

VIGILANCIA SOCIAL

Desco – CAD

Integrantes:

Julio Gamero

Zoila Cabrera

Juan Carlos Cortés

Caroline Gibu

Noviembre, 2003

INDICE

PRESENTACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO

1. PARA ENTENDER LA VIGILANCIA

- 1.1. Participación ciudadana: enfoques y modalidades de participación
 - . *La vigilancia como ejercicio ciudadano (derecho/valor)*
 - . *La vigilancia y la eficiencia en la gestión pública (medio)*
 - . *La vigilancia más allá de lo estatal y público*
- 1.2. La conceptualización de la vigilancia
 - . *Los conceptos clave*
 - . *Las áreas temáticas objetos de la vigilancia*
 - . *Los tipos de práctica de vigilancia*
 - . *Los niveles de vigilancia*
- 1.3. Los actores de la vigilancia
 - . *Los actores de la demanda: La Sociedad Civil*
 - . *Los actores de la oferta: El Estado*

2. EL ESTADO DE LA VIGILANCIA

- 2.1. Las instituciones de la Sociedad Civil y del Estado: actores de la vigilancia.
 - . *Las instituciones de la Sociedad Civil*
 - . *Las instituciones del Estado*
- 2.2. Las prácticas de Vigilancia
 - . *Las prácticas identificadas*
 - . *Las prácticas de vigilancia en nuestro país*
 - . *Una modalidad de vigilancia ciudadana: Las asociaciones de consumidores*

3. LA VIGILANCIA SOCIAL EN EL PERÚ

- 3.1. El Estado como actor de la vigilancia
 - . *Funciones y Programas del Presupuesto Nacional 2003*
 - . *La oferta desde el Estado*
- 3.2. La legislación existente: alcances y limitaciones
- 3.3. Algunas experiencias exitosas
 - . *Gobierno Local*
 - Presupuesto Participativo
 - Santo Domingo de Morropón Piura

- . *Gobierno Regional*
Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza
Tarapoto San Martín

- . *Gobierno Central*
Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza
Lima
Comisión de Transparencia, Ética y Probidad (CTI) de Foncodes
Lima
Audiencia Pública de Sunass
Lima – Arequipa

- . *Organización Social de Base*
Federación de Mujeres Organizadas FEMOCCPPAALC
Secretaria de Organización Sra. Rosa Huamán - Lima

- . *Organización de la Sociedad Civil*
ONG La Red Interquorum
Arequipa

3.4. Hacia un sistema de vigilancia social

- . *Énfasis en la definición de Vigilancia Social*
- . *Acepciones de Sistema de Vigilancia*
- . *Elementos a considerar en un sistema de vigilancia social*
- . *Un sistema desde la perspectiva del Estado y un sistema desde la perspectiva de la sociedad civil*

ANEXOS

- Anexo 1 - Políticas de participación del BID y del Banco Mundial
- Anexo 2 - Matriz de conceptos mas utilizados
- Anexo 3 - Las instituciones de la Sociedad Civil. Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo ONGs.
- Anexo 4 - Las instituciones de la Sociedad Civil: Las redes interinstitucionales.
- Anexo 5 - Las instituciones de la Sociedad Civil: Los centros académicos.
- Anexo 6 - Las instituciones de la Sociedad Civil: Las Fundaciones
- Anexo 7 - Las instituciones de la Sociedad Civil: Los organismos de cooperación
- Anexo 8 - Las instituciones de la Sociedad Civil: Las organizaciones de base
- Anexo 9 - Las instituciones de la Sociedad Civil: Las Asociaciones de Consumidores
- Anexo 10 - Las instituciones del Estado
- Anexo 11 - Prácticas de ejecución directa
- Anexo 12 - Prácticas de elaboración de instrumentos para la realización de actividades de vigilancia
- Anexo 13 - Prácticas de formación y calificación de recursos humanos
- Anexo 14 - Prácticas de habilitación y difusión de información
- Anexo 15 - Prácticas integrales
- Anexo 16 - Prácticas por áreas temáticas

BIBLIOGRAFÍA

PRESENTACIÓN

Aproximarnos al tema de la vigilancia nos ha significado descubrir un camino en construcción con múltiples rutas, vías y accesos, algunos incluyentes, otros excluyentes. Muchas convergencias y algunas divergencias.

Lo central reside a nuestro juicio, que para las instituciones, personas y organizaciones que hacen de una u otra forma vigilancia, el meollo del concepto se centra en visualizarla desde una concepción de derechos, en el ejercicio de una participación ciudadana y en la construcción de una cultura de vigilancia que favorezca el fortalecimiento de una institucionalidad democrática.

Para unos esto se concreta “mirando” sólo la esfera de lo público, del Estado y sus programas sociales; para otros observando también las esferas privadas que tocan servicios públicos; para otros tantos esta construcción de cultura de vigilancia supone incluso abordar la esfera de lo privado.

A través de una sistematización documentaria y de páginas web hemos identificado las instituciones que hacen vigilancia y las prácticas y/o experiencias ejecutadas o en ejecución a nivel internacional y nacional. Hemos efectuado un análisis que nos ha llevado a identificar y diferenciar los conceptos más utilizados alusivos a la temática de la vigilancia; igualmente hemos intentado una categorización de las principales áreas temáticas en las que se estaría concentrando la vigilancia. Concluimos aportando a la conceptualización desde lo que a nuestro criterio serían los principales hallazgos y constataciones.

En el mapeo de las instituciones hemos considerado todas aquellas que de una u otra manera están comprometidas con la vigilancia, asumiendo en esta primera aproximación un concepto inclusivo de vigilancia entendida en su sentido más amplio que incorpora significados que aluden a control, fiscalización, seguimiento, monitoreo, vigilancia propiamente dicha, observación, supervisión, participación, para los que operan desde la demanda; y entendida como una “respuesta” formal en cumplimiento de alguna normatividad legal “que las obliga” a brindar información transparente sobre sus actos, para los que se ubican desde la oferta.

Oferta y demanda no siempre coinciden. Sin embargo, algunas prácticas demostrarían que es posible, sobre todo en la construcción de una cultura de vigilancia, ética y transparencia, articularlas en la búsqueda de consensos no sólo para la actuación individual sino sobretodo para acordar puntos, miradas y acciones de encuentro que garanticen la idoneidad y honestidad de los actos de las autoridades, organizaciones, personas e instituciones que son objeto de la vigilancia.

Hemos identificado instituciones a nivel nacional e internacional. En este ámbito nos hemos centrado más en las organizaciones de nuestra región en tanto los procesos políticos, económicos y sociales nos suelen “hermanar” mucho más que las características étnicas, culturales o proximidades geográficas.

El listado las prácticas de vigilancia supuso, también, tener una mirada amplia que nos permitiera cubrir todo el espectro posible, que identificara no sólo las prácticas directas con relación al tema si no también todas aquellas experiencias que hubieran apuntado a posicionar el tema, a calificar recursos humanos o institucionales para la acción, a producir instrumentos, técnica y metodologías con los cuales realizar una vigilancia más técnica, solvente y consistente.

En el mapeo de las prácticas de vigilancia incluimos todas aquellas que encontramos, sean ya ejecutadas o en ejecución, que nos permitiera una visión global e integral de las experiencias realizadas, la precisión de aquellos temas que concentraron o concentran la actuación, de los ejes centrales que abordan, así como de los principales sujetos que se podían identificar como participantes en ellas.

Para el mapeo de las instituciones y prácticas hemos utilizado una matriz que nos permitió caracterizarlas a nivel internacional y a nivel nacional.

Si bien no siempre todas las variables consideradas en las matrices han podido ser totalmente cubiertas en tanto la información obtenida no nos permitía a veces ni siquiera inferir estas precisiones, las hemos considerado siempre para tener un mapeo lo más amplio posible considerado más como una base de datos inicial que permita en el futuro ser fuente de referencia exhaustiva y que sean los futuros usuarios los que puedan desestimarlas por incompletas o asumir el reto de completarlas.

La sistematización documentaria y de website sobre las instituciones y prácticas, el fichaje y el análisis de documentos y de información nos fue aproximando a la identificación de aquellos conceptos y concepciones que suelen estar –implícitos o explícitos- en el trabajo de vigilancia. Constatamos la existencia de una profusión de términos reveladora de por lo menos 2 cosas: el de ser un concepto en construcción y que suelen hacerse prácticas a través de las cuales se inician procesos de conceptualización y deslindes conceptuales posteriores. Al respecto logramos identificar los conceptos más recurrentes estableciendo su descripción y quiénes los emplean y hemos elaborado una matriz diferencial de los principales conceptos efectuando un análisis que nos permitiera visualizar que es común y qué diferente en un mismo concepto y las implicancias de estas diferencias o coincidencias.

Para completar esta primera aproximación iniciamos el proceso de categorización de los temas específicos identificados y en los que se hace vigilancia, agrupándolos en Areas

Temáticas mayores considerando como criterios, la inclusividad de temas y las funciones del Estado.

Las constataciones que nos parecen importantes destacar son producto del trabajo realizado. Lo encontrado y puesto a consideración es susceptible de análisis, debate e incluso controversia en tanto reiteramos el tema y todo lo que lo rodea es un espacio de construcción, prueba, ensayos y búsqueda de sus propias concepciones, definiciones, esferas, ámbitos, áreas y actores.

RESUMEN EJECUTIVO

Nivel general

1. La vigilancia ciudadana es una de las actividades de la población que más importancia está teniendo en los últimos años en el Perú y en otros países de la región. En nuestro caso, los sucesos de grave corrupción y de utilización de los recursos del Estado para fines distintos a las funciones del mismo ha traído como consecuencia un incremento sustancial de personas e instituciones que se dedican a esta labor.

Los objetivos de prevención de la corrupción, de evitar las ineficiencias que causen perjuicio directa o indirectamente a los ciudadanos; y de promoción del cambio, están presentes en la vigilancia ciudadana, la que constituye un avance significativo en el desarrollo de un sistema democrático.

Los términos que se utilizan para nombrar a esta actividad son diversos. Así se utiliza vigilancia social, vigilancia ciudadana, control social, veeduría ciudadana, control ciudadano, observatorio social, etc. La diferencia de los términos no indica necesariamente actividades distintas, sino que en cada país se le dará un contenido determinado. Cabe señalar, además, que la vigilancia es un concepto en evolución y que no es estático, por lo que la denominación y su contenido están en permanente construcción. En consecuencia, el término que se utilice no determina la propia actividad. En el presente documentoⁱ se ha utilizado, principalmente, dos términos: vigilancia social, entendiéndola como aquella vigilancia en la que el sujeto vigilado es el Estado, y vigilancia ciudadana para abarcar todas las otras modalidades de vigilancia desarrolladas sobre los diferentes espacios de ejercicio de poder.

La vigilancia es una forma de participación ciudadana, entendida ésta como un determinado tipo de relación entre el Estado y la sociedad. La participación puede ser vista como un valor en sí misma o como un medio. En el primer caso, estamos ante la afirmación de prácticas y procedimientos democráticos, así como el fortalecimiento formal y real de los organismos e instituciones del Estado; mientras que en el segundo, se pretende cambios en la situación de la población y en el sistema de toma de decisiones.

La participación ciudadana tiene grados y modalidades, diferenciándose en cuanto al rol activo o pasivo que tiene la sociedad civil, ya sea en la iniciativa de la participación o en la respuesta frente a los incentivos estatales. La vigilancia es considerada como una forma de participación activa mediante la cual se busca que el vigilado cumpla con sus obligaciones o se genere una modificación positiva de su conducta, en beneficio de la ciudadanía.

ⁱ Para la realización de este informe se identificaron 151 instituciones, 78 en nuestro país y 73 a nivel internacional. Del mismo modo, se sistematizaron 147 experiencias. De ellas, 73 están localizadas en la esfera internacional y en otros países. Por su parte, en el ámbito nacional se sistematizaron 74.

Debe entenderse, entonces, que la vigilancia social es bidireccional, en tanto se trata de una actividad de doble vía. Por un lado, el Estado que brinda la información oportuna y suficiente para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de vigilancia y, la otra vía, es la vigilancia propiamente dicha, ejercida desde la ciudadanía y concentrada en la utilización no sólo de los recursos del Estado.

2. Los conceptos privilegiados por las instituciones en sus propuestas o experiencias en vigilancia, en la mayoría de los casos aparecen muy marcados por la visión de ciudadanía y de ejercicio de derechos. Igualmente, entre la mayoría de las instituciones y otros particulares, existen conceptos comunes que tienen relación con la naturaleza del área temática en la que ejercen la vigilancia.

Se ha constado que el concepto de vigilancia no es unívoco, tampoco lo es el de vigilancia social. Los conceptos más usados suelen ser: Vigilancia en sus múltiples acepciones, control con todos aquellos adjetivos calificativos que le dan consistencia dentro de la vigilancia social, participación, ciudadanía y ciudadanos y sistema de vigilancia. Esta última acepción es utilizada en el país, mayormente, por actores que se ubican en los organismos del Estado o en el espacio de las multilaterales.

El consenso, en relación con el concepto de vigilancia, debería incorporar tres elementos:

- conciencia de derechos (ejercicio de ciudadanía)
- acceso a información (transparencia y rendición de cuentas del Estado para viabilizar la vigilancia desde la sociedad civil)
- cultura de vigilancia (cultura de servicio público desde el Estado y de responsabilidad desde la sociedad civil).

3. La participación ciudadana, en tanto marco de referencia conceptual de la vigilancia ciudadana/ social ya señalado, alude a dos enfoques que ponen en tensión a los dos actores de tales procesos: la sociedad civil y el Estado. En el primer caso, el énfasis está puesto en el valor de la participación (reforzamiento, ampliación de ciudadanía y de democracia), mientras que desde el Estado el acercamiento está más asociado a la utilidad de la participación/vigilancia; la eficacia y eficiencia de los programas sociales, por ejemplo.

Por el lado de las modalidades de participación: pasiva (información, consulta) o activa (asociación, delegación), la vigilancia ciudadana/ social se incorpora dentro de la modalidad de participación activa en tanto supone una relación de negociación y de participación en la gestión de ciertas acciones estatales, lo cual no conlleva, necesariamente, a que el resultado de la acción de vigilancia adquiera carácter vinculante o mandatario para el gobernante.

4. Existen, igualmente, dos concepciones que reflejan la disposición de las instituciones y organizaciones de participar en la esfera pública o en la esfera privada –pública (focalización en la acción estatal y extensión a otras esferas públicas –privadas). Estas concepciones, que aluden a las esferas de la vigilancia y a una concepción amplia de derechos no son, necesariamente, excluyentes ni antagónicas. La construcción de una cultura de vigilancia quizás obligue a centrar la actuación, primero, en la esfera de la cosa pública para luego ir, paulatinamente, tal vez incorporando otras esferas.

5. La democracia y el desarrollo social, en un sentido amplio, son las áreas temáticas de mayor concentración del accionar de las instituciones dedicadas a acciones de vigilancia. El área de democracia incorpora temas, objeto de la vigilancia, como la construcción de una institucionalidad democrática, el empoderamiento ciudadano y la transparencia electoral, la práctica de transparencia institucional y personal, la construcción de una cultura democrática, de una cultura de responsabilidad, ética y probidad en la gestión pública, la sana competencia, el respeto a los derechos de los consumidores y la propiedad intelectual, a la construcción de una cultura de acceso a la calidad de los servicios, a la información, etc.

El área de desarrollo social incorpora temas relativos al desarrollo local, regional y nacional, a la promoción del desarrollo, a la descentralización para la búsqueda de la equidad e inclusión, los programas sociales que buscan mejorar las condiciones e vida de los más pobres, así como a las políticas sociales que implementa el Estado en los cuales se han concentrado las prácticas de vigilancia.

En el Perú, al igual que a nivel internacional, los temas específicos vienen siendo: participación ciudadana y corrupción. Igualmente, se aprecia la predominancia de alguna temática de coyuntura por sobre temas que pudieran ser considerados como de mayor permanencia, como es el caso para el Perú del seguimiento del Acuerdo nacional o del proceso de descentralización.

6. Múltiples pueden ser los criterios de clasificación para determinar las áreas temáticas. Pueden utilizarse los de índole geográfico, políticos -administrativos, los programas sociales, los derechos que se privilegian, los actores, los objetos de la vigilancia. En el caso del presente informe, vistas las instituciones y sus prácticas, el criterio asumido fue por el objeto de la vigilanciaⁱⁱ, habiéndose considerado:

- Los rubros generales dentro de los cuales se articulan y/ o agrupan temas centrales, específicos o afines que son materia u objeto de la vigilancia que efectúan las instituciones.
- Las funciones que tiene el Estado alrededor de las cuáles suelen estructurarse y desarrollarse los programas sociales, principal objeto de la vigilancia ciudadana y social.

7. Si bien en el ámbito internacional la mayoría de las prácticas de vigilancia pueden considerarse, exclusivamente, como experiencias de la sociedad civil, se constata que, desde el Estado, el mayor impulsor y objeto de vigilancia son los gobiernos locales. A nivel nacional, el Estado intenta cumplir su rol de facilitador de la información.

Desde las organizaciones de base o gobiernos locales, las experiencias existentes están más referidas –para el caso peruano- a las mesas de lucha contra la pobreza, los presupuestos participativos y la planificación del desarrollo local.

ⁱⁱ Se consideraron 14 áreas temáticas.

Desde las ONGs, las experiencias existentes están más referidas a la calificación de recursos, vigilancia de los presupuestos públicos, al cumplimiento de normas y anticorrupción. Es decir en las áreas de democracia, desarrollo social y economía. Es necesario destacar que, también, hay un impulso en “mirar” a la educación y sus resultados así como las políticas estatales referidas al género, en tanto las mujeres aparecen desde las organizaciones de la sociedad civil y de base como las protagonistas privilegiadas de las acciones directas de vigilancia. Asumen, con solvencia, vigilar aquellos programas que las afectan. A nivel internacional, adicionalmente, a las prácticas que tienen que ver con los derechos laborales, las mujeres suelen favorecer las redes que privilegian el seguimiento a las leyes internacionales en lo que las favorece y protege.

Desde las organizaciones del Estado, las experiencias están centradas en proveer información sobre su accionar. Estas prácticas demandan una clara intencionalidad y voluntad política y de transparencia, para que cumplan su objetivo.

8. Ya se ha visto que el proceso de construcción de una cultura de vigilancia se está cimentado sobre el protagonismo de las organizaciones de base y grupos organizados de ciudadanos (bien en los espacios locales, programas sociales como a nivel más especializado).

En dichos procesos, la función de las ONGs, básicamente, aparece:

- como promotora del impulso de las organizaciones,
- como capacitadoras, en tanto la formación es indispensable para el ejercicio de la función, y
- como soporte técnico para la habilitación de instrumentos de vigilancia y control.

9. En función a las competencias de los grupos sociales que participan del proceso de la vigilancia, estas prácticas se pueden agrupar en cuatro tipos, que son:
 - Prácticas de vigilancia directa.
 - Prácticas de elaboración de instrumentos para la realización de actividades de vigilancia.
 - Prácticas de formación y calificación de recursos humanos.
 - Prácticas de habilitación y difusión de la información.

La segunda y la tercera son prácticas de vigilancias que proporcionan herramientas para el mejoramiento de las acciones de vigilancia directa

10. Los organismos de vigilancia tienen, también, un espacio de soporte mixto (en el caso peruano: las mesas de desarrollo, lucha contra la pobreza, consejos de coordinación regional, etc). Situación que se asume como el inicio de la formación de una cultura de encuentro entre la sociedad civil y el Estado. Estos se consideran espacios de concertación, de articulación y de acuerdos.

Estas experiencias mixtas, sociedad civil –Estado, facilitadoras de los procesos de vigilancia, deben ser evaluadas en sus resultados en tanto existen posiciones que señalan la necesidad del ejercicio de la autonomía ciudadana en estas prácticas de vigilancia. Un consenso es que el Estado no puede hacer vigilancia, porque sería juez y parte. Sin embargo, también, hay un consenso en reconocer el rol facilitador que

puede tener cuando está presente en los diversos espacios de concertación entre la sociedad civil y el Estado.

Sobre las prácticas nacionales

1. Cada vez con mayor frecuencia las instituciones de la sociedad civil, con experiencia en las áreas temáticas en las que trabajan, incorporan líneas de vigilancia social sea de manera directa o promoviendo la conformación de comités, redes o asociaciones.
2. En general, las experiencias existentes son poco conocidas y/o difundidas. Incluso muchas de las prácticas consignadas como tales son sólo enunciados, o están en estado embrionario.

Las prácticas en general suelen ser puntuales sin permanencia en el tiempo, dependiendo de la información, la voluntad política o la convocatoria de las autoridades.

Existen numerosas prácticas que se han centrado y concluido en actividades de información y capacitación. Los comités de vigilancia formados en el marco de tales actividades no han seguido operando, por ejemplo.

Las prácticas de vigilancia ciudadana a instituciones del Estado que tienen presencia nacional, como el Congreso o los Programas Sociales pueden servir de efecto-demonstración de las posibilidades sinérgicas de sus resultados sobre el comportamiento de las instituciones, los procesos observados y las autoridades involucradas.

Las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza no tienen presupuestos que permitan una vigilancia sistemática, pero sí capital relacional facilitador de dicho proceso. Cuando éstas se enfrentan directamente al poder político dejan de tener capacidad de acción e interlocución.

3. Para formar y consolidar una cultura de vigilancia desde la perspectiva de derechos debe fomentarse la ejecución de prácticas de vigilancia social directas desde las organizaciones sociales de base.

Deben favorecerse, así mismo, Programas que faciliten la formación y la práctica de vigilancia desde las escuelas, que apuntan por el lado de la formación de una cultura de valores ciudadanos.

La ejecución de prácticas que proveen indicadores, instrumentos y metodologías deben aparejar programas de capacitación de recursos humanos como la mejor apuesta para fomentar prácticas de vigilancia idóneas así como resultados válidos y confiables.

4. Para validar el resultado de las diferentes prácticas es necesario utilizar los medios de comunicación masiva. Igualmente las organizaciones e instituciones que hacen vigilancia social deben usar los recursos de los portales y páginas web para socializar información y resultados. La información accesible resulta el mejor aliado de la vigilancia y la difusión de sus resultados, la presión para ser tomada en cuenta.

La carencia de espacios para la provisión de información, atención de quejas y denuncias en los programas y proyectos sociales de lucha contra la pobreza hace más difícil la labor de vigilancia social.

5. Las asociaciones de consumidores y usuarios son ciudadanos organizados que ejercen acciones de vigilancia del comportamiento de las empresas y de denuncia ante las instancias correspondientes cuando se producen irregularidades que afectan sus derechos como consumidores.
6. La defensa de los derechos de consumidores y usuarios de servicios públicos realizada en forma individual y colectiva, se ha desarrollado en los últimos 10 años junto con las instituciones regulares y supervisoras encargadas de velar por estos derechos. Es necesario reconocer los esfuerzos iniciales de INDECOPI, OSINERG, OSITRAN, SUNASS, SBS para establecer mecanismos de información. Atención de quejas y denuncias, sistemas de conciliación y solución de conflictos entre empresas y consumidores.
7. Los cuellos de botella para poder institucionalizar las prácticas de vigilancia existentes estarían dadas por:
 - La ausencia de una cultura de vigilancia en contraposición a una cultura del favor que se evidencia tanto en los que utilizamos los servicios públicos como en el que los brinda.
 - el desconocimiento de la mayoría de la población sobre sus derechos de participación y ejercicio ciudadano
 - la necesidad de una decisión política para obtener información, que no depende de la demanda.
 - La ausencia de parámetros e instrumentos generalizados para la vigilancia social en rubros especializados.
 - La falta de mecanismos que obliguen a que el Estado asuma sus resultados.
 - Las barreras de acceso a la información que puede decidir cualquier funcionario de nivel intermedio.
 - El desconocimiento y uso de la legislación existente que facilita tanto la realización de prácticas de vigilancia desde la demanda y que garantiza la entrega de la información desde la oferta.
8. El carácter obligatorio de los resultados de la vigilancia social solo se podría lograr cuando sus resultados sean:
 - pertinentes – es decir cada uno en su espacio inmediato
 - consistentes – ejecutados con personal calificado e idóneo para hacerlo
 - coherente – que tengan validez, confiabilidad y utilidad.
 - difundidos – hechos de conocimiento público.

Si los resultados de la vigilancia social tuvieran un carácter vinculante, podría suponer la asunción de roles y responsabilidades que no corresponderían a la sociedad civil. Podría interpretarse como una injerencia en ámbitos decisionales propios de la esfera estatal o en suplantación de roles

9. En relación con la diversidad de las prácticas de vigilancia social hay opiniones que señalan la necesidad de articularlas con el objeto de facilitar la sinergia entre ellas y la gestión pública. Frente a un eventual sistema de vigilancia existen igualmente dos posiciones. Aquellos que piensan que es necesario institucionalizarla y en

consecuencia diseñar un sistema para ejercer la vigilancia de manera sistemática, quizás a semejanza de la organización estatal respetando niveles; y aquellos que piensan que si se hiciera un sistema las acciones de vigilancia se burocratizarían respondiendo a criterios y requisitos impuestos por la norma.

Aparentemente podría existir una asociación entre el sistema vertical propio de una estructura del Estado y la demanda de una estructura similar para el sistema de vigilancia. La demanda de un sistema en términos de vigilancia estaría más por una estructura horizontal que permita ejercer sus actividades en los espacios que le son propios e inmediatos, de modo de conjugar los criterios de pertinencia, consistencia y coherencia en cada una de estos niveles y/o escalas.

10. Respecto a la normatividad existente sobre el tema de vigilancia suele encontrarse dos posiciones, la que la considera que existe suficiente legislación que, sin embargo, no resulta muy bien utilizada; y aquellos que señalan la falta de una normatividad que favorezca el reconocimiento de las instancias de vigilancia así como que determinen el carácter vinculante de sus resultados. Aún los que se encuentran en esta posición no buscan una legislación que rigidice el ejercicio de las variadas prácticas de vigilancia social, más bien se orientan en el sentido de incorporar en la toma de decisiones de la gestión pública los resultados de la vigilancia.

VIGILANCIA CIUDADANA O VIGILANCIA SOCIAL

1. Para entender la Vigilancia

Vigilancia social, vigilancia ciudadana, control social, veeduría ciudadana, control ciudadano, observatorio social, son algunos de los términos que se utilizan para tratar de conceptualizar la actividad materia de investigación. Esta profusión de términos es reveladora, al menos, de un par de cosas: que se trata de un concepto que está en construcción y que hay una eclosión de prácticas que están por sistematizarse.

Pero el concepto y las prácticas giran alrededor de un proceso que tiene como punto focal la atención del ciudadano, de la sociedad civil, sobre la acción del Estado en sus diferentes facetas: ¿cuánto gasta? ¿cómo lo gasta? ¿en qué lo gasta? ¿se siguieron los procedimientos adecuados? ¿se están cumpliendo los acuerdos internacionales?

Sin embargo, en una visión más amplia de la vigilancia, entendida como ejercicio de derecho ciudadano, el foco de atención no es sólo el Estado sino cualquier espacio de ejercicio de poder. En este caso, el concepto de vigilancia ciudadana enmarcaría acciones desde la sociedad civil vinculadas a la supervisión de los derechos laborales, a la violencia doméstica o al maltrato infantil, al monitoreo medio ambiental, a la vigilancia sobre las empresas proveedoras de servicios públicos, entre otros.

En consecuencia todo espacio donde se ejerce poder sería sujeto de vigilancia: la acción de lo público - público (los programas sociales, el gasto del gobierno central, la planilla estatal), lo privado - público - privado (las prácticas medio ambientales, la provisión del servicio telefónico, de electricidad, los derechos laborales) hasta lo privado - privado (el maltrato infantil, la violencia contra la mujer dentro del hogar).

Visto desde los posibles actores del ejercicio de la vigilancia se encuentran los ciudadanos individuales u organizados. No existe un sustento suficiente para que la vigilancia se concentre en las organizaciones sociales. Quizás una visión más preocupada en la incorporación de la participación ciudadana a las políticas sociales - buscando la eficiencia y eficacia - privilegie los actores colectivos y circunscriba su objeto a la acción del Estado en general. Pero entendida como un ejercicio ciudadano, ciertamente la vigilancia tiene un alcance de mayor amplitud.

También debe ser considerado como actor de la vigilancia el propio Estado, en tanto es el que proporciona información y además, debe estar a disposición de ser vigilado, lo que revela una voluntad política hacia la vigilancia. Este actor brinda los elementos que completan la bidireccionalidad del ejercicio de la vigilancia: por un lado, la voluntad de los ciudadanos de querer ejercer el derecho de vigilar, y por el otro lado, la voluntad del Estado de querer proporcionar la información necesaria a quienes quieren ejercer el derecho de vigilancia. En otras palabras los elementos de transparencia, rendición de cuentas y voluntad política, aparecen como elementos fundamentales en el proceso de construcción de esa cultura de vigilancia, tránsito que puede verse afectado

positivamente por la interacción con la sociedad civil en los diversos espacios de trabajo conjunto.

Cuando hablamos de vigilancia ciudadana o vigilancia social, si bien se reconoce el rol facilitador que pueden tener para el ejercicio de la vigilancia la presencia de diversos espacios de concertación entre la sociedad civil y el Estado (por ejemplo, las Mesas de Lucha Contra la Pobreza), un consenso al que se llega es que el Estado no puede ejercer vigilancia hacia sí mismo, en tanto sería juez y parte. Las funciones que cumple el Estado en esa mirada al interior son las de fiscalización y de control.

Que el Estado esté hoy con mayor disposición para brindar información que facilite las diversas acciones de vigilancia es consecuencia, por un lado, de este proceso de constitución y de fortalecimiento de la sociedad civil, y, por otro, de las “condicionalidades positivas” que están ejerciendo las multilaterales y el sistema internacional en el marco de la construcción de la gobernabilidad global.

El ejercicio ciudadano de la vigilancia fortalece la sociedad civil en la medida que ayuda a situar en un nivel cualitativamente distinto la relación con el Estado. Este, cuya administración transitoria la tiene un determinado gobierno, busca de manera “natural” autonomizarse de sus electores - los ciudadanos - una vez elegido.

La vigilancia ciudadana/social le hace recordar al gobernante que el eje es el ciudadano y que el gobierno es solamente su agente.

1.1. Participación ciudadana: enfoques y modalidades de participación

La participación ciudadana supone un determinado tipo de relación entre el Estado y la sociedad civil. Dicha interacción no opera en abstracto sino que guarda correspondencia con la naturaleza del Estado y con el grado de desarrollo de la sociedad civil en un momento determinado. La participación ciudadana puede ser vista como un valor en sí misma y como un medio. Cada una de estas visiones define su ámbito, el campo de actuación del ciudadano, los resultados que se esperan de dicho proceso y la definición o el rol de los actores participantes.

Visiones de la participación y actores comprometidos

Tipo de participación	Definición de participación	Campo de la participación	Resultados de la participación	Definición de los actores participantes
Como valor	Movilización de la energía participativa de la comunidad	Promoción de procedimientos participativos e incidencia en aspectos de cultura política	Afirmación de prácticas y procedimientos democráticos.	Actor único: la comunidad como un todo indiferenciado
			Fortalecimiento formal de organizaciones e instituciones del Estado	Actor vanguardia: restringido a algunos actores de la sociedad civil
				Actores relacionados y diferenciados

Tipo de participación	Definición de participación	Campo de la participación	Resultados de la participación	Definición de los actores participantes
Como medio	Medio para lograr objetivos concretos que permitan un cambio en la situación de desventaja en la que se encuentra una población	Fines precisos o problemas concretos por resolver	Cambios en la situación de la población y en el sistema de toma de decisiones	Actor vanguardia: restringido a algunos actores de la sociedad civil
				Actores relacionados y diferenciados

Fuente: Documento elaborado en la Dirección de Calidad de Servicios y Evaluación de Gestión. Coordinador, Lic. Eduardo HALLIBURTON, Profesionales intervinientes: Lic. Rut FISZELEW, Lic. María Inés Alfaro, Lic. Evangelina PETRIZZA.

El accionar del Estado suele ser el definitorio en materia de la predominancia de una visión sobre otra, aún en presencia de una sociedad civil con capacidad de hacer visible sus demandas. En forma natural el Estado tiende a desarrollar un manejo instrumental de la noción de participación ciudadana.

La participación ciudadana puede tomar diversas formas, distintas modalidades o grados lo cual no supone - necesariamente - una concepción de ella como medio o como valor en sí misma pero sí que la sociedad civil esté menos o más fortalecida, sea menos o más visible, disponga de menos o mayores recursos de movilización, de dejarse oír y hacerse escuchar.

Modalidades de participación

	Receptiva	Consultiva	Activa	
			Asociación	Delegación
Descripción de la participación	Los organismos públicos ofrecen información a los clientes/ ciudadanos sobre temas que ellos deciden	Se tienen en cuenta las opiniones y expectativas de los clientes/ ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil sobre temas propuestos por los organismos	Se alcanzan acuerdos de colaboración en la gestión. Implica toma de decisiones conjunta y compartida	Se delega o transfiere la responsabilidad de ciertas decisiones claves
Modalidad de la interacción	No hay retroalimentación sistemática	Retroalimentación a partir de difusión de resultados	Negociación y colaboración en la toma de decisiones	Transferencia de responsabilidades
Rol de los ciudadanos	Participante como receptor	Participante como cliente	Participante como socio	Participante como gerenciar
Grado de involucramiento	Papel pasivo	Papel pasivo. Influencia si se tienen en cuenta las opiniones para la toma de decisiones	Influencia y decisión	Responsable de la gestión

Tomado de: Eduardo Ballón. Miembro del Grupo Propuesta Ciudadana.

Se distingue claramente que existen dos grandes grupos en lo que a participación de la ciudadanía se refiere. En primer lugar, la participación pasiva, que es básicamente la receptiva, en tanto el ciudadano es receptor de la información que se le otorga. La participación consultiva es pasiva en cuanto la iniciativa la tiene un actor distinto a los ciudadanos, sin embargo, tiende a provocar en ellos una reacción. La participación activa

propriadamente dicha, implica una actividad concreta por parte de los ciudadanos en colaboración con el Estado, en donde hay espacios de decisión y negociación. Estos tipos de participación tienen correspondencia con el alcance y profundidad de la democracia y también, con la naturaleza de los aspectos a tratar. En buena cuenta, las modalidades de participación, tienen que ver con la calidad de la misma.

La vigilancia es una forma de participación ciudadana que no está reflejada totalmente en el cuadro que antecede porque, como se ha dicho, es un concepto no totalmente definido y que tiene diferentes modalidades y grados. Sin embargo, se puede afirmar que se trata de una modalidad de participación activa en donde los ciudadanos tienen la iniciativa de realizar la vigilancia. Esta participación consiste básicamente en utilizar determinadas herramientas para vigilar el comportamiento de determinados sujetos (principalmente el Estado). La interacción supone que el vigilado cumpla con determinadas normas o estándares o se pretende promover el cambio en el vigilado. El rol de los ciudadanos es participar como vigilantes y distantes, en principio, del vigilado. Pueden existir diferentes grados de involucramiento pero se asume cierta distancia con el vigilado, aunque pueden generar espacios de negociación e influencia frente al objeto de la vigilancia. En tal sentido corresponden a una concepción más de medio que como valor en sí misma.

La vigilancia como ejercicio de ciudadanía (derecho/valor)

Desde la sociedad civil, la concepción de vigilancia ha estado más vinculada con la noción de ciudadanía y ejercicio de derechos (valor). Desde el Estado y las multilaterales el énfasis ha estado, más bien, situado en considerarla como un medio para introducir mayor eficiencia en las políticas públicas.

Dentro de una concepción de ciudadanía, la posibilidad del ejercicio de un conjunto de derechos políticos, sociales, culturales de parte de los ciudadanos toma el nombre de participación ciudadana. Así se la define como "*...el derecho que tenemos todas y todos los ciudadanos de tomar parte en la vida social y política de nuestra comunidad y del país en general. Podemos participar en la toma de decisiones sobre aspectos que consideramos importantes, por ejemplo en la elección de autoridades y en el control de la gestión de éstas para que cumplan su labor*" (Lora, 2001)

La noción de derecho permite operacionalizar un concepto de participación ciudadana que se vincula con lo que se denomina cualquier espacio donde se ejerce poder, tanto público como privado, pudiendo definirse como el "*... proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y del de la comunidad en que se desenvuelve*" (González Ballar, 1999).

También existen enfoques que privilegian las acciones del Estado para una mayor eficiencia como el objeto principal de vigilancia de la sociedad civil, pero señalando que dicho involucramiento no supone la sustitución de las competencias estatales ni tampoco el reemplazo en la responsabilidad que tiene el Estado para con el conjunto de los ciudadanos. Así se dice que "*...la participación es una acción transformadora, de*

empoderamiento, desarrollo de capacidades, que sitúa en un contexto de relaciones de poder Estado-Sociedad Civil. La participación ciudadana no significa que el Estado se va a desatender de sus responsabilidades sustantivas transfiriéndolas a la comunidad. La participación de los y las ciudadanas implica gestión legítima y concertada, posibilidad de control y rectificación, por tanto es un aporte a la legitimidad y eficiencia del Estado” (Asalde, 2001).

Cabe señalar que los enfoques presentados no son excluyentes, sin embargo, el que se refiere a la noción de derecho ciudadano estaría incluyendo al que pone su atención en la acción estatal. Dicho enfoque incluiría además de la vigilancia sobre la cosa pública (vigilancia social), aquellos espacios productores de bienes públicos (medio ambiente, servicios públicos), aquellos espacios propios de las relaciones laborales (derechos laborales) como aquellos que se conciben estrictamente privados (en el hogar).

La vigilancia y la eficiencia en la gestión pública (medio)

La eficiencia en la gestión pública, sobre todo en los procesos de diseño e implementación de los programas sociales, es un objetivo al que se orientan los esfuerzos del Estado y de la cooperación internacional¹. Parece ser que se ha encontrado en la participación de los beneficiarios un elemento fundamental hacia el logro de dicho objetivo, además de la eficacia y la sostenibilidad de las intervenciones. En términos de la vigilancia social, la participación de los beneficiarios se convierte en un requisito previo.

En una visión más vinculada con la gestión y el ciclo de los proyectos sociales, interesa esa participación ciudadana –que se concentra en los beneficiarios de la intervención– desde la etapa inicial de identificación y diseño de la iniciativa. Una segunda consideración es la inclusión de espacios de participación de la población beneficiaria durante la ejecución del proyecto, espacios que suelen vincularse con experiencias diversas de vigilancia social (en un programa de desayunos escolares, sería el seguimiento de la calidad y oportunidad de las raciones escolares, por ejemplo). Una tercera consideración se articula con los procesos de sistematización y de evaluación de la iniciativa, en algún momento intermedio o cuando ya ha culminado. En este caso la vigilancia social se ejercería sobre los efectos e impacto del proyecto, es decir si los recursos aplicados produjeron o no los cambios esperados y la magnitud de los mismos. Una cuarta consideración se vincula con la sostenibilidad de los cambios que el proyecto ha producido. En esta fase -post proyecto- la participación de la población aparece como uno de los requisitos para garantizar la permanencia de dichos cambios, para que los efectos del proyecto no se diluyan en el tiempo.

¹ Anexo 1: Políticas de Participación del BID y el Banco Mundial.
DESCO – CAD Vigilancia Social

Grados de participación a lo largo del ciclo del proyecto						
Ciclo del proyecto	Alta		Baja o discrecional		Nula	
	BM	BID	BM	BID	BM	BID
Identificación	*			*		
Preparación			*	*		
Evaluación inicial			*	*		
Negociación y presentación					*	*
Implementación	*	*				
Monitoreo			*	*		
Evaluación ex-post			*	*		

Fuente: FLACSO, La sociedad civil frente a la reforma de los organismos financieros internacionales, 1998.

Se puede señalar como ejemplo en esta materia, el enfoque de un proyecto que concebía la participación de las organizaciones sociales como un fin (valor) y como un medio a la vez. Se trata de la experiencia inicial del presupuesto participativo en Villa El Salvador (VES)²³, en Lima. La lógica de este proceso es que la población participe y ejerza vigilancia en las decisiones de inversión del gobierno local. La idea detrás es el acercamiento del gobierno local a la población, ampliando la injerencia de la población en los asuntos locales más allá de su participación en el proceso electoral, que ocurre cada 4 años. Se trata de un enriquecimiento de las relaciones estado – sociedad a nivel del gobierno local.

Para el éxito del referido proceso, el asunto relevante era la participación de las organizaciones vecinales y sociales. De ahí la necesidad de la ampliación y fortalecimiento de sus capacidades de gestión y de instrumentos para la vigilancia del presupuesto municipal.

La población organizada se expresó territorialmente, precisando prioridades de proyectos de infraestructura social en el marco de un plan de desarrollo del distrito definido con anterioridad. Ese involucramiento de la población en las decisiones de inversión a nivel local la hizo partícipe de la gestión de su territorio. La población sentía que no sólo participa mediante su voto sino que decidía y lo que decidía luego se hacía. Esas obras hechas bajo este esquema las ha sentido suyas, se las ha apropiado, legitimando más la acción del gobierno local.

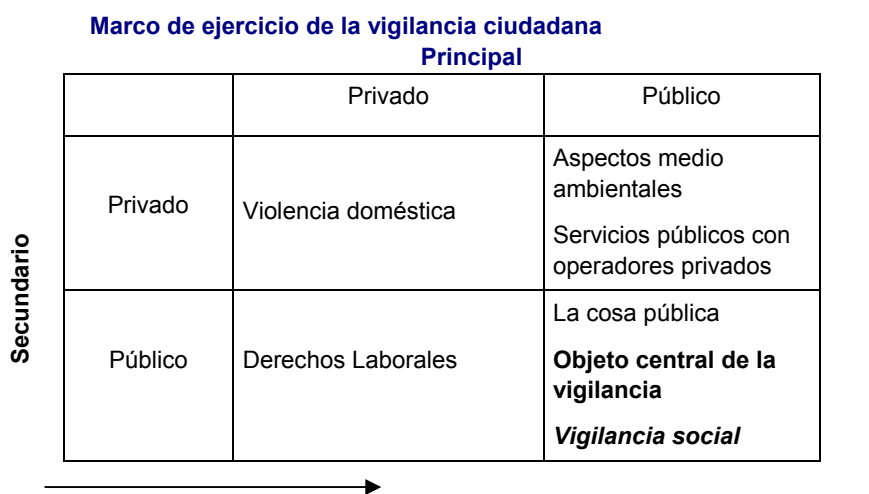
La participación ciudadana, así promovida, facilitó que la población organizada ejerciera vigilancia social sobre las obras municipales que se ejecutaron como resultado de su decisión. Fue un proceso de aprendizaje entre los funcionarios municipales, los contratistas de las obras y la población beneficiaria de ellas. En términos de la sostenibilidad de estas obras, la injerencia que tuvo la población constituye un elemento positivo en dicha dirección.

²³ Llona, Mariana; Soria, Laura y Zolezzi, Mario, Gestión democrática para el desarrollo local: Sistematización de la experiencia de planificación y presupuesto participativo en Villa El Salvador, Programa Urbano desco, Lima, 2003.

La vigilancia: más allá de lo estatal y público

Esta visión amplia de la vigilancia ciudadana, como ejercicio de ciudadanía, tiene un acompañamiento práctico que se ubica en diferentes temáticas. Con un enfoque vinculado a los desc (derechos económicos, sociales y culturales) se encuentran experiencias que hacen un seguimiento de las prácticas laborales de las empresas transnacionales. En este caso la acción de vigilancia recae en una ONG en conjunción con organismos sindicales. En este campo, incluso, se encuentran las denominadas auditorías laborales, que a pedido de empresas transnacionales - por presión de su respectiva sociedad civil - se concentran en supervisar si sus empresas proveedoras locales (localizadas en países en desarrollo) cumplen con los estándares de la OIT (vigilancia ciudadana de la sociedad civil del Norte sobre empresa proveedora del Sur).

En el mismo ámbito se encuentran las experiencias de seguimiento de las políticas públicas vinculadas al tema de la salud reproductiva, por ejemplo. En este campo la labor de las organizaciones de la sociedad civil ha sido muy importante, primero, denunciando la afectación de derechos individuales básicos de la población que fue forzada a prácticas de esterilización durante el régimen fujimorista y, luego, poniendo en alerta a la opinión pública de los retrocesos que en materia de salud reproductiva viene produciéndose a nivel de la política oficial. Situación, esta última, que en su momento generó una serie de conflictos con el Estado (elección del Consejo Nacional de Salud, denuncias de presiones del Movimiento Manuela Ramos).



En la vigilancia ciudadana sobre la actuación del Estado, vigilancia social, se encuentra una diversidad de experiencias, por ejemplo, aquellas concentradas en presentar el comportamiento de las cuentas fiscales (planillas, gastos de inversión, resultados del ejercicio) aquellas denominadas experiencias de análisis independiente del presupuesto y aquellas focalizadas sobre el conjunto del proceso presupuestal (diseño, ejecución, evaluación).

En este mismo campo, público-público, se encuentran los informes de monitoreo sobre determinadas políticas públicas y metas que han sido comprometidas en el transcurso de la diversidad de cumbres internacionales, cuyos acuerdos y compromisos suscritos por el

gobierno nacional los convierten en indicadores de seguimiento y de cumplimiento (equidad de género, derechos del niño, metas sociales, compromisos medio ambientales, etc.).

Pero, también, políticas locales como el proceso de descentralización se convierten en objeto de seguimiento y monitoreo de parte de la sociedad civil: cumplimiento de los plazos establecidos, procedimientos seguidos, instalación de los consejos de coordinación regional, transparencia y rendición de cuentas de las gestiones regionales, por señalar algunas de las características de dicho seguimiento.

Los portales de Internet son los medios privilegiados, como consecuencia de las obligaciones legales, por las distintas entidades públicas para colocar la información necesaria en adecuación a la normativa de transparencia y rendición de cuentas que se debe el Estado hacia sus ciudadanos, se convierten en objeto de la vigilancia ciudadana: no sólo para auscultar la marcha de la cosa pública sino para evaluar si dicho medio reúne las condiciones para favorecer dicho proceso (la vigilancia): facilidad de acceso, de lectura, de oportunidad, pertinencia y relevancia de la información, etc.

Para seguir con lo público, se encuentran experiencias de vigilancia sobre determinados Poderes del Estado, por ejemplo el Congreso de la República: eficacia en la producción legislativa, gastos realizados por partida presupuestaria, ausencias parlamentarias, etc.

1.2. La conceptualización de la Vigilancia

Comprender integralmente la vigilancia implica aproximarnos a cuatro elementos que le dan sustento: los concepto que abordan, las áreas temáticas en las que focaliza su mirada, los tipos de prácticas que desarrollar y los niveles en los que actúa.

. Los Conceptos clave

De la profusión de términos y conceptos que son reiteradamente tocados en el discurso que da cuenta de propuestas teóricas o de prácticas hemos identificado aquellos conceptos clave más empleados por autores y/o instituciones que se dedican a la vigilancia. Algunos son supuestos sobre los cuales se sustenta la concepción misma de la vigilancia como son los referidos a democracia participativa, gobernabilidad, exclusión social, exigibilidad, crisis de representación, acciones de interés público, autonomía de la sociedad civil y forman parte del “discurso” formal sobre vigilancia. Otros como vigilancia, participación, control, ciudadanía, ciudadanos, veedurías ciudadanas, sistema de vigilancia social, se convierten en los conceptos rectores de la vigilancia alrededor de los cuales es necesario centrar la construcción de un marco teórico específico que orienten las propuestas y las prácticas de vigilancia.

Los principales conceptos clave identificados⁴ incorporan un número mayor de términos complementarios y/o derivados. Los que incorporan más términos son los conceptos de: Vigilancia, Participación, Control, Ciudadanía-ciudadanos. El concepto de Sistema de Vigilancia es el más mencionado en nuestro país, aunque no siempre se aluda a una

⁴ Anexo 2: Matriz de conceptos clave utilizados.
DESCO – CAD Vigilancia Social

concepción estricta de sistema, antes bien existe la tendencia a utilizarla para focalizar la necesidad de la vigilancia social en general.

Dentro del concepto genérico de **Vigilancia** están considerados además del de vigilancia propiamente dicha, los conceptos de vigilancia ciudadana, vigilancia social, vigilancia social y/o ciudadana, vigilancia y control ciudadano, y vigilancia de la gestión pública.

En el concepto **Participación** se encuentran incluidos los conceptos de Participación, Participación Ciudadana, Participación Ciudadana decisional y, Derecho de Participación.

El concepto **Control** es uno de los más mencionados y aludidos, sea porque es considerado como un componente de la vigilancia o para diferenciarse de él en tanto no traduciría el ejercicio de derecho sino más bien la fiscalización. Incluye los conceptos de Control, Control Comunitario, Control Ciudadano, Control Directo Ciudadano, Control Indirecto Ciudadano, Control Público, Control Social, Control Social de la gestión pública, Control Social Eficiente, Control Social Participativo, Formas de Control, Control Horizontal, Mecanismos de Control, Derechos de Control Ciudadano.

En el concepto **Ciudadanía-ciudadanos** incluimos los conceptos de Ciudadanía, Ciudadanos, Ciudadanía y Control Ciudadano, y Expansión de la Ciudadanía.

Suelen haber variaciones en la descripción de un mismo concepto. Existen matices que los aproximan o diferencian ya sea en función del autor, la institución que lo asume o el enfoque con que se asume la vigilancia.

Así como existen conceptos comunes existen otros que teniendo la misma denominación evidencian diferentes enfoques, distinciones, divergencias e incluso discrepancias. El análisis efectuado permitió establecer lo común y diferente focalizando los conceptos de mayor incidencia (Vigilancia social/vigilancia ciudadana; participación ciudadana; control social; ciudadanía, ciudadanos) y las diferentes acepciones o significados que se les asigna, caracterizar o describir cada uno de los significados atribuidos así como la precisión de las esferas que estaría privilegiando la conceptualización.

Con relación al concepto de vigilancia social/vigilancia ciudadana encontramos tres significados atribuidos: la vigilancia como fiscalización, la vigilancia como canal participativo y la vigilancia entendida como exigibilidad de derechos. Las dos primeras, es decir, la vigilancia como fiscalización y como canal participativo pueden desarrollarse, según este planteamiento, tanto en las esferas públicas como en las esferas privadas. La esencia del concepto de vigilancia como fiscalización es el control. La esencia del concepto de vigilancia como canal participativo es el derecho a la participación en la vida política, social, económica y cultural. El significado de la vigilancia como exigibilidad de derechos es el ejercicio de los mismos de parte de la población involucrada.

Matriz Diferencial			
	Acepción	Descripción	Esferas
Vigilancia Social / Vigilancia Ciudadana	Vigilancia como fiscalización	Conjunto de acciones de la población dirigidas a velar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos por las instituciones públicas entre los que se encuentran el respeto de los derechos.	<i>Acción dirigida a instituciones estatales</i>
			<i>Acciones dirigidas a instituciones estatales y no estatales</i>
	Vigilancia como canal participativo	Derecho a la participación en la vida política, social, económica y cultural. Acciones orientadas al control de la gestión pública.	<i>Acción dirigida a instituciones estatales</i>
			<i>Acciones dirigidas a instituciones estatales (centrales y locales) y no estatales.</i>
Exigibilidad de derechos	La prioridad de la vigilancia social es la exigibilidad de los derechos por parte de quienes deben ejercerlos para su posterior cumplimiento		

El concepto de participación ciudadana tiene dos significados que podrían ser considerados como diferentes: el significado de acción como ejercicio de derechos y el significado como control. El primero remite a la intervención para la toma de decisiones tanto en las esferas públicas como privadas, el segundo remite a la fiscalización limitada a los asuntos públicos.

Matriz Diferencial			
	Acepción	Descripción	Esferas
Participación ciudadana	Acción como intervención	Injerencia ciudadana en asuntos públicos y privados a través de acciones que implican la toma de decisiones, la gestión, el control, etc.	<i>En asuntos públicos y privados</i>
	Acción únicamente como control	Control ciudadano en asuntos públicos	<i>En asuntos públicos</i>

El concepto de control social asume igualmente una doble connotación: asumido como derecho a la fiscalización de la gestión pública tanto en la esfera de las entidades del Estado como en las entidades no estatales de manera tanto individual como colectiva. Asumido como vigilancia expresa el derecho y el deber de los ciudadanos a controlar la gestión pública estatal ya sea de manera individual o colectiva.

Matriz Diferencial			
	Acepción	Descripción	Esferas
Control social	Como derecho	Derecho de la sociedad civil a fiscalizar la gestión pública (manejo de recursos; cumplimiento de compromisos y funciones; y respeto de derechos) expresado en acciones concretas.	<i>Gestión pública estatal</i>
			<i>Gestión pública estatal y no estatal</i> <i>Acción únicamente colectiva</i> <i>Acción colectiva e individual</i>
	Como vigilancia	Derecho y deber del ciudadano para que individual o colectivamente vigile, revise y controle la gestión pública estatal	

Los conceptos de ciudadanía y de ciudadanos tienen en esencia una misma acepción que alude al ejercicio de derechos. La diferencia radica en que para unos el ejercicio de la ciudadanía y del ser ciudadanos esta limitado a los derechos políticos y para otros es un concepto amplio que supone el ejercicio de todos los derechos conocidos como Derechos Económicos y Sociales.

Matriz Diferencial			
	Acepción	Descripción	
Ciudadanía	Ejercicio de derechos políticos	Participación política de la población en asuntos públicos. Supone el reconocimiento de derechos políticos por parte del Estado.	
	Ejercicio de todos los derechos	Concepto amplio que implica no sólo la participación política de la población en asuntos públicos sino también en asuntos privados. Va más allá de los derechos políticos. El verdadero ejercicio ciudadano supone la inclusión a través del reconocimiento y respeto de derechos políticos, económicos y culturales.	
Ciudadanos	Concepto limitado a Derechos Políticos	Hombres y mujeres sujetos de derechos y deberes a partir de una edad determinada	
	Concepto amplio que abarca toda clase de derechos	Todas las personas al margen de la edad son portadoras de derechos. Así, el espectro ciudadano se amplía.	

Las dos acepciones que presenta el concepto de sistema de vigilancia social aluden a un sistema que se refiere a la actuación de la sociedad civil y su derecho a información y vigilancia y, de otro lado, a un sistema que se corresponde sólo con la actividad de acceder a la información.

Matriz Diferencial			
	Acepción	Descripción	Esferas
Sistema de vigilancia social	Mecanismos de información y acción (fiscalización)	Mecanismos mediante los cuales la población controla y/o vigila a las instituciones en el uso transparente de recursos y en el cumplimiento de objetivos y metas.	<i>Dirigido a instituciones estatales (centrales y locales)</i>
			<i>Dirigido a instituciones estatales (centrales y locales)</i>
	Mecanismos sólo de información	Mecanismos de acceso a información sobre la gestión de las instituciones	

Dos conceptos que a pesar de su uso como sinónimos tienen significación diferente son los de vigilancia ciudadana y vigilancia social y esta diferencia reflejaría dos marcos conceptuales. La vigilancia ciudadana refleja un marco conceptual inclusivo que considera como objeto de la vigilancia los derechos humanos en general y la pertinencia de su accionar en cualquier ámbito o esfera en que éstos se concretan. Asume a su vez la potestad de realizar acciones tanto a nivel de individuos, como de colectivos u organizaciones. La vigilancia social reflejaría un marco exclusivo focalizado y más especializado que considera como objeto de la vigilancia las actividades del Estado y fundamentalmente los Programas Sociales que se ejecutan ligados a la lucha contra la pobreza.

Las áreas temáticas objeto de la vigilancia

Dos son los criterios que nos han permitido precisar las áreas temáticas dentro de las cuales se inscribe el trabajo de las instituciones y las prácticas de vigilancia que se realizan. Tuvimos en consideración:

1º. Los rubros generales dentro de los cuales se articulan y/o agrupan temas centrales, específicos o afines que son materia u objeto de la vigilancia que efectúan las instituciones. Las instituciones suelen privilegiar un área temática y dentro de ella abordar temas específicos incorporando dentro de ellos aquellos aspectos (puntos) que les dan integralidad en función a sus objetivos institucionales.

Por ejemplo Género, que alude a una temática amplia y compleja es considerada un área. Dentro de ella se estarían incorporando todos aquellos puntos específicos que configuran la problemática integral de género.

2º. Las funciones que tiene el Estado alrededor de las cuáles suelen estructurarse y desarrollarse los Programas Sociales, objetos de la vigilancia social.

Las áreas temáticas son:

. Juventud

Alude a los temas referidos a la problemática social, económica, política y cultural que afectan a la juventud y a las actividades para favorecer su participación y presencia en la vida nacional.

. Justicia

Alude a la defensa de los derechos humanos en general, al desarrollo humano, la justicia, el cumplimiento de las normas comunes a nivel nacional e internacional. Incluye el derecho a la propiedad en general. Incorpora temas referidos al funcionamiento del Poder Judicial y a la elección de sus Magistrados.

. Educación

Se refiere a las políticas educativas, a la calidad de los servicios que se brindan, a la generación de una cultura de valores, al desarrollo de la persona y a la calificación de recursos humanos a través de actividades educativas y de capacitación.

. **Economía**

Referido a indicadores y estándares económicos, presupuestos, deuda externa, financiamiento de proyectos, mercado de valores, banca, comercio, transparencia fiscal y manejo de recursos públicos.

. **Género**

Referido a todos los aspectos vinculados a la mujer y sus derechos sexuales y reproductivos, a la salud, al desarrollo humano, al acceso a la información, a la formación de ciudadanía, a la conculcación de sus derechos, a la vigilancia del cumplimiento de políticas, programas, proyectos y planes del Estado así como a las políticas públicas que las aluden.

. **Derechos laborales**

Alude al cumplimiento de las leyes, normas y derechos nacionales e internacionales que tienen los trabajadores producto de su relación de trabajo con las empresas.

. **Medio ambiente**

Trata sobre la preservación del medio ambiente de todas aquellas actividades que lo amenacen.

. **Exigibilidad de derechos internacionales**

Trata sobre el seguimiento a las normas y derechos internacionales que deben cumplir los Estados en función a los compromisos adquiridos.

. **Desarrollo Local y Regional**

Incluye todos los aspectos referidos a la promoción del desarrollo local y regional, a los presupuestos participativos, la planificación estratégica, al proceso de descentralización y las acciones para institucionalizarlo así como a los programas sociales de sus ámbitos geográficos.

. **Desarrollo Social**

Incluye todos los aspectos referidos al desarrollo nacional; a la planificación y promoción del desarrollo, la descentralización, los programas sociales que buscan mejorar las condiciones de vida de los más pobres, así como a las políticas sociales que implementa el Estado.

. **Democracia**

Se refiere a la construcción de una institucionalidad democrática que incluye el empoderamiento ciudadano y la transparencia electoral; a la práctica de transparencia institucional y a una conducta adecuada de los gobernantes; a la vigencia de una cultura democrática, de una cultura de responsabilidad, ética y probidad en la gestión pública; a la información y a la vigilancia social.

. **Servicios públicos y privados**

Alude a las instituciones que garantizan una adecuada prestación de los servicios que brindan a la comunidad instituciones públicas y privadas, a garantizar el respeto a los derechos de los consumidores, a la construcción de una cultura de acceso a la calidad de los servicios; y a la sana competencia.

. Defensa Nacional

Alude a la defensa y seguridad nacional del país mediante la participación de las Fuerzas Armadas, fundamentalmente en el frente externo.

. Energía y minas

Alude al tema de la inversión privada y las actividades minero-energéticas buscando el desarrollo sostenible, incentivando la investigación, la capacitación, la preservación del medio ambiente y el desarrollo de los recursos minerales.

. Transportes y comunicaciones

Se refiere a temas sobre vías de transporte y servicio de comunicaciones de todo tipo que favorezcan la conexión e integración en el país y entre países.

. Interior

Alude a garantizar, mantener y restablecer el orden interno entre las personas y la comunidad.

Los tipos de prácticas de vigilancia

La vigilancia social se expresa en las prácticas que se realizan. Independientemente de sus ámbitos de ejecución, de las áreas temáticas involucradas, de los actores que las ejecutan así como de las esferas de intervención, existen cuatro tipos de prácticas que se han ido consolidando como necesarias y que advierten cierto nivel de especialización de las instituciones que las realizan y del personal que las ejecutan. Existen sin embargo experiencias que combinan más de un tipo de práctica.

Los tipos de prácticas son:

- a. Prácticas de vigilancia directa.
- b. Prácticas de elaboración de instrumentos para la realización de actividades de vigilancia.
- c. Prácticas de formación y calificación de recursos humanos.
- d. Prácticas de habilitación y difusión de información.

a. Las prácticas de vigilancia directa

Como su nombre lo indica supone el ejercicio del derecho de vigilancia y participación ciudadana a través de acciones de vigilancia directa a instituciones, organizaciones, autoridades, procesos de gestión.

Las experiencias encontradas nos remiten tanto en el caso de las internacionales como de las nacionales a la vigilancia que se efectúa desde la sociedad civil a las instituciones y organismos del Estado y al cumplimiento de las leyes y derechos. En tal sentido están centradas en la observación de la gestión de la administración pública en todos sus niveles aunque existe una mayoritaria concentración de experiencias en los gobiernos locales. Esta vigilancia sobre la gestión “verifica” tanto los planes, programas o proyectos

de desarrollo como los procedimientos económicos y contables que supone su ejecución así como el fomento o limitación a la participación ciudadana.

También hemos encontrado prácticas directas a nivel de concreción o no de derechos políticos como son la observación de procesos electorales, los bancos de datos sobre políticos y el cumplimiento de acuerdos y compromisos electorales de los políticos ya elegidos.

Otro rubro interesante es el de las prácticas centradas en el área educativa, sea para el control y verificación de la calidad de la educación y las prácticas de vigilancia a la gestión de los centros educativos, su vinculación con el desarrollo o la generación de vivencias de participación a los educandos.

b. Las prácticas de elaboración de instrumentos para la realización de actividades de vigilancia

Son aquellas que buscan fundamentalmente la generación de instrumentos que eleven la calidad de los resultados de las prácticas de vigilancia directa. Estas prácticas suelen tener como productos la precisión de variables, indicadores, estándares, criterios, escalas que puedan ser generalizables para determinadas áreas o temas. Generalmente son prácticas que demandan la participación de profesionales y técnicos con alto nivel de calificación y especialización así como insumos técnicos actualizados.

Suelen realizarse en centros académicos y de investigación ya que los instrumentos que producen se refieren a áreas especializadas generalmente de orden económico, financiero, presupuestario o mediciones sociales rigurosas.

c. Las prácticas de formación y calificación de recursos humanos

Son prácticas privilegiadas por las ONGs en tanto permiten calificar y capacitar al recurso humano que hará de manera directa la vigilancia. Supone la transferencia de información, metodologías e instrumentos para conseguir resultados cada vez más consistentes, pertinentes y válidos.

Este proceso de capacitación está usualmente aparejado con la elaboración y producción de la información y los contenidos así como la elaboración de material específico para las capacitaciones que brindan.

Estas prácticas frecuentemente culminan con la conformación de comités de vigilancia que luego son monitoreados por las mismas instituciones.

La formación y calificación de recursos humanos suelen ser incluidas como Programas de Capacitación en las prácticas de ejecución directa y en las de difusión de información.

d. Las prácticas de habilitación y difusión de información.

Estas pueden ser realizadas tanto desde las instituciones y organizaciones del Estado como desde la sociedad civil. La diferencia estará dada por el objetivo que se pretende y la naturaleza de la información.

La práctica de habilitación de la información desde la sociedad civil está centrada en la conceptualización, definición y elaboración de los contenidos y criterios básicos que permitirán el desarrollo estructurado del tema; en la difusión del tema para su posicionamiento en las agendas públicas y privadas y en brindar información actualizada sobre resultados específicos materia de la experiencia.

La práctica de habilitación de información desde las instituciones y organismos del Estado está centrada en brindar información sobre las actividades que realizan y son insumos para poder ejercer con solvencia y conocimiento las prácticas de vigilancia. Una constatación que podemos generalizar es que esta práctica supone una voluntad política en todos los niveles de decisión de la estructura del Estado, desde los ministerios pasando por organismos descentralizados y los gobiernos locales.

Los Niveles de la vigilancia

Para efectos de revisar los niveles de vigilancia social se asume el criterio de la organización del Estado de acuerdo a lo establecido en la Constitución y su normas de desarrollo. El criterio básicamente tiene que ver con la descentralización del país, ya que está en función de la mayor o menor cercanía con el ciudadano, y adicionalmente con la mayor o menor facilidad para realizar la vigilancia.

Así, consideramos que son tres los niveles de actuación de las diferentes tipos de prácticas que dependen en general del Estado como sujeto vigilado.

En primer lugar, tenemos un **nivel Macro**, que implicaría la vigilancia al Estado y a la ejecución de sus funciones a nivel centralizado. La vigilancia se realiza fundamentalmente a las acciones que ejerce y realiza el Gobierno Central (Poder Ejecutivo), a través de sus diferentes sistemas, funciones y entidades. También se encuentra en este nivel las acciones de vigilancia al Poder Legislativo y al Poder Judicial. A éste último de manera centralizada.

El segundo nivel de acción es el que se denomina **nivel Meso**, referido principalmente a la ejecución de una vigilancia a los Gobiernos Regionales que tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia que, por lo mismo, genera un especial interés de la población por observar a nivel de ejecución sus proyectos, presupuestos, actividades y funciones.

El tercer **nivel es el Micro**, que básicamente es la vigilancia de las acciones que realiza el Gobierno Local para el desarrollo de la comunidad o localidad y donde los intereses se plasman en acciones más concretas y necesidades más precisas. Por ejemplo, en la ejecución de un programa para la construcción de obras públicas que generen la

satisfacción de determinada necesidad de la comunidad y que el Estado se entiende en la obligación de financiar su construcción.

En cada uno de estos tres niveles el Estado tiene la obligación de brindar acceso a la información para el ejercicio del derecho a la vigilancia por parte de los ciudadanos, y adicionalmente a otorgar la información necesaria a través de los portales y demás herramientas.

Acogiendo una visión más amplia de este tema, podrá ubicarse en cada uno de los niveles la vigilancia que se realice a entidades que no son del sector público. Así, dependerá de su nivel de centralización o descentralización para ser ubicado en los niveles correspondientes.

1. 3. Los actores de la vigilancia

Los actores desde la óptica de la vigilancia social son dos. Uno es la sociedad civil que actúa desde la demanda en tanto es el que observa, vigila y advierte sobre el desempeño y los resultados de su observación. El otro es el Estado que actúa desde la oferta, brindando información que facilite la actuación de la sociedad civil.

En uno y otro caso, es decir las instancias que vigilan y las que brindan información, tienen diferentes desempeños, intencionalidades, ubicaciones y por supuesto prácticas.

En el lado de la sociedad civil las instituciones que efectúan vigilancia cubren un amplio espectro y se encuentran ubicadas en los diferentes sectores de la sociedad. Van desde ONGs, pasando por Centros Académicos, organismos de cooperación, organizaciones de base, redes de trabajo conjunto, fundaciones, asociaciones de consumidores e incluso ciudadanos que de manera individual o agrupados de manera temporal ejercen su derecho a la vigilancia.

Desde el Estado existe una gran variedad ya que depende del nivel en el que se oferta la información y se realiza la vigilancia, hasta el tipo de organismo y su ubicación en el mapa de la estructura del Estado.

Los actores de la demanda: La Sociedad Civil

. Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGS)

Desde la sociedad civil la presencia mayoritaria es de las ONGs, que se han constituido expresamente para abordar el tema, o que ya existiendo, han ampliado sus áreas o líneas de trabajo, impulsadas ya sea por la necesidad de ejercer de manera directa las acciones de vigilancia, o por la necesidad de las organizaciones de base, población o comunidades con las que trabajan para que puedan ejercer su derecho de vigilancia directa en sus áreas geográficas, espacios públicos en las que operan y/o autoridades con las que se relacionan.

Sus principales actividades están centradas en posicionar el tema, difundir información, en calificar y capacitar los recursos humanos para ejecutar las acciones de vigilancia, en

la propuesta de metodologías válidas y generalizables; y en la elaboración de materiales sobre el tema. Trabajan igualmente impulsando la conformación de Comités de Vigilancia.

Integran usualmente redes para potenciar el trabajo con otras instituciones afines y/o complementarias de modo que su actuación tenga un mayor alcance.

. Los centros académicos

Son básicamente las Facultades o Departamentos de Economía, Ciencias Políticas, o Ciencias Sociales, de universidades públicas o privadas y Centros o Institutos de Investigación que han introducido el tema a partir de sus inquietudes particulares y/o propuestas interinstitucionales favorecidas a veces por la Cooperación Internacional. La mayoría no ejerce la vigilancia de manera directa pero que sí aportan a la calidad de sus resultados, sin embargo, si existen proyectos en el que si se hace vigilancia de manera directa. Básicamente, están dedicadas a la elaboración y provisión de instrumentos, indicadores e investigaciones para homogenizar variables, estándares y criterios generalizables en áreas especializadas que hagan a los resultados válidos, coherentes y consistentes y de esta manera convertir en fiables a las instituciones, organizaciones y personas que ejecutan vigilancia.

.Los Organismos de Cooperación

Han logrado incorporar en los programas y/o proyectos que apoyan como un instrumento de lucha contra la pobreza y la corrupción, el control ciudadano. Su labor se centra en posicionar y difundir el tema a través del desarrollo de eventos, mesas de trabajo, grupos de acción con la sociedad civil; así como incluir las llamadas “condicionalidades positivas” apoyando el ejercicio transparente en el diseño, ejecución, gestión y evaluación de los Programas o Proyectos que son ejecutados por los organismos públicos que financian.

. Las organizaciones sociales de base

Sobre el protagonismo de las organizaciones sociales de base y los grupos de ciudadanos es que se está cimentando la construcción de una cultura de vigilancia. En la actualidad se encuentran en un proceso de asumir a la vigilancia como su derecho y descubrir los espacios, instituciones y autoridades sobre los cuales pueden ejercer vigilancia en beneficio de la población y sus organizaciones.

Están incluidas todas aquellas organizaciones de la población, de mujeres, asociaciones de pobladores, de vecinos, comunidades urbanas o rurales, organizaciones de segundo nivel, federaciones, de jóvenes, que ejercen su derecho de vigilancia sobre aquellos aspectos que suelen afectar su vida cotidiana e inmediata.

Detrás de ellas se encuentra casi siempre una ONG como promotora o impulsora de la conformación de sus Comités de Vigilancia, como capacitadora para brindar la información indispensable para el ejercicio de la función y también como soporte técnico para la habilitación de instrumentos de vigilancia y control.

. Las redes de trabajo conjunto

Son las alianzas interinstitucionales conformadas principalmente para ejercer presión y exigibilidad en el cumplimiento de las normas nacionales o internacionales y reclamar por derechos vulnerados. Aportan de manera importante con casos específicos y a la construcción de una metodología generalizable de vigilancia y control a nivel internacional.

Las redes son importantes en tanto constituyen centros de intercambio de información, logran un mayor impacto en la vigilancia y obtienen consensos que son transmitidos a la ciudadanía en general.

. Las Fundaciones

Si bien se pueden confundir con otras organizaciones ya señaladas, las hemos separado principalmente por las experiencias recabadas a nivel internacional. Son instituciones de carácter privado promovidas por familias o empresas en cumplimiento de su rol de responsabilidad social, abocadas a desarrollar actividades de construcción y consolidación de ciudadanía y del estado de derecho.

Aportan principalmente en la temática referida a el desarrollo humano, la cultura, las artes, y la calificación y potenciación de los recursos humanos, abarcando las áreas educativas, de desarrollo social y de democracia.

. Asociaciones de consumidores

Creadas para facilitar y vigilar la libre competencia de las empresas, interviniendo en aquellas situaciones en que se produzca prácticas que limiten la libre competencia o se configure un abuso de posiciones dominantes o monopólicas. Tienen como misión defender a los consumidores y usuarios.

. Ciudadanos individuales o agrupados temporalmente

En este caso se trata de ciudadanos que individualmente o grupalmente de manera temporal realizan acciones de vigilancia. El interés que pretenden proteger va más allá que el personal (de lo contrario no podría sostenerse que se trata de una acción de vigilancia), protegiendo a una colectividad. El gran límite de esta forma de vigilancia es que reduce las posibilidades del acceso de la información y de los resultados de la misma.

Los actores de la oferta: El Estado

El Estado es un actor privilegiado de la vigilancia. Ejerce esta función en una doble dimensión: promoviendo la participación y vigilancia de la ciudadanía y la sociedad civil sobre sus acciones y actos de gobierno; y fiscalizando y controlando sus propias acciones y actos para lo cual cuenta con agencias y oficinas especializadas de fiscalización y control que operan al interior de sus instituciones u organismos. En este último supuesto, técnicamente no podemos mencionar de vigilancia, sin embargo, esa fiscalización y control puede ayudar a los ciudadanos a realizar un mejor control, ya que por un lado, se pueden utilizar esas herramientas y elementos en la vigilancia social y

adicionalmente, porque los ciudadanos pueden ejercer la vigilancia sobre la propia fiscalización y control.

Debe destacarse la importancia del Estado como actor de la vigilancia, porque en primer lugar, será el principal productor del insumo esencial de la vigilancia que es la información; en segundo lugar, porque puede ser el gran propulsor de la participación de la ciudadanía en los asuntos del Estado; en tercer lugar, porque puede generar la creación de herramientas útiles para ejercer la vigilancia (especialmente mediante la innovación tecnológica); y en cuarto lugar, porque genera la creación de las bases fundamentales para el mantenimiento de esa relación de doble vía que genera la vigilancia.

Para la participación el Estado implementa mecanismos de información oportuna, válida y confiable sobre sus actividades a ser brindada a los ciudadanos de manera individual u organizada.

El Estado está obligado generalmente por la normatividad o por las presiones de los organismos de cooperación, para poner en práctica una cultura de “servicio público” y una cultura de transparencia, ética y honestidad que brinde información y le rinda cuentas sobre su gestión a toda la ciudadanía. También la normativa es exhaustiva en el denominado control interno.

Como se ha dicho anteriormente, las instituciones y organismos del Estado como actores de la vigilancia se ubican en tres niveles, desde un criterio de descentralización o de cercanía con la población. En principio, a mayor cercanía mayores posibilidades de vigilar, sin embargo, en términos generales, esto no sucede en la realidad, básicamente porque el cambio en la cultura de la transparencia está dándose de arriba hacia abajo, y porque la información en el nivel más centralizado actualmente es mayor y mejor que en los otros niveles.

También dentro de la oferta de la vigilancia podemos encontrar a entidades privadas, como es el caso de las empresas que brindan servicios públicos y que tienen la obligación de dar información al ciudadano.

Los organismos del Estado identificados a nivel internacional no fueron muchos. A nivel nacional hemos considerado a todas las instituciones y organismos del Estado. Todos ellos aparecen con portales de información denominados Portales de Transparencia, lo que pone en evidencia la mayor disposición del Estado para brindar información que facilite las diversas acciones de vigilancia. Esta actitud forma parte tanto del proceso de construcción y fortalecimiento de la sociedad civil como de las condicionalidades positivas que están ejerciendo las multilaterales en el marco de la construcción de la gobernabilidad local.

Un tema por estudiar es como en este carácter bidireccional de la vigilancia, ésta influye en la oferta que brinda el Estado, sobre todo en lo que se refiere al tipo de información que el Estado debe brindar sin un pedido expreso, y como los servidores públicos internalizan la visión desde el ciudadano. Asimismo, como la oferta brindada por el Estado condiciona la demanda, y que tipo de oferta no está siendo utilizada adecuadamente por los ciudadanos.

2. El estado de la Vigilancia

Dar cuenta del estado de la vigilancia, sea ciudadana o social, significa enfocar dos elementos que la determinan y caracterizan, por un lado, los actores involucrados, ya sea la sociedad civil o el Estado, representados por sus instituciones, organismos y organizaciones involucrados en el proceso de la vigilancia; y, por otro lado, las prácticas concretas que desarrollan los actores involucrados.

2.1 Las instituciones de la Sociedad Civil y del Estado: actores de la vigilancia

En general hemos identificado ciento cincuenta y una (151) instituciones vinculadas a la vigilancia, de las cuáles setenta y ocho (78) corresponden al Perú y setenta y tres (73) a otros países. El número encontrado nos confirma el auge y la prioridad que viene siendo dado al tema. Para efectos del mapeo hemos tomado una fotografía de aquellas más importantes y cuya información era accesible, en Latinoamérica.

De las instituciones distintas a las peruanas, tres (3) operan como instituciones mundiales que abordan el tema desde distintos ángulos (Transparencia Internacional, el Banco mundial y Control Ciudadano), aunque algunas de ellas tienen organizaciones establecidas en cada uno de los países.

De las setenta (70) instituciones restantes, tres de ellas tienen un ámbito regional (Latinoamérica) y las demás son nacionales, distribuidas geográficamente de la siguiente manera:

País	Nº de Instituciones
Argentina	5
Bolivia	5
Brasil	3
Chile	11
Colombia	13
Costa Rica	1
Ecuador	5
El Salvador	1
Guatemala	4
México	7
Nicaragua	1
Panamá	1
Paraguay	4
República Dominicana	2
Uruguay	2
Venezuela	2

En la muestra identificada los países con mayor número de instituciones que trabajan los temas de vigilancia son Colombia, Chile y México. Con número igual de instituciones encontramos a Argentina, Bolivia y Ecuador. Un tema por desarrollar es las razones por

las cuáles se ha logrado identificar un número mayor en los países mencionados, si eso responde a una mayor conciencia de la población, si existe un factor común o simplemente responden a situaciones especiales de cada país.

Las instituciones peruanas setentiocho (78). Treinticinco (35) corresponden a la sociedad civil y cuarentitrés (43) corresponden a las instituciones del Estado. De las instituciones de la sociedad civil identificadas catorce (14) tienen alcance nacional, catorce (14) trabajan en Lima, una (1) en Lima y Callao, tres (3) en Piura, una (1) en Arequipa, una (1) tiene cobertura simultánea en Lima, Trujillo, Cusco, Puno y Arequipa y otra (1) que opera simultáneamente en Cusco, Ancash, Cajamarca, La Libertad, Arequipa, Lima, Huancavelica, Piura.

Las instituciones del Estado de nuestro país todas tienen alcance nacional.

Las instituciones de la sociedad civil

De las instituciones de la sociedad civil las que se dedican en mayor número a la vigilancia son las organizaciones no gubernamentales - ONGs⁵. Luego están las Redes Interinstitucionales⁶, los centros académicos⁷, las fundaciones⁸, los organismos de cooperación⁹, las organizaciones sociales de base¹⁰ y las asociaciones de consumidores¹¹.

En general las instituciones de la sociedad civil centran su trabajo mayoritariamente en las áreas temáticas que tienen que ver con democracia, desarrollo social, desarrollo local y regional, justicia, educación y género. Son relativamente pocas las que trabajan juventud, derechos laborales, servicios públicos y medio ambiente. Y son pocas las que abordan las funciones del Estado relativas a defensa nacional y gobierno interior.

Esta configuración de las áreas temáticas en las que trabajan las instituciones evidenciarían la apuesta desde la sociedad civil por garantizar la construcción de una democracia con desarrollo social y justicia, de una cultura de probidad, transparencia y ética que fortalezcan las instituciones del Estado y las propias; la lucha contra la corrupción como un compromiso de supervivencia e identidad nacional.

Podemos afirmar que se está en un proceso de especialización creciente que permita ejercer con solvencia y conocimiento la vigilancia en áreas temáticas específicas. La especialización es muy importante por que va focalizando las áreas y temas de las instituciones involucradas a la par que se especializa al personal que hace vigilancia así como afina y valida los instrumentos y metodologías necesarias.

⁵ Anexo 3 - Las instituciones de la Sociedad Civil. Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo ONGs.

⁶ Anexo 4 - Las instituciones de la Sociedad Civil: Las redes interinstitucionales.

⁷ Anexo 5 - Las instituciones de la Sociedad Civil: Los centros académicos.

⁸ Anexo 6 - Las instituciones de la Sociedad Civil: Las Fundaciones

⁹ Anexo 7 - Las instituciones de la Sociedad Civil: Los organismos de cooperación

¹⁰ Anexo 8 - Las instituciones de la Sociedad Civil: Las organizaciones de base

¹¹ Anexo 9 - Las instituciones de la Sociedad Civil: Las Asociaciones de Consumidores

Este nivel de especialización no implica necesariamente formación profesional calificada que sí bien es necesaria en determinados temas, cuando es efectuada por organizaciones de base, se aluden más al conocimiento directo que suelen tener sus integrantes, sobre áreas que los comprometen en sus espacios y vida cotidiana.

. Las instituciones del Estado¹²

Como actores dentro del Estado se han considerado todos los ministerios, instituciones, organismos y oficinas en sus diferentes niveles de articulación al gobierno nacional: gobierno central, regional y local. Se han identificado cuarenticuatro (44) instituciones nacionales y nueve (9) de otros países.

Asumimos que tanto la existencia de sitios web como su actualización presentan los mismos problemas de pertinencia, actualidad, generalidad y rigurosidad de la información. Asumimos también que es determinante la voluntad política de los responsables de las instituciones, organismos y oficinas independientemente de su ubicación en la estructura del Estado. Es común que un funcionario de mando medio pueda trabar toda una actividad de vigilancia, por su “excesivo celo” administrativo.

En nuestro país lo que evidenciamos es la generalización de una cultura de la desconfianza que limita las posibilidades de concertación, acuerdo y compromiso para que ambos actores puedan “confiar” en las buenas intenciones e información del otro; la eficiencia; la utilización correcta y pertinente de los recursos; y, la apuesta por la formación de una cultura de exigencia y vigencia de los derechos de los ciudadanos.

En las instituciones y organismos del Estado las áreas temáticas mayormente cubiertas con información sobre sus actividades son las vinculadas a programas de desarrollo social, provisión de servicios públicos, presupuesto y economía. No todas tienen el mismo nivel de información suficiente ni realizan una actualización oportuna.

Podrían considerarse como áreas temáticas casi especializadas en Estado las vinculadas al Gobierno Interior y a la Defensa Nacional.

Tanto las instituciones de la sociedad civil como del Estado se encuentran en un proceso de aprendizaje de las prácticas de vigilancia. El eje de ese aprendizaje es la formación de capacidades para brindar información y para analizar la misma.

2.2. Las prácticas de Vigilancia

. Las prácticas identificadas

El mayor número de prácticas ejecutadas por los actores son las de ejecución directa¹³. Generalmente son realizadas por ONGs en el campo municipal o de gobiernos locales.

¹² Anexo 10 - Las instituciones del Estado

¹³ Anexo 11 - Matriz de prácticas de ejecución directa

Existen también las experiencias de ejecución directa realizadas por organizaciones sociales de base, aunque no son mayoritarias.

Las prácticas de ejecución directa a nivel internacional son realizadas en Colombia, México y Argentina, por instituciones que tienen larga trayectoria en el tema.

Para el caso de Perú tenemos poco tiempo realizando el trabajo de vigilancia social que es promovido y realizado fundamentalmente por organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil. La promoción se refleja, por un lado, en la misma labor de vigilancia de manera directa en sus espacios de especialización y en sus ámbitos de acción; y de otro, por la motivación y capacitación a las organizaciones de base con las que trabajan para que ejecuten prácticas directas. Se constata que las experiencias de organizaciones de base tienen una organización no gubernamental que las acompaña.

Un segundo grupo de prácticas son las de habilitación y difusión de información donde el rol protagónico, por la naturaleza misma de su función, la tiene el Estado¹⁴. Las prácticas de elaboración de instrumentos para la vigilancia¹⁵ están ubicadas en un tercer lugar y la mayoría se corresponden con prácticas de instituciones internacionales. Las prácticas de formación y calificación de recursos humanos¹⁶ son en la actualidad aún minoritarias y esta afirmación opera a nivel nacional y de otros países.

Existen experiencias que combinan los 4 tipos de prácticas. Son más frecuentes en otros países que a nivel nacional. En el Perú identificamos dos prácticas concretas y a nivel de otros países encontramos doce experiencias¹⁷.

Las áreas temáticas que concentran las prácticas registradas¹⁸ están ligadas a la democratización de la sociedad y al desarrollo social. Se realizan o se han realizado prácticas centradas en el control de procesos electorales, en los procesos anticorrupción, en la observación de las gestiones administrativas municipales, en la transparencia en el manejo de recursos, licitaciones y todo aquello que tenga que ver con la búsqueda de una cultura de transparencia y de servicio público. La mayoría se concentran en la observación del Estado, en su rol, en su gestión administrativa y económica, fundamentalmente en los programas sociales que implementan, en la gestión de sus funcionarios de todos los niveles y ámbitos de acción (congresistas, magistrados, alcaldes, ministros, jueces, autoridades regionales, etc.), en los proyectos que ejecutan y los presupuestos que manejan.

Un área importante de vigilancia está referida a la educación. Tanto a nivel de otros países como en el Perú, son materias de interés la calidad de la educación, las políticas públicas que garanticen estándares educativos básicos, la escuela como espacio de formación de una cultura de vigilancia y de ejercicio de derechos, etc.

¹⁴ Anexo 14 - Matriz de prácticas de habilitación y difusión de información

¹⁵ Anexo 12 - Matriz de prácticas de elaboración de instrumentos para la realización de actividades de vigilancia

¹⁶ Anexo 13 - Matriz de prácticas de formación y calificación de recursos humanos

¹⁷ Anexo 15 - Matriz de prácticas integrales

¹⁸ Anexo 16 - Matriz de prácticas por áreas temáticas.

También es destacable el desarrollo de experiencias de vinculadas a la temática de género, en la que se aborda diversidad de temas, incluidas las experiencias en las que participan un número mayor de mujeres, como puede ser el caso de determinados programas sociales.

Otra constatación interesante que se aprecia en estas prácticas es la relevancia de los comités mixtos integrados tanto por representantes de la sociedad civil como por representantes del Estado, como es el caso, en otros países y en el nuestro en materia de gobiernos locales. También es interesante la experiencia de las mesas de concertación donde existe esa relación entre el Estado y la sociedad civil. Si bien hay quienes se oponen a una vigilancia en la que se integren representantes del Estado, ya que pueden ser jueces y parte, desde nuestro punto de vista, son recomendables esas experiencias si es que tienen resultados concretos y contribuye a resolver los problemas que aquejan a la población. En realidad no se trata que tenga un rol de juez y parte, ya que no se trata de un juicio, sino de crear los incentivos y los controles para que el accionar estatal se modifique en beneficio de la población.

Hay diversos elementos que condicionan la actividad de la vigilancia. Uno de ellos es el referido a la información. Se podrá vigilar en aquellos en los que exista la información suficiente para poder realizarla. En la que no exista información sobre los procesos, sobre las herramientas que se utilizan no será posible realizar una vigilancia adecuada. También son elementos el interés y la utilidad que tenga la vigilancia. Existe, además, otro elemento que aparece como recurrente en la elección del tema y es el contexto político-social. Este direcciona en muchos casos las prácticas de vigilancia ciudadana, sobre todo en las instituciones de la sociedad civil que tienen presencia en la opinión pública y cuya participación en algún tema controversial de actualidad tiene efectos de difusión importante ya sea por la autoridad moral o profesional de sus miembros, por el reconocimiento de su trabajo o por la solvencia de sus resultados.

Las experiencias más comunes están vinculadas a lo más cercano, a lo cotidiano o lo que es considerado como lo más importante para las organizaciones involucradas. Por ejemplo, en el Perú el reparto de alimentos del PRONAA es objeto de vigilancia por las mujeres organizadas de los comedores populares. Sin embargo, puede notarse que existe una división del trabajo de vigilancia, ya que además de la labor inmediata del reparto de alimentos, existe otra vinculada al propio funcionamiento del Programa de Alimentación que compromete más a las organizaciones de mujeres de segundo nivel, así como a las instituciones de promoción que pretenden, a partir de sus resultados, favorecer la generalización y adopción de dispositivos o normas que mejoren el servicio que se brinda, así como la transparencia y gestión de los Programas Sociales.

En tal sentido, desde la práctica cotidiana, cercanía con el problema y capacidades propias se va “organizando” una suerte de especialización institucional para la ejecución de las prácticas de vigilancia, que se aplica no sólo a la temática que aborda sino también a los ámbitos de acción en las que operan.

Esta suerte de delimitación de temas y ámbitos en función a la utilidad y proximidad del objeto de la vigilancia demanda, en términos de experiencias concretas, también un nivel de especialización de parte de sus actores directos, es decir, de quienes realizan la vigilancia ciudadana o social. Una señora usuaria de un servicio de salud, de educación o

de alimentación estará en mejores condiciones de observar y verificar cómo es la gestión y calidad del servicio que se brinda en su posta, comedor o centro educativo, así como un especialista estará mejor capacitado para observar procesos técnicos, políticos, o sociales que demandan no sólo conocimiento e información sino también manejo de técnicas de investigación y utilización de la tecnología más avanzadas. Esto no hace a esta última más importante que la primera, sino que por el contrario son complementarias y ambas necesarias.

Se constata, como se ha dicho, que los principales vigilantes son organizaciones privadas no gubernamentales que tienen una experiencia en la materia y que el principal vigilado es el Estado. Las razones pueden ser diversas, desde la necesidad de recursos en estos momentos para hacer vigilancia (infraestructura, capacitación, etc.) hasta que el hecho mismo que el Estado sigue siendo para los ciudadanos ancho y ajeno.

Se constata también en las experiencias que la participación de la ciudadanía, en términos generales, es principalmente pasiva, por el número de personas que se involucran, porque prefieren ser receptores de noticias que vigilantes, y por el nivel de análisis de los resultados de la vigilancia. Adicionalmente todavía hay una brecha de comunicación entre los que realizan actividades de vigilancia y los supuestos beneficiarios de esa vigilancia.

Un ejemplo de esta situación puede verse en el caso de los denominados presupuestos participativos porque cuando se convoca a la sociedad civil, el proceso suele ser un ejercicio participativo pasivo antes que una participación ciudadana activa, desde la toma de decisiones para la ejecución de obras y proyectos, la verificación de su ejecución, hasta la constatación de sus resultados.

La validez de las experiencias de vigilancia tiene también mucho que ver con la seriedad, pertinencia y consistencia de sus resultados. Una debilidad de la labor de vigilancia está referida, como decíamos, a la poca difusión de los resultados de la vigilancia de tal manera que la demanda de información se centra en pocas personas. También es una debilidad la falta de precisión de los objetivos de aquellos que realizan la vigilancia. De ahí la importancia y necesidad de la transparencia que también deben demostrar las instituciones y personas que ejercen vigilancia para que los sujetos de la vigilancia conozcan los objetivos, temas, procesos, procedimientos, e instrumentos que se utilizarán.

Las posibilidades de actuación y de concreción de las experiencias de vigilancia dependen en gran medida de la voluntad política o de las gestiones que se realicen para acceder a la información, a la observación *in situ*, a la verificación de procesos. Un buen gerente de programa puede dar las facilidades en cumplimiento de la ley y un funcionario de nivel intermedio puede pararlas. A este nivel las prácticas son por ello, también, disímiles y no tienen la misma profundidad.

A nuestro juicio al igual que el fomento de realización de prácticas de vigilancia que son necesarias, debe apuntarse a generar indicadores, estándares, instrumentos y metodologías, sencillas que garanticen resultados objetivos, confiables y válidos. Sólo

así podrá obtenerse la confiabilidad que demanda los resultados de la vigilancia ciudadana.

Un elemento que debe ser consustancial a las experiencias, es la necesidad de dar a conocer sus resultados. Sólo así garantizaremos que estos puedan ser tenidos en cuenta y ser asumidos como vinculantes por efectos de la presión de la ciudadanía.

Finalmente una constante que debemos precisar, tiene que ver con que muchas de las prácticas presentadas como tales por las instituciones y organizaciones no pueden ser consideradas *strictu sensu* como tales. En algunos casos se trata de desarrollos incipientes, inconclusos, parciales, o en los que se asume como actividades de vigilancia social el desarrollo instrumental, acciones de capacitación más que la acción propiamente de vigilancia.

Las prácticas de vigilancia en nuestro país

Siguiendo el esquema desarrollado en el trabajo, las prácticas de vigilancia en el país están agrupadas por oferta y por demanda.

Desde la oferta están las que hemos denominado prácticas de habilitación y difusión de la información. Son aquellas referidas, fundamentalmente a los Portales de transparencia que implementan los Ministerios, y los programas y proyectos sociales del Estado. Dentro de la oferta consideramos a la Mesa de Concertación de la Lucha contra la Pobreza en tanto instancia adscrita a un organismo del Estado. Aunque, también, figura como institución que promueve y hace seguimiento al desempeño de las mesas regionales, provinciales y distritales.

Son treinta y ocho (38) prácticas consideradas desde la oferta que operan de manera diferente. La actualización de la información – esencia de su práctica - no suele ser constante y no presentan información mayormente relevante y específica. Suele presentar información básicamente general que relativiza usualmente las posibilidades de una vigilancia más técnica y precisa.

Los resultados de su actuación como habilitadora de información no son muy alentadoras. Veintinueve (29) instituciones no cuentan en sus portales con datos actualizados. La información que presentan corresponde al año 2002. Diez (10) tienen actualizados sus datos del 2003. De ellos sólo una (1) tiene información actualizada a agosto de este año.

Desde la demanda, son treinta y dos (32) las prácticas sistematizadas. Ejecutadas y/o promovidas mayormente por ONGs en ámbitos generalmente regionales o ejecutadas desde Lima con repercusiones a nivel nacional. Sirven de efecto - demostración de las posibilidades reales de modificar normas o comportamientos o influir en la opinión pública sobre los temas sobre los que ejercen vigilancia.

Las experiencias desde las organizaciones de base son pocas y están referidas a sus derechos básicos y a sus intereses inmediatos. Sus resultados se ubican más en legitimarlas como interlocutoras válidas en las instancias de decisión de gobiernos locales u organismos intermedios de la administración pública.

Son prácticas asistidas por alguna organización de la sociedad civil que proveen de la información y los instrumentos que validen su actuación y resultados.

Una modalidad de vigilancia ciudadana: Las asociaciones de consumidores

De acuerdo con la Constitución Política del Perú del 1993, el Estado promueve la iniciativa privada en el marco de una economía social del mercado, facilita y vigila la libre competencia de las empresas, interviniendo en aquellas circunstancias en que se produzca prácticas que limiten la libre competencia y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. Así mismo, la Constitución indica que en su Artículo 65° que:

“El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población”

Bajo esta perspectiva, durante el proceso de reformas estructurales de los años 90 se crearon espacios para la promoción y conformación de asociaciones de consumidores¹⁹, con el fin de que los ciudadanos organizados pudieran ejercer acciones de vigilancia del comportamiento de las empresas privadas y denunciar ante instancias del Estado aquellas irregularidades que afectaban sus derechos como consumidores. De ese modo, las asociaciones de consumidores se concibieron como los “brazos derechos” del Estado para reforzar las actividades de promoción y capacitación de ciudadanos en lo referente sus derechos y deberes como consumidores así como para propiciar acciones colectivas que sumaran esfuerzos individuales de vigilancia y denuncia.

Asimismo, luego del proceso de privatización de algunos servicios públicos, como los servicios eléctricos y los de telecomunicaciones, se promovió la conformación de organizaciones de usuarios para que éstos pudieran participar en los planes de mejora de la cobertura de dichos servicios y expresar en forma colectiva – ante los entes reguladores de la inversión privada en servicios públicos - las deficiencias en la atención y servicios prestados. Cabe resaltar el caso particular de los servicios de agua potable y alcantarillado que están a cargo de empresas del Estado pero bajo la regulación de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass).

En lo que respecta a las facultades de accionar de las asociaciones de consumidores y usuarios podemos señalar lo siguiente:

- las asociaciones pueden interponer denuncias en representación de consumidores individuales y de sus asociados ante las instancias correspondientes.
- las asociaciones pueden interponer denuncias de intereses difusos²⁰ de los consumidores.
- las asociaciones de usuarios de servicios públicos (juntas de usuarios) pueden participar en la formulación de los Planes Anuales de las empresas de servicios públicos²¹

¹⁹ Decreto Legislativo N° 716 Ley de Protección al Consumidor y Decreto Legislativo N° 807 - Ley sobre Facultades, Normas y Organización del INDECOPI.

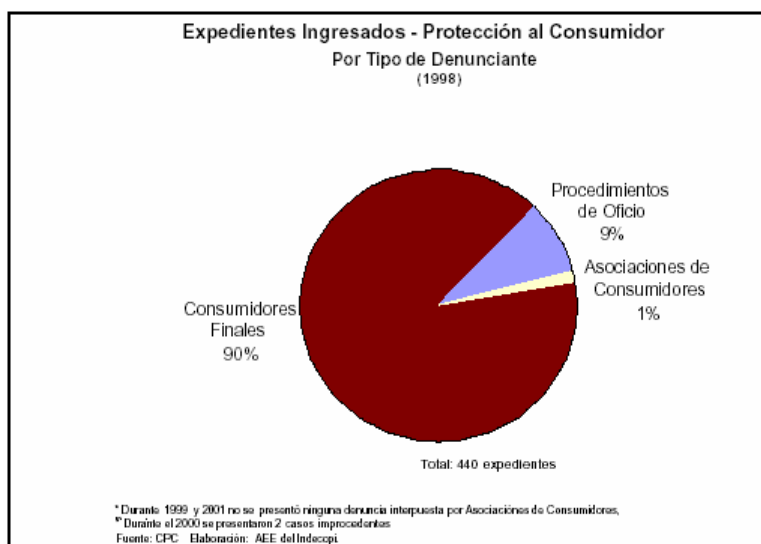
²⁰ Los intereses difusos son aquellos intereses pertenecientes a un grupo de personas absolutamente indeterminadas, entre las cuáles no existe vínculo jurídico alguno, sino que más bien se encuentran ligadas por circunstancias de hecho genéricas, contingentes, accidentales y mutales, como habitar en una misma región, ser consumidores de un mismo producto, ser destinatarios de una campaña de publicidad, etc. (MONTERO AROCA, Juan, citado por PRIORI POSADA, Giovanni. La tutela jurisdiccional de los procesos difusos: una aproximación desde el Derecho Procesal Constitucional. Ara Editores, Lima, 1997.

Es importante señalar que la defensa de los derechos de consumidores y usuarios de servicios públicos, solicitada en forma individual o colectiva, se ha ido desarrollando en los últimos diez años. Con todo, el rol que las asociaciones de consumidores y usuarios han realizado en los últimos años ha sido incipiente debido principalmente a la falta de recursos para solventar sus actividades de promoción, vigilancia y defensa. De acuerdo con el Informe Anual de la Defensoría del Pueblo del año 2001²²:

“Existen algunas agrupaciones como la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios – ASPEC, con presencia en varias ciudades y algunas otras organizaciones más pequeñas, diseminadas en el país, que surgen en torno a problemas coyunturales específicos. Sin embargo, muchas de ellas tienden a desaparecer o se debilitan cuando el problema es resuelto o se agotan las posibilidades de solución.

Sobre lo mismo, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi)²³ señala que:

“A pesar de que el marco legal vigente favorece la participación activa de las Asociaciones de Consumidores y que el INDECOPI ha venido realizando una labor de promoción y difusión en el campo de protección al consumidor, la ciudadanía organizada no ha tenido un rol protagónico en la denuncia de casos que atentan contra los derechos de los consumidores. En efecto, con posterioridad a la promulgación del Decreto Legislativo N° 807, únicamente tres Asociaciones de Consumidores, de un total de 12 en Lima y 10 en Provincias, han interpuesto denuncias en materia de protección al consumidor ante el INDECOPI, dos casos durante el año 1998 y dos casos durante el año 2000. Los casos, que fueran iniciados en 1998, equivalen al 1% del total de denuncias presentadas en ese año ante la Comisión de Protección al Consumidor (ver gráfico), mientras que los casos iniciados en el 2000 fueron declarados improcedentes.



²¹ Dichos Planes Anuales incluyen planificación de obras para la remodelación y ampliación de servicios, modificación de planes tarifarios, entre otros.

²² Cuarto Informe Anual del Defensor del Pueblo – Año 2000-2001

²³ Exposición de Motivos RESOLUCION N° 049-2001-INDECOPI/DIR - Normas para la Intervención de Asociaciones de Consumidores en Procedimientos Administrativos ante la Comisión de Protección al Consumidor y RESOLUCION N° 048-2001-INDECOPI/DIR - Normas para la Celebración y Ejecución de Convenios de Cooperación con Asociaciones de Consumidores (Artículos 40 Y 45 del Texto Único Ordenado de la Ley de Protección al Consumidor).

Las causas de estas cifras debemos buscarlas no en la falta de interés sino fundamentalmente en la escasez de recursos económicos de estas asociaciones, lo que les impide sufragar los gastos que implica realizar as actividades propias de su objeto.”

Es por estas razones que en el año 2001, el Indecopi estableció el desarrollo de Convenios de Cooperación con las Asociaciones de Consumidores los cuales tienen por finalidad la financiación de publicaciones, labores de investigación o programas de difusión en defensa de los derechos de los consumidores a cargo de dichas asociaciones para cuyo financiamiento se podrá destinar hasta el 50% de las multas administrativas en procedimientos promovidos por las mismas.

3. LA VIGILANCIA SOCIAL EN EL PERÚ

Para dar cuenta de la vigilancia social en el Perú partimos por caracterizar al Estado en tanto actor que facilita y/o dificulta la actuación en la Sociedad Civil. Consideramos también la legislación existente en cuanto conocerla permite advertir las posibilidades y los límites de nuestra actuación frente al Estado, y porque, a su vez, facilita identificar los vacíos legales que deberían ser cubiertos para cumplir a cabalidad con nuestro derecho a observar la acción del Estado. Incorporamos algunas experiencias de vigilancia social exitosas observadas *in situ*, y concluimos presentando las opciones posibles para configurar un sistema de vigilancia social factible.

3.1. El Estado como actor de la vigilancia

El Estado es un proveedor de bienes públicos tangibles e intangibles. En ese sentido, los gobiernos y sus representantes tiene el poder, la autoridad y los recursos para distribuir los bienes públicos entre los ciudadanos: la provisión de bienes básicos (salud, educación, infraestructura de transporte y comunicaciones, etc.), mantenimiento de la ley y el orden, entre otros²⁴. Sin embargo, ¿qué nos asegura que los funcionarios públicos estén utilizando apropiadamente ese poder, autoridad y recursos?, ¿qué nos protege de un abuso de poder, un despilfarro de los recursos o un error en la gestión? y, lo más importante, ¿qué nos asegura que las acciones del Estado están orientadas hacia las necesidades del ciudadano y obtengan resultados que impliquen una mejora sustancial en los niveles de vida de la población?. La respuesta se encuentra principalmente en los sistemas, procedimientos y mecanismos de control – desde el propio Estado y desde los ciudadanos - que restringen el accionar discrecional de los funcionarios y promueven incentivos para una adecuada conducta y acciones.

Así, para que el Estado esté en capacidad de atender a las necesidades de los ciudadanos y de rendir cuentas es necesaria la existencia de dos mecanismos de alimentación:

- **Sistemas de información, consulta y participación ciudadana:** Implica que existen procesos, procedimientos y herramientas para que las distintas instituciones del Estado:

- Pongan a disposición de los ciudadanos información relevante sobre su quehacer, su gestión y toda aquella información que permita a los ciudadanos conocer con mayor profundidad el accionar de Estado. También implica que las instituciones del Estado brindan acceso a los ciudadanos para solicitar información ad hoc.
- Puedan consultar a la población sobre determinadas políticas y acciones y recibir su opinión (feedback) antes de su implementación. Así mismo, implica que las instituciones están preparadas para recibir sugerencias e implementar mejoras propuestas por los ciudadanos en proyectos en ejecución.
- Brinden espacio a los ciudadanos para que éstos puedan participar activamente en las políticas y acciones del Estado en sus distintos niveles (formulación, implementación, ejecución, monitoreo y evaluación).

Bajo esta perspectiva, las normas de acceso a la información del Estado, de consulta y de participación ciudadana implementadas en gran parte de los países así como el uso

²⁴ Ver Funciones y Programas del Presupuesto Nacional 2003.

cada vez mayor de las nuevas tecnologías de la información como el Internet hacen cada vez más evidente la importancia de este mecanismo como elemento primordial para el establecimiento de un Estado moderno, democrático y orientado al ciudadano.

- Sistemas de control de cumplimiento (*enforcement*) y sanción: Implica que existen procesos, procedimientos y herramientas para que las distintas autoridades del Estado:

- Puedan exigir un adecuado comportamiento de sus funcionarios públicos y sancionar aquellos actos ilícitos o inapropiados como el abuso del poder o la malversación de fondos.
- Puedan recibir denuncias por parte los ciudadanos que observen comportamientos inadecuados de los funcionarios públicos.
- Puedan implementar mejoras o cambios específicos para evitar la recurrencia de actos inapropiados detectados ya sea por parte de la ciudadanía o por las propias autoridades.

En términos generales los sistemas de control de cumplimiento (*enforcement*) y sanción subyacen en las normas establecidas para un control interno y externo de las instituciones públicas desde el propio Estado. En ese sentido, siguiendo a Brinkerhoff²⁵, se puede establecer que los sistemas de control de cumplimiento y sanción del Estado desde el Estado, es un sistema horizontal en donde existen diversos grados y capacidades de control y sanción.

Enforcement	Instituciones del Estado
Gran capacidad de enforcement y sanción	<input type="checkbox"/> Contralor General de la República <input type="checkbox"/> Poder judicial <input type="checkbox"/> Comisiones investigadoras del Congreso <input type="checkbox"/> Comisión Anticorrupción <input type="checkbox"/> Agencias sectoriales de control
Poca capacidad de enforcement y sanción	<input type="checkbox"/> Defensoría del Pueblo <input type="checkbox"/> Consejos consultivos <input type="checkbox"/> Comisiones Interministeriales <input type="checkbox"/> Leyes de acceso a la información

Tanto los sistemas de información, consulta y participación ciudadana como los sistemas de control de cumplimiento y sanción otorgan herramientas a los ciudadanos – el beneficiario/cliente/usuario final que recibirá los bienes públicos - para evaluar y exigir al Estado democrático mayores niveles de respuesta a sus necesidades.

Por otro lado, estos sistemas permiten que el ciudadano pasa de ser un beneficiario/cliente/usuario final del Estado a ser un propietario y accionista del Estado, en donde puede exigir a sus directivos, gerentes y administradores - los funcionarios públicos – un mejor desempeño y mayores resultados, es decir, una rendición de cuentas de sus acciones.

Desde este enfoque la vigilancia social – individual o colectiva – es mirar al Estado tanto como beneficiario/cliente/usuario como accionista y propietario del mismo.

²⁵ BRINKERHOFF, Derick W. Taking Account Accountability: A Conceptual Overview and Strategic Options, US. Agency for International Development, Center for Democracy and Governance, March 2001
DESCO – CAD Vigilancia Social

En el siguiente cuadro se establecen las funciones y programas contemplados en el Presupuesto Nacional para el año 2003, a efectos de tener en cuenta como mirar al Estado de sus funciones.

Funciones y Programas del Presupuesto Nacional 2003
(no incluye SubProgramas, Actividades, Componentes y Metas)

FUNCION	PROGRAMA
ADMINISTRACION Y PLANEAMIENTO	ADMINISTRACIÓN ADMINISTRACION FINANCIERA FISCALIZACION FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA JUSTICIA PLANEAMIENTO GUBERNAMENTAL PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE
AGRARIA	ADMINISTRACION CIENCIA Y TECNOLOGIA DEFENSA CONTRA SINIESTROS ORGANIZACION AGRARIA PLANEAMIENTO GUBERNAMENTAL PRESERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES PROMOCION DE LA PRODUCCION AGRARIA PROMOCION DE LA PRODUCCION PECUARIA PROMOCION Y ASISTENCIA SOCIAL Y COMUNITARIA PROMOCION Y EXTENSION RURAL PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE RECURSOS HIDRICOS
ASISTENCIA Y PREVISION SOCIAL	ADMINISTRACION ASISTENCIA SOLIDARIA DEFENSA CONTRA SINIESTROS PLANEAMIENTO GUBERNAMENTAL PREVISION PROMOCION Y ASISTENCIA SOCIAL Y COMUNITARIA PROMOCION Y EXTENSION RURAL
COMUNICACIONES	ADMINISTRACION CIENCIA Y TECNOLOGIA COMUNICACIONES POSTALES EDUCACION SUPERIOR TELECOMUNICACIONES
DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL	ADMINISTRACION CIENCIA Y TECNOLOGIA DEFENSA CONTRA SINIESTROS ORDEN EXTERNO ORDEN INTERNO PLANEAMIENTO GUBERNAMENTAL SERVICIOS DE INTELIGENCIA
EDUCACION Y CULTURA	ADMINISTRACION ASISTENCIA A EDUCANDOS

FUNCION	PROGRAMA
	CAPACITACION Y PERFECCIONAMIENTO CIENCIA Y TECNOLOGIA CULTURA DEFENSA CONTRA SINIESTROS EDUCACION ESPECIAL EDUCACION FISICA Y DEPORTES EDUCACION INICIAL EDUCACION PRIMARIA EDUCACION SECUNDARIA EDUCACION SUPERIOR INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA ORDEN INTERNO PLANEAMIENTO GUBERNAMENTAL TELECOMUNICACIONES
ENERGIA Y RECURSOS MINERALES	
	ADMINISTRACION ENERGIA PLANEAMIENTO GUBERNAMENTAL PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE RECURSOS MINERALES
INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS	
	ADMINISTRACION COMERCIO INDUSTRIA PLANEAMIENTO GUBERNAMENTAL TURISMO
JUSTICIA	
	ADMINISTRACION CAPACITACION Y PERFECCIONAMIENTO JUSTICIA PLANEAMIENTO GUBERNAMENTAL
LEGISLATIVA	
	ADMINISTRACION PROCESO LEGISLATIVO
PESCA	
	ADMINISTRACION CAPACITACION Y PERFECCIONAMIENTO CIENCIA Y TECNOLOGIA PLANEAMIENTO GUBERNAMENTAL PROMOCION DE LA PRODUCCION PESQUERA
RELACIONES EXTERIORES	
	ADMINISTRACION PLANEAMIENTO GUBERNAMENTAL POLITICA EXTERIOR
SALUD Y SANEAMIENTO	
	ADMINISTRACION CIENCIA Y TECNOLOGIA EDUCACION SUPERIOR INDUSTRIA PLANEAMIENTO GUBERNAMENTAL PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE SALUD COLECTIVA SALUD INDIVIDUAL SANEAMIENTO

FUNCION	PROGRAMA
TRABAJO	ADMINISTRACION PLANEAMIENTO GUBERNAMENTAL PRESTACIONES LABORALES
TRANSPORTE	ADMINISTRACION PLANEAMIENTO GUBERNAMENTAL TRANSPORTE AEREO TRANSPORTE FERROVIARIO TRANSPORTE HIDROVIARIO TRANSPORTE METROPOLITANO TRANSPORTE TERRESTRE
VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	ADMINISTRACION DESARROLLO URBANO PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE VIVIENDA

. La oferta desde el Estado

En esta sección se analizarán aquellas actividades que ha desarrollado el Estado para garantizar el bienestar social y la provisión de bienes y servicios para aquellos que menos tienen.

. Las instituciones que ejecutan programas sociales

Tal como se explicó en la sección anterior, existen varias funciones que el Estado debe desempeñar para asegurar que la sociedad pueda disfrutar de bienes públicos como justicia, educación, seguridad, entre otros, que garanticen el bienestar social. Como respuesta a la persistencia de desigualdad y pobreza, el Estado ejecuta actualmente programas y proyectos sociales que intentan disminuir las desigualdades de modo tal que los ciudadanos puedan ejercer en mejores condiciones sus derechos políticos, económicos, culturales y sociales.

Más allá de la discusión sobre si estos programas y proyectos son los necesarios, si debieran ser ejecutados bajo otra modalidad o si existe en ellos alguna superposición de funciones y población objetivo, para fines del presente estudio se han tomado en cuenta 18 Programas y Proyectos Sociales sobre la base de los siguientes criterios:

- Ejecutan actividades en beneficio de un amplio número de pobladores
- Cuentan con marcos normativos y estructuras internas que – aunque en algunos casos de forma incipiente – propician la vigilancia social en la ejecución de sus actividades
- Han sido declaradas prioritarias dentro del proceso de descentralización y fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales

Sector	Entidad
Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	FONCODES: Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social – Mejorando tu Vida – A Trabajar Rural – A Producir
	Programa Nacional Wawa Wasi
	Consejo Nacional de Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS)
	Oficina Nacional de Cooperación Popular Unidos contra la extrema pobreza (COOPOP)
	Instituto Nacional de Bienestar Familiar (INABIF)
	Programa de Redoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia (PAR)
	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)
	Presidencia del Consejo de Ministros
Ministerio de Educación	Programa Huascarán
Ministerio de Trabajo y Promoción Social	Programa de Auto empleo y Micro Empresa (PRODAME) Programa Femenino de Consolidación del empleo (PROFECE) Programa de Capacitación Juvenil (PROJOVEN) Programa de Emergencia Social Productivo A Trabajar Urbano
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Rural (PROVIAS RURAL)
Ministerio de Agricultura	Programa Nacional de manejo de cuencas Hidrográficas y Conservación de suelos (PRONAMACHCS)
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Instituto Nacional de Desarrollo (INADE)
Gobiernos Locales	Programa Vaso de Leche Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente (DEMUNA)

. Los organismos reguladores y supervisores

A efectos de determinar el ámbito de aplicación y su importancia acudimos a la siguiente definición²⁶:

“...las entidades reguladoras y supervisoras son aquellas que cautelando determinados principios de una economía social de mercado, impactan en la vida cotidiana de empresas y ciudadanos al intervenir en materias tales como la protección de nuestros ahorros, valor de la moneda, la supervisión del pago de impuestos, la posibilidad de reclamar ante un bien o servicio defectuoso, la protección de nuestras inversiones, y la función de regular los servicios públicos para que éstos sean prestados con la mejor calidad en competencia y logrando que ésta redunde en beneficio al ciudadano consumidor. Por ello, se considera que estas entidades son los “seguros institucionales” que cautelan que los beneficios de la economía social de mercado, lleguen a todos los peruanos.

Estas entidades adquieren mayor importancia como consecuencia del nuevo rol que desempeña el Estado en la economía. Con este papel se deja atrás la noción de un Estado empresario, paternalista e interventor de la actividad económica y de consumidores que son meros “usuarios” o “beneficiarios” de bienes y servicios. Ahora, el Estado asume un rol promotor de las iniciativas y actividades ciudadanas, dejando a las

²⁶ Informe CAD No21 Seguros Institucionales: Transparencia en las Entidades Recaudadoras, Reguladoras y Supervisoras, difundido el 20 de junio del 2003.

empresas privadas y a los propios ciudadanos consumidores y creadores, el protagonismo principal en la economía. Así el Estado, a través de estas instituciones, cumple un rol supervisor y regulador, sin tener que intervenir directamente en la actividad económica. Ello supone que estas entidades actúen de manera técnica y autónoma de los intereses políticos-partidarios o económicos concretos pues se yerguen como árbitros del mercado y en tanto tales, deben ganarse y custodiar la confianza ciudadana”.

En ese sentido, el Estado ha creado nueve entidades dedicadas a la labor de regulación, supervisión y recaudación que regulan las reglas del mercado y abogan por los intereses del ciudadano, ya sea que éstos estén organizados como empresas o sociedades civiles o a título individual como consumidores y usuarios de servicios públicos:

- Entidades reguladoras que supervisan la inversión privada en servicios públicos y regulan tarifas, entre estas tenemos a:
 - Organismo Supervisor de la Inversión en Energía - Osinerg
 - Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones - Osiptel
 - Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte Público - Ositran
 - Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - Sunass
- Entidades supervisoras de actividades económicas específicas:
 - Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi
 - Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores –CONASEV
 - Superintendencia de Banca y Seguros – SBS
 - Banco Central de Reserva del Perú – BCRP
- Entidad recaudadoras
 - Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - Sunat, (que desde el 2001 comprende también a Aduanas).

Todas estas entidades tienen en común el hecho de ser autónomas e independientes (a pesar de que la mayoría está adscrita a ministerios); un financiamiento independiente del tesoro público y, resolver conflictos en la vía administrativa.

Asimismo, estas instituciones son las que han desarrollado con mayor acierto sistemas de información, consulta y participación así como sistemas de control y *enforcement* para permitir que los ciudadanos puedan transmitir a la administración pública sus denuncias, quejas y reclamos ante situaciones que atenten contra sus derechos económicos.

3.2 La legislación existente: alcances y limitaciones

Cuando hablamos de vigilancia ciudadana o social, no encontramos dentro de la legislación peruana una norma de carácter general que defina o que limite sus alcances. Sin embargo, dado que la definición de vigilancia está ligada a los conceptos de participación ciudadana en las acciones del Estado, es posible encontrar algunas normas que tratan de manera implícita el concepto de vigilancia como parte de la participación ciudadana.

El marco legal de participación ciudadana se encuentra encabezado por la Constitución Política del Perú de 1993 y por la Ley de Participación y Control Ciudadanos. A su vez, existen otras normas que rescatan el concepto de participación para perfilar sus

contenidos y alcances, y que en algunos casos son institucionalmente enfocados, como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, la Ley del Procedimiento Administrativo General, la Ley que declara de prioritario interés nacional la labor que realizan los Clubes de Madres, Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares autogestionarios, Cocinas familiares, Centros Materno Infantiles y demás organizaciones Sociales de Base, en lo referido al servicio de apoyo alimentario que brindan a las familias de menores recursos, su Reglamento, entre otras normas.

Como se mencionó en párrafos precedentes, las normas sobre participación ciudadana definen de manera implícita el concepto de vigilancia como parte del ejercicio de los derechos en un sistema definitivamente democrático. No existe hoy en día una norma que comprenda y ordene todo este conjunto de elementos relacionados con el tema de vigilancia social. Por esta razón, se considera necesario la existencia de una norma o normas que profundicen en los términos utilizados, que definan lo que es la participación y la vigilancia, que planteen diferencias y los vínculos entre estas dos instituciones y precisen un orden entre: el ciudadano (con accionar individual u organizado) y el Estado (en sus finitas funciones)

. La Constitución Política del Perú 1993 ²⁷

En el capítulo de los Derechos Fundamentales de la Persona de la Constitución Política del Perú, se establecen posibilidades de Participación Ciudadana que competen a los ciudadanos (as), en cuanto se reconoce que dicha Participación no es concesión del Estado, y mucho menos de la autoridad, sino más bien, es un derecho inherente a la calidad de persona, cuya aplicación no admite restricciones personales ni jurisdiccionales, es decir, admite su ejercicio en cualquier ámbito del Estado. (Artículo 2, inciso 17 Constitución Política del Perú 1993).

Así también, en el Título de los Derechos Políticos y los Deberes de la Persona, incluye el derecho de Participación Ciudadana dándole un perfil de Control Político - que es a su vez social, económico y cultural - lo que fortalece la idea de entender a la Vigilancia Social como un mecanismo de Participación Ciudadana, y a la vez democrática, ejecutable a nivel individual o de forma asociada en diferentes ámbitos de acción. (Artículo 31 Constitución Política del Perú 1993).

Cabe destacar que en el actual Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución, rescata el mismo contenido que presenta la Constitución Política de 1993 sobre el derecho de Participación Ciudadana, pero bajo título distinto. En el primer caso, el artículo sobre el derecho a la Participación, se encuentra bajo la Sección de los Derechos Civiles, mientras que en el texto del Proyecto de Ley de Reforma Constitucional no se hace tal referencia. Además, se elimina un párrafo sobre las facultades de control que este derecho otorga ubicándolo en la sección de los Derechos Políticos, en un artículo que tiene la misma orientación hacia lo que se entiende por Participación Ciudadana según establecido en el artículo 31 de la Constitución de 1993.

De la misma manera que en el texto del Proyecto de Ley de Reforma Constitucional, no se hace mención expresa del derecho de Vigilancia Ciudadana y se entiende está establecido de manera indirecta como Participación Ciudadana.

²⁷ Constitución Política del Perú, publicada el 30 de diciembre de 1993
DESCO – CAD Vigilancia Social

. Ley N° 26300: Ley de Participación y Control Ciudadanos²⁸

La Ley 26300 sobre la Participación Ciudadana²⁹ regula el ejercicio de los derechos que comprenden la participación ciudadana referida a:

- Iniciativa de Reforma Constitucional,
- Iniciativa en la formación de las leyes,
- Referéndum;
- Iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales; y
- Otros mecanismos de participación establecidos por esta Ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.

Así mismo, regula el ejercicio de los derechos de control ciudadano referidos a:

- Revocatoria de autoridades
- Remoción de autoridades
- Demanda de Rendición de Cuentas y;
- Otros mecanismos de participación establecidos por esta Ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.

No sólo establece cuáles son estos derechos de Participación y Control, sino también, los alcances de estos derechos y sus procedimientos específicos para el ejercicio de los mismos (conocidos como mecanismos de control y participación).

Cabe destacar que en lo que a ejercicio del derecho de Control Ciudadano de las autoridades, esta Ley se circunscribe a aquellas autoridades elegidas mediante procesos electorales, en donde la autoridad electoral (JNE) se convierte en el ente receptor de las solicitudes de inicio de procedimientos de revocatoria y remoción de autoridades así como de demanda de rendición de cuentas.

. Ley N° 27444: Ley del Procedimiento Administrativo General³⁰

Para que los ciudadanos(as) puedan hacer efectivo su derecho de Participación Ciudadana, requieren que lo obtenido en todo su proceso de vigilancia pueda ser atendido y observado por el Estado. Es por esta razón que aparece la necesidad de viabilizar ciertos procedimientos que se conviertan en el canal para la obtención de éste fin, que finalmente esta circunscrito a ese nexo de comunicación transparente que debe existir entre el Estado y los ciudadanos(as) estimulado por un gobierno democrático.

Así, la Ley 27444 adopta asumir como suyo el conjunto de valores constitucionales de respeto a la persona humana, a sus derechos e intereses, en balance con el ejercicio de las potestades públicas (Artículo III del Título Preliminar). La Ley ha reconocido las potestades públicas tradicionales de reglamentación, de revisión de sus actos, de acción disciplinaria, la potestad sancionadora, autorganizativa y de control así como nociones importantes de autotutela de ejecución, de anulación, de agotamiento de vía previa, entre otros. Como contrapeso, la Ley establece los principios de conducta procedimental, de razonabilidad y debido procedimiento. Más aun, previendo los casos de duda, la Ley

²⁸ Considera lo establecido por la Constitución de 1993 en lo referente a la interpretación del contenido de Vigilancia Social.

²⁹ Ley N° 26300: Ley de Participación y Control Ciudadanos, publicada el 3 de mayo de 1994

³⁰ Ley N° 27444: Ley del Procedimiento Administrativo General publicada el 11 de abril del 2001

incorpora algunas reglas interpretativas que delimitan la discrecionalidad de la autoridad³¹.

Algunas líneas matrices de dicha Ley son: delimitar la discrecionalidad administrativa, consagrar derechos sustantivos y procesales³² a los administrados (es decir, persona natural o jurídica), darle la seguridad jurídica a la colectividad y previsibilidad a los actos de administración, incorporar reglas de la modalidad administrativa, darle garantías a los administrados que las entidades responderán por los prejuicios ocasionados, erradicar la cultura del secreto en la administración, promover la eficiencia de las decisiones administrativas, entre otros³³.

. Ámbito de aplicación

El primer artículo de la Ley define cuáles son las entidades a las que le son aplicables las normas que dicha Ley contiene. Cabe destacar que para la administración pública no sólo es entidad aquellas del poder ejecutivo, legislativo, judicial, los gobiernos locales o regionales y los organismos autónomos, sino también las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas – es decir, aquellas facultades otorgadas expresamente por ley. Igualmente son consideradas entidades las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

. Queja y denuncia

Para la presente Ley, la queja es un mecanismo que da la posibilidad al administrado de manifestar un defecto de tramitación incurrido por un funcionario de la administración pública así como solicitar su corrección.

La denuncia es entendida como el acto por el cual se pone en conocimiento de una autoridad alguna situación administrativa que no se ajusta a ley. Dicha denuncia puede ser realizada por una persona que ve afectado sus intereses por dicha irregularidad o por un tercero.

En este caso, la sola denuncia del particular no tiene el peso suficiente para impulsar un procedimiento administrativo, sino requiere la conformidad de la autoridad para iniciar el despliegue de la tarea administrativa de la denuncia, lo cual será decidido por la autoridad de acuerdo al criterio de racionalidad³⁴. Así mismo, en caso de ser iniciada la denuncia, el denunciante no adquiere el rol de sujeto procesal, es decir que no es

³¹ Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica. 2002.

³² Cuando se hace referencia a los derechos sustantivos, nos referimos al contenido de cada derecho en cuestión, es decir a lo que se entiende por ejemplo por derecho a la vida o a la libertad. En cambio cuando nos referimos a los derechos procesales, hacemos referencia al derecho de toda persona a que se respeten los pasos a seguir dentro de un proceso – entiéndase comúnmente como juicio- , por ejemplo el respeto de los plazos, que es lo que se le permite hacer o no a las partes en un proceso, apelar de una decisión que no me parece ajustada a ley (doble instancia), entre otros.

³³ Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica. 2002.

³⁴ Toda decisión de la autoridad administrativa debe adaptarse a los límites de la facultad atribuida y mantener una debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que debe tutelar, es decir, se debe encontrar un punto de equilibrio para encontrar una solución justa, respetando las leyes pero también tomando en cuenta la finalidad de las acciones que se van de ejecutar para llegar a una satisfacción general.

necesario que el denunciante realice un seguimiento del procedimiento administrativo derivado de la denuncia.

Si bien, lo que se busca con permitirle a un particular denunciar cualquier hecho que considere contrario al sentido de las leyes es facilitar el conocimiento de este tipo de actos por las autoridades administrativas. Al final, la administración es la que va a decidir si la denuncia procede o no y según esto, actuará conforme a ley³⁵.

En adición a lo anterior, esta Ley se ha preocupado por establecer el contenido mínimo de la denuncia administrativa: la relación de los hechos materia de la denuncia, las circunstancias de tiempo, lugar y modo que permitan su calificación apropiada, la indicación de las presuntas autoridades responsables, los partícipes y damnificados con tales acciones.

. Participación Ciudadana

Esta Ley concibe que en una real democratización del poder público no es suficiente que las estructuras políticas habiliten la participación ciudadana, ni que el sistema constitucional contemple instituciones de la democracia participativa. La Ley no trata de abordar los modos de participación en los asuntos máximos del poder, a lo cual se dedica el derecho a la participación política, los mecanismos de gobierno republicano, y los derechos electorales. Se trata de un escalón menor en el poder: La Administración Pública.

Se considera necesario que la democratización también sea exigencia para la Administración Pública que es la estructura organizativa del Estado más cercana a la ciudadanía por ser el nivel estatal que tiene que ver directamente con la satisfacción de las necesidades colectiva y definición de intereses públicos. Por esta razón, la democracia debe sujetarse, además de la Ley y los límites de la acción administrativa, al principio de participación de los administrados en la actividad administrativa.

Como ya se advirtió, a lo largo de la Ley se ha dado preponderancia a la introducción del principio de **participación administrativa** como elemento indispensable para la revolución democrática en la actuación administrativa. La Ley ha dado un triple tratamiento a la participación política: la consagración como principio de toda actuación pública y del procedimiento administrativo mismo como derecho subjetivo de los administrados, y como característica estructural de toda entidad.³⁶

. Audiencias Públicas

Es importante resaltar que la Ley en su afán de potenciar la participación de sus administrados crea una práctica para canalizar dicha participación. Así, la audiencia pública constituye una instancia en el proceso de toma de decisión administrativa en el cual la autoridad responsable de la misma habilita un espacio institucional para que todos

³⁵ De esta manera, la administración que es la responsable de la ejecución de los procedimientos dentro de las entidades correspondientes, la que se entiende conoce el derecho, pondrá los límites a aquellas denuncias que no tienen sustento probatorio o en todo caso que al ser investigadas no dejan indicios de conductas contrarias a ley y a la finalidad perseguida.

³⁶ Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica. 2002

aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular o difuso expresen su opinión respecto de ella, mediante su participación en la formación de la decisión.

Las audiencias públicas son oportunidades de consulta para que el conocimiento teórico, de la información y la experiencia práctica y vivencial del conjunto de la población puedan ser capitalizados y reflejados por las autoridades en los procesos de toma de decisiones cotidianas de alcance general, comunitario o colectivo.

. Decreto Supremo N° 043-2003-PCM: Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública ³⁷

Con la intención de promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información rescatado en la Constitución Política del Perú³⁸, se aprueba el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, el que contiene la Ley N° 27806³⁹, y, las modificatorias establecidas por la Ley N° 27927⁴⁰.

El sustento normativo de esta Ley es que toda persona tiene el derecho de solicitar la información que requiera y recibirla de cualquier entidad pública sin expresar la razón por la cual realiza dicha solicitud. Según la Constitución de 1993, esta generalidad se ve restringida por el derecho a la intimidad personal y otras restricciones expresamente contenidas por ley o por razones de seguridad nacional. La Ley N° 27806 tiene presente que estas restricciones no se aplican para el caso en que los Congresistas al realizar las investigaciones que sus funciones les exigen, requieran cierta información que es parte del núcleo íntimo de la persona como lo es, el secreto bancario y la reserva tributaria. Esta información requerida por los Congresistas se puede levantar a pedido del Juez, del Fiscal de la Nación o de una Comisión Investigadora del mismo Congreso, según lo dispuesto por ley y siempre que exista necesidad en el caso particular.

La Ley N° 27806, además, precisa su ámbito de aplicación rescatando el concepto de “entidad” definido en la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444). Dicha entidad deberá, según lo establecido en la Ley N° 27806, designar a los funcionarios responsables de brindar la información solicitada por los ciudadanos. En este proceso, se presume que toda información que posea el Estado es pública y por lo tanto, es obligación del Estado garantizar y promover la transparencia en las entidades administrativas y, lo más importante, es que el Estado tiene la obligación de entregar la información que requieran las personas.

La Ley N° 27806 define diversos tipos de información y plantea las excepciones de los derechos fundamentales en cada caso. Asimismo, se establecen los mecanismos o instrumentos con los que se podrá acceder a la información pública y la obligación del Estado de otorgar información pública en base a la transparencia.

En adición a lo anterior, la Ley establece la obligación de publicar la información en los Portales de las dependencias públicas llamados Portales de Transparencia, señalando los plazos en que deben ser implementados. También establece, el procedimiento que se debe seguir para requerir y recibir la información pública, o la forma en que se pueda obtener directamente (acceso directo), señalando la posibilidad de denegar el acceso a

³⁷ Decreto Supremo N° 043-2003-PCM: Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública publicado el 24 de abril del 2003.

³⁸ Numeral 5 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú de 1993.

³⁹ Ley N° 27806 publicada el 13 agosto del 2002

⁴⁰ Ley N° 27927 publicada el 14 de enero del 2003

dicha información, con el respeto de los derechos fundamentales y las excepciones ya referidas, por razones de seguridad nacional o cuando se le define como información reservada. No se deja de mencionar las responsabilidades de los funcionarios públicos ante el incumplimiento de la Ley (TUO de la Ley N° 27806).

. Ley N° 25307: Ley que declara de prioritario interés nacional la labor que realizan los Clubes de Madres, Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares Autogestionarios, Cocinas Familiares, Centros Materno Infantiles y demás organizaciones sociales de base, en lo referido al servicio de apoyo alimentario que brindan a las familias de menores recursos⁴¹

Esta Ley crea el Programa de Apoyo a la labor Alimentaria de las Organizaciones Sociales de Base que estará a cargo de un Comité de Gestión constituido por representantes de las Organizaciones Sociales de Base que realizan labor alimentaria, un representante del Ministerio de Agricultura y un representante del Gobierno Local.

A su vez fue la primera que dio a las Organizaciones Sociales de Base el reconocimiento de su labor de control y fiscalización en la ejecución de los fines de los programas de apoyo a la labor alimentaria existentes⁴². Así, el Estado otorga mayor participación a las Organizaciones Sociales de Base en la gestión y fiscalización de los programas alimentarios.

. Decreto Supremo N° 041-2002-PCM: Reglamento de la Ley que declara de prioritario interés nacional la labor de clubes de madres, comités de vaso de leche, comedores populares autogestionarios y otras Organizaciones Sociales de Base (26-05-2002)⁴³

Este Reglamento establece que las Organizaciones representativas reconocidas como Beneficiarias son:

- Los Comedores Populares Autogestionarios.
- Los Clubes de Madres.
- Los Comités de Vaso de Leche.
- Todas aquellas Organizaciones con finalidad destinada al desarrollo de actividades de apoyo alimentario a la población de menores recursos.

El Programa de Apoyo a la labor alimentaria que constituye el marco programático para la aplicación de la política alimentaria, tiene como parte de sus funciones, la tarea de fiscalizar la calidad y la adquisición de los alimentos distribuidos a nivel nacional y su adecuado uso.

A su vez, la labor de supervisar y fiscalizar la asignación y uso de los recursos presupuestarios asignados a los diversos programas de asistencia alimentaria, la tiene el Comité de Gestión Nacional, que está conformado por:

⁴¹ Ley N° 25307: Ley que declara de prioritario interés nacional la labor que realizan los Clubes de Madres, Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares Autogestionarios, Cocinas Familiares, Centros Materno Infantiles y demás organizaciones sociales de base, en lo referido al servicio de apoyo alimentario que brindan a las familias de menores recursos publicado el 15 de febrero de 1991.

⁴² Artículo 9 de la Ley.

⁴³ Decreto Supremo N° 041-2002-PCM: Reglamento De la Ley que declara de prioritario interés nacional la labor de clubes de madres, comités de vaso de leche, comedores populares autogestionarios y otras Organizaciones Sociales de Base publicado el 26 de mayo del 2002.

- Tres representantes de las Organizaciones Sociales de Base beneficiarias del Programa⁴⁴
- Dos representantes de las entidades ejecutoras de los programas alimentarios.
- Un representante nacional de los Gobiernos Locales elegidos democráticamente.

Existen Comités de Gestión Regionales que realizan funciones similares a las del Comité de Gestión Nacional dentro de su circunscripción y atendiendo a los mandatos y directivas del mismo. Éste está conformado por⁴⁵:

- Tres representantes de las Organizaciones Sociales de Base de la Región⁴⁶.
- Dos representantes del Sector de la Mujer y Desarrollo Social.
- Un representante del Gobierno Regional.

Para el caso de los Comités de Gestión Locales tienen similares funciones a las del Comité Regional, conformado por⁴⁷:

- Tres representantes de las Organizaciones Sociales de Base locales beneficiarias del Programa⁴⁸.
- Dos representantes del Sector de la Mujer y Desarrollo Social.
- Un representante del Gobierno Local.

• **La participación de las Organizaciones Sociales de apoyo en la gestión y fiscalización de los Programas de apoyo alimentario a cargo del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria PRONAA⁴⁹.**

Esta participación se realiza con la labor de las representantes (uno por cada programa de apoyo) de dichas Organizaciones, que son delegadas *ad honorem*, con voz y voto, en los órganos administrativos centrales y desconcentrados⁵⁰.

Cuando se habla de participación, siempre se considera el tema de la fiscalización por parte de las Organizaciones de Base. En este Reglamento se precisa, que la fiscalización será:

- A los recursos destinados a los programas de apoyo alimentario y nutricional.
- A la incidencia del gasto administrativo en el costo de adquisición y distribución de alimentos.
- Al eventual desvío de los insumos y productos alimenticios.

En la participación de los Comités Especiales, Especiales Permanentes y las Comisiones de Adquisiciones del PRONAA, las Organizaciones Sociales de Base participan a través

⁴⁴ Elegidas democráticamente entre las instituciones representativas del más alto nivel de su circunscripción. Artículo 17 del Reglamento de la Ley 25307.

⁴⁵ Artículos 19 y 20 del Reglamento de la Ley 25307.

⁴⁶ Elegidas democráticamente entre las instituciones representativas del más alto nivel de su circunscripción. Artículo 19 del Reglamento de la Ley 25307.

⁴⁷ Artículos 21 y 22 del Reglamento de la Ley 25307.

⁴⁸ Elegidas democráticamente entre las instituciones representativas del más alto nivel de su circunscripción. Artículo 21 del Reglamento de la Ley 25307.

⁴⁹ Capítulo IV del Reglamento de la Ley 25307.

⁵⁰ Artículo 24 del Reglamento de la Ley 25307.

de un representante en calidad de veedora ad honorem, elegida democráticamente, con voz pero sin voto, integrantes de:

- Los Clubes de Madre.
- Los Comedores Populares Autogestionarios.
- Otras Organizaciones beneficiarias.

. Ley N° 27731: Ley que regula la participación de los Clubes de Madres y Comedores Populares Autogestionarios en los Programas de Apoyo Alimentario⁵¹

Con esta Ley se establecen las normas sobre la participación de los Clubes de Madres, Comedores Populares Autogestionarios y otras organizaciones beneficiarias en la gestión y fiscalización de los Programas de Apoyo Alimentario⁵². Dicha participación desarrolla el concepto de Vigilancia al plantear las diferentes posibilidades de acción que tienen estos Clubes y Comedores.

Así tenemos, que la fiscalización de los recursos destinados a los Programas de Apoyo Alimentario y Nutricional debe realizarse de manera organizada por los Órganos administrativos centrales y desconcentrados quienes incluirán a una representante de los Clubes, Comedores u otras organizaciones beneficiarias con voz y voto para la ejecución de dicha función; como también, en la supervisión del cumplimiento de las metas y planes, la evaluación del funcionamiento del PRONAA⁵³ y otras funciones que se puedan establecer.

También para la adquisición de alimentos, se establece la participación de un grupo de representantes de las organizaciones sociales de base que conformarán el Comité Especial, el Especial Permanente y el de Adquisiciones que llevan a cabo el proceso de selección y adquisición de insumos y productos alimenticios relativos a los programas de apoyo alimentario. La participación de estas representantes es señalada como un periodo de mandato que es de dos años. En ningún caso estos cargos serán remunerados ni reelegibles.

. Decreto Supremo N° 006-2003-MIMDES: Reglamento de la Ley N° 27731⁵⁴

Con este Reglamento se regula la aplicación y cumplimiento de la Ley sobre la Participación de los Clubes de Madres, Comedores Populares Autogestionarios y otras Organizaciones Beneficiarias, en la gestión y fiscalización de los programas de apoyo alimentario del PRONAA, asumiendo como puntos preliminares las mismas bases de la Ley N° 27731:

Los Programas de Apoyo alimentario a cargo del PRONAA son tres⁵⁵:

- Complementación Alimentaria.
- Alimentación Infantil.
- Alimentación Escolar

⁵¹ Ley N° 27731: Ley que regula la participación de los Clubes de Madres y Comedores Populares Autogestionarios en los Programas de Apoyo Alimentario publicada el 25 de mayo del 2002

⁵² A cargo del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria – PRONAA.

⁵³ Organismo Público Descentralizado del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social que actualmente tiene a su cargo la administración de tres programas centrales que son el de complementación alimentaria, alimentación infantil y alimentación escolar.

⁵⁴ Decreto Supremo N° 006-2003-MIMDES: Reglamento de la Ley N° 27731 publicado el 10 de abril del 2003.

⁵⁵ Artículo 2° del Reglamento de la Ley 27731.

Las Organizaciones de Base principalmente son⁵⁶:

- Los Clubes de Madres
- Los Comedores Populares Autogestionarios
- Otras Organizaciones Sociales de Base que son beneficiarias directas de los Programas de apoyo del PRONAA, reconocidas por la Ley 25307⁵⁷ y su Reglamento⁵⁸.

Las Organizaciones de Base trabajan con el PRONAA a través de las ciudadanas que eligen⁵⁹ para que los representen ante el PRONAA. El periodo de participación de las representantes de las Organizaciones Sociales en la gestión y fiscalización de los programas de apoyo alimentario es de dos años. No cabe la reelección, remoción o sustitución⁶⁰ salvo por renuncia expresa por impedimento físico o legal sobreviviente a la asunción del cargo. El reemplazo sólo culminará el periodo del representante que es sustituido.

Cabe destacar que no existe vínculo laboral ni contractual entre las representantes y el PRONAA. Al año de terminada su participación recién podrán tener esta clase de vínculo. Sus cargos son a tiempo y dedicación parcial y *ad honorem*⁶¹.

En adición a lo anterior, cabe rescatar que la Ley desarrolla todo un capítulo sobre la Participación en la gestión y fiscalización de los Programas de Apoyo Alimentario y otro de Participación en los Procesos de Adquisiciones bajo el soporte del trabajo que desarrollan los ciudadanos organizados que eligen a sus representantes que designarán y acreditarán a las Organizaciones en las que participan ante los Comités de Coordinación y Apoyo a la Gestión de la Dirección Ejecutiva y las Gerencias locales del PRONAA. Estas representantes tienen derecho a voz y voto.

• Participación en la Gestión y Fiscalización⁶²:

En cuanto a la función de fiscalización de los recursos destinados a los programas de apoyo alimentario y nutricional, serán los Comités de Coordinación y Apoyo, los que tendrán la libertad plena, sin restricciones, de adoptar y proponer mecanismos de control y vigilancia que aseguren el buen uso y aplicación de los recursos requeridos y asignados a dichos programas.

Los Comités de Coordinación y Apoyo son organismos que apoyan y coordinan la Gestión de la Dirección Ejecutiva y de las Gerencias Locales de PRONAA a nivel Nacional, Metropolitana, provincial o distrital, dependiendo del ámbito de representatividad de dichas organizaciones. Estos Comités se organizan en dos ámbitos:

- Ámbito de Dirección Ejecutiva a nivel Central.
- Ámbito de las Gerencias Locales en el nivel desconcentrado.

Los Comités a nivel Central están conformados por:

⁵⁶ Artículo 3º del Reglamento de la Ley 27731

⁵⁷ Ley que declara de prioritario interés nacional la labor que realizan los Clubes de Madres, Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares Autogestionarios, Cocinas Familiares, Centros Familiares, Centros Materno-Infantiles y demás Organizaciones Sociales de Base, en lo referido al servicio de apoyo alimentario.

⁵⁸ Decreto Supremo N° 041-2002-PCM (26/05/2002)

⁵⁹ De forma libre y democrática por más del 50% de las asociadas. Artículo 12 del Reglamento de la Ley 27731.

⁶⁰ Artículo 4º y 5º del Reglamento de la Ley 27731.

⁶¹ Artículo 6º del Reglamento de la Ley 27731.

⁶² Capítulo II del Reglamento de la Ley 27731

- El Director Ejecutivo del PRONAA, quien lo preside.
- Jefe de la Oficina de Planificación y Presupuesto
- Gerente Técnico
- Gerente de Operaciones
- 3 representantes de las Organizaciones Sociales beneficiarias.

Los Comités a nivel Desconcentrado están conformados por:

- El Gerente Local del PRONAA, quien lo preside.
- Administrador
- Responsable del Área de Programas y Proyectos.
- Responsable de Operaciones.
- 2 representantes de las Organizaciones Sociales beneficiarias.

- **Participación en los procesos de adquisiciones⁶³:**

Para la adquisición de alimentos el PRONAA constituye tres Comités:

- Comités Especiales
- Comités Especiales Permanentes y/o Comisiones de Adquisición Directa

La calidad de las representantes que se incorporan a dichos Comités será la de veedora, *ad honorem*, con derecho a voz pero sin voto, pudiendo dejar constancia de sus opiniones u observaciones. Estas representantes no pueden ser las mismas de los Comités de Gestión y Fiscalización pero sus Procedimientos para su elección son los mismos, igual que sus derechos y obligaciones.

Cabe señalar, que a la fecha de publicación de la presente Ley, las Organizaciones representativas reconocidas como Beneficiarias conforme a la Ley N° 25307⁶⁴ y su Reglamento, que participarán de los programas son:

- La Federación de Mujeres Organizadas en Centrales de Comedores Populares Autogestionarios y Afines de Lima y Callao (FEMOCCPALC).
- La Asociación Coordinadora Metropolitana de los Clubes de Madres.
- La Coordinadora Nacional de Clubes de Madres y Comedores Populares.

⁶³ Capítulo III del Reglamento de la Ley 27731.

⁶⁴ Ley que declara de prioritario interés nacional la labor que realizan los Clubes de Madres, Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares Autogestionarios, Cocinas Familiares, Centros Materno Infantiles y demás organizaciones sociales de base, en lo referido al servicio de apoyo alimentario que brindan a las familias de menores recursos (15/02/1991)

3.3. Algunas experiencias exitosas

Gobierno Local

Presupuesto Participativo Santo Domingo de Morropón, Piura

La experiencia desarrollada en Santo Domingo de Morropón es una experiencia que se inicia en el año 1999 cuando el Alcalde⁶⁵ decide concentrarse en 3 objetivos:

- 1) Contar con un Plan de Desarrollo Distrital para 10 años que estableciera las metas y sustento a sus propuestas de desarrollo distrital.
- 2) Crear instancias de concertación y abrir espacios a la participación de la ciudadanía.
- 3) Administrar con transparencia el dinero asignado a su Municipio.

Para cumplirlos, el alcalde decidió movilizar a la población. Así, en el que respecta al primer objetivo con el apoyo de la población organizada, la ONG CIPCA y la cooperación internacional logró elaborar el Plan de Gobierno.

Para cumplir el segundo objetivo convocó a la población especialmente de los siguientes sectores:

- . Mujeres. Convocó a las mujeres organizadas que se ubicaban en el ámbito urbano del distrito, a los comités de mujeres de los 40 caseríos de su ámbito geográfico
- . Jóvenes. Convocó a los jóvenes a través de la Iglesia y de los grupos organizados existentes, para que se involucren en la generación de propuestas.
- . Asociación de productores agropecuarios. A los que a la vez que se les invitó a participar se les asignó presupuestos para el desarrollo de los proyectos que los involucraran.
- . Rondas y clubes deportivos. Se puso interés en su convocatoria y se les solicitó la elaboración de planes de trabajo articulados al Plan estratégico

Igualmente se trabajó con el apoyo de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza del Distrito en la que participaban representantes de todas las instituciones. Esta instancia planifica y evalúa el trabajo que se realiza en el Municipio así como la transparencia de la gestión. En la actualidad todos sus integrantes han pasado a formar parte del Comité de Desarrollo Distrital de lucha contra la pobreza, volviendo más orgánica la participación de la población.

A juicio del Alcalde su comité/mesa de concertación no es solamente un órgano de consulta si no que debe resolver o proponer soluciones así cómo debe, en tanto participa en comisiones de investigación, lograr que sus resultados sean vinculantes. En general lo que se buscó fue institucionalizar la participación fomentando la organización y participación orgánica en actividades del gobierno local.

Al momento de la observación *in situ* el Alcalde y sus funcionarios se encontraban abocados a concluir su presupuesto participativo. Esta es una experiencia en la que se ratifica la importancia de la decisión y voluntad política como ingrediente esencial para la efectivización de la participación ciudadana en todo el proceso de toma de decisiones, desde la planificación hasta los resultados obtenidos.

⁶⁵ Actualmente el alcalde se encuentra en su segundo período.

Comité de Desarrollo Distrital

Dar cuenta del funcionamiento del Comité de desarrollo distrital es a la vez dar cuenta de la conformación y funcionamiento de la mesa de lucha contra la pobreza que opera en dicha localidad.

La directiva de la mesa que luego se transforma en Comité es la siguiente: la preside el párroco; el vicepresidente es el Alcalde; la secretaría la detenta el director del colegio Agropecuario. La tesorería le corresponde al Poder Judicial. Los vocales son tres según el reglamento: una vocalía la ostenta el Partido Aprista Peruano, la otra el gobernador, y la última la Federación de Mujeres.

El Comité es el encargado de aprobar el presupuesto. Aquí hay dos instancias importantes de concertación: El Comité de Desarrollo y las Comisiones Municipales de desarrollo. El Comité de desarrollo es la máxima autoridad. Participan las instituciones privadas, el Concejo y las ONGs que funcionan en el distrito.

Las Comisiones Municipales de Desarrollo se corresponden con cada eje estratégico del plan y participan las instituciones y organizaciones afines. Por ejemplo, en la Comisión de Desarrollo Agrario se encuentran representados los productores, el Ministerio de Agricultura, las ONGs que hacen promoción de desarrollo agrario. En la comisión de educación participan los maestros de todos los niveles, los alumnos de los últimos años, las APAFAS. Son comisiones ampliadas mixtas presididas siempre por un regidor. Son en realidad experiencias mixtas entre gobierno local y la sociedad civil.

La vigilancia de lo que se hace, desde esta experiencia de presupuesto participativo y concertación local se realiza de manera directa en las mismas zonas de realización de los proyectos u obras. A decir del Alcalde:

"Nosotros hemos aprobado que en las zonas de la construcción de un proyecto se forme un comité de vigilancia. El ingeniero lleva la obra, hay una Resolución Municipal ahí, el ingeniero lleva un acta y dice cuánto va a costar a la comunidad, esto aporta el municipio, esto aporta la cooperación internacional, vamos a comenzar. Termina la obra, ahí está el Acta, tanto llegó el aporte internacional, el aporte de la municipalidad o de los beneficiarios, se cierra eso. Entonces van a ver si sobra ladrillos, fierros, la compra de materiales tienen que estar ellos presentes."

Estos comités de vigilancia en realidad operan como un equipo fiscalizador de obras y lo conforman generalmente el agente municipal nombrado por la comunidad y oficializado a través de una resolución del Consejo, también el teniente gobernador y los representantes de las rondas campesinas.

Adicionalmente a lo recogido vimos dos experiencias de participación interesantes:

. La asamblea para la conformación de una comisión investigadora sobre el agua potable, con asistencia de los representantes de las diferentes zonas en las que está organizada la población del distrito. Debían elegir a la comisión que investigara y decidiera si era justo el aumento del servicio de agua potable que había subido "de manera inconsulta" el Municipio de 3 a 5 soles. Los resultados de esta comisión que tenía plazo hasta agosto serían presentados al Alcalde para su evaluación y resolución. En caso que la Comisión no presentara el informe en la fecha acordada quedaría aprobado el aumento.

La asistencia era relativamente grande, 20 personas de las cuales 7 eran mujeres y 2 representantes del municipio quienes daban información y alcances para el

funcionamiento de la comisión. La reunión se realizó en el local parroquial y fue presidida por el párroco y presidente de la mesa de lucha contra la pobreza.

. La reunión de la comisión de desarrollo agropecuario. Fue una reunión de presentación de los proyectos y los costos de inversión que demandaría su ejecución. Participaban mayoritariamente personal de la municipalidad que estaba a cargo de la sustentación de cada proyecto y representantes de los gremios pecuario y agrario. Esta reunión tenía más un carácter informativo que decisorio en tanto el conocimiento sobre la naturaleza de cada proyecto y sus costos reales era, para los participantes, bastante relativa.

La naturaleza de la experiencia observada se corresponde más con una propuesta de participación ciudadana amplia que en experiencias específicas de vigilancia social. La particular forma de promover el ejercicio de la participación incluyendo a la comunidad en el proceso de decisión de los proyectos, programas y actividades que se ejecutarán y comprometiéndolas en la asignación de recursos, hará inevitable el tránsito a la vigilancia social.

Es más la conformación de la comisión investigadora del aumento del agua cuando ya habían incluso recibos de cobranza, nos confirma esta tendencia. Y nos ratifica que la población está dispuesta a asumir su responsabilidad ejerciendo la vigilancia como un derecho si encuentra los canales que la incentiven, si logra ver los resultados de su actuación y si lo a observar forma parte de su cotidianidad y sus intereses inmediatos.

Esta experiencia a nuestro juicio exitosa tenía como gran impulsor al Alcalde. Y como participantes activos a los miembros de la sociedad civil y del Estado.

Gobierno Regional

Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza Tarapoto, San Martín

La mesa de concertación de lucha contra la pobreza de Tarapoto está organizada como todas las mesas en un Comité Ejecutivo Departamental (CED) integrado por 13 instituciones y organizaciones representativas de la provincia; una secretaría ejecutiva, 2 comisiones, la de planificación y presupuesto y la comisión de vigilancia social. Es dirigida por un comité directivo conformado por el coordinador/presidente de la mesa, el secretario y el coordinador de cada comisión.

Cada Comisión es autónoma, define sus ámbitos y sistemas de trabajo y convoca a otras instituciones especializadas en el tema para que la ayuden en su trabajo de vigilancia.

El Comité Ejecutivo está conformado por los representantes de las siguientes instituciones: Dirección Regional de Agricultura, Apemipe, Cooperación Popular, Pronaa, la Conaju Consejo Nacional de Juventud, la Asociación de las Comunidades Nativas e Indígenas, Foncodes, el GIN, el CAAAP, las Iglesias representadas por Cáritas, la Red de ONGs, la federación de Mujeres organizadas, ANRESAM Asociación Regional de Municipalidades de la región San Martín.

La coordinación y presidencia es ejercida por el representante de CEPCO, Ong que viene desarrollando el tema de descentralización.

La mesa funciona con reuniones ordinarias y extraordinarias con todo el CED para compartir información, analizar, revisar, discutir documentos, elaborar comunicados y planificar algunos talleres. Delega, de acuerdo a la competencia de funciones algunas tareas para cada Comisión.

La Comisión de Vigilancia Social

Esta comisión está integrada por 6 instituciones: Apemipe, Prodemuh, GIN, Foncodes, ADRA, Project Hope.

Funciona al igual que la mesa desde el 2002 y tiene como función principal la vigilancia de los Programas Sociales priorizando cuatro de ellos: el Programa de Alfabetización; el Programa de Salud - Materno Infantil, el PER Rural de Foncodes y Alimentación, de PRONAA.

Inician su trabajo con el PER Rural de Foncodes aprovechando que esta institución estaba muy vinculada con la Mesa y con la vigilancia desde Lima. En la región San Martín, se tenía una gran apertura a hacer vigilancia, y a mejorar, incorporando indicadores de vigilancia social dentro del PER Rural.

En Salud, si bien hubo interés, la existencia de iniciativas locales como las de la Red Nacional de Promoción de la Mujer que tenía comités de Vigilancia para Salud Reproductiva, de igual manera ReproSalud y la coincidencia con el inicio de la implementación del Comité de Vigilancia por la Paz, la Justicia y la Salud, los hizo privilegiar sólo la vigilancia en este programa de Foncodes y situarse más con el rol de mediadores, asistentes técnicos, facilitadores para el área de la salud.

Durante el 2002 se trabajó sólo en el PER Rural sin embargo la participación en la Comisión de representantes del Estado como el mismo Foncodes, Pronaa, Educación les hizo ver la necesidad de diferenciar en éstas instancias la participación del Estado y de la sociedad civil. Es decir no conformar comités mixtos para la vigilancia sino comités integrados sólo por la sociedad civil.

Otra constatación importante fruto del trabajo fue asumir que los problemas que tienen las instituciones del Estado como son las reorganizaciones, la rotación de personal, la falta de decisión política, dificulta y restringe su participación activa.

"Educación tenía problemas de coyuntura, reorganización de las instituciones y nuevos lineamientos del nivel central y estaban muy imbuidos en informes que les pedían del nivel central, en mejoras que tenían que realizar, en cómo estaba la institución. Por ejemplo Educación era nuevo y tenía que reacomodarse, situarse en el nuevo cargo. PRONAA también era nuevo y era una persona que además de nuevo era nuevo en ese tipo de gestiones. Son cosas que han ocurrido en el Estado, entonces era realmente difícil para él participar y eso nos retrasaba porque no teníamos más del 50%, faltaban personas importantes que tenían que emitir opinión. Las que más han participado han sido ADRA, FONCODES mismo, el apoyo de Ceas, nosotros Projet hope".⁶⁶

Con relación a los resultados de la vigilancia al Per Rural señalan que si bien lograron construir instrumentos, indicadores y mecanismos "no hemos llegado a sistematizar esa parte". Señalan que debe ser Foncodes quién debe sistematizar su experiencia, decir

⁶⁶ Entrevista a la Coordinadora de la Comisión de Vigilancia Social de la Mesa de Lucha contra la Pobreza de Tarapoto.

cómo les fue y si hubo o no mejoras en la calidad. En la práctica no efectuaron labores de observación ni de verificación de lo que se estaba ejecutando.

"Lo que se hizo allí es que dentro de cada proceso se buscara mayor imparcialidad con el ciclo del proyecto ¿no? Se buscara en cada etapa del ciclo más neutralidad en la selección de los brigadistas, en la selección de los maestros, de los supervisores de obras, en la participación del pleno de la asamblea de la comunidad en la definición del proyecto, que se buscara que por sí solo el proyecto tuviera que ser neutral. El detalle era cómo Foncodes realmente incorporaba todo eso en sus fases y lo cumplía."

La apreciación de la entrevistada es que por lo menos en la labor de generar instrumentos, la sensación es de satisfacción. Primero porque las cosas que se planificaron no fueron abstractas ni teóricas, sino que se buscaron indicadores y mecanismos que podían realmente implementarse en campo y que iban a generar que la gente "mirara", sintiera mayor apertura del programa y sintiera de algún modo mayor vigilancia de cómo se lleva a cabo el proceso

Esta labor coordinada para la generación de instrumentos no se continuó en la medida que lo que absorbió el mayor tiempo e importancia fue la elaboración de los presupuestos participativos.

El cuello de botella para la continuación del trabajo de vigilancia en el PER en el que se tiene ya experiencia estaría dado según la entrevistada porque el Programa funciona en el ámbito rural y éste ámbito en la región es bastante inaccesible y lejano. Las organizaciones que trabajan actualmente tienen su sede más en provincia, difícilmente llegan a los distritos y la Mesa no tiene un financiamiento para llegar a esos lugares. Lo asumido ha sido colaborar a través del aporte de cada institución para hacer el seguimiento cuando realizan el trabajo de campo.

Una apuesta constante de esta Comisión es la de contar con autonomía con relación a los resultados de su trabajo y al CED.

Actualmente, en el 2003 están en un proceso de reactivación formal de la Comisión. Se han establecido reuniones extraordinarias y reuniones ordinarias. También están recurriendo al correo electrónico ya que son "un núcleo básico".

En el 2003 se abre la Vigilancia a la descentralización. Están también considerando ampliar sus actividades de vigilancia e iniciar el proceso de activación del trabajo en salud y asumir las actividades del Comité por la Justicia, la Paz y la Salud que lidera PRODEMU, que está dentro de la Comisión. Igualmente están participando como Comisión en un proyecto de empoderamiento de las organizaciones de la sociedad civil en prevención y resolución de conflictos en salud.

"En principio digamos que el Consejo piensa en grande, aunque ahorita tiene un único tema de vigilancia, que es la descentralización"

El actual eje de la vigilancia del Comité es la descentralización; si bien ellos lo dirigen, CEPCO se integra como asistente técnico en tanto tiene un aporte financiero de parte del grupo Propuesta Ciudadana de Lima.

La vigilancia de descentralización, se ha empezado este año. Se ha asistido a un taller donde se escuchó y recibió la propuesta y se alcanzaron algunas sugerencias. Y están coordinando para realizar bien el trabajo.

En general el trabajo del Comité de Vigilancia es bastante inicial e incipiente. Independientemente de la voluntad de los integrantes de la Comisión y de la mesa misma las posibilidades de ampliar y concretar un trabajo de concertación y vigilancia con las instituciones y organizaciones del Estado es bastante limitada.

Al momento de la observación la Mesa mantenía el problema de su enfrentamiento con el gobierno regional, más específicamente con su Presidente. Este al comienzo de su gestión respaldó incluso el trabajo de la Mesa en relación a la planificación y los presupuestos participativos que había elaborado conjuntamente con la población. Sin embargo, a raíz de la asignación del presupuesto a la Mesa en tanto es considerada Mesa Piloto, la discrepancia entre lo que se pensaba recibir y lo otorgado por el gobierno central originó un conflicto entre el Presidente Regional y el Presidente de la Mesa. Esta situación no sólo ha originado la pérdida del espacio de negociación si no también discrepancias entre integrantes de la Mesa y la pérdida de credibilidad entre la población que asumió cómo válido todo el trabajo realizado.

A juicio de algunos entrevistados las expectativas generadas por la Mesa de Concertación versus los resultados reales obtenidos dificulta las posibilidades de actuación futuras.

Una constatación en esta observación es que la vigilancia cuando se hace es más de las instituciones de la sociedad civil vía Ongs y del Estado que de las organizaciones sociales de base, incluso a pesar de que en el PER Rural al trabajar con núcleos ejecutores los beneficiarios realizan de alguna manera labor por lo menos de fiscalización.

Es más la representante de la Federación de Mujeres de San Martín se preguntaba si las organizaciones de la sociedad civil tendría el sustento necesario para poder averiguar los actos de las autoridades. “Cómo demostrar, pregunta ella, si han robado o no han robado si no sabemos como hacerlo, por un lado. Y por otro lado es que a su juicio el gobierno regional, con el que de una u otra suerte ahorita no habría mayor empatía o capacidad de trabajo con el señor de la región, es una persona que ha sido elegida por el pueblo y mal podría la Mesa de Concertación pedir la revocatoria porque no están en las mismas condiciones”.

Gobierno Central

Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza Lima

Esta experiencia pretende ser un espacio descentralizado de concertación entre Estado y Sociedad Civil para así poder superar la pobreza y poner las bases para el desarrollo. Esta experiencia consiste en la conformación de mesas a nivel cada vez más local, donde distintos actores de la sociedad civil y el Estado debatan el tema de la pobreza a fin de diseñar estrategias concertadas para combatirla.

Los Grupos de trabajo tienen previsto para el tiempo inmediato, contribuir en una política social y ejercer una labor de seguimiento de los programas sociales. Para empezar se propuso hacer un seguimiento del Programa A Trabajar Rural y desde aquí generar, mecanismos de vigilancia focalizados en tres aspectos:

- . El grado de Concertación y Participación en la gestión de los proyectos.
- . La Neutralidad política en la ejecución y entrega de las obras,

- . La Transparencia en el uso de recursos del Proyecto y en el acceso a la información.

Además se propone hacer el seguimiento al cumplimiento de acuerdos producto de la concertación en los cuales están comprometidos fundamentalmente el Estado pero también todos los actores que participan en todos los procesos.

Finalmente, las mesas pueden cumplir una doble función:

- . La canalización institucionalizada de las demandas de los grupos sociales.
- . La prioridad concertada de las demandas, lo que contribuye a una mayor gobernabilidad del régimen democrático.

Producto de su experiencia se encuentran en una etapa de identificación y diferenciación de las actividades que realizan tratando de diferenciarlas con nitidez, de modo de garantizar su independencia y no tener que recibir presiones.

Las actividades que realizan ahora tienen que ver con el proceso de formación de comités de vigilancia y hacer seguimiento de la vigilancia que se ejecuta en las diferentes zonas del país. Igualmente una preocupación actual y que demanda sus esfuerzos es lo relativo a los presupuestos participativos del plan piloto. Aquí el elemento central es la presión que podría generar algunos entrapamiento con relación a nuestra función.

Un aprendizaje también explicitado tiene que ver con la diferenciación entre los comités de vigilancia quienes deben tener autonomía respecto de la Mesa de Discusión para no tener que aceptar digamos una presión. Una dificultad que se tendría en las Mesas de Concertación es que algunas tienden a hacer vigilancia directa lo que inevitablemente, a su juicio, redundará en enfrentamientos con los representantes de las instituciones del sector público, recortando las posibilidades de encuentro y concertación.

Existen en la actualidad alrededor de mil trescientas mesas. Hay en todas las provincias, en todas las regiones. Incluso hay en Lima y Callao y en Lima provincias.

La mesa realiza también acciones de capacitación donde habilita sobre los conceptos y sistema de vigilancia y sobre la parte técnica de cómo se sigue un proyecto.

"Una de las cosas que nosotros más o menos estamos constatando y lo que tú dices que a lo mejor hay muchos comités instalados, pero mejor lo que más ha habido es capacitación para que operen; pero que operen en términos de lo que significa vigilancia más que algunos instrumentos específicos para ejercerla. Entonces pensamos que se requiere un mínimo de información y difusión al ámbito, al área o al aspecto que tú quieres vigilar. Entonces, en realidad como que están ahí pero no todos están operando. Lo que más ha habido es capacitación y operación? Ni siquiera podemos decir incluso cuánto operan porque, ni cuánto no opera."⁶⁷

Comisión de Transparencia, Ética y Probidad (CTI) de Foncodes Lima

La Comisión de Transparencia, Ética y Probidad de Foncodes es un órgano de asesoramiento adscrito al Directorio del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo

⁶⁷ Entrevista con Carmen Lora.

Social (Foncodes) que en materia de su competencia, coordina internamente con las gerencias de línea y unidades orgánicas de la institución, y externamente con los organismos competentes. Todo ello encaminado a implementar y fomentar una cultura de transparencia, ética y probidad en la gestión del Fondo.

La Comisión de Transparencia está conformada por representantes del Colegio de Ingenieros, de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, de la Comisión Nacional Anticorrupción y de Defensoría del Pueblo; cuenta con una Secretaría Ejecutiva encargada de brindarle apoyo y asesoría técnico profesional sobre las quejas y denuncias que se presentan, probidad administrativa y ética, transparencia y acceso a la información institucional.

La labor de Foncodes es financiar los proyectos que los pobladores planteen como necesidad dentro de sus comunidades (trabajo que requiere de una selección de proyectos, en base a las necesidades primeras y a la posibilidad de realizarla, teniendo como límite un presupuesto determinado). Durante la ejecución del proyecto Foncodes no interviene, la etapa en la que interviene es en la del análisis y elección de los proyectos para su financiamiento.

La ejecución está a cargo de los llamados Núcleos Ejecutores, que son la comunidad organizada representada por cuatro personas elegidas democráticamente en Asamblea General: Presidente, Tesorero, Secretario y Fiscal. Se encargan de presentar, tramitar, ejecutar y rendir cuentas sobre las obras que se realicen en su comunidad y son los que contratan a los técnicos que diseñarán la obra. También contratan a los pobladores, hombres y mujeres, que están en la lista para hacer la obra.

Los beneficiarios de estos proyectos, es decir la comunidad, son los que pueden presentar una denuncia o queja ante la Comisión. Adicionalmente, de acuerdo con la CTI, la ciudadanía en general (persona natural, jurídica, autoridades políticas, entidades privadas o del Estado) puede presentar una denuncia o queja.

Son materia de queja o denuncia los hechos que impliquen presuntas irregularidades en la ejecución de los proyectos que financia Foncodes, el impedimento al acceso a la información y las contravenciones al Código de Ética.

Las denuncias son realizadas, en gran cantidad de casos, individualmente, y a la vez, se ha notado un estándar sobre la motivación para realizarlas que consiste en asuntos que tienen un origen más personal que colectiva. Aunque, no se descartan aquellos casos en que se busca la solución a un caso en pro del desarrollo conjunto de la comunidad.

Una vez que la información es decepcionada por la Comisión, ésta es revisada por un cuerpo técnico que verificará lo denunciado o quejado con las **Oficinas Zonales**, dependencias de Foncodes en cada sector de donde provenga la denuncia – es decir, el lugar en donde se está realizando alguna obra financiada por Foncodes-. Estas Oficinas Zonales confirman o niegan lo denunciado, y en caso confirmen la existencia de una irregularidad, contribuyen a perfeccionar la información que se recibe en un inicio, corroboración e información rescatada de los núcleos ejecutores.

Teniendo conocimiento más detallado del caso, se procede a elaborar recomendaciones, tanto para que las Oficinas Zonales se los propongan a la comunidad, como para que sean presentados a la Alta Dirección de Foncodes.

Actualmente, la Comisión está trabajando en la clasificación de los casos denunciados y en un futuro, tiene previsto colocar la información sobre estos casos en la página web, para que los interesados puedan hacer el seguimiento de sus denuncias, y promover mayores acciones de vigilancia social.

Durante el año 2003 las quejas y denuncias ingresadas a la Comisión ascienden a 103 (11 en proceso y 92 concluidos):

- 75.2% de casos están vinculados a temas administrativos y/o financieros
- 18.1% se refiere a aspectos técnicos (mala ejecución y obras abandonadas)
- 6.7% se refiere a otros temas como proselitismo político (declarados infundados) nepotismo, contravención al Código de Ética y Acceso a la Información.

Del total de casos concluidos el 61% fueron declarados infundados, el 20% se declararon fundados, el 14% fundados en parte, el 4% fueron archivados por falta de pruebas y el 1% fue atendido en calidad de consulta.

Audiencia Pública de Sunass Lima – Arequipa

La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass) es la entidad pública encargada de supervisar la gestión de las Empresas Prestadoras de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (EPS). Con el fin de contar con un procedimiento transparente para la fijación de tarifas de servicios de agua potable, Sunass ha establecido la ejecución de Audiencias Públicas que darán cuenta a la población sobre los fundamentos que sustentan las decisiones para la fijación de Tarifas de las EPS⁶⁸.

La primera experiencia de Audiencia Pública se llevó a cabo en la ciudad de Arequipa en el mes de diciembre del año 2002. La Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento SEDAPAR S.A. de la ciudad de Arequipa presentó su Plan Financiero 2002 – 2006 - que incluía una nueva escala tarifaria ante Sunass en el mes de junio del 2002 y por ende la Gerencia General convocó a una Audiencia Pública para el día 13 de diciembre 2002. Para ello, Oficina de Sunass en Arequipa remitió invitaciones a organizaciones civiles, gremios, colegios profesionales y otras instituciones de la ciudad de Arequipa, promoviendo su participación y adjuntando un resumen del Plan Financiero.

Durante la Audiencia Pública realizada en diciembre del 2002 participaron instituciones del sector público (SUNASS, Defensoría del Pueblo), colegios profesionales (Colegio de Ingenieros de Arequipa, Colegio de Contadores y Colegio de Periodistas de Arequipa), centros académicos (Facultad de Ciencias Contables y Facultad de Derecho de la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa) así como juntas de usuarios y

⁶⁸ Resolución de Consejo Directivo N° 014-2002-Sunass-CD. Directiva de Audiencias Públicas previas a la fijación de tarifas de las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento y su Exposición de Motivos.

organizaciones de base más representativas de Arequipa (FREDICON, de la zona del Cono Norte, FEDUCAR y Asociación de Urbanizaciones Populares de Arequipa (AUPA)

Luego de revisar el Plan Financiero, así como escuchar las diferentes opiniones de los participantes de la Audiencia Pública, la Gerencia de Regulación Tarifaria de Sunass decidió realizar un trabajo de campo en Arequipa con el objetivo de validar la información recibida EPS SEDAPAR S.A. Cabe destacar la importante participación de las organizaciones civiles, gremios y colegios profesionales para el trabajo de campo.

Como resultado del trabajo de campo, Sunass decidió desestimar la propuesta de SEDAPAR S.A. de incrementar las tarifas porque estas no reflejaban las condiciones reales de mercado y la estructura de costos de la empresa.

Lecciones aprendidas sobre la Audiencias Pública de SEDAPAR:

En el caso de SEDAPAR, las organizaciones civiles tuvieron información previa a la audiencia y participaron en la misma. Adicionalmente, colaboraron en las acciones de Sunass para la verificación de la información sobre los usuarios y su ámbito de servicio proporcionada por SEDAPAR. Ello no se habría logrado si Sunass no establece canales de información y participación.

La labor que realiza la Oficina de Sunass en Arequipa como lugar para la atención de quejas y denuncias así como para el desarrollo de actividades de sensibilización y capacitación se ha convertido en un espacio para la promoción de la vigilancia ciudadana en forma individual y colectiva (junta de usuarios) de los servicios que brinda SEDAPAR.

Organización Social de Base

Federación de Mujeres Organizadas FEMOCCPPAALC, Lima⁶⁹

La Federación de Mujeres opera en 12 distritos y en 15 ámbitos geográficos, de Lima.

Los lugares son: San Juan de Lurigancho, San Juan de Miraflores, Carmen de la Legua, Ate, Bellavista, Callao, Comas, Carabaylo, El Agustino, Santa Anita, Ventanilla, San Martín de Porres, Villa El Salvador, Villa María del Triunfo, Huaycán.

La experiencia tiene que ver con la Vigilancia a los Centros de Distribución de Alimentos - CDA - a donde llegan y se reparten los alimentos a los Comedores Populares. Este acopio y distribución se hace una vez al mes. El personal de PRONAA llega en camiones y descarga en un comedor seleccionado los alimentos para el grupo de comedores que se abastece desde ese centro. Ahí llegan las representantes de cada comedor a recoger sus alimentos. Es en este momento que las veedoras realizan su función.

Para realizar esta vigilancia se forman y entrenan a las señoras que se denominan Veedoras.

⁶⁹ Entrevista a Rosa Huamán, Secretaria de Organización de la FEMOCCPPAALC.

Las veedoras siguen un proceso de selección y formación para ejercer con solvencia su labor. En primer lugar, es un trabajo voluntario pero orgánico con relación a sus organizaciones de origen. Son propuestas por su organización y seleccionadas en función a un perfil de las veedoras que incluye el manejar con cierta solvencia la lectura y escritura así como operaciones matemáticas básicas, ya que el ejercicio de la función demanda el llenado de documentos, instrumentos y el control de peso y cantidades.

Las seleccionadas siguen un programa de capacitación donde se les brinda información sobre la naturaleza de su trabajo y sobre el trabajo mismo; se les califica para el llenado de las Fichas de veeduría que deberán manejar y se les aplica un examen básicamente de llenado de fichas. Las que aprueban el curso son reconocidas y acreditadas como veedoras. El promedio de duración de la capacitación es de 3 meses. En la actualidad existen 120 veedoras acreditadas a mayo del 2003.

La ejecución de las acciones de vigilancia tiene que ver con la búsqueda de tres objetivos:

- . Mejorar el trato que les brindan a las señoras los encargados de la distribución
- . Asegurar la calidad de los alimentos que se entregan
- . Verificar la cantidad de los alimentos que figuran en las pecosas de entrega

La vigilancia en cada Centro la realizan de manera conjunta 2 veedoras. Esta actividad suele ser verificada por una supervisora de la federación.

Las veedoras manejan tres instrumentos:

- . Ficha para vigilancia del cumplimiento de la Ley N° 25307
- . Guía para la vigilancia del funcionamiento de Centros de Distribución de Alimentos CDA
- . Hoja de denuncia
- . Acta de veeduría

De las prácticas de vigilancia efectuadas se puede señalar que los resultados son auspiciosos.

- . En primer lugar, el trato dado a las señoras por el personal ha mejorado notablemente, redundando a juicio de nuestra entrevistada, en el mejoramiento de la autoestima de las mujeres de los comedores y de las propias veedoras.
- . En la actualidad los encargados de la entrega llevan balanzas de modo que se hace factible verificar que el peso sea el real y no como sucedía antes que en cada bolsa por ejemplo de 50 kilos se entregaba en realidad 47 o 45 kilos. Este logro ha supuesto incluso que los responsables tenga que "bajar la balanza", cosa que antes se negaban a ejecutar.
- . La relación con el PRONAA es ágil y suelen ser atendidas cuando deben realizar alguna reclamación.

- . Sobre la calidad andan insistiendo en poder decidir la composición de canasta básica.

Esta experiencia es exitosa y a juicio de la Federación tiene efecto demostración en los otros comedores que funcionan en los ámbitos de acción de la Federación. Han recibido pedidos para ampliar el servicio de veedurías a esos comedores.

La Federación trabaja con el apoyo y asesoría técnica de la ONG Alternativa.

Esta práctica de vigilancia social ejecutada desde una organización de mujeres a un programa social demuestra la importancia para el mejoramiento del servicio que se recibe. Consideramos que este ejemplo debe ser socializado y replicado para ser generalizado en el programa de comedores populares.

Organización de la sociedad civil ONG

La Red Interquorum Arequipa

La Red Interquorum es una red de jóvenes propiciada por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung del Perú como espacio de discusión permanente, abierto a la gran diversidad de jóvenes organizados, interesados en articular la democracia con eficiencia, perfeccionando técnicas necesarias para practicar la tolerancia en la diversidad y el pluralismo, tratando de construir consensos por complementariedad.

La Red Interquorum está conformada por mujeres y hombres jóvenes entre 15 y 30 años de distintas organizaciones (religiosas, barriales, estudiantiles, comunidades campesinas, laborales, sindicales, empresariales, organismos del Estado, ONGs y medios de comunicación) interesados en:

- . Familiarizarse con técnicas de enseñanza-aprendizaje que permitan desarrollar la comunicación y gestión de sus organizaciones de manera más democrática y eficiente.
- . Formar parte de redes sociales que intercambien experiencias, conocimientos, contactos y desarrollen alianzas estratégicas para el fortalecimiento de sus organizaciones y la democracia.
- . Desarrollar una cultura de tolerancia, porque en cada reunión se exige que la composición de los participantes sea, plural, multiinstitucional, multidisciplinario y con equidad de género.
- . Compartir lo aprendido, con iniciativas que contribuyan a multiplicar por propia cuenta los impactos favorables de la capacitación.

Bajo esta perspectiva, la Fundación propicia el acercamiento de jóvenes con capacidades de liderazgo y que forman parte de organizaciones civiles para brindarles herramientas que potencien sus capacidades y ello se revierta en sus organizaciones. Para ello, la Fundación organiza reuniones y talleres a nivel regional y una plenaria anual a nivel nacional. Con todo, muchos miembros de la Red creyeron conveniente organizarse y

desarrollar algunas actividades locales que les permitieran sensibilizar a la población de sus lugares de residencia y realizar acciones concretas en los ejes temáticos de la Red Interquorum.

Es así como surge Interquorum Arequipa, la misma que empieza sus actividades en el 2000 y es integrado por aproximadamente 20 miembros activos. Las principales áreas de Interés son Derechos humanos, Vigilancia Ciudadana, Medio Ambiente y desarrollo sostenible y Economía social de mercado.

Interquorum Arequipa ha conformado cuatro comités, uno por cada área de interés, que son los encargados de planificar los objetivos, metas y actividades que conducirán durante el año. Los Comités se reúnen por lo menos una vez al mes para coordinar el desarrollo de las actividades de difusión y capacitación establecida en sus planes.

El Comité de Vigilancia Ciudadana de Interquorum Arequipa es dirigido por Jaime Paredes Calla, estudiante de Derecho de la Universidad San Agustín de Arequipa e Yrasena Pacheco Mena, Comunicadora Social que labora en un periódico local.

Durante el año 2001 y 2002, el Comité de Vigilancia Ciudadana ha llevado a cabo capacitaciones a nivel de centros educativos para la conformación de comités de vigilancia de congresistas representantes de Arequipa. Las capacitaciones se desarrollaron en dos niveles:

- . Talleres de capacitación de facilitadores y líderes de centros escolares
- . Seminarios y eventos dirigidos a la población en general
- . Dichos eventos estuvieron financiados por la Agencia de Desarrollo de los Estados Unidos de Norteamérica (USAID) y la Asociación Transparencia.

Como resultado de las actividades del Comité de Vigilancia Ciudadana de Interquorum Arequipa podemos mencionar las siguientes:

- . 34 facilitadores formados y vinculados al quehacer ciudadano
- . 40 docentes de centros educativos capacitados en la metodología de vigilancia ciudadana
- . 300 adolescentes de centros educativos sensibilizados en los temas de vigilancia ciudadana
- . 39 líderes adolescentes capacitados para la conformación de grupos de vigilancia ciudadana
- . Conformación de equipos de trabajo en centros educativos para desarrollar actividades de vigilancia

Cabe resaltar que para el periodo de observación de la presente experiencia Interquorum Arequipa no había concluido la etapa de sistematización de actividades de seguimiento y medición de impacto de los equipos de trabajo conformados en los centros educativos para desarrollar actividades de vigilancia. Sin embargo, podemos mencionar que en los centros educativos en donde se llevó a cabo las actividades de capacitación se logró que los estudiantes publicaran en sus periódicos murales información sobre el proceso de

elección de congresistas, sobre los candidatos y representantes electos así como las propuestas de desarrollo de los mismos.

Para el presente año, Interquorum Arequipa viene planificando la ampliación de los temas de vigilancia distintos a democracia y Congreso, tales como derechos humanos, gobiernos locales, gobiernos regionales, entre otros.

Las principales dificultades que afronta Interquorum Arequipa en la actualidad son las siguientes:

- . Aun cuando Interquorum Arequipa inició sus actividades en el año 2000, no ha concluido el proceso de institucionalización de sus procedimientos para la planificación y monitoreo de sus actividades así como la medición de resultados.
- . Gran parte de las actividades desarrolladas durante el año 2001 y 2002 fueron financiadas por la cooperación técnica internacional. Actualmente, no cuentan con mecanismos de financiamiento para promoción y capacitación.
- . Si bien la organización tiene experiencia y conocimientos adquiridos para la vigilancia ciudadana de congresistas, no tienen aun consenso en qué herramientas deben utilizar para el desarrollo de la vigilancia ciudadana en otras esferas tales como gobiernos locales y programas sociales vinculados con el sector educación. En particular, los miembros manifiestan que desean conocer otras instituciones que realicen dichas actividades para conocer las metodologías utilizadas para la vigilancia ciudadana.
- . Si bien Interquorum Arequipa ha tenido cierto acercamiento a otras organizaciones de vigilancia como la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, no han logrado aun encontrar sinergias para el desarrollo de sus actividades de capacitación de vigilantes.

3.4. Hacia un sistema de vigilancia

Existen 2 concepciones que permiten centrar las características a considerar en un sistema de vigilancia social, las mismas que se distinguen bien se piensen desde el Estado o desde la sociedad civil. Estos conceptos son Vigilancia Social y Sistema de Vigilancia Social.

. Énfasis en la definición de Vigilancia Social

El concepto de vigilancia social suele tener diferentes énfasis. Supone:

Énfasis en la definición de vigilancia social⁷⁰	Definición
Participación ciudadana	Participación consciente y activa de la ciudadanía Participación calificada
Acción ciudadana organizada	Acción para ejercer control sobre el vigilado Acción de los ciudadanos y las organizaciones de sociedad civil Acción de colectivos de sociedad civil sobre instituciones públicas o privadas Acción de exigir rendición de cuentas promovida por colectivos de sociedad civil sobre instituciones públicas o privadas
Ejercicio de derechos	Ejercer el derecho a la información Ejercicio ciudadano sistemático de observación de instituciones de impacto público Ejercicio ciudadano de vigilar, cuidar pero también proponer
Mecanismo anti- corrupción	Forma de evitar la corrupción Transparencia contra corrupción Demandar información para prevenir mal uso o corrupción Vigilancia ciudadana—rendición de cuentas, transparencia contra la corrupción
Control social de los recursos públicos	Capacidad y acto de verificar gasto público Cuidar el uso de recursos Seguir realización de obras o programas financiados con recursos públicos Sistema de control de los recursos y gestión estatal Institucionalizar el control organizado de base de la sociedad civil
Interacción Estado – sociedad civil	Ciudadanos organizados supervisan labor del Estado Interacción de los actores de sociedad civil y el estado Nueva forma de relación entre estado y sociedad civil Observar cumplimiento de acuerdos entre sociedad civil y Estado Proceso que busca institucionalizar la rendición de cuentas y transparencia Interesarse por conocer cumplimiento de acuerdos del Estado

Fuente: Taller de la Consultoría con Grupo Siviso.

. Acepciones de Sistema de Vigilancia

El concepto de Sistema de Vigilancia puede ser considerado en sus múltiples acepciones y connotaciones así como por sus componentes o elementos. Ambas miradas nos servirán de referencia para nuestra propuesta de sistema de vigilancia.

⁷⁰ Elaborado a partir del Taller realizado dentro de la presente Consultoría
DESCO – CAD Vigilancia Social

1	El Sistema de Vigilancia Social de los programas de lucha contra la pobreza requiere un esfuerzo para que respetando la pluralidad democrática y la autonomía de los ciudadanos, se inicie un proceso acorde con las expectativas de la población, las experiencias comunitarias y las capacidades organizativas existentes.
2	El control de la sociedad con respecto a la ejecución transparente de las obras por parte de una entidad inversora
3	Es un proceso de acciones que permite a las personas tener conocimiento de situaciones específicas y desarrollar acciones sobre ella.
4	Es un sistema u organismo para vigilar el buen uso de los recursos por parte de organismos estatales u ONGs. Hacer el seguimiento que todo lo presupuestado para una comunidad sea utilizado óptimamente.
5	Es una red conformada por grupos de personas representativas de las comunidades donde intervienen las instituciones con financiamiento y/ acciones de desarrollo con el fin de velar y garantizar el cumplimiento de las metas y objetivos. Fiscalizar y vigilar el buen uso de los recursos presupuestales
6	Es un sistema de vigilancia de las dependencias públicas para el trabajo de estas en forma transparente
7	Fiscalización de la sociedad civil a las autoridades y representantes del gobierno, ONGs, Municipios, etc.
8	Fiscalización, control de las acciones de los programas, por parte de la población organizada, para que cumplan con sus objetivos. Vigilo lo que es mío. Empoderar. Ser un espacio de concertación para resolver conflictos en la sociedad civil y gobierno, como una instancia previa a la defensoría
9	Se entiende como una metodología o forma de llevar adelante un control o vigilancia a los ejecutivos de proyectos y a los programas. Organizar a la población en general, viabilizar los reclamos en forma oportuna, obtener respuesta a los reclamos.
10	Son diferentes mecanismos a través de los cuales población ejerce su derecho ciudadano de controlar el cumplimiento de los objetivos que tienen las instituciones, el uso transparente de los recursos y la neutralidad política en la gestión pública
11	Esta vigilancia tiene como finalidad implementar y desarrollar desde la FEMOCCPAALC un proceso de seguimiento y control ciudadano a nivel del cumplimiento del Estado, del apoyo alimentario a las organizaciones sociales de base que establece la ley, con el objeto de motivar y exigir niveles de cumplimiento y defensa de sus derechos.
12	Fiscalizar las actividades de una institución
13	Es el acto por medio del cual la población realiza acciones de fiscalización a sus autoridades.
14	Es el mecanismo que permite a la población civil organizada tener acceso a la información necesaria.
15	Es un sistema de control permanente de forma concertada y recíproca a través de la sociedad civil organizada
16	Es un sistema mediante el cual la población fiscaliza las acciones de las autoridades y ONGs

Fuente: Taller de la Consultoría con Grupo SIVISO.

. Elementos a considerar en un sistema de vigilancia social

Seis son los principales elementos que deberían ser considerados en la elaboración de un sistema de vigilancia social. Estos aluden tanto al sistema mismo como a la calificación de los vigilantes y a las condiciones indispensables para asegurar su sostenibilidad.

A	B	C	D	E	F
CONDICION TRANSVERSAL	DESARROLLO DE CAPACIDADES	CONDICIONES PARA LA SOSTENIBILIDAD	MECANISMOS	DIFUSION DE INFORMACION	INFORMACION
Periodicidad (frecuencia y continuidad)	Núcleos organizados y capacitados de ciudadanos	El sistema debe tener credibilidad y legitimidad	Mecanismos para presentar quejas, críticas y propuestas para mejorar Programas Sociales	Mecanismos de difusión que permitan dar a conocer resultados de vigilancia	Información sobre: · Recursos (manejo) · Procedimientos
	Capacitación para la vigilancia	Establecer vínculos interinstitucionales sólidos que den soporte al sistema	Mecanismos para modificar "malos comportamientos" de autoridades que se detecten	Alianzas con los medios de comunicación (difusión)	Información oportuna accesible, actualizada, amigable sobre recursos públicos
	Calificación para entender la información especializada	Autonomía garantizada	Mecanismos claros para participación ciudadana	Medios de comunicación accesibles al público y a la vigilancia	Flujos de información del vigilado para quien vigila
		Coordinación entre actores diversos	Tener instrumentos para realizar la vigilancia		
		Difusión de los "beneficios" de vigilancia	Herramientas metodológicas para vigilar		
			Procedimientos que faciliten ida y vuelta de información		
			Construir sistema de indicadores		

Elaboración Taller de la Consultoría con el Grupo SIVISO.

. Un sistema desde la perspectiva del Estado y un sistema desde la perspectiva de la sociedad civil

En relación con la naturaleza, niveles y mecanismos a considerar en un eventual sistema de vigilancia social, cabrían dos visiones del mismo. La primera de ellas, de mayor cercanía a los intereses del Estado y la segunda, más vinculada a la sociedad civil.

Desde el Estado

Naturaleza

Desde esta visión, una característica central es la naturaleza vinculante del sistema de vigilancia social. Entendiendo por ésta, que los resultados de la acción del vigilante forman parte de un proceso ya ordenado e internalizado en el Estado y, que por dicha razón, devienen en acciones mandatorias a ser ejecutadas a través de sus órganos competentes.

Una segunda característica al respecto, es el predominio de un enfoque que considera a la participación ciudadana - y dentro de ella a las acciones de vigilancia social - más como un medio que como un valor en sí mismo. Y por esta razón, resulta más cercana a la esfera del gerencia, a la búsqueda e incorporación de instrumentos que aumenten la eficiencia de la gestión pública.

La naturaleza misma de lo vinculante, ya enunciado en el primer párrafo, nos está sugiriendo la incorporación de las acciones de vigilancia social al interior de un sistema “cerrado” que cuenta, por tal hecho, de procedimientos y reglas de entrada, de operación y de salida definidos de antemano y, aún si dicho proceso ha sido de naturaleza participativa, la razón del Estado acaba imponiéndose.

Niveles

En este esquema, la lógica vertical es la predominante. Hay jerarquías y rangos, propios de la estructura burocrática administrativa. Esto puede conllevar, aún sin ser explícito, a una modalidad de participación “administrada”, “regulada”, en la que la vigilancia social es permitida dentro de ciertos límites que pueden variar pero, aún en este caso, la acción estatal es la determinante.

El riesgo de este esquema es la cooptación del vigilante por parte de la acción estatal.

Mecanismos

Dado el moldeamiento del sistema de vigilancia social bajo el esquema burocrático administrativo, propio del Estado, sería de esperar que adopte una configuración que no haga sino reflejar ese esquema.

En ese sentido, la figura de espejo de la acción estatal sería, quizás, la más apropiada. La burocratización del sistema, sería en este caso la consecuencia más probable, lo que podría reducir la efectividad del proceso.

Desde la sociedad civil

Naturaleza

Desde este lado, la naturaleza de las acciones de vigilancia social se concibe más como el ejercicio de un derecho ciudadano, de fortalecimiento de la ciudadanía y de ampliación de la democracia.

La participación ciudadana se ve, en este sentido, como un valor que empodera a la sociedad civil, que la fortalece y la ayuda a replantear, en otro nivel, las relaciones entre ella y el Estado.

En razón de lo anterior es que el esquema de sistema se concibe como uno de naturaleza “abierto”, en el cual lo que predomina son los procedimientos generales y no mandatarios como resultado del mismo sistema.

La flexibilidad viene a ser otra característica del sistema. Flexible para adoptar la modalidad más adecuada al seguimiento del espacio público y para vigilar aquello que le sea de interés hacerlo.

Niveles

En esta visión, hay un predominio de una lógica horizontal y por ello la forma de redes, vinculando lo local con lo nacional. Redes que son abiertas, tanto a la incorporación de nuevos vigilantes como de nuevos objetos de la vigilancia.

El riesgo de este esquema, en tanto no teje una vinculación desde dentro del Estado, podría ser la baja efectividad de los resultados de las acciones de vigilancia social.

Mecanismos

La visibilidad en los medios de comunicación de los resultados de la vigilancia aparece como el mecanismo más cercano y más efectivo para poner en evidencia el problema. Es la recurrencia a la presión ciudadana.

Ambos Sistemas

Visualizar un sistema unidireccional o único a nuestro juicio no reflejaría la potencialidad que podría tener para los dos actores centrales de la vigilancia social: sociedad civil y Estado.

En tal sentido, consideramos más viable asumir a ambos actores con un criterio de complementariedad que facilite la construcción de una confianza recíproca, de una cultura de vigilancia y de una cultura de servidor público.

Estos sistemas complementarios serán más sostenibles en la medida que aparejen voluntad política para su construcción y acceso a la información para su viabilidad.

Debe y puede existir un sistema de vigilancia?

A partir de lo señalado en los párrafos anteriores se puede decir lo siguiente:

1. Es posible generar un sistema de información sobre la vigilancia ciudadana que tenga por objetivos:
 - a) Difundir los resultados de las experiencias que realizan las instituciones en el área de la vigilancia ciudadana.
 - b) Servir como referente sobre el significado de la praxis de la vigilancia ciudadana.
 - c) Capacitar a los interesados en el tema, compartiendo experiencias y poniendo a disposición el uso de las diversas herramientas metodológicas para el ejercicio de la vigilancia ciudadana.
 - d) Fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas de parte del Estado y de responsabilidad de parte del que vigila.
2. Con relación a si debe existir un sistema de vigilancia, el tema es discutible. El sistema al generar una estructura, con flujos de ingreso y salida, procesos y secuencias podría acabar “rigidizando” una labor que por naturaleza tiene que ser cambiante y flexible. Adicionalmente, un sistema de vigilancia estructurado puede correr el riesgo de ser excluyente. En consecuencia, si es necesaria la existencia de un sistema de vigilancia, es posible que la respuesta sea negativa. Quizás, bastaría con la puesta en funcionamiento de un sistema de información.
3. Con el fin de ir mejorando las acciones de vigilancia, que son muy diversas por la diversidad de los actores que la ejercen, se podría ir estableciendo algunos estándares que sirvan de orientación a todo aquel que se encuentra realizando acciones de vigilancia, que cree que está realizándola o que pretende realizarla. Estos estándares no pretenden ser excluyentes de ningún tipo de acción en ese sentido sino que el objetivo, por el contrario, es establecer unos niveles que promuevan una vigilancia eficiente y con los resultados deseados. Los elementos mínimos que se proponen son los siguientes:
 - a) Periodicidad en la labor. Esto es, que exista una constancia en la realización de la vigilancia. La periodicidad puede darse desde quien hace la vigilancia sistemática o del propio objeto de la vigilancia.
 - b) Utilización de herramientas y procesos válidos. Que den resultados consistentes. Una adecuada vigilancia ciudadana hará uso de herramientas y protocolos adecuados. Esto opera para cada actividad de vigilancia.
 - c) Objetivos de la vigilancia predefinidos, transparentes y claros. Tanto en relación con el objeto de la vigilancia como del ámbito de la misma.
 - d) Socialización de la información. La vigilancia debe generar información que debe ser transmitida a la ciudadanía. Los medios de difusión puede ser diversos. Lo importante es que el resultado de la acción de vigilancia retorne a la misma ciudadanía.
 - e) Generación de una reacción del vigilado. La vigilancia tenderá a evitar algún perjuicio a la ciudadanía, generando una retroalimentación con el vigilado a

efectos de corregir errores o infracciones. En este sentido, la vigilancia es una actitud activa.

- f) Proceso de doble vía. La vigilancia es un proceso colectivo, bien por quienes hacen la vigilancia como por los destinatarios finales de la misma (sociedad civil y Estado).
 - g) Ética de la vigilancia. Por lo que uno de los principales estándares será el comportamiento, en términos generales, del vigilante.
4. La vigilancia es primordialmente incluyente, por lo que quienquiera podrá realizar vigilancia. Pero como necesita ser creíble, deben cumplirse con determinados estándares –consensuados o admitidos- a efectos de que esta actividad pueda ser útil en la creación de una sociedad más equitativa y democrática.

BIBLIOGRAFIA

1. ALFARO MORENO, ROSA MARIA. Ciudadanos "de a de veras": Una propuesta de vigilancia de la gestión pública, desde un enfoque comunicacional. Asociación de Comunicadores Sociales. CALANDRIA, 2002, Lima -Perú.
2. Asociación Aurora Vivar; DEMUS; Mujer y Sociedad; Grupo Género y Economía "Construyendo vigilancia y control ciudadano". Seminario Regional., 2002. Lima-Perú.
3. BOHORQUEZ, EDUARDO. Instrumentos integrados de participación ciudadana. Transparencia Mexicana. México.
4. BORTHAGARAY, ANDRES. Programa de Información e Intercambio "Participación ciudadana y gestión municipal: La experiencia del Gran San Pablo: Borrador de comentarios para Buenos Aires, 2002. Argentina.
5. CARCAMO ZILDA VARGAS, LITA. ¿Y quien dijo que son un problema? Sistematización de la experiencia de capacitación en consejería y vigilancia juvenil. Flora Tristán. 2000, Lima-Perú.
6. CD Transparencia International Latin America and Caribbean (TILAC). Herramientas para el control ciudadano de la Corrupción. Estrategias innovadoras desde la sociedad civil. Octubre 2001.
7. CIPCA, Municipalidad de Santo Domingo, JAEN: CTAR-PIURA, GTZ. Plan Estratégico de desarrollo del Distrito de Santo Domingo 2000-2010. Piura -Perú.
8. Código de ética institucional. Resolución de la Dirección Ejecutiva N° 074-2002-FONCODES/DE. FONCODES. 2002. Perú.
9. CIUDADANOS AL DIA. Informe CAD N° 20. Estado de la Transparencia Fiscal en el Perú. Comentarios al Proyecto de Reglamentación. Junio 2003. Perú.
10. CIUDADANOS AL DIA. Informe CAD N° 21. Fortalecimiento institucional de las Entidades Reguladoras, supervisoras y la recaudadora. Junio 2003. Perú.
11. CIUDADANOS AL DIA. Vigilancia ciudadana te comparte. Texto Circular N° 14. Julio de 2003. Perú.
12. CIUDADANOS AL DIA. Vigilancia recomienda leer N° 14. Boletín de insumos bibliográficos Hoja 13. Julio 2003. Perú.
13. Coordinadora Rural del Perú, CIPCA, Municipalidad de Santo Domingo, JAEN: CTAR-PIURA, GTZ. Presupuesto Participativo de Inversión Municipal del Distrito de Santo Domingo Año 2002. Piura - Perú.
14. Coordinadora Rural del Perú, CIPCA, Municipalidad de Santo Domingo, JAEN: CTAR-PIURA, GTZ. Reglamento de Organización y Funciones del Sistema de Planificación y Gestión Municipal Concertado. Diciembre 2002. Piura - Perú.
15. DERICK W. BRINKERHOFF, ABT ASSOCIATES INC. Taking Account of Accountability: A conceptual overview and Strategic Options. U.S. Agency for

- International Development Center for Democracy and Governance. March 2001. Washington – USA.
16. DIAZ, MAURICIO. Instrumentos para la Participación Ciudadana en cuestiones de Gobernabilidad. Honduras.
 17. Federación Internacional de Derechos Humanos, FIDH – Centro de Asesoría Laboral del Perú, CEDAL. Guía de Indicadores para la Vigilancia Social de los Derechos Humanos en la Empresa, Diciembre, 2000. Perú.
 18. FEMOCCPAALC. Vigilancia ciudadana al cumplimiento de la Ley N° 25307. Federación de mujeres organizadas en centrales de comedores autogestionarios y Afines de Lima y Callao, 2001, Lima - Perú.
 19. FLORES MEDINA, ROSA. Sistema de Vigilancia Social de los Programas de Lucha contra la Pobreza: Diseño e implantación piloto del Sistema de Vigilancia Social. Informe Final. 2002. Perú.
 20. FORO SOLIDARIDAD PERU. VIGILANCIA Ciudadana te comparte. Texto Circular 9. 2003. Perú.
 21. FORUM SOLIDARIDAD PERU. Bajo la Lupa. Boletín N° 2, Año 1.. Abril 2003, Perú.
 22. FORUM SOLIDARIDAD PERU. Plataforma de solidaridad con y desde el Perú. INFOS de FSP. Perú.
 23. GRUENBERG, CHRISTIAN. Herramientas para la acción colectiva. Fundación Poder Ciudadano. Argentina.
 24. GRUPO PROPUESTA CIUDADANA. Cronograma de Preparación del Reporte 1 – Matriz de Indicadores, fichas de Recojo de Información y guía de Entrevistas regional y local. Julio 2003, Perú.
 25. INEI/CIES. Hacia un sistema integrado de Monitoreo de la lucha contra la pobreza. Propuesta del Consorcio de Investigación Económica y social y el Instituto Nacional de Estadística e Informática. Enero 2002. Lima, Perú.
 26. Informe de Gestión Interna 2001 - Oficina Asesora de Participación y Veeduría Ciudadana. Contraloría Municipal de Santiago de Cali. pp. del 69-92. 2001, Colombia.
 27. INSTITUTO APOYO. Estado de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación de los Programas Sociales Públicos en el Perú. Informe final. Junio 2001, Perú.
 28. INTER-AMERICAN DEMOCRACY NETWORK. Acciones de fiscalización y control ciudadano de la gestión pública. Red Interamericana y del Caribe para la Democracia.. Mayo 1998. Buenos Aires, Argentina.
 29. LLONA, MARIANA; SORIA, LAURA; Gestión Democrática para el Desarrollo Local. Sistematización de la experiencia de planificación y presupuesto participativo en Villa el Salvador. Programa Urbano-Desco, Noviembre 2002. Lima-Perú.

30. MAC LEAN-ABAROA, RONALD. Mecanismos para involucrar a la sociedad civil en la toma de decisiones. Poder Vecinal-Bolivia. Bolivia.
31. MERCADO, HILDA. Vigilancia ciudadana para una Maternidad saludable y segura. Red Nacional de Promoción de la Mujer , Mayo 1998. Perú.
32. PARTICIPACION CIUDADANA – Folletos. Perú.
 - Marco Legal para la Vigilancia ciudadana
 - La vigilancia como mecanismo de participación ciudadana. Es asunto de todos y todas.
 - Experiencia de Caritas y participación ciudadana
33. PROYECTO GPC-AID. Componente D: vigilancia del proceso de políticas. Mapeo de las experiencias de monitoreo y vigilancia ciudadana. Perú.
34. QUISPE QUIROZ, JORGE. Taller Macroregional de Vigilancia Ciudadana. Mecanismos de Transparencia del PRONAA. Gerencia local PRONAA Moquegua. Perú.
35. Requisitos y procedimientos para la presentación, admisión y procesamiento de quejas y denuncias. Resolución de la Dirección Ejecutiva N° 075-2002-FONCODES/DE. FONCODES, 2002. Perú.
36. Sistema de Vigilancia Social de los Programas de Lucha contra la pobreza – SIVISO. Resumen Ejecutivo. Marzo 2002. Perú.
37. SONGCO, DANIELO A. Auditoría por parte de los pobres. Experiencias de Participación Ciudadana en la Administración del Gasto Público, Documento 1: Borrador para Discusión. Grupo de participación del Departamento de Desarrollo Social Banco Mundial.. Washigton – USA.
38. THE INTERNATIONAL BUDGET. Informando del Proceso de Política Pública. IBP.. Documento distribuido en el seminario: Introducción al trabajo presupuestario aplicado. Noviembre, 2000.
39. THE INTERNATIONAL BUDGET. Proyecto Internacional de Presupuestos (IBP). Guía de Trabajo Presupuestario para ONGs., impreso sin fecha.
40. TORRES, ROSA MARIA. Participación ciudadana y educación. Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina. 2001. Documento encargado por la Unidad de Desarrollo social y Educación (UDSE) de la OEA para presentación en la Segunda Reunión de Ministros de Educación del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral CIDI. Punta del Este - Uruguay.
41. TRANSPARENCIA. Mira, escucha y actúa: VIGILA. Manuales de Vigilancia ciudadana y anticorrupción. 5 manuales y un video. Perú.
42. UNICEF. Información y Vigilancia Social. Programa de Cooperación Perú-Unicef 2001-2005. Perú.
43. UNIVERSIDAD DEL PACIFICO. Transparencia presupuestaria en América Latina. Un esfuerzo de medición para mejorar la Transparencia del Presupuesto. Perú.

44. URENA, NUBIA. Mecanismos de participación para el control ciudadano de la gestión pública. GIDEC, Universidad de los Andes. Colombia.
45. Veeduría ciudadana al Plan de Desarrollo. Síntesis del Balance General. 2000. Plan de Desarrollo de Medellín 1998-2000. Colombia.
46. VELASQUEZ C., FABIO E. La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad Civil. Colombia.

Normatividad

47. Ley N° 25307. Declara de prioritario interés nacional la labor que realizan los clubes de madres, comités de Vaso de leche, comedores populares autogestionarios y cocinas familiares, centros familiares, centros materno-infantiles y demás organizaciones de base en lo referido al servicio de apoyo alimentario. 1991, Perú.
48. Ley N° 26300 – De los derechos de participación y control ciudadano. 1994 Lima Perú.
49. Precisan alcances de diversas disposiciones de la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos. D.S. 032-2001-PCM, 2001. Perú.
50. Pautas para seguimiento de Proyectos a Trabajar Rural. Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza. MCLCP – Grupo de Trabajo Seguimiento de Programas. Perú.
51. Reglamento de la Ley de participación popular. Decreto Supremo N° 23813. 1994. Bolivia.
52. Ley del Diálogo Nacional 2000. Bolivia.
53. Decreto Supremo N° 26564. Participación y control social. 2002. Bolivia.
54. Ley de Municipalidades del 1999. Bolivia.
55. Ley de participación Popular N° 1551. 1993. Bolivia.
56. Ley 489. Función, estructura, principios, reglas y funcionamiento de la administración pública. 1998. Colombia.
57. Ley Orgánica de la Administración Pública. 1981. Reformas y adiciones hasta 2003. México.
58. Ley de responsabilidad de los servidores públicos del Estado y los Municipios de Toluca. Julio 1994. México.
59. Marco normativo internacional sobre vigilancia.
 - . Normatividad / Colombia.
 - . Base legal de los comités ciudadanos de control. México.
 - . Legislación sobre los Comités de Vigilancia. Bolivia.
60. Proyecto de Ley 1442. Red Nacional de Promoción de la Mujer.

61. Ley N° 27332. Ley marco de los organismos reguladores de la inversión privada en los Servicios Públicos. 29/07/2000.
62. Vigilancia Ciudadana. Fortaleciendo la capacidades de las organizaciones sociales para la vigilancia ciudadana. Módulos de Capacitación para Facilitadores. Fórum Solidaridad Perú. Ireland AID, Trocaire. 90 pp.
63. Vigilancia ciudadana de comparte. El Texto curricular N° 15, Agosto 2003.
64. Vigilancia recomienda leer. Boletín de insumos bibliográficos N° 15.