

EL CONTROL CIUDADANO: EXPERIENCIAS DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES*

1. INTRODUCCIÓN

Nos ha tocado el honor de actuar como Presidente Coordinador de un tema de tanta vigencia e importancia en el momento actual como es “El Control Ciudadano: Experiencias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”. La participación y con ella el control ciudadano como una de sus expresiones, constituyen actualmente no sólo un requisito indispensable para la renovación y revitalización de las democracias, sino también una demanda de los ciudadanos quienes ya no se conforman únicamente en ser sujetos pasivos y meros clientes receptores de los bienes y servicios del Estado, sino que exigen, y cada vez con más fuerza, ser tomados en cuenta al momen-

to de planificar las políticas, planes y programas que permiten satisfacer sus necesidades, así como una mejor y más eficiente prestación de bienes y servicios, a los que tienen derecho, a fin de mejorar su calidad de vida.

Durante los últimos años, la participación de los ciudadanos en los regímenes democráticos ha despertado gran interés en los gobiernos y en los organismos internacionales. Se trata por lo demás de un proceso que ya ha sido incluido en numerosas constituciones y legislaciones de diversos países del mundo tanto desarrollados como en vías de desarrollo. No obstante, su implementación se encuentra todavía en ciernes.

* Ponencia Base elaborada por la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, Presidente Coordinador del Tema 1, con ocasión de la realización de la XIV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, celebrada del 16 al 18 de noviembre de 2004, en Buenos Aires, Argentina.

La participación ciudadana representa un factor prioritario en el control de la gestión del Estado así como en la lucha contra la corrupción. Las exigencias de la ciudadanía, en el ejercicio de sus legítimos derechos, de una mejor gerencia y de un uso más racional del erario público por parte de las entidades públicas que generan bienes y servicios, su interés por la efectiva rendición de cuentas de parte de los gobernantes, y la aplicación de acciones eficaces que disminuyan o eviten la corrupción y el fraude contra el patrimonio público, entre otros temas, representan grandes desafíos para nuestras Entidades de Fiscalización Superior.

Con miras a que la participación de los ciudadanos en los ámbitos social, económico y político sea puesta en práctica, y constituya un componente esencial de la vida democrática misma de un país, se ha iniciado un proceso de reflexión y búsqueda de mecanismos que permitan ampliar y habilitar espacios para que dicha participación se haga realidad, proporcionándole a los ciudadanos los medios necesarios para su implementación. Se espera, de este modo, fortalecer la democracia como régimen político y hacer de ella una cultura y un sistema de vida. Al establecer una nueva dinámica entre la sociedad civil y el Estado, se aspira igualmente brindarle una mayor legitimidad a la acción gubernamental.

Queremos expresar un reconocimiento muy especial, así como nuestro agradecimiento a todas las Entida-

des Fiscalizadoras miembros de la OLACEFS que nos han ayudado a elaborar y desarrollar este tema gracias, en unos casos, a los aportes sustanciales acerca del tema en cuestión y previamente recibidos, y en otros casos mediante sus respuestas a los cuestionarios que le fueran remitidos con posterioridad por la Auditoría General de la Nación de la República Argentina, en su carácter de Secretario Relator del tema, con miras a estimular la reflexión e investigación sobre el tema por parte de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) y prepararnos de este modo a su tratamiento y discusión durante esta Asamblea. Muchos de ellos se recibieron muy recientemente y por este motivo no toda la riqueza de la información allí contenida ha podido ser aprovechada en su amplia extensión y profundidad.

A lo largo de esta ponencia y a los efectos de su presentación, hemos hecho un esfuerzo especial por incorporar las ideas y reflexiones contenidas en los aportes, destacando en algunos casos aquellas a las que las EFS hacían referencia.

Nos hemos centrado especialmente en todos aquellos aspectos directamente relacionados y vinculados con la participación y el control ciudadano, y en los mecanismos y experiencias de cada EFS en la materia, por considerar que por la importancia de estos tópicos podíamos extraer aplicaciones prácticas para nuestras respectivas instituciones de control.

Dadas las limitaciones de tiempo y espacio, y en razón de lo antes citado, no nos hemos extendido en el desarrollo de los marcos constitucionales y legales específicos de cada país y de cada EFS, lo que hubiera requerido un conocimiento y un estudio comparativo de mayor profundidad del que aquí podíamos hacer. Aquellos interesados en profundizar un poco más estos aspectos, pueden acudir a los documentos y cuestionarios que nos fueron remitidos, y que conforman los soportes técnicos del tema en comento.

En nuestro carácter de Presidente Coordinador de este tema, deseamos manifestar nuestro agradecimiento por su valiosa ayuda, en cuanto a los aportes recibidos de las Entidades Fiscalizadoras siguientes:

- Auditoría General de la Nación Argentina
- Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil
- Tribunal de Cuentas del Estado de Río Grande del Sur de Brasil
- Contraloría General de la República de Chile
- Contraloría General de la República de Colombia
- Ministerio de Auditoría y Control de la República de Cuba
- Tribunal de Cuentas de España
- Contraloría General de la República del Perú

Fueron igualmente valiosas las contribuciones que nos suministraron, a través de los cuestionarios:

- Auditoría General de la Nación Argentina
- Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil
- Tribunal de Cuentas del Estado de Río Grande del Sur de Brasil
- Contraloría General de la República de Colombia
- Contraloría General del Estado de Ecuador
- Auditoría Superior de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos
- Contraloría General de la República de Nicaragua
- Contraloría General de la República de Paraguay
- Contraloría General de la República del Perú
- Tribunal de Cuentas de la República de Portugal

2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

2.1. ANTECEDENTES:

LA PARTICIPACIÓN COMO UN DERECHO Y UN DEBER

La democracia, definida de manera sencilla como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, descansa en el principio esencial de que la soberanía reside en el pueblo. Por consiguiente, la autoridad y el poder descansan en este, quien por medio del voto los transfiere al gobierno por él legítimamente elegido.

El ciudadano tiene, por tanto, la obligación de velar por la buena gestión

gubernamental. Esta obligación constituye una responsabilidad indelegable. Al mismo tiempo, el gobierno y la administración pública, cuya razón de ser y finalidad es servir al ciudadano y a la sociedad civil en general, están en la obligación de dar cuenta del uso que han hecho del erario público, que como su nombre indica, es de todos.

Por mucho tiempo, el ejercicio de la democracia estuvo limitado a la elección de los gobiernos nacionales. A medida que se fueron profundizando los regímenes democráticos como sistemas políticos, las sociedades fueron paulatinamente también democratizando su cultura. Al mismo tiempo sus necesidades y problemas en todos los ámbitos comenzaron a crecer de manera vertiginosa en complejidad y amplitud, desbordando la capacidad del Estado para resolverlos. Comienza a gestarse la idea de una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos que son, en definitiva, de su ingerencia, basados en el derecho y el deber de participación que le son inherentes -los cuales no se limitan al ejercicio del voto-, y se inician los procesos de descentralización o desconcentración del Estado. Es así como empiezan a fortalecerse los gobiernos locales, a nivel estatal y municipal, más próximos al ciudadano, no sólo mediante la elección directa de sus autoridades sino a través de la transferencia de recursos por parte del Estado.

En efecto, el Estado, que hasta ese momento concentraba todo el poder y los recursos en sus manos, comienza

a transferir a los gobiernos locales estatales y municipales, legítimamente elegidos, el poder y los recursos necesarios para que puedan ejercer sus funciones de manera eficiente, y respondan efectivamente a las necesidades y problemas de sus habitantes. Los gobiernos locales empiezan así a desempeñar un papel de gran importancia como intermediarios entre los gobernados y las autoridades centrales, papel éste que las nuevas tendencias hacia una mayor participación de los ciudadanos en la formulación de políticas y planes, en la toma de decisiones y su subsecuente implementación, y en la evaluación y control de todo este proceso, se ha venido incrementando con el tiempo y adquiriendo una importancia cada vez mayor.

2.2. IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN

La participación ciudadana se ha convertido, de algún modo, en la panacea para resolver los problemas que aquejan a las democracias modernas. Sin restarle méritos, pero sin caer tampoco en exageraciones que no se compatibilizan con la realidad, varios son los aportes y contribuciones que la participación de los ciudadanos hacen a la sociedad. Entre ellos se destacan los siguientes:

- Un mayor respaldo y ayuda en la realización de los planes gubernamentales nacionales, de modo particular en los locales, gracias a la participación de los ciudadanos en su formulación y planificación. En

tanto cuanto dichos planes recojan, de algún modo, sus aspiraciones, necesidades y problemas, los ciudadanos estarán más dispuestos a brindarles su respaldo.

Por otra parte, nadie como el propio sujeto a quien se dirigen los planes y programas conoce tan bien cuáles son sus problemas e intereses y la urgencia de los mismos. Por eso, la propia comunidad es la fuente más precisa para la detección de los mismos y ayuda, al mismo tiempo, a determinar las prioridades.

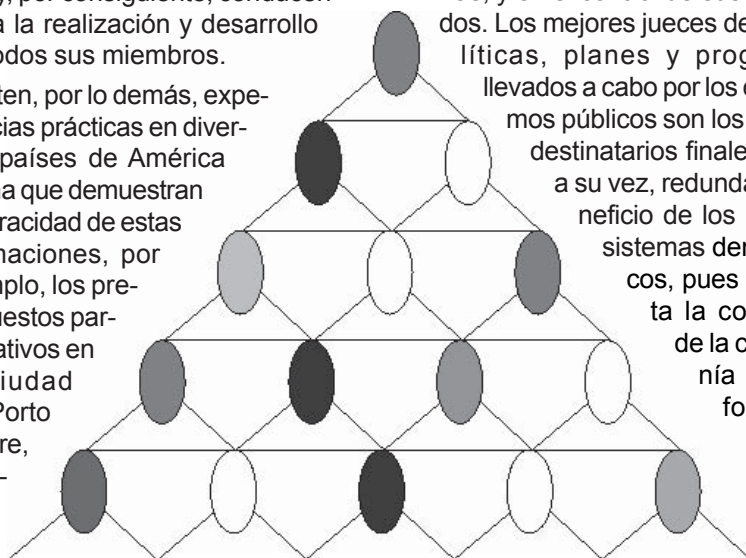
Evidentemente, dichos planes deben armonizarse con los planes de las demás comunidades, a fin de dar respuesta y satisfacer las necesidades y prioridades de la mayoría de los miembros de una sociedad - y no limitarse solo a unos pocos-, y con las políticas y fines estratégicos del Estado, determinados en función del bien común de la sociedad y, por consiguiente, conducentes a la realización y desarrollo de todos sus miembros.

Existen, por lo demás, experiencias prácticas en diversos países de América Latina que demuestran la veracidad de estas afirmaciones, por ejemplo, los presupuestos participativos en la ciudad de Porto Alegre, Bra-

sil (ampliamente conocidos por su éxito y que congregan hoy en día, en sus distintas etapas, a más de 100.000 personas) y muchas otras en diversos campos de la vida comunitaria y social del continente y de otras partes del mundo, si bien hay que reconocer que no son las más numerosas.

Como consecuencia de lo anterior, se puede dar un mejor uso -en cuanto a calidad y oportunidad- más racional, apropiado y realista de los recursos públicos, que contribuya a incidir efectivamente sobre la calidad de vida de los ciudadanos comunes y corrientes, y a fortalecer las instituciones del Estado y su capacidad de respuesta.

- Una mayor confianza y credibilidad en las instituciones y en los gobernantes, especialmente cuando el ciudadano interviene en la vigilancia de la ejecución de los planes y programas, y en el control de sus resultados. Los mejores jueces de las políticas, planes y programas llevados a cabo por los organismos públicos son los propios destinatarios finales. Esto, a su vez, redundará en beneficio de los mismos sistemas democráticos, pues aumenta la confianza de la ciudadanía en esta forma de gobierno.



Si además el gobierno cumple con lo acordado en los planes y programas, dicha credibilidad aumentará, y la población estará más proclive a pagar impuestos, pues lo que aporta lo recibe en retorno en más y mejores servicios y obras, y la motivará a continuar participando.

En efecto, la generación de confianza es vital y la participación es una condición esencial para fomentar esta confianza. La comunicación y el diálogo son aquí indispensables.

La vigilancia y control de los ciudadanos durante el proceso de ejecución de los planes y programas del Estado y, al final, de sus resultados, permite efectuar rectificaciones, en unos casos; y, en otros, permite reorientar la gestión e incluso redefinir los propios planes y políticas si fuere necesario.

- Una mayor transparencia y eficiencia en el uso y administración del erario público y, en última instancia, una mayor honestidad pues se sabe que la utilización y gestión del mismo es supervisada y evaluada por los propios ciudadanos. Esto a su vez puede incidir en una disminución de la corrupción.

2.3. RESISTENCIA y OBSTÁCULOS PARA LA PARTICIPACIÓN

La participación ciudadana es un proceso largo, complejo y difícil. De allí que las experiencias exitosas conocidas sean pocas y los fracasos por el contrario sean bastante numerosos.

En su implementación se puede tropezar con diversos obstáculos. Entre ellos se destacan:

- El individualismo y la pasividad, y a veces hasta la indolencia, de la población no acostumbrada a involucrarse en actividades de carácter comunitario, poco inclinada a participar en asuntos sociales, económicos y políticos de interés nacional, y deseosa de que piensen por ella y resuelvan sus necesidades y problemas sin tener que hacer mayor esfuerzo al respecto.
- La ausencia de una cultura participativa que despierte el interés de la ciudadanía, la estimule a involucrarse en los asuntos vecinales, locales y nacionales, proporcionándole al mismo tiempo, los medios para participar en los asuntos de su interés.
- La falta de competencia del ciudadano común en cuanto a los asuntos sobre los cuales debe emitir opinión, tanto más si son de carácter técnico (planificación, presupuesto, evaluación de obras y servicios, entre otros). Este aspecto es de particular importancia en lo que se refiere al control ciudadano pues, por su misma naturaleza, éste requiere conocimientos y destrezas particulares.
- La resistencia al cambio, característica bastante común al ser humano en general, por los esfuerzos de aprendizaje y adaptación que las nuevas situaciones exigen.
- La ausencia en la práctica —no así en el ámbito constitucional y legal de la mayoría de los países— de ver-

daderos mecanismos operacionales, y de espacios o instancias a través de las cuales los ciudadanos puedan participar.

- Distinto a lo señalado anteriormente, y como la otra cara de la misma moneda, puede ocurrir también que se subestime a los ciudadanos como personas con capacidad y competencia suficiente, y de no tenerlas, con capacidad para adquirirlas si fuera necesario, para aportar soluciones a sus necesidades y problemas, y evaluar y controlar los resultados.
- El rechazo de las instituciones del Estado y de sus directivos a ser vigilados y evaluados por los ciudadanos.
- El afán de los gobiernos por controlar e imponer sus proyectos y programas en beneficio de sus intereses, muchas veces personales, sin tomar en consideración las necesidades y problemas reales de la población y de la nación y, a veces, en detrimento de los mismos. Esta conducta puede presentarse también entre las asociaciones conformadas por los ciudadanos.
- El predominio de los intereses particulares y egoístas –que se refleja a veces en un individualismo y un nacionalismo exacerbado– y la carencia de un verdadero sentido de lo comunitario. Los individuos y grupos con frecuencia están más concentrados en defender sus propios intereses que en buscar el bien de todos. Puede incluso ocurrir que dichos intereses no sean legítimos o

que vayan en detrimento de los demás.

En caso de un conflicto de intereses deben prevalecer los criterios de bien general y de equidad. Ello puede exigir la supeditación, postergación e incluso el sacrificio de los intereses particulares en aras del bien de la colectividad.

- La falta de una verdadera cultura de diálogo y de respeto al otro, condición indispensable para la participación.
- El afán de poder y la ambición de dominio presente en el corazón del hombre, en total contraposición a la participación equitativa de los ciudadanos.
- La tendencia a convalidar los proyectos personales, definidos a priori, sin un auténtico interés y respeto por la población. La opinión de los ciudadanos es buscada más bien para cubrir una apariencia y llenar un formulismo, que por un verdadero sentido de aprecio, respeto, espíritu de servicio y genuino interés por la misma.
- El inmediatezismo o la falta de objetivos y políticas nacionales y globales a largo plazo y la tendencia a limitarse solamente a resolver urgencias sin perspectivas de futuro. Como consecuencia se pospone de manera indefinida la solución de problemas estructurales de fondo y la implementación de acciones cuyos resultados no son inmediatos pero que, sin embargo, en el largo plazo redundarán en un mayor beneficio para todos.

- Un exceso injustificado de participación. Representa la otra cara de la moneda, mas no debe perderse de vista. Los ciudadanos no pueden participar en todo y todo el tiempo pues, desde un punto de vista realista y práctico, esto no es posible. Se estaría además desgastando un mecanismo de gran utilidad como es el de la participación, se obstaculizaría y se haría sumamente pesada la labor misma del Estado, disminuiría la confianza y credibilidad en las instituciones y, en última instancia, se debilitaría a la democracia misma.

Es importante que la ciudadanía participe únicamente en la deliberación y control de aquellos aspectos que revisten real importancia para la población y el país, y sobre los que efectivamente ella puede y debe decidir.

2.4. CRITERIOS Y CONDICIONES QUE DEBEN ORIENTAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS

Existe una serie de condiciones y criterios que deben ser considerados por todos los actores y organismos interesados y vinculados con la participación de los ciudadanos, y que las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben tomar en cuenta al momento de definir su acción. Entre ellos se destacan los siguientes:

A. RELEVANCIA

Consiste en poner a deliberar a la ciudadanía sólo en aquellos asun-

tos que son verdaderamente relevantes, de impacto nacional y local, y de interés especial para ella, en cuanto atañen a temas directamente vinculados con el mejoramiento de su calidad de vida y la de su entorno.

B. HONESTIDAD Y CONFIANZA

MUTUA

Tanto el gobierno como los ciudadanos deben ser honestos en sus solicitudes y planteamientos. La consulta no siempre implicará una puesta en práctica de lo planteado, pues existen otros factores que deben tomarse en consideración, y es importante que los ciudadanos estén conscientes de ello. Pero además el gobierno no debe utilizar los mecanismos de consulta de los ciudadanos para simplemente cubrir una apariencia de legitimación de sus proyectos, o para decidir y aplicar los planes y decisiones previamente determinados. Pues de este modo, la participación como mecanismo de actualización de la democracia perderá credibilidad.

Debe, por tanto, existir un mutuo respeto entre ambos por el cual, el primero, el gobierno, aprecie verdaderamente lo que el ciudadano le aporta y confíe en su criterio y capacidad, incluso técnica si fuere el caso; y los segundos, los ciudadanos, confíen en que el gobierno es capaz de realizar las acciones necesarias para verdaderamente solucionar los problemas reales urgentes, satisfacer las necesidades

presentes, y prever y crear las condiciones y mecanismos para la satisfacción de las futuras, utilizando los aportes hechos por los ciudadanos.

Igualmente, debe existir una definición muy clara acerca de los roles que le corresponde desempeñar a cada uno, para evitar esfuerzos, malentendidos y conflictos innecesarios.

c. CONTINUIDAD

La participación de los ciudadanos no puede ser esporádica o agotarse en unas cuantas reuniones. Hay que prever mecanismos y espacios permanentes que garanticen una participación que perdure en el tiempo, así como estímulos para la misma. De igual modo, hay que ir recogiendo y acumulando la experiencia adquirida, conservarla y transmitirla, para evitar en el futuro desperdiciar tiempo y recursos, pues esto desalentaría a los ciudadanos.

Hay que tener claro, sin embargo, que la participación no siempre es fácil. Se trata de un proceso, la mayoría de las veces muy complejo, que requiere de aprendizaje, y cuyos beneficios son por lo general graduales y no siempre se perciben.

d. PROGRESIVIDAD

La participación es un proceso gradual en el tiempo. Al inicio no se puede asignar ni recargar a los ciudadanos con demasiadas responsabilidades a la vez. El proceso debe ser progresivo, creando las condi-

ciones y proporcionando los instrumentos que permitan que:

- el ciudadano se encuentre capacitado para participar y pueda hacerlo;
- se dispongan los espacios y mecanismos para que la participación tenga lugar;
- las autoridades involucradas tengan la disposición, preparación y cultura que permitan que la participación sea posible, para aprovechar al máximo los beneficios que de ella derivan.

En efecto, la participación es un proceso en dos direcciones; y así como es importante que el ciudadano reúna las condiciones necesarias en cuanto a capacitación y cultura para participar, de igual manera, las autoridades involucradas deben también reunir las condiciones y tener la disposición y cultura para promoverla, facilitarla y ser receptivos frente a ella.

Las responsabilidades y funciones que se le entregan a las comunidades de ciudadanos deben, en consecuencia, hacerse dentro de un clima de mutuo respeto, de manera lenta y progresiva. En la medida en que los actores involucrados en ella reúnan las condiciones y la experiencia para que la participación tenga lugar, mayores serán sus posibilidades de éxito.

e. UNIVERSALIDAD

La manera como se hace la convocatoria y la amplitud de la misma

es un factor crítico y de gran importancia. Con frecuencia se hace mucho énfasis en la existencia de mecanismos y espacios de participación y se descuida un aspecto de crucial importancia, la transmisión de un mensaje claro y contundente sobre la forma de participar y la importancia de hacerlo.

La participación queda entonces limitada a unos pocos grupos que controlan así el escenario y carece, en consecuencia, de verdadera representatividad. Involucrar el mayor número de participantes es una condición indispensable para lograr decisiones realmente legítimas, fruto del trabajo colectivo de todos.

f. Educación cívica

Constituye el factor clave de la participación. Si la ciudadanía no está debidamente preparada, los peligros a que se hizo referencia anteriormente se acentúan y habrá mayor tendencia a caer en la manipulación, el populismo, el elitismo o el cortoplacismo.

La condición del ciudadano y su participación en los asuntos que le conciernen no es algo dado per se. Hay que aprender y conquistar ambas cosas y ello no es posible sin educación cívica. Esto es tanto más importante en el ámbito de control, donde se requieren ciudadanos educados no sólo en las técnicas y prácticas elementales de la auditoría, sino también en valores fundamentales como

la probidad, la solidaridad, la ética y las altas virtudes cívicas que le permitan participar de manera directa y organizada, individual o asociativa, en la actividad de control fiscal del Estado.

3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL CONTROL

La participación de los ciudadanos en las tareas relacionadas con la vigilancia, evaluación y control del uso y gestión de los recursos públicos es lo que da origen al control ciudadano. Cada ciudadano por consiguiente debe controlar la gestión del Estado a nivel nacional, estatal y municipal, pues **“Contralores somos todos”**. Se trata de un derecho a la vez que un deber.

Mediante los mecanismos de control, los ciudadanos, defienden sus derechos ante los gobiernos y el Estado, contribuyen además a prevenir y a luchar contra la corrupción, - problema por demás muy agudo y crítico en los actuales momentos en nuestros países y en el mundo entero- y luchan por el mejoramiento de su calidad de vida.

Cuando los sistemas de control son eficaces y eficientes, y conducen efectivamente a un mejoramiento en el uso y gerencia de los recursos públicos, permitiendo de ese modo una adecuada y eficiente prestación y suministro de bienes y servicios (léase empleo, salud, vivienda, educación, entre otros) que realmente satisfacen las necesidades y de-

mandas sociales fundamentales, y se realiza, al mismo tiempo, una verdadera lucha contra la corrupción, las posibilidades de que la población se interese en participar y en contribuir incluso con dichas actividades aumentarán.

Esta tarea de vigilancia se puede llevar a cabo en las distintas fases o momentos en los que se puede descomponer, de manera general, la realización de las acciones en el ámbito público, a saber, la planificación o planeación, como también se la suele llamar (incluye, entre otros, la formulación de objetivos, la definición de actividades, tareas y recursos para alcanzarlos, el cronograma de actividades, etc.); la puesta en práctica de lo planificado, que constituye la fase de ejecución propiamente dicha, y la supervisión, seguimiento, y evaluación final. A lo largo de todo el proceso en sus tres fases se pueden realizar tareas de vigilancia y control (previo, concomitante y posterior). El ejercicio de estas tareas permite no sólo identificar los problemas sino también proponer alternativas de solución.

La tendencia general en las EFS del mundo entero se dirige a concentrarse cada vez más en las actividades de control posterior, dejando a las unidades de auditoría interna o contralorías internas de los diferentes organismos y entes de la administración pública la responsabilidad de ejercer los otros dos, y reservando su intervención en estos últimos, sólo en aquellos casos que realmente lo exigen o ameriten.

De manera concreta, uno de los mecanismos fundamentales a través de los cuales se ejerce el control ciudadano es la rendición de cuentas (dado que es justamente el objeto del Tema III, nos limitaremos simplemente a mencionarlo por la importancia que tiene en el ámbito del control, sin proceder a analizarlo). Constituye, de algún modo, el puente entre las instituciones gubernamentales, con sus controles internos y externos, y el control social. De allí la importancia que tiene para el ciudadano el acceso a la información relativa a los planes, a los presupuestos y a su ejecución, y a los resultados finales bajo la forma que sean (fundamentalmente bienes y servicios). Es aquí donde la transparencia, criterio y aspiración de tanta importancia en el ámbito del control, presente en la casi totalidad de nuestras legislaciones, desempeña un rol particularmente crucial.

3.1. CONCEPTUALIZACIÓN DEL CONTROL CIUDADANO

De lo anteriormente expuesto se desprende que el Control Ciudadano es el derecho y la obligación que tienen los ciudadanos, en cuanto miembros de una sociedad, de intervenir en forma directa o a través de sus representantes legítimamente elegidos, en el control de la gestión pública, y de velar porque las instituciones del Estado y sus gobernantes, en quienes han delegado el poder y la autoridad para dirigir la sociedad en aras del bien de todos, utilicen y administren los recursos públicos de la nación de

manera honesta, equitativa, transparente y eficiente, en beneficio de toda la colectividad.

3.2. TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTROL

La transparencia es la actitud o actuación pública que deja ver claramente la realidad de los hechos. En efecto, uno de los aspectos más importantes de las cuentas públicas no es sólo presentarlas y analizarlas para examinar la honestidad y eficiencia de su manejo, así como su adecuación a los objetivos para los que estaba establecida su utilización; es también hacer que dicha información llegue al ciudadano haciéndola lo más comprensible, accesible y por consiguiente, transparente. Forma también parte de la transparencia en materia de contratación la realización de procesos de licitación abiertos, públicos y equitativos.

Por eso cuando se habla de transparencia no se hace sólo referencia a la exposición de cifras, datos, referen-

cias y cuadros; se apunta más a la gestión, a la información precisa y clara que se requiere para la toma de decisiones, y a la posterior rendición de cuentas. Tanto la transparencia como la rendición de cuentas son requisitos y condiciones indispensables para el control ciudadano. En efecto, sólo un ciudadano bien informado puede participar y efectuar observaciones, aportes y recomendaciones verdaderamente significativos.

El concepto de transparencia no se puede analizar sólo semánticamente. El término está íntimamente ligado a los conceptos de ética, claridad, moral pública, honestidad, exposición e información, entre otros, tanto más cuando se trata del funcionario público.

En efecto, la transparencia en la gestión pública, la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones del gobierno, la responsabilidad de los funcionarios públicos en cuanto a sus decisiones y a su gerencia de los recursos del erario público, son componentes fundamentales de un sistema democrático y elementos complementarios del derecho inherente al ciudadano de elegir a sus autoridades.

De hecho, la democracia se consolida y solidifica cuando se fortalecen permanentemente los sistemas de transparencias y responsabilidades, principalmente en el sector público. Si un Estado no los garantiza, y el ciudadano no tiene acceso a una información fidedigna y adecuada; si no hay



un sistema real de participación activa por parte del mismo, así como instituciones que faciliten su participación en lo concerniente al manejo y control de los fondos públicos; si no existen normas y mecanismos que puedan exigir tanto a las autoridades políticas como técnicas una rendición total y clara de las cuentas públicas, entonces se caerá en la telaraña de la corrupción, la soberbia y la impunidad, agravada por la falta de seguridad jurídica.

3.3. ALGUNAS MEDIDAS PARA PROMOVER LA TRANSPARENCIA

Algunas de las propuestas que se pueden formular al respecto, agrupadas por áreas, son las siguientes:

ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

Se requiere promover e implementar una administración eficiente y transparente de los recursos públicos, a través de una clara definición de funciones y responsabilidades y de buenas prácticas de gestión pública, administración financiera, evaluación y control. En lo relativo a las finanzas o cuentas públicas, el principio del equilibrio presupuestario es clave. Para ello es necesario actuar como lo hacen las empresas económicamente sanas, equilibrando recursos y gastos como regla de oro, es decir, no gastando más de lo que ingresa. Al mismo tiempo, hay que exigir transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto.

Es indispensable, asimismo, que el gobierno cuente con políticas y planes

concretos y específicos con visión de futuro, que sean ejecutables, a fin de evitar la improvisación, el inmediateísmo y la actuación en función de las urgencias del momento sin perspectiva de largo alcance.

Es importante fortalecer a las instituciones responsables de efectuar el control así como ampliar la capacidad de auditoría de los distintos organismos públicos. La realización de auditorías externas, así como la obligación de rendir cuentas o la responsabilidad conducen a una mayor transparencia y honestidad en la gestión.

En cuanto a las políticas monetarias y financieras es preciso reforzar su eficacia mediante el acceso público a la información concerniente a las mismas, a sus metas e instrumentos y al conocimiento de las buenas prácticas de transparencia. Un buen gobierno, además, independientemente del mayor o menor grado de autonomía del que gocen las autoridades monetarias y financieras, debe exigir que los bancos centrales y los organismos financieros rindan cuentas de sus actividades y se ajusten a normas de transparencia.

SISTEMA JUDICIAL Y MARCO LEGAL

Hay que impartir y administrar una justicia basada en principios y normas constitucionales y legales, que sea transparente en sus actuaciones.

Es además necesario racionalizar las leyes de adquisiciones públicas y la amplia desregulación, así como aprobar



leyes que exijan a los gobiernos proporcionar la documentación pertinente acerca de los procedimientos presupuestarios y los gastos efectuados, las adjudicaciones de contratos públicos y las licitaciones, para que tanto los ciudadanos como los medios de comunicación y las ONG puedan obtener la información que requieren para comprender, evaluar y monitorear las actividades, contrataciones y privatizaciones que están realizando sus gobiernos. A tal efecto se precisa crear redes y bases de datos, tanto nacionales como regionales, accesibles a todos.

Es muy importante además que el gobierno respete las leyes y las normas vigentes cumpliéndolas y haciéndolas cumplir.

En lo que se refiere a la región, la promoción de la transparencia requiere que los países apliquen en forma efectiva e integral los instrumentos jurídicos internacionales, en especial la Convención Interamericana contra la Corrupción.

4. ANTECEDENTES EN LA OLACEFS EN CUANTO A LA PARTICIPACIÓN Y EL CONTROL

El tema de la participación y del control ciudadano no es un tema nuevo en el seno de la OLACEFS. De hecho ha sido tratado en diversas ocasiones, unas veces de manera directa y, otras indirectamente. A fin de aprovechar algunos de los aportes y experiencias existentes, y beneficiarnos de ellos incluyéndolos en nuestra labor actual, extraeremos a modo de antecedente, algunos de los aspectos más destacados al respecto en las Asambleas Generales Ordinarias de la OLACEFS. No pretendemos con ello agotarlos todos y en tal sentido pedimos de antemano excusas por si obviamos alguno que hubiera debido ser aquí considerado.

Es así como ya en la IV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, realizada en el año 1994, en Montevideo, Uruguay, al tratar el Tema I “Las nuevas técnicas de investigación y control para combatir la corrupción” se conoció de algunas experiencias novedosas en las EFS, concretamente la de Colombia, que sirvieron de modelo para otras EFS de la región. Se trata de la División de Participación Ciudadana, creada en el año 1994, la cual habilitó un espacio institucional para que los ciudadanos denunciaran las posibles irregularidades en el manejo de la Hacienda Nacional.

Posteriormente, en la V Asamblea General Ordinaria celebrada en Lima,

Perú, 1995, se trató el asunto de manera directa en el Subtema 1 “Las EFS y los Sistemas de Participación Ciudadana”. Entre las conclusiones mencionadas en ese entonces se destacan: la promoción por parte de las EFS de la participación cívica, la cual está llamada a desempeñar un importante rol en el proceso de gestión y control público, como fuente de información calificada y permanente sobre las áreas críticas de la administración pública; el establecimiento de un programa de denuncias y sugerencias ciudadanas con procedimientos específicos, como medio de conexión entre la sociedad y las EFS, que facilite la detección de actos de corrupción en el uso de los fondos públicos o de ineficiencias en la gestión de los funcionarios públicos, y le permita a las EFS, realizar una programación mejor y más realista de las actividades de control, con objetivos comunes anticorrupción, y genere, como consecuencia, mayor confianza en las instituciones del Estado de Derecho.

Y más adelante, entre las recomendaciones de la V Asamblea, en términos resumidos, se señala que: las EFS deben promover el establecimiento de un Sistema de Participación Ciudadana que contemple normas que regulen los canales, formas y modalidades de participación y cooperación de la sociedad con las EFS y con otros organismos competentes en el ejercicio de actividades anticorrupción. Este sistema debe sustentarse en una sólida base jurídica y en una organización ágil que faciliten el proceso de verificación

y seguimiento de las quejas y denuncias, y la evaluación de las sugerencias de la comunidad para mejorar y hacer más transparente la gestión pública; las EFS deben promover y ser un factor decisivo en la determinación y desarrollo de la filosofía del control anticorrupción, la cual deberá basarse en la educación ciudadana especializada y contar con mecanismos de difusión que aseguren su propagación; las EFS deben organizar y mantener una base de datos al respecto que recoja la información legal y técnica, y las experiencias en materia de lucha contra la corrupción de los países, y que esté disponible para los miembros de la OLACEFS.

Ahora bien, es con motivo de la XII Asamblea General de la OLACEFS en México, realizada en septiembre de 2002, cuando se presentan y recogen aspectos cruciales y reflexiones de gran importancia vinculados con la participación y el control en el Tema III “El Fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores: Experiencias y Propuestas de Acción para la Región”. A fin de poner de relieve algunas de las ideas entonces expuestas, y cuya vigencia hoy en día es innegable, a continuación presentaremos de manera breve algunos de los aspectos allí tratados relacionados con la participación y particularmente con el control ciudadano.

A fin de responder a la demanda de democracias más dinámicas y a las exigencias de la ciudadanía en cuanto a honestidad y transparencia, se precisa

reforzar los controles en general y complementar los controles gubernamentales con los llamados controles sociales o controles ciudadanos, los cuales se manifiestan a través de la rendición de cuentas.

Esto a su vez exige la modernización de las EFS en cuanto a su estructura y recursos humanos, la introducción de nuevas tecnologías de trabajo y de información, el mejoramiento de los procesos administrativos internos y los tipos de control y el fomento de la participación ciudadana. En los últimos años, muchas de las EFS que integran la OLACEFS han hecho un esfuerzo en esa dirección.

Tales esfuerzos deben redundar en un mejoramiento de la gestión pública que está siendo fiscalizada para poder conseguir el apoyo de los ciudadanos, quienes están dispuestos a ayudar a financiar los sistemas de control si perciben un mejoramiento en el uso de los recursos públicos, mejoramiento éste que se manifiesta de dos maneras: mediante un efectivo freno a la corrupción, y traducido en bienes y servicios públicos que satisfagan efectivamente las demandas sociales. Es obvio que para poder tener un mayor impacto, las EFS deberán tratar de tener la mayor cobertura posible.

A medida que el ciudadano empieza a tomar conciencia de que el control de los fondos públicos no es un asunto de responsabilidad exclusiva de las EFS, sino que también es responsabilidad suya y de otros actores y or-

ganizaciones, en esa misma medida también le exige a dichas entidades un rol más decidido en la lucha contra la corrupción, y el desarrollo de modelos de rendición de cuentas claros, precisos, transparentes, útiles y a su alcance. Esto le permite al ciudadano no sólo estar informado, sino también opinar y efectuar sus aportes sobre bases sólidas.

De allí la existencia de páginas web donde las EFS ponen a disposición del ciudadano sus informes y otros productos de fiscalización. De esta manera se busca que el ciudadano no sólo esté informado sino que también se involucre en el seguimiento de la implementación de las soluciones y recomendaciones.

Ahora bien, el ciudadano actual no se conforma únicamente con la información acerca de los resultados de las acciones de control y fiscalización de los recursos públicos y de las irregularidades encontradas; desea también que éstas se resuelvan y, con ello, se logre un mejor uso de dichos recursos y un mejor suministro de los bienes y servicios públicos.

Para poder responder a estos y otros desafíos, las EFS están paulatinamente abandonando los controles primarios de los recursos públicos, basados por lo general en controles previos, y concentrándose cada vez más en la fiscalización basada en resultados y riesgos, conocida como control posterior, principalmente a través de auditorías de gestión o de valor por dinero. Y al mismo tiempo, las

EFS están promoviendo la participación de los ciudadanos en las actividades de control, cuyos medios y mecanismos son algo distintos en los diferentes países, buscando, entre otras, su apoyo y ayuda.

Una de las formas de vincular al ciudadano en la fiscalización y rendición de cuentas, y de proporcionarle un espacio para que participe en los asuntos públicos es la denuncia de las irregularidades, lo que ha dado lugar a que en muchas de las EFS de la región se estén creando mecanismos de recepción y procesamiento de denuncias. Dichos mecanismos, para ser realmente efectivos, deben proporcionar insumos que orienten y alimenten los planes y programas de fiscalización.

Finalmente, es importante que las EFS diversifiquen los mecanismos de participación de los ciudadanos en el control promoviendo la creación de otros medios e instancias distintos y no limitados a la atención de denuncias. Examinaremos algunos de ellos al abordar los mecanismos y experiencias de participación y control más adelante.

5. LA PARTICIPACIÓN Y EL CONTROL CIUDADANO EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES

En términos globales, las constituciones y las diferentes legislaciones generales de los países de América Latina, y de modo particular las relativas a las Entidades Fiscalizadoras Superiores, consagran los mismos

principios y contienen disposiciones comunes en cuanto al tema que nos ocupa. Para todos, la democracia es el fundamento y la base de sus sistemas políticos; la participación de los ciudadanos en las distintas esferas de la vida nacional y a nivel local (estados o departamentos y municipios o comunas) constituye un principio y un mecanismo de primer orden para la renovación de la democracia, la consecución de administraciones públicas honestas, eficaces y eficientes, y la lucha contra la corrupción; y el derecho a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, entre otros, condiciones fundamentales para un sano control de los organismos e instituciones del Estado.

No entraremos a profundizar en detalle estos y otros aspectos por razones prácticas y para no extendernos demasiado. Resaltaremos simplemente aquellos aspectos y experiencias particulares contenidos en los aportes que son originales y pueden contribuir a nuestra reflexión y a estimularnos e inspirarnos a emprender nuevas iniciativas o acciones en el ámbito de la participación y el control ciudadano. Hemos tenido que limitarnos a la información suministrada por las EFS que efectuaron aportes. Sin embargo, es muy probable que las demás EFS tengan disposiciones legales y figuras análogas a las que mencionaremos y, por tanto, se encuentren, de algún modo reflejadas, en ellas.

Es así como la Constitución de Chile reconoce y ampara lo que ella denomina los cuerpos intermedios, en sus



variadas formas y expresiones, a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad, garantizándoles la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos.

Como instancias de participación de los ciudadanos la Carta Fundamental chilena prevé la existencia de los Consejos Regionales como órganos de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro de los respectivos ámbitos de competencia de gobierno regional. Éstos tendrán como función aprobar los planes de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto del gobierno regional ajustados a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la nación. A nivel municipal, se contempla la existencia de un consejo económico y social comunal compuesto por representantes de la comunidad local organizada como órgano asesor, que tiene por objeto asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y de actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna. Al igual que los Consejos Regionales son órganos de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador.

Las municipalidades, a su vez, podrán establecer en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas —conocidas también con el nombre de

GACETA OFICIAL

DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

AÑO CXXVII — MES VI Caracas, viernes 24 de marzo de 2000 N° 5.453 Extraordinario

SUMARIO

Asamblea Nacional Constituyente
 Organización de Municipios. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
 (Se remite por error material del texto errático)

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

NACIONAL CONSTITUYENTE

confirma el Estado democrático. Exalto social y desarrollo de Derecho constitucional
 con el párrafo integral que los mencionados según, así el desarrollo humano que permite
 un sistema de vida digno, espacia que configuran el concepto de Estado de Justicia.

Se resguarda esa autonomía con una de las principales motivaciones expresada en el
 texto. Se dice: el fin supremo de mejorar la República para establecer un sistema
 democrático. Ya no sólo se el Estado el que debe ser democrático, sino también la sociedad
 dando democracia la sociedad, todo lo contrario que la venga a formar parte
 que la participación democrática y económica a ella.

Se establece que la educación y el trabajo son los procesos fundamentales
 los fines del Estado. De este modo, los estudiantes y los trabajadores
 labor y el derecho de asociarse a la educación y al trabajo
 económica y de una calidad de oportunidades, equidad
 considerando las actividades educativas, asociativas y
 económicas realizadas, promoviendo la participación
 social y otras, promoviendo la participación

municipios—, territorios denominados “unidades vecinales” con el objeto de proporcionar a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana. La legislación municipal, a su vez, contempla la existencia de un plan comunal como instrumento rector de desarrollo en la comuna, el cual deberá tener en cuenta la participación ciudadana, y que debe contemplar las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural.

En el caso de Venezuela la Constitución prevé unas figuras análogas a las de Chile. Se trata de los Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, presididos por el gobernador de cada Estado e integrados por los alcaldes. Una de sus funciones primordiales es la adecuación y articulación del Plan de Desarrollo Estatal con el Plan Nacional de Desarrollo, con el Plan Nacional de Desarrollo Regional, y los demás planes nacionales que establezcan las leyes, así como la adecuación de los planes municipales de desarrollo al Plan de Desarrollo Estatal. Tales Consejos deben además asegurar la coordinación y participación social en la elaboración y seguimiento del Plan de Desarrollo Estatal y los programas del Estado.

A nivel municipal, la Carta Magna de Venezuela prevé también la creación de un Consejo Local de Planificación Pública presidido por el alcalde e integrado por los concejales, presidentes de juntas parroquiales -en Venezuela los municipios están organizados territorialmente en parroquias-, organizaciones vecinales y otras asociaciones de la sociedad civil con funciones similares a las del Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas antes mencionado.

En el caso de Colombia, está prevista la creación de un Consejo Nacional de Planeación, integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. El gobierno someterá el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo al Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso.

Asimismo, la Ley Orgánica de Planeación de Colombia determinará la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.

6. MECANISMOS Y FORMAS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL DE LOS CIUDADANOS: ALGUNAS EXPERIENCIAS

En la mayor parte de las Constituciones de los países que proporcionaron aportes por vía de ponencias o a través del cuestionario remitido por Argentina a todas las EFS miembros de la OLACEFS, a modo general se establecen como medios de participación en lo político, entre otros, algunas o varias de las siguientes figuras: el referéndum, el plebiscito, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto, las asambleas de ciudadanos, etc.; y en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas y todas las demás formas asociativas.

De los 11 cuestionarios recibidos, al preguntar si en la Constitución existen previsiones normativas en materia de participación, control ciudadano, prevención y lucha contra la corrupción, el 100% contestó afirmativamente, manifestando que la ciudadanía participa en la vida pública nacional desde la elección de los representantes por medio del sufragio hasta la utilización de algunos de los mecanismos que acabamos de citar, tales como, plebiscito, referéndum, iniciativa popular, etc.

En ciertos casos, algunas de estas figuras se utilizan a nivel comunal. Tal es el caso de los plebiscitos comunales

chilenos mediante los cuales se somete a consideración materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, así como los planes comunales de desarrollo sobre áreas de interés para la comunidad local.

Además de los mecanismos antes citados, las Constituciones en diversos países de la región prevén otras formas de participación. A título ilustrativo tenemos las llamadas “formas de democracia semi-directas” previstas en la Carta Magna Argentina. Se trata de dos instituciones propias:

- La **Iniciativa Popular** mediante la cual se permite a los ciudadanos la presentación de proyectos de ley a fin de lograr la sanción, reforma o derogación de una norma, con la obligación para el Congreso de darle expreso tratamiento dentro de un término de doce meses.

Para que un proyecto reciba el tratamiento de Iniciativa Popular debe contar con 3% de las firmas del padrón electoral nacional y sus promotores tienen derecho a participar con voz en las reuniones de las Comisiones respectivas de las Cámaras del Congreso. Quedan excluidos los proyectos referidos a reformas constitucionales, aprobación de tratados internacionales, tributos, presupuestos y materia penal.

- La **Consulta Popular**: el Congreso somete a consulta de la ciudadanía un determinado proyecto de ley, con carácter vinculante; o también pue-

de consultar, sin carácter vinculante, un asunto de la competencia del Congreso o del Poder Ejecutivo.

- El **habeas data** y el llamado **amparo colectivo** dos nuevos instrumentos con los cuales el constituyente tutela los derechos de incidencia colectiva, también denominados intereses difusos o colectivos, o de pertenencia difusa (cuando están comprometidos los intereses generales o públicos de la sociedad, relacionados con el medio ambiente, la salud pública y los servicios públicos).

Esta acción puede ser interpuesta por el afectado, el Defensor del Pueblo de la Nación y las asociaciones que propenden a esos fines y se encuentren debidamente registradas.

Este mecanismo fue invocado, por ejemplo, para el rebalanceo de las tarifas telefónicas; gravámenes al consumo de energía eléctrica; y prórroga del período de exclusividad de las licenciatarias del Servicio Telefónico Nacional e Internacional sin audiencia pública previa, entre otros.

En el caso de Venezuela, la Constitución confiere a los electores y electoras en número no menor del cero coma uno por ciento de los inscritos e inscritas en el Registro Civil y Electoral, la iniciación de presentar ante la Asamblea Nacional propuestas de leyes.

La Asamblea Nacional o las Comisiones Permanentes, durante el procedimiento de discusión y aprobación de los proyectos de leyes,

consultarán a los otros órganos del Estado, a los ciudadanos y ciudadanas y a la sociedad organizada para oír su opinión sobre los mismos.

De manera más concreta y específica, los diversos países y las Entidades Fiscalizadoras Superiores, en particular, han implementado una serie de mecanismos de participación de los ciudadanos en el ámbito del control. En algunos países como Colombia, dichos mecanismos revisten múltiples y variadas formas. En otros países, sin ser tan prolijos como Colombia, no obstante, se contemplan diversas formas de participación además de las relacionadas con la recepción de denuncias. A fin de dar cabida a todas ellas y presentar las distintas experiencias que nos han sido gentilmente enviadas por múltiples EFS bajo la forma de aportes o a través del cuestionario, las clasificaremos, a fines didácticos, conforme a tres grandes áreas: las relacionadas directa y específicamente con la denuncia y las relacionadas más concretamente con la vigilancia y el control. El que un mecanismo de participación de los ciudadanos esté clasificado dentro de un área, no excluye que tenga aspectos vinculados con las otras dos. Se trata simplemente de una clasificación a los fines de ordenar y presentar de manera más clara los distintos mecanismos y experiencias existentes.

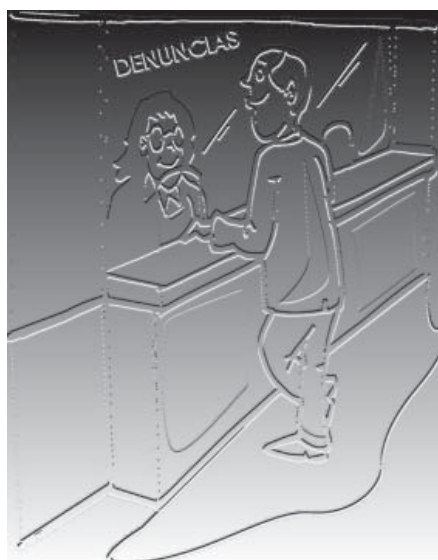
6.1. LA DENUNCIA

Se trata de un mecanismo de control que existe en la casi totalidad de

nuestras EFS. En muchos órganos de fiscalización se encuentra además formalmente organizado bajo la forma de **Servicios de Atención de Denuncias** (Perú), **Dirección de Atención a la Ciudadanía** (Cuba), **Oficinas de Atención al Ciudadano** (Venezuela), por ejemplo, o como **Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana** del más alto nivel directivo (Colombia).

En el Cuestionario, a la pregunta relacionada con la Oficina de Atención al Ciudadano, 9 de las 11 EFS respondieron que tienen algún tipo de unidad receptora para tramitación de denuncias y quejas, una EFS expresó su negativa y una EFS no respondió.

Al preguntar si existen oficinas similares en otras instancias de la administración pública 10 EFS respondieron afirmativamente.



En el caso de Cuba existen además las Delegaciones Provinciales y del Municipio Especial "Isla de la Juventud" los cuales tienen dentro de sus funciones evaluar, atender, investigar y responder las quejas y denuncias de la ciudadanía que sean de su competencia, así como transferir las que no lo sean a otros organismos nacionales.

Brasil tiene la particularidad que llama "denuncia" a las formuladas por los ciudadanos, partidos políticos, asociaciones o sindicatos; y, en cambio, a aquéllas formuladas por los senadores de la República, diputados federales, estatales y distritales, jueces, servidores públicos y otras autoridades, las denominan "representaciones". Éstas sirven para comunicar las irregularidades sobre las que estos agentes públicos tienen conocimiento en virtud del cargo que ocupan. Tanto las denuncias como las representaciones tienen tramitación preferente y urgente en relación con otros procesos del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil (TCU).

Estas oficinas o Contraloría Delegada son un medio que le permite al ciudadano participar de manera directa y organizada, en forma individual o asociada, en la actividad de control fiscal. Tienen como finalidad la recepción, tramitación, procesamiento y seguimiento de denuncias, quejas, reclamos, peticiones y sugerencias debidamente sustentados, efectuados por los ciudadanos relacionados con el uso indebido de los recursos públicos.

En su mayoría, por lo general, tienen también funciones de promoción, capacitación y desarrollo del control ciudadano, así como de orientación en cuanto a la organización y funcionamiento del Estado. Es interesante señalar que con frecuencia las EFS utilizan los insumos resultantes de estos procesos en la planificación de sus actividades de fiscalización, con miras a hacerlas más realistas y tomar en cuenta los aportes efectuados por los ciudadanos, y dándole así un mayor uso y proyección a los mismos. En algunos países, como Colombia el proceso mide la satisfacción del ciudadano con las respuestas de fondo, luego de su procesamiento en el control fiscal micro.

En Chile, cada municipalidad debe habilitar y mantener en funcionamiento una oficina de partes y reclamos abierta a la comunidad en general.

LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS

Nos encontramos aquí con un mecanismo que tiene el mismo nombre en diversos países pero cuya función es distinta en cada uno.

En el caso de Colombia, las *Audiencias Públicas Nacionales de Denuncia y Rendición de Cuentas*, como se llaman, constituyen un insumo que ha permitido la vinculación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales en los procesos de auditoría y en estudios sectoriales que adelanta la Contraloría General y que reúnen a la ciudadanía alrededor de temas de interés y sobre los cuales se pueden interponer denuncias

y/o presentar la opinión de los ciudadanos en cuanto al tema en cuestión.

En la Audiencia Pública de Rendición, la Contraloría colombiana informa a la ciudadanía sobre el curso que han tomado las inquietudes, problemas y presuntos hechos de corrupción denunciados y los resultados de las actuaciones investigativas de la Entidad. Las Audiencias Públicas le han permitido a esa Entidad Fiscalizadora fortalecer sus procesos auditores en la medida en que las quejas interpuestas por los ciudadanos ingresan a los procesos de control fiscal micro en temas como los servicios públicos domiciliarios y las Transferencias del Presupuesto General de la Nación a los entes territoriales para educación y salud.

En Chile, las Audiencias Públicas y las Oficinas de Reclamo le permiten al alcalde y al Concejo conocer acerca de las materias de interés comunal, así como de aquellos asuntos planteados por no menos de cien ciudadanos.

En el caso de Argentina, la Audiencia Pública es una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la cual la autoridad responsable habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que todo aquél que pueda verse afectado o tenga un interés particular o general, exprese su opinión confrontando de forma transparente y pública las distintas opiniones. La finalidad de la Audiencia Pública es permitir, propuestas, experiencias, conocimientos e informaciones existentes sobre las cuestiones puestas en consulta. Este

Reglamento de Audiencia Pública rige en el ámbito de los organismos, entes, empresas, sociedades que han sido creados en la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.

Asimismo, está prevista la figura del Defensor del Usuario que debe asistir a los mismos durante el procedimiento de Audiencia.

Es de destacar que los Entes Reguladores de los distintos servicios públicos, desde su creación, aprobaron sus propios Reglamentos de Audiencia Pública, y celebraron un número importantes de audiencias públicas para tratar temas de tarifas, inversiones, ejecución de obras y mejoras de indicadores de calidad de servicio, etc.

6.2. LA VIGILANCIA

En materia de vigilancia, una de las tareas más específicas de las instituciones contraloras, se destacan las siguientes:

- **Los Comités de Vigilancia Ciudadana**

Son instancias autónomas de participación en las que las organizaciones sociales, gremiales y técnicas desarrollan una labor preventiva y correctiva sobre la ejecución de un proyecto, programa, prestación de un servicio. Se articulan a la EFS para aportar, entre otros, pruebas sobre presuntas irregularidades (Colombia). Entre los temas sobre los cuales están trabajando se encuentran, entre otros, el régimen subsidiado en el Sistema General de

Salud, Educación, Servicios Públicos Domiciliarios, Proyectos de Infraestructura de Alto Impacto, etc.

- **Los Foros Deliberativos**

Se centran en la deliberación participativa de actores sociales y organizaciones de la sociedad civil idóneas sobre las políticas públicas sectoriales o generales, a objeto de evaluarlas, identificar las responsabilidades institucionales y ciudadanas en su desarrollo, proponer alternativas de reorientación y establecer compromisos con el propósito de mejorarlas (Colombia).

Producen documentos técnicos elaborados participativamente, que son presentados a las instancias que definen las políticas públicas, a fin de que integren los criterios de los ciudadanos en su formulación.

En ellos se hacen importantes pronunciamientos y se abre el debate nacional sobre temas de interés colectivo, tales como las tarifas en el sector eléctrico, la autosuficiencia petrolera, debilidades en el manejo ambiental, entre otros.

Estos foros tienen el compromiso de establecer agendas de trabajo con los actores de desarrollo involucrados, tanto de la sociedad civil como autoridades locales y nacionales conducentes a la solución de los problemas debatidos.

- **Las Agendas Ciudadanas**

Igualmente se promueven en Colombia la constitución de agendas ciudadanas sobre temas fundamentales de interés nacional y objeto de debate tales como, salud, educa-

ción, vivienda, medio ambiente, corrupción, entre otros. Se trata de procesos deliberativos de la ciudadanía realizados para generar acciones correctivas, preventivas y de advertencia sobre la ejecución de los recursos públicos. De este modo, se busca mejorar la gestión pública mediante propuestas que contribuyan a la solución de problemas que afectan el bienestar colectivo, y que pueden incidir en la formulación y ejecución de las políticas públicas.

Su aplicación práctica es en líneas generales la siguiente. Sobre la base de la deliberación y la planeación participativa, las comunidades identifican un tema, lo definen, lo diagnostican, estudian alternativas de solución, optan por aquella que consideran la más adecuada, programan las actividades para ejecutar las acciones tendientes a solucionar el problema, definen compromisos, ejecutan y hacen seguimiento a actividades y compromisos y evalúan resultados.

- **Las Veedurías Ciudadanas**

Se trata de un mecanismo de vigilancia y control bastante conocido y difundido en nuestros países.

4 de las 11 EFS que respondieron el Cuestionario indicaron la existencia de veedurías. Al preguntar si el Estado les otorga algún aporte, Colombia respondió que aunque su país cuenta con una Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, no realiza aportes financieros, si no en especies porque su

Constitución Política lo prohíbe; Ecuador señaló que los aportes en su país se incluyen en su presupuesto, como el caso de las Juntas Parroquiales; el resto no respondió por desconocer los detalles al respecto.

Ahora bien, dentro de los aportes y cuestionarios recibidos de las EFS, es la de Colombia la que ha desarrollado este mecanismo de manera más extensa y precisa, por lo que la información que a continuación presentamos está extraída en su mayor parte de ella. Conforme a la Constitución y las leyes colombianas, las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos.

Y más adelante define la Veeduría Ciudadana como el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública de las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas y 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, en los cuales se empleen los re-

ursos públicos. Su finalidad, por tanto, es vigilar la gestión pública y sus resultados.

En consecuencia, todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles tales como organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley podrán constituir veedurías ciudadanas.

Al momento de ejercer la vigilancia las Veedurías Ciudadanas velarán por la correcta aplicación de los recursos públicos; su asignación conforme a las disposiciones legales y a los planes, programas, y proyectos debidamente aprobados; el cumplimiento de los fines y la cobertura efectiva a los beneficiarios que deben ser atendidos; y la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas, entre otros.

Las veedurías ejercen vigilancia preventiva y posterior al proceso de gestión, haciendo recomendaciones escritas y oportunas ante las entidades que ejecutan el programa, proyecto o contrato y ante los organismos de control del Estado para mejorar la eficiencia institucional y la actuación de los funcionarios públicos.

Entre los objetivos de las veedurías se destacan los siguientes:

- a. Fortalecer los mecanismos de control contra la corrupción en la gestión pública y la contratación estatal;



- b. Fortalecer los procesos de participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones, en la gestión de los asuntos que les atañen y en el seguimiento y control de los proyectos de inversión;
- c. Apoyar las labores de las personerías municipales en la promoción y fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana y comunitaria;
- d. Velar por los intereses de las comunidades como beneficiarios de la acción pública;
- e. Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública;
- f. Mantener una relación e intercambio constante entre los particulares y la administración para evitar los abusos de poder y la parcialización de los gobernantes;
- g. Democratizar la administración pública;
- h. Promocionar el liderazgo y la participación ciudadana.

Es conveniente que los diferentes tipos de veedurías que se organicen a nivel nacional, estatal o departamental y municipal mantengan mecanismos de comunicación, información, coordinación y colaboración permitiendo el establecimiento de acuerdos sobre procedimientos y parámetros de acción, la coordinación de actividades y el aprovechamiento de experiencias en su actividad y funcionamiento, procurando la formación de una red con miras a fortalecer a la sociedad civil y potenciar la capacidad de control y fiscalización.

6.3. EL CONTROL

En cuanto al control propiamente dicho se destacan:

- **Las auditorías articuladas:** se encargan de convocar a organizaciones de la sociedad civil para que, previa firma de un convenio de cooperación para la vigilancia de la gestión pública, realicen un trabajo mancomunado con los equipos auditores de la EFS. Se trata de un mecanismo implementado en Colombia.

Esta innovadora estrategia consiste en vincular al proceso auditor que se adelanta en las entidades sujetas de control a las organizaciones de la sociedad civil. Las organizaciones sociales que participan en el proceso actúan en las distintas etapas de la auditoría gubernamental con enfoque integral.

La puesta en marcha de esta estrategia ha implicado la articulación de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana con las contralorías delegadas sectoriales con quienes se coordina todo el trabajo desde la formulación del Plan General de Auditorías - PGA hasta las auditorías de seguimiento articuladas con dichas organizaciones.

Entre sus objetivos fundamentales se destacan los siguientes:

- Articular organizaciones de la sociedad civil a los procesos de auditoría.
- Estimular la participación ciudadana, como mecanismo necesario y eficaz para el control fiscal.

- Cerrar la brecha entre el Estado y sus instituciones con la sociedad civil.
 - Iniciar el proceso de cambio en la forma de relacionarse la ciudadanía y el Estado.
 - Fortalecer las auditorías que ejecuta la entidad.
 - Legitimar ante la sociedad civil a la Contraloría General de la República de Colombia y su accionar como una de las labores fundamentales dentro de las funciones sociales del Estado.
 - Desarrollar en asociación con la ciudadanía una capacidad tal de control que se perciba como un poder disuasivo por los protagonistas del fenómeno de la corrupción.
- **Los Comités de Seguimiento:** cumplen funciones de monitoreo, de seguimiento a la gestión pública con la participación de las autoridades locales. Es común, por ejemplo, la conformación de comités de seguimiento al uso de las regalías, con la participación de las autoridades locales, las cámaras de comercio en representación de la sociedad civil, la Procuraduría y la Contraloría, y con financiación de las compañías que explotan tales recursos.
 - **La acción pública o acción popular penal:** se trata de un mecanismo consagrado por la Constitución.

Cuando la Ley habla de “*acción pública*” así como cuando se sirve de las palabras “*acción popular*” se está aludiendo a la posibilidad que tiene

la totalidad de los ciudadanos de provocar la incoación de un proceso en el que ejerciten pretensiones de responsabilidad por actos ilícitos que les afectan, no como individuos en sí, sino como entes integrantes de una comunidad.

La acción pública es la que se ejercita, en defensa de la legalidad, desde los poderes públicos, y se configura como una función pública o servicio del Estado consistente en que se promueva la actuación de los Tribunales en favor del ordenamiento jurídico, de los derechos colectivos, y de los derechos individuales.

La institución de la acción pública contable supone la legitimación de todos y cada uno de los ciudadanos para ejercitar pretensiones de derechos de los que son titulares como miembros de una comunidad.

La acción pública contable reside en el pueblo, titular de la soberanía, y supone integrarle en un sistema de administración de justicia regido por el principio acusatorio. La introducción de la acción pública contable en el ordenamiento jurídico español supone instituir la acción popular para la exigencia de responsabilidades contables, legitimando a los ciudadanos para ejercitar pretensiones de responsabilidad contable, aunque no tengan interés personal y directo en el asunto.

La acción pública contable, por consiguiente, está basada en el derecho de los ciudadanos a que el Estado administre eficaz y eficientemente el erario público como



contrapartida a la obligación de aquellos de contribuir al sostenimiento de los servicios públicos. De este modo, frente a la obligación de contribuir los ciudadanos tienen el derecho a exigir que sus contribuciones sean legal y eficazmente empleadas.

En efecto, así como el Estado tiene acción contra el obligado tributario cuando éste no paga, así también el ciudadano debe tener acción frente al gestor de fondos públicos, en cuanto agente estatal, cuando éste incumple su parte del pacto. En este contexto, la acción pública contable se justifica por la necesidad de legitimar a los individuos para promover la acción de la justicia cuando consideren que los fondos públicos han sido desviados o perjudicados, produciendo, en consecuencia, una extorsión en el orden público financiero.

La excelente y democrática institución de la acción pública, tan arraigada en el procedimiento criminal, ha sido, por tanto introducida en el procedimiento de responsabilidad contable permitiendo a los ciudadanos ser acusadores en asuntos en los que el orden público y el interés social pueden verse comprometidos, pero no desde el prisma que había venido siendo casi monopolista de la comisión de actos delictivos, sino desde un punto de vista claramente progresista como es la administración de los fondos públicos, reforzando el siempre difícil equilibrio de obligación-derecho. En este caso, obligación de contribuir a las cargas públicas, por un lado, y derecho a exigir del Estado una adecuada ges-

ción de los caudales públicos, por otro.

- **Las Contralorías Sociales o Comunitarias:** hasta donde se tiene conocimiento solo existen en Venezuela. Son instancias públicas de representación ciudadana, que en apoyo a los organismos competentes, promueven la participación a través de los mecanismos democráticos previstos, que garantizan la participación de la ciudadanía para el control y la fiscalización de la gestión local y el patrimonio público, de conformidad con la Constitución Nacional y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

Las Contralorías Sociales pueden ser de carácter parroquial, con sede en cada parroquia del municipio, o de carácter autónomo, por iniciativa propia de sectores de la comunidad, en el ámbito en que sean necesarias. Suelen estar vinculadas con las gobernaciones, alcaldías y contralorías de estados y municipios.

6.4. OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANO

A nivel social y comunitario existen otras múltiples formas de participación y control por parte de los ciudadanos a nivel local y nacional. Nos limitaremos simplemente a mencionarlas y dejar sentada su existencia, pues su análisis no forma parte del propósito de esta ponencia. Entre ellas se destacan los comités de desarrollo y control social

para los servicios públicos domiciliarios, comités de participación comunitaria, asociaciones de consumidores y de usuarios, asociaciones vecinales, juntas así como múltiples ONG que agrupan a ciudadanos de diversa formación y procedencia en torno a fines y tareas de interés común. Estas últimas desempeñan un rol significativo cuando actúan como agentes receptores de las inquietudes de la ciudadanía y como intermediarias ante las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local.

En la pregunta del Cuestionario relativa a la participación de los ciudadanos en las ONG, 5 EFS afirmaron la existencia en su país de ONG que tienen por objetivo específico velar por la gestión fiscal, tales como contralorías sociales, asambleas de ciudadanos, etc. 4 EFS respondieron negativamente y 2 no contestaron. Dentro de las EFS que confirmaron la existencia de ONG se tiene que:

Colombia cuenta con los Comités de Vigilancia Ciudadana propiciados por la propia EFS;

Paraguay posee la Red de Contralorías Ciudadanas, la cual, junto con las organizaciones Acuerdo Ciudadano, Ciudadanos por la Reforma y el Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad, han suscrito un acuerdo de cooperación considerando la necesidad de promover la articulación y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Solo las EFS de Colombia, Ecuador y Paraguay promueven algún tipo de ONG vinculada con el área de control.

Queremos también destacar, esta vez no ya específicamente en materia de participación ciudadana, pero sí muy vinculada al control y la transparencia, la labor desarrollada por el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil (TCU) en relación con esta última. Sin desconocer que todas las EFS, en mayor o menor grado, le asignan un importante papel a la información de su actividad al público bajo la forma de informes, revistas y otras publicaciones, llama la atención la prolijidad de los medios utilizados y la intensidad y amplitud de esta labor en el TCU. Los más resaltantes entre ellos son los siguientes:

- disponibilidad de información sobre control externo, actuaciones, ejecución presupuestaria del TCU en los distintos niveles de la federación vía internet (<http://contaspublicas.gov.br>), a través de publicaciones impresas y por medio de transmisiones radiofónicas en cadena nacional;
- publicaciones educativas de apoyo a la actuación del sector público;
- visitas de ciudadanos, en especial de estudiantes a las instalaciones del TCU para asistir a conferencias sobre ciudadanía y control y disfrutar de muestras y exposiciones en el espacio cultural;
- página del TCU en Internet www.tcu.gov.br en la cual está disponible informaciones institucionales, notas de prensa con las principales decisiones del TCU, consulta a los acuerdos y a la tramitación de los procesos, pautas, responsables de



cuentas juzgadas como irregulares, personas físicas y jurídicas con declaraciones de idoneidad para licitar dentro de la administración pública, y otras informaciones.

- página de cuentas públicas del TCU para la divulgación de datos e informaciones acerca de los gastos realizados por las diferentes esferas del gobierno;
- revista del TCU;
- auditorías del TCU (trabajos de auditoría más relevantes);
- informativo TCU (periódico semanal con el resumen de los principales trabajos del Tribunal); y
- Voz del Brasil tres veces por semana por cadena de radio.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1. En los últimos años, se ha avanzado mucho en la incorporación de la participación ciudadana y algunos de sus mecanismos e instancias en las constituciones y leyes de la región. Igualmente se han estructurado algunos medios para su implementación y se han habilitado ciertos espacios. No obstante, aún queda un largo camino por recorrer para la real inclusión de los ciudadanos en el control de la gestión pública.

En tal sentido, hay que continuar y profundizar los esfuerzos iniciados al respecto, aprendiendo de las experiencias de otras EFS, y estudiando su posible adecuación e

implementación. La investigación y reflexión en cuanto a la formulación de nuevos medios y mecanismos y la habilitación de espacios debe continuar, así como su experimentación. La participación de los ciudadanos, sin considerar que se trata de una solución mágica para los problemas que aquejan a nuestros regímenes y sistemas democráticos, está demostrando ser un mecanismo de utilidad en materia de renovación y nuevos aportes.

7.2. Los procesos humanos, y mucho más la introducción de cambios, cualesquiera que sea su naturaleza, requieren de tiempo. La participación de los ciudadanos en los procesos de vigilancia y control no escapa a esta realidad. Por este motivo, al momento de su implementación, es importante tener presente que se trata de un proceso gradual, que debe incorporar progresivamente a la ciudadanía en aquellos asuntos que son realmente importantes para la vida nacional y relevantes para el desarrollo de una mejor calidad de vida.

7.3. El derecho y la obligación de los ciudadanos de participar en el control de la gestión y uso de los recursos públicos de una nación, se presenta hoy en día como una condición indispensable para renovar las democracias, para incrementar la eficiencia y honestidad en el uso del erario público y para luchar contra la corrupción.

Al respecto las EFS tienen una responsabilidad indelegable y un impor-

tante rol a desempeñar que exige de ellas mantener los esfuerzos por modernizar su organización y estructura para hacerla capaz de responder a los retos y exigencias que las sociedades y democracias actuales les exigen. Esto puede contribuir a aumentar la confianza y credibilidad en las instituciones y en los gobernantes.

7.4. Es igualmente necesaria, una intervención cada vez más activa de los ciudadanos en la vigilancia de la ejecución de los planes y programas del Estado y en el control de sus resultados. En su carácter de beneficiarios de los bienes y servicios que tales programas reportan y, siendo a su vez los principales contribuyentes, los ciudadanos son los más indicados para emitir una opinión al respecto. De allí la importancia de incorporar los también en los diversos consejos locales, regionales y

nacionales de planificación que existen en nuestros países.

7.5. La participación de los ciudadanos en las actividades de control se presenta cada vez más como un requisito indispensable en nuestra región, lo que exige la difusión y vivencia de una cultura impregnada de principios y valores que estimulen y faciliten la participación.

No cabe duda que la educación cívica en esta materia es un requisito y una condición indispensable para la participación y el control ciudadano. En este sentido debemos intensificar nuestros esfuerzos al respecto, no sólo a nivel de los ciudadanos sino también de los funcionarios de las instituciones del Estado en los ámbitos nacional y local. De particular importancia es también capacitar a los ciudadanos en los conocimientos y destrezas específicos requeridos en materia fiscal para que puedan desempeñar su función de control a cabalidad.



7.6. La mayoría de las entidades fiscalizadoras superiores cuentan con una página web, con publicaciones periódicas entre las cuales figuran los informes anuales, y con otros medios. Hemos podido observar en algunas de ellas otros esfuerzos de carácter divulgativo. Se estima que éstos deben ser reforzados y ampliados mediante campañas por vía impresa, radial, foros, talleres, seminarios entre otros, creando así mayores facilidades de acceso para los ciudadanos a los conocimientos e información pertinente. De este modo estaremos contribuyendo a fomentar la transparencia, principio básico de nuestras instituciones.

7.7. En la V Asamblea se habló acerca de la importancia de las informaciones fidedignas y denuncias fundadas y oportunas. Desde entonces las EFS han hecho un esfuerzo por mejorar sus sistemas de recepción y tramitación de denuncias, como un importante insumo, para sus actividades, para luchar contra la corrupción y para estimular la participación de los ciudadanos. Dada la importancia de la denuncia como mecanismo de participación, resulta altamente recomendable formalizar organizativa y legalmente este proceso de una manera más concreta en nuestras EFS.

7.8. Se han presentado diversos mecanismos y experiencias vinculados con el control ciudadano con sus virtudes y características propias. Entre ellos se destaca muy especialmente, por su novedad, las auditorías articuladas, mecanismo en el cual

organizaciones de la sociedad civil, se vinculan al proceso auditor, a través de un trabajo mancomunado con los equipos auditores de la EFS, previa firma de un convenio de cooperación.

8. ANEXO

Con la finalidad de obtener información sobre los mecanismos de participación ciudadana que existen en los países de la región OLACEFS; sus experiencias, normativas y soporte legal, se aplicó el cuestionario denominado "El Control Ciudadano: Experiencias de las Entidades de Fiscalización Superior".

Hasta la fecha se recibieron y analizaron 11 cuestionarios correspondientes a las EFS de los países: Argentina, Brasil (2, el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil y el Tribunal de Cuentas de Río Grande del Sur), Colombia, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Portugal y Venezuela. De un universo de 21 EFS miembros activos de la OLACEFS, 10 han respondido el cuestionario, lo que representa casi el 50% de la totalidad. En este sentido las respuestas al mismo son representativas pues se trata de una muestra grande del universo.

De las respuestas a los cuestionarios se desprenden los siguientes resultados:

NORMATIVA SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Al preguntar si en la Constitución del país que representa, existen previsiones

normativas en materia de participación, control ciudadano, prevención y lucha contra la corrupción, el 100% contestó afirmativamente, manifestando que la ciudadanía participa en la vida pública nacional desde la elección de los representantes por medio del sufragio hasta la utilización de otros mecanismos tales como plebiscito, referéndum, iniciativa popular, etc. También indicaron que entre los deberes y responsabilidades de los ciudadanos está el realizar denuncias en materia de corrupción.

8 EFS manifestaron que en su EFS existen diversas normas que fomentan la participación de los ciudadanos en el ejercicio de la función contralora, las cuales establecen entre sus atribuciones, recibir y atender denuncias y sugerencias de la ciudadanía relacionadas con las funciones de la administración pública, otorgándoles el trámite correspondiente sea en el ámbito interno o dirigiéndolas a la autoridad competente.

Las EFS que indicaron no contar en su organización con normas que regulen la participación ciudadana, fueron Argentina y Nicaragua aunque si reciben presentaciones de los ciudadanos denunciando anomalías o irregularidades.

Las EFS que manifestaron contar con una dependencia plenamente estructurada, prevista en la ley respectiva, y con funciones claramente establecidas, que se encargue de atender al ciudadano en la recepción de denuncias, quejas, reclamos, peticiones, sugerencias e iniciativa de la comunidad en el proceso de participación ciuda-

dana en el control fiscal fueron Colombia, Perú y Venezuela.

El 100% de las EFS contestaron afirmativamente sobre la existencia de las previsiones legales relativas al control y a la lucha contra la corrupción, donde los ciudadanos, en defensa de sus derechos, controlan el accionar de las organizaciones que integran tanto el sector público como el privado.

ACCESO DE LOS CIUDADANOS A LA INFORMACIÓN

Al preguntar a las EFS si los ciudadanos tienen acceso a la información sobre planes, balances e informes de fiscalización de gestión de los diferentes entes de la administración pública, 10 EFS respondieron afirmativamente. Aunque algunas manifestaron lo siguiente:

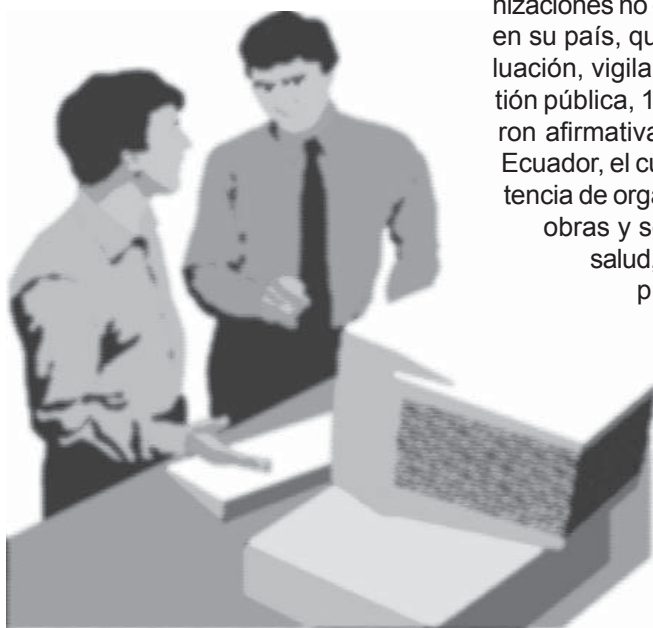




- Las EFS suministran información en copia física a quien lo solicite.
- El grado de dificultad para acceder a la información depende de la ubicación territorial del ciudadano interesado. Esto quiere decir que en las ciudades se tiene mayor facilidad de acceso que en territorio rural.
- Los ciudadanos pueden tener acceso a la información por Internet.

EXISTENCIA DE UNA OFICINA DE ATENCIÓN AL CIUDADANO

Al preguntar si en la EFS existe una Oficina de Atención al Ciudadano, encargada de recibir denuncias y quejas relacionadas con hechos de corrupción o malversación de fondos y bienes, 9 EFS respondieron que tienen algún tipo de unidad receptora para la tramitación de denuncias, una EFS expresó su



negativa y una EFS no respondió. Argentina manifestó no contar con una oficina especial pero realizan la atención al ciudadano, orientándolos sobre posibles cursos de acción.

Al preguntar si existen otras oficinas similares en otras instancias de la administración pública, con propósitos, objetivos y funciones claramente definidos, 10 de las EFS respondieron afirmativamente.

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES COMO MEDIO PARA LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA VIGILANCIA Y EL CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS POR PARTE DEL ESTADO

Al preguntar la existencia de organizaciones no gubernamentales (ONG) en su país, que se dediquen a la evaluación, vigilancia y control de la gestión pública, 10 de las EFS respondieron afirmativamente, a excepción de Ecuador, el cual informó sobre la existencia de organismos de ejecución de obras y servicios en las áreas de salud, educación, desarrollo de proyectos y de capacitación entre otros, que solo rinden informes a las entidades del Estado.

8 EFS desconocen el número de organizaciones no gubernamentales que existen en su país, así como

el número de los ciudadanos involucrados, sus fines y ámbito de acción.

Los canales más utilizados por las ONG para comunicarse con los organismos gubernamentales de carácter nacional, estatal o municipal son:

- Comunicaciones escritas
- Correo electrónico
- Llamadas telefónicas
- Entrevistas
- Audiencias públicas
- Reuniones, etc.

Para conocer si el Estado realiza aportes financieros o de otro tipo a las ONG, 5 EFS respondieron afirmativamente, aunque la mayoría recalzó su imposibilidad de volcar datos ciertos acerca de esos aportes debido a la cantidad y variedad de las organizaciones. 3 EFS manifestaron su negativa ante tal aporte del Estado. En el caso de Colombia, su Constitución prohíbe los aportes del Estado y 3 EFS no respondieron por no poseer esa información.

4 de las EFS indicaron que existen criterios fijados por el Estado para seleccionar las ONG a las cuales se les otorga el aporte. 3 EFS respondieron negativamente y 4 EFS manifestaron su desconocimiento al no responder.

LAS VEEDURÍAS

4 de las EFS respondieron el cuestionario indicando la existencia de veedurías, pero al preguntar el tipo de aporte por parte del Estado, Colom-

bia indicó que aunque su país cuenta con una Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, el Estado no realiza aportes financieros porque lo prohíbe la Constitución Política; Ecuador señaló que los aportes en su país se incluyen en el presupuesto, como el caso de las Juntas Parroquiales; el resto no respondió por desconocer los detalles al respecto.

OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN DE CIUDADANOS QUE VELAN POR LA GESTIÓN FISCAL

5 EFS afirmaron la existencia en su país de ONG que tengan por objetivo específico velar por la gestión fiscal,





tales como contralorías sociales, asambleas de ciudadanos, etc. 4 EFS respondieron negativamente y 2 EFS no respondieron. Dentro de las EFS que confirmaron la existencia de ONG se tiene que:

- Colombia cuenta con los Comités de Vigilancia Ciudadana propiciada por esa EFS.
- Paraguay posee la Red de Contralorías Ciudadanas, la cual, junto con las organizaciones Acuerdo Ciudadano, Ciudadanos por la Reforma y el Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad, han suscrito un acuerdo de cooperación considerando la necesidad de promover la articulación y el fortalecimiento de la sociedad civil, como una manera de profundizar la democracia y la participación ciudadana en las decisiones públicas.

Sólo las EFS de Colombia, Ecuador y Paraguay promueven algún tipo de ONG vinculada con el área de control.

- En Colombia se busca que se articulen al control fiscal participativo, todo tipo de organizaciones sociales tales como, sindicatos, gremios de la producción y servicios, asociaciones de profesionales, institutos de investigación y de la academia, etc.
- En Ecuador se promueve a través de convenios, como el "CONVENIO SI SE PUEDE" que trata de lucha contra la corrupción.

