



La participación ciudadana en la fiscalización: **La agenda a futuro**

DOCUMENTO A MANERA DE MEMORIAS
DEL SEMINARIO INTERNACIONAL DE
PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y FISCALIZACIÓN

02 al 04 de septiembre de 2020





Este documento se encuentra bajo licencia Creative Commons Atribución/Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.es>



La participación ciudadana en la fiscalización:

La agenda a futuro

DOCUMENTO A MANERA DE MEMORIAS
DEL SEMINARIO INTERNACIONAL DE
PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y FISCALIZACIÓN

02 al 04 de septiembre de 2020

fiscalizacion2020.mx

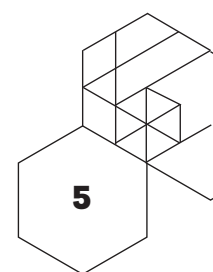
¹ Preparada por Marcos Mendiburu, especialista en transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto. Corrección de estilo: Claudia Sofía Irazoque Palazuelos.

ÍNDICE

	Lista de acrónimos	5
	Resumen	6
1	Introducción	8
2	Apertura del Seminario Internacional	9
3	Conferencia magistral	9
4	Presentación del diagnóstico regional: La participación ciudadana y las entidades fiscalizadoras superiores en América Latina: ¿avance o impasse?	10
5	Retos y oportunidades para la participación ciudadana en fiscalización	13
6	Perspectivas desde el nivel subnacional sobre desafíos y oportunidades para la participación ciudadana en fiscalización	15
7	Experiencias sobre el involucramiento de la ciudadanía en fiscalización en América Latina	18
	7.1. Lecciones extraídas de las experiencias de país	23
8	Uso de informes de fiscalización para la incidencia democrática en lo público	25
9	Ejes de discusión transversales al seminario	28
	9.1. Desmitificando falsas disyuntivas sobre participación ciudadana en la fiscalización	28
	9.2. Limitaciones del mecanismo de denuncia como principal práctica de participación ciudadana en la fiscalización	29
	9.3. La Alianza para el Gobierno Abierto: Una oportunidad para profundizar la participación ciudadana en fiscalización por parte de las EFS	30
10	Recomendaciones para una agenda nacional y regional conjunta entre EFS y sociedad civil sobre participación ciudadana en fiscalización	32
11	Mesa de conclusiones	36
	Anexo	38

LISTA DE ACRÓNIMOS

AGN	Auditoría General de la Nación (de Argentina)
ASF	Auditoría Superior de la Federación (de México)
ARC	Accountability Research Center
CGR	Contraloría General de la República
CPC	Comisión de Participación Ciudadana (de la OLACEFS)
COSOC	Consejo de Asociaciones de Sociedad Civil (de la CGR de Chile)
CTPBG	Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza (de la OLACEFS)
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
IDI	Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI
IDIGI-EFS	Índice de Disponibilidad de Información de la Gestión Institucional en Entidades de Fiscalización Superior
MCC	Monitores Ciudadanos de Control (programa de la CGR del Perú)
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OGP	Alianza para el Gobierno Abierto
OGF	Observatorio del Gasto Fiscal de Chile
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
OSB	Observatorio Social de Brasil
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
TC	Tribunal de Cuentas
TCU	Tribunal de Cuentas de la Unión (de Brasil)
TICs	Tecnologías de Información y Comunicación
UNDESA	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de Naciones Unidas





RESUMEN

Un grupo de organizaciones civiles comprometidas con el fortalecimiento de las sinergias entre el estado y la sociedad para la rendición de cuentas, y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de México, organizaron de manera conjunta el Seminario Internacional sobre Participación Ciudadana y Fiscalización, en septiembre del 2020, con más de cinco mil inscriptos de 21 países y más de dieciocho mil participantes virtuales en los tres días del evento.² Durante el seminario, se compartió un diagnóstico sobre el estado situacional, investigaciones en torno al avance de la temática a nivel subnacional en un par de países, experiencias de EFS de la región y ejemplos provenientes de la sociedad civil sobre el uso de información generada por las EFS. El seminario sirvió no sólo para discutir los avances y brechas existentes, sino también para realizar un conjunto de propuestas y de recomendaciones que representan una futura hoja de ruta que podría seguirse por la OLACEFS y las propias EFS para profundizar esta temática.

Se destacó que el discurso sobre participación ciudadana ha avanzado más rápido que su puesta en práctica por parte de la mayoría de las EFS de la región, la cual se caracteriza por ejercicios acotados de participación. De esta manera, se corre el riesgo de que la promoción de la participación ciudadana constituya un esfuerzo realizado con el fin de “cumplir”, pero no genere impacto relevante en la fiscalización.

Con respecto a los factores que explicarían dicha situación se mencionaron: las falsas disyuntivas entre la ‘participación ciudadana’ y ‘fiscalización’ –a partir del supuesto que la primera podría afectar la independencia de las EFS y/o la objetividad de la labor fiscalizadora–; la cultura organizacional de las propias EFS; y las limitaciones del mecanismo de denuncia como práctica dominante para la participación ciudadana.

El ‘enfoque minimalista’ sobre participación ciudadana en la fiscalización adoptado por gran parte de las EFS de la región plantea la necesidad de salir de su zona de confort, y preguntarse seriamente cuáles son los resultados y el impacto de la participación ciudadana en la fiscalización y cuál es la evidencia que sustenta y cómo se miden los logros. Dicho de otra manera, la participación ciudadana en la fiscalización debe estar orientada a resultados. Por ello, se requieren métricas rigurosas sobre las acciones implementadas para promover la participación ciudadana por parte de las EFS. Los datos vinculados a la implementación y los resultados sobre la participación ciudadana en la fiscalización por parte de las EFS se deben reportar de manera pública en sus sitios web institucionales.

En el seminario se compartieron algunas prácticas institucionalizadas sobre participación ciudadana en la fiscalización como la planificación participativa de la EFS de Argentina, el Consejo de Asociaciones para la Sociedad Civil (COSOC) de la EFS de Chile, la auditoría articulada de la EFS de Colombia y el mecanismo de denuncias ciudadanas de la EFS de México. No obstante, la experiencia sobre la participación de comunidades indígenas en la auditoría sobre la calidad del servicio de agua potable realizada por la EFS de Costa Rica en 2018, demostró que no siempre se requiere un marco normativo habilitante o reglamento interno específico en las EFS para promover la participación ciudadana. En este caso no existía una práctica interna que sustentara dicha participación, pero la voluntad para experimentar fue fundamental. La innovación en las EFS debe permear en su trabajo sobre participación ciudadana. Esta experiencia también evidenció la importancia de involucrar a los beneficiarios finales del control: los miembros de las propias comunidades.

Se subrayó que una mirada más amplia sobre participación ciudadana en las EFS requiere realizar un análisis de los diversos perfiles de potenciales participantes de la sociedad civil, comprender los mecanismos que

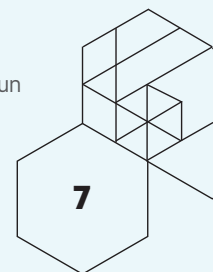
² El seminario se transmitió por YouTube. Cabe señalar que sólo se inscribieron aquellas personas que deseaban obtener una constancia de asistencia, aunque otras personas se conectaron a la transmisión en vivo sin necesidad de inscripción previa. Por otra parte, el número total de participantes virtuales comprende al número total de personas conectadas en cada una de las sesiones.

utilizan para participar, sus motivaciones y sus posibles aportes para una efectiva participación en la fiscalización y ajustar las prácticas implementadas cuando las personas participantes encuentren obstáculos para acceder a ellas. Esta mirada también demanda adoptar prácticas de participación ciudadana basadas en un enfoque colaborativo entre la ciudadanía y las EFS –a diferencia de las prácticas de naturaleza consultiva predominantes en la mayoría de las instituciones. Ello implica co-crear las prácticas de participación ciudadana, es decir, crear *a partir de y con* la ciudadanía, no *para* la ciudadanía. Además, dicha mirada comprende la participación ciudadana a lo largo del ciclo de auditoría, incluso durante la fase de ejecución y/o de seguimiento de una auditoría, cuando sea factible y el caso lo amerite.

Asimismo, se requiere promover la trazabilidad de los aportes o insumos de la ciudadanía desde su inicio hasta el final, incluyendo las acciones implementadas por las EFS (reportando su capacidad de respuesta o ‘responsiveness’) y cómo dichas acciones o respuestas han contribuido a otras acciones o cambios por parte de terceros. Para ello, es necesario que las EFS asuman una perspectiva diferente al reportar sus resultados de manera que vayan más allá de los informes de auditoría (y sus hallazgos o recomendaciones), haciendo hincapié en su contribución al sistema de rendición de cuentas (por ejemplo, cómo otros órganos de control, los medios de comunicación y la sociedad han utilizado los productos de fiscalización) y cómo ello contribuye a mejorar la vida de las personas. Esto es clave para demostrar el valor agregado de las EFS en la actualidad.

En síntesis, los desafíos del siglo XXI requieren que las instituciones públicas colaboren con otras partes interesadas, se enfoquen en resultados, sean innovadoras y que utilicen el conocimiento para adaptarse a los cambios del entorno externo.³ Estas características o cualidades también requieren estar presentes entre las EFS.

³ Estas cualidades fueron señaladas por Diego Arisi, especialista líder de modernización del estado del BID, el 20 de noviembre en un evento realizado en Bogotá (Colombia).





INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana ha sido reconocida en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública como una dimensión fundamental de la rendición de cuentas. Asimismo, la participación ciudadana es reconocida como un derecho por las sociedades democráticas contemporáneas.

Las instituciones internacionales y regionales que agrupan a las entidades de fiscalización superior –como la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) y la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)– han destacado la relevancia de la participación ciudadana para la labor fiscalizadora e incrementar la confianza pública.

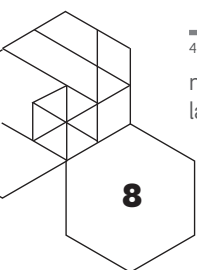
Dado que las Entidades Fiscalizadoras Superiores –ya sean Contralorías Generales, Auditorías Superiores o Tribunales de Cuentas– sólo tienen capacidad para auditar una muestra limitada de los recursos públicos, la inclusión de la ciudadanía en la fiscalización permite realizar un control concomitante, aportar conocimientos cualitativos sobre las formas en que se está ejerciendo el gasto, y contribuir a un mayor impacto de la fiscalización en torno a las prioridades de la sociedad.

Durante las últimas dos décadas y de forma cada vez más extendida, las EFS en la región latinoamericana han implementado diversas prácticas para involucrar a la ciudadanía en sus labores, con diferencias significativas en alcance y profundidad. Fue así que se determinó la importancia de realizar un seminario tendiente a promover un espacio de intercambio de experiencias y diálogo sobre las prácticas de participación ciudadana en las EFS, con el propósito de realizar un balance de la situación actual sobre los logros y retos en este tema en la región latinoamericana.⁴ El seminario también permitió identificar un conjunto de recomendaciones tendientes a fortalecer los esfuerzos existentes de participación ciudadana en procesos de fiscalización.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) de México acordó co-organizar el evento por invitación de las OSC: Accountability Research Center (ARC), ControlaTuGobierno, Fundar, Oxfam México, la Comunidad del Programa Interdisciplinario (PIRC) y la Red por la Rendición de Cuentas (RRC). Se realizó de modo virtual el 2, 3 y 4 de septiembre de 2020 fue transmitido a través del micrositio fiscalizacion2020.mx. El seminario contó con la participación de funcionarias y funcionarios de Entidades Fiscalizadoras Superiores de la región, expertas y expertos de la sociedad civil con amplia trayectoria en la temática, investigadoras e investigadores académicos que han realizado estudios sobre la cuestión, así como representantes de organismos internacionales que han apoyado esta agenda a nivel regional y global.

El Seminario Internacional de Participación Ciudadana y Fiscalización comprendió una conferencia magistral, la presentación del informe de un diagnóstico regional y cuatro paneles que compartieron prácticas y experiencias de distintos países, así como investigaciones sobre los alcances y los retos de la participación

⁴ El Seminario se había planteado de manera presencial (25 y 26 de marzo) pero la declaración de la pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) por COVID-19 en marzo del 2020 requirió adaptarlo a un formato virtual, lo que permitió ampliar la transmisión a participantes de diversos países, inscribiéndose más de cinco mil participantes.



ciudadana en la fiscalización en la región. También se realizaron cinco mesas de trabajo simultáneas, que identificaron un conjunto de recomendaciones para avanzar en la agenda a futuro, y una mesa de conclusiones a cargo de funcionarias y funcionarios de alto nivel.

Cabe señalar que esta relatoría no procura ser exhaustiva, sino reflejar los elementos centrales abordados en las diversas intervenciones de panelistas y participantes de las mesas, al tiempo que ahonda en un conjunto de ejes temáticos que contribuyen como insumos para formular una hoja de ruta en torno a la participación ciudadana en fiscalización.



APERTURA DEL SEMINARIO INTERNACIONAL

Durante la apertura del seminario, Haydee Pérez Garrido, directora ejecutiva de FUNDAR dio las palabras de bienvenida, quien resaltó el esfuerzo conjunto de cooperación entre un conjunto de organizaciones de la sociedad civil interesadas en la agenda de participación pública, control ciudadano y la Entidad Fiscalizadora Superior de México. Por su parte, Nelson Eduardo Shack Yalta, Contralor General de la República de Perú – que actualmente se desempeña como Presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) en el saludo que transmitió, subrayó la importancia de la participación ciudadana en la labor de fiscalización pública al permitir ampliar y profundizar la labor de control, especialmente en el contexto de la crisis sanitaria y económica que afecta a los diversos países como resultado de la pandemia. Según Nelson Shack, “nadie posee mayor interés que el propio vecino para que la obra pública que beneficie a su comunidad y su familia se realice de manera correcta... Hay mucha capacidad en la sociedad civil organizada para poder ayudar en las tareas de fiscalización ampliando la cobertura de control.”



CONFERENCIA MAGISTRAL

David Colmenares Páramo, titular de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de México, realizó una exposición magistral, brindando un panorama sobre los avances en materia de transparencia y participación ciudadana en la ASF en México. En ese sentido, el auditor superior destacó los esfuerzos de la ASF para acercar la información de la fiscalización a la ciudadanía y traducir información técnica a un público más amplio, y la implementación del canal de denuncia ciudadana como mecanismo para la participación pública



en la labor de fiscalización. David Colmenares resaltó que: “el primer requisito para la participación ciudadana en fiscalización es contar con una estrategia amplia para transparentar el ejercicio y los resultados de nuestra labor a través de la identificación de información orientada a diversos segmentos de la sociedad”.

Desde el 2012, la ASF estableció el Sistema Público de Consulta de Auditorías, una plataforma que permite consultar en línea los informes individuales con hallazgos de las auditorías desde el 2000 a la fecha, marcos de referencia, el informe general ejecutivo, así como el seguimiento y estado de las acciones y observaciones emitidas, permitiendo descargar la información en formatos abiertos. Además, en su sitio de internet, la ASF ha puesto a disposición de la ciudadanía resúmenes ciudadanos de los informes. Los resultados de las auditorías también pueden consultarse de forma sencilla a través de la App Ciudadana ASF y existe una aplicación especial para acercar el tema de fiscalización y rendición de cuentas a niñas y niños (ASF Niños). Sin embargo, existe un área de oportunidad en términos de lograr que la ciudadanía interprete los resultados y utilice activamente estos recursos.



PRESENTACIÓN DEL DIAGNÓSTICO REGIONAL: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES EN AMÉRICA LATINA: ¿AVANCE O IMPASSE?

Aránzazu Guillán Montero, especialista senior de gobernanza y administración pública del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de Naciones Unidas (UNDESA, por sus siglas en inglés), que brinda asistencia técnica a EFS a nivel global, moderó la sesión de presentación del informe de diagnóstico regional: “La participación ciudadana y entidades fiscalizadoras superiores en América Latina: ¿avance o impasse?”.⁵

Marcos Mendiburu, especialista en transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto, presentó los principales hallazgos del informe encargado por ControlaTuGobierno y el Accountability Research Center. En este sentido, se resaltó que la participación ciudadana en la fiscalización no es un tema reciente en la región pues se ha abordado a través de un conjunto de declaraciones de la Asamblea General de la OLACEFS. Durante los últimos 25 años, cuatro Declaraciones de la Asamblea General de la OLACEFS se refirieron a la temática sobre participación ciudadana: la Declaración de Lima (1995); la Declaración de Asunción (2009); la Declaración de Santiago de Chile (2013) y la Declaración de Punta Cana (2016).

⁵ Ver Marcos Mendiburu, *La participación ciudadana y entidades fiscalizadoras superiores en América Latina: ¿avance o impasse?*, documento de trabajo, Controla Tu Gobierno y Accountability Research Center, mayo de 2020. Disponible en <https://controlatugobierno.com/noticias/marcos-mendiburu-experto-internacional-en-fiscalizacion-lanza-nueva-publicacion/>

Recuadro 1:

La Declaración de la Asamblea General de OLACEFS en Punta Cana (2016)

La Declaración de Punta Cana del 2016 planteó un modelo de madurez sobre participación ciudadana que distingue cuatro niveles: básico, bajo, intermedio y avanzado.

- Nivel Básico– vinculado a la promoción del derecho a la información, del derecho de petición y la presentación de denuncias;
- Nivel Bajo– vinculado a la divulgación de información y de productos de fiscalización (por ejemplo, los informes de auditoría);
- Nivel Intermedio– vinculado a la formación y al uso de herramientas en el ciclo de auditoría; y
- Nivel Avanzado – promovido a través de alianzas entre la EFS y la ciudadanía mediante aportes de la ciudadanía en la toma de decisiones de la EFS al tiempo que preserva su independencia.

Marcos Mendiburu señaló que si bien el modelo de madurez de la Declaración de la Asamblea General de la OLACEFS de Punta Cana es una herramienta relevante para examinar el estado de la participación ciudadana en las EFS, se requiere una revisión o ajuste de dicho modelo sobre tres cuestiones:

- a) Algunas prácticas asociadas al nivel básico y bajo del modelo se vinculan con prácticas de transparencia y acceso a la información;
- b) La divulgación de información y productos de fiscalización conlleva una interacción limitada y un rol pasivo de la ciudadanía y se confunde el concepto de ‘transparencia’ con el de ‘participación ciudadana’;
- c) Se debería desagregar el nivel intermedio de participación ciudadana propuesto en la Declaración de la Asamblea General de la OLACEFS en Punta Cana, pues la formación y capacitación no deben equipararse con la participación ciudadana en el ciclo de auditoría.

Por último, se recalcó el uso limitado de este modelo al interior de las EFS de la región.

Al respecto, la Comisión de Participación Ciudadana (CPC)⁶ de la OLACEFS recientemente publicó un informe de seguimiento a su Declaración de Punta Cana que evidenció la ausencia de difusión de dicho modelo al interior de varias EFS miembro.⁷

El autor del informe de diagnóstico regional reconoció diversos esfuerzos de EFS de la región en torno a la promoción de la participación ciudadana en la fiscalización durante las últimas dos décadas. Entre otros, se mencionaron la incorporación de la temática en los planes estratégicos institucionales de ciertas EFS; el desarrollo de una sección específica sobre participación ciudadana en el sitio web institucional de las EFS;

⁶ Ver OLACEFS, Comisión de Participación Ciudadana <https://www.olacefs.com/cpc/>

⁷ Ver OLACEFS, Informe de seguimiento a la Declaración de Punta Cana, 15 de abril de 2020. Disponible en <https://www.olacefs.com/informe-de-seguimiento-de-la-declaracion-de-punta-cana/>

la participación y/o adopción de compromisos de EFS en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés); y la adopción de un marco conceptual y operativo sobre la temática en un par de EFS.⁸

Marcos Mendiburu sostuvo que los interrogantes actuales para avanzar la agenda eran hasta qué punto y cómo se ha promovido la participación ciudadana en las EFS, y cuáles son los resultados de dicha participación en procesos de fiscalización. Para examinar la primera cuestión, propuso dos dimensiones: el alcance y la profundidad de la participación ciudadana.⁹

A partir del análisis de las respuestas de seis EFS de la región a la pregunta número 100, sobre en qué fase del ciclo de auditoría las EFS promueven la participación ciudadana, conforme a la Encuesta Global a EFS del 2017 efectuada por la Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI (IDI), Marcos Mendiburu mencionó que se registraba una participación ciudadana limitada en la fase de ejecución de una auditoría, así como en la fase de seguimiento a los hallazgos y recomendaciones de una auditoría. En conclusión, la participación ciudadana en el ciclo de auditoría resulta muy acotada.

Con respecto a la dimensión de la profundidad de la participación ciudadana, se señaló que se carece de un informe actualizado, pero una revisión de los sitios web institucionales de las EFS y de sus memorias anuales permitió observar que:

- a. La práctica más frecuentemente reportada es el mecanismo de denuncias que corresponde al nivel básico. Al respecto, se recalcó la falta de disponibilidad al público de evaluaciones independientes sobre la efectividad de dicho mecanismo, así como la falta de transparencia en la gestión de las denuncias para formular el plan anual de auditorías.
- b. La segunda práctica más frecuentemente reportada son las iniciativas de acceso a la información, de formación y capacitación. Se señaló que, paradójicamente, la divulgación de datos e información sobre prácticas de participación ciudadana en fiscalización es muy limitada, lo que constituye un área de oportunidad para la mejora en las EFS.

El autor del diagnóstico subrayó la importancia de que la propia OLACEFS adopte lineamientos o una política sobre participación ciudadana disponible al público para sus actividades regionales. En este sentido, se señaló el potencial de la participación ciudadana en las sesiones de su Asamblea General; en la formulación del plan estratégico de la organización regional y/o el plan de trabajo de sus comisiones, así como también en el desarrollo de las auditorías coordinadas.

A modo de conclusión, Marcos Mendiburu compartió las siguientes observaciones:

- a. El discurso ha avanzado más rápido que la práctica sobre participación ciudadana en fiscalización;
- b. La existencia de una amplia variedad de experiencias sobre participación ciudadana entre EFS de la región, aunque predomina un ejercicio acotado sin vinculación visible a procesos organizacionales y de aprendizaje más amplios al interior de las EFS;
- c. La ausencia de una estrategia de participación ciudadana en fiscalización con objetivos específicos y medibles; instrumentos e indicadores vinculados al desempeño de las EFS;

⁸ Los dos ejemplos referidos son el Sistema de Control Fiscal Participativo de la CGR de Colombia, y el documento 'TCU y Control Social' del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil.

⁹ El alcance de la participación ciudadana está asociado al total de fases del ciclo de auditoría en las que se promueve la participación por parte de una EFS; en tanto que la profundidad de la participación ciudadana está asociada a prácticas de participación vinculadas a los niveles del modelo 'revisado' de madurez.

- d. El déficit de prácticas y experiencias de EFS sobre participación ciudadana en la ejecución de una auditoría y en la fase de seguimiento a sus recomendaciones;
- e. Énfasis excesivo en el uso de los mecanismos de denuncias, pero ausencia de evaluaciones de su efectividad en las EFS;
- f. Falta de distinción entre los conceptos de ‘transparencia’ y ‘participación ciudadana’;
- g. Uso limitado de las tecnologías de información y comunicación (TICs) para la participación, más allá de su uso para promover la transparencia o el uso de las redes sociales para difusión y de los canales de denuncia en línea por parte las EFS;
- h. El predominio de prácticas de participación ciudadana en fiscalización de naturaleza consultiva sobre prácticas de carácter colaborativo en las EFS de la región; y
- i. La ausencia de un enfoque basado en resultados e impacto derivados de la participación ciudadana en fiscalización.



RETOS Y OPORTUNIDADES PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN FISCALIZACIÓN

Respecto al diagnóstico regional, Patricia Guillén Nolasco, subgerente de participación ciudadana de la CGR de Perú y coordinadora de la Comisión de Participación Ciudadana de la OLACEFS, y Joaquín Caprarulo, coordinador de los programas de Fortalecimiento Democrático y Justicia Abierta en la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) de Argentina, reconocieron que pese al discurso predominante en las EFS que refleja cierto consenso sobre la necesidad de incorporar la participación ciudadana en la fiscalización, existe una brecha con su puesta en práctica. Asimismo, Caprarulo, señaló que el diagnóstico es un insumo valioso no sólo para las EFS y la OLACEFS, sino también para las OSC que trabajan la temática de rendición de cuentas.

Uno de los principales retos señalados es *la cultura organizacional* de las EFS donde predomina una lógica próxima al poder judicial, especialmente en aquellas EFS que son Tribunales de Cuentas. También persisten ciertos resquemores (o resistencias) esgrimidos por algunos funcionarios y funcionarias de las EFS sobre la participación ciudadana en la fiscalización [ver sección 9 de esta relatoría]. Además, se señaló que la innovación está asociada a experimentar y asumir riesgos, pero las EFS no son proclives a ello. Por ende, las EFS suelen preferir no interactuar con otras partes interesadas para no asumir riesgos, en vez de mitigar dichos riesgos. En este sentido, se mencionó el documento ‘TCU y Control Social’ de Brasil que propone un menú de opciones basadas en un análisis de riesgos, para revertir el ‘enfoque minimalista’ sobre participación ciudadana en la fiscalización adoptado por la mayoría de las EFS.

Conforme a las experiencias de las EFS de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Perú, y considerando que las EFS son instituciones de alto grado de profesionalización y con estructuras jerárquicas marcadas, el liderazgo de las máximas autoridades de las EFS se identificó como un factor fundamental para avanzar esta agenda. A su vez, Joaquín Caprarulo afirmó que el discurso sobre participación ciudadana ha permeado más entre las máximas autoridades de las EFS que asisten a foros regionales e internacionales e interactúan con sus pares. Sin embargo, los equipos de nivel intermedio de las EFS son quienes deben llevar a la práctica estas acciones y es allí donde se observa la necesidad de promover incentivos. Para ello, se sugirió que esta temática se debería incorporar en la evaluación de desempeño de los funcionarios de las EFS y divulgar un reporte anual de las EFS sobre los resultados (no sólo sobre las actividades) de la participación ciudadana en la fiscalización.

Los expositores también enumeraron otro conjunto de retos para avanzar la participación ciudadana en fiscalización. Entre ellos, se mencionaron que:

- a. La promoción de la participación ciudadana constituya un esfuerzo realizado con el fin de cumplir, pero no genere impacto relevante;
- b. La participación ciudadana sea confinada al trabajo de un área (por ejemplo el departamento o unidad administrativa responsable de relacionamiento con otras partes interesadas) y no permee a toda la EFS –en particular a sus áreas operativas y estratégicas.
- c. La falta de definición específica de ciertos términos empleados por las EFS, por ejemplo, “participación” y “ciudadanía”. En este sentido, se enfatizó que se requiere explicitar la definición utilizada por cada EFS, al tiempo que se debería considerar la normativa vigente sobre participación ciudadana en cada país para orientar la labor en esta temática.
- d. La participación ciudadana se limite a la interacción de la EFS con un conjunto reducido de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) basadas en la ciudad capital, especialmente para aquellas EFS que no poseen presencia en otras regiones del país.

En cuanto a las oportunidades, Patricia Guillén Nolasco mencionó que, en el contexto de la pandemia del COVID-19, la CGR de Perú ha acentuado el uso de las TICs para promover la participación ciudadana en fiscalización a través de la capacitación en línea a la ciudadanía, la realización de audiencias públicas virtuales y la vigilancia ciudadana virtual a través del programa de monitores ciudadanos de control (MCC). Este programa incluye un componente más reciente que consiste en la verificación de divulgación de documentos contractuales requeridos por ley en los sitios web institucionales, como parte del monitoreo del proceso de adquisiciones implementado por municipalidades para la provisión de canastas básicas de alimentos a los más afectados por el COVID-19. De esta manera, se procura que el control social ejercido por los MCC contribuya a asegurar el efectivo uso de los recursos destinados a brindar respuesta ante la crisis económica derivada de la pandemia.

Asimismo, Patricia Guillén propuso el concepto de ‘control abierto’. Al respecto, ella y Joaquín Caprarulo destacaron la oportunidad que la Alianza del Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) plantea para que las EFS profundicen sus esfuerzos en materia de participación ciudadana en la fiscalización [ver sección 9 de esta relatoría].

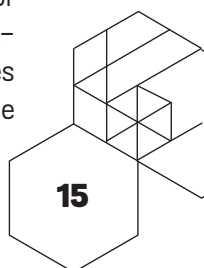
La sesión culminó con un conjunto de recomendaciones para las OLACEFS y las EFS realizadas por los tres panelistas:

- a. Actualizar el modelo de madurez sobre participación ciudadana de la Declaración de la Asamblea General de la OLACEFS en Punta Cana del 2016 y promover su uso por las EFS de la región;
- b. Desarrollar un índice sobre participación ciudadana en fiscalización conforme al modelo de madurez de la Declaración de Punta Cana y considerando la experiencia del Índice de Disponibilidad de Información de la Gestión Institucional (IDIGI-EFS) implementado por la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza (CTPBG) de la OLACEFS;
- c. Promover la participación ciudadana como un elemento relevante en la evaluación por instituciones pares, basado en la presentación de evidencia o documentación de soporte de las prácticas con respecto a cada nivel del modelo de madurez y en el ciclo entero de auditoría;
- d. Realizar un análisis de los diversos perfiles de actores de la sociedad civil o ciudadanía que podrían interactuar con las EFS para comprender los posibles canales, motivaciones y aportes ciudadanos que podría aprovechar cada EFS, basado en una segmentación de la ciudadanía;
- e. Incorporar la participación ciudadana en los instrumentos claves de gestión (por ejemplo, la planificación, presupuesto, evaluación, reporte) de las EFS para asegurar su efectiva implementación y que no dependa de la voluntad de un grupo limitado de funcionarios y funcionarias;
- f. Planificar las acciones de participación ciudadana en fiscalización a corto, mediano y largo plazo. Si no se planifica –como hacen muy bien las EFS en otras esferas–, no se podrán medir los resultados de la participación ciudadana en las EFS;
- g. Establecer sistemas de información en las EFS que capten datos sobre el aporte de la ciudadanía desde su inicio y permitan su trazabilidad en las acciones realizadas por las EFS (como cuantificar las pérdidas en términos de los perjuicios económicos generados) y otras instituciones de control (por ejemplo, en términos de sanciones aplicadas en caso de corresponder). Los datos sobre participación ciudadana se deberían orientar a medir el impacto de dicha participación en fiscalización y cómo está cambiando la vida de las personas.



PERSPECTIVAS DESDE EL NIVEL SUBNACIONAL SOBRE DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN FISCALIZACIÓN

Esta sesión fue moderada por el Dr. Jonathan Fox, director del Accountability Research Center y profesor en American University (Washington DC), y en ella se abordaron retos y perspectivas sobre la participación ciudadana en fiscalización en EFS a nivel subnacional. El panel estuvo compuesto por la Dra. Lourdes Morales, profesora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y coordinadora de la Red de



Rendición de Cuentas de México; el Dr. Diones Gomes da Rocha, auditor del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) de Brasil y colaborador del Instituto de Contabilidad Pública y Democracia (ICPD); y el Dr. Jorge Ortiz, auditor superior del Estado de Jalisco (México).

La profesora Lourdes Morales presentó los hallazgos de la dimensión sobre participación ciudadana de la investigación “Transparencia Fiscal y Participación Ciudadana” realizada por el Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas y la Red de Rendición de Cuentas (PIRC–RRC) durante 2019 y 2020.

Los esfuerzos por desarrollar una política integral y articulada de rendición de cuentas en México impulsaron reformas normativas e institucionales en materia de transparencia, fiscalización y anticorrupción, y sus respectivos sistemas nacionales en la materia –los cuales establecen parámetros a nivel federal, estatal y municipal. En consecuencia, se estableció un grupo de trabajo específico sobre transparencia, participación y rendición de cuentas en el marco del sistema nacional de fiscalización. Asimismo, se señaló que los Comités de Participación Ciudadana de los sistemas anticorrupción a nivel nacional y estadual –al igual que los observatorios ciudadanos– pueden constituir un mecanismo fundamental para potenciar la labor de fiscalización.

Dicho trabajo de investigación consistió en una revisión y diagnóstico en torno a cuatro dimensiones: 1) la normatividad sobre fiscalización y transparencia; 2) la información pública de oficio (o información pública que debe estar disponible para consulta por ley); 3) la participación ciudadana y 4) los resultados de la fiscalización en EFS subnacionales y de la Federación. Con respecto a la participación ciudadana en fiscalización, por ejemplo, se examinó si los sitios web institucionales permitían la recepción y el seguimiento de las denuncias ciudadanas efectuadas; si se concebían ejercicios de contraloría social; si existían mecanismos para la recepción de solicitudes y peticiones por parte de la sociedad para ser integradas al plan anual de auditorías; o si había mecanismos de co-creación.

La investigación concluyó que el panorama de la participación ciudadana en fiscalización en las EFS en México es diverso y que existe un amplio margen para mejorar. Los buzones de denuncias ciudadanas previstos en la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación* constituyen la práctica más común. Asimismo, otros mecanismos de las EFS se centran en la posibilidad de la ciudadanía de participar en la planeación y en la divulgación de los informes de auditoría. Por otra parte, la investigación destacó la ausencia de iniciativas de gobierno abierto –o, mejor dicho, de estado abierto– en las entidades de fiscalización mexicanas.

Entre los factores que explican la variación de experiencias entre EFS de los estados mexicanos se mencionaron la autonomía de las EFS y las capacidades de las OSC y otros grupos ciudadanos en las diversas entidades federativas.

Con respecto a la experiencia de Brasil, Diones Gomes da Rocha compartió los principales hallazgos de una investigación realizada en 2017 de hasta qué punto los Tribunales de Cuenta (TC) a nivel subnacional contribuyen a potenciar la contraloría social en dicho país, basado en el análisis de tres dimensiones: 1) la transparencia; 2) la participación ciudadana; y 3) la rendición de cuentas de los propios TC.

El estudio da cuenta que Brasil es un Estado federal que posee 32 Tribunales de Cuentas (TC): 26 TC estatales; 1 TC del Distrito Federal; 3 TC estatales, pero con mandato para fiscalizar a los municipios y 2 TC locales –correspondientes al municipio de Río de Janeiro y al municipio de Sao Paulo.

Diones Gomes da Rocha resaltó la importancia de distinguir entre los conceptos de ‘transparencia’ y ‘publicidad’. En tanto que la transparencia únicamente ocurre cuando la información divulgada permite a sus destinatarios comprenderla y procesarla, la publicidad constituye sólo la divulgación de la información. Dicho de otra manera, la simplicidad de la información es una característica de la transparencia. En consecuencia,

de acuerdo con la opinión del expositor, en diversas ocasiones, existe una ilusión de transparencia en los Tribunales de Cuenta.

Conforme a la investigación realizada por Diones Gomes da Rocha, en términos de difusión de información institucional por parte de los TC, todos ponen a disposición sus normas o documentos que establecen sus competencias o regulan su funcionamiento interno. No obstante, ninguno de ellos publica información concerniente a las máximas autoridades como por ejemplo su agenda de reuniones, viajes, o participación en conferencias. Por otra parte, sólo tres TC ofrecen información sobre los planes anuales de auditorías en sus sitios web.

En cuanto a la participación ciudadana en la fiscalización, los diversos TC de Brasil carecen de mecanismos para recibir sugerencias o propuestas de la ciudadanía o las OSC en la elaboración de su plan anual de fiscalización (programa de auditorías). Los TC tampoco poseen mecanismos que permitan involucrar a la sociedad durante el proceso de una auditoría. En la mayoría de los casos, la interacción entre los TC y la ciudadanía se limita a la 'ouvidoria', que es una figura legal existente en el Estado brasileño parecida al Defensor del Pueblo, pero con potestades más limitadas. En términos de capacitación a la ciudadanía en materia de control, todos los TC poseen un área de formación (o escuelas de cuentas) que ofrecen cursos gratuitos a la sociedad – aunque esporádicamente.

En relación con la rendición de cuentas por parte de las EFS en Brasil, sólo 11 TC (34.4%) publicaron sus informes de rendición de cuentas en sus sitios web. Cabe aclarar que dicha rendición de cuentas es meramente a través del sitio web, pero no se ofrece ningún espacio de interacción con la ciudadanía para su evaluación.

Por otra parte, se subrayó que existe una diferencia importante en términos de recursos financieros entre los TC, lo cual se refleja en la capacitación del personal de los TC, así como en su labor, donde se enfatizan las auditorías de cumplimiento por sobre las auditorías de desempeño.

A su vez, el Dr. Jorge Ortiz, auditor superior del Estado de Jalisco, remarcó que la importancia de la participación ciudadana en la fiscalización reside en que la población puede ofrecer insumos valiosos derivado de su conocimiento sobre diversos temas y de su interacción con determinados segmentos de la sociedad. Ello, a su vez, permite contribuir a la identificación de potenciales riesgos de gestión.

El auditor superior de Jalisco enumeró cuatro premisas: 1) la importancia del diseño institucional para comprender la lógica de funcionamiento de cada EFS, pues varía si se trata de una Auditoría, una Contraloría General, o un Tribunal de Cuentas; 2) la necesidad de priorización de acciones de fiscalización, dada la imposibilidad de las EFS de revisar todas las actuaciones de la administración pública; 3) la existencia de métodos de auditoría propios de las EFS para revisar el uso de los recursos; y 4) la existencia de un menú de productos de fiscalización cuya utilidad específica varía según el propósito. En cuanto a esta última cuestión, el Dr. Jorge Ortiz enumeró siete propósitos perseguidos por los productos de fiscalización: 1) la rendición de cuentas; 2) la mejora en la planeación, programación y presupuestación del gasto público; 3) la mejora de la gestión gubernamental –en particular en aspectos administrativos; 4) la vigilancia y mejora de políticas y programas de gobierno; 5) el efectivo cumplimiento de la ley, es decir, fortalecer el estado de derecho; 6) la prevención y/o sanción de actos de corrupción; y 7) para deliberar e influir en el proceso parlamentario.

Asimismo, se recalcó que las EFS realizan tres tipos de auditorías: 1) auditorías para revisar el cumplimiento normativo o la legalidad de los actos; 2) auditorías orientadas a revisar aspectos financieros; y 3) auditorías orientadas a revisar el desempeño o rendimiento de una política o programa específico (que identifica cuestiones asociadas a la eficiencia, economía y eficacia). Y cada una de estas auditorías suele estar asociada a un producto de fiscalización específico. En consecuencia, el Dr. Jorge Ortiz concluyó que es importante tener en cuenta el tipo de auditoría y el propósito de cada producto de fiscalización para comprender mejor su potencial uso conforme a los siete propósitos previamente mencionados.

Por otra parte, se resaltó la necesidad de considerar el rol diferenciado del control interno y del control externo, pues el control interno es en tiempo real. Por ende, se requiere que el control externo interactúe con el control interno y con la sociedad.

En síntesis, durante la sesión se evidenció la limitada experiencia de prácticas de participación ciudadana en las EFS a nivel subnacional. En el caso de México, ello resulta paradójico dado el avance de la temática de Estado Abierto a este nivel. Además, tanto al interior de Brasil como de México, se señaló la ausencia de un enfoque transparente y meritocrático para la designación de las máximas autoridades locales de fiscalización, lo cual podría afectar el desempeño y la apertura de las instituciones con otras partes interesadas. Por último, los panelistas concordaron que, tanto en Brasil como en México, las auditorías de desempeño o rendimiento suelen ser menos frecuentes en las EFS subnacionales. Esto podría constituir retos adicionales para avanzar en materia de participación ciudadana en la fiscalización del ejercicio de gobiernos locales.



EXPERIENCIAS SOBRE EL INVOLUCRAMIENTO DE LA CIUDADANÍA EN FISCALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Durante el segundo día del seminario internacional, se organizaron dos paneles en donde se compartieron experiencias sobre la participación ciudadana en fiscalización en seis países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México. En tanto que en los casos de Argentina, Chile, Colombia y México se compartieron prácticas institucionales (por ejemplo, el canal de denuncias en la ASF, la planificación participativa en la AGN de Argentina y la auditoría articulada en la CGR de Colombia) y abordajes organizacionales (como la política de participación ciudadana en la CGR de Chile), en los casos de Brasil y Costa Rica se compartieron experiencias de participación ciudadana en una fiscalización específica.

El primer panel sobre participación ciudadana en la planeación de auditorías fue moderado por la Lic. Emma Guadalupe Félix Rivera, auditora superior del Estado de Sinaloa, y contó con la participación de Lourdes Inchausti, de la Auditoría General de la Nación (AGN) de Argentina; Braulio Ortiz, de la Contraloría General de la República (CGR) de Chile; y Jaime Bolaños Cacho Guzmán, de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de México. En tanto, el segundo panel sobre participación ciudadana en la ejecución de auditorías fue moderado por Nancy García Vázquez, profesora de la Universidad de Guadalajara, y contó con la participación de Carmiña Barbosa Díaz, de la Contraloría General de la República (CGR) de Colombia; Ileana González, de la Contraloría General de la República (CGR) de Costa Rica; y Bruno Sampaio Barros, del Observatorio Social de Brasil (OSB).

En **Argentina**, la participación ciudadana en fiscalización en la AGN se inició en el 2002 a partir de una solicitud de tres OSC vinculadas a la temática de discapacidad para incorporar la dimensión de accesibilidad en una auditoría sobre transporte público de pasajeros. Como resultado de este pedido de las tres OSC, no sólo

se incluyó esta dimensión en el ejercicio de auditoría sobre transporte, sino que también personas con discapacidad participaron del trabajo de campo con el equipo auditor en la recolección de información. Como consecuencia de la participación de personas con discapacidad, se detectó que el transporte público incumplía con la normativa vigente, pues las rampas para pasajeros con discapacidad no se utilizaban en los horarios de mayor circulación.

Esta primera experiencia novedosa y positiva dio lugar al procedimiento de ‘planificación participativa’ en la AGN de Argentina a partir del 2004 que consiste en solicitar propuestas de la sociedad civil sobre instituciones o programas susceptibles a ser auditados para su incorporación en el programa anual de auditorías de la AGN del siguiente año. De esta manera, en marzo de cada año, se reciben propuestas de OSC a través de un formulario en línea disponible en el sitio web institucional. Estas son revisadas por la Gerencia de Planificación y luego por las gerencias temáticas de la AGN, siendo finalmente presentadas para aprobación del Colegio de Auditores Generales. Más allá de la respuesta individual brindada a cada OSC sobre su respectiva propuesta, la AGN organiza una reunión en diciembre de cada año para presentar el conjunto de las que sí serán contempladas. De esta manera, según Lourdes Inchausti, la planificación participativa de la AGN permite identificar temas de relevancia social para su posterior fiscalización.

La experiencia de la AGN de Argentina se ha centrado principalmente en torno a la planificación participativa del programa anual de auditorías –reglamentada por la Disposición 98 del 2014. No obstante, en los últimos años, desde el área de participación ciudadana, la AGN ha establecido otros espacios incipientes de participación ciudadana en la fiscalización. En este sentido, se han organizado diversos talleres que involucran a OSC con los equipos técnicos de auditoría en la planificación (denominado ‘Taller de Planificación de Auditoría’) y en la ejecución de auditorías específicas (denominado ‘Taller Intermedio’). Estos dos tipos de talleres suelen ser a solicitud de los equipos técnicos de auditoría. Además, la AGN organiza talleres de presentación o difusión de informes de auditoría. Finalmente, la AGN se ha involucrado en la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) a través de un compromiso en el tercer y en el cuarto plan nacional.

En **Chile**, la experiencia de participación ciudadana en fiscalización de la CGR, según Braulio Ortiz, se insertó en los esfuerzos impulsados por el entonces contralor general como respuesta al informe de revisión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de 2015. Dicho informe de OCDE recomendaba la vinculación de la institución con otras partes interesadas ‘stakeholders’ para responder mejor a los cambios en el entorno externo. El funcionario de la CGR de Chile añadió que “la participación ciudadana posee un valor agregado hacia el interior (o sea, en la misión institucional de la CGR) y hacia fuera (es decir, en la promoción de una cultura de probidad en la sociedad)”.

Como parte de la estrategia institucional 2017–2020 de la CGR de Chile, más específicamente de su objetivo de difundir la labor, existe un objetivo específico sobre fortalecer la participación ciudadana en la CGR que se ha plasmado a través de cuatro ámbitos: la formación; la vinculación; la atención; y los estudios y la investigación.

En lo concerniente a la formación, la CGR ofrece el curso sobre ‘Contralores Ciudadanos’ que es un curso virtual en el cual se otorga un certificado para luego pasar a integrar una red o ‘Comunidad de Contralores Ciudadanos’. Otras iniciativas de formación son ‘Contraloría en Tu Colegio’ y ‘Jóvenes Contralores’. Con respecto a los estudios, se ha trabajado en los perfiles para identificar y comprender mejor a los usuarios de la CGR como, por ejemplo, el perfil de la persona denunciante ante la CGR de Chile. Si bien un tercio de las denuncias o casos reportados utilizan la reserva de identidad, los datos disponibles sobre quienes utilizan el canal de denuncias gestionado por la CGR permiten esbozar un perfil de las personas que denuncia más frecuentemente: mayores de 25 años, hombres, y que poseen enseñanza media o superior. Además, los datos de la CGR demuestran que no sólo denuncia la ciudadanía (30%) sino también los servidores públicos

(20%), empresas proveedoras del Estado (8%) y personas sin ocupación (5%). En cuanto a la vinculación ciudadana, esta comprende –entre otras– la Comunidad de Contralores Ciudadanos y el Consejo de Asociaciones de Sociedad Civil (COSOC), el cual asesora al contralor general sobre ciertas materias de interés.

Asimismo, Braulio Ortiz señaló que el programa anual de auditorías se basa en el diagnóstico y la identificación de riesgos realizado por la propia CGR, así como de las denuncias ciudadanas, aunque un volumen importante de denuncias presentadas a la CGR no es de su competencia. Por último, se refirió a una auditoría de la CGR de Chile sobre los mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal en 2015, sobre la cual la Fundación Multitudes, que es miembro del COSOC, propuso dar seguimiento a sus hallazgos u observaciones.

En **México**, Jaime Bolaños Cacho Guzmán mencionó dos instancias de participación ciudadana en fiscalización en la ASF. En primer lugar, se señaló el mecanismo de solicitudes de partes interesadas. Mediante este mecanismo, la ciudadanía, a través de los diputados y diputadas que conforman la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, pueden hacer llegar sus peticiones para su consideración en el proceso de planeación de auditorías. Por otra parte, dichas solicitudes también podrían ser canalizadas a través de los comités de participación ciudadana del sistema anticorrupción a nivel nacional.

También, se resaltó que el mecanismo de denuncia ciudadana es un derecho constitucional regulado en el Título Cuarto de la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, con el que se pueden revisar posibles hechos de desvío de recursos, previo dictamen técnico jurídico para determinar si procede o no. Jaime Bolaños Cacho Guzmán mencionó que las auditorías derivadas de denuncias no forman parte del programa anual de auditorías de la ASF, dándosele un tratamiento especial.

En ambos casos las sugerencias y las denuncias ciudadanas pueden ser canalizadas a través del sitio web de la ASF, así como a través de una aplicación desarrollada recientemente.

Entre los criterios considerados por la ASF para la selección de auditorías figuran la trascendencia o el impacto social de las temáticas, programas o instituciones a auditar. Este criterio sobre la trascendencia o el impacto social se vincula a: las solicitudes de las partes interesadas a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación; las denuncias ciudadanas; y a elementos mediáticos. Entre los aspectos a considerar para las denuncias, se toma en cuenta la información sobre el monto de la irregularidad, y el soporte documental aportado de la supuesta irregularidad.

En **Colombia**, la participación ciudadana en fiscalización en la CGR se deriva del reconocimiento constitucional que establece como “un estado social de derecho democrático y participativo” y del marco normativo vinculado a esta temática; en particular, la ley de veedurías ciudadanas (*Ley 850 del 2003*).¹⁰ La participación ciudadana fue impulsada por la CGR desde fines del siglo XX y potenciada luego con la creación de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana en 2000. En 2019, la CGR adoptó el sistema de control fiscal participativo. Carmiña Barbosa se centró en la ‘auditoría articulada’, como una práctica del control fiscal participativo de la CGR de Colombia, mediante la cual se procura integrar el control ciudadano al control fiscal para vigilar el uso de los recursos públicos.

La auditoría articulada es una práctica mediante la cual una OSC o veeduría ciudadana legalmente constituida y que conoce sobre la entidad o proyecto susceptible a ser auditado contribuye insumos al proceso

¹⁰ Se entiende por ‘veeduría ciudadana’ al mecanismo democrático de representación que permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias ejercer vigilancia sobre la gestión pública respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

auditor realizado por la CGR. La auditoría articulada comprende a tres actores: la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana; la Contraloría Delegada Sectorial y la OSC o veeduría ciudadana.

La Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana de la CGR es responsable de presentar las propuestas de auditorías articuladas para su incorporación al Plan de Vigilancia y Control Fiscal de la institución para la próxima vigencia, y realizar el proceso de articulación entre la OSC o veeduría ciudadana con el equipo técnico de auditoría. La Contraloría Delegada Sectorial es la responsable de realizar la auditoría en cuestión, evaluar los insumos o aportes ciudadanos presentados por la OSC o veeduría ciudadana y elaborar la memoria de las mesas de trabajo entre las partes.

La auditoría articulada se rige –entre otros– por los principios de: confidencialidad, imparcialidad y objetividad de la OSC involucrada. Para ello, la OSC o veeduría ciudadana debe previamente firmar una nota sobre la inexistencia de conflicto de interés con el ente o sujeto auditado y se compromete a no divulgar los resultados de la fiscalización. El informe final de la auditoría (articulada) debe explícitamente mencionar los aportes de la ciudadanía. Según la funcionaria de la CGR de Colombia, en algunas ocasiones, se ha solicitado protección para veedores que han sido amenazados.

Finalmente, Carmiña Barbosa compartió la experiencia de la auditoría articulada del 2017 entre la CGR (Delegada para Infraestructura) y la veeduría ciudadana constituida por habitantes del municipio para el seguimiento al componente de viviendas del proyecto de reubicación y construcción del nuevo casco municipal de Gramalote en el departamento del Norte de Santander. El casco antiguo de Gramalote fue destruido por las lluvias torrenciales generadas por el fenómeno La Niña, en diciembre de 2010, lo que ocasionó un desprendimiento de tierra de una ladera de la colina y afectó a aproximadamente 975 viviendas y 1,100 familias. Los insumos o aportes ciudadanos incluyeron registros fotográficos y de video, así como observaciones puntuales.

La CGR efectúa hallazgos cualitativos y cuantitativos –estos últimos están asociados al daño del patrimonio, conllevando un proceso de responsabilidad fiscal. La auditoría articulada al Fondo de Adaptación vinculado al componente de reconstrucción de viviendas en Gramalote identificó 10 hallazgos en detrimento del patrimonio por aproximadamente 6,371 millones de pesos. Actualmente el caso se encuentra en proceso para dictaminar la responsabilidad fiscal (*Informe final de la Contraloría Delegada para Infraestructura Fondo de Adaptación 2017*).

En **Costa Rica**, la participación ciudadana en la CGR se ha enfocado en torno a tres ejes. El primer eje consiste en la atención a la ciudadanía, brindando respuestas a sus peticiones, consultas y denuncias ciudadanas. Para ello, se fortaleció el área de denuncias e investigaciones de la CGR y se procuró que la presentación de denuncias resultase más fácil de efectuar para la ciudadanía a través del sitio web institucional y de un aplicativo. El segundo eje se centra en la formación ciudadana, pues se requiere una ciudadanía capacitada para utilizar los mecanismos establecidos por la CGR y así poder contar con aportes ciudadanos relevantes. En este sentido, la CGR ofrece un curso virtual a la ciudadanía y desarrolló un manual para la participación ciudadana orientada a fiscalizar los fondos públicos, al tiempo que dicta otros cursos sobre formación de valores y prevención de la corrupción destinados a la niñez de 4 a 12 años –denominado ‘El Galardón de la Probidad’– y el programa ‘Contralores Juveniles’ que promueve veedurías estudiantiles en su entorno. El tercer eje corresponde a la fiscalización articulada mediante experiencias de auditoría de la CGR que involucran a la ciudadanía. Aquí cabe mencionar el programa ‘Cada Uno Cuenta’ de la CGR que comprende una etapa de formación en derechos y deberes ciudadanos y/o en el tema puntual escogido que esté vinculado a una auditoría específica (por ejemplo, sobre la ley de residuos sólidos o la legislación sobre parques nacionales); la realización de una mesa de diálogo y firma de acuerdos entre las autoridades locales y las comunidades o la población –a través de un grupo de ocho integrantes– y así solucionar un problema específico de su

comunidad. La CGR firma meramente como testigo de dicho acuerdo. La tercera fase consiste en el seguimiento de los acuerdos con las autoridades y la comunidad.

Ileana González compartió la experiencia de una fiscalización articulada realizada por la CGR de Costa Rica en 2018 sobre la calidad de la prestación de agua potable a grupos vulnerables. En este caso, una comunidad indígena participó en la identificación y la validación de los indicadores empleados por la CGR durante la auditoría en cuestión. Para ello, la CGR contrató como consultor a un antropólogo que asistió en la definición y operacionalización del concepto de vulnerabilidad y en el desarrollo de un protocolo de comunicación de la CGR con la población indígena. En tanto, la CGR procedió a realizar las visitas de campo para construir los indicadores a utilizar en el informe de fiscalización y luego organizó un taller de validación de dichos indicadores, constituyéndose en la segunda instancia de participación de la población indígena en esta fiscalización. El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (AyA), que se encarga de velar por el servicio y la calidad del agua potable en el país, también participó en dicho taller. Finalmente, una vez concluido el informe de fiscalización, la CGR visitó un conjunto de comunidades y promovió el empoderamiento ciudadano, compartiendo los resultados del informe y las observaciones dictadas por la CGR al AyA y motivó a la comunidad para que realizara monitoreo ciudadano. De acuerdo con Ileana González, esta experiencia evidencia que la participación ciudadana en fiscalización “enriquece las visiones y legitima el proceso pues la población comparte su realidad”.

Por otra parte, y debido a que no existe una ley sobre participación ciudadana en el país, Ileana González recalcó el compromiso y respaldo de la máxima autoridad de la EFS entre los factores que han sido fundamentales para avanzar esta temática al interior de la CGR de Costa Rica. Por último, la funcionaria de la CGR de Costa Rica enfatizó que los procesos de participación ciudadana en fiscalización promovidos desde la EFS deben diseñarse de manera colaborativa.

Finalmente, y complementando las observaciones efectuadas en el panel 1 por Diones Gomes de Rocha sobre **Brasil**, Bruno Sampaio compartió la experiencia del Observatorio Social de Brasil (OSB) en su relación con el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU). Indicó que el OSB es una red que articula a más de tres mil quinientas personas voluntarias integradas en observatorios ciudadanos para ejercer control social en más de 150 municipios de 17 estados del país.

Bruno Sampaio compartió una experiencia de cooperación entre el TCU y el OSB en torno al monitoreo de contrataciones públicas municipales. Entre los objetivos estratégicos del TCU hasta el 2021 figura incrementar el intercambio de información a través de actividades de cooperación y mejorar su comunicación y relación con la sociedad para fomentar el ejercicio del control social. En este contexto, se estableció un convenio de cooperación entre el TCU y el OSB en 2018 para el monitoreo del poder ejecutivo municipal en diversas ciudades de Brasil. El monitoreo se centró en examinar: 1) la transparencia de los ayuntamientos y su cumplimiento de la ley de acceso a la información pública y 2) el análisis de contratos públicos que involucraron recursos federales. Esta iniciativa involucró a 60 municipios y 60 observatorios sociales, como también a 180 observadores voluntarios y tres auditores del TCU.

La metodología de trabajo para llevar adelante esta cooperación entre el TCU y el OSB consistió en cinco etapas: 1) el TCU realizó dos cursos de capacitación a distancia con personas voluntarias del OSB; 2) los voluntarios mapearon aspectos específicos del portal de transparencia de las prefecturas y realizaron un número limitado de solicitudes de información sobre contratos que involucraban recursos federales; 3) todo el trabajo de OSB fue compartido con el TCU, 4) quien efectuó el control de calidad de las opiniones de los voluntarios y de las evidencias recopiladas; y 5) se consolidaron los resultados.

7.1. Lecciones extraídas de las experiencias de país

Las prácticas y experiencias sobre participación ciudadana en fiscalización compartidas durante ambas sesiones reflejaron un amplio espectro de actores de la sociedad civil: Organizaciones de la Sociedad Civil en la planificación participativa de la AGN en Argentina; personas que utilizan el canal de denuncias de la CGR en Chile, y veedurías ciudadanas (es decir, grupos de veedores) en las auditorías articuladas de la CGR en Colombia. Además, cabe mencionar a los observatorios ciudadanos en Brasil y a los miembros de comunidades indígenas en la auditoría de la CGR de Costa Rica. En tanto que, en la experiencia argentina la participación se concentra en las OSC de la ciudad capital, en Colombia y Brasil, los participantes pertenecían a diversas regiones del país. Los ejemplos sobre la participación de personas con discapacidad y de miembros de comunidades indígenas en una auditoría específica de la AGN de Argentina y de la CGR de Costa Rica, respectivamente, demuestran la relevancia de involucrar a grupos vulnerables en los procesos de fiscalización.

Asimismo, el procedimiento de planificación participativa de la AGN de Argentina, el Consejo de Asociaciones de la Sociedad Civil (COSOC) de la CGR de Chile, la práctica de auditoría articulada en la CGR de Colombia y el canal de denuncias de la ASF de México son mecanismos institucionalizados de participación ciudadana en las EFS. Ello contrasta con la experiencia de la auditoría de la CGR de Costa Rica sobre la calidad de la prestación del servicio de agua potable a grupos vulnerables que involucró a miembros de comunidades, constituyendo un ejercicio innovador, el cual no necesariamente se ajustaba a una práctica reglamentada que la sustentara al interior de la institución.

De la experiencia compartida por la servidora pública de la CGR de Costa Rica se desprenden una serie de lecciones relevantes:

- a) La posibilidad de experimentar e innovar más allá de la existencia o no de un marco normativo sobre participación ciudadana en el país o de procedimientos específicos en la EFS. Es decir, la ausencia de un reglamento interno en la EFS no debe constituir un impedimento para realizar pilotos que permitan explorar y extraer lecciones. Otro ejemplo de ello es la planificación participativa de la AGN, que se remonta al 2002 pero fue reglamentada recién en el 2014;
- b) La oportunidad generada por los compromisos internacionales asumidos por las EFS. En este caso fue el compromiso de la EFS de fiscalizar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que permitió involucrar a grupos vulnerables para ‘no dejar a nadie rezagado’;
- c) La importancia de ser flexible y adecuar los procedimientos internos de la EFS para que no constituyan un obstáculo para la participación de ciertos grupos de la sociedad. Un aprendizaje importante para la CGR fue la logística al momento de planificar el taller con las comunidades indígenas. Si bien la organización de talleres es habitual para la CGR pues posee un centro de capacitación, en esta ocasión se constituyó en un desafío dada la necesidad de cubrir los costos asociados al traslado de los miembros de las comunidades indígenas durante su visita a la sede de la CGR para el taller de validación de los indicadores empleados para la auditoría en cuestión. La CGR reconoció todos los costos de transporte, estadía y alimentación a los miembros de las comunidades indígenas, pero dado que posee procedimientos muy formales, se requirió un razonamiento jurídico para atender esta cuestión e involucrar al personal de diversas áreas de la CGR;
- d) El involucramiento de intermediarios para facilitar el diálogo entre las partes. La CGR de Costa Rica contrató a un antropólogo como consultor para definir las dimensiones o condiciones asociadas al concepto de vulnerabilidad de las comunidades en cuestión, pero también para adoptar un protocolo de comunicación entre la EFS y las comunidades indígenas –con el fin por ejemplo de asegurar

el respeto a sus costumbres y autorización para tomar fotos– y para brindar asistencia durante el ejercicio de auditoría;

- e) La participación en diversos momentos durante el ejercicio de la auditoría. El equipo de auditoría concibió la participación como una dimensión transversal a toda la auditoría en cuestión. Es decir, se previó la participación de las poblaciones indígenas desde el inicio hasta la conclusión de esta fiscalización, y promovió la interacción con las comunidades indígenas en tres momentos: la visita de campo para recolección de datos, el taller de validación de los indicadores y la presentación del informe final;
- f) El reconocimiento de no generalizar sobre un perfil único u homogéneo de ‘ciudadanía’. Las y los ciudadanos poseen diferentes creencias, preferencias, y opiniones por ejemplo sobre cuál es su concepción de una buena calidad de vida, o la importancia del agua para las comunidades indígenas. Es fundamental que las EFS y sus equipos responsables sobre participación ciudadana realicen un diagnóstico de los perfiles de los actores de la sociedad civil para su efectiva participación.

Esta experiencia demuestra que no importa el tamaño y los recursos de las EFS sino la voluntad de sus autoridades para experimentar. Cabe señalar que la experiencia compartida de Costa Rica no constituye una práctica habitual en la CGR, pues no se espera que la participación ciudadana en fiscalización ocurra siempre, en todo momento y lugar, pero se reconoce que es necesario estar atento al contexto para explorar determinadas oportunidades.

La experiencia colombiana evidenció la importancia de vincularse con la sociedad civil y potenciar los mecanismos existentes de contraloría social establecidos por la normativa nacional, por ejemplo, la ley de veedurías ciudadanas. A su vez, ello plantea interrogantes sobre la vinculación y colaboración de otras EFS de la región con los mecanismos existentes de contraloría social en el país.

Además, la práctica de la auditoría articulada de la CGR de Colombia ilustra cómo se podría mitigar el riesgo en torno al potencial sesgo generado por la sociedad civil en su interacción con la EFS –esgrimido por ciertos servidores de las EFS. En esta práctica, la CGR requiere que la OSC o veeduría ciudadana firme una nota de inexistencia de conflicto de intereses –entre otros resguardos– con el sujeto auditado, previo a su involucramiento en una auditoría articulada.

Finalmente, la experiencia colombiana constituye un ejemplo de cómo reportar sobre los aportes ciudadanos en la fiscalización, los resultados en términos cualitativos y cuantitativos y su potencial impacto. Y, de esta manera, demostrar el valor agregado de las EFS más allá del número de auditorías o hallazgos, resaltando su contribución a la rendición de cuentas.

La experiencia chilena enfatizó el valor de promover estudios e investigación como parte de la política de participación ciudadana de la CGR de Chile, que es una cuestión aun ausente en la mayoría de las EFS. De hecho, la exposición sobre la experiencia de Chile fue la única que compartió datos cuantitativos –específicamente vinculados al uso del canal de denuncias.

Más allá de la importancia que la EFS promueva la participación ciudadana en la fiscalización, la CGR de Chile compartió el ejemplo de una fiscalización sobre mecanismos de participación ciudadana en la administración pública chilena como ámbito de fiscalización para las EFS en los que se podría involucrar a la ciudadanía. Ello ha sido aún poco explorado por la mayoría de las EFS de la región. La experiencia chilena también evidenció la importancia de ir más allá de la formación o capacitación a la ciudadanía y crear una red o comunidad de práctica –a través de la Comunidad de Contralores Ciudadanos– que permita aplicar los conocimientos

adquiridos y no asumir que la impartición de capacitación a la ciudadanía es suficiente para realizar control. Por último, se subrayó la importancia de considerar no sólo el beneficio social de la participación ciudadana en fiscalización sino también el beneficio para la propia EFS al promover acciones al respecto, que sirva para identificar indicadores de desempeño y resultados al interior de la EFS.

La experiencia argentina demostró el mérito de la participación ciudadana en fiscalización al impulsar otra dimensión (la accesibilidad) u otra mirada a la temática de transporte desde la perspectiva de personas con discapacidad, y su contribución a hallazgos específicos al respecto que se reflejaron en el informe final de auditoría.

Finalmente, la experiencia mexicana plantea la participación ciudadana en la fiscalización como una oportunidad para potenciar el ecosistema de rendición de cuentas.

En resumen, los desafíos registrados en el siglo XXI, reclaman que las instituciones públicas colaboren con otras partes interesadas, sean innovadoras, se enfoquen en resultados, y que utilicen el conocimiento. Estas características también requieren estar presentes entre las EFS que, además, deben contribuir a la efectividad del ecosistema de rendición de cuentas más amplio.



USO DE INFORMES DE FISCALIZACIÓN PARA LA INCIDENCIA DEMOCRÁTICA EN LO PÚBLICO

El tercer día del seminario inició con la sesión sobre “Utilización de informes de fiscalización para la incidencia en lo público”, que fue moderada por Janet Oropeza, investigadora de Fundar. El panel contó con la participación de Viridiana Ríos, académica y fundadora del colectivo Fuiste Tú; Maylí Sepúlveda, coordinadora general de la ONG ControlaTuGobierno, A.C.; y Manuel Henríquez, investigador del Observatorio del Gasto Fiscal de Chile y quien previamente se desempeñó como profesional de área de estudios e inteligencia de negocios de la CGR de Chile. Más allá de la disposición al público de la información y productos de fiscalización generados por las EFS, esta sesión procuró examinar cómo la sociedad civil aprovecha dichos insumos de las EFS como otra manera de evaluar el impacto de la labor de fiscalización.

Viridiana Ríos compartió un informe recientemente publicado por Oxfam México y que se titula “La otra mafia del poder. Corrupción y desigualdad de datos en México”, el cual se basó en datos de la ASF para identificar quiénes se veían más afectados por la corrupción en México desde una perspectiva del nivel de ingreso de las personas.¹¹ A partir de un análisis del monto de ‘dinero perdido’, es decir, fondos no recuperados o sobre los cuales se desconoce su uso conforme a los informes de la ASF, dicha investigación concluyó que “se pierde más dinero en los programas con mayor potencial redistributivo, en las regiones más pobres y en aquellas políticas más útiles para combatir la pobreza tales como las políticas y los servicios de salud, educación y

¹¹ Ver Viridiana Ríos, La otra mafia del poder. Corrupción y desigualdad en México, Oxfam México 2020. Disponible en https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/La%20otra%20mafia%20del%20poder_0.pdf

desarrollo social”. Cabe aclarar que las irregularidades reportadas en los informes de fiscalización no siempre significan que se hayan sustraído los recursos o que exista dolo, sino que obedece a una falta de profesionalización del servidor público quien, por ejemplo, lleva múltiples cuentas bancarias en vez de una cuenta única, o que no sabe realizar un proceso de contratación.

Según Viridiana Ríos, la idea de que la gran fuente de corrupción son los programas de infraestructura no se sostiene en los hechos y lo ilustró con datos extraídos de la labor de la propia ASF. En este sentido, el análisis indicó que 53% de los fondos públicos cuyo uso no ha podido ser aclarado o comprobado ante la ASF se centra en gastos de tres partidas específicas: educación, salud y desarrollo social. Más aún, conforme a esta investigación, el porcentaje de irregularidades detectadas en educación pública equivalen a una tercera parte de la totalidad del presupuesto destinado al ramo de educación pública en México. De esta manera, y a partir del análisis y evidencia generada con base en los datos publicados por la ASF, la investigación visibilizó el efecto diferenciado de la corrupción, pues afecta más a quienes menos recursos poseen, así como a recursos destinados para garantizar derechos.

A modo de conclusión, la académica señaló que no es suficiente el análisis de datos generados por los órganos de fiscalización, sino que también se requiere la movilización social (de las víctimas) para la resolución de los problemas identificados por dichos informes de fiscalización. En este sentido, resaltó que poca gente se suele sentir agraviada por el dato sobre el monto de dinero perdido si se comparte de manera abstracta, y sin contextualizar y aterrizar a las realidades de las comunidades para que entiendan, por ejemplo, el número de escuelas que se podrían construir en sus comunidades.

Manuel Henríquez, del Observatorio del Gasto Fiscal (OGF) de Chile, una organización de la sociedad civil dedicada al análisis de información pública en materia del gasto, compartió su experiencia en torno al uso de datos generados por la CGR de su país. Basado en el trabajo de su organización en el uso de datos abiertos y en publicar información de manera amigable a la ciudadanía, Manuel Henríquez señaló algunos retos para acrecentar la difusión y el uso de la información y los productos de las EFS.

En este sentido, se valoró que la CGR de Chile divulgara una publicación anual con estadísticas sobre el número de observaciones y hallazgos emitidos en sus informes del año anterior correspondientes a cada institución pública auditada y los niveles de complejidad de dichas observaciones –en términos de su magnitud y riesgo. Sin embargo, Manuel Henríquez subrayó la importancia que las EFS no sólo emitan recomendaciones, sino que den seguimiento si efectivamente se implementan y transparentar dicha información, pues ello podría contribuir a acrecentar el nivel de confianza ciudadana en ciertas instituciones públicas. De lo contrario, si las EFS sólo publican los hallazgos u observaciones, se incrementa la desconfianza ciudadana en las instituciones públicas.

Además, se resaltó el portal GEO-CGR que divulga información georreferenciada de obras públicas ejecutadas en Chile. Este portal de la CGR fue clave para el desarrollo de la iniciativa del OGF titulada “Rally de datos en la calle” realizada en 2018 y 2019, que procuró promover la participación ciudadana en la vigilancia de lo público a partir del uso de datos del portal de la CGR y del portal del Ministerio de Obras Públicas, complementándolo con visitas a los sitios de las obras en cuestión.

Finalmente, se mencionaron dos investigaciones basadas en datos de la CGR: 1) el análisis sobre el comportamiento del gasto municipal en tiempos electorales, que evidenció un incremento significativo de gastos en la contratación de personal y en las transferencias a beneficiarios en periodos electorales; y 2) el análisis vinculado a las compras municipales en materia de publicidad, que identificó ciertas áreas opacas al respecto.

Maylí Sepúlveda compartió la experiencia de la ONG ControlaTuGobierno en el uso de informes de auditoría de la ASF para incidencia en políticas públicas. En este sentido, se mencionaron tres proyectos: 1) la revisión de 222 informes de la ASF a la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) entre 2000 y 2016; 2) la auditoría social a la planta de tratamiento de aguas residuales de San Mateo Huitzilzingo y el acompañamiento a 200 ejidatarios o campesinos que revistió irregularidades, y condujo a la presentación de una denuncia ante la ASF y ante la Secretaría de la Función Pública (SFP); y 3) la auditoría social a los programas y obras públicas de saneamiento de la Ciudad de México entre 2013 y 2018.

Los datos y la información de la ASF utilizados en dichos proyectos registraron hallazgos comunes en los tres casos: la inexistencia de archivos o expedientes únicos sobre a qué necesidad respondió la obra; la ausencia de estudios de factibilidad ambiental, social, técnica y económica; la falta de consultas a la población para ver si estaban de acuerdo con la construcción de la obra; etc. Asimismo, se señaló que ciertos informes de auditoría suelen reportar los mismos hallazgos y emitir las mismas recomendaciones en diversas oportunidades sin registrarse cambios en los entes fiscalizados. Por ende, se planteó el interrogante sobre el alcance de la labor de las EFS. En este sentido, se remarcó la importancia que las EFS se articulen con otras instancias del ecosistema de rendición de cuentas para que el impacto de su trabajo sea mayor y aprovechar mejor la información generada por las múltiples instituciones de control. Al respecto, Maylí Sepúlveda compartió el repositorio sobre información vinculada a la situación del agua y saneamiento de México en el sitio web de ControlaTuGobierno que contiene documentos de evaluación o control de diversas instituciones públicas del sistema de rendición de cuentas a nivel federal: la ASF, la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).¹²

Maylí Sepúlveda cuestionó la idea sobre la apatía de la ciudadanía para participar. En este sentido, señaló que gran parte de la población vive en condiciones de precariedad y debe subsistir diariamente por lo que no inicia el día pensando qué va a ir a auditar. Es decir, la gente participa cuando ve que sus derechos son avasallados. Por último, la coordinadora general de ControlaTuGobierno rescató la importancia de las vivencias y saberes populares que aporta la gente a la labor de fiscalización y destacó la labor de intermediación de OSC para que las y los integrantes de las comunidades aprovechen los informes de auditoría.

A partir del uso de datos de EFS por una académica, un centro de pensamiento y una organización civil orientada a la incidencia en dos países de la región, se ilustró el potencial impacto de la labor fiscalizadora cuando es utilizada por terceras partes. La investigación promovida por Oxfam México permitió utilizar los datos de la ASF para cuestionar ciertos supuestos sobre el sector de infraestructura como el principal foco de falta de integridad en términos del volumen de fondos no justificados, y re-enfocar la atención en torno a los programas de inversión de áreas como educación, salud y desarrollo social.

Otra cuestión fundamental abordada durante esta sesión fue la manera en que se presenta la información o los datos de fiscalización. A pesar del enorme volumen de recursos involucrados sin poder ser justificados ante la ASF, dichos datos abstractos no suelen interpelar a las personas; por ello, importa cómo se presentan los datos de fiscalización. Además, se requiere complementarlo con la movilización social de aquellas personas más afectadas para intentar evitar que los mismos problemas sigan ocurriendo. En este sentido, la experiencia del Rally de Datos en la Calle de Chile ejemplifica que es insuficiente publicar los datos de la EFS en un portal para su aprovechamiento sino va acompañada de una campaña deliberada de involucramiento de las personas que podrían ser potenciales usuarios. Esta es la tarea pendiente de las EFS que suelen limi-

¹² Ver ControlaTuGobierno, Repositorio, <https://controlatugobierno.com/repositorio/>

tarse a difundir los productos de fiscalización y su contenido sin explorar quiénes y cómo lo podrían utilizar.

Por último, esta sesión recalcó la importancia del rol desempeñado por las OSC como intermediarios para acercar la labor de fiscalización a las comunidades, así como la necesidad de involucrar a los beneficiarios finales del control: los miembros de las propias comunidades.

Aunque no fue abordado en el seminario, es importante decir que otros usuarios de la información de fiscalización son el periodismo y otros organismos de control. Si bien suele resultar difícil atribuirlo como resultado directo de las EFS, es posible demostrar que los datos que generan han contribuido a la labor de otros actores. No obstante, las EFS suelen considerar que este tipo de reporte de resultados que se requiere para demostrar el impacto de la fiscalización y su contribución en la rendición de cuentas no es necesariamente su responsabilidad.



EJES DE DISCUSIÓN TRANSVERSALES AL SEMINARIO

A continuación, se exploran en más detalle tres cuestiones que fueron abordadas a lo largo del seminario y que constituyen elementos a tener en cuenta para avanzar los esfuerzos sobre participación ciudadana en la fiscalización por parte de las EFS de la región: 1) las falsas disyuntivas sobre participación ciudadana en la fiscalización; 2) las limitaciones del canal de denuncias como mecanismo dominante para la participación ciudadana; y 3) la oportunidad de promover metodologías colaborativas de participación ciudadana a través del involucramiento de las EFS en la Alianza para el Gobierno (u OGP por sus siglas en inglés).

9.1. Desmitificando falsas disyuntivas sobre participación ciudadana en la fiscalización

Durante el seminario internacional se plantearon dos cuestiones relevantes para las EFS que podrían ser susceptibles de verse afectadas por la participación ciudadana en la fiscalización: a) la independencia de la EFS y b) el carácter técnico de la labor fiscalizadora.

Algunas y algunos funcionarios de las EFS esgrimen que la participación de la ciudadanía –incluidas las organizaciones de sociedad civil– podría afectar la independencia de las EFS que está reconocida en la Declaración de INTOSAI de México (ISSAI 10). En este caso, se parte del supuesto que los intereses de la ciudadanía o de las OSC podrían sesgar la labor de fiscalización. Por otra parte, se suele resaltar el carácter eminentemente técnico de las EFS, en contraposición con la ausencia de este tipo de saberes en la ciudadanía. Si bien la independencia de las EFS y el carácter técnico de su labor fiscalizadora son importantes, dichos planteos generan falsas disyuntivas entre ‘fiscalización’ y ‘participación ciudadana’.

No obstante, la independencia de las EFS no es incompatible con la participación ciudadana. En el plano conceptual, se destacó que la independencia de las EFS debía ser entendida como una garantía de que las

instituciones públicas controladas no interferirían en sus funciones, lo cual no implicaba que las EFS debían mantenerse ajenas a las demandas de la ciudadanía.

Por otra parte, y conforme a una revisión de las experiencias de participación ciudadana de las EFS de América Latina, Joaquín Capraro enfatizó que no existe evidencia que sustentara o corroborara los temores que solían plantear ciertos funcionarios de las EFS. De hecho, las experiencias compartidas en el seminario internacional como la de la Auditoría General de la Nación (AGN) de Argentina y de la Contraloría General de la (CGR) de Colombia, que han implementado prácticas de participación ciudadana desde inicios de este siglo, no han registrado problemas de autonomía en su labor fiscalizadora.

Por el contrario, la interacción con la ciudadanía podría contribuir a salvaguardar la independencia de las EFS frente a posibles interferencias políticas. En este sentido, las principales causales que suelen afectar la independencia de las EFS –por ejemplo, a nivel subnacional en Brasil y México– es un modelo de selección de las máximas autoridades que no se caracteriza por la idoneidad e independencia de las y los candidatos, sino por la distribución de cargos entre partidos políticos, lo que coloquialmente se denomina “cuotas y cuates”. En contraste, se resaltó la designación del auditor superior del Estado de Jalisco mediante un proceso propuesto por el Comité de Participación Social del sistema estatal anticorrupción al Congreso del Estado, que sirvió para brindar mayor legitimidad.

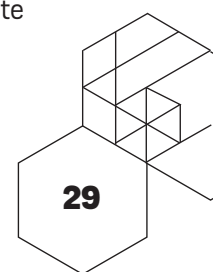
Entonces, durante el seminario, se remarcó que no se debe confundir la independencia con el aislamiento. Como señaló la funcionaria de UNDESA, hoy en día, en sintonía con las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible #16 sobre Paz, Justicia e Instituciones Sólidas que enfatizan la transparencia, participación pública y la rendición de cuentas, no se conciben instituciones de control democrático efectivas en el cumplimiento de su mandato distantes de la sociedad.

En cuanto al segundo de los prejuicios sobre la participación ciudadana en el ámbito de las EFS, es decir, el de la imposibilidad de la ciudadanía de involucrarse debido al carácter técnico de la labor de fiscalización, se subrayó que lo que se procura no es la sustitución de roles y saberes sino su complementariedad. En este sentido, se hizo hincapié en que la tarea de fiscalización es complementada y potenciada por los aportes de la ciudadanía –la cual alcanza un amplio abanico de actores: desde la ciudadanía de a pie, organizaciones de defensa de derechos, centros de pensamiento ‘think tanks’, asociaciones profesionales, y organizaciones comunitarias, entre otras. Dicho de otra manera, la contraloría social no sustituye el control fiscal y su labor técnica, sino que le brinda cierta información desde una perspectiva ciudadana. Algunos ejemplos ilustrativos son las experiencias presentadas por parte de las funcionarias de la AGN de Argentina, la CGR de Colombia, y la CGR de Costa Rica en el seminario internacional descritas anteriormente.

9.2. Limitaciones del mecanismo de denuncia como principal práctica de participación ciudadana en la fiscalización

El mecanismo de las denuncias ciudadanas es la práctica de participación ciudadana más ampliamente implementada por las EFS de la región. Sin embargo, dicha práctica corresponde al nivel básico del modelo de madurez de participación ciudadana propuesto en la Declaración de la Asamblea General de la OLACEFS de Punta Cana (2016).

Por otra parte, existen desafíos –en términos de su uso, su densidad (o volumen de denuncias gestionadas) y su grado de inclusión– que plantean el interrogante sobre la conveniencia de que las EFS prioricen este mecanismo de participación ciudadana.



Durante el seminario internacional, integrantes de organizaciones de la sociedad civil mexicana compartieron sus impresiones sobre las experiencias de presentar denuncias ante la EFS de la Federación y de una entidad federativa en México, respectivamente. Dichas experiencias evidenciaron el reto en torno a los tiempos y requisitos –por ejemplo, la presentación de documentación de soporte e incluso la estimación del monto afectado por una potencial irregularidad– que podría constituir una barrera para la participación de la ciudadanía de a pie. Además, la presentación de una denuncia puede constituir un acto complejo para quien la presenta. Ello requiere una actitud de empoderamiento de la persona; por ende, es fundamental disponer de un menú de prácticas de participación ciudadana conforme a las características de las y los potenciales usuarios de dichos mecanismos.

Por otra parte, un funcionario de una EFS de América del Sur planteó los retos vinculados a la gestión de las denuncias. Más allá del desconocimiento del canal para denuncia ante la EFS por parte de un amplio segmento de la población, se resaltó que existe una falta de conocimiento por parte de la sociedad sobre las facultades de las EFS, lo cual redundaba en que un porcentaje significativo de las denuncias presentadas sea finalmente desestimado. También se señaló que el incremento en el número de denuncias no necesariamente iría acompañado de mayor número de acciones de fiscalización debido a los recursos limitados de las EFS. Finalmente, acotó que “Por ejemplo, si la CGR recibe una cantidad de denuncias sobre la entrega de canastas solidarias en el contexto de la pandemia, no se revisará una por una, sino que se toman todas y se archivan, pero se realiza una auditoría sobre dicha cuestión. Es decir, no se va a revisar si se entregó la canasta a la persona que reclamó o presentó la denuncia, pero con los recursos limitados de la CGR se busca incidir en dicha temática de manera tal que lo auditado permita identificar hallazgos más trascendentes en beneficio de la sociedad en su conjunto”. Esto planteó el interrogante sobre las expectativas de la ciudadanía y de la EFS al momento de establecer mecanismos de participación ciudadana.

Por último, y a la luz del análisis del perfil de la persona que suele presentar denuncias más frecuentemente (una persona de sexo masculino, mayor de 25 años y con estudios secundarios o terciarios) ante la CGR de Chile, se cuestionó el grado de inclusión del canal de denuncias como mecanismo dominante para la participación ciudadana en la fiscalización. En este sentido, la generación y el análisis de dichos datos permiten repensar cómo llegar a aquellas personas a través de otros mecanismos o prácticas de participación ciudadana en la fiscalización. De hecho, durante el seminario, se compartieron diversas prácticas de participación que van más allá de la denuncia ciudadana, a través de las experiencias de varios países –como Argentina, Colombia o Costa Rica. En conclusión, es fundamental que las EFS de la región se planteen progresivamente adoptar mecanismos más avanzados de participación ciudadana, siempre desde una reflexión de para qué se implementará dicho mecanismo, cuál será su resultado esperado en la labor de fiscalización, y qué cambios institucionales deben realizarse al interior para su buen funcionamiento.

9.3. La Alianza para el Gobierno Abierto: Una oportunidad para profundizar la participación ciudadana en fiscalización por parte de las EFS

En el seminario, se resaltó el valor de profundizar la vinculación entre EFS y la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) para avanzar la participación ciudadana en fiscalización en la región, al tiempo que se compartieron los compromisos de las EFS en los planes nacionales de gobierno de Argentina y de Perú.¹³

¹³ De hecho, Patricia Guillen Nolasco, subgerente de participación ciudadana de la CGR de Perú se desempeñó previamente como punto de contacto de Perú en OGP. José Antonio García, coordinador para América Central y del Norte de la Unidad de Apoyo de OGP, participó en la mesa de trabajo #3 del seminario internacional.

Como parte de su reciente campaña “Respuesta Abierta y Recuperación Abierta”, OGP ha reconocido la importancia de las EFS y otras instituciones de control para identificar y mitigar los riesgos en el uso de poderes y en la movilización de recursos extraordinarios relacionados con las medidas económicas y sociales para afrontar la pandemia del COVID-19 y sus consecuencias.¹⁴ La evolución de la agenda de OGP hacia una óptica de Estado Abierto ha generado espacios para dicho reconocimiento.¹⁵

Pese al número aún limitado de casos, los planes nacionales de gobierno abierto de algunos países de la región incluyen compromisos por parte de sus EFS. Estos compromisos pueden ser el germen para fortalecer sistemas integrales de rendición de cuentas.

En Argentina, el tercer plan nacional (2017–2019) incluyó un compromiso para realizar capacitación y talleres de participación sobre temáticas identificadas conjuntamente entre los equipos técnicos de la AGN y la sociedad civil conforme al plan anual de auditorías ya aprobado. Esta primera experiencia llevó a un segundo compromiso en el cuarto plan (2019–2021) para avanzar la participación ciudadana en el seguimiento a las recomendaciones de las auditorías, que es una cuestión clave para una rendición de cuentas efectiva.

Con un potencial transformador significativo, el compromiso de la Contraloría General de la República (CGR) en el cuarto plan de acción de Perú (2019–2021) consiste en promover el control social mediante el seguimiento a la ejecución de proyectos de infraestructura, a través de la plataforma INFOBRAS, que incluye información geo-referenciada de inversión, gasto y ejecución de obras. Este compromiso requiere la interoperabilidad de tres sistemas de información pública sobre planificación, ejecución de recursos y proyectos, y control: 1) el sistema de administración financiera (SIAF); 2) el de inversiones públicas (SNIP), gestionados por el Ministerio de Economía y Finanzas; y 3) el sistema electrónico de contrataciones del estado (SEACE), gestionado por el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE). Con dicha información, la ciudadanía puede ejercer control social y alertar sobre posibles desviaciones.

Con respecto al valor agregado de OGP para las OSC y EFS, como señaló Joaquín Caprarulo: “La participación en OGP estimula un mayor grado de receptividad de las demandas de la sociedad debido a la envergadura y visibilidad internacional de esta alianza, y el prestigio de sus metodologías y de quienes componen dicho espacio, reduciendo los niveles de desconfianza a propuestas provenientes de sociedad civil”. Asimismo, se destacó que el proceso de co-creación de los compromisos significa que las OSC no son meras invitadas, sino protagonistas en co-liderar dicha iniciativa y, por tanto, las relaciones de poder resultan menos desiguales y los espacios de participación menos acotados que aquellos impulsados desde las EFS.

Por otra parte, OGP ofrece a las EFS la oportunidad de nutrirse de prácticas innovadoras de gobernanza abierta que vayan más allá de canales de denuncias y mecanismos de consulta a lógicas colaborativas, para interactuar con un amplio espectro de actores nacionales e internacionales, y potenciar el impacto de la labor de control, articulándose con otras instancias del ecosistema de rendición de cuentas.

¹⁴ Ver Sanjay Pradhan, “Billones de dólares en estímulos y redes de seguridad en beneficio de todos: Medidas esenciales que podemos tomar ahora,” OGP blog post, 24 de julio de 2020. Disponible en <https://www.opengovpartnership.org/es/stories/making-trillion-dollar-stimulus-and-safety-nets-work-for-all-the-essential-steps-we-can-take-now/> y Mia Katan, “Que no se escape el dinero: Cómo construir mecanismos de supervisión de los paquetes de estímulos”, OGP blog post, 1 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/stories/dont-let-cash-slip-away-how-to-build-strong-government-oversight-of-stimulus-spending/>

¹⁵ Ya en la Cumbre de OGP en Londres (2013), la iniciativa de auditorías participativas impulsada por la Comisión de Auditoría de Filipinas recibió el premio del público. Commission on Audit, Republic of the Philippines, “COA’s Award-Winning Transparency Project Turns One”, diciembre de 2013. Disponible en <https://www.coa.gov.ph/index.php/2013-06-19-13-07-50/news-releases/103-coa-s-award-winning-transparency-project-turns-one>

RECOMENDACIONES PARA UNA AGENDA NACIONAL Y REGIONAL CONJUNTA ENTRE EFS Y SOCIEDAD CIVIL SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN FISCALIZACIÓN

Durante la tercera jornada del seminario internacional se organizaron cinco mesas de trabajo paralelas con servidores públicos de EFS y de otras dependencias públicas y órganos autónomos, miembros del poder legislativo de México, y especialistas de la sociedad civil para construir propuestas que permitieran avanzar la agenda a futuro, basadas en las experiencias y reflexiones compartidas durante los paneles. Los temas que las mesas de trabajo abordaron fueron: 1) transparencia, acceso a la información, comunicación y capacitación de las EFS; 2) género, participación ciudadana y fiscalización; 3) medición de la eficacia de los mecanismos de participación en fiscalización; 4) cómo avanzar la participación ciudadana en la ejecución y seguimiento de auditorías; y 5) reconstrucción: retos y desafíos de una fiscalización participativa.

A continuación, se comparten las principales recomendaciones realizadas en cada una de las cinco mesas de trabajo.¹⁶

Mesa 1 Transparencia, Acceso a la Información, Comunicación y Capacitación de las EFS

- a. Reportar públicamente datos vinculados a la implementación y los resultados de los mecanismos y la política de participación ciudadana en fiscalización por parte de la EFS;
- b. Transparentar los datos sobre el tratamiento y seguimiento de las denuncias ciudadanas en fiscalización por parte de la EFS, así como su aprovechamiento en relación con el programa anual de auditorías de la EFS;
- c. Si bien se reconocieron avances en la divulgación del programa anual de auditorías de las EFS, se necesita transparentar otras decisiones vinculadas a la planeación anual de la EFS como, por ejemplo, los criterios utilizados para modificaciones al programa anual de auditorías cuando se efectúan bajas, ajustes o incorporaciones sobre auditorías específicas. Asimismo, se requieren hacer públicas las decisiones y los criterios empleados al momento de seleccionar el tipo de auditoría (financiera, legal/ de cumplimiento, y/o de rendimiento/ desempeño) a efectuar a una determinada institución o programa;

¹⁶ Las recomendaciones fueron agrupadas conforme a las temáticas de las cinco mesas con el fin de facilitar su lectura, aunque algunas de ellas se plantearon en las otras mesas de trabajo paralelas. Asimismo, se refleja un número limitado de recomendaciones efectuadas durante los paneles previos del seminario internacional para brindar mayor coherencia a esta relatoría.

- d. Ciudadanizar el lenguaje de los productos de fiscalización –en sintonía con las iniciativas del uso de lenguaje simple y claro– para facilitar su comprensión y uso por diversos segmentos de la sociedad;
- f. Brindar información sobre el seguimiento por parte de las EFS de las observaciones en torno a situaciones recurrentes identificadas en los informes de auditoría y las medidas adoptadas por los sujetos auditados;¹⁷
- g. Documentar y comunicar los resultados de la fiscalización, pues la gente usualmente no comprende qué ocurre luego que las EFS han detectado irregularidades y explicar el rol de las EFS y cómo se articulan con otras instancias del sistema de rendición de cuentas para un efectivo control; y
- h. Mejorar la calidad de la información en fiscalización para que ésta sea oportuna, accesible y comparable.¹⁸

Mesa 2 Género, participación ciudadana y fiscalización

- a. Impulsar la transversalización de la perspectiva de género y la participación de las mujeres en la fiscalización a nivel local y federal, debido a que en México y los países de la región latinoamericana no se ha avanzado de forma significativa en ello;
- b. Promover que la OLACEFS: a) impulse mecanismos para el avance de las mujeres, así como políticas y programas de igualdad y no discriminación en las EFS de la región; b) aliente el desarrollo de herramientas metodológicas para incorporar el enfoque de género en los procesos de fiscalización; c) fortalezca las alianzas con entidades internacionales y regionales para la igualdad y el empoderamiento de las mujeres con la OCDE, ONU Mujeres y CEPAL;
- c. Fomentar el lenguaje inclusivo en los productos de fiscalización de las EFS para avanzar en la incorporación de la perspectiva de género;
- d. Se requiere no sólo fiscalizar las políticas y programas públicos dirigidos a las mujeres, sino promover que todos los programas fiscalizados por las EFS contengan el enfoque de género;
- e. Examinar el grado de inclusión de los mecanismos de participación ciudadana en fiscalización desde una perspectiva de género. Por ejemplo, una de las panelistas compartió datos cuantitativos sobre

¹⁷ En este sentido, se subrayó la importancia que las EFS reporten sobre el cumplimiento total, parcial o nulo de sus recomendaciones, así como de los procedimientos – cuando corresponda – adoptados por incumplimiento de dichas recomendaciones y quiénes son responsables del seguimiento. Para acceder a detalles sobre el cumplimiento y las medidas adoptadas en caso de que las instituciones auditadas no cumplan, se enfatizó que la ciudadanía requiere efectuar solicitudes de información, lo cual conlleva un periodo de tiempo establecido por ley.

¹⁸ En México, la funcionaria responsable de transparencia y acceso a la información en la ASF comentó que la divulgación de informes de auditoría forma parte de las obligaciones de transparencia conforme a la legislación en la materia. Además, la funcionaria de la ASF destacó que hoy día es posible acceder a las versiones públicas de los expedientes en las etapas del proceso de auditoría concluidas sin aguardar a completar todo el proceso de fiscalización. Por otra parte, dijo que anualmente la ASF recibe aprox. 1200 solicitudes de información pública, 50% de las cuales versan sobre funciones sustantivas como informes, observaciones, acciones, recuperaciones y procedimientos resarcitorios. No obstante, un funcionario de un Instituto de Acceso a la Información Pública en México aclaró que el cumplimiento del 100% en materia de obligaciones de transparencia no resuelve el problema de acceso a la información porque la gente sigue realizando solicitudes sobre información básica, lo que evidencia que no siempre se brinda información de utilidad para las personas. Asimismo, se compartieron ciertos retos en torno a la transparencia activa. Al respecto, se señaló que, en el caso de la Ciudad de México, ocho de cada diez recursos de revisión –presentados ante el Instituto de Información responsable de velar por el derecho de información– son sobre obligaciones de transparencia. Esto evidencia una desconexión entre la información que los sujetos obligados reportan que está disponible al público pero que no es suficientemente accesible para las personas.

el perfil de las personas usuarias del canal de denuncias ciudadanas en una EFS de la región que evidenció un uso desigual de dicho mecanismo o práctica entre mujeres y hombres;

- f. Incorporar en las recomendaciones de las auditorías el impacto de las políticas y programas públicos en los derechos de las mujeres;
- g. Crear mecanismos e instancias formales de participación de las mujeres en la fiscalización en el marco de una política integral;
- h. Procurar que la política de integridad, incluidos los Códigos de Ética y de Conducta de las EFS incorporen un enfoque de igualdad de género.

Mesa 3 Medición de la eficacia de los mecanismos de participación ciudadana en fiscalización

- a. La medición sobre la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana en fiscalización requiere definir *para qué* se desea promover la participación ciudadana –desde la perspectiva de la EFS y de la ciudadanía. Si se tiene claro *para qué*, entonces resultará más fácil examinar *cómo* medirla;¹⁹
- b. Recolectar datos que permitan medir el grado de *inclusión* de las prácticas de participación ciudadana (quiénes participan y quiénes no)²⁰; el grado de *efectividad* (por ejemplo, cuántas propuestas ciudadanas son presentadas en contraste con cuántas propuestas son admitidas para realizar auditorías); el *resultado* (por ejemplo, cuántas propuestas ciudadanas admitidas por las EFS concluyeron con una responsabilidad penal, civil o administrativa) y el *impacto* (es decir, qué cambió como resultado de los hallazgos o las recomendaciones de fiscalización). Dichos datos deben ser generados considerando el valor público o utilidad desde la perspectiva de los potenciales usuarios;
- c. Generar datos que permitan la trazabilidad de las acciones iniciadas a partir de un insumo o aporte de la ciudadanía;²¹
- d. Promover una propuesta sobre estándares comunes de datos en materia de participación ciudadana en la labor de las EFS, que permita medir la implementación del modelo de madurez de la participación ciudadana conforme a la Declaración de la Asamblea General de la OLACEFS de Punta Cana;

¹⁹ En el caso de la participación ciudadana como objeto de medición y evaluación, se requiere acordar el propósito perseguido para impulsar dicha participación en fiscalización. En este sentido, se señaló que ello involucra dos perspectivas: desde la institución pública y desde la ciudadanía. En el primer caso, entre los factores para impulsar la participación ciudadana, se mencionó: que la institución pública no siempre posee la información completa; y que la institución pública no siempre posee las capacidades, recursos y/o atribuciones para ciertas acciones. Por otro parte, se acotó que la medición y evaluación –al igual que la fiscalización– tienden a ser concebidas como cuestiones técnicas reservadas para especialistas, pero existe amplia experiencia sobre la evaluación participativa; de allí, la importancia de involucrar a la ciudadanía en dichos ejercicios de monitoreo y evaluación de la participación ciudadana en fiscalización por parte de las EFS. Finalmente, con respecto al proceso de apertura de datos también se señaló que se debe involucrar a la ciudadanía en la manera en que se presentan dichos datos.

²⁰ Entre los posibles indicadores a considerar en la materia, se mencionaron: quién está participando y a través de qué mecanismo y con qué frecuencia se está participando.

²¹ Se recalcó que diversas EFS sostienen que las denuncias ciudadanas generan auditorías, pero no existen datos o información suficientemente detallada al público sobre cuándo y cómo ello ocurre. Por otra parte, en el caso de la AGN de Argentina, se comentó que la EFS sostiene que una propuesta de una OSC puede generar diversos proyectos de auditoría, pero no se comparten datos desagregados que permitan su trazabilidad y/o verificar si se están ‘inflando’ los números de proyectos de auditoría derivados de propuestas de sociedad civil para su incorporación al programa anual de auditorías del próximo año.

- e. Promover que las EFS utilicen los indicadores de impacto de la participación ciudadana en fiscalización desarrollados por la CPC de la OLACEFS y reportarlos de manera pública;
- f. Promover que las EFS publiquen datos sobre la labor de participación ciudadana en fiscalización, a través de series de tiempo y en formatos abiertos y reutilizables;²²
- g. Asegurar la calidad de los datos generados sobre participación ciudadana en fiscalización por parte de las EFS;
- h. Promover que las EFS utilicen los datos sobre participación ciudadana y su consiguiente análisis para formular su estrategia y su plan anual de trabajo sobre participación ciudadana.

Mesa 4 **Cómo avanzar la participación ciudadana en la ejecución y seguimiento de auditorías**

- a. Promover la participación ciudadana en todo el ciclo de fiscalización –incluyendo en la ejecución y el seguimiento de auditorías cuando sea factible y lo amerite;²³
- b. Existen mecanismos en la legislación mexicana que permiten la participación ciudadana –por ejemplo, el CPC y la denuncia ciudadana– en fiscalización, por tanto, se requiere potenciarlos, es decir; difundirlos para que la gente los conozca, y reflexionar sobre cómo generar incentivos/condiciones apropiadas para la participación ciudadana en fiscalización a través de esos mecanismos;
- c. Las EFS deben, cada vez más, incentivar el diálogo con la gente e indagar el sentir de la ciudadanía sobre qué necesitan y cuáles son sus inquietudes y preocupaciones. A partir de allí, entonces las EFS deben considerar diversos mecanismos;
- d. Adoptar enfoques innovadores de participación ciudadana en fiscalización que vayan más allá del mínimo requerido por normativa. Para ello, es necesario indagar cómo la gente está participando en otros espacios e incentivar el diálogo con la ciudadanía para conocer su opinión sobre cómo desearía participar;
- e. Co-crear los mecanismos de participación ciudadana en fiscalización con la propia ciudadanía. Basándose en el enfoque del sector privado que pregunta a los clientes y procura satisfacer sus necesidades; el sector público debe romper paradigmas tradicionales de relacionamiento con la ciudadanía. En este sentido, se requiere no generar canales para los ciudadanos, sino a partir de los ciudadanos;
- f. Proponer múltiples mecanismos o prácticas de participación ciudadana en fiscalización. Se debe pensar la participación ciudadana en plural –no en singular– pues las ciudadanas y los ciudadanos poseen diferentes motivaciones: las OSC, las ciudadanas o los ciudadanos de a pie; los centros de

²² La mayoría de los panelistas de las EFS durante el seminario internacional se enfocaron en cómo funcionan ciertas prácticas específicas sobre participación ciudadana en fiscalización y compartieron ejemplos de casos o experiencias concretas, pero se brindaron escasos datos cuantitativos que permitieran comprender el alcance y efectividad de las prácticas de participación ciudadana. Cabe resaltar que, pese a que varias EFS de la región llevan adelante diversos esfuerzos en materia de transparencia, la divulgación por parte de las EFS de datos sobre la implementación y efectividad de prácticas de participación ciudadana en fiscalización es muy limitada. En este sentido, el Índice de Disponibilidad de Información sobre la Gestión Institucional de las EFS (IDIGI-EFS) de la OLACEFS debería requerir la divulgación oportuna y amplia de datos sobre la participación ciudadana en las EFS.

²³ Al respecto, se resaltó que la participación ciudadana no acaba en la difusión de los informes y que las EFS deben procurar enfoques colaborativos para la fase de seguimiento a las recomendaciones emitidas. Asimismo, debido al énfasis en el control ex post en la mayoría de las EFS de la región, se señaló que la labor de las EFS se asemeja a realizar una autopsia. Por ende, el margen de acción más relevante para la participación ciudadana en fiscalización se centraría en torno al seguimiento de las recomendaciones para evitar que se repitan las irregularidades.

pensamiento; las juntas comunitarias, etc. Por ende, los mecanismos para los diversos segmentos de la sociedad civil no deben ser necesariamente los mismos. Entonces, las EFS deben identificar los diferentes perfiles de partes interesadas o públicos y sus preferencias, motivaciones y obstáculos. Hoy en día, existen diferentes generaciones –no sólo sectores sociales– cuyas preferencias varían. Unas personas son nativas digitales y otras prefieren los canales más convencionales y presenciales para participar.

Mesa 5 Reconstrucción: retos y desafíos de la fiscalización participativa²⁴

- Construir sistemas de información robustos, de manera incluyente y participativa, a partir de los sistemas registrales y catastrales como un insumo prioritario de información para realizar los censos, pues la falta de dichos sistemas de información ha generado la mayor parte de los problemas no sólo para la fiscalización sino también para la identificación de afectaciones y orientación de recursos para paliarlas;²⁵
- Promover la participación ciudadana en el desarrollo y actualización de los sistemas de información (incluyendo el catastro, el padrón de damnificados, las bases de datos sobre asignaciones de recursos públicos y privados, etc.);
- Involucrar a la ciudadanía en los comités de riesgo y en la revisión y fortalecimiento de los mecanismos de planeación del riesgo;
- Vincular instancias de la sociedad civil con la EFS para la identificación de los principales problemas al momento de efectuar auditorías y mantener una discusión sobre cómo abordarlos.



MESA DE CONCLUSIONES

La sesión de cierre del seminario internacional fue moderada por Maylí Sepúlveda, coordinadora general de ControlaTuGobierno A.C. y contó con la participación de representantes de organizaciones internacionales, servidores y servidoras de EFS y especialistas de la sociedad civil. Maylí Sepúlveda compartió las principales recomendaciones elaboradas en las cinco mesas de trabajo realizadas previamente. A continuación, las y los integrantes del panel compartieron breves reflexiones que permitan avanzar la temática a futuro.

²⁴ Entre otras recomendaciones, se mencionó: 1) regionalizar los sistemas de información, es decir, localizarlos en diversas regiones para fortalecer su vínculo con los territorios y así fomentar su actualización oportuna; 2) garantizar la autonomía de los sistemas e instituciones responsables de la planeación, prevención y gestión del riesgo (de las administraciones a nivel municipal y estatal) – para brindarles la continuidad necesaria y prevenir su uso clientelista – y desarrollar capacidades, así como también vincular niveles y órdenes de gobierno; 3) tender puentes entre los hallazgos que ya existen con base en los resultados de las auditorías realizadas para que las recomendaciones se expongan a las comunidades damnificadas y así sean más accesibles.

²⁵ Se recalcó que impulsar documentación desde la ciudadanía durante y después de los desastres es crítico. Asimismo, se mencionó que la organización mexicana Ruta Cívica cuenta con un documento sobre funcionalidades, que ha trabajado con El Colegio de México sobre un proceso con el Fondo Nacional para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN), el cual podría servir como un primer borrador para trabajar con otros actores.

Roberto de Michele, especialista líder del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) remarcó que “Las EFS poseen dos clientes: la administración pública (o el sector público) y la ciudadanía”. Asimismo, con respecto a la divulgación de información y de productos de fiscalización de las EFS para su uso por otras partes interesadas, el funcionario del BID acotó que: “Hemos dejado de ver a la información como un problema de oferta, y hemos entendido que es un problema sistémico de oferta y demanda. No es suficiente continuar divulgando información indeterminada; se requiere considerar la forma en que dicha información podría ser consumida por diversos actores”.

Claudia Corichi García, titular de la Unidad de Enlace Legislativo y Relaciones Institucionales de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de México afirmó que: “Esta mesa sería imposible de pensar hace un tiempo. Hoy la temática de participación ciudadana ocupa la agenda de muchos de las y los funcionarios de la ASF”. La funcionaria de la ASF añadió que: “Este seminario constituye una especie de punto de inflexión en el conjunto de acciones para fortalecer la participación ciudadana en fiscalización”.

Asimismo, Claudia Corichi García señaló que, en el contexto actual, es sumamente importante crear condiciones y capacidades para que las mujeres puedan acceder a los distintos mecanismos y herramientas que existen para tener una participación ciudadana en la vigilancia de los recursos públicos. Acotó que es importante conocer y reconocer las buenas prácticas de la región en la fiscalización como las auditorías de desempeño que inciden en la política pública realizadas por la ASF o las denuncias por el título IV de la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, en beneficio de la población con menores recursos y mayores necesidades. Finalmente la funcionaria de la ASF afirmó que: “El ejercicio de los derechos humanos es una herramienta para el combate a la corrupción, el desvío de los recursos públicos y la impunidad.

Nelson Shack Yalta, contralor general de Perú y presidente de la OLACEFS, reiteró que: “La contraloría social ha sido y es el principal aliado de la fiscalización gubernamental. Hoy en día, ninguna EFS tiene la capacidad de controlar todo lo que se debería controlar. Y esa brecha se podría comenzar a cerrar aprovechando la inteligencia colectiva de la sociedad a través de la participación ciudadana, informada y previamente capacitada”. Nelson Shack agregó que “hay que realizar un esfuerzo [por parte de las EFS] en sistematizar y avanzar en la implementación en torno al modelo de madurez propuesto por la Declaración de la Asamblea General de la OLACEFS de Punta Cana” y que este seminario internacional va a aportar a la labor de la Comisión de Participación Ciudadana de la OLACEFS que también actualmente preside la CGR de Perú.

Juan Pablo Guerrero Amparán, director ejecutivo de la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés) enfatizó que “La participación ciudadana está muy bien acreditada en América Latina con respecto a otras regiones del mundo, haciendo más eficiente y efectiva la asignación y el uso de los recursos públicos”. Además, se subrayó que la participación ciudadana es un derecho como el derecho a la información pública y, en consecuencia, se requiere promover la capacitación de las y los servidores públicos y de la ciudadanía –como ocurrió con el derecho al saber. Juan Pablo Guerrero Amparán concluyó que esta última es una tarea que corresponde particularmente a las instituciones públicas.

Rosa María Cruz Lesbros, presidenta del Comité de Participación Ciudadana (CPC) del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) de México, sostuvo que la esencia del CPC es establecer vínculos con la sociedad civil y recibir denuncias para canalizarlas a la ASF y EFS estatales. En este sentido, la experta de sociedad civil consideró que falta incentivar la denuncia ciudadana y brindar protección a quien denuncia.

Finalmente, Rosa María Cruz Lesbros señaló que existe mucho por avanzar en la participación ciudadana en fiscalización. Al respecto, se comentó que la Secretaría de la Función Pública (SFP) ha promovido los testigos sociales y comités de contraloría social, aunque no ha habido programas similares específicos por parte de la ASF.



ANEXO

Algunas propuestas adicionales para consideración de la Comisión de Participación Ciudadana de la OLACEFS

Durante el seminario, se efectuaron recomendaciones sobre cómo fortalecer la labor de la Comisión de Participación Ciudadana (CPC) de la OLACEFS para avanzar esta agenda en la región. Se sugirió que ésta se nutra de la relación con otros actores, entre ellos:

- a. La vinculación con otras comisiones de la OLACEFS, como por ejemplo, con la Comisión de Tecnologías de Información y Comunicación (CTIC) para profundizar el uso de TICs como herramientas para la participación ciudadana;²⁶ con la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza (CTPBG) en torno al uso de productos de fiscalización por parte de la ciudadanía, así como el desarrollo de un índice sobre participación ciudadana en EFS –similar al IDIGI-EFS desarrollado por la CTPBG; y con el Comité de Creación de Capacidades (CCC) para promover estándares para la capacitación sobre participación ciudadana al interior de las EFS en cada país;
- b. La cooperación con organismos internacionales [Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-ONU), Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA-MESICIC) y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA)] que vienen apoyando a las EFS. Por otra parte, el Banco Mundial adoptó una estrategia de transversalización del involucramiento ciudadano (*citizen engagement*) en 2014 para el portafolio de país. La CPC podría explorar la cooperación con la Vicepresidencia de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, especialmente en operaciones que involucren a EFS, y alentar a las EFS miembro a auditar cómo se implementa dicha estrategia en los préstamos financiados por el Banco Mundial en su respectivo país;²⁷
- c. El intercambio con redes de Organizaciones de la Sociedad Civil e investigadores o instituciones académicas de la región y realizar reuniones virtuales para recibir insumos al plan de trabajo anual de la CPC y explorar áreas comunes de colaboración –especialmente en materia de métricas– y temas de investigación;²⁸
- d. La interacción con la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés).

²⁶ Se mencionó que la CPC de OLACEFS ha colaborado con la CTIC en torno a la participación ciudadana para el monitoreo de los ODS, así como en un mapeo de esfuerzos de datos abiertos en las EFS.

²⁷ Ver World Bank, Citizen Engagement <https://www.worldbank.org/en/about/what-we-do/brief/citizen-engagement#:~:text=The%20Strategic%20Framework%20defines%20citizen,intermediate%20and%20final%20development%20outcomes>.

²⁸ Entre otras, se mencionó la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés) y el International Budget Partnership (IBP) que han venido trabajando estas temáticas con la sociedad civil de la región.

