



# ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO AL CIUDADANO COMO EJE CENTRAL DEL CONTROL GUBERNAMENTAL

*La experiencia de la EFS del Perú en los últimos años*



Crédito: acervo pessoal do autor, 2025.

## **Nelson Shack Yalta**

Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile, economista por la Universidad del Pacífico y especialista en Gestión Municipal por la Universidad ESAN. Ha sido Director General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas, Director del Banco de la Nación, Director Nacional de Presupuesto Público y más recientemente, Contralor General de la República del Perú (2017-2024), así como Presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS (2019-2022). Como consultor internacional ha trabajado para el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Delegación de la Comisión Europea y la Comisión Económica para América Latina en más de una docena de países de América Latina y el Caribe en materia de Presupuestos por Resultados, Programación Plurianual, Presupuesto Participativo, Planeación Estratégica, Programación de Inversiones, Adquisiciones Públicas, Auditorías de Desempeño, Control Gubernamental, Evaluaciones de Gasto Público y Rendición y Cuenta y Estudios de Análisis de la Calidad del Gasto Público en áreas de Seguridad y Justicia. Actualmente se dedica a la consultoría gubernamental y es docente en diversas escuelas de postgrado.

**Correo electrónico:** shackyaltanelson@gmail.com



## INTRODUCCI3N

Los problemas de gobernabilidad que afectan actualmente a diversos pa3ses de la regi3n, no se deben 3nicamente a las deficiencias e ineficiencias del Estado, sino esencialmente a la insuficiente capacidad del gobierno para conducir adecuadamente el proceso de desarrollo de la sociedad (Villanueva, 2020).

Y es que la complejidad y heterogeneidad de las crecientes expectativas y demandas ciudadanas muchas veces superan significativamente las capacidades directivas de los gobiernos. Esto ha hecho que los Estados se inclinen progresivamente a aprovechar activamente la inteligencia colectiva y la capacidad de agencia de la sociedad civil – organizada y no organizada mediante la implementaci3n de diversos mecanismos de participaci3n ciudadana, en el marco de un nuevo paradigma de gesti3n: el Gobierno Abierto (Naser; Ramirez-Alujas; Rosales, 2017).

Esto suele tener un correlato en los derechos ciudadanos fundamentales consagrados en las constituciones pol3ticas de nuestros pa3ses. Por ejemplo, en el caso peruano, aunque la Constituci3n de 1979 ya reconoc3a el derecho de los ciudadanos a participar en la vida pol3tica, econ3mica, social y cultural de la naci3n, no fue hasta la Constituci3n Pol3tica de 1993, actualmente vigente, y la Ley 26.300, Ley de Derechos de Participaci3n y Control Ciudadanos de 1994, que se establecieron espec3ficamente mecanismos institucionalizados de participaci3n ciudadana en la gesti3n p3blica, con lo cual, como bien sostiene Shack y Arbul3 (2021), se hace concreto y real el derecho y el deber de todo ciudadano peruano de influir, incidir e intervenir en el proceso de toma de decisiones de la cosa p3blica. Estos mecanismos de participaci3n ciudadana se inscriben en las distintas funciones del Estado, entre las cuales est3 el control gubernamental. Como sabemos, el control puede ser interno y externo, y en el caso de la Contralor3a General de la Rep3blica del Per3 (CGR), se trata de un 3rgano de control externo.

La CGR es la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) de Per3 y, en el marco de una reforma estructural amplia y profunda que se desarroll3 entre 2018 y 2023 – que contempl3 la participaci3n ciudadana como uno de sus pilares, se desplegaron una serie de mecanismos de participaci3n ciudadana en cada una de las fases del ciclo de la auditor3a: desde el planeamiento general hasta el seguimiento de recomendaciones, pasando por la planificaci3n operativa, la ejecuci3n del servicio y la elaboraci3n y difusi3n del informe.

## LA PARTICIPACI3N CIUDADANA EN EL CONTROL GUBERNAMENTAL

A continuaci3n comentaremos brevemente los principales programas de participaci3n ciudadana (voluntariado) que se han implementado en cada fase del ciclo de la auditor3a o m3s propiamente hablando, del ciclo de control, pues no siempre se trata de hacer auditor3as en tanto modalidad espec3fica de control posterior, ya que el control gubernamental externo en el Per3 ha generado diversas modalidades de intervenci3n concurrente con el fin de prevenir los actos de inconducta funcional y corrupci3n en la administraci3n de los bienes y fondos p3blicos.



**Esquema 1 – Fases de ciclo de control gubernamental**



Fuente: Shack y Arbulú (2021).

## FASE 1 - PLANEAMIENTO GENERAL

Además de las simulaciones con los modelos de riesgo de los que dispone la EFS de Perú, una vez al año, en cada una de las provincias del Perú<sup>1</sup>, se celebran las audiencias públicas *La Contraloría te escucha* en las que participan ciudadanos a título individual y en nombre de sus organizaciones de la sociedad civil – gremios empresariales, organismos no gubernamentales, colegios profesionales, organizaciones sociales de base y otros. En estas Audiencias, los funcionarios de la CGR rinden cuentas de las actividades de control desplegadas por la Oficina Provincial de Control<sup>2</sup> en el año fiscal previo y se recoge información sobre las expectativas de la sociedad civil respecto de las acciones de control que consideran prioritarias para el año fiscal siguiente, contribuyendo así a una planificación más enfocada en las preocupaciones ciudadanas.

Siendo conscientes de que muchas veces la ciudadanía, particularmente a nivel individual, desconoce los alcances y competencias del control gubernamental externo, previamente a estas audiencias, se procede a registrar a los ciudadanos interesados en participar en la audiencia a través de una plataforma de la página web institucional con un trimestre de antelación. A aquellos potenciales participantes se les ofrece gratuitamente un curso virtual *El*

1 El Perú es un Estado unitario y descentralizado, con una demarcación territorial que comprende 25 gobiernos regionales, 196 gobiernos provinciales y 1694 gobiernos distritales.

2 La Contraloría General de la República tiene oficinas desconcentradas a nivel provincial, denominadas Órgano de Control Institucional (OCI) y a nivel regional, llamadas Gerencias Regionales de Control (GRC).



*control social en tus manos*, con el fin de que puedan comprender mejor las competencias de la EFS de Perú y sacar así mejor provecho de las audiencias públicas.

A nivel regional, también se celebran estas audiencias<sup>3</sup>, pero, al igual que a nivel nacional (en la ciudad de Lima), se lleva a cabo un Taller de Planificación Colaborativa exclusivamente con representantes de la sociedad civil organizada (no ciudadanos en general), en particular de la academia, gremios profesionales, organizaciones no gubernamentales y *think tanks*. El objetivo es recabar información especializada sobre temas específicos – por ejemplo, medioambientales, marinos, de género, energéticos, etc. – que la sociedad civil considera prioritarios y en los que está dispuesta a colaborar en la realización de los servicios de control, ya sea mediante la contratación de expertos o mediante la realización de evaluaciones (estudios) conjuntos y cofinanciados.

Esto implica que además de las 221 audiencias públicas, la EFS de Perú organiza 26 Talleres Colaborativos de Planificación, por lo que son 247 los eventos institucionales relacionados con la participación ciudadana y la interacción con la sociedad civil que se despliegan anualmente en la fase de planeamiento general.

## FASE 2 - PLANIFICACIÓN OPERATIVA

Una vez definida la cantidad y el tipo de servicios que se desplegarán el año fiscal en el marco del Plan Anual de Auditoría que se formula como resultado de la fase 1, en esta fase 2, de Planificación operativa, la ciudadanía participa a través del sistema de denuncias (Sinad) de la CGR, aportando alertas e información valiosa para focalizar mejor la materia que se va a controlar específicamente.

Las denuncias se producen a lo largo del año y en la Fase de Planeamiento, se reserva el 20% de la capacidad operativa auditora, para poderlas atenderlas oportunamente durante el año. La CGR procesa todas las denuncias presentadas durante los primeros diez meses del año fiscal y, por motivos del calendario de gestión, salvo excepciones, por ejemplo, una denuncia con gran repercusión mediática, las denuncias recibidas en los meses de noviembre y diciembre se procesan en el primer trimestre del año siguiente. De esta manera la sociedad civil en general aporta información y contribuye a orientar mejor la focalización de las acciones de control.

## FASE 3 - EJECUCIÓN DEL SERVICIO

En esta fase se lleva a cabo la operación de campo, es decir – la investigación propiamente dicha, en la que los ciudadanos, a título individual y a través del programa de *Monitores Ciudadanos de Control* (MCC) colaboran con la CGR y sus auditores en la visita a obras, con el fin de verificar su estado, el avance y la corrección de los procesos constructivos. Para ello, cada año se efectúa una convocatoria para que los ciudadanos interesados se postulen libremente al programa MCC.

---

3 Y cursos virtuales, con lo cual, estamos hablando que se desarrollan anualmente 196 audiencias públicas provinciales y 25 regionales, es decir, 221 audiencias públicas por año.



Si superan satisfactoriamente un curso virtual de 48 horas que imparte la Escuela Nacional de Control, pueden ser acreditados como MCC y estar en reserva para expresar su interés en participar en los procesos de evaluación e investigación, virtuales o presenciales, que convoca regularmente la CGR. Dichos procesos pueden implicar el análisis transversal de una materia de control – por ejemplo, se va a revisar el estado de la infraestructura educativa en la educación básica regular en todo el país con motivo del inicio del año escolar – así como procesos de evaluación y seguimiento específicos para una obra determinada, obviamente, dentro de un radio de 1km a pie del lugar de residencia del MCC, en ejecución.

En el caso de los procesos de análisis transversal, los MCC que estén interesados<sup>4</sup> deben aprobar un curso virtual gratuito y específico de 12 horas, en el que se les capacita para realizar el trabajo concreto que deberán llevar a cabo con el fin de estandarizar los procesos de recopilación de información, análisis y entrega de un Reporte de Control que servirá de insumo para que la Comisión auditora elabore y emita el Informe de Control, que será suscrito por los auditores y, si los MCC expresan su consentimiento, podrá contener las referencias a los autores del reporte de control en el que se basa. Ciertamente, el proceso de selección de los MCC para cada trabajo es crucial, pues deben poseer competencias profesionales esenciales; por ejemplo, si vamos a evaluar obras, se requiere que tengan formación en ingeniería civil.

Otro programa que también genera reportes que los auditores utilizan en los servicios de control del sector de la educación y los gobiernos locales son las veedurías escolares que desarrollan los alumnos de los tres últimos cursos de educación secundaria pública, en el marco del programa de *Auditores Juveniles*. Mediante la estrategia de aprender haciendo – en coordinación con sus profesores (en el marco del convenio suscrito entre la CGR y el Ministerio de Educación, y con la participación de sus padres de familia (o apoderados), los alumnos desarrollan estas veedurías. No solo les enseñan diversos aspectos de la ética, los valores y el control, sino también las responsabilidades de los directores, las reglas del uso de los fondos que gestionan y las normas que deben cumplir las municipalidades con respecto al entorno físico alrededor de las instituciones educativas. Por ejemplo, no pueden conceder una licencia de apertura de una tienda de venta de licores dentro de un radio de 100 metros alrededor del colegio.

En definitiva, este programa es como una escuela de ciudadanía, ya que, si queremos prevenir efectivamente la corrupción a medio y largo plazo, es necesario formar a los jóvenes y promover un cambio cultural en la sociedad.

## **FASE 4 - ELABORACIÓN Y DIFUSIÓN DEL INFORME**

Si bien los ciudadanos no participan en la redacción del informe de control – ya que esta tarea es exclusiva de los auditores de la CGR, sí contribuyen a través de sus redes a la difusión del Informe de Control en el que ellos mismos han aportado información y análisis, así como en

---

4 No todos están siempre disponibles pues es un programa de voluntariado. En general, alrededor del 25% de los MCC acreditados.



el trabajo de campo. De acuerdo con el mandato de la reforma del control aprobada en Perú en 2018 mediante la Ley n° 30.742, los informes de control (de cualquier modalidad – previo, simultáneo o posterior<sup>5</sup>, se publican en la página web institucional de la EFS. Sin embargo, dada la escala de las operaciones<sup>6</sup>, la difusión de los MCC hacia la colectividad es fundamental; pues de lo contrario muchos ciudadanos no conocerían los resultados del servicio de control en el que están interesados.

## FASE 5 - SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES

Para que el control gubernamental genere efectivamente valor público, es fundamental que las recomendaciones producto de los hallazgos de las investigaciones se implementen oportunamente. Muchas veces, esta implementación es un proceso complejo y, por lo general, las instituciones públicas no lo lleva a cabo en tiempo, forma y fondo. La mejora de la gestión, la adopción de estándares, la implementación de mejores sistemas de control interno y el deslinde de responsabilidades administrativas disciplinarias son procesos complejos que requieren un monitoreo relativamente continuo.

Evidentemente, para seguir y evaluar la adecuada implementación de una recomendación, es necesario conocer apropiadamente el funcionamiento del aparato estatal. En este sentido, con el fin de aprovechar tanto el tiempo como los conocimientos de los gestores públicos jubilados y de las personas mayores en general, se ha implementado el programa de *Mentores de Control Social* (MCS) que ayudan precisamente ayudan a las unidades orgánicas de auditoría a nivel nacional y regional a efectuar dicho seguimiento y incidencia incidir a través de las redes sociales y los medios de comunicación para que se implementen oportunamente las recomendaciones de control.

De esta manera, se cierra el ciclo de control con mecanismos de participación ciudadana que adoptan incluso un enfoque de ciclo de vida: desde los adolescentes y la vida estudiantil con los auditores juveniles hasta los adultos mayores con los mentores de control social, pasando por la adultez y la vida laboral mediante los monitores ciudadanos de control.

---

5 Por su naturaleza, los mecanismos de participación ciudadana se enfocan en el control simultáneo y posterior. No incluyen el control previo que en el caso del Perú, se hacen únicamente en 5 circunstancias tipificados por la Ley y no significan ni el 0.4% en promedio del total de informes que la CGR emite cada año.

6 Se publican alrededor de 200 informes de control por día en promedio.



## Esquema 2 – Mecanismos de participación ciudadana en el control



Fuente: Shack (2022).

Pero, además de los mecanismos de participación ciudadana en el control anteriormente mencionados, situar al ciudadano como eje central del control gubernamental va más allá. En efecto, es necesario encontrar el equilibrio entre la modelación de riesgos y la materialidad impersonal de las transacciones públicas que requieren ser controladas y lo que le realmente le importa al ciudadano en su vida cotidiana. Y cómo vamos a saber a ciencia cierta eso, en un país tan heterogéneo y multicultural como el Perú, ¿si no le preguntamos? A la hora de decidir qué controlar – y, dado los siempre escasos recursos existentes, la decisión complementaria: qué no controlar – y cómo hacerlo, particularmente en el quehacer de las oficinas provinciales y regionales de control.

Asimismo, cabe recordar la importancia del “tono en la cima” (*the tone at the top*, en inglés). La adecuada implementación de mecanismos de participación ciudadana en el control gubernamental requiere un liderazgo activo y un compromiso real de la Alta Dirección de la EFS, ya que, a la larga, este tipo de reformas requiere de un cambio en la cultura organizacional de la entidad.

Una señal clara de la orientación y apuesta de la Alta Dirección en este proceso, se puede concretar mediante la creación de espacios institucionalizados de comunicación y coordinación con diversos actores de la sociedad civil. Por ejemplo, en el caso de la EFS de Perú, se organizaban foros de discusión bienales entre el Contralor General y los MCC y los MCS.

Asimismo, en los viajes de supervisión a provincias que el Contralor General realizaba quincenalmente, dentro del protocolo de agenda, se incluía no solo su participación en una sesión formal del Consejo Municipal – para hablar con las autoridades locale, y en una reunión de trabajo en la OCI, para conversar con sus colaboradores, los auditores y personal administrativo, sino también con los MCC, los MCS y la sociedad civil en una especie de mini audiencia con el Contralor General para que pudieran interactuar con el máximo representante institucional y dar cuenta del avance de las actividades de control e, incluso, del desempeño de los funcionarios locales de la EFS de Perú.



En resumen, la experiencia reciente de Perú revela que la exitosa implementación extensiva de mecanismos de participación ciudadana en el control gubernamental, preservando sobre todo los principios de autonomía e independencia de la EFS, no solo amplía la cobertura, el alcance y las capacidades de control, al aprovechar la inteligencia colectiva y la capacidad de agencia de la sociedad civil, sino que también incrementa la legitimidad institucional y fortalece su posicionamiento en el contexto del sector público y de la sociedad en general.

## BIBLIOGRAFÍA

NASER, Alejandro; RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro; ROSALES, Daniela. **Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina**. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017.

SHACK, Nelson; ARBULÚ, Aura. **Una aproximación a los mecanismos de participación ciudadana en el Perú**. Lima: Contraloría General de la República, 2021.

SHACK, Nelson. **El control social y las tecnologías de información y comunicaciones: la experiencia de la CGR 2018-2021**. Lima: Contraloría General de la República, 2022.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **Democracia, gobernabilidad y gobernanza**. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral, 2020.