

PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FUNCIÓN AUDITORA Y ASESORA DE LAS EFS. UNA MIRADA DESDE LA REGIÓN LATINOAMERICANA.

Viena, 5-7 de marzo de 2013

Se está abriendo un mundo nuevo de oportunidades para las EFS. Es bueno detenerse y pensar en si hemos sabido aquilatar las nuevas dimensiones de nuestro rol, con los aportes constitutivos de la Declaración de Lima (1977), la Declaración de México (2007) y la Resolución de las Naciones Unidas relativa a la INTOSAI (2011). De hecho, desde 1953 –época de su creación- hasta Lima y México, nuestras entidades no experimentaron mayores cambios ni en su identidad, ni en su rol, ni en sus funciones. Pero, coincidente o no con los cambios que ha experimentado la “globalización social”, desde hace unos pocos años nos vemos sometidos a tensiones y desafíos distintos, en un orden (o un desorden dirían algunos) que tiende a caracterizarse por una creciente desconfianza en el poder, y particularmente en quienes lo detentan. Parece ser una crisis de confianza, pero que paradójicamente, nos abre por única vez una oportunidad extraordinaria, que explica las fronteras a las cuales nos invita este Simposio, que explica la atenta mirada con que nos hacen escrutinio donantes, gobiernos y ciudadanos y que nos invita a mirarnos, siempre desde nuestra historia, en cómo aportamos a la sociedad civil y estatal y cuánto podemos asesorar a las administraciones. En estos tópicos, con un énfasis regional, nos detendremos en las líneas que siguen.

I. CONCEPTOS PREVIOS FUNDAMENTALES: COHESIÓN SOCIAL Y GOBERNANZA.

Referirse al rol que juegan los ciudadanos y, más ampliamente, la sociedad civil en los procesos relativos al ejercicio de las funciones de las EFS requiere exponer, antes de entrar al núcleo del asunto, algunos conceptos previos que estructuran un marco más general de la cuestión. Hablar de sociedad civil nos reconduce hacia algunas nociones un poco más comprensivas como, por ejemplo y en primer lugar, las que pretenden responder a la pregunta fundamental de la reflexión social: ¿cómo es que permanecen unidas las sociedades, especialmente en contextos de erosión de los mecanismos integrativos tradicionales? Para usar el término acuñado en los últimos años, ¿cómo se produce la *cohesión social*?

En segundo término, la cuestión de la sociedad civil refiere también a la noción de *gobernanza* o buen gobierno, en tanto hoy existe amplio acuerdo en torno a la idea de que gobernar requiere una adecuada articulación entre Estado, mercado y sociedad civil.

En lo que sigue y por razones de síntesis, se formularán grandes afirmaciones respecto de estas materias y de sus implicancias sobre la cuestión que se ha pedido abordar. Gran parte de esas afirmaciones suscitan amplio apoyo al interior de las comunidades académica y de tomadores de decisiones en organismos gubernamentales e internacionales. En lo referido específicamente a cohesión social en América Latina, región desde la que esta ponencia se genera, hemos utilizado algunos hallazgos de la encuesta ECosociAL 2007 realizada por un conjunto de instituciones académicas de la región¹; y en cuanto a las materias relativas a gobernanza nos interesa relevar el estrecho parentesco existente entre este enfoque de conducción de los asuntos públicos y el vínculo desarrollado por los ciudadanos y sus organizaciones con las EFS.

A) EN PRIMER LUGAR, RESPECTO DE LA CUESTIÓN DE LA COHESIÓN SOCIAL. ALGUNAS AFIRMACIONES INDISPENSABLES.

1ª afirmación: las transformaciones derivadas del debilitamiento de los vínculos comunitarios, la expansión del mercado, la reducción del Estado y de la fuerza de trabajo asalariada asociada, así como la masificación de la escolaridad han ido modificando el modelo de cohesión tradicional o histórico en todas las sociedades y, con ello, han obligado a “producir” (no siempre de modo

¹Las Universidad Católicas de Chile, de Perú y de Buenos Aires y consultoras de Brasil (Sensus), Colombia (Centro Nacional de Consultoría), Guatemala (Borge y Asociados) y de México (IPSOS-BIMSA).

consciente) dispositivos que ayudan a “vivir juntos”. Tema que implica la búsqueda de una nueva arquitectura de confianzas.

2ª afirmación: Las sociedades han tenido la capacidad de generar mecanismos de cohesión social de diverso tipo, pudiendo distinguirse fundamentalmente y a grandes rasgos –conforme a la percepción de nuestra Región- dos categorías: el modelo europeo y el modelo angloamericano. El primero se asienta en una “cultura de derechos” y otorga (y exige) un gran protagonismo al Estado como proveedor de bienestar. El segundo modelo se asienta en la fortaleza y autonomía de la sociedad civil y del mercado y en la movilidad social como grandes generadores del bienestar.

3ª afirmación: Hoy la discusión mundial relativiza y flexibiliza ambos modelos. Por una parte, en Europa ya se sabe que el Estado NO PUEDE ser el único vehículo de cohesión social, sino que esta pasa a ser un esfuerzo que involucra a la familia, al mercado, las empresas y la sociedad civil, en lo que se ha llamado el tránsito desde el “Estado de Bienestar” a una “Sociedad de Bienestar”. Por otro lado, el modelo angloamericano se ha visto complejizado con la incorporación de un vector estatal más potente bajo la evidencia de las graves fallas de mercado reciente en los ámbitos financiero, inmobiliario y de provisión de bienes públicos como, por ejemplo, la salud.

4º afirmación: América Latina ha desarrollado sus mecanismos propios de cohesión social, produciendo resultados híbridos, todos ellos más bien “aspiracionales” en cuanto se basan en los dos grandes tipos arriba descritos, pretendiendo acercarse a uno u otro. Con todo, es posible identificar como rasgos propios, en lo que nos interesa, la permanencia de vínculos comunitarios asociados a territorios (por ejemplo, el vecindario), la presencia activa de grupos originarios que pueden rechazar su incorporación no consensuada a modelos de desarrollo tradicional y que sienten reconocidos el poder de su propia originalidad, y además, una extendida desconfianza en las instituciones que atraviesa grandes sectores de la sociedad (estudiantes, grupos de trabajadores, pérdida de valor de la actividad política partidista).

Lo relevante entonces es que dentro de esos mecanismos, que incluyen ciertamente componentes estatales formales (que implican el uso de bienes públicos), componentes familiares, simbólicos (como el patriotismo y cuestiones de identidad), de originalidad étnica, de protección frente a los abusos, etc., han ido estableciéndose espacios libres de la interferencia estatal y de los mecanismos de mercado, surgiendo una cierta espontaneidad social civil, que ha pasado a ser progresivamente gravitante, en una combinación bien potente entre dispositivos de tipo

comunitario y organizaciones ciudadanas de nueva generación (la llamamos sociedad civil, en género).

B) EN CUANTO A CUESTIONES DE GOBERNANZA TAMBIÉN CONVIENE FORMULAR OTRAS AFIRMACIONES.

1ª afirmación: Lo usual en la región ha sido la aspiración clásica de las élites modernas de alcanzar la gobernabilidad en sus sociedades, esto es, conseguir que el Estado y las instituciones públicas se basten para conseguir dar conducción a los asuntos públicos. Y lo anterior a como diera lugar, incluyendo el recurso a la suspensión del régimen democrático.

2ª afirmación: América Latina ha dejado atrás décadas de regímenes de excepción y ha dado paso a más de dos décadas de normalidad democrática (con muy pocas excepciones). Lo interesante de este ciclo democrático es que se ha dado en medio de la emergencia de una idea de conducción de los asuntos globales más compleja y rica que la de gobernabilidad, que reconoce que el Estado y sus instituciones no se bastan para conducir el cuerpo social sino que se requiere articular acuerdos y compartir esfuerzos entre los grandes pilares de la buena gobernanza: Estado, sociedad civil, mercado, estado democrático de derecho. La idea de gobernanza se ha transformado en verdadero principio normativo.

3ª afirmación: este modo de compartir responsabilidad en los asuntos públicos no sólo se refleja en cuestiones como la provisión de bienes públicos (a través del mercado puro y duro, o bien a través de novedosas formulas de asociación público privado, llámense concesiones, APP, tercerizaciones y otras formas degradadas de convención caracterizadas todas ellas por una persistente huída del derecho público y esencialmente de las entidades de control superior), sino que, en los que nos importa, en un creciente involucramiento en la deliberación y toma de decisiones sociales. Si en el pasado el sector empresarial ya era determinante, abierta o subrepticamente, hoy la sociedad civil y sus organizaciones han alcanzado un estatus vigoroso no visto en el pasado, con los riesgos de aprendizaje y nuevo totalitarismo que ello puede implicar.

¿Por qué es importante tener en cuenta esta cadena de afirmaciones?

En primer lugar, porque como hemos querido mostrar, el modo cómo se genera cohesión social en América Latina perfila rasgos propios de la sociedad civil –con fuertes tintes comunitarios- los cuales, a su vez, ayudan a explicar el tipo de gobernanza en la región, con una sociedad civil crecientemente dinámica e influyente.

A pesar de su desconfianza en las instituciones (o tal vez precisamente por ella), los ciudadanos organizados han establecido nuevos vínculos con el Estado², con reticencias, avances y retrocesos, pero esas conexiones ya han tendido a formalizarse y, en muchos casos, a regularse legalmente.

En el marco de estas nuevas conexiones y del nuevo conocimiento que los ciudadanos han adquirido respecto del Estado, ha ido surgiendo otro tipo de vínculos, esta vez con las EFS, pues los ciudadanos ven en ellas aliados para controlar al poder público. Así, se da una paradoja aparente en el hecho de que en el contexto de una arraigada desconfianza en las instituciones públicas, la sociedad civil ha pasado a construir relaciones de confianza con organismos tradicionalmente ajenos a los ciudadanos, como son las EFS. Misma expresión de confianza que tiende a explicar la creciente preocupación de los donantes que nos apoyan. No hay proyectos públicos que puedan prosperar sin un buen control, y quienes colaboran con estos financiamientos tienen clara esta simple regla que nos pone bajo la atenta mirada de los mismos.

Además, el proceso de consolidación del sistema democrático ha relevado aristas institucionales antes no necesariamente del todo valoradas, en particular las exigencias planteadas respecto del buen gobierno. Valores como la transparencia y la rendición de cuentas han ido ensanchando cada vez más la injerencia de los ciudadanos en la esfera pública y, más precisamente, en las instituciones públicas y sus decisiones.

Por lo mismo, las EFS, cuya misión está estructurada en torno a la probidad, al buen uso de los recursos públicos y al desarrollo de estrategias apropiadas para ello como son la transparencia y la rendición de cuentas, han pasado a jugar un rol fundamental en medio de este nuevo paradigma de buen gobierno. De ahí que resulte del todo explicable este acercamiento habido entre EFS y ciudadanos, el cual ha dado lugar a un círculo virtuoso de beneficio mutuo.

² A pesar de ser una materia de enorme interés, no tocamos aquí temas como los de ciudadanía empresarial o los nuevos vínculos desarrollados entre comunidades, sociedad civil organizada y empresas.

II. CONTROL Y CIUDADANOS EN AMÉRICA LATINA. MAPA DE EXPERIENCIAS.

A continuación expondremos un conjunto de experiencias y buenas prácticas innovadoras que dan cuenta de esta alianza entre EFS, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil. En primer lugar exponemos buenas prácticas en materia de transparencia y rendición de cuentas, como condiciones para la participación, para luego describir experiencias relevantes de participación ciudadana.

Hemos utilizado el valioso estudio desarrollado durante los años 2010 y 2011 por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), una ONG argentina, con el auspicio de la OLACEFS. Dicho estudio, además, se inscribe en la llamada Iniciativa TPA “Transparencia, Participación Ciudadana, Accountability” que lleva adelante ACIJ, con aporte de importantes donantes.

En los países de América Latina se han venido desarrollado experiencias innovadoras y altamente interesantes de involucramiento de los ciudadanos en el ejercicio de la función auditora. A nuestro juicio, está en proceso de consolidación una alianza de mucha potencialidad entre el control institucional ejercido por las EFS y el control social practicado por los ciudadanos y sus organizaciones.

II.1. PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA

En el contexto de consolidación democrática en el continente, los esfuerzos por la modernización del Estado han ido acompañados de una creciente apertura de las agencias públicas a la ciudadanía. El diseño y puesta en práctica de políticas de transparencia ha sido un componente de esa tendencia. Aunque los avances registrados en los últimos tiempos son muy importantes, es aún largo el camino por recorrer.

Las entidades fiscalizadoras juegan un rol fundamental en el sistema de rendición de cuentas gubernamental, y su tarea de control público debe realizarse de cara a la ciudadanía. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las EFS son concebidas como órganos técnicos que ocupan un lugar en el sistema institucional de control externo y cuyo trabajo sólo resulta relevante para otras agencias, también técnicas. Son pocos los países en los que la EFS es percibida como un actor que

produce información valiosa sobre la marcha del gobierno y cuya acción beneficia directamente a los ciudadanos.

A continuación presentamos ejemplos de buenas prácticas desarrolladas por las EFS de la región en este campo.

1.- Existencia de un marco normativo sobre acceso a la información pública que alcance a la EFS.

Durante los últimos se han producido avances considerables en la elaboración de normas pro-transparencia en la región. Actualmente, una serie de países cuenta con una ley específica sobre acceso a la información entre los que podemos mencionar a Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. En todos estos casos, la EFS correspondiente se encuentra entre los sujetos obligados por la ley. Si bien en esta materia existe diversidad en la región, nuestra convicción es que se avanza progresivamente por el camino iniciado por los países que he mencionado.

2.- Implementación de una política activa de comunicación

El panorama regional muestra también diversidad, aunque encontramos ejemplos de buenas prácticas en varios países, donde la comunicación institucional de las EFS está ubicada entre sus objetivos estratégicos para lograr que sus tareas de control tengan mayor impacto. Entre los casos destacados podemos resaltar los de Argentina, donde las órdenes del día y actas de las sesiones del cuerpo de auditores son publicadas en el sitio web institucional; Brasil, que cuenta con un portal institucional con amplia información, interactivo y orientado al ciudadano; de Costa Rica, cuya estrategia comunicacional apunta a incrementar el uso de los productos institucionales por parte de los legisladores y ciudadanos; de Chile, cuyo portal, junto con ofrecer amplia información sobre diversas materias –entre ellas la Agenda del Contralor General y otras autoridades– ofrece la posibilidad de presentar denuncias *on line* y de realizar sugerencias de fiscalización; Colombia y México, que elaboran programas televisivos. Además, en muchos casos las EFS se han incorporado a las redes sociales (*Facebook, Twitter y Youtube*, principalmente).

3.- Difusión de los informes de auditoría

En esta materia podemos decir que prácticamente la totalidad de las EFS publica integralmente los informes de auditoría a través de Internet, sin omitir datos salvo cuando refieren a aspectos de seguridad nacional. Los principales desafíos en este punto han consistido en poder elaborar los informes en un lenguaje más comprensible para los ciudadanos y en facilitar la búsqueda de informes individuales pues, en algunos casos, dichos informes están integrados en informes globales, generalmente anuales. En ese sentido destaca, entre otros, el caso de la EFS de Perú, la cual publica documentos de síntesis de los informes junto con el texto íntegro.

4.- Transparencia en la ejecución de los recursos de la entidad fiscalizadora

En América Latina casi la totalidad de las EFS publica en su Portal institucional informes sobre el uso del presupuesto asignado y muchas de ellas presentan detalles de los ingresos, gastos y operaciones que realiza la entidad. Sin embargo, continúa siendo un desafío mantener los datos actualizados. Al respecto, destacan como buenas prácticas las de las EFS de Chile, Ecuador y Guatemala, las que actualizan sus informes mensualmente y ofrecen un nivel de detalle del gasto más alto que las otras EFS latinoamericanas.

5.- Transparencia en los procesos licitatorios y contrataciones que lleve adelante la entidad

Esta es un área donde aún se debe avanzar más, pues si bien la mayoría de las EFS de la región aluden a procesos licitatorios abiertos o a la contratación de alguna empresa en particular, en general no hay suficiente desagregación de la información y existe baja frecuencia de actualización de los datos disponibles. Los países que proveen suficiente información detallada y actualizada pueden agruparse entre aquellos que proporcionan los antecedentes en su propio sitio o bien ellos se publican también en portales web de compras públicas. En el primer caso podemos mencionar los casos de las EFS de Argentina, Costa Rica y México, mientras que en el segundo destacan los de las EFS de Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador y Guatemala.

6.- Publicidad de la nómina de personal de la EFS con referencia al cargo y la remuneración percibida.

Al igual que en el caso anterior, esta es también un área en que se debe avanzar más. Los casos destacados de buenas prácticas son los de las EFS de República Dominicana y Chile, que publican la nómina completa de sus empleados con referencia al cargo que ocupa y a la remuneración percibida. En otros casos se publican las nóminas de empleados con sus respectivos cargos y, por separado, la información relativa a la estructura de remuneraciones; así ocurre con las EFS de Ecuador, Guatemala, México y Perú.

7.- Publicidad de las declaraciones juradas de bienes y relaciones profesionales previas de los funcionarios de la EFS

Esta materia está regulada en alrededor de la mitad de las EFS de la región, aun cuando todavía son pocos los países donde dicha información se hace pública, lo que ocurre en Bolivia, Perú y República Dominicana.

II.2. PRÁCTICAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas refiere a la obligación del gobierno de dar explicaciones de sus actos ante los ciudadanos. En la implementación y operatividad de ese mandato, el sistema de control externo de la Administración, en particular las EFS, juegan un rol vital. Al mismo tiempo, las propias EFS tienen también el deber de rendir cuentas de su propio quehacer.

En los tiempos actuales, la propia legitimidad de las EFS para el cumplimiento de su misión de asegurar la rendición de cuentas sobre la gestión pública y la administración de los recursos del Estado depende en buena medida de la calidad de su propio proceso de rendición de cuentas. Es por ello que la adopción de buenas prácticas de transparencia y rendición de cuentas por parte de los órganos de fiscalización fortalece su imagen pública frente a la ciudadanía, y contribuye, por lo mismo, a legitimar su labor de control.

A) Rendición de cuentas sobre la gestión de la EFS:

1.- Elaboración de informes periódicos de gestión de la EFS, con indicadores cuantitativos y cualitativos de desempeño.

En general, las EFS latinoamericanas rinden cuenta anual acerca de su desempeño, a través de informes que incluyen indicadores cualitativos y cuantitativos sobre la gestión realizada, por ejemplo, cantidad de auditorías, organismos auditados, reseñas de hallazgos, entre otros. A partir de este avance, el principal desafío consiste en utilizar un lenguaje que resulte comprensible para los ciudadanos, incrementando la utilidad de estos informes.

El estudio aludido identifica dos casos de buenas prácticas. En primer lugar el caso de la EFS de Ecuador, que incorpora en su sitio web los “Informes a la Nación” publicados desde el año 2003 en adelante, utilizando un diseño atractivo y comprensible a través del uso de gráficos y tablas explicativas.

En segundo término el caso de la EFS de Chile, respecto de la cual el reporte de ACIJ destaca su “Cuenta Pública Anual”, disponible también en el portal web institucional, con un diseño interactivo que permite búsquedas rápidas y precisas de la información disponible, la cual se consigna en un lenguaje claro, simple y con un alto nivel de detalle como, por ejemplo, el recuento de la agenda de las autoridades, incluyendo fechas precisas de las audiencias otorgadas o las actividades realizadas.

2.- Revisión de pares y otras formas de evaluación

Siguiendo la tendencia imperante y las recomendaciones de INTOSAI, las EFS de la región se han ido sometiendo de manera progresiva a estos exámenes. Algunos casos destacados los constituyen los de las EFS (revisadas) de Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Perú, que han suscrito acuerdos con otras EFS para someterse a esta revisión. Entre las EFS revisoras destacan las de Alemania, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Perú y España.

Por otro lado, algunas EFS han iniciado procesos de evaluación externa distintos a la revisión de pares, como ocurre con las EFS de Brasil y de Chile, las que han sido evaluadas o se encuentran en proceso de evaluación por parte de la OCDE, siendo casos únicos a nivel global después de las

evaluaciones a que se sometieron, años atrás, las EFS europeas. A estas dos EFS podría sumarse en los próximos meses la Auditoría Superior de México.

3.- Autoevaluación

En este ámbito hay un conjunto de iniciativas en marcha, entre las que el informe ACIJ destaca el caso de la creación del Sistema de Control Interno Institucional en la Cámara de Cuentas de República Dominicana. Adicionalmente podemos mencionar la reciente divulgación pública de los informes de auditoría interna de la EFS de Chile, lo cual ocurre por primera vez en su historia.

Adicionalmente y por iniciativa de la EFS de México, OLACEFS ha creado un Grupo de Trabajo cuya misión es adaptar para la realidad local el instrumento de autoevaluación de integridad IntoSAINT. Si bien el foco de esta herramienta está puesto en capacidades institucionales para enfrentar la corrupción, sus componentes y estrategias también son útiles para una autoevaluación más general de las propias EFS.

B) Integridad y calidad del personal que integra la EFS

1.- Adopción de normas de ética institucional

En todas las EFS de la región existen regulaciones en esta materia ya sea específicas de las EFS o bien una combinación de normas estatutarias generales del servicio público con códigos internos de las EFS. En este contexto, el principal desafío es reducir la brecha existente entre la norma y su aplicación real, para lo cual existen diversas iniciativas en Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Paraguay que apuntan a lograr una efectiva implementación práctica de esos marcos normativos.

2.- Realización de concursos de oposición y antecedentes para la selección de personal y ascensos en la entidad.

En este ámbito destacan los casos de las EFS de Bolivia, Chile, Costa Rica, México y Perú, que difunden información al respecto en sus portales Web. Algunas de ellas permiten acceder y descargar la información relativa al puesto que se encuentra abierto, los requisitos que deben cumplir los postulantes, y el procedimiento del concurso, además de los criterios de evaluación.

II.3. PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana en las EFS se refleja en dispositivos de cooperación y de articulación que permiten a los ciudadanos ejercer un control activo sobre el Estado y el uso de recursos públicos. En América Latina, las EFS han desarrollado instancias de participación de la sociedad civil, que pueden agruparse en tres niveles de acuerdo al grado de desarrollo:

En un nivel inicial, se han diseñado mecanismos para la atención de denuncias como forma primaria de la participación ciudadana. En ocasiones estos mecanismos son acompañados por la creación de dependencias específicas donde se reciben las denuncias para remitirlas a las oficinas correspondientes o tramitarlas ellas mismas; asimismo, se han ido generando sistemas de monitoreo y respuesta a esas denuncias.

En el nivel intermedio, se han desarrollado sistemas confiables de información, formación y capacitación, que han permitido mejorar la comunicación de las EFS con la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil.

En un tercer nivel, más avanzado, se han puesto en marcha mecanismos que posibilitan una participación activa de los ciudadanos y sus organizaciones en los procesos asociados a las auditorías, produciéndose una consolidación de la alianza surgida entre las EFS y las organizaciones vinculadas con la tarea de control.

1.- Participación en la programación de auditorías: planificación participativa y denuncias ciudadanas.

Existe consenso en cuanto a que la legitimidad de las EFS, su relevancia institucional y el impacto de su trabajo crecen significativamente si se tiene en cuenta los intereses de los beneficiarios finales del control, los ciudadanos. Al respecto, han surgido buenas prácticas en la región como lo es la inclusión de la sociedad civil en el proceso de planificación de auditorías, ya sea por la vía de sugerencias de programas o agencias a ser auditadas o bien por la vía de la denuncia planteada respecto de algún ente público. Casos destacados de presentación de denuncias son los de las EFS de Colombia, Panamá y Chile, las que han dispuesto espacios interactivos en sus portales web para la presentación y seguimiento de las denuncias que los ciudadanos formulen.

En cuanto a participación en la planificación, es de interés el proceso iniciado por la EFS de Argentina a partir del año 2003 a través de su programa “Planificación Participativa”, en cuyo marco se invita a las organizaciones de la sociedad civil a sugerir organismos públicos a ser incorporados en los planes anuales de auditoría, debiendo la EFS ponderar esas sugerencias y dar respuesta acerca de la aceptación o no de la sugerencia. Un caso similar es el colombiano, que incorpora a su planificación las denuncias o solicitudes de auditoría formuladas por los ciudadanos. Un caso más reciente de participación en la planificación de auditorías lo constituye el de la EFS de Chile, la cual permite a los ciudadanos, a través de su portal web, formular sugerencias de fiscalización.

2.- Participación en el ejercicio del control: auditorías articuladas y veedurías ciudadanas

Las auditorías articuladas y las veedurías ciudadanas representan modalidades de participación activa de la sociedad civil en el control, que involucran directamente a grupos de ciudadanos en el proceso de auditoría. Las auditorías articuladas consisten en un esquema de colaboración en que los ciudadanos proveen información útil, calificada y basada en evidencia acerca de la calidad de los servicios prestados por los organismos públicos, lo que facilita y orienta la identificación de aspectos críticos de la gestión institucional. A su vez, las veedurías ciudadanas constituyen asociaciones voluntarias de ciudadanos que fiscalizan, vigilan y controlan directamente a gestión pública.

Como buenas prácticas en este campo pueden considerarse la experiencia argentina, que ha incluido usuarios de servicios públicos en labores de fiscalización, tal como ocurrió con organizaciones de discapacitados cuya perspectiva permitió hacer visibles aspectos de la fiscalización que se escapaban a los auditores. Asimismo, identificamos el caso de Honduras donde el Tribunal Superior de Cuentas, al momento de realizar las auditorías, convocaba a los ciudadanos

y a organizaciones de la sociedad civil beneficiarios del organismo auditado para presentar denuncias o que identificaran aspectos críticos que consideran deben ser examinados.

En el caso de las veedurías podemos mencionar las experiencias de Perú, donde se han promovido veedurías ciudadanas especializadas en contratación pública; de México, donde funciona la Contraloría Social a través de “Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia” (COCICOVIS), integrados por ciudadanos electos del seno de comités asociados a la ejecución de obras, o directamente electos por las comunidades beneficiarias de obras o programas; tienen un carácter transitorio y se conciben como delegados del órgano de control interno de la Administración Pública.

En un nivel más desarrollado legalmente se encuentran Paraguay y Colombia, donde se han establecido normativamente mecanismos análogos a las veedurías.

3.- Participación en la designación de contralores y auditores, como es el caso de Ecuador, Guatemala y Colombia.

En América Latina han ido surgiendo novedosas formas de intervención de los ciudadanos en los procesos de designación de las máximas autoridades de las EFS. Junto con la tradicional participación del Poder Legislativo de cada país en esos procesos, de manera creciente los diversos países han adoptado algunas prácticas tales como la de proporcionar información a los ciudadanos acerca de los candidatos a ocupar el cargo, permitiendo así el escrutinio de la opinión pública respecto de las personas en competencia, tal como ocurre en El Salvador y Paraguay; la celebración de audiencias públicas de las comisiones de designación de contralores o auditores, donde la ciudadanía puede formular sus observaciones, como es el caso de la Contraloría de Cuentas de Guatemala, y el caso más llamativo de Ecuador, donde representantes de la sociedad civil integran las comisiones de selección del Contralor, pudiendo incluso oponerse a su designación. Un caso particular y un tanto diferente lo constituye el colombiano, en que el procedimiento público de selección de candidatos rige para los cargos de libre nombramiento y remoción.

4.- Participación en el seguimiento: incorporación de la ciudadanía al monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones de las auditorías.

Este tipo de participación ciudadana comienza a exhibir experiencias de alto interés de acuerdo con los reportes existentes, de manera que la sociedad civil pueda supervisar en qué medida las entidades auditadas efectivamente cumplen con las recomendaciones formuladas por las EFS en los informes de auditoría. Al respecto se pueden mencionar el caso hondureño, donde el Tribunal Superior de Cuentas, luego de hacer públicos los resultados de las auditorías, insta a la institución auditada a comprometer un plan de mejoramiento y presentarlo a la ciudadanía para que ésta pudiese iniciar el monitoreo. A partir de un proceso de capacitación y formación, la sociedad civil supervisa los compromisos de mejoramiento de la gestión con base en los planes de acción suscritos por las entidades auditadas. En el caso colombiano, las auditorías articuladas que efectúa la EFS local consideran expresamente la participación de los ciudadanos en el seguimiento de las recomendaciones.

III. LECCIONES

Las realidades y las tradiciones regionales son, ciertamente, diferentes. Se ha querido mostrar experiencias de América Latina que nacen desde su propia historia y desde el proceso de reencuentro democrático de los últimos años. Pero entendemos que pueden ser útiles como ejemplos de buenas prácticas.

No se debe olvidar que las EFS juegan un rol también en términos de economía institucional: reducir la asimetría de información entre agentes (las autoridades y funcionarios) y su principal, los ciudadanos. En ese sentido, las prácticas de transparentar los informes de auditoría han tenido un impacto muy sensible en la opinión pública de nuestros países; hoy los ciudadanos saben más acerca de los procesos internos de los organismos públicos gracias a los antecedentes hechos públicos por las EFS lo cual ha derivado, a su vez, en exigencias de más información.

Asimismo, la inclusión de la voz y los intereses de las organizaciones en los procesos de planificación ha permitido a las EFS ir afinando progresivamente “la puntería” en sus objetivos de auditoría.

En suma, la participación de los ciudadanos, incluidas facetas de transparencia y rendición de cuentas, ha reportado un nuevo y más sólido posicionamiento institucional lo cual no puede sino redundar en un mejor gobierno en la región.