

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

FISCALIZACIÓN

La participación ciudadana en las Entidades Fiscalizadoras Superiores en América Latina: ¿avance o impasse?

Marcos Mendiburu

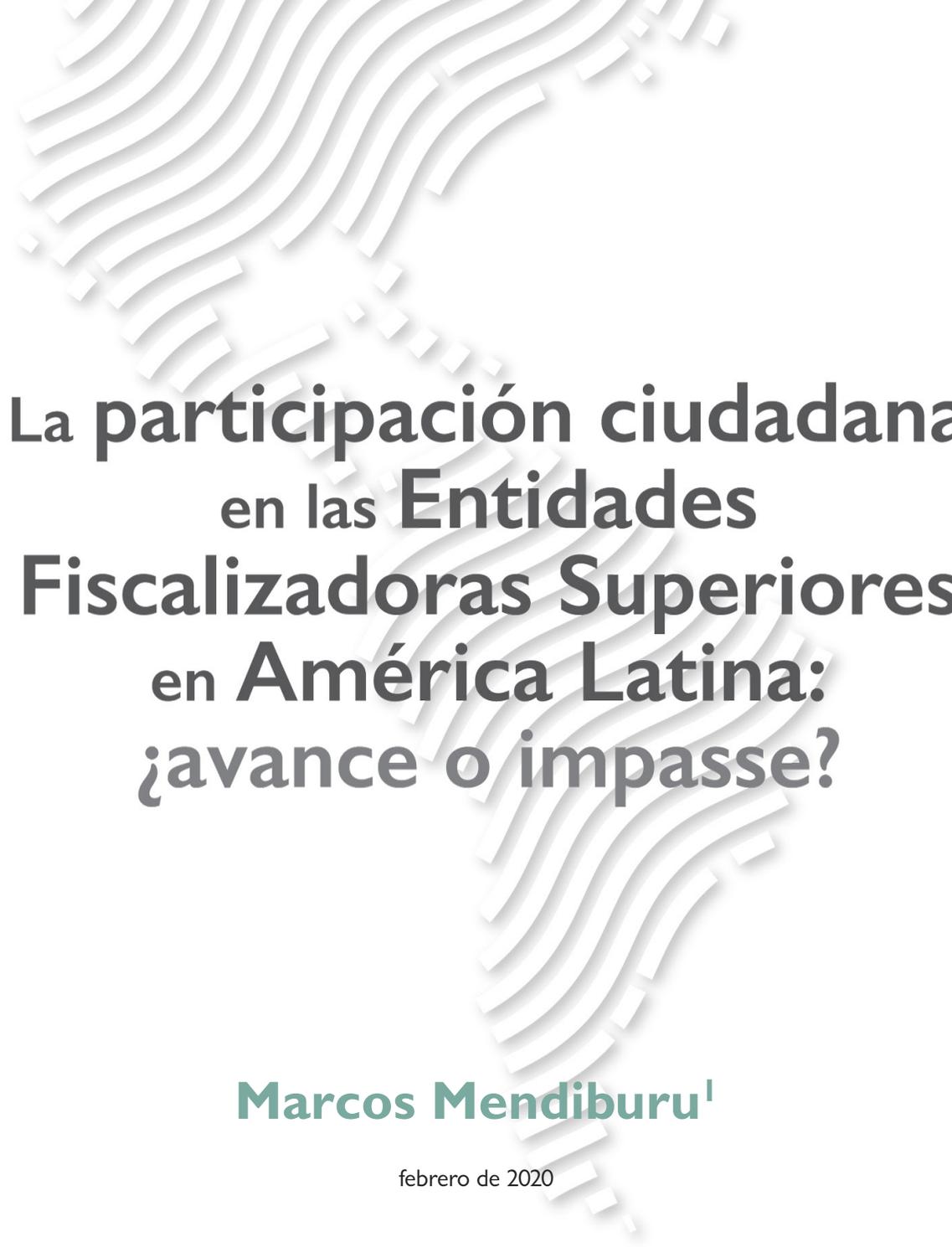
Esta publicación se elaboró gracias al apoyo de



ControlaTuGobierno
Herramientas para el control social
de la acción gubernamental



Este documento se encuentra bajo una licencia Licencia Creative Commons
Atribución-SinDerivar 4.0 Internacional
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>



La participación ciudadana en las Entidades Fiscalizadoras Superiores en América Latina: ¿avance o impasse?

Marcos Mendiburu¹

febrero de 2020

TEXTO PREPARADO PARA
EL SEMINARIO INTERNACIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN PROCESOS DE FISCALIZACIÓN
CIUDAD DE MÉXICO ²

¹ Especialista en transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto. Ha trabajado con diversas organizaciones civiles, fundaciones, gobiernos y organismos internacionales. Previamente, Marcos trabajó durante 16 años en el Banco Mundial, donde se desempeñó como Especialista Senior en Gobernabilidad.

² El autor agradece los comentarios de Aránzazu Guillen Montero, Carolina Cornejo, Jonathan Fox, Lourdes Morales, Maylí Sepúlveda y Tonatiuh Paz a versiones preliminares del texto.

R E S U M E N

La noción de participación ciudadana en los procesos de fiscalización externa se remonta a fines del siglo XX. Diversas declaraciones de la Asamblea General de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) y la labor de su Comisión de Participación Ciudadana (CPC) han contribuido a su conceptualización y reconocimiento, favoreciendo el trabajo de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en torno a esta temática. Ello se ha visto plasmado en los planes estratégicos institucionales e informes de un conjunto de EFS de la región. En consecuencia, el debate actual no se centra en si es necesaria la participación ciudadana en el proceso auditor y por qué. Luego de más de dos décadas desde la primera referencia sobre participación ciudadana en la fiscalización externa en una declaración de la Asamblea General de la OLACEFS, el interrogante es hasta qué punto y cómo se ha avanzado en la promoción de la participación ciudadana por parte de las EFS, y cuáles son los resultados a la fecha. Es decir, el interrogante se centra actualmente en torno al alcance y la profundidad de dicha participación ciudadana.

A partir de la realización de entrevistas en profundidad, presentación de solicitudes de información y la revisión de una diversidad de materiales, el análisis evidencia que la incorporación del término ‘participación ciudadana’ como un elemento para la fiscalización ha avanzado a un ritmo más rápido que su puesta en práctica. La implementación de prácticas de participación ciudadana varía significativamente entre las EFS de la región en términos de su alcance y de su profundidad. En muchos casos, aún se limita a un ejercicio acotado - en general, a un tipo de práctica y/o a promover la participación durante una fase específica del ciclo de auditoría. Empero, no se evidencia la existencia de una verdadera estrategia - con objetivos específicos, instrumentos e indicadores de resultados - sobre participación ciudadana vinculada a procesos organizacionales y de aprendizaje más amplios al interior de las EFS y una transformación profunda en la práctica de auditoría. Por ello, y transcurridos 20 años, cabe plantearse si realmente se continúa avanzando o existe un impasse en el abordaje de la participación ciudadana por parte de las EFS de la región.

En lo atinente al alcance de la participación ciudadana en la fiscalización conforme al ciclo de auditoría, salvo excepciones, existe un déficit significativo de prácticas y experiencias de participación en las EFS durante la fase de la ejecución de auditorías y del seguimiento a los hallazgos y recomendaciones emitidas por las EFS. Con respecto a la profundidad de la participación ciudadana en la fiscalización, se evidencia un énfasis en el uso de canales de denuncias [aunque se carece de evaluaciones sobre su efectividad] y difusión de informes de auditoría, seguido por la sensibilización o capacitación a la ciudadanía. Sin embargo, según el modelo de madurez sobre participación ciudadana propuesto por la Declaración de la Asamblea General de la OLACEFS de Punta Cana en 2016, la práctica de denuncias ciudadanas está asociada con el nivel básico. Por otra parte, las EFS impulsan prácticas de naturaleza consultiva en vez de prácticas de carácter colaborativo, a diferencia de otros espacios innovadores para la participación como, por ejemplo, la Alianza para el Gobierno Abierto.

Por último, el número de EFS que emplea las nuevas tecnologías de información y comunicación para la participación y colaboración con la ciudadanía es limitado, más allá del uso de los canales de recepción de denuncias en línea y las redes sociales para difusión. Por ello, se plantea el interrogante sobre hasta qué punto las EFS se están adaptando a los cambios en materia de participación ciudadana.

Este documento de trabajo brinda un panorama general de la participación ciudadana en la fiscalización externa en América Latina. Luego de la introducción, el capítulo 2 expone una síntesis de la evolución sobre la participación ciudadana en el marco de la OLACEFS, así como de los avances observados en EFS de la región. El capítulo 3 propone un marco analítico sobre la participación ciudadana en la fiscalización a partir de dos dimensiones: su alcance y su profundidad. El capítulo 4 examina un conjunto de prácticas de participación ciudadana de EFS de la región conforme a la clasificación de cuatro niveles (básico/ bajo/ intermedio y avanzado) propuesta en la Declaración de OLACEFS de Punta Cana. El capítulo 5 analiza un par de prácticas y experiencias de participación ciudadana en la fiscalización debido a su grado de institucionalización: la planificación participativa en el programa anual de auditorías de la Auditoría General de la Nación de Argentina y la auditoría articulada en la Contraloría General de la República de Colombia. El capítulo 6 ahonda sobre la política de participación ciudadana de la CGR de Colombia. Finalmente, la conclusión sintetiza algunos hallazgos y recomendaciones a futuro.

Como resultado del análisis realizado, se recomienda que la CPC impulse la evaluación sobre el nivel de la participación ciudadana en cada EFS conforme al nivel de madurez propuesto por la OLACEFS, y que cada EFS reporte públicamente sobre la efectividad de las prácticas implementadas (incluida la capacidad de respuesta o *'responsiveness'* de las EFS) y el impacto de dicha participación ciudadana en la fiscalización externa.

ÍNDICE

1	Introducción	8
2	Un panorama de la participación ciudadana en la fiscalización en América Latina	10
	2.1. Una aproximación a la participación ciudadana desde la OLACEFS	10
	2.2. La participación ciudadana y las EFS de América Latina	12
3	Un marco analítico para la participación ciudadana en las EFS de la región	17
	3.1. La dimensión sobre el alcance de la participación ciudadana en la fiscalización	20
	3.2. La dimensión sobre la profundidad de la participación ciudadana en la fiscalización	23
4	Prácticas de participación ciudadana en la fiscalización correspondientes a los cuatro niveles del modelo de madurez de la Declaración de Punta Cana	25
	4.1. Prácticas asociadas al nivel básico de participación ciudadana en la fiscalización	26
	4.2. Prácticas asociadas al nivel bajo de participación ciudadana en la fiscalización	28
	4.3. Prácticas asociadas al nivel intermedio de participación ciudadana en la fiscalización	30
	4.4. Prácticas asociadas al nivel avanzado de participación ciudadana en la fiscalización	34
5	Estudios de caso de prácticas de participación ciudadana en la fiscalización. Las experiencias de Argentina y Colombia.	37
	5.1. La práctica sobre la planificación participativa del programa anual de auditorías en la AGN de Argentina	38
	5.2. La práctica sobre auditorías articuladas de la CGR de Colombia	43
6	Forjando una política sobre participación ciudadana en el control fiscal. La experiencia de la CGR de Colombia	48
7	Algunas observaciones finales	53

Acrónimos

AGN	Auditoría General de la Nación (de Argentina)
ASF	Auditoría Superior de la Federación (de México)
CDPC	Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana (de la CGR de Colombia)
CGR	Contraloría General de la República
COSOC	Consejo de Asociaciones de Sociedad Civil (de la CGR de Chile)
CPC	Comisión de Participación Ciudadana (de la OLACEFS)
CTPBG	Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza (de la OLACEFS)
EFS	Entidad(es) Fiscalizadora(s) Superior(es)
IDIGI-EFS	Índice de Disponibilidad de Información a la Ciudadanía sobre la Gestión Institucional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
MCC	Monitores Ciudadanos de Control (programa de la CGR de Perú)
OGF	Observatorio de Gasto Fiscal (Fundación de Chile)
OGP	Open Government Partnership [Alianza para el Gobierno Abierto]
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
OSCs	Organizaciones de la Sociedad Civil
PEI	Plan Estratégico Institucional
PP	Planificación Participativa (de la AGN de Argentina)
PVCP	Plan de Vigilancia y Control Fiscal (de la CGR de Colombia)
SCFP	Sistema de Control Fiscal Participativo
SIPAR	Sistema de Información para la Participación Ciudadana
TCU	Tribunal de Cuentas de la Unión (de Brasil)
TPA	Transparencia, Participación y Accountability (Iniciativa coordinada por ACIJ de Argentina)
TSC	Tribunal Superior de Cuentas (de Honduras)



Introducción

La participación ciudadana en la fiscalización externa no es un fenómeno nuevo, aunque su desarrollo conceptual ha avanzado a un ritmo más rápido que su aplicación en la práctica en América Latina.³

Más recientemente, el grado de complejidad de los desafíos que afrontan las sociedades actuales y el creciente foco sobre la efectividad del (ecosistema de) control público han llevado a que cada vez más personas comiencen a plantear la necesidad de articulación entre el control social (monitoreo o vigilancia ciudadana) y el control estatal. Ello ha estado acompañado, por un lado, del reconocimiento progresivo sobre las limitaciones de ciertos ejercicios de control social dispersos y discontinuos por parte de la sociedad civil y, por el otro, de las insuficiencias y recursos limitados del control fiscal para prevenir, investigar, y sancionar hechos de mala gestión administrativa y corrupción.

No obstante, aún se observa cierto recelo - que varía según cada caso particular - al interior de las EFS de la región. En ocasiones, dicho recelo se traduce en argumentos sobre el carácter estrictamente técnico de la labor de auditoría. Esta postura se asemeja a los argumentos esgrimidos décadas atrás en torno a la participación ciudadana en el análisis y formulación del presupuesto que ha sido superada en gran parte hoy día.⁴ En tanto que en otras EFS más proclives al diálogo con la ciudadanía (y la sociedad civil organizada), el foco se ha centrado en cómo gestionar los riesgos derivados de dicha interacción.

En América Latina, la participación ciudadana en la fiscalización fue reconocida en documentos internacionales desde fines del siglo pasado. La Declaración de Lima de 1995 de la Asamblea General de la Organización Latinoamericana y del Caribe de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) reconoció la participación ciudadana “como una fuente de información calificada”.⁵ A su vez, la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1997 reconoció en su artículo 3 la importancia de “estimular la participación de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción”.⁶ Posteriores declaraciones de la Asamblea General de la OLACEFS - especialmente la Declaración de Asunción de 2009, la Declaración de Santiago de Chile de 2013 y la Declaración de Punta Cana de 2016 - profundizaron sobre la cuestión.⁷

³ Para una conceptualización sobre participación ciudadana, ver Enrique Peruzzotti, *Entidades de Fiscalización Superior y Participación Ciudadana. Reflexiones para una agenda de colaboración*, OLACEFS, 2010. Disponible en <https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/peruzzotticiudadana.pdf>

⁴ Deseo agradecer a Maylí Sepúlveda, Directora de la ONG mexicana Controla Tu Gobierno por dicha observación.

⁵ Ver Marta Acosta Zúñiga, “La participación ciudadana en el control fiscal: Aportes de la OLACEFS”, Revista OLACEFS, Año 6 No. 14, Edición conmemorativa, diciembre de 2013, pág. 58. Disponible en <http://www.olacefs.com/p7605/>

⁶ Ver OEA, Convención Interamericana Contra la Corrupción, 1997, pág. 3. Disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf

⁷ A nivel internacional, la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por su sigla en inglés) estableció una plataforma conjunta con UNDESA y la ONG International Budget Partnership (IBP) para examinar la cooperación de las EFS con sociedad civil en 2007. Y el XXI Simposio de la ONU e INTOSAI emitió una serie de recomendaciones para fortalecer la rendición de cuentas mediante la cooperación entre las EFS y la ciudadanía. Ver Aránzazu Guillan Montero, *Building Bridges: Advancing transparency and participation through the articulation of Supreme Audit Institutions and civil society*, 2nd Transatlantic Conference on Transparency Research, June 2012. Disponible en https://www.right2info.org/resources/publications/publications/building-bridges-advancing-transparency/at_download/file

Asimismo, diversas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de la región comenzaron a adoptar prácticas de participación ciudadana en la fiscalización externa desde inicios de este siglo, destacando - por su grado de institucionalización - las experiencias de Colombia y Argentina. Además de establecer la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana en el 2000, la Contraloría General de la República (CGR) de Colombia creó un grupo de trabajo sobre auditorías articuladas en 2003; en tanto que la Auditoría General de la Nación (AGN) de Argentina inició la planificación participativa en su programación anual de auditorías en ese mismo año (2003). Más aún, durante las últimas dos décadas, la CGR de Colombia ha institucionalizado una política de participación ciudadana que se ha plasmado en el “sistema de control fiscal participativo” adoptado en 2019. De hecho, la CGR de Colombia y el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) de Brasil - mediante el documento “TCU y el Control Social” aprobado en diciembre de 2018 -, han sido las dos EFS que reflejan un marco conceptual y estratégico más desarrollado sobre participación ciudadana en la fiscalización externa en la región.

No obstante, el panorama sobre prácticas de participación ciudadana varía significativamente entre las EFS de la región. Más aún, la ‘práctica’ sobre participación ciudadana en las EFS no ha avanzado al mismo ritmo que el discurso de las EFS sobre esta temática en términos de su alcance y su profundidad. En muchos casos la participación aún se limita a un ejercicio acotado - en general, a un tipo de práctica y/o a promover la participación durante una fase específica del ciclo de auditoría. Empero, no se evidencia la existencia de una verdadera estrategia - con objetivos específicos, instrumentos e indicadores de resultados - sobre participación ciudadana vinculada a procesos organizacionales y de aprendizaje más amplios al interior de las EFS, y a una transformación profunda en la práctica de auditoría.

En este sentido, el presente documento procura ser una contribución a la limitada bibliografía especializada sobre la participación ciudadana y las EFS en América Latina.⁸ De hecho, la bibliografía sobre administración financiera, especialmente aquella en torno a la efectividad de las EFS, menciona un conjunto de factores como, por ejemplo, su diseño institucional; sus facultades; su capacidad de cumplimiento efectivo (*enforcement*) y/o sanción; y su independencia. Dicha bibliografía, en ocasiones, ha reconocido la importancia del relacionamiento de las EFS con otras partes interesadas como el Poder Legislativo y otros órganos de control para su efectividad. Sin embargo, no se ha prestado suficiente atención a la participación ciudadana y rendición de cuentas en las propias EFS.⁹

Este documento de trabajo brinda un panorama general de la participación ciudadana en la fiscalización externa en América Latina. Luego de esta introducción, el capítulo 2 expone una síntesis de la evolución sobre la participación ciudadana en el marco de la OLACEFS, así como de los avances observados en EFS de la región. El capítulo 3 propone un marco analítico sobre la participación ciudadana en la fiscalización a partir de dos dimensiones: su alcance y su profundidad. El capítulo 4 examina un conjunto de prácticas de participa-

⁸ Entre la bibliografía existente cabe mencionar: Carolina Cornejo, Elementos para la participación ciudadana en la fiscalización. Una aproximación desde la experiencia de la Contraloría General de la República, Tesis de maestría en Políticas Públicas, Universidad Nacional de San Martín y Georgetown University, octubre de 2016; Carolina Andrea Carrión Díaz, Mecanismos de participación ciudadana en Entidades Fiscalizadoras: El caso de la Contraloría General de la República de Chile, Tesis de Maestría en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago de Chile, diciembre 2015; Luz Adriana Cárdenas Corredor, Raúl Alberto Saleh Alba y Elena Andrea Sierra Cuervo, Auditorías Articuladas. Una Herramienta de Control Fiscal Participativo, Universidad Libre de Colombia, Bogotá, 2013.

⁹ Aránzazu Guillan Montero, *Ibid.*, pág. 6.

ción ciudadana de EFS de la región conforme a la clasificación de cuatro niveles (básico/ bajo/ intermedio y avanzado) propuesta en la Declaración de OLACEFS de Punta Cana. El capítulo 5 analiza un par de prácticas y experiencias de participación ciudadana en la fiscalización debido a su grado de institucionalización: la planificación participativa en el programa anual de auditorías de la Auditoría General de la Nación de Argentina y la auditoría articulada en la Contraloría General de la República de Colombia. El capítulo 6 ahonda sobre la política de participación ciudadana de la CGR de Colombia. Finalmente, la conclusión sintetiza algunos hallazgos y recomendaciones a futuro, identificando posibles líneas de acción a futuro para profundizar esta agenda en la región y en el marco de la OLACEFS.

Un panorama de la participación ciudadana en la fiscalización en América Latina

Este capítulo brinda un panorama sobre la participación ciudadana en la fiscalización externa en la región latinoamericana. En primer lugar, se examinan la evolución de la temática en la OLACEFS y las acciones de su Comisión de Participación Ciudadana. En segundo lugar, se destacan algunas características del desarrollo de la participación ciudadana en la fiscalización por parte de EFS de la región.

2.1. Una aproximación a la participación ciudadana desde la OLACEFS

A nivel regional, la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) ha desempeñado un rol clave en avanzar el debate sobre la participación ciudadana en la fiscalización, especialmente a través de un conjunto de declaraciones de la Asamblea General de la OLACEFS, así como del trabajo realizado por sus comisiones - la Comisión sobre Rendición de Cuentas y, a partir de su creación en 2009, la Comisión sobre Participación Ciudadana. A continuación, se examinan las contribuciones de las Declaraciones de la Asamblea General de la OLACEFS y de su Comisión de Participación Ciudadana en delinear los alcances de la participación ciudadana en la fiscalización.

Entre las declaraciones adoptadas por la Asamblea General de la OLACEFS, cuatro de ellas se han destacado por su reconocimiento de la participación ciudadana en la fiscalización. A fines del siglo pasado se adoptó la **Declaración de Lima (1995)** en la cual se reconoció a la participación ciudadana como “una fuente de información calificada”.¹⁰ Más de una década después, se adoptó la **Declaración de Asunción (2009)** sobre Rendición de Cuentas que enumeró ocho principios, siendo el principio 6 sobre participación ciudadana

¹⁰ Ver Marta Acosta Zúñiga, *Ibíd.* Ver también “El Control Ciudadano: Experiencias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”, *Enfoques. Revista de Control Fiscal*, septiembre-diciembre 2004, págs. 16-18.

activa.¹¹ Posteriormente, se adoptó la **Declaración de Santiago de Chile (2013)** sobre Gobernanza, Lucha contra la Corrupción y Confianza Pública, que reconoció en su párrafo 9 la importancia de la participación ciudadana en el ciclo de auditoría.¹² Más recientemente, se adoptó la **Declaración de Punta Cana (2016)** sobre Participación Ciudadana en el Seguimiento y la Fiscalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.¹³ Entre otras cuestiones, la Declaración de Punta Cana identificó un modelo de madurez de la participación consistente en cuatro niveles: básico, bajo, intermedio y avanzado.¹⁴

Por otra parte, las declaraciones de la Asamblea General de la OLACEFS se nutren del trabajo técnico de sus comisiones. En primer lugar, se destacó el trabajo sobre participación ciudadana a través de la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas (CTRC) creada en 2005 - la cual se fusionó en la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza (CTPBG) en 2013.¹⁵ Posteriormente, la OLACEFS creó la **Comisión de Participación Ciudadana (CPC)** en 2009 que es responsable de liderar el trabajo al respecto.¹⁶

La CPC funciona como un órgano asesor permanente de la OLACEFS que promueve la participación ciudadana y el control social desde el control fiscal. Entre otras actividades destacadas, la CPC apoyó un mapeo de prácticas sobre participación ciudadana entre los miembros de la OLACEFS en 2012, la implementación de proyectos pilotos sobre participación ciudadana en determinadas EFS (Costa Rica y Paraguay),¹⁷ así como también el desarrollo de indicadores de impacto de prácticas de participación ciudadana en las EFS¹⁸ y cursos de capacitación a funcionarios de EFS miembros de la OLACEFS durante el período 2017-2019.¹⁹ Para ello, la CPC ha contado con la asistencia de la cooperación internacional - especialmente de la GIZ -, y ha colaborado con dos ONGs - Acción Ciudadana (A-C) Colombia y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)²⁰ de Argentina - en diferentes períodos.

La CPC fue inicialmente presidida por la CGR de Costa Rica y posteriormente por la CGR de Paraguay. Y la CGR de Perú asumió la presidencia de dicha comisión en enero de 2019 por un periodo de cuatro años.

¹¹ Ver OLACEFS, Declaración de Asunción “Principios sobre Rendición de Cuentas”, disponible en <http://www.olacefs.com/declaracion-de-asuncion-principios-sobre-rendicion-de-cuentas/>

¹² Ver OLACEFS, Declaración de Santiago sobre Gobernanza, Lucha contra la Corrupción y Confianza Pública”, Disponible en <http://www.olacefs.com/p3558/>

¹³ Ver OLACEFS, Declaración de Punta Cana “Sobre la Promoción de la Participación Ciudadana en el Seguimiento y la Fiscalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, disponible en <http://www.olacefs.com/declaracion-de-punta-cana-sobre-la-promocion-de-la-participacion-ciudadana-en-el-seguimiento-y-la-fiscalizacion-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-agenda-2030/>

¹⁴ Ver Recuadro 3

¹⁵ Ver OLACEFS, Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza <https://www.olacefs.com/buena-gobernanza-ctpbg/> y <http://buenagobernanza.agn.gov.ar/>

¹⁶ Ver OLACEFS, Comisión de Participación Ciudadana, <https://www.olacefs.com/cpc/>

¹⁷ Ver CGR Paraguay, Hacia un abordaje temático en la implementación de estrategias de la sociedad civil a la fiscalización pública, mayo de 2014. Disponible en https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/12/06_Proyecto_Pil_EFS_Paraguay.pdf

¹⁸ Ver OLACEFS, Indicadores para la medición del impacto de la participación ciudadana en las EFS de la OLACEFS, 2015. Disponible en <https://www.olacefs.com/indicadores-para-la-medicion-del-impacto-de-la-participacion-ciudadana-en-las-efs-de-la-olacefs/>

¹⁹ Ver OLACEFS-ACIJ, Curso Virtual sobre Estrategias de Participación Ciudadana en las Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2019, <https://www.olacefs.com/programa-del-curso-virtual-estrategias-de-participacion-ciudadana-en-las-efs/>

²⁰ Más recientemente A-C Colombia ha firmado un par de convenios de cooperación con la OLACEFS para brindar acompañamiento técnico a la CTPBG en temas de transparencia y rendición de cuentas. Con respecto a la cooperación de la CPC con ACIJ, ver OLACEFS, Convenio Marco de Cooperación entre ACIJ y OLACEFS, 2016, <https://www.olacefs.com/convenio-marco-de-cooperacion-con-la-acij/>

A su vez, en 2012, la OLACEFS organizó una reunión regional en Panamá para establecer una red de apoyo a las EFS miembros, la cual comprendía a organizaciones de sociedad civil, universidades y centros de pensamiento - aunque sin un resultado concreto sostenido en el tiempo.²¹ Asimismo, la revista semestral publicada por la OLACEFS contiene diversos artículos breves sobre las iniciativas de participación ciudadana de las EFS de la región.

Paradójicamente, aunque la OLACEFS promueve la participación ciudadana entre sus EFS miembros, aún carece de una política formal sobre participación ciudadana en los espacios y actividades regionales de la propia OLACEFS - en comparación con otras organizaciones o redes regionales pares.²² Si bien la OLACEFS ha invitado a un número reducido de OSCs a determinadas asambleas generales en el pasado, estas invitaciones han sido *ad hoc* y esporádicas, no observándose criterios transparentes y públicos para conceder dichas invitaciones.

En la actualidad, la OLACEFS no posee procedimientos escritos específicos que promuevan la participación ciudadana organizada en torno, por ejemplo, a sus asambleas generales, a la formulación de los planes de trabajo de sus comisiones de trabajo, a las auditorías coordinadas, y al diseño de su plan estratégico. De hecho, las temáticas abordadas por algunas de sus comisiones, comités o grupos de trabajo, y por las auditorías coordinadas realizadas, por ej. en materia de género, gestión de desastres, medioambiente o buena gobernanza, se podrían beneficiar del conocimiento y la experiencia de organizaciones de sociedad civil de la región en algunas de estas temáticas - más aún, hoy día, con las oportunidades brindadas por las nuevas tecnologías de comunicación que permiten consultas en línea o interacciones virtuales.

En síntesis, se evidencia una brecha entre el discurso y la práctica sobre participación ciudadana en las propias actividades de la OLACEFS. Ello debería ser subsanado mediante la adopción de procedimientos escritos sobre participación ciudadana en las propias actividades de la OLACEFS y que estén disponibles en línea al público. Por otra parte, como se examinará más adelante, se recomienda revisar el modelo de madurez de la participación ciudadana de la Declaración de Punta Cana conforme a la definición de categorías o niveles más precisos.

2.2. La participación ciudadana y las EFS de América Latina

La noción de participación ciudadana en la fiscalización y sus beneficios se han arraigado en el discurso de las EFS. En la actualidad, diversas EFS de América Latina reconocen la participación ciudadana en sus planes estratégicos. [Ver recuadro 1] Sin embargo, en ningún caso se especifica la definición del concepto de participación ciudadana (o control social), prestándose a diferentes interpretaciones. Además, los objetivos de participación ciudadana requieren ser más específicos para ser objeto de medición posterior.

²¹ Ver Aránzazu Guillan Montero, *Ibíd.*, pág. 2

²² La Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA), que comprende a los órganos garantes del derecho al acceso a la información en América Latina y España, ha firmado un convenio de cooperación con una red de OSCs de la región [la Alianza Regional por La Libertad de Expresión] y acordado el procedimiento para invitar a las OSCs locales miembros de la Alianza Regional del país anfitrión de la reunión regional de la RTA. Ver RTA, "RTA y Alianza Regional firman convenio de trabajo conjunto", septiembre de 2013 <https://redrta.org/2013/09/10/rta-y-alianza-regional-firman-convenio-de-trabajo-conjunto/>

Recuadro I Referencias a la participación ciudadana en los planes estratégicos institucionales de EFS

Diversos planes estratégicos de las EFS de América Latina mencionan la participación ciudadana. El Plan Estratégico Institucional (PEI) 2018-2022 de la Auditoría General de la Nación (AGN) de Argentina, el Plan Institucional 2018-2022 de la Contraloría General de la República (CGR) de Colombia²³, el PEI 2019-2024 del Tribunal Superior de Cuentas (TSC) de Honduras²⁴, el PET 2015-2021 del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) de Brasil²⁵ y el Plan Operativo Institucional (POI) de la Contraloría General de la República (CGR) de Perú²⁶ hacen referencia a la participación ciudadana como una línea estratégica. Por ejemplo, en tanto el POI 2019 de la CGR de Perú estableció la articulación institucional y el control ciudadano como lineamiento de su política institucional, el PEI del TSC de Honduras identificó la participación ciudadana y el control social como objetivo 2.7, y el PET del TCU de Brasil identificó la transparencia y el control social como macro-proceso #2.

En el caso argentino, la AGN identificó siete objetivos en su plan estratégico institucional (PEI) vigente, los cuales a su vez comprenden un conjunto de objetivos específicos e indicadores para medir su implementación.²⁷ El objetivo estratégico #5 consiste en “fortalecer las relaciones con otras partes interesadas externas”, e incluye “fortalecer el relacionamiento con la sociedad y propiciar su participación en la rendición de cuentas” [así como también el vínculo con el Congreso Nacional, otros organismos de control - incluyendo a la Sindicatura General de la Nación-, y las instituciones académicas y profesionales]. Asimismo, dicho objetivo destaca “el uso de las nuevas tecnologías en el marco del concepto de gobierno abierto”. Por otra parte, para evaluar el cumplimiento de dicho objetivo, el PEI incluye un indicador que mide “el grado de satisfacción de las OSCs, cantidad de talleres y/o encuentros, auditorías realizadas, cantidad de participantes, etc.” Si bien la incorporación de un indicador de cumplimiento es un primer paso para analizar las prácticas de participación ciudadana, es insuficiente para evaluar sus resultados; por ello, se deberían considerar los indicadores de impacto de la participación ciudadana desarrollados por la Comisión de Participación Ciudadana (CPC) de la OLACEFS.²⁸

Asimismo, el Plan Estratégico 2018-2022 “Una Contraloría para Todos” de la CGR de Colombia refleja la participación ciudadana en la visión y misión de la institución. El plan contiene un objetivo estratégico específico [Objetivo No. 3: “desarrollar el control fiscal participativo para la buena gestión pública”] para desarrollar estrategias y productos sobre participación ciudadana. Entre los productos enumerados figura la publicación de “informes, estudios e investigaciones y resultados en general del control fiscal participativo”. Por otra parte, cabe resaltar que una versión preliminar de dicho plan se publicó en el sitio web de la CGR para recoger aportes de la ciudadanía, promoviendo una consulta pública para su formulación, y de esa manera brindando oportunidad a la ciudadanía de compartir sus observaciones.

²³ Ver Contraloría General de la República de Colombia, Plan Institucional 2018-2022, disponible en <https://www.contraloria.gov.co/contraloria/planeacion-gestion-y-control/gestion-estrategica/plan-estrategico>

²⁴ Ver Tribunal Superior de Cuentas de Honduras, Plan Estratégico Institucional 2019-2024, disponible en https://www.tsc.gob.hn/web/PEI_2019_2024.pdf

²⁵ Ver Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, Plan Estratégico del Tribunal 2015-2021, macro-proceso #2, disponible en <https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/planejamento/2021/index.html>

²⁶ Ver CGR Perú, Plan Operativo Institucional (POI) 2019, disponible http://doc.contraloria.gob.pe/transparencia/documentos/2019/RC_125-2019_POI-2019.pdf

²⁷ Ver AGN, Plan Estratégico Institucional 2018-2022, disponible en <https://www.agn.gov.ar/sites/default/files/PEI%202018-2022.pdf>

²⁸ Ver OLACEFS, Indicadores para la medición del impacto de la participación ciudadana en las EFS de la OLACEFS, 2015. Disponible en <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2016/01/Indicadores-de-PC-OLACEFS.pdf>

A su vez, ciertas EFS de la región, como la CGR de Colombia y, más recientemente, el TCU de Brasil, han realizado un esfuerzo valioso por conceptualizar la labor sobre participación ciudadana en la fiscalización externa. La CGR de Colombia ha recorrido un largo camino en materia de participación ciudadana en la fiscalización externa desde los primeros ejercicios realizados de manera aislada hasta la adopción del sistema de control fiscal participativo en 2019, siendo la única EFS con una política integral de participación ciudadana en el control fiscal en la región a la fecha. Por su parte, en Brasil, el documento “TCU y el Control Social” de 2018 propone un marco analítico y operativo que contiene un conjunto de acciones de control social implementadas por la sociedad civil que son susceptibles del apoyo del TCU así como acciones de control externo ejecutadas por el TCU susceptibles del apoyo de la sociedad.²⁹ Dicho marco fue formulado como resultado de un par de ejercicios piloto realizados por el personal de la EFS y del Observatorio Social de Brasil (OSB), que es una red de observatorios ciudadanos municipales y estatales en el país que fomentan el control social y comparten metodologías de monitoreo de la gestión pública.

Por otra parte, diversas EFS poseen una página web dedicada a la participación ciudadana o su vinculación con la ciudadanía como es el caso de la AGN de Argentina, la CGR de Chile, la CGR de Colombia, la CGR de Perú, y la ASF de México.³⁰ No obstante, la cantidad y calidad de la información proporcionada varía significativamente entre ellas, así como cuán amigable es el sitio web de la EFS para acceder a dicha información y cuán actualizada se encuentra la información sobre participación ciudadana. Por ejemplo, la página web sobre participación ciudadana de la ASF de México sólo contiene los enlaces a los cuatro mecanismos disponibles para presentar sugerencias de fiscalización o denuncias por irregularidades, en tanto que los sitios web de otras EFS como la AGN de Argentina provee datos cuantitativos (número de OSCs participantes y propuestas de auditoría recibidas y admitidas) y cualitativos (lista de temas propuestos) sobre prácticas específicas de participación ciudadana.

Más recientemente, ciertas EFS han venido involucrándose en los espacios nacionales generados en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por su sigla en inglés), que es una iniciativa internacional que procura asegurar compromisos co-creados entre instituciones públicas y organizaciones de sociedad civil, los cuales se incorporan en un plan de acción nacional basados en la transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas a partir del uso de las nuevas tecnologías.³¹ En algunos países, las EFS han asistido a las reuniones de consulta y co-creación de compromisos para la formulación del plan de acción correspondiente y, más aún, en ciertos países se han sumado como miembros de los foros o comités multi-actor de OGP. Y, en algunos casos específicos, las EFS han adoptado compromisos que fueron incorporados a los planes de acción nacional de OGP de sus respectivos países como es el caso de Argentina, Guatemala, Honduras y Paraguay. En Argentina, la AGN participó con un compromiso sobre participación ciudadana en la fiscalización externa en el tercero y cuarto plan de acción nacional de OGP correspondientes al período 2017-2019 y 2019-2021 respectivamente.³² Asimismo, la CGR de Perú posee un compromiso para “Promover el control social en el

²⁹ Ver TCU, “O TCU e o Controle Social”, Portaria-TCU No. 345, dezembro 2018.

³⁰ Para las secciones sobre participación ciudadana en los sitios web de las EFS, ver AGN Argentina (<https://www.agn.gov.ar/participacion-ciudadana>); CGR Chile (<https://www.contraloria.cl/portalweb/web/cgr/portada#ciudadano>); CGR Colombia (<https://www.contraloria.gov.co/web/participacion-ciudadana>); CGR Perú (https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/cgrnew/as_contraloria/as_portal/participacion_ciudadana); y ASF México (<http://participacionciudadana.asf.gob.mx/>).

³¹ Para más información sobre la Alianza para el Gobierno Abierto, ver <https://www.opengovpartnership.org/es/>

³² Ver Gobierno de Argentina, Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2019-2021, págs. 98-100. Disponible en <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/argentina-action-plan-2019-2021/>

seguimiento de la ejecución de las obras a través de la Plataforma de información de las Obras de Infraestructura (INFOBRAS)” en el cuarto plan de nacional de gobierno abierto 2019-2021.³³

Este espacio de OGP es valioso en la medida que los compromisos contenidos en el plan de acción son formulados mediante un proceso de co-creación que involucra a las instituciones públicas y a las organizaciones de la sociedad civil. El valor del involucramiento de las EFS en los procesos de OGP reside en que las OSCs no son invitadas sino protagonistas en co-liderar dicha iniciativa y, por lo tanto, las relaciones de poder entre los diversos actores resultan menos desiguales. Ello difiere de la participación ciudadana en el proceso auditor impulsada desde las EFS. En este último caso, la EFS es quien fija las reglas de dicha participación, la cual suele ser más acotada. Si bien el espacio de OGP es promisorio, aún se requiere un estudio pormenorizado sobre el alcance y profundidad de dicha participación y su verdadero impacto a la fecha.

En tanto que la mayoría de EFS de la región han impulsado - en mayor o menor medida - alguna práctica de participación ciudadana en la fiscalización externa, es menos frecuente el involucramiento de dichas EFS en iniciativas de participación ciudadana impulsadas desde la propia sociedad civil. En otras palabras, la EFS es quien suele generar los espacios para la participación ciudadana y, por ende, las reglas de juego que rigen sobre quiénes participan, cómo participan y cuándo participan. No obstante, la participación ciudadana también requiere de la apertura de las EFS y su disposición para cooperar en espacios fomentados por terceros - especialmente desde la sociedad civil. [Ver recuadro 2: El Rally de Datos en la Calle en Chile]³⁴



Imagen 1. Cartel del Rally de datos en Chile.

³³ Ver Gobierno de Perú, IV Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto del Perú 2019-2021, págs. 17-18. Disponible en <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/peru-action-plan-2019-2021/>

³⁴ Ver Rally de Datos en Chile 2019 http://www.fiscaltransparency.net/eng/webinar_open_public.php?IdToOpen=20190508108 y <http://www.fiscaltransparency.net/use/dataonthestreets-international-rally/>

Recuadro 2 Espacios de participación ciudadana en fiscalización iniciados desde la sociedad civil. La experiencia del Rally de Datos en la Calle de Chile

A inicios del 2018, la Fundación Observatorio del Gasto Fiscal (OGF) de Chile decidió sumarse a la iniciativa “Rally de Datos en la Calle” promovida por la Iniciativa Global de Transparencia Fiscal (GIFT por su sigla en inglés). El rally es un concurso ciudadano de monitoreo de obras públicas. Los ciudadanos participantes consultan datos de obras públicas publicados en portales institucionales; y luego recorren en terreno dichas obras, verificando su estado de avance, cumplimiento de plazos, condiciones actuales, etc. Finalmente, los concursantes contrastan dicha información con los datos publicados en los portales institucionales, reportando su experiencia y hallazgos a través de las redes sociales.

El rally en Chile utilizó el portal GEO-MOP y el portal GEO-CGR. El GEO-MAP es administrado por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) y contiene información sobre contratos, en tanto el portal GEO-CGR es administrado por la Contraloría General de la República (CGR) y brinda información sobre obras, incluyendo obras municipales. Esta última plataforma es interoperable con el mecanismo de denuncias en línea de la CGR, de manera que el visitante puede realizar click en un punto geo-referenciado y, en caso que detecte alguna irregularidad vinculada a dicha obra específica, proceder a completar el formulario para denuncias.

El rally de datos es una iniciativa de la sociedad civil con la cual han colaborado instituciones públicas. En la primera edición del rally de datos, el OGF invitó a colaborar en su organización al MOP y a la CGR, pero ésta última no se sumó entonces, indicando insuficiente tiempo por la proximidad de la actividad. De cualquier manera, el OGF invitó a la ciudadanía a utilizar el portal GEO-CGR. A raíz de los resultados positivos de la primera edición, el OGF organizó la segunda edición del rally de datos en la calle en Chile en 2019, esta vez en colaboración con el equipo de transparencia presupuestaria del Ministerio de Obras Públicas, la CGR y la Cámara Chilena de la Construcción (CChC). Durante esta segunda edición del rally, la CGR apoyó con la comunicación de la iniciativa y la difusión de la convocatoria, y respondió a los interrogantes de la ciudadanía sobre el portal GEO-CGR. Asimismo, la CGR participó como miembro del jurado de evaluación de las verificaciones reportadas. Por su parte, la CChC apoyó con premios en efectivo, equipos tecnológicos y entradas al festival de Lollapalooza de Santiago en 2019 a los ganadores del concurso.

En su segunda edición, el rally se realizó durante un par de semanas: desde el momento en que se difundieron las bases del concurso (11 de febrero) hasta el momento de la evaluación por parte del jurado y la realización de la ceremonia de premiación durante el Día Internacional de los Datos Abiertos (2 de marzo).

En comparación con la primera edición del rally de datos en la calle realizada en 2018, en la segunda edición del 2019 se amplió el número de participantes y de obras vigiladas - incluyendo a participantes del interior del país.

En consecuencia, el debate actual no se centra en si es necesaria la participación ciudadana en el proceso auditor y por qué.³⁵ Luego de más de dos décadas desde la primera referencia sobre participación ciudadana en la fiscalización externa en una declaración de la Asamblea General de la OLACEFS, el interrogante es hasta qué punto y cómo se ha avanzado en la promoción de la participación ciudadana por parte de las EFS, y cuáles son los resultados a la fecha. Aquí se plantean una serie de interrogantes: ¿Cuán sustantiva es la participación ciudadana promovida por las EFS? ¿Qué tipo de participación ciudadana es verdaderamente promovida desde las EFS? ¿Quiénes participan? ¿Cuándo o en qué fase del ciclo de auditoría se impulsa dicha participación ciudadana? ¿Y para qué? Para responder a estas preguntas, las EFS deben primero afrontar dos retos: el uso generalizado de un concepto vago de ‘participación’ y de ‘ciudadanía’ por parte de las EFS; y la existencia limitada de datos sistematizados o registros que permitan conocer la evolución de dicha participación ciudadana en la EFS a lo largo del tiempo. Ello permitiría explicar, en parte, la ausencia de análisis o evaluaciones sobre la efectividad de las prácticas existentes de participación ciudadana por parte de las propias EFS.

Por ello, algunos casos aislados resultan promisorios en la atención a la efectividad de dicha participación ciudadana en fiscalización. Por ejemplo, la CGR de Chile incorpora ‘estudios’ como su cuarta línea de trabajo o ámbito estratégico en la versión preliminar de su futura política sobre participación ciudadana. Esta línea de trabajo procura “estudiar y medir el impacto de la participación ciudadana en la gestión de la CGR, evaluando los resultados de la ejecución de las distintas estrategias y mecanismos de vinculación implementados con la sociedad civil.”³⁶

Luego de este breve panorama sobre la participación ciudadana en la fiscalización externa en América Latina, el próximo capítulo esboza una propuesta de marco analítico que se podría utilizar para evaluar a futuro el estado de la participación ciudadana en la fiscalización en las EFS de la región.

3 Un marco analítico para la participación ciudadana en las EFS de la región

El siguiente capítulo revisa el modelo de madurez propuesto por la Declaración de la OLACEFS en Punta Cana del 2016, subrayando algunas limitaciones. Posteriormente, se propone un marco de evaluación de la participación ciudadana en fiscalización centrado en torno a dos dimensiones: el alcance y la profundidad de la participación ciudadana.

Como se señaló previamente, a través de un conjunto de declaraciones de su Asamblea General, la OLACEFS avanzó en la conceptualización de la participación ciudadana en la fiscalización externa. De las cuatro declaraciones que abordan la cuestión de la participación ciudadana, la Declaración de Punta Cana plantea un modelo de madurez de participación que distingue cuatro niveles: básico; bajo, intermedio y avanzado.

³⁵ Ver Albert van Zyl, Vivek Ramkumar y Paolo de Renzio, *Responding to the challenges of Supreme Audit Institutions: Can legislatures and civil society help?* U4 Anticorruption Resource Centre, Issue 1, 2009, Disponible en <https://www.u4.no/publications/responding-to-the-challenges-of-supreme-audit-institutions-can-legislatures-and-civil-society-help>

³⁶ Ver Contraloría General de la República de Chile, *Política de Participación Ciudadana*, noviembre 2019 - versión preliminar, pág. 5. Disponible en https://www.contraloria.cl/documents/451102/3450913/Politica_de+Participacion_Ciudadana.pdf/8ac4580d-2b10-fdf3-07ea-fa75c88af291

Recuadro 3 Modelo de madurez de la participación ciudadana según la Declaración de la Asamblea General de la OLACEFS en Punta Cana (2016)

La Declaración de Punta Cana, en su artículo IV, propuso un modelo de madurez sobre participación ciudadana, que distingue cuatro niveles:

Nivel Básico: la interacción entre la EFS y la ciudadanía es limitada; las acciones de la EFS están dirigidas a reconocer el derecho de acceso a la información y derecho de petición, así como a la presentación de denuncias ciudadanas;

Nivel Bajo: las acciones de la EFS están orientadas a poner a disposición de la ciudadanía la información y los productos de fiscalización (por ej. los informes de auditoría) y fomentar su uso.

Nivel Intermedio: la interacción de la EFS con la ciudadanía se manifiesta mediante mecanismos de formación y el uso de herramientas para la participación ciudadana en el ciclo de auditoría;

Nivel Avanzado: se evidencia una asociación o alianza entre la EFS y la ciudadanía mediante los aportes ciudadanos al proceso de toma de decisiones de la entidad fiscalizadora, sin perjuicio del criterio final e independiente de la EFS.

Este modelo de madurez se incorpora, por ejemplo, en el documento preliminar sobre la futura política sobre participación ciudadana de la CGR de Chile. No obstante, se plantea el interrogante sobre cuántas EFS de la región verdaderamente utilizan este modelo para guiar sus acciones en materia de participación ciudadana.

Si bien este modelo de madurez sobre participación ciudadana en la fiscalización constituye un avance, también presenta ciertos desafíos. En primer lugar, los niveles de madurez no se vinculan a la participación ciudadana en cada una de las fases del ciclo de auditoría. A grandes rasgos, el ciclo de auditoría comprende cuatro etapas o fases: 1) la planificación de auditorías específicas; 2) la ejecución o implementación de auditorías; 3) la difusión de los informes de auditoría; y 4) el seguimiento a los hallazgos y recomendaciones de los informes de auditoría. La declaración sólo alude a la participación ciudadana durante la tercera fase (es decir, la difusión de información y productos de fiscalización) en su definición del nivel bajo, e incluye una referencia general en su definición del nivel intermedio. En segundo lugar, la tercera fase (es decir, sobre la difusión de informes de auditoría) suele consistir en una comunicación unidireccional en torno a los productos de la EFS y, por ende, la participación ciudadana sería muy limitada. En tercer lugar, resulta cuestionable considerar la formación a la ciudadanía sobre el control fiscal como una práctica de nivel intermedio, equiparándola con la participación de la ciudadanía en la planeación, la ejecución o el seguimiento de auditorías. De hecho, la formación ciudadana en la fiscalización por sí sola no garantiza que ello conlleve a la participación.

Por ello, considerando (la ausencia o) el limitado involucramiento de la ciudadanía durante la fase de difusión de informes de auditoría, y que la formación ciudadana en fiscalización no necesariamente conlleva a la participación en el control fiscal y/o conduce al control social ejercido por la propia ciudadanía (dadas las barreras a la participación que afrontan ciertos grupos), es recomendable que la OLACEFS actualice el modelo de madurez propuesto sobre participación ciudadana, revisando este nivel intermedio. Una revisión de dicho modelo de madurez podría discernir entre nivel intermedio-bajo, intermedio-medio e intermedio-avanzado. En dicho caso, el nivel intermedio-bajo correspondería a acciones de formación (o las diversas acciones de apoyo al control social ejercido por la ciudadanía como el apoyo a veedurías ciudadanas por parte de la CGR de Colombia) y la imple-

mentación de una práctica de participación ciudadana durante la fase de planeación, ejecución o seguimiento en el ciclo de auditoría. En tanto *el nivel intermedio-medio* implicaría prácticas de participación ciudadana en dos de las tres fases (planeación, ejecución o seguimiento) y *el nivel intermedio-alto* comprendería la implementación de prácticas de participación ciudadana en todo el ciclo de auditoría. Por otra parte, sería importante analizar en detalle la metodología empleada por las EFS para la elaboración de sus respectivos programas anuales de auditorías que incorporen aportes ciudadanos, y distinguir entre aquellas EFS que utilizan mayormente las denuncias ciudadanas como insumo para ello y otras EFS que han implementado una metodología más específica de recepción de propuestas o sugerencias ciudadanas como, por ejemplo, el caso de la AGN de Argentina.

Pese a estos desafíos mencionados, el modelo de madurez sobre participación ciudadana de la Declaración de Punta Cana resulta un insumo insuficiente pero útil para el desarrollo de un marco analítico conducente a la evaluación de la participación ciudadana en la fiscalización.

Entonces, para analizar el desarrollo de la participación ciudadana en las EFS de la región se propone considerar dos dimensiones identificadas a partir de las declaraciones previamente mencionadas de la Asamblea General de la OLACEFS. Las dos dimensiones del marco analítico son (a) el alcance de la participación ciudadana y (b) la profundidad de la participación ciudadana.

La dimensión del **alcance** está vinculada con el fomento de la participación ciudadana en las diversas fases del ciclo de auditoría [mencionado en la Declaración de la Asamblea General de la OLACEFS en Santiago de Chile en 2013]. *En otras palabras, el alcance de la participación ciudadana está determinado por el total de las fases del ciclo de auditoría (es decir, la planeación, la ejecución, y el seguimiento de recomendaciones) en las que se promueve la participación ciudadana.*

En tanto que la dimensión de la **profundidad** está asociada al nivel de madurez de la participación ciudadana promovida [conforme al modelo propuesto en la Declaración de la Asamblea General de la OLACEFS en Punta Cana de 2016]. *Es decir, la profundidad de la participación ciudadana está determinada por el nivel (básico, bajo, intermedio o alto) de participación ciudadana promovida por cada EFS y las prácticas de participación asociadas a cada nivel.* En este sentido, conforme a la Declaración de Punta Cana, los canales de denuncias ciudadanas corresponden al nivel básico; la formación y participación ciudadana en el ciclo de auditoría (planeación, ejecución, y seguimiento de recomendaciones) corresponden al nivel intermedio; y la alianza entre EFS y ciudadanía o los aportes ciudadanos a la toma de decisiones de la entidad corresponden al nivel avanzado de participación.

Sin embargo, es importante señalar una limitación significativa del marco analítico propuesto. Dicho marco analítico basado en las dos declaraciones de la OLACEFS no aborda la dimensión de la **'magnitud'** de la participación ciudadana en la fiscalización.³⁷ La magnitud de la participación ciudadana en la fiscalización está asociada con la *frecuencia* de las prácticas participativas, por ejemplo, el número y porcentaje de auditorías articuladas implementadas sobre el número y el porcentaje total de auditorías realizadas por la CGR de Colombia en un mismo año.

³⁷ Agradezco al Prof. Jonathan Fox, Director del Accountability Research Center de American University en Washington DC por destacar esta dimensión relevante para el análisis de la temática abordada por el presente documento.

Más allá que no se considera la dimensión de la magnitud de la participación ciudadana en la fiscalización, la propuesta del marco analítico examina en qué fase del ciclo de auditoría se promueve la participación ciudadana y cuán profunda es dicha participación. Dicho de manera más simple: ¿cuál es el alcance y la profundidad de la participación ciudadana en la EFS? Ambas dimensiones son examinadas en más detalle a continuación.

3.1. La dimensión sobre el alcance de la participación ciudadana en la fiscalización

Para explorar en más detalle el alcance de la participación ciudadana en torno al ciclo de auditoría en EFS de América Latina, se recurrió a la Encuesta Global de las EFS de 2017 realizada por la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI), cuya pregunta no. 100 interroga sobre en qué fase del ciclo de auditoría la EFS promueve la participación ciudadana en la fiscalización.³⁸ Dicha pregunta comprende 5 opciones posibles como respuestas: 1) la participación ciudadana en el plan anual de auditorías; 2) la participación ciudadana en la realización de las auditorías; 3) la participación ciudadana en la difusión de los informes de auditoría; 4) la participación ciudadana en el seguimiento a los hallazgos y las recomendaciones a los entes auditados; y 5) otros.

El Anexo al Informe sobre la Revisión Global de la EFS del 2017 publicado por la IDI sólo publicó los datos agregados, distinguiendo entre las respuestas de países desarrollados y países en desarrollo, pues las respuestas por parte de cada EFS son confidenciales.³⁹ Para acceder a los datos correspondientes a una determinada EFS de la región, y como parte de esta investigación, se contactó a la Secretaría Ejecutiva de la OLACEFS y luego a la IDI, que instruyó contactar a cada EFS solicitando que se autorizara a la IDI a compartir la respuesta a dicha pregunta con este investigador. Dado el universo de EFS miembros de la región, se priorizó solicitar la información sobre 6 EFS (de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú). Cuatro de dichas EFS son actualmente miembros de la CPC de OLACEFS; y dos de ellas poseen prácticas institucionalizadas de participación ciudadana que se remontan a más de 15 años atrás.⁴⁰

De las respuestas brindadas por las 6 EFS, 5 EFS reportaron que se promovía la participación ciudadana en la fase de la planificación anual de auditorías. Asimismo, 2 de las 5 EFS reportaron que impulsaban la participación ciudadana durante la fase de difusión de los informes de auditoría. Por último, se registró sólo una respuesta de 1 EFS que impulsaba la participación ciudadana durante la fase de realización de auditorías y otra EFS durante la fase de seguimiento a los hallazgos y recomendaciones a los entes auditados respectivamente. [Ver gráficos 1 y 2]

³⁸ Ver IDI, Encuesta Global de la INTOSAI 2017 <https://www.olacefs.com/disponible-la-encuesta-global-de-la-idi-2017/> y <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2017/04/01-Global-Survey-2017-SAls-ESP.docx>

³⁹ IDI, *Informe sobre la Revisión Global de EFS 2017. Anexo*, INTOSAI, pág. 57. <http://www.idi.no/en/idi-library/global-sai-stocktaking-reports-and-research/2017-global-sai-stocktaking/786-annex-volume-global-sai-stocktaking-report-2017-spanish/file>

⁴⁰ Luego de más de un mes de comunicación con la IDI y las EFS - observándose la falta de un procedimiento específico sobre acceso a la información por parte de la IDI -, se obtuvo acceso a la respuesta a la pregunta no. 100 del cuestionario por parte de las 6 EFS mencionadas. En el caso de Argentina y México se procedió a realizar una solicitud de información conforme a la legislación nacional sobre acceso a la información pública correspondiente de cada país [AGN, Actuación No. 528/19 - Nota 1643/19, 26 de septiembre de 2019] [ASF, Respuesta a solicitud de información 0110000081819, Lic. Myrna García Viguera, 6 de septiembre de 2019]. Las copias de la respuesta del IDI y de las respuestas a las solicitudes de información a la AGN de Argentina y a la ASF de México se encuentran en posesión del autor de este trabajo [Email de Marcela Hommeffoss, gerente de comunicación de IDI-INTOSAI, 1 de octubre de 2019].

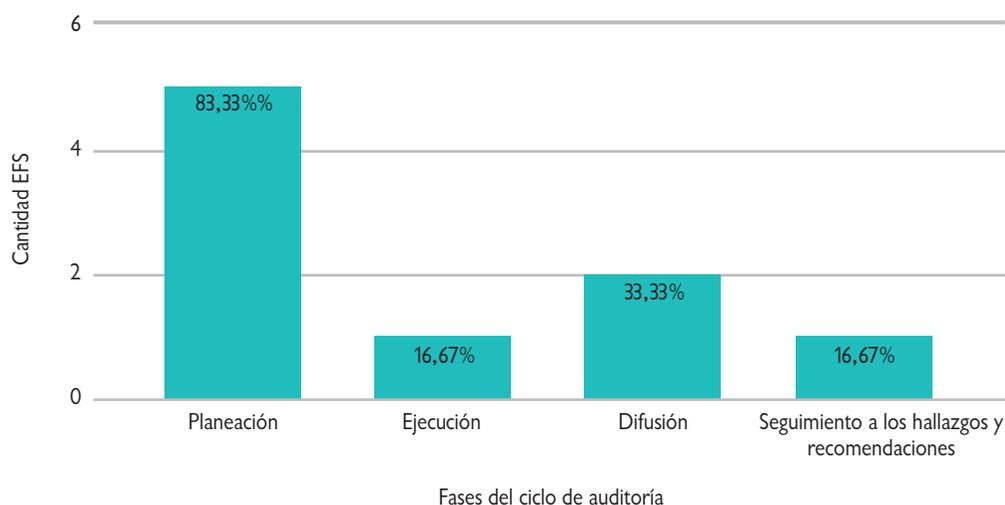
GRÁFICO 1 Respuestas de las EFS a la pregunta #100 en la Encuesta Global de IDI INTOSAI 2017

País	FASES DEL CICLO DE AUDITORÍA			
	Planeación	Ejecución	Difusión	Seguimiento a los hallazgos y recomendaciones
Argentina	✓		✓	
Brasil				✓
Chile	✓	✓		
Colombia	✓			
México	✓		✓	
Perú	✓			

Fuente: Elaboración propia del autor

GRÁFICO 2 Fases en las que las EFS reportan promover la participación ciudadana en el ciclo de auditoría

EFS: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú



Fuente: Elaboración propia del autor

Aquí cabe realizar algunas observaciones sobre los datos reportados por las 6 EFS en torno a la pregunta no. 100 del cuestionario de la IDI. En primer lugar, se trata de datos de una encuesta realizada a inicios del 2017, por ende, podría no reflejar cabalmente el estado de la participación ciudadana en el ciclo de auditoría en dichas EFS en la actualidad. Por ejemplo, la futura política de participación ciudadana de la CGR de Chile prevé dos prácticas correspondientes a la primera y cuarta fase del ciclo de auditoría: la planificación participativa - aunque limitada a los participantes del Consejo de Asociaciones de la Sociedad Civil establecido por la propia Contraloría - y la participación de contralores ciudadanos en programas de apoyo al cumplimiento.⁴¹

⁴¹ CGR Chile, Política de Participación Ciudadana, *Ibíd.*, págs. 7 y 8.

En segundo lugar, la pregunta incorpora como primera opción la participación en la elaboración del plan anual de auditorías de la EFS. En verdad, esta primera opción se vincula con la labor organizacional de la EFS más que con el desarrollo de una auditoría específica o su labor operativa - al cual corresponden la segunda, tercera y cuarta opción. Entonces, en vez de incorporar la opción de la participación ciudadana en el plan anual de auditorías de la EFS, la pregunta debería considerar como primera opción la participación ciudadana en la planificación de una auditoría específica ya incorporada en el programa anual de auditorías de la EFS. Por otra parte, como se subrayó previamente, la fase de difusión de una auditoría conlleva mayormente una comunicación unilateral, siendo limitada la participación ciudadana. Por ende, si se excluyen las respuestas correspondientes a la primera y tercera fase del gráfico 2, la participación ciudadana en la labor operativa de las 6 EFS relevadas fue muy acotada en el 2017.

En tercer lugar, dicha encuesta interroga sobre la existencia de la participación ciudadana en el ciclo de auditoría, pero no ahonda en el tipo de prácticas en términos de la profundidad de la participación (básica, baja, intermedia o avanzada).

En cuarto lugar, se observan discrepancias en torno a las respuestas de esta encuesta y los datos de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2017 publicada por la ONG International Budget Partnership (IBP). Según esta última encuesta, las 6 EFS divulgaban sus informes de auditoría al público en 2017, por ende, correspondería el porcentaje del 100% en vez del 33% en el gráfico previo [confeccionado a partir de las respuestas de la encuesta administrada por la IDI].⁴² Otra discrepancia importante entre ambas encuestas se manifiesta en torno a la participación ciudadana en la fiscalización en Brasil. Si bien ambas encuestas interrogaban sobre aspectos que no eran necesariamente los mismos, dado que la encuesta de IBP no examina la participación ciudadana en torno al ciclo de auditoría, Brasil aparece posicionado - conjuntamente con la República Dominicana - al tope del ranking regional de participación ciudadana en la fiscalización con 78 puntos según la Encuesta de Presupuesto Abierto. En tanto que la respuesta del TCU de Brasil a la Encuesta del 2017 de la IDI identificó la promoción de la participación ciudadana en una sola fase del ciclo de auditoría. Conforme a la Encuesta de Presupuesto Abierto del 2017, Brasil obtiene el máximo puntaje regional sobre promoción de la participación ciudadana en la fiscalización, indicando que la EFS brasileña posee: un mecanismo formal para presentar sugerencias sobre temas susceptibles de ser incorporados al plan de auditorías; un reporte escrito de los insumos ciudadanos o un resumen sobre cómo dichos insumos fueron utilizados por la EFS; y un mecanismo formal para que el público contribuya a investigaciones de auditoría por ej. como testigo. Por el contrario, en la encuesta del 2017 administrada por la IDI, se reportó la promoción de la participación ciudadana sólo durante la cuarta fase del ciclo de auditoría - pese a que la pregunta no. 140 de la Encuesta de Presupuesto Abierto correspondería a la primera fase del ciclo de auditoría.⁴³ Una lectura rápida de los resultados sobre la participación ciudadana en el proceso auditor en Brasil de la Encuesta de Presupuesto Abierto del 2017 podría llevar a una interpretación errónea, en la cual se asumiera que dicha experiencia era la más avanzada en la materia, cuando dista mucho de ser así en términos del alcance de la participación, y no examina la implementación real o funcionamiento de las prácticas de participación ciudadana en la fiscalización del TCU.

⁴² Solo 3 países (Bolivia, Ecuador y Venezuela) no divulgaban informes de auditoría. Ver IBP, Encuesta de Presupuesto Abierto 2017. Síntesis para América Latina y el Caribe, pág. 1. Disponible en <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/latin-america-caribbean-region-open-budget-survey-2017-summary-spanish.pdf>

⁴³ Ver International Budget Partnership (IBP), *Open Budget Survey 2017*. Disponible en <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/>

En quinto lugar, las respuestas de las EFS en la encuesta administrada por la IDI en 2017 no parecen reflejar adecuadamente el estado de la participación ciudadana en dicho momento pues, por ejemplo, la CGR de Colombia había establecido un grupo de trabajo sobre veedurías articuladas desde 2003, la cual es una práctica de participación ciudadana vinculada a la fase de ejecución de auditorías. Por otra parte, la AGN de Argentina ya venía piloteando talleres intermedios durante la ejecución de auditorías específicas de manera esporádica desde 2014. En resumen, estas discrepancias generan interrogantes sobre la calidad de la información brindada en las respuestas a la encuesta de la IDI y quién realmente respondió dicho cuestionario al interior de cada EFS, pues los responsables sobre participación ciudadana en las EFS parecían desconocer la existencia de la pregunta sobre participación ciudadana en la encuesta de la IDI al ser consultados por este investigador.

Pese a los elementos mencionados previamente con el cuestionario y los datos recolectados de la encuesta por la IDI, es importante continuar realizando este tipo de encuestas que permita obtener un panorama general de la participación ciudadana en la fiscalización y su evolución en el tiempo. Empero, las respuestas y los datos desagregados de dichas encuestas deberían ser divulgados al público para permitir alertar sobre posibles inconsistencias en las respuestas de las EFS, al tiempo que ser utilizados por la población de cada país para acordar áreas de mejora a futuro. Asimismo, el cuestionario podría incorporar otras preguntas adicionales sobre la participación ciudadana en las EFS. Ello debería ser una acción central del programa de trabajo futuro de la CPC de la OLACEFS para sus EFS miembros en la región.

En síntesis, el alcance de la participación ciudadana en el ciclo de auditoría es una de las dimensiones a considerar para contar con un panorama general sobre el estado de la participación ciudadana en la fiscalización. Ello debe ser complementado con un análisis sobre la profundidad de la participación ciudadana, examinando la existencia y efectividad de las prácticas de participación ciudadanas asociadas a cada uno de los cuatro niveles propuestos por la Declaración de Punta Cana. De esta manera, se podría obtener un conocimiento más acabado del estado de dicha participación. Esta cuestión es abordada en el apartado siguiente.

3.2. La dimensión sobre la profundidad de la participación ciudadana en la fiscalización

En lo concerniente a la profundidad de la participación ciudadana en la fiscalización, no existe un diagnóstico actualizado sobre las prácticas de participación ciudadana en la región que permita evaluar esta dimensión de manera adecuada. Los únicos inventarios sobre prácticas de participación ciudadana en EFS de la región fueron realizados por la Iniciativa TPA⁴⁴ en 2011⁴⁵ y por la CPC de OLACEFS en 2012⁴⁶ respectivamente.

⁴⁴ Ver Iniciativa TPA <https://iniciativatpa.org/>

⁴⁵ ACIJ, Entidades de Fiscalización Superior en Latinoamérica. *Diagnóstico sobre Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas de las Entidades de Fiscalización Superior*, julio de 2011. Disponible en <https://iniciativatpa.org/informe-diagnostico/> y <https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2011/06/informe-diagnoc3b3stico-sobre-transparencia-participacion-c3b3n-ciudadana-y-rendicion-c3b3n-de-cuentas-de-las-efs.pdf>

⁴⁶ OLACEFS, *Participación Ciudadana en el Control Fiscal. Buenas prácticas para el fortalecimiento de las relaciones entre las EFS y la ciudadanía*, Comisión de Participación Ciudadana, octubre 2012. Disponible en <https://www.olacefs.com/p7523/>

Más aún, ambos mapeos consideraron prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas; por ende, no son exclusivamente sobre participación. En tanto el primero analizó en más detalle el funcionamiento de algunos mecanismos de participación ciudadana en la práctica, el segundo consistió en un inventario de mecanismos de participación ciudadana, reportando la existencia y una breve descripción de los mismos. Por ello, cabe señalar que no es suficiente la adopción de prácticas o mecanismos de participación ciudadana sino también su efectiva implementación para un diagnóstico más exhaustivo de la temática en las EFS. En este sentido, es importante no sólo conocer, por ejemplo, el número de sugerencias de fiscalización sino también la respuesta de la EFS a dichas sugerencias, es decir, si fueron consideradas e incorporadas en el programa anual de auditorías. En otras palabras, son necesarios no sólo los datos sobre los aportes ciudadanos sino también sobre la capacidad de respuesta por parte de las EFS para una comprensión más acabada del funcionamiento y efectividad de los mecanismos de participación. [Ver recuadro 4]

Recuadro 4 Las sugerencias de fiscalización en la EFS de Chile y de México

En su informe Cuenta Pública 2018, la CGR de Chile reportó haber recibido a través de su portal 1.094 sugerencias de fiscalización en el 2018, de las cuales 119 conllevaron alguna acción efectiva como, por ejemplo, auditorías, investigaciones especiales, atención de referencia de auditoría (o inspección, que es un procedimiento simplificado de indagación) y seguimiento.⁴⁷ Si bien se observó un incremento en el número de sugerencias de fiscalización recibidas por la CGR con respecto al año previo, el número de acciones efectivas implementadas por dicha institución fue similar. Según el informe de Cuenta Pública 2017, se registraron 722 sugerencias de fiscalización que resultaron en 121 acciones efectivas. La mayoría de las sugerencias de fiscalización en ambos años se centraron en atención de referencia de auditorías o inspecciones por parte de la CGR.

Por su parte, el informe de actividades del 2018 de la ASF de México reportó 195 denuncias, propuestas y sugerencias de posibles irregularidades detectadas en el sector público por distintos actores de la sociedad, a través del sistema de participación ciudadana de la ASF.⁴⁸ Cabe resaltar que el número total de 195 corresponde a aportes ciudadanos vinculados a diferentes prácticas o mecanismos de participación como por ej. las sugerencias de fiscalización y las denuncias por irregularidades, sin especificar el número exacto de sugerencias de fiscalización recibidas correspondiente a dicho año. El informe de la ASF del 2018 tampoco brinda los números absolutos de denuncias, propuestas y sugerencias efectivamente *admitidas* por la entidad - ya que no todas las denuncias recibidas son automáticamente admitidas.

La limitada información publicada en ambos informes no permite un análisis más detallado del funcionamiento de esta práctica o mecanismo. La ausencia de datos impide, por ejemplo, conocer cuáles son las temáticas más frecuentemente consideradas en las sugerencias de fiscalización recibidas y que interesan a la opinión pública.

Más allá de la variación en las funciones de ambas EFS, sería importante comprender los factores que explicarían la diferencia entre ambas cifras: las 1094 sugerencias recibidas por la CGR de Chile y los 195

⁴⁷ Ver CGR Chile, Cuenta Pública 2018, pág. 13. Disponible en <https://www.contraloria.cl/documents/451102/2683757/Cuenta+2018.pdf/15fa7b55-230e-3cc8-d460-cde89c3273b8> y

⁴⁸ ASF, Informe de Actividades ASF 2018, Ciudad de México, pág. 26, disponible en https://www.asf.gob.mx/uploads/255_Informe_Anual_de_Actividades/Informe_de_Actividades_2018-2019.pdf

aportes ciudadanos recibidos por la ASF de México - del cual más de la mitad corresponde a denuncias, y que fueron aportes realizados por un grupo diverso de actores que también comprende al sector privado. Aquí se requeriría una evaluación de ambas experiencias para comprender el funcionamiento y los factores que influyen sobre estos mecanismos, considerando que las posiciones de ambos países en el índice de percepción de corrupción distan notoriamente entre sí, y más aún cuando las sugerencias y denuncias son los dos principales mecanismos de participación implementados por la ASF de México - a diferencia de la CGR de Chile, como veremos más adelante. Además, cabe recordar la diferencia del tamaño de población entre ambos países.

Del informe publicado por la CPC en 2012 se evidencia el énfasis en el uso de canales de denuncias ciudadanas por parte de las EFS, que corresponde al nivel básico del modelo de madurez de la Declaración de Punta Cana. Por otra parte, según dicho informe, las prácticas sobre acceso a la información, y sobre formación y capacitación se ubican en segundo puesto, sin ahondar sobre cómo ocurre la participación ciudadana posteriormente y sobre la efectividad y los resultados de dichas prácticas.

En síntesis, sería ideal poder calificar a las EFS de la región conforme al modelo de madurez de participación ciudadana en la fiscalización propuesto por la Declaración de Punta Cana, pero los datos oficiales disponibles no lo permiten a la fecha. Para ello, se requiere que las EFS publiquen sus estrategias y/o planes anuales de trabajo sobre participación ciudadana y adopten indicadores sobre los cuales reporten datos anualmente.

El siguiente capítulo analiza algunas prácticas de participación ciudadana en la fiscalización asociadas a la dimensión de la profundidad.

4 Prácticas de participación ciudadana en la fiscalización correspondientes a los cuatro niveles del modelo de madurez de la Declaración de Punta Cana

A continuación, se examinan algunas prácticas de participación ciudadana de EFS en América Latina en torno a los cuatro niveles (básico, bajo, intermedio y avanzado) identificados en la Declaración de Punta Cana, los cuales contribuyen a determinar la profundidad de la participación ciudadana en la fiscalización externa.

4.1. Prácticas asociadas al nivel básico de participación ciudadana en la fiscalización

Según el modelo de madurez sobre participación ciudadana propuesto por la Declaración de la Asamblea General de la OLACEFS de Punta Cana, el nivel básico de participación ciudadana está asociado a prácticas vinculadas a la promoción del derecho de acceso a la información y/o petición, así como también al establecimiento de canales de denuncias ciudadanas en las EFS.

Del diagnóstico de la Iniciativa TPA en el 2011 y del inventario sobre prácticas realizado por la CPC en el 2012 se evidenció el énfasis de las EFS de la región en promover prácticas en torno al *nivel básico*, es decir, mediante la promoción del derecho a la información, el derecho de petición y/o la presentación de denuncias ciudadanas. De hecho, el inventario publicado por la CPC de la OLACEFS en 2012 reportó 20 experiencias de canales de denuncias por parte de las EFS de la región. En este sentido, en ciertas EFS, la unidad responsable de las denuncias era encargada de llevar adelante las funciones de participación ciudadana. Tal fue el caso en la CGR de Perú hasta unos años atrás en que se creó la Unidad de Participación Ciudadana como una unidad separada a partir de los cambios organizacionales implementados al interior de la CGR en el marco de la Ley de Fortalecimiento de la CGR y el nuevo enfoque preventivo estipulado. En otros casos como la CGR de Panamá, se creó la Dirección de Denuncia y Participación Ciudadana, lo cual evidencia la relevancia otorgada a la denuncia en comparación con otros mecanismos de participación. No obstante, se carece de un análisis detallado sobre la efectividad de dichos mecanismos de denuncias ciudadanas de las EFS en la actualidad.

De cualquier manera, diversas EFS han publicado datos vinculados a la gestión de las denuncias ciudadanas. Pese a que las denuncias se podrían tramitar de manera anónima y/o confidencial y, por ende, no resultaría factible acceder a los datos exactos, las EFS de la región suelen divulgar en sus sitios web o en la propia memoria institucional anual cierta información como, por ej., el número de denuncias recibidas y atendidas. Entre las EFS que publican dichos datos figuran la CGR de Chile, Perú⁴⁹ y la ASF de México.⁵⁰ No obstante, los datos publicados sobre denuncias ciudadanas recibidas por las EFS denotan en algunos casos un bajo nivel de uso de dichos canales de denuncias, es decir, una subutilización de dichos mecanismos. Ello podría indicar, en parte, el desconocimiento de la ciudadanía sobre la existencia de dicho canal; lo cual se podría subsanar con una promoción proactiva de difusión desde la propia EFS.

Por otra parte, el caso de la CGR de Colombia se destaca pues no sólo divulga un espectro más amplio de categorías de datos y brinda un análisis pormenorizado sobre las denuncias, sino que también reporta públicamente sobre los resultados derivados de ellas. [Ver recuadro 5] De esta manera, la CGR de Colombia evidencia una gestión del conocimiento en torno a las denuncias, cuyas conclusiones sirven como insumos para la formulación del Plan de Vigilancia y Control Fiscal en años siguientes.

⁴⁹ Ver CGR Perú, estadísticas sobre atención de denuncias https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/CGRNew/as_contraloria/Participacion_Ciudadana/Como_presentar_una_denuncia/estadistica/

⁵⁰ Ver ASF, Informe a la Honorable Cámara de Diputados. Estado que Guarda la Solventación de Observaciones y Acciones Promovidas a las Entidades Fiscalizadas, correspondientes al corte del 31 de marzo de 2019, disponible en http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/INFORME_SEMESTRAL.pdf

Recuadro 5 Estadísticas y resultados derivados de las denuncias ante la CGR de Colombia

En el caso colombiano, además de la articulación con las OSCs al proceso auditor, por ej. a través de la práctica de auditorías articuladas, la Dirección de Atención Ciudadana de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana es responsable de la recepción, evaluación, trámite, seguimiento y respuesta a las denuncias ciudadanas.

El derecho de petición es un derecho fundamental reconocido en la Constitución colombiana. Las peticiones, las quejas y los reclamos (PQR) poseen su propio marco legal por parte del Estado colombiano y son una práctica institucionalizada en el sector público de dicho país. La CGR de Colombia emplea una clasificación de derechos de petición que se compone de aproximadamente 10 modalidades, incluyendo - entre otras - las denuncias, las peticiones de información y las peticiones de servicios. Conforme a la definición establecida por la Ley 1757 de 2015, una denuncia en el control fiscal “está constituida por la narración de hechos constitutivos de presuntas irregularidades por el uso indebido de los recursos públicos, la mala prestación de los servicios públicos en donde se administren recursos públicos y sociales, la inequitativa inversión pública o el daño al medio ambiente” (artículo 69).

Si bien no están disponibles los datos desagregados y su análisis pormenorizado correspondiente al 2018 en el sitio web de la CGR, es posible acceder a un informe con un análisis detallado sobre las denuncias y otras peticiones que han generado resultados en el ejercicio del control fiscal micro (como por ej. auditorías) del 2017. Según dicho informe para la vigencia 2017, el 50% de las peticiones recibidas por la CGR no eran de su competencia, procediendo a transferirlas a las instancias correspondientes como por ej. la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Superintendencia de Salud. Las peticiones no admitidas también correspondían a peticiones sobre recursos públicos de orden territorial que competen a las Contralorías de dicho nivel.

Según el informe de la CGR de Colombia sobre “Resultados en control fiscal micro de los derechos de petición en la vigencia 2017”, se registraron 848 denuncias a nivel central de la CGR (o sea, excluyendo al nivel desconcentrado como las Gerencias Departamentales de la CGR en las regiones) en dicho año.

⁵¹ La mayoría de dichas denuncias correspondió al sector de regalías y el menor porcentaje al sector de medioambiente. Asimismo, de las denuncias tramitadas, 79 obtuvieron resultados, siendo algunos resultados importantes en términos del monto de los hallazgos fiscales. Dicho informe destacó que la Contraloría Delegada de Medio Ambiente de la CGR de Colombia registró el mayor porcentaje de eficacia pues un 58% de las denuncias originó resultados aprobados. Es decir, la Contraloría Delegada de Medio Ambiente de la CGR recibió 24 denuncias en 2017 y “obtuvo resultados provenientes de 14 de ellas, con hallazgos administrativos o con alguna incidencia penal, fiscal o disciplinaria”. (pág. 9)

Con respecto a los resultados derivados de las denuncias tramitadas por la CGR, los hallazgos que no conllevan ninguna incidencia son trasladados a la entidad auditada para que se realicen las acciones correctivas. En el caso de los hallazgos con incidencia penal, además de ser enviados a la entidad auditada, son trasladados a la Fiscalía General de la Nación para que dé continuidad al trámite, en tanto que en el caso

⁵¹ Ver CGR Colombia, Resultados en control fiscal micro de los derechos de petición en la vigencia 2017, Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, 17 de julio de 2018, pág. 6 disponible en <https://www.contraloria.gov.co/web/participacion-ciudadana/balance-gestion>

de hallazgos con incidencia disciplinaria se remiten a la Procuraduría General de la Nación. Por último, los hallazgos con incidencia fiscal son trasladados a la Contraloría Delegada para Investigaciones y Juicios Fiscales con el propósito de iniciar el proceso de responsabilidad fiscal.

La CGR no da seguimiento a hallazgos con incidencia disciplinaria o penal una vez trasladados a las instancias pertinentes, pero sí reporta sobre los hallazgos con incidencia fiscal. Dicho informe de la CGR de Colombia para la vigencia 2017 destacó, por ejemplo, que: “En la Contraloría Delegada para el Sector Social también obtuvo un resultado importante como producto de las denuncias ciudadanas relativas al Plan de Alimentación Escolar - PAE - en el departamento de Magdalena. A partir de estas denuncias fueron determinados 8 hallazgos fiscales por sobrecostos en los almuerzos, porcentaje de participación del componente costo ración, transporte de alimentos, costo de administración, costo de ración carga tributaria, mayores valores reconocidos, gravámenes a recursos SGP y valores de los almuerzos. Los hallazgos fueron calculados en \$3.181.555.293”. (pág. 27)

Por otra parte, la CGR de Perú no sólo ha involucrado al equipo responsable de gestionar las denuncias al momento de realizar las audiencias públicas de rendición de cuentas de la institución en los diversos departamentos regionales del país, sino que también ofrece capacitación para mejorar la calidad de las denuncias ciudadanas. De esta manera, la CGR facilita la práctica de denuncias por parte de la ciudadanía.

Debido al énfasis en el mecanismo de denuncias como la principal práctica por parte de las EFS de la región, y a la falta de un análisis actualizado sobre su funcionamiento, es recomendable que la Comisión de Participación Ciudadana de la OLACEFS emprenda un estudio comparado sobre esta práctica en las EFS de la región, su alcance y efectividad. Dicho estudio se debería complementar con lineamientos emitidos por la propia CPC sobre estándares de publicación de datos en la materia.

4.2. Prácticas asociadas al nivel bajo de participación ciudadana en la fiscalización

De acuerdo al modelo de madurez propuesto por la Declaración de la Asamblea General de la OLACEFS de Punta Cana, el *nivel bajo* del relacionamiento entre las EFS y la ciudadanía está asociado a prácticas orientadas a la divulgación de información y de los productos de las EFS como, por ej., los informes de auditoría. Como se señaló previamente, resulta cuestionable considerar estas prácticas como mecanismos de participación ciudadana. Pese a ello, sólo las EFS de tres países (Bolivia, Ecuador y Venezuela) no publicaban sus informes de auditoría conforme a la Encuesta de Presupuesto Abierto del 2017.⁵² Ello se podría explicar en parte porque la mayoría de los países de la región posee legislación nacional sobre acceso a la información que comprende la transparencia activa - es decir, un conjunto de categorías de información que se debe divulgar por parte de las instituciones públicas sin que medie una solicitud de información - la cual aplica en diversa medida a las propias EFS.

⁵² Ver IBP, *Encuesta de Presupuesto 2017. Síntesis sobre América Latina y el Caribe*, disponible en <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/latin-america-caribbean-region-open-budget-survey-2017-summary-spanish.pdf>

Por otra parte, la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza (CTPBG) de la OLACEFS ha venido impulsando el análisis y la mejora de prácticas de divulgación de información entre las EFS miembros a través de estudios, publicaciones y asistencia técnica. En cooperación con la ONG Acción Ciudadana de Colombia, la CTPBG ha desarrollado el Índice de Disponibilidad de Información sobre la Gestión Institucional de las EFS (IDIGI-EFS) en 2017, que ha sido aplicado sucesivamente en 2018 y 2019.⁵³ Este índice consta de 70 preguntas y examina la información disponible en los portales de las EFS. Asimismo, la CTPBG y Acción Ciudadana han realizado un diagnóstico sobre accesibilidad - que evalúa el grado de facilidad de lectura y de comprensión - de productos de fiscalización en 4 EFS (Argentina, Chile, Perú y República Dominicana) en 2019.

Además, ciertas EFS han venido promoviendo otras prácticas en materia de divulgación de información. Tal es el caso de la CGR de Chile, la cual ha venido promoviendo el uso del lenguaje claro y la transparencia proactiva (es decir, la divulgación de información más allá de aquellas categorías de información estipuladas por la propia legislación de acceso a la información) e involucrando a la ciudadanía en algunas de dichas iniciativas. [Ver Recuadro 6]

Sin embargo, un área que requiere urgente atención por parte de la mayoría de las EFS es la generación y divulgación de datos desagregados, de calidad, comparables y en formatos reutilizables sobre las prácticas de participación ciudadana en la labor de dichas entidades. Ello permitiría, a su vez, sustentar mejor ciertas afirmaciones esgrimidas por las propias EFS en torno a esta temática.

En este sentido, y como primer paso, las EFS deberían publicar sus estrategias de participación ciudadana con los correspondientes planes anuales de trabajo sobre participación ciudadana y reportar sobre los indicadores desarrollados por la CPC de la OLACEFS para avanzar paulatinamente al desarrollo de un sistema de información ciudadana más sofisticado como, por ejemplo, el sistema de información para la participación ciudadana (SIPAR) en la CGR de Colombia.

Recuadro 6 Avanzando el acceso y la divulgación de información de la EFS. La experiencia con la Comunidad ‘Contralores Ciudadanos’ de la CGR de Chile en 2019

Como parte de sus actividades de formación, la Contraloría General de la República (CGR) de Chile ofrece el curso de “Contralores Ciudadanos”, que es un curso en línea, gratuito y auto gestionado, compuesto por 6 módulos con ejercicios y una prueba final. Aquellos inscriptos que aprueban la evaluación final reciben una certificación como contralores ciudadanos. El curso se dicta dos veces al año y su contenido versa

⁵³ El Índice de Disponibilidad de Información sobre la Gestión Institucional de las EFS (IDIGI-EFS) es otra fuente que demuestra los avances en torno al nivel básico y nivel bajo del modelo de madurez propuesto. Asimismo, la CTPBG, conjuntamente con Corporación Acción Ciudadana y con apoyo del BID, implementó el proyecto “Mejorando el acceso a la información y uso de los productos de fiscalización gubernamental en América Latina” en 2019. Ver OLACEFS, Índice de Disponibilidad de la Información a la Ciudadanía sobre la Gestión Institucional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – IDIGI-EFS 2017, Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza, disponible en <https://www.olacefs.com/informe-completo/>, y <https://buenagobernanza.agn.gob.ar/content/las-efs-mejoran-la-disponibilidad-de-la-informacion%C3%B3n>

Ver también OLACEFS, Mejorando el acceso a la información y el uso de los productos de fiscalización gubernamental, 2019, OLACEFS-CTPBG y BID, disponible en http://buenagobernanza.agn.gob.ar/files/files/Final_Disigno%CC%81stico_Nov2019%20.pdf

sobre diversas temáticas. El número de contralores ciudadanos desde sus inicios en 2017 a la fecha es aproximadamente de 1215 participantes. La CGR de Chile decidió involucrar a miembros de la “Comunidad de Contralores Ciudadanos” durante el 2019 para validar información en torno a dos productos concretos en materia de transparencia de su sitio web: el desarrollo de la sección sobre Preguntas Frecuentes (FAQ) y la sección sobre Transparencia Proactiva.

A inicios del 2019, a través de un trabajo conjunto entre la Unidad de COSOC (Consejo de Asociaciones de Sociedad Civil) & Participación Ciudadana y la Unidad de Tecnologías de Información, la CGR involucró de manera virtual a miembros de la Comunidad de Contralores Ciudadanos en el desarrollo de las preguntas frecuentes y sus correspondientes respuestas de manera que se utilizara un lenguaje simple e inclusivo que sea entendible al público en general. De esta manera, se elaboró un glosario y se les consultó si la pregunta era útil, si la respuesta era clara y cómo se podrían mejorar las preguntas y respuestas basadas en los conocimientos adquiridos por los contralores ciudadanos en el curso en línea ofrecido por la CGR. Como resultado de ello, se obtuvieron aproximadamente 2000 aportes en torno a 200 preguntas y respuestas, registrándose el mayor nivel de participación en torno al conjunto de preguntas sobre gobiernos locales. En síntesis, se testearon y editaron las preguntas frecuentes con los miembros de la Comunidad de Contralores Ciudadanos.

De manera similar, se involucró a miembros de la Comunidad de Contralores Ciudadanos para identificar ítems de transparencia proactiva vinculados a la ejecución presupuestaria por parte de la CGR y susceptibles de ser divulgados de manera pública más allá de lo establecido en la ley de transparencia o acceso a la información. Por otra parte, se involucró a los miembros de la Comunidad de Contralores Ciudadanos en la validación de la maqueta de dicha sección web basado en la experiencia del usuario. Como resultado, se procedió a divulgar proactivamente información sobre los viajes y viáticos del contralor e información sobre el personal de la institución.

Considerando el trabajo de la CTPBG, similares estudios y análisis comparados sobre prácticas de participación ciudadana - por ej. sobre denuncias - son recomendables para impulsar desde la CPC de la OLACEFS.

4.3. Prácticas asociadas al nivel intermedio de participación ciudadana en la fiscalización

En lo concerniente al nivel intermedio del modelo de madurez propuesto por la Declaración de Punta Cana, en donde el relacionamiento entre las EFS y la ciudadanía se manifiesta a través de la formación y la adopción de herramientas para la participación ciudadana en el ciclo de auditoría, el inventario publicado por la CPC de OLACEFS en 2012 reportó 16 iniciativas de EFS sobre información, formación y capacitación a la ciudadanía y a las organizaciones sociales entre 2007 y 2012.

Aunque no existen datos comparativos recientes, se estima que las iniciativas en torno a la socialización y capacitación a la ciudadanía por parte de las EFS se ha expandido – por ej. con la iniciativa AULA de la AGN

de Argentina,⁵⁴ el curso de Contralores Ciudadanos, el programa de Jóvenes Contralores y la iniciativa “Contraloría en tu colegio” de la CGR de Chile.⁵⁵ En Costa Rica, la Contraloría General de la República (CGR) ha venido implementando el programa de contralores juveniles conjuntamente con el Ministerio de Educación desde 2016.⁵⁶ Dicho programa está dirigido a jóvenes de entre 12 y 17 años de colegios públicos y privados para compartir experiencias vivenciales sobre el valor de la probidad; la legalidad y el uso adecuado de los recursos públicos.

Empero, las iniciativas sobre sensibilización y formación en torno al control fiscal a la ciudadana por parte de las EFS se han limitado a reportar datos sobre indicadores de cumplimiento como por ej. el número de conversatorios o cursos y el número de asistentes. Ello plantea el interrogante sobre el grado de impacto de dichos esfuerzos. Al constituir una de las prácticas de participación ciudadana más difundidas entre las EFS de la región - conjuntamente con el mecanismo de denuncias -, es crucial explorar a futuro cómo medir los resultados derivados de la formación a la ciudadanía y su impacto en la fiscalización externa. Asimismo, es fundamental reportar sobre la capacitación sobre participación ciudadana a los servidores públicos de las propias EFS como un elemento central de sus esfuerzos en materia de participación ciudadana, más allá de los cursos virtuales regionales auspiciados por la CPC de la OLACEFS.

Por otra parte, y también vinculado al nivel intermedio de participación ciudadana en la fiscalización externa, el inventario publicado por la CPC en el 2012 sólo registró seis prácticas sobre participación ciudadana directa en los procesos de control fiscal. Entre las prácticas de participación ciudadana reportadas en dicho inventario se señalaban: la planeación participativa de la AGN de Argentina, las auditorías articuladas de la CGR de Colombia y de Honduras, y las veedurías de la CGR de Paraguay. Estas mismas prácticas habían sido previamente documentadas por la Iniciativa TPA. Dos de dichas prácticas de participación ciudadana - la planificación participativa de la AGN y las auditorías articuladas de la CGR - son examinadas por separado más adelante en este documento.

Más recientemente, algunas EFS de la región han comenzado a implementar prácticas promisorias asociadas al nivel intermedio de participación ciudadana en la fiscalización. La CGR de Perú viene implementado la iniciativa de “Monitores Ciudadanos de Control” (MCC) [Ver Recuadro 7] y la CGR de Costa Rica ha desarrollado la iniciativa “Cada Uno Cuenta”.

Recuadro 7 El programa Monitores Ciudadanos de Control de la CGR de Perú

Durante 2017, Perú se vio afectado por el fenómeno del Niño que produjo intensas lluvias y la consecuente crecida de ríos, desencadenando inundaciones mayormente en la zona norte del país. En respuesta a los desastres ocurridos, el gobierno lanzó una iniciativa de reconstrucción de infraestructura. Fue en este contexto que se originó el programa “Monitores Ciudadanos de Control” (MCC), impulsado desde la Contraloría General de la República (CGR) de Perú en 2018. Mediante la directiva No. 004-2018-CF/DPROCAL, la CGR ha venido implementando el programa MCC como un ejercicio de vigilancia ciudadana

⁵⁴ Ver AGN, Aula <https://www.agn.gov.ar/aula-agn>

⁵⁵ Ver CGR Chile <https://www.contraloria.cl/web/cgr/contralores-ciudadanos1>

⁵⁶ Ver CGR Costa Rica <https://www.cgr.go.cr/01-cgr-transp/part-ciud/part-ciud.html>

en el monitoreo de las obras públicas, debido al volumen que ello representa en el presupuesto público y a los recientes casos de corrupción reportados en el país.

Dicho programa promueve la participación de la ciudadanía en la verificación sobre la correcta ejecución de obras públicas a través del uso de un conjunto de formularios desarrollados por la propia CGR para recolectar información durante la visita a la obra [ver Anexo 1] y así detectar oportunamente posibles situaciones de incumplimiento. Los MCC verifican, por ejemplo, la presencia del residente o supervisor de obra (cuya ausencia resulta uno de los problemas más recurrentes en la ejecución de obras públicas); la existencia de un expediente técnico aprobado con sellos, firma y la resolución de aprobación; la existencia de un cuaderno de obra legalizado y firmado por el residente o supervisor; si la obra cuenta con cartel de obra, etc. Según un funcionario responsable del programa en la CGR, esta iniciativa ha brindado la posibilidad de “ampliar significativamente el número de obras fiscalizadas bajo la cobertura de la Contraloría” y del sistema nacional de control.⁵⁷

El proceso se inicia con la convocatoria por parte de la CGR a aspirantes a monitores ciudadanos. Luego de ser admitidos (para lo cual se chequea que no posean antecedentes policiales o judiciales ni pertenezcan a partidos políticos), capacitados y acreditados por la CGR, los MCC son equipados con un kit de seguridad y una póliza de seguro contra accidentes antes de proceder a visitar las obras. La información recabada durante la visita a las obras es luego enviada a la CGR a través de un portal web o un aplicativo móvil desarrollados para este programa, quien procede a llevar adelante una serie de acciones (o servicios de control) según corresponda en cada caso.

Durante los últimos dos años (2018-2019) los MCC visitaron 562 obras, las cuales representan más de 1.500 millones de soles, y se detectaron 875 situaciones de incumplimiento mediante 562 reportes de visita a obras elaborados por los MCC que derivaron en una serie de servicios de control por parte de la propia CGR. [Ver Tabla 1]

TABLA 1 Situaciones de incumplimiento advertidas por los MCC en Perú

SITUACIONES DE INCUMPLIMIENTO	CANTIDAD	PORCENTAJE (%)
La información en Infobras no está actualizada.	133	15%
No se cumple la normativa de seguridad durante la construcción.	128	15%
No se encontró al supervisor de obra.	95	11%
No se encontró al residente de obra.	76	9%
No se encontró el cuaderno de obra.	69	8%
Deficiencias técnicas.	59	7%
No se verificó la resolución de aprobación del E. T.	59	7%
Otras.	88	10%
No se comprobó el avance programado y/o ejecutado.	47	5%

⁵⁷ Ver Abraham Flores Vargas, “Monitores Ciudadanos de Control. El ejercicio de control social que revoluciona los mecanismos de prevención y detección en obras públicas”, Revista Fiscalizando, No. 25, OLACEFS, 2019, págs. 19-24, disponible en <https://www.olacefs.com/revista-olacefs-n25-primer-semester-de-2019/>

SITUACIONES DE INCUMPLIMIENTO	CANTIDAD	PORCENTAJE (%)
El cuaderno de obra no está debidamente firmado.	31	4%
No se verificó el acta de recepción de obra.	23	3%
El material sobrante (desmante) de la obra no fue retirado.	21	2%
El avance ejecutado está por debajo del avance programado.	17	2%
No se indicó el monto de ejecución financiera.	16	2%
La obra no culminó en el plazo establecido.	13	1%
TOTAL	875	100%

Fuente: Subgerencia de Participación Ciudadana, CGR Perú⁵⁸

Además, la CGR de Perú ha implementado otra práctica de participación ciudadana denominada “audiencias públicas para la rendición de cuentas de la propia CGR” desde 2018. Durante la realización de dichas audiencias públicas de la CGR, se recolectan ‘alertas ciudadanas’. [Ver recuadro 8]

Recuadro 8 Alertas ciudadanas durante audiencias de rendición de cuentas de la CGR de Perú

Más allá de constituir un espacio en donde la CGR reporta sobre las auditorías realizadas, esta práctica de audiencia pública también prevé un momento para que la ciudadanía - mediante inscripción previa - haga uso de la palabra y comparta ‘alertas’ sobre presuntas irregularidades en el uso de los bienes y recursos públicos en sus comunidades o departamentos regionales del Perú.

Según datos compartidos por la propia institución, durante el período 2018-2019, la CGR de Perú organizó 128 audiencias públicas en la que participaron 11.513 ciudadanos (70% hombres y 30% mujeres) que generaron 3.008 alertas, dando lugar al inicio de 180 servicios de control por parte de la CGR. Del total de participantes en las audiencias públicas en estos dos años, 33% se registraron como OSCs y el 67% restante como ciudadanos. [Ver imágenes 1 y 2]

Asimismo, desde 2019, dichas audiencias han ido acompañadas de talleres informativos previos sobre las competencias de la CGR y en los que se realizan ejercicios prácticos para la formulación de alertas con el fin de mejorar la calidad de los insumos ciudadanos. De esta manera, la realización de los talleres informativos previos a las audiencias públicas sobre rendición de cuentas por parte de la CGR procuró revertir el desborde inicial generado por aportes ajenos a las competencias de la CGR y la consiguiente frustración de la ciudadanía y de los servidores públicos de la CGR. En cierto modo, la práctica sobre audiencias públicas de la CGR ha permitido - a través de las alertas compartidas por la población - mapear las problemáticas que afectan a la ciudadanía.

⁵⁸ Ver Abraham Flores Vargas, Ibid, pág. 23

Imágenes 1 y 2: Temáticas recurrentes y servicios de control derivados de las audiencias públicas de rendición de cuentas 2018-2019 de la CGR Perú



Fuente: Presentación de la CGR Perú durante la 3ra edición del curso sobre Participación Ciudadana en Fiscalización, ACIJ y CPC de OLACEFS, 10 de diciembre de 2019.⁵⁹

No obstante, se requiere una documentación más exhaustiva de dichas prácticas y un análisis independiente que permita evaluar su implementación, así como también sus resultados, es decir, qué ocurrió luego de los servicios de control de la CGR y qué cambio se registró en consecuencia. Desde la CPC de la OLACEFS se debería promover una documentación de dichas prácticas que vaya acompañado de un proceso de intercambio de conocimientos con otras EFS de la región.

4.4. Prácticas asociadas al nivel avanzado de participación ciudadana en la fiscalización

En lo concerniente al nivel avanzado de participación ciudadana, el modelo de madurez de participación ciudadana propuesto por la Declaración de la Asamblea General de la OLACEFS en Punta Cana no identifica explícitamente ningún mecanismo específico. Empero, la naturaleza del relacionamiento en dicho nivel se caracteriza por una asociación o alianza entre la ciudadanía y la EFS, y en la cual los aportes ciudadanos contribuyen a la

⁵⁹ Ver presentación de Patricia Guillen Nolasco, responsable de participación ciudadana en la CGR Perú <https://www.youtube.com/watch?v=GI-du6EGBCU&feature=youtu.be>

toma de decisiones de la EFS. Dados estos elementos señalados en la Declaración de Punta Cana, se podría interpretar que se trataría de prácticas vinculadas al nivel estratégico más que operativo de la entidad – pues éste último ya estaría abordado en el nivel intermedio de participación ciudadana.

El mapeo de la Iniciativa TPA identificó la práctica de participación ciudadana en la designación de las máximas autoridades de las EFS en Ecuador y Guatemala. Dada su relevancia estratégica para la labor de la entidad, se podría considerar como una práctica de nivel avanzado de participación ciudadana. Cabe señalar que una práctica similar ha sido recientemente adoptada en México mediante la Ley de Fiscalización y de Rendición de Cuentas de la Federación (2016), en el marco de las reformas que establecieron el sistema nacional de fiscalización y el sistema nacional anticorrupción.⁶⁰ [Ver recuadro 9]

Recuadro 9 La designación del titular o la máxima autoridad de la EFS en México

La Ley de Fiscalización y de Rendición de Cuentas de la Federación (2016), en su artículo 105, prevé la participación de las organizaciones de la sociedad civil y académicos como observadores en el proceso de conformación de la terna para la designación del titular de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

En el proceso llevado adelante para la designación del actual Auditor Superior de la ASF en 2017, algunas OSCs fueron invitadas por miembros de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados a comentar la lista de preguntas a plantear a los candidatos para dicho puesto durante sus audiencias. Empero, un grupo de OSCs mexicanas procuraron impulsar un proceso más abierto para la designación de la máxima autoridad de la ASF.

De esta primera experiencia sobre la designación del Auditor Superior de la ASF en 2017 se traduce una participación ciudadana acotada en lo que correspondería al nivel avanzado de participación ciudadana. El carácter de observadores de las OSCs estipulado por la Ley del 2016 y la contribución a la formulación del cuestionario para interrogar a los candidatos implican una participación limitada.

Sin embargo, la experiencia sobre participación ciudadana en el proceso de designación de la máxima autoridad de la EFS del Estado de Jalisco difiere de la experiencia en la Federación. En el estado de Jalisco, el comité de participación social del sistema local anticorrupción contribuyó al desarrollo del proceso para la designación del auditor superior de Jalisco en 2017. Este proceso consistió en una convocatoria pública, el diseño de un instrumento de evaluación, y la adopción de criterios definidos. Y la terna se conformó a partir de las calificaciones más altas obtenidas. En resumen, la participación ciudadana contribuyó a definir las reglas de juego o el proceso para su designación.

⁶⁰ Ver Ley de Fiscalización y de Rendición de Cuentas de la Federación, 2016 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRFCF.pdf> No obstante, OSCs mexicanas reclamaron un proceso más transparente para la designación de la máxima autoridad de la EFS a partir de una serie de criterios específicos. Ver Proceso, “ONG piden proceso transparente y abierto para elegir al nuevo titular de la ASF”, 29 de noviembre de 2017. <https://www.proceso.com.mx/513076/ong-piden-proceso-transparente-abierto-elegir-al-nuevo-titular-la-asf> Agradezco a Lourdes Morales Canales por compartir esta experiencia de la entidad federativa de Jalisco.

Ver El Informador, Corrigen leyes secundarias para nombramiento del auditor, 19 de octubre de 2017 <https://www.informador.mx/jalisco/Corrigen-leyes-secundarias-para-nombramiento-de-auditor-y-magistrados-20171019-0144.html>

Asimismo, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de las Federación contiene un capítulo breve sobre contraloría social (Título IIIV). Dicho capítulo prevé que la Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Comité de Participación Ciudadana (CPC) del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) recibirán peticiones, propuestas, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, las cuales podrán ser consideradas por la Auditoría Superior de la Federación en su programa anual de auditorías.

Por otra parte, aunque no se encuentra mencionada en el diagnóstico de la Iniciativa TPA del 2011 ni en el inventario apoyado por la CPC de OLACEFS en 2012 por haber sido adoptada posteriormente, la práctica en torno al establecimiento de un consejo consultivo de sociedad civil por parte de la CGR de Chile constituye otro ejemplo de una práctica de participación ciudadana asociada al nivel avanzado.⁶¹ [Ver recuadro 10]

De cualquier manera, en ausencia de un inventario actualizado de prácticas de participación ciudadana en fiscalización en la región, se han identificado muy pocas experiencias asociadas al nivel avanzado.

Recuadro 10 Consejo de Asociaciones de Sociedad Civil (COSOC) de la CGR de Chile

La Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública en Chile, adoptada en febrero del 2011, establece un conjunto de disposiciones sobre participación ciudadana, incluyendo en su artículo 74 que los órganos de la administración del Estado deben establecer consejos consultivos de sociedad civil (COSOC). Si bien dicha ley no aplica para la Contraloría General de la República (CGR) de Chile, Ramiro Mendoza Zúñiga, entonces Contralor General, decidió establecer un COSOC en la CGR en marzo de 2015, conformado por organizaciones sin fines de lucro vinculadas a las funciones de la institución. El COSOC es una instancia consultiva cuyo objetivo es emitir su opinión sobre todas aquellas materias que se refieran al cumplimiento de las funciones de la CGR. El COSOC está integrado por expertos de sociedad civil convocados y designados por el Contralor General, aunque cualquier interesado podría solicitar por escrito al Contralor General participar en el COSOC, expresando los motivos de su interés. La Unidad de COSOC y Participación Ciudadana de la CGR ejerce la secretaría ejecutiva de dicho consejo. Se prevén al menos dos reuniones al año del COSOC: una reunión una vez elaborado el informe de la Cuenta Pública y otra reunión después de compartir el programa de auditorías con el consejo. Las actas de las reuniones se encuentren disponibles en línea al público.

Para la conformación del COSOC, la CGR realizó una convocatoria abierta a OSCs a través de su sitio web de la que completaron el formulario 25 organizaciones y 24 fueron admitidas y luego se sumó una más. Entre los participantes de sociedad civil en el COSOC se encuentran, entre otros, la Corporación Chile Transparente (capítulo de Transparencia Internacional), la Fundación Ciudadano Inteligente, la Fundación Multitudes, Espacio Público y el Observatorio del Gasto Fiscal.

En abril de 2019, se realizó la sesión del COSOC en la que compartió la propuesta de política de participación ciudadana formulada por la CGR. Más recientemente, en noviembre de 2019, la CGR realizó su segunda reunión anual del COSOC para intercambiar ideas sobre el aporte que se podría efectuar desde la CGR ante el contexto nacional que atraviesa el país a partir de las masivas manifestaciones de la población que dominaron la escena pública chilena hacia finales del año.

⁶¹ Ver CGR Chile, Consejo de las Asociaciones de la Sociedad Civil (COSOC) <https://www.contraloria.cl/web/cgr/sobre-cosoc> y Resolución de creación del COSOC en la CGR (marzo 2015) <https://www.contraloria.cl/documents/451102/2095193/Rex1251-15.pdf/90fa9822-7525-3363-b594-1ef166e45372>

Ver también Ley 20500, disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143> y CGR, Acta. Sesión de COSOC, 24 de mayo de 2019, disponible en https://www.contraloria.cl/documents/451102/2429630/ACTA_COSOC_MAYO+2019.pdf/09d61322-c0ae-3f3f-d120-c247ccae92e1

En síntesis, la apertura de las EFS se enfocó inicialmente en torno a cuestiones de transparencia a través de prácticas sobre acceso de información y divulgación de productos de fiscalización (por ej. la publicación de los informes de auditoría, la transmisión de las sesiones del cuerpo colegiado de auditores, etc.), siendo en menor medida la adopción de prácticas de participación ciudadana. De hecho, las EFS han arribado tardíamente a la temática de participación ciudadana en comparación con otras instancias del Estado. Asimismo, sus prácticas de participación se han centrado en la promoción de canales de denuncias asociadas al nivel básico del modelo de madurez propuesto en la Declaración de la Asamblea General de la OLACEFS en Punta Cana (2016), seguidas por iniciativas de formación o sensibilización ciudadana sobre fiscalización. No obstante, se han registrado algunas prácticas de participación ciudadana en la fiscalización externa que se destacan por su grado de institucionalización y continuidad a lo largo de las últimas dos décadas: la planificación participativa de la AGN de Argentina y las auditorías articuladas de la CGR de Colombia. En ambos casos, el liderazgo de la máxima autoridad en la EFS ha sido un factor clave para impulsar estas prácticas en sus respectivas instituciones. Dichas prácticas son examinadas en detalle en la sección a continuación.

Estudios de caso de prácticas de participación ciudadana en la fiscalización. Las experiencias de Argentina y Colombia.

El siguiente capítulo examina en más profundidad dos prácticas de participación ciudadana en fiscalización correspondientes a las EFS de Argentina y de Colombia, detallando sus antecedentes y procedimientos, e incluyendo un breve análisis sobre su implementación y retos.

El inicio de dichas prácticas se remonta a casi dos décadas atrás. Ambas han registrado un nivel de institucionalización destacado, e incorporado modificaciones que han contribuido a su permanencia en el tiempo.

En tanto la experiencia argentina se centra en la participación ciudadana de OSCs en la formulación del plan anual de auditorías de la EFS, la experiencia colombiana se centra en la práctica de auditoría articulada. Ambas prácticas se diferencian en términos del nivel de participación ciudadana, así como de la naturaleza de dicha participación, y del perfil de la sociedad civil involucrada.

5.1. La práctica sobre la planificación participativa del programa anual de auditorías en la AGN de Argentina

La planificación participativa (PP) de la Auditoría General de la Nación (AGN) de Argentina es una práctica de participación ciudadana vinculada a la elaboración del programa anual de auditorías. Esta práctica consiste en la recepción de propuestas de la sociedad civil sobre instituciones públicas o programas susceptibles de ser incorporados en el programa anual de auditorías del siguiente año fiscal de la AGN. [Ver Anexo 2]

El objetivo de la planificación participativa es enriquecer la formulación del programa anual de auditorías de la AGN a partir de propuestas basadas en las experiencias y/ o conocimientos de las OSCs, demostrando así la sensibilidad de la AGN hacia temas de relevancia pública en la sociedad.

La PP se originó en el 2003 con la convocatoria de la AGN a un grupo de organizaciones civiles para asistir a una primera reunión y realizar propuestas para consideración de la AGN. La PP formó parte de los esfuerzos del entonces presidente de la AGN Leandro Despouy de fomentar una institución más abierta y cercana a la ciudadanía como respuesta a la grave crisis institucional que afectó al país hacia fines del 2001 y la consiguiente pérdida de confianza ciudadana en las instituciones públicas. Ante este escenario, en el que se suelen adoptar posturas cautelosas, el liderazgo de Leandro Despouy de vislumbrar la oportunidad de impulsar procesos de transparencia y participación por parte de la AGN fue clave.

En 2002, tres OSCs que trabajaban con personas con discapacidad tomaron conocimiento de la existencia de una futura auditoría sobre el transporte público y decidieron contactar a la AGN para proponer que se incorporara la temática de accesibilidad de las personas con discapacidad. Este primer acercamiento entre la AGN y las OSCs en torno a la temática de discapacidad no fue fortuito, pues el presidente de la AGN era un reconocido abogado y político que se había desempeñado previamente como Relator Especial de la ONU sobre derechos humanos y personas con discapacidad.

Dicha propuesta de las OSCs fue finalmente acogida por la AGN y no solo se amplió el objeto de auditoría - incorporando la temática de pasajeros con discapacidad -, sino que también personas con discapacidad participaron de las tareas de campo con el equipo auditor para recolectar evidencia. Como resultado de la participación ciudadana en la fase de planeación y ejecución de dicha auditoría, se detectó que los autobuses urbanos contaban con rampas para personas con discapacidad, pero éstas no eran habilitadas en los horarios de mayor circulación de pasajeros. En consecuencia, el informe de auditoría reportó los hallazgos sobre incumplimiento de los prestadores del servicio de transporte de pasajeros con la normativa vigente.

A raíz de esta experiencia de la AGN con las tres OSCs que trabajaban con personas con discapacidad, otras organizaciones civiles comenzaron a contactar a la AGN de manera espontánea con pedidos sobre diversas temáticas. Debido a que dichos pedidos se planteaban de modo extemporáneo, no ajustándose a los plazos de la programación del plan anual de auditorías de la institución; y que las OSCs establecían comunicación informal con determinados funcionarios de la AGN, se generó cierto desorden. En consecuencia, la AGN acordó

establecer un proceso para alinear los insumos y propuestas de las OSCs sobre objetos de auditoría de la AGN con el calendario para la formulación del programa anual de auditorías de la entidad, al tiempo que procuró facilitar su tramitación interna por las diversas unidades o áreas de la AGN. De esta manera, la AGN procedió a convocar a una audiencia pública a OSCs e invitar a la presentación de propuestas para luego encauzarlas al interior de la AGN. Ello constituyó el punto de partida de la implementación de la práctica sobre planificación participativa en el programa anual de auditorías de la AGN.

Esta práctica se ha implementado anualmente, de manera ininterrumpida, desde el 2010 a la fecha, período durante el cual se fueron realizando ajustes para su perfeccionamiento. Dicha práctica recién fue reglamentada varios años después mediante la Disposición No. 98 del 2014, la cual formalizó un procedimiento interno que ya se implementaba de manera piloto a partir del 2011, permitiendo así un período de prueba y aprendizaje.

Empero, la trayectoria recorrida por la PP no ha estado libre de retos, incluida la resistencia de ciertos rangos intermedios del personal de la AGN por el temor que podría afectar la independencia de la institución. Dicho de manera coloquial, se temía que la apertura de la AGN a la participación ciudadana – de la cual la PP es su práctica más visible y sostenida en el tiempo – le marcará la cancha”, pudiendo llegar a afectar la calidad de sus productos de una manera sesgada por intereses propios de un grupo de actores. Dos argumentos han contribuido a contrarrestar dichos recelos. Primero, el reconocimiento por algunos funcionarios de la AGN que los aportes ciudadanos son una pero no la única fuente de información, la cual debe ser corroborada como cualquier otra evidencia utilizada por la AGN. Segundo, los espacios de participación generados por la EFS han permitido observar el desconocimiento de la población sobre el papel desempeñado por la institución, lo cual ha contribuido a valorar este tipo de prácticas como una manera de concientizar sobre la misión de la AGN. El constante compromiso de los dos primeros presidentes de la AGN (Leandro Despouy y Oscar Lamberto) ha sido crucial para la implementación de la PP por casi dos décadas.

Por último, la experiencia de la AGN ha inspirado a que otras EFS a nivel sub-nacional en el país consideraran la implementación de dicha práctica. En este sentido, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) anunció que comenzará a implementar un programa de planificación participativa a partir del 2020, similar al existente en la AGN.⁶²

El procedimiento para la planificación participativa en la AGN

Según la Disposición No. 98 del 2014, la planificación participativa es un mecanismo no vinculante que comprende dos momentos específicos: (i) la convocatoria para recabar propuestas por parte de la sociedad civil sobre agencias y programas susceptibles de ser incorporados en el programa anual de auditorías de la AGN del siguiente año; y (ii) la reunión de devolución a dichas propuestas por parte de la AGN. En tanto la convocatoria para propuestas se realiza a inicios de cada año, la reunión de devolución de la AGN tiene lugar hacia finales de dicho año. Más allá de la respuesta brindada por escrito a cada OSC que haya presentado

⁶² Ver AGCBA, “Participación ciudadana en la auditoría”, 8 de noviembre de 2019, La AGCBA anunció que implementará un programa de planificación participativa a partir del 2020. <http://www.agcba.gov.ar/web/comunicamos/noticia/376>

una propuesta, esta reunión grupal de devolución de la AGN funciona de cierto modo como una instancia de rendición de cuentas de la institución en torno a las propuestas planteadas por el conjunto de OSCs. En dicha reunión, la AGN comparte un resumen sobre el número de propuestas presentadas y admitidas.⁶³

Es sus orígenes, esta práctica incluía la convocatoria a una reunión presencial para la presentación de propuestas por OSCs. Sin embargo, esta reunión presencial fue eliminada posteriormente. En la actualidad, la AGN utiliza un formulario en línea a través del sitio web institucional para la recepción de propuestas provenientes de la OSCs.

Por otra parte, la disposición 98 del 2014 estableció una instancia de interacción denominada **taller de trabajo** (art. 4). La reunión de trabajo se realiza con la OSC que haya presentado una propuesta que requiere precisiones. [Ver tabla 2].

TABLA 2 Ciclo de la Planificación Participativa del Programa Anual de Auditorías de la AGN de Argentina

Instancia	Fecha	Propósito	Participantes
Convocatoria y recepción de propuestas	15 de febrero al 15 de marzo	Recibir propuestas de auditoría por parte de las OSC para ser incluidas en el plan anual	OSC
Taller de Trabajo	Antes del 31 de mayo (Disposición 98 del 2014 - art. 4)	Dialogar sobre una propuesta de auditoría específica que requiere aclaración para ser considerada en la próxima planificación anual de la AGN	I. Departamento de Planificación Operativa; II. Área de Participación Ciudadana; y III. OSC específica
Encuentro Anual	Durante noviembre (Disposición 98 del 2014 - art. 7)	Informar públicamente a las OSCs sobre el conjunto de las propuestas recibidas y aquellas priorizadas para el POA de la AGN del próximo año	I. Presidente de la AGN II. Secretaría Ejecutiva, III. Área de Participación Ciudadana; IV. Gerencia de Planificación y Proyectos Especiales; V. Grupo de OSCs

Fuente: Marcos Mendiburu, Joaquín Caprarulo y Renzo Lavín, Un balance de la participación ciudadana en la AGN de Argentina (2002-2018), ACIJ, 2019

⁶³ Ver AGN, Informe del Programa de Planificación Participativa 2019, presentado en la reunión pública del 20 de diciembre de 2018. <https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/INFORME%20PPP%202019%20-%20REUNI%C3%93N%20OSC.pdf>

Breve análisis sobre la implementación de la planificación participativa en la AGN⁶⁴

Una rápida revisión de la implementación de la PP en la AGN requiere examinar cuántos y quiénes participan en esta práctica. Durante el período 2010-2018, la cantidad total de propuestas presentadas en el marco de la PP fue 183; es decir, 28 propuestas presentadas en promedio por año.

No obstante, para una comprensión más acabada sobre el grado de la participación ciudadana en la PP es necesario considerar el número de OSCs participantes. Como se indica en la tabla 3, según datos oficiales de la AGN, el número promedio de OSCs participantes por año rondó las 10 OSCs.

Además, cabe subrayar que cada OSC podría presentar más de una propuesta. Por ejemplo, durante el período 2010-2018, del total de 183 propuestas, 42 fueron presentadas por la ONG Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). Durante dicho período se contabilizó un total de 45 OSCs diferentes que trabajan diversas temáticas como derechos humanos, medioambiente, protección del consumidor, reformas institucionales, etc. a través de 95 participaciones.

TABLA 3 Total de propuestas presentadas a la PP de la AGN y número de OSCs participantes

Según datos entregados		
Año	Total propuestas recibidas	cantidad de osc participantes
2010	34	10
2011	19	2
2012	10	7
2013	28	8
2014	21	9
2015	26	10
2016	28	16
2017	38	13
2018	48	20
TOTAL	183	95

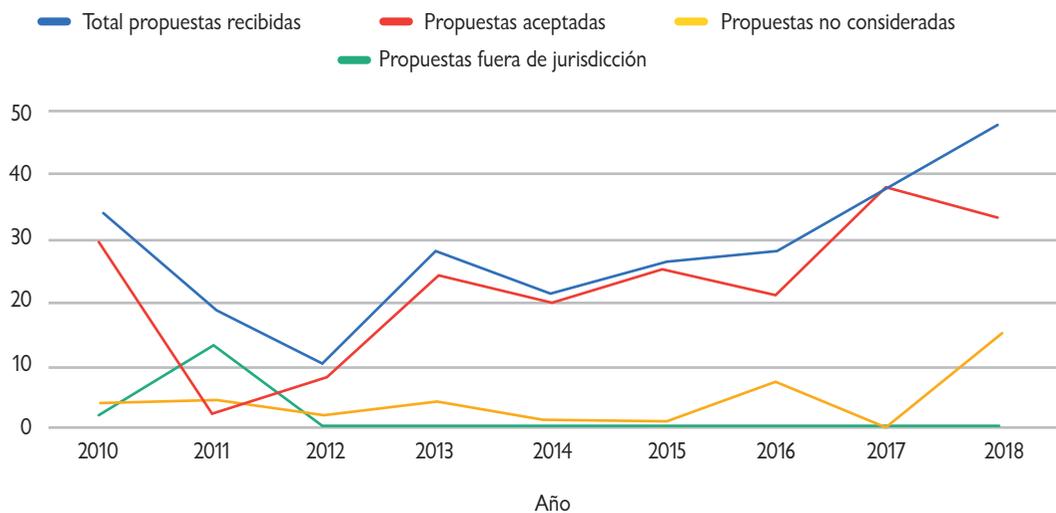
Fuente: Marcos Mendiburu, Joaquín Caprarulo y Renzo Lavín, Un balance de la participación ciudadana en la AGN de Argentina (2002-2018), ACIJ, 2019

⁶⁴ Esta sección resume los datos analizados en el documento de trabajo “Un balance de la participación ciudadana en la AGN (2018-2019)”, ACIJ, 2019.

Más allá de las propuestas presentadas por las OSCs, la efectividad de la práctica de la PP en la AGN requiere examinar la capacidad de respuesta de la propia EFS a dichas propuestas. Es decir, la efectividad de dicha práctica de participación ciudadana en la fiscalización estará determinada por el número de propuestas incorporadas en el programa anual de auditorías de la AGN.

Si bien se requiere mejorar la calidad y sistematización de los datos disponibles sobre la PP por parte de la AGN, se evidencia un número creciente de propuestas incorporadas por la AGN en su programa anual de auditorías. A partir de la clasificación de la respuesta de la AGN en torno a tres categorías ('propuestas aceptadas', 'propuestas no consideradas' y 'propuestas fuera de jurisdicción'), se observa una tendencia creciente de propuestas recibidas y aceptadas por la AGN y una reducción drástica de propuestas fuera de jurisdicción al punto de prácticamente no existir registro de ello en los últimos años. [Ver gráfico 3]

GRÁFICO 3 la Evolución de las propuestas de la PP en la AGN (2010-2018)



Fuente: Marcos Mendiburu, Joaquín Caprarulo y Renzo Lavín, Un balance de la participación ciudadana en la AGN de Argentina (2002-2018), ACIJ, 2019

A futuro, es importante considerar los siguientes aspectos para potenciar aún más esta práctica:

a) La mayoría de las OSCs participantes en la PP están situadas en la ciudad de Buenos Aires. Por ende, se requiere diversificar el perfil de los participantes y promover una federalización de la PP, involucrando a las comunidades afectadas por las políticas o programas susceptibles de auditoría. Ello conduciría a una participación más inclusiva.

b) Si bien es una experiencia valorada por las OSCs involucradas a la fecha, la PP se orienta a la recolección de propuestas, insumos o aportes ciudadanos por parte de la AGN; en vez de constituir una práctica de participación orientada a la deliberación y/o coproducción del control público. En el reciente estudio sobre la participación ciudadana en la fiscalización en la AGN de Argentina durante el período 2010-2018, un participante

reflexionó que la PP “podría servir para un diálogo horizontal entre las OSCs si [este mecanismo] fuera más abierto”. Dado que el encuentro inicial grupal de la práctica sobre planificación participativa fue reemplazado por una convocatoria en línea a presentar propuestas escritas, otro participante planteó la inquietud sobre cómo decide la AGN qué auditar cuando, por ejemplo, se presentan tres propuestas diferentes y la AGN no tiene capacidad para auditar las tres. Y concluyó que un espacio colectivo permitiría que las OSCs consensuen previamente los problemas más relevantes sobre los que se presentarían propuestas”.⁶⁵

c) Los participantes de OSCs han señalado la ausencia de interacción con los equipos técnicos de auditores durante la PP. Dicha interacción se realiza principalmente con la responsable de participación ciudadana de la AGN, planteando el interrogante sobre el grado de penetración de la participación ciudadana al interior de la entidad.

d) Por último, se requiere fortalecer el sistema de indicadores utilizados para capturar no sólo los insumos recibidos de las OSCs y la capacidad de respuesta de la AGN sino también los resultados y el impacto de la práctica de PP y examinar cómo contribuye al logro del PEI 2018-2022.

5.2. La práctica sobre auditorías articuladas de la CGR de Colombia

La auditoría articulada (AA) es una práctica de participación ciudadana en la fiscalización que se ha venido implementado en la CGR de Colombia desde inicios desde el 2003. Si se consideran las estadísticas sobre esta práctica específica, el volumen de AA ha venido decreciendo con el transcurso de los años, aunque una nueva propuesta de procedimientos procura dar ímpetu a esta práctica al interior de la institución. No obstante, esta práctica ha generado resultados cuantitativos y cualitativos relevantes. Por otra parte, la auditoría articulada se ha destacado por sobre otras prácticas de participación ciudadana en la fiscalización debido a los sujetos participantes y la modalidad empleada. A continuación, se examinará brevemente el marco normativo de la AA, quiénes y cómo participan, así como algunas estadísticas y resultados generados por esta práctica de participación.

La Resolución Orgánica No. 5511 de la CGR de Colombia del 2003 creó el grupo de trabajo sobre auditorías articuladas (AA) en la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana (CDPC). Las AA son gestionadas desde la Dirección de Atención Ciudadana de la CDPC. El Contralor General de la República estableció las instrucciones generales para la participación de la sociedad civil en las AA a través de la circular No. 16, de noviembre del 2006. Recientemente, la CDPC ha trabajado en una nueva propuesta de procedimientos de AA, la cual está pendiente de aprobación.

La AA procura vincular las acciones de control social emprendidas por la ciudadanía organizada con los procesos de la auditoría fiscal ejecutados por la propia CGR, lo cual conlleva ciertos requisitos, derechos, deberes y responsabilidades para las organizaciones civiles y el equipo de la CGR. En el documento sobre AA en la CGR preparado por la ONG ‘Transparencia por Colombia’ se subrayó que “las perspectivas de ambos [el

⁶⁵ Ver Marcos Mendiburu, Joaquín Caprarulo y Renzo Lavin, *Ibid*, pág. 18.

control social y el control fiscal] se mezclan y alimentan para establecer sistemas de seguimiento integrales, unos (los estatales) bajo conceptos de fiscalización de recursos, evitando detrimentos patrimoniales y delitos contra la administración pública, y los otros (sociedad civil) bajo conceptos de rendición de cuentas” y manejo transparente y oportuno de recursos.⁶⁶

La AA consiste en una práctica sobre participación ciudadana que involucra a la ciudadanía organizada que realiza control social - a través de OSCs o veedurías ciudadanas - en un ejercicio conjunto de control fiscal. Es decir, la AA comprende la participación de la sociedad civil organizada, lo cual implica que la OSC o veeduría ciudadana correspondiente esté legalmente constituida ante la Personería o ante la Cámara de Comercio y conozca del tema o programa a auditar. Debido a ciertas inquietudes planteadas sobre la participación de determinadas organizaciones durante la implementación de esta práctica, en la gestión del Contralor General Julio César Turbay se adoptó una circular en 2006 que excluyó a los sindicatos como organizaciones participantes de las AA. Luego de este impasse, la siguiente gestión en la CGR procuró establecer una definición más precisa sobre las organizaciones participantes y relanzar esta práctica, aunque sin lograrse el mismo volumen de AA que en sus inicios. Más recientemente, la AA se ha extendido a la participación de la academia y a los denominados “ciudadanos expertos”, lo cual se espera profundizar con la expedición del nuevo procedimiento.⁶⁷

En la AA, la articulación entre la OSC y la CGR se efectúa a través de - al menos - un par de reuniones. La primera reunión se realiza durante la etapa de planeación de la AA en donde la OSC brinda insumos y realiza aportes que son validados por el grupo auditor. La otra reunión se realiza al final del proceso donde se presenta y socializa el informe final de auditoría. También se podrían agendar reuniones informativas durante el período de ejecución de la auditoría a pedido de la ciudadanía organizada. En caso de requerirlo, la OSC también podrá contribuir al proceso de recopilación de información relacionada con el objeto de la AA.

Una vez revisados por la CDPC y validados por el equipo auditor de la Contraloría Delegada Sectorial correspondiente, dichos insumos ciudadanos son considerados durante la ejecución de la auditoría en cuestión. Por ende, la AA supone un mayor protagonismo de la ciudadanía organizada en la fiscalización, al llevar aparejado un nivel de participación más profundo que, por ejemplo, la presentación de denuncias ciudadanas – las cuales serían más afines para las auditorías de cumplimiento.

El propósito de la AA no es que las organizaciones civiles asuman el rol de denunciante - pues para ello existe el sistema de gestión de peticiones, el cual comprende a las denuncias ciudadanas-, sino que aporten investigaciones, testimonios, fotos o documentos que permitan guiar la planeación y el desarrollo de la auditoría concreta en que se está participando. Dicho coloquialmente, la OSC brinda la mirada ciudadana sobre la labor

⁶⁶ Ver Transparencia por Colombia, Auditorías Articuladas en la Contraloría General de la República, Iniciativa TPA, diciembre de 2011, pág. 11, disponible en <https://iniciativatpa.org/wp-content/uploads/2010/09/Informe-Colombia.pdf>

⁶⁷ En la evolución de la práctica de AA, la CDPC ha identificado como grupo de valor una categoría denominada «ciudadanos expertos», diferente de la academia y de las OSCs (por ejemplo, no caben dentro de esta categoría las ONG del sector ambiental). La complejidad de los temas que debe abordar la CGR puede requerir la mirada técnica de ciudadanos que, preferiblemente agrupados en asociaciones profesionales, permitan a la EFS cualificar sus conceptos de auditoría ante los sujetos auditados. En la AA realizada a la gestión de Electricaribe, por ejemplo, los conceptos técnicos de la Asociación de Ingenieros Eléctricos permitieron al equipo auditor afinar los hallazgos sobre el cálculo de las pérdidas admisibles que reportaba la entidad prestadora del servicio de energía eléctrica en la Costa Caribe colombiana. Adicionalmente, la Asociación de Ingenieros Eléctricos participó aportando los resultados de la aplicación de una encuesta a los usuarios del servicio sobre la calidad de la prestación, el costo de la tarifa y los daños reportados por los frecuentes apagones y fluctuaciones de energía, que fueron también utilizados por el equipo de auditoría.

de la entidad auditada para que los auditores puedan incluirla dentro de su análisis financiero, de cumplimiento o de desempeño - que son las tres modalidades de auditoría realizadas por la CGR de Colombia.

Por otra parte, las organizaciones civiles participantes en las AA se desempeñan como veedores, es decir como ciudadanos en el ejercicio del control social a lo público; no como auditores. En efecto, mientras los delegados de las OSC participan en la auditoría en el marco de su derecho de vigilancia ciudadana de lo público, y deben contar con la invitación de la CGR para participar de dicho ejercicio de AA, los auditores son servidores públicos que tienen dentro de sus funciones la fiscalización de las instituciones sujetas al control de la CGR.

El procedimiento para las auditorías articuladas

El procedimiento interno de la CGR establece que la CDPC es quien inicia el proceso de formulación del plan de AA.⁶⁸ La CDPC se encarga de efectuar propuestas de AA, las cuales son discutidas y consensuadas con las Contralorías Delegadas Sectoriales de la CGR durante las consultas para la identificación de los programas o entidades susceptibles del ejercicio de AA. Dichas propuestas formuladas por la CDPC se nutren de los insumos ciudadanos previamente consolidados a través de su Dirección de Promoción y Desarrollo, así como de los contactos iniciales con OSCs que hubiera adelantado la propia CDPC. Una vez elaborado el documento de propuestas, la CDPC lo presenta en la reunión convocada por la Oficina de Planeación de la CGR para la formulación del Plan de Vigilancia y Control Fiscal (PVCF) de la institución. Luego de formulado dicho plan, la lista aprobada de AA es incorporada al plan a través del Memorando de Lineamientos del PVCF emitido por el Contralor General cada año.

Una vez aprobado el plan de AA, la CDPC es quien propicia la articulación entre las organizaciones civiles y el equipo auditor, asiste en el seguimiento al proceso de AA y presenta un informe de resultados semestrales. Esta práctica acarrea una serie de roles y responsabilidades para los diversos actores involucrados en la AA: la CDPC, la organización civil y el equipo auditor de la Contraloría Delegada Sectorial que ejecute la auditoría en cuestión.

El procedimiento de la AA se compone de diversas fases: la fase de vinculación, la fase de articulación y la fase de seguimiento, que se describen a continuación.

Como primer paso, la CDPC es responsable de identificar a las organizaciones civiles con conocimientos o saberes relevantes con el fin de vincularlas a la AA - aunque dicha identificación también se podría originar a partir de la propia postulación de la OSC. Luego, la CDPC se encarga de sensibilizar a la OSC sobre los principios y obligaciones asociados a la AA, y de realizar la verificación de su existencia legal y de idoneidad, revisando los diversos documentos requeridos a la OSC como la carta de intención, la ficha técnica, la copia del documento de identidad del representante legal y la declaración jurada de conflicto de intereses (indicando ausencia de conflicto de interés con el sujeto a auditar).

El procedimiento sobre AA de la CGR requiere que esta vinculación se plasme por medio de una carta de intención de la OSC y el consiguiente oficio o certificado de la CDPC que avala su inclusión en la AA. Por ello,

⁶⁸ Contraloría General de la República de Colombia, Manual sobre auditorías articuladas. Capacitación a Organizaciones de la Sociedad Civil, s.f.

luego de sensibilizada por la CDPC, la OSC debe expresar explícitamente su aceptación de participar del plan de la AA en cuestión. Mediante dicha notificación, la OSC otorga su consentimiento a cumplir con los principios (por ej. de confidencialidad, por el cual se compromete a no divulgar información durante el transcurso de la auditoría), roles y contribuciones asumidas por cada parte en la AA. Entre otras responsabilidades de la OSC se destacan: coadyuvar al proceso auditor, brindar insumos y asegurar la asistencia de dos representantes a la reunión de trabajo con el equipo auditor y la CDPC. A su vez, luego de verificados los diversos documentos requeridos a la OSC, el Contralor Delegado para la Participación Ciudadana procede a emitir un certificado o constancia a la organización en cuestión.

Posteriormente, la CDPC brinda capacitación a la OSC en diversas cuestiones como las funciones de la CGR, el proceso auditor, la diferenciación de los hallazgos, y generalidades del proceso de la responsabilidad fiscal. De ser necesario, la CDPC podrá ofrecer talleres temáticos como, por ejemplo, sobre el sistema de regalías, el sistema nacional de participaciones, o sobre contrataciones si la AA lo amerita y la OSC lo requiere.

Durante la *fase de articulación*, y conforme al procedimiento sobre AA de la CGR, se convoca a la primera reunión de trabajo en la que la OSC procede a compartir los insumos ciudadanos con el equipo auditor, quien debe validarlos. Dichos insumos ciudadanos deben cumplir ciertos requisitos mínimos para constituir material de soporte como por ej. registros fotográficos. Empero, dichos insumos no requieren constituir material probatorio porque este último proceso corresponde realizarlo a las entidades jurisdiccionales y al equipo jurídico de la CGR. Los insumos ciudadanos son previamente canalizados a través de la CDPC quien realiza una revisión de los mismos para que se ajusten a los estándares requeridos. En caso de no ser considerados pertinentes, el equipo auditor deberá indicar los motivos de ello. Además, durante dicha reunión, la OSC podrá compartir los principales riesgos observados en la entidad a auditar y/o los señalamientos concretos sobre incumplimientos de la entidad. Asimismo, el procedimiento estipula que el equipo auditor debe generar una acta o registro de cada reunión. La CDPC es la responsable de dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos de las partes. Luego de esta primera reunión de trabajo se procede a la ejecución de la AA.

Una vez realizado el trabajo de campo de la AA, se procede a la mesa de trabajo final que consiste en la socialización del informe final. En la reunión final participan todas las partes - incluida la institución auditada - y se entrega copia del informe a la ciudadanía y al ente auditado. Como parte de dicho informe, se requiere incorporar un apartado o una sección con el aporte proveniente de la ciudadanía organizada y especificando que se trató de una AA.

Por último, *la fase de seguimiento en la AA* se inicia una vez acordado el plan de mejora por parte de la institución auditada, conforme a los hallazgos y recomendaciones del informe de auditoría. Durante esta fase, la OSC podrá dar seguimiento a las acciones correctivas acordadas por la institución auditada a través de sus propios mecanismos de control social y reportar cualquier incumplimiento. De ser necesario, la CGR podrá ofrecer capacitación a la OSC sobre la formulación del plan de monitoreo y la metodología para ello. En la fase de seguimiento de la AA, la OSC desempeña un papel preponderante porque le permite realizar control social a título propio.

Finalmente, no se prevén recursos económicos adicionales para la ejecución de las AA, más allá de los recursos humanos y técnicos de cada uno de los actores involucrados en esta práctica.

Breve análisis sobre la implementación y los resultados de las AA en el control fiscal

Según el informe de Transparencia por Colombia sobre AA, en 2003, cuando se inició la práctica sobre AA se realizaron 120 AA de un total de 923 auditorías ejecutadas por la CGR -representando un 13% del universo total de auditorías-, las cuales contaron con la participación de 156 organizaciones civiles. (pág. 13) El mayor número de AA y OSC participantes se observó en 2005, registrándose luego una marcada caída. Conforme a dicho informe, durante el período 2010-2016 se realizaron un total de 120 AA, del cual un gran porcentaje se realizaron por la CGR en el nivel desconcentrado. En tanto, en la vigencia 2018, la propia CGR reportó 9 AA sobre un total de 489 auditorías ejecutadas, según el informe de resultados semestral elaborado por la CDPC, el cual no está disponible en línea al público, pero al que se podría acceder mediante una solicitud de información.

Diversos factores han contribuido a la disminución en el número de AA durante los últimos 17 años. Entre ellos, se destacan la falta de compromiso y apoyo a esta práctica durante las gestiones de determinados Contralores Generales, y la resistencia de los mandos intermedios y equipos técnicos al interior de la CGR. Asimismo, desde la propia institución se señaló que se realizaron ajustes en el modo de registro de las AA que podría haber afectado el número de AA durante el transcurso de los últimos años.

Los nuevos procedimientos para AA, sujetos a aprobación, prevén que cada Contraloría Delegada Sectorial de la CGR deba realizar como mínimo dos AA por semestre, previa propuesta efectuada por la CDPC para el PVCF. Ello permitiría revertir, en parte, la tendencia decreciente en el número anual de AA.

Más allá de la cantidad de AA, es importante destacar los beneficios registrados por las AA realizadas. A modo ilustrativo, según el Informe de Gestión al Congreso y al Presidente de la República presentado por la CGR en julio de 2018, la AA realizada al proyecto de reconstrucción del municipio de Gramalote con la veeduría ciudadana conformada específicamente para este proyecto se nutrió de aportes que “permitieron la identificación de diez hallazgos administrativos, la mitad de los cuales tienen incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$6.371.000 millones”.⁶⁹

Con respecto a la naturaleza de la participación ciudadana en torno a la práctica de AA, cabe realizar las siguientes observaciones. En primer lugar, las propuestas de AA suelen provenir del interior de la CGR, y sólo en casos excepcionales fueron una propuesta directa de una OSC o veeduría ciudadana como, por ejemplo, el reciente caso de la AA sobre la reconstrucción del casco urbano de Gramalote. Desde el equipo de participación ciudadana de la CGR se argumentó que ello se explicaría por dos razones: a) si bien las OSCs proponen temáticas para la realización de auditorías, son menos proclives a participar y cumplir con los requisitos de confidencialidad; y b) las OSCs proponen temáticas que no son competencia de la CGR.

En segundo lugar, la práctica de AA promueve una interacción directa de la OSC con el equipo auditor responsable de la AA en cuestión, quien pertenece a la Contraloría Delegada Sectorial pertinente al tema, pero

⁶⁹ CGR Colombia, Informe de Gestión al Congreso y al Presidente de la República. Control fiscal eficaz para una mejora gestión pública 2017-2018. Compendio y Síntesis de Temas Estratégicos 2014-2018, Bogotá, pág. 316. Disponible en <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1136923/Informe+Gestion+Sintesis.pdf/af7ab579-4b95-4da9-88f7-c2704e6b0440?version=1.0>

dicha interacción suele ser acotada. Conforme al procedimiento para la implementación de la AA, la interacción entre la OSC y el equipo técnico de auditoría de la CGR se limita a dos reuniones por AA, a menos que se requiera organizar alguna reunión adicional informativa. En ocasiones excepcionales, las organizaciones participan aportando evidencias adicionales para las pruebas que realizan los auditores durante la ejecución de una auditoría como fue el caso de la Asociación de Ingenieros Eléctricos en la auditoría a Electricaribe. Por ende, se plantean interrogantes sobre el alcance de la participación en esta práctica, es decir, si corresponde a la fase de planeación o de ejecución de una auditoría específica durante el ciclo de auditoría.

En tercer lugar, durante la fase de articulación, no se prevé ningún espacio de interacción conjunta entre la OSC, el equipo auditor y la institución auditada, excepto por la reunión de difusión del informe final de auditoría donde se invita a todas las partes. Es decir, el plan de la AA solo refleja la(s) reunión(es) de la CGR con la OSC. No obstante, la CGR ha comenzado a promover el diálogo entre instituciones públicas y la ciudadanía mediante otros mecanismos.

En cuarto lugar, la fase de seguimiento a los planes de mejora propuestos por las instituciones auditadas en el marco de las AA se ha visto afectada por la dificultad en acceder a dichos planes. Dicha dificultad, originada en cambios en el sistema utilizado entre la CGR y los sujetos auditados, ha significado un retroceso en términos de transparencia. El nuevo sistema utilizado por la CGR para interactuar con las instituciones auditadas en torno a los avances de sus planes de mejora es un aplicativo que no es público. Además, en la actualidad, no se divulga al público dicha información, aunque desde el área de planeación de la CGR se señala que los propios sujetos auditados podrían divulgar dicha información en sus respectivos sitios web. Por ende, la capacidad de la ciudadanía para monitorear el cumplimiento de las acciones correctivas acordadas por los sujetos auditados en sus correspondientes planes de mejora se ha visto severamente afectada. En otras palabras, salvo ciertos casos puntuales, se ha perdido la posibilidad de los ciudadanos de realizar control a los planes de mejora de los sujetos auditados. De hecho, la fase de seguimiento no está considerada en los nuevos procedimientos para AA.



6 Forjando una política sobre participación ciudadana en el control fiscal. La experiencia de la CGR de Colombia

A continuación, se profundiza el análisis sobre la experiencia de la CGR de Colombia, examinando en más detalle su política de participación ciudadana, la cual comprende un conjunto de conceptos y prácticas que procuran brindar un enfoque integral más allá de la implementación de mecanismos específicos previamente examinados. De esta manera, la CGR de Colombia se diferencia de gran parte de las EFS de la región que han priorizado mecanismos o acciones aisladas en vez de un marco analítico y operativo abarcador.

La Constitución de Colombia de 1991 reconoció diversos derechos - entre ellos, a la participación ciudadana -, al tiempo que estableció el apoyo del Estado a diversos mecanismos de participación y control o vigilancia

de lo público. Ello abrió el camino para la adopción posterior de un conjunto de normas sobre participación ciudadana en la gestión pública en el país.⁷⁰ Como parte de la legislación inicialmente adoptada, se destacan dos leyes: 1) la Ley 190 de 1995 o Estatuto Anticorrupción, que instruye a las entidades estatales a establecer una oficina de quejas y reclamos; y 2) la Ley 850 del 2003 sobre veedurías ciudadanas, que son instancias autónomas de organización social para el control a las cuales la CGR tiene el deber de prestar apoyo. Más de una década después, en 2015, se adoptó la Ley 1757 sobre el derecho a la participación ciudadana que define, entre otros, el control social a lo público y la denuncia en el control fiscal.⁷¹

Como respuesta al Estatuto Anticorrupción de 1995, la Contraloría General de la República (CGR) habilitó un espacio para que la ciudadanía denunciara irregularidades en la gestión de los recursos públicos, estableciendo la División de Participación Ciudadana.⁷² Luego de la reestructuración del 2000, conforme al decreto ley 267 del 2000 sobre la organización y el funcionamiento de la CGR, se creó la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, compuesta por dos direcciones. Y, posteriormente, se estableció un grupo de trabajo sobre auditorías articuladas al interior de la CGR en 2003.⁷³

La Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana está compuesta por: a) la Dirección de Atención al Ciudadano, que es responsable de administrar el sistema de recepción y seguimiento de denuncias ciudadanas y la articulación de OSCs al proceso auditor (por ej. a través de auditorías articuladas), y b) la Dirección de Promoción y Desarrollo del Control Ciudadano, que está encargada de los procesos de formación y promoción de la participación ciudadana a través de veedurías ciudadanas o comités de vigilancia.⁷⁴ En la actualidad, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana comprende aproximadamente 170 funcionarios de planta.⁷⁵

A su vez, la resolución reglamentaria 219 de junio del 2011 estableció el Sistema de Información de Participación Ciudadana (SIPAR) para llevar el registro de actividades y actuaciones sobre participación ciudadana y generar información para la toma de decisiones. Este sistema es clave para el registro de datos sobre la participación ciudadana en la CGR, pues no solo permite reportar sobre las diversas actividades sino también sobre los resultados derivados de la participación ciudadana en el control fiscal.

Durante los últimos veinte años, la CGR ha desarrollado un marco conceptual y operativo abarcador sobre participación ciudadana, transitando de la implementación de una variedad de actividades dispersas a modali-

⁷⁰ Ver Transparencia por Colombia, Auditorías Articuladas en la Contraloría General de la República, Iniciativa TPA ,2011, págs. 22-24.

⁷¹ Esta ley señala que los órganos de control y las superintendencias deberán establecer en su plan anual el financiamiento de actividades para fortalecer los mecanismos de control social. Por otra parte la Sentencia C-150 de 2015 de la Corte Constitucional enuncia un conjunto de deberes para el Estado en materia de participación ciudadana: a) deber de no estatizar la democracia (la participación no se agota en las instituciones); d) deber de promover formas de participación democrática que no se basen solamente en partidos o movimientos políticos; c) deber de promover estructuras democráticas en las diferentes formas de organización social; d) deber de prohibir a todos los órganos públicos y funcionarios que eliminen algunas de las dimensiones de la democracia.

⁷² Ver Luis Fernando Velásquez Leal, Ciudadanía y Control Fiscal. *Una experiencia de la participación ciudadana en el control institucional en Colombia y Honduras*, Corporación Acción Ciudadana Colombia 2009, pág. 10, disponible en <https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/11/4-ciudadania-y-control-fiscal-efs-colombia-y-honduras-pd-f.pdf>

⁷³ Ver Transparencia por Colombia, Auditorías articuladas en la Contraloría General de la República de Colombia, Iniciativa TPA, 2011, disponible en <https://iniciativatpa.org/wp-content/uploads/2010/09/Informe-Colombia.pdf>

⁷⁴ Conforme a la reciente revisión de la estructura, derivada del artículo 332 de la Ley 1955 de 2019 sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, fue creada y está próxima a entrar en operación la Dirección de Seguimiento Regional como parte del organigrama de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana.

⁷⁵ Asimismo, existen grupos de participación ciudadana en cada una de las 31 gerencias departamentales colegiadas de la CGR.

dades de intervención que potencien el control social como mecanismo para la garantía de derechos y, además aporta insumos para el control fiscal.⁷⁶

Recientemente, la CGR adoptó la Resolución Ejecutiva Reglamentaria 0049 de abril de 2019 que reglamentó el sistema de control fiscal participativo (SCFP), el cual comprende un conjunto de principios⁷⁷, procesos⁷⁸, modalidades de intervención⁷⁹, servicios y productos (denominado ‘factor ciudadano’). La CGR concibe al control fiscal participativo (CFP) “como un sistema que integra el control social a lo público y el control fiscal” y así procura mejorar la incidencia de la ciudadanía en el uso de los recursos públicos, reconociendo que ambos tipos de control se complementan al tiempo que preservan su independencia. De esta manera, el CFP procura generar sinergias que retroalimenten y fortalezcan ambos tipos de control (el control ciudadano y el control estatal o fiscal) y generen un valor agregado mayor que aquel que podrían producir por separado.⁸⁰

Recuadro II El control fiscal participativo de la CGR de Colombia

La resolución 0049 de la CGR identificó cinco modalidades de intervención del CFP: la evaluación concertada; la intervención temática y sectorial; el marketing para el control social; el apoyo técnico y legal; y el especial seguimiento. Con respecto a esta última, la modalidad de intervención denominada de “especial seguimiento” comprende el control de los recursos estatales para la participación ciudadana, las emergencias y los desastres. Para el desarrollo de estas modalidades, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana ofrece los siguientes servicios: de información, formación, diálogo/ deliberación, organización, atención e integración.

Por otra parte, dicha resolución 0049 de la CGR definió cuatro niveles de conocimiento y experiencia de una comunidad (denominados “niveles de desarrollo de la ciudadanía”) para realizar control social de lo público. Los cuatro niveles de desarrollo de la ciudadanía son: principiante, consciente, calificada y experta. A partir de instrumentos desarrollados por la propia institución, la CGR realiza una caracterización de la ciudadanía que permita definir su nivel de desarrollo para apoyar su participación en el control social de lo público.

⁷⁶ En el marco de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para implementar un programa de fortalecimiento institucional en la Contraloría General de la República de Colombia, se ha brindado apoyo al área de participación ciudadana de la CGR. Aprobado en noviembre de 2015, dicho préstamo por 30 millones de dólares consistió de tres componentes: de apoyo para la planeación; para la gestión de la información; y para la transparencia y participación ciudadana en el control fiscal. Habiéndose diagnosticado como problema la baja efectividad de la CGR en el ejercicio del control fiscal - entendida como la capacidad de disuasión de irregularidades sobre los agentes fiscalizados -, dicho préstamo tenía como finalidad fortalecer la planificación estratégica de la institución, apoyando el desarrollo y la implementación de herramientas para el análisis predictivo e identificación de riesgos, incluyendo un tablero de control y un observatorio para la toma de decisiones oportunas. El componente sobre participación comprendía, entre otros, el apoyo a mejoras de la plataforma SIPAR y a la promoción del control fiscal participativo a través del apoyo a veedurías ciudadanas y de talleres de formación ciudadana. Ver BID, Colombia. Programa de Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General de la República (CO-L1154) Propuesta de préstamo, disponible en <https://www.iadb.org/en/project/CO-L1154>

⁷⁷ El principio “Participar para V.E.R., V.E.R. para participar” comprende dos dimensiones de control y enumera tres acciones para cada una.

⁷⁸ El SCFP es un sistema con dos procesos: la gestión de derechos de petición y la gestión de modalidades de intervención del CFP).

⁷⁹ El trabajo de la Contraloría Delegada para la Participación ha ido evolucionando de actividades específicas a modalidades de intervención.

⁸⁰ Ver capítulo sobre “Principales logros, avances y desarrollos del nuevo enfoque de la Participación Ciudadana en el ejercicio del control fiscal” en CGR Colombia, Informe de Gestión al Congreso y Presidente de la República. Control fiscal eficaz para una mejor gestión pública 2017-2018 y Compendio y Síntesis de Temas Estratégicos 2014-2018, Bogotá, págs. 88-91

Por último, la resolución 0049 acuñó el concepto de “factor ciudadano”, que es la acción de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana de dar valor a los resultados del control social a lo público y transformarlo para entregar insumos a la propia ciudadanía y al control fiscal. Y se identificaron cinco productos derivados del “factor ciudadano”: a) el análisis para el mejoramiento de la gestión pública y el control social a lo público; b) la propuesta de objetos de vigilancia y control para la planeación y ejecución del control fiscal; c) las acciones de control fiscal articuladas (que comprende las *auditorías articuladas*); d) los estudios sectoriales articulados; y e) los informes de interés para el ejercicio de la acción fiscal.

Con respecto a la magnitud de la promoción de la participación ciudadana por parte de la institución, la CGR registró en el aplicativo SIPAR 818 eventos como parte del *acompañamiento brindado a veedurías ciudadanas y otras organizaciones para el ejercicio del control social de lo público en la vigencia 2018*, abarcando un total de 10.894 ciudadanos. Estos eventos son actividades que consisten, por ejemplo, en acompañar a veedurías ciudadanas a realizar seguimiento a obras o compromisos asumidos por autoridades locales en audiencias públicas, y/o a apoyar la consolidación de observaciones en terreno de un plan, programa o proyecto para luego entregarlas a las autoridades. Asimismo, la CGR registró un total de 153 *veedurías ciudadanas promovidas* por la institución en la vigencia 2018, es decir, veedurías ciudadanas cuya conformación fue el resultado de una invitación del ente de fiscalización.

En lo concerniente a servicios de *formación* brindados a la ciudadanía, la CGR registró 490 eventos para un total de 18078 participantes en 2018. Ello comprendió desde actividades de sensibilización, capacitaciones, talleres y jornadas deliberativas para la construcción colectiva de conocimientos.

En cuanto a los resultados reportados, conforme al “Informe de resultados del control fiscal participativo en la vigencia 2018 de la CGR de Colombia”, se registraron diversos beneficios cuantitativos y cualitativos derivados del CFP - más allá del incremento de las competencias cognitivas, procedimentales y comunicativas de los ciudadanos participantes y de la construcción de capital social.

Recuadro 12 Resultados del control fiscal participativo

Según la definición empleada por la CGR, los beneficios cuantitativos “corresponden a recuperaciones, ahorros de recursos, compensaciones y mitigaciones y otros mejoramientos que son cuantificables en dinero, producto de las intervenciones de control social promovidas por la CGR.” La CGR calculó que se generaron beneficios valorados en aproximadamente \$104.865 millones en 2018.⁸¹ Por su parte, los beneficios cualitativos son definidos como “beneficios intangibles en términos económicos pero que representan beneficios sociales en término de impacto hacia la comunidad”. Conforme a esta última definición, algunos ejemplos de beneficios cualitativos constituirían la incorporación en la agenda pública sobre asuntos de interés ciudadano; la adopción de decisiones administrativas para prevenir y corregir riesgos en la gestión pública (por ej. la formulación del plan anticorrupción en dos municipios) y los ajustes a proyectos y a obras.

⁸¹ Ver CGR Colombia, Informe de resultados del control fiscal participativo vigencia 2018, Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, marzo de 2019, pág. 11.

El informe sobre resultados del CPF de la CGR en 2018 señaló que las acciones del CFP promovieron la adopción de mejoras que, en ocasiones, se concretaron en actas de compromisos a los que posteriormente la ciudadanía podrá realizar seguimiento con acompañamiento de la CGR. Ello, a su vez, se tradujo en la reactivación de obras abandonadas o suspendidas, en el impulso a proyectos retrasados, etc.

Dicho informe de la CGR para la vigencia 2018 también reportó sobre los montos de recursos vigilados por sector a través de las diversas modalidades de intervención del CFP - por ej. a partir de informes preparados por ciudadanos mediante el control social promovido por la CGR, los cuales ponen en conocimiento fallas e irregularidades en torno a los proyectos y recursos vigilados.

En 2018, el sector de transporte constituyó el de mayor monto en cuanto a obras vigiladas por parte de la ciudadanía, ascendiendo a más de 15 billones de pesos. Ello comprendió el seguimiento a 30 proyectos de infraestructura vial e infraestructura de aeropuertos en 19 departamentos. Al respecto, las veedurías constituidas presentaron observaciones sobre fallas en el pavimento y en la calidad del material utilizado por no contar con condiciones de durabilidad, deficiencias en las señalizaciones, falencias en el proceso de compensación forestal (es decir, en la cantidad de árboles plantados para compensar el daño ambiental ocasionado), incumplimiento en el destino final de escombros o la disposición de escombros en zonas que podían contaminar fuentes de agua, y daños ambientales por la ejecución de obras debido a que se sustrae material de lugares aledaños. Dichas veedurías también realizaron recomendaciones, por ejemplo, sobre ajustes al diseño en el trazado de la vía debido a altos riesgos de afectar fuentes de agua potable.

Entre otros ejemplos, el informe mencionó el caso del Corredor Perimetral de Oriente en el Departamento de Cundinamarca, que se ha venido desarrollando a través de una asociación público-privado (APP), y al cual se ha dado seguimiento a través de un proceso articulado de veedurías en 8 municipios conectados con el proyecto y otras OSCs. Como parte de dicho seguimiento, la CGR reportó que se realizaron visitas de campo con las veedurías y se organizaron mesas técnicas con las entidades involucradas, “generando compromisos frente a las observaciones presentadas sobre incumplimiento de especificaciones técnicas del contrato en relación con el ancho de la vía, senderos peatonales, bandas reductoras de velocidad, y canalización de aguas lluvias y residuales.” (pág. 12)

En tanto que en el sector de educación, según el mismo informe de la CGR, los hallazgos del CFP se centraron - entre otros - en la dotación de los comedores escolares, calidad de los alimentos y los controles sanitarios de los comedores y del almacenaje de los productos primarios, y debilidades en la supervisión de los contratos.

En cierto modo, a través del CFP, se podría concluir que la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana contribuye a realizar una labor preventiva que la CGR no podría realizar de otra manera a la fecha. El control de la CGR era mayormente posterior y selectivo conforme a la Constitución. Es decir, el trabajo de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana orientado a empoderar a la ciudadanía y acompañarla en la vigilancia de los recursos públicos podría ser considerada un enfoque preventivo en relación al control fiscal ejercido por la CGR. Ello se vio fortalecido con la reforma constitucional que aprobó la inclusión del control preventivo y concomitante.

Cabe resaltar que la política de participación ciudadana en fiscalización ha evolucionado en el transcurso de las dos últimas décadas. Los esfuerzos de la CGR de Colombia en materia de participación ciudadana pasaron de la implementación de un conjunto disperso de actividades con énfasis en la sensibilización y formación a una estrategia integrada y orientada a la acción y al reporte de resultados derivados del control fiscal participativo.

Por otra parte, la CGR ha contribuido ampliamente a acciones independientes de control social a lo público a través del apoyo a las veedurías ciudadanas. Ello es clave porque la CGR no limita pues la promoción de la participación ciudadana a los espacios y conforme a los procedimientos establecidos por la propia entidad, lo cual suele ocurrir con la mayoría de las EFS quienes definen la participación ciudadana de una manera acotada según sus propias reglas. Más aún, la CGR ha venido colaborando con otras instituciones del sistema nacional de control estatal como por ej. la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, y el Ministerio del Interior y Justicia en relación a la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías.⁸² De esta manera se promueve el trabajo conjunto, optimizando los esfuerzos de cada actor hacia un mismo objetivo, en sintonía con el concepto de un ecosistema de control o rendición de cuentas para afrontar los desafíos cada vez más complejos que afectan a los países.

Paradójicamente, y a pesar del grado de desarrollo institucional de la participación ciudadana en el control fiscal promovida por la CGR, prácticamente no ha habido ninguna evaluación independiente o estudio académico que examine en detalle esta política.

En síntesis, la participación ciudadana en el control fiscal es una política institucionalizada en la CGR de Colombia a través de una Contraloría Delegada específica en la temática, y con sus propios recursos humanos y financieros. Potenciado por una legislación nacional amplia en la temática, dicha política se nutre de un sofisticado sistema de información de participación ciudadana (SIPAR) que lleva un registro de los datos sobre los diversos servicios y resultados derivados del CFP. Sin embargo, los diversos conceptos, componentes y tecnicismos empleados en torno al SCFP han generado un marco conceptual complejo que no siempre resulta fácil de comprender, pudiendo llegar a afectar el involucramiento ciudadano en el CFP.



Algunas observaciones finales

La noción de participación ciudadana en fiscalización ha permeado el discurso de las EFS durante los últimos veinte años conforme se evidencia de una revisión rápida de sus planes estratégicos o sus sitios web. Al mismo tiempo, se observa un desfase entre el discurso y la práctica sobre participación ciudadana en gran parte de las EFS de la región desde la perspectiva del alcance y del nivel de dicha participación.

Paradójicamente las prácticas y experiencias más destacadas son las auditorías articuladas de la CGR de Colombia y el programa de planificación participativa en el programa anual de auditorías de la AGN de Argentina, que se impulsaron en 2003 y aún son implementadas. A excepción de algunas iniciativas como, por ejemplo, de la CGR de Chile (a través del COSOC) y de Perú (a través del programa MCC), no se han registrado prácticas innovadoras sobre participación ciudadana durante casi dos décadas.

⁸² Ver Red Institucional de Apoyo a las Veedurías <https://www.contraloria.gov.co/web/red-apoyo-veedurias-ciudadanas>

Más aún, en la mayoría de las experiencias sobre participación ciudadana en las EFS de la región durante las dos últimas décadas se registran ciertas prácticas o mecanismos aislados. Empero, dichos mecanismos no están necesariamente integrados en una estrategia más amplia de participación ciudadana o una visión estratégica - excepto los casos de la CGR de Colombia, del TCU de Brasil o de la futura política de la CGR de Chile. Tampoco se registra un análisis de las EFS sobre los incentivos y obstáculos para la participación que podría afrontar la ciudadanía que se procura involucrar.

En lo atinente al alcance de la participación ciudadana en fiscalización entendido como la extensión de prácticas de participación ciudadana a lo largo del ciclo de auditoría, existe un déficit significativo de prácticas y experiencias de EFS durante la fase de la ejecución de auditorías y del seguimiento a los hallazgos y recomendaciones emitidas por las EFS - salvo contados casos.

Con respecto a la profundidad de la participación ciudadana en la fiscalización, pese a que se carece de un inventario actualizado sobre prácticas de participación ciudadana en el control fiscal, una revisión rápida de los sitios web institucionales o informes anuales de gestión de las EFS evidencia un énfasis en el uso de canales de denuncias [aunque se carece de evaluaciones sobre su efectividad] y difusión de informes de auditoría, seguido por la sensibilización o capacitación a la ciudadanía. Sin embargo, según el modelo de madurez sobre participación ciudadana propuesto por la Declaración de la Asamblea General de la OLACEFS de Punta Cana en 2016, la práctica de denuncias ciudadanas está asociada con el nivel básico. Por otra parte, es cuestionable considerar la difusión de informes de auditoría como una práctica de participación dado el nivel de involucramiento mínimo y el rol pasivo de la ciudadanía. En cuanto a la capacitación de la ciudadanía en torno al control fiscal, ello no asegura necesariamente la participación ciudadana en un ejercicio de control o auditoría a menos que vaya acompañado de su involucramiento durante el trabajo de campo como ocurre, por ejemplo, con la verificación en terreno en el programa MCC de Perú. Además, dicha capacitación a la ciudadanía sobre el control fiscal requiere ir acompañada de capacitación sobre participación ciudadana a los servidores de las propias EFS, pues aún se reportan algunas resistencias o inquietudes sobre la pertinencia de esta temática. Dicha formación apuntaría a superar ciertos obstáculos culturales y de capacidades para promover la participación ciudadana al interior de la EFS. Por último, las EFS impulsan principalmente prácticas de naturaleza consultiva en vez de prácticas de carácter colaborativo o de co-creación, a diferencia de otros espacios innovadores para la participación como, por ejemplo, la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP).

Asimismo, la participación ciudadana se potencia mediante una verdadera cultura de diálogo entre las partes. Sin embargo, la participación ciudadana en fiscalización promovida por la mayoría de las EFS a la fecha resulta esporádica, agotándose en un número limitado de reuniones o interacciones. Ello plantea interrogantes sobre la 'magnitud' (o frecuencia) de la participación en fiscalización. En general, las EFS no prevén espacios que garanticen una participación que perdure en el tiempo - excepto algunas excepciones como, por ejemplo, el COSOC de la CGR de Chile -, aprovechando la acumulación de la experiencia adquirida.

La temática sobre participación ciudadana en fiscalización requiere profundizar la experimentación, la documentación, la investigación y el aprendizaje. En este sentido, si bien ha habido avances en materia de participación ciudadana en la fiscalización, las modalidades de participación ciudadana en otros ámbitos más allá de las EFS han evolucionado aún más durante el siglo XXI, por ejemplo, a partir del uso de tecnologías y otras innovaciones. En este sentido, el número de EFS que emplea las nuevas tecnologías de información y comu-

nicación para la participación y colaboración con la ciudadanía es limitado, más allá del uso de los canales de recepción de denuncias en línea y de las redes sociales para difusión. Por ello, se plantea el interrogante sobre hasta qué punto las EFS se están adaptando a los cambios en materia de participación ciudadana.

En lo que respecta a la OLACEFS, si bien ha desarrollado un trabajo sostenido para conceptualizar y avanzar esta temática en sus EFS miembros, aún está pendiente que la propia organización regional adopte una política de participación ciudadana en sus actividades y así lidere con el ejemplo. Dado que, actualmente, la presidencia de la OLACEFS y de su CPC es ejercida por la CGR de Perú se presenta una oportunidad importante para explorar ello. Por otra parte, se requiere que la CPC impulse la evaluación de la participación ciudadana en las EFS miembros conforme al modelo de madurez de la participación propuesto - similar al Índice de Disponibilidad de Información de la Gestión Institucional en Entidades Fiscalizadoras Superiores (IDIGI-EFS) implementado desde la CTPBG de la OLACEFS.

Y aún queda pendiente una evaluación de los resultados de la participación ciudadana en la fiscalización en la mayoría de las EFS de la región y el impacto generado sobre el ecosistema de rendición de cuentas nacional. Hacia allí se requeriría orientar los esfuerzos futuros de la EFS y de los investigadores académicos.

ANEXO

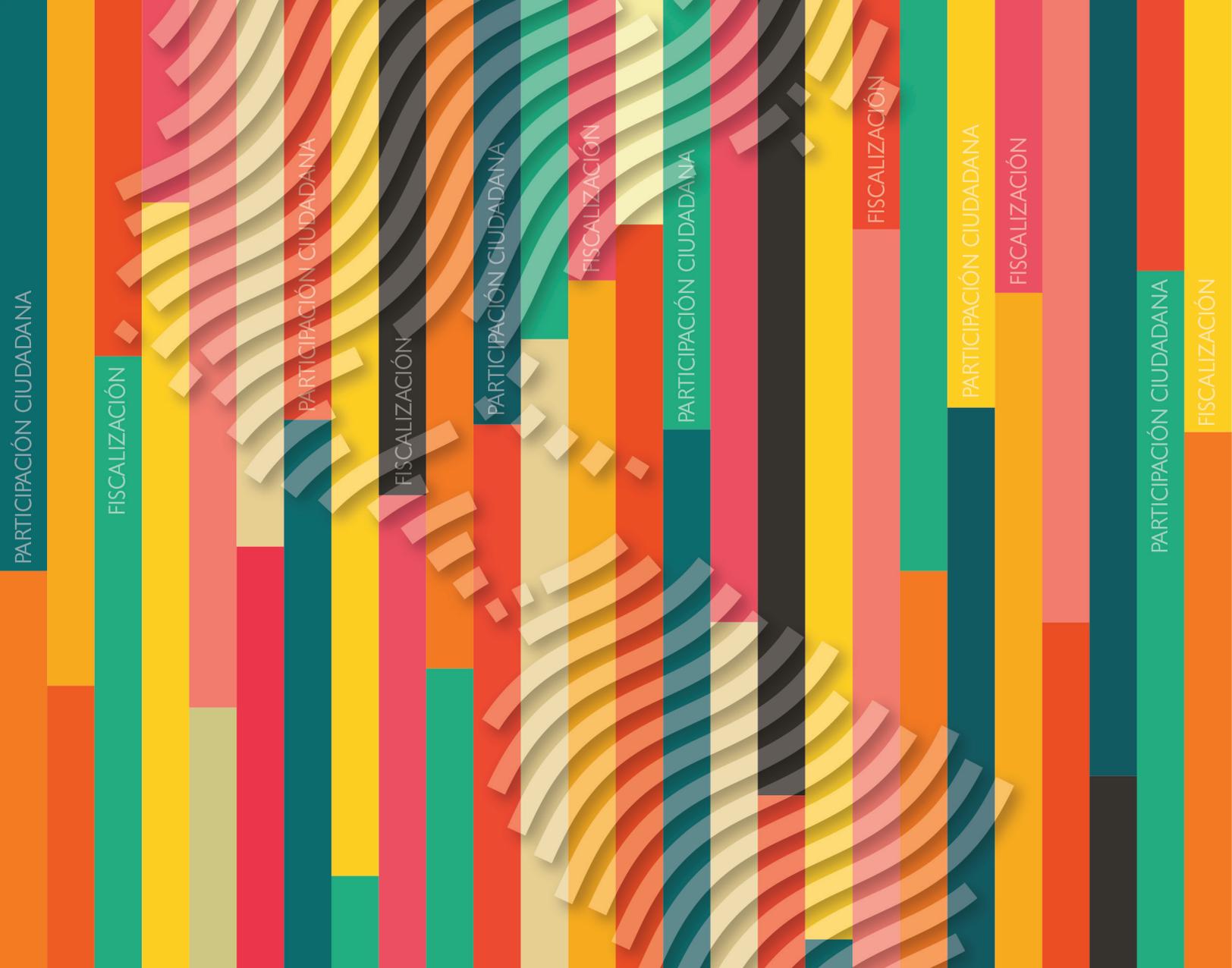
Formulario de reporte de visita final a obra del programa de Monitores Ciudadanos de Control - Perú

Reporte de Visita del Monitor Ciudadano de Control -Visita Final				
Fecha de la visita:		Código Único de la obra:		
Nombre de la obra:				
Entidad ejecutora:				
Código del MCC01		Código del MCC02		
Ítem	Pregunta	Sí	No	No se pudo verificar
P1	¿La entidad brindó facilidades para la visita a obra? Si la entidad le brindó información para poder responder las preguntas del presente formulario, responda "sí"			
P2	¿Se ha culminado la obra?			
P3	¿El material sobrante (desmante) de la obra fue retirado?			
Si la visita se dio durante la recepción de obra, consulte al enlace de la entidad:				
P4	Consulte al enlace, residente o supervisor y responda ¿La obra terminó en el plazo que establecía el expediente técnico aprobado originalmente? Tome una foto del informe final de obra donde se muestre el plazo de ejecución de la obra.			
P5	¿En el cuaderno de obra, el residente de obra ha anotado la culminación de la obra?			
P6	¿Se aprobaron adicionales de obra?			
P7	¿Se aprobaron ampliaciones de plazo?			
P8	¿En el cuaderno de obra, el supervisor de obra ha ratificado la terminación de la obra?			
P9	¿El comité de recepción de obra ha firmado el Acta de Recepción de obra?			
P10	¿Se realizaron controles de calidad en obra?, Solicite el informe final de obra y consulte en que página se encuentran estas pruebas de calidad, tome una foto de alguno de estos controles.			
P11	Avance ejecutado: Solicite la última valorización ¿Cuál es el avance ejecutado? Tome una foto de la página en la que se muestre este porcentaje.	Avance ejecutado:		
P12	¿En que fecha inició?			
P13	¿En que fecha culmina la obra?			
Observaciones: Si tiene más observaciones, describa el hecho e indique y tome una fotografía que sustente la observación.				
De ser posible tome fotografías de la maquinaria que se encuentra en obra, en la cual se evidencie la placa del equipo (excavadoras, retroexcavadoras, camionetas). Indique el equipo observado:				
Si en la visita estuvo presente algún funcionario de la Contraloría, la entidad, residente de obra, inspector, supervisor o trabajador de la obra indique su nombre y solicite una firma:				
No	Nombre y Cargo	Fecha	Firma	

ANEXO 2

Proyecto de Programa de Acción Anual 2019 de la AGN de Argentina que incorpora propuestas de la sociedad civil admitidas a través de la práctica de planificación participativa.

PROYECTO DE PROGRAMA DE ACCIÓN ANUAL 2019 - POR ÍTEM																				
SUJETO DE CONTROL	TIPO DE CONTROL	TIPO DE TRABAJO	PERÍODO DE CONTROL	MATERIAL DE CONTROL	OBJETO DE CONTROL	FUNDAMENTO	2018	enero	febrero	marzo	abril	mayo	junio	julio	agosto	septiembre	octubre	noviembre	diciembre	2019
Ministerio de Salud y Desarrollo Social	Gestión	Auditoría	2018	Programa de Asistencia Social	Programa 45 - Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes	Incorporación Colegio de Auditores Generales					▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶	
Ministerio de Salud y Desarrollo Social	Gestión	Auditoría	2017/2018	Programa de Asistencia Social	Evaluar las transferencias para la implementación del Programa 20 de carácter social y de interacción con otros Organismos Nacionales y Provinciales	Seleccionado por su significatividad económica - social	▶					▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶
Ministerio de Salud y Desarrollo Social	Gestión	Auditoría	2016/2017	Programa de Asistencia Social	Análisis de políticas alimentarias - Programa 26 - Plan Nacional de Seguridad Alimentario Act. 1 - Asistencia Federal Focalizada y Promoción Productiva - Santiago del Estero	Seleccionado por la significatividad del programa	▶	▶	▶	▶										
Ministerio de Salud y Desarrollo Social - Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda	Gestión	Auditoría	2012/2015	Asignación, Gestión y Aplicación de los fondos públicos transferidos al Sector Privado, Municipios y Provincias con origen en diversas fuentes	Evaluar la implementación del Servicio de Salud (SAMIC) y Programas de Obra de Vivienda a partir de la Transferencia de Fondos Nacionales	Seleccionados por el impacto y significatividad económica y social de sus transferencias	▶	▶	▶	▶	▶									
Ministerio de Seguridad	Gestión	Auditoría	Enero 2017 a junio 2019	Compras y contrataciones		Primer control de gestión							▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶
Ministerio de Seguridad	Gestión	Auditoría	2016/2018	Acciones de protección civil, Prevención de Emergencias y Alerta Temprana de Desastres - Programa 43	Evaluar la Gestión y aplicación de fondos transferidos al programa	Seleccionado por significatividad y el objetivo para el cual fueron transferidos. Resulta de interés evaluar la gestión, asignación y control de los fondos							▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda	Gestión	Auditoría	2017/2018	Fondos transferidos destinados a atender el déficit habitacional	Evaluar la ejecución de Obras de Vivienda por intermedio de los Institutos Provinciales con transferencias de fondos nacionales	Seleccionado por la necesidad de continuar con el análisis de políticas de vivienda social	▶						▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda	Gestión	Auditoría	2017/2018	Programa de mejoramiento integral del hábitat	Programa 37 Hábitat Nación	Incorporación Colegio de Auditores							▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda	Gestión	Auditoría	2014/2016	Fondos transferidos en el marco del fortalecimiento del hábitat	Evaluar la gestión y aplicaciones de fondos transferidos en el marco del ex Programa 45 - Fortalecimiento Comunitario del Hábitat	Programa seleccionado por el impacto y significatividad económica y social de sus transferencias. Solicitud Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACU) en el marco del Programa de Planificación Participativa 2016	▶	▶	▶	▶	▶									
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda	Gestión	Auditoría	2014/2017	Fondos transferidos para vivienda	Evaluar la gestión y aplicación de fondos transferidos para vivienda	Seleccionado por la necesidad de continuar con el análisis de la política habitacional	▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda	Gestión	Auditoría	2017/2018	Acciones del programa "Hábitat Nación"	Evaluar la gestión y aplicación de fondos transferidos con destino a la regularización dominial de tierras	Seleccionado por falencias en materia de regularización dominial en favor de los beneficiarios, detectados en trabajos de control externo previos realizados en el departamento						▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda	Cumplimiento	Auditoría	2016/2017	Programa 19 - Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional	Ejercicio 2016-2017	Incorporación Colegio de Auditores Generales	▶	▶	▶	▶										
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Cumplimiento	Auditoría	Enero 2017 a octubre 2019	Programa Seguimiento de Ley de Tierras No 26 737		Incorporación Colegio de Auditores Generales	▶											▶	▶	▶
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda - Secretaría de Gobierno de Energía	Gestión	Auditoría	2015 / 30/06/2017	Fondos transferidos para obras municipales	Evaluar la gestión de las Transferencias destinadas al Plan Más Cerca, Más Municipios, Más País, Mejor Patria	Programa seleccionado por el impacto de los distintos mecanismos de asignación de recursos, focalizándose en su equidad distributiva y en los procedimientos de su gestión	▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶							
Oficina Nacional Anticorrupción - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Gestión	Auditoría	Enero 2016 a junio 2018	Relevamiento de la jurisdicción		Primer control de gestión	▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶						



PARTICIPACIÓN CIUDADANA

FISCALIZACIÓN

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

FISCALIZACIÓN