

Actividades

Red de Expertos en Fiscalización

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

FORO DE EXPERTOS

Ciudadanía y Entidades Fiscalizadoras Superiores: Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas



Moderado por:

CAROLINA CORNEJO. Politóloga. Programa de Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. Argentina.

Fechas: Del 16 al 27 de abril de 2012.

Número de participantes en el foro: 19

Número de aportaciones: 72

Países participantes: Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, México, Paraguay, Uruguay, España y Venezuela.

OBJETIVO DEL FORO

El foro tuvo como objetivo analizar avances institucionales y desarrollos innovadores en la implementación de prácticas de Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas/Accountability (TPA) por parte de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, con el fin de promover un intercambio de experiencias entre actores de distintos países y alentar una agenda inclusiva de la ciudadanía en el ejercicio del control externo.

RESUMEN ANALÍTICO

El Foro de Experto "Ciudadanía y Entidades Fiscalizadoras Superiores: Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas" ha reunido en un espacio de debate a miembros de la Red de Expertos en

Fiscalización, así como también a representantes de Entidades de Fiscalización Superior y de organizaciones de la sociedad civil que fueron especialmente invitados a participar en virtud de su expertise y experiencia en iniciativas de vinculación entre la ciudadanía y los organismos de control. Sus intervenciones le han imprimido una dinámica muy particular al desarrollo del foro, generando un intercambio nutrido de reflexiones y experiencias de TPA entre actores de la región vinculados a estos temas desde distintos ámbitos.

Cabe destacar que el foro ha servido de plataforma para 1) debatir sobre buenas prácticas de TPA y generar un mapa regional sobre la situación de las EFS, 2) analizar integralmente experiencias valiosas, dilucidando sus fortalezas y debilidades en cada contexto a fin de formular recomendaciones; e 3) identificar oportunidades de cooperación y desafíos para la implementación de buenas prácticas.

PALABRAS CLAVE

Entidades de Fiscalización Superior/Sociedad Civil/Transpa-

rencia/Participación ciudadana/Rendición de cuentas.

BALANCE Y CONCLUSIONES DEL FORO

Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas en las EFS de América Latina

Prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas/accountability (TPA) en las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) de distintos países ponen en evidencia las potencialidades de promover la vinculación con la ciudadanía, generando canales de comunicación y retroalimentación que contribuyen a fortalecer la calidad del control y – especialmente- a las EFS, actores claves para la transparencia de la gestión del Estado y el combate a la corrupción.

A partir del trabajo que emprende la INICIATIVA TPA en la promoción de un acercamiento entre EFS y sociedad civil en América Latina, y de los lineamientos esbozados en la presentación del foro, se dio paso a un intercambio entre actores institucionales y sociales en relación con las potencialidades y debili-

Actividades

Red de Expertos en Fiscalización

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

dades en la implementación de prácticas de TPA, así como los retos futuros que ella plantea.

Sobre la base de un documento de síntesis de buenas prácticas que recogía los principales instrumentos normativos internacionales que sentaron precedentes en la difusión de principios de TPA en las EFS, las intervenciones sucesivas de los participantes permitieron:

1) esbozar un diagnóstico de situación con base en el desarrollo de prácticas de TPA en las entidades de sus países; 2) detectar buenas prácticas vigentes, analizando los mecanismos que favorecen u obstaculizan su implementación; y 3) desarrollar propuestas e identificar oportunidades para una agenda de TPA.

A continuación se resumen los principales puntos abordados en el foro, según se trate de desarrollos en transparencia, participación ciudadana o rendición de cuentas en las EFS.

Transparencia en las EFS

La gran mayoría de las EFS incorpora prácticas de transparencia, al publicar información institucional y sobre los productos del control, siendo este tipo de políticas favorecidas en muchos casos por la existencia de un marco normativo que alcanza a los organismos. Ello es particularmente notorio en el caso de la ASF de México y de la CGR de Chile, en donde la sanción de una Ley Nacional de Acceso a la Información Pública ha operado como incentivo para la apertura de las EFS y la implementación

de una política activa de transparencia.

Por otra parte, las reflexiones compartidas por los participantes sobre la situación en sus respectivas entidades han reforzado la hipótesis de que la ausencia de una ley nacional que las alcance no constituye una limitación en la implementación de mecanismos de transparencia. Por ejemplo, la CGR de Costa Rica y la AGN de Argentina han emprendido una política intensa de comunicación y difusión de los resultados del control, aun cuando no se dispone de una normativa nacional sobre transparencia activa. En efecto, en muchos países que no cuentan con ley de este tipo, la generación de espacios institucionales (como el Ministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, creado en Bolivia) puede ser operante para reforzar las funciones de fiscalización y así complementar la labor desempeñada por las EFS.

Otro aspecto que ha sido abordado al reflexionar sobre prácticas de transparencia vigentes ha sido el uso de las nuevas tecnologías y redes sociales como herramientas que contribuyen a difundir el trabajo desarrollado por los organismos y, al mismo tiempo, a acercarlos a los actores sociales interesados en el control. En este sentido, también se ha destacado la importancia de conjugar la política de difusión con un formato de producción y presentación de la información que sea comprensible por la ciudadanía, a fin de maximizar el aprovechamiento del trabajo que desarrollan las EFS, lle-

vándolo a la esfera y al debate público, y así revalorizar la labor que emprenden como parte integral del sistema de rendición de cuentas gubernamental.

Entre las buenas prácticas compartidas en el foro, cabe destacar la política de transparencia activa de la CGR de Chile, que incluye: la disponibilidad de la agenda del contralor y de otras altas autoridades del organismo en el sitio Web oficial; la publicación de informes de auditoría y dictámenes emitidos por la Contraloría que sientan jurisprudencia para la Administración del Estado, así como la realización y publicación de las cuentas públicas anuales de la CGR.

Participación Ciudadana en las EFS

Las intervenciones en el foro han conducido a la impresión generalizada de que las prácticas de participación emergen como esfuerzos fragmentados de las EFS y con un menor grado de institucionalización en relación con los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

En líneas generales, las denuncias ciudadanas representan el formato participativo más extendido: en algunas EFS como mecanismos institucionalizados (que prevén múltiples canales de presentación y seguimiento), y en otros casos, como iniciativas aisladas que serán consideradas en función del impacto que generen en la agenda de la entidad.

Muy pocas EFS incorporan mecanismos de participación en la designación de los funcionarios principales: la celebración de audiencias públicas con instancias

Actividades

Red de Expertos en Fiscalización

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

para el pronunciamiento ciudadano son iniciativas valiosas, si bien se advierte que existe una distancia entre la norma (institución formal) y la práctica.

Entre las buenas prácticas reseñadas se evocó la Planificación Participativa, un mecanismo de consulta no vinculante que implementa la AGN de Argentina, a través del cual convoca a organizaciones de la sociedad civil (OSC) a proponer posibles objetos de auditoría, que podrían incorporarse en la planificación anual del organismo.

Por otra parte, se destacó la existencia de una "plataforma de servicios" en la CGR de Costa Rica, a través de la cual personal especializado informa a la ciudadanía sobre los procedimientos relacionados con los trámites que pueden realizarse y sobre el uso de los sistemas presentados en el sitio Web. La fortaleza de la práctica se asienta en el hecho de que la EFS se responsabiliza directamente y asume la prestación de un servicio personalizado y exclusivamente dedicado a la atención ciudadana, al tiempo que ofrece canales de comunicación múltiples que facilitan la interacción con la sociedad civil.

Entre las experiencias más innovadoras en materia de participación, intervenciones desde Paraguay han destacado la implementación de veedurías ciudadanas como una de las modalidades de vinculación de la sociedad civil con el control. En el éxito de la práctica se ha hecho mención a la labor del Departamento de Control Ciudadano de la CGR, que ha servido de nexo

con las OSC que promueven la figura del veedor ciudadano y la conformación de comisiones de control ciudadano. También se subraya la existencia de una normativa especialmente diseñada para institucionalizar la práctica, así como una serie de instancias de capacitación de los futuros veedores.

En línea similar operan las auditorías articuladas con la sociedad civil que lleva a cabo la CGR de Colombia, y que son gestionadas a través de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana. Se trata de un ejercicio de control activo de la ciudadanía, cuya participación es formalmente canalizada mediante un área específica encargada de organizar y desarrollar programas de promoción, sensibilización y divulgación de las potencialidades de la inclusión de la sociedad civil en la vigilancia fiscal.

Rendición de Cuentas en las EFS

En materia de rendición de cuentas, algunas EFS incorporan prácticas concretas a partir de la presentación de informes sobre la fiscalización ante la Asamblea o comisiones legislativas, pero ello se deriva más de su status y competencias funcionales (en especial cuando se trata de organismos de asistencia del Poder Legislativo), que de una vocación de rendición de cuentas ante la ciudadanía. En este sentido, se reconocen como valiosas las instancias que incluyen audiencias públicas como modo preliminar de incorporar a la sociedad civil, beneficiaria principal de la tarea de control de las EFS.

A su vez, los participantes han destacado las prácticas de evaluación de las propias EFS sobre su gestión interna. Sin embargo, se advierte que dichas evaluaciones suelen carecer de un enfoque integral que se traduzca en informes que comparen lo inicialmente planeado con lo ejecutado, y justifiquen toda diferencia o desviación de lo planificado. Ello conduce a que las instancias de rendición de cuentas no sean verdaderamente un ejercicio de responsabilidad por parte de las EFS. En este sentido, los participantes han señalado que una clave para el éxito de la práctica radica en la realización de una planificación compleja que incluya metas e indicadores claros, responsabilidades asignadas, presupuesto contemplado, y un monitoreo progresivo de la gestión con base en los objetivos planteados y resultados alcanzados.

Lecciones Aprendidas y Propuestas para la Implementación de Prácticas de TPA

Aunque las EFS exhiben distintos niveles de incorporación de prácticas de TPA, el intercambio entre los participantes ha permitido detectar experiencias valiosas, y así generar propuestas para la institucionalización de mecanismos que consoliden una alianza entre EFS y sociedad civil.

En líneas generales, la implementación de prácticas de participación parece ser el área que plantea el mayor desafío. Entre otros aspectos, se advierte la ausencia de conciencia ciudadana sobre la importancia de contar con

Actividades

Red de Expertos en Fiscalización

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

organismos de control independientes, eficaces y eficientes. En este sentido, los participantes han puesto de manifiesto la responsabilidad de las EFS en hacer conocer su labor y motivar a la sociedad civil a ejercer el control, pues ello contribuiría a fortalecer los sistemas democráticos, así como a formar ciudadanos más responsables y comprometidos.

Por ejemplo, resultaría oportuno que las EFS divulgaran no sólo los resultados de la fiscalización sino también las recomendaciones o disposiciones formuladas sobre cada objeto de auditoría. Asimismo, la política de difusión podría ser complementada mediante diferentes dispositivos: la presentación de los informes en formatos comprensibles por un público no especialista en materia de control; la creación de una base de datos de potenciales actores interesados en dichos informes a quienes hacer llegar boletines informativos e informes de gestión interna, así como el aprovechamiento de las redes sociales y herramientas capaces de multiplicar la difusión. De este modo, las EFS podrían disponer de canales de retroalimentación y apoyo a sus productos, a efectos de consolidarse como organismos responsables y generando credibilidad pública.

En este marco, se planteó la importancia de que existan oficinas o áreas dentro de la estructura orgánica de las EFS responsables de incentivar y canalizar la participación social. En un principio, éstas podrán emerger como iniciativas embrionarias, para luego institucionalizarse como

instancias de vinculación formal con la ciudadanía.

Por otra parte, si bien las entidades suelen disponer de múltiples canales para que la sociedad civil presente denuncias, se torna indispensable divulgar información sobre los procedimientos de gestión de las mismas, a fin de que los ciudadanos no sólo puedan mejorar la calidad de sus presentaciones, sino que a la vez sepan cómo monitorear el curso de acción emprendido eventualmente.

Este mismo procedimiento sería también aplicable a las EFS que admiten instancias de pronunciamiento ciudadano en la designación de candidatos a ocupar cargos de jerarquía en las entidades. Por cierto, una iniciativa valiosa surgida de las intervenciones ha sido la grabación y publicación de las entrevistas a los potenciales miembros de las EFS, de manera que todos los aspirantes puedan revisar cada actuación –así como los expedientes administrativos en los que se enmarcan-, y así incrementar la transparencia y el control interno y externo de los procesos de selección.

Finalmente, las intervenciones han dado cuenta de la relevancia de generar herramientas estandarizadas que midan los niveles de transparencia, participación y rendición de cuentas en las EFS, pues toda política que aspire a institucionalizar mecanismos de TPA requiere de una metodología rigurosa e información precisa, confiable y medible a fin de capitalizar los resultados que se propone alcanzar.

Próximos Desafíos y Oportunidades de Cooperación

En vista de la manifiesta importancia que adquiere la función de control en las democracias, especialmente en la lucha contra la corrupción, los participantes han destacado el rol vital que pueden –y deben- asumir las EFS en alianza con la sociedad civil. Se trata de afianzar el cumplimiento de las funciones que constituyen la razón de ser de los organismos fiscalizadores y, en último término, de garantizar que todo Estado y Gobierno respondan a las demandas ciudadanas.

Así como las intervenciones han identificado un gran desafío en el empoderamiento ciudadano y de sus organizaciones como parte del sistema de fiscalización, también se han puntualizado las limitaciones –o riesgos- que entraña la participación ciudadana directa, ya sea por manipulación política de los actores involucrados en tanto instrumentos de la lucha partidista, así como por una participación de minorías especialmente activas que no reflejan el interés general de los ciudadanos.

Avanzar en la participación ciudadana orientada al bien público requiere de organismos fuertes y autónomos, con garantías de independencia del poder político, en donde la incorporación de la ciudadanía no sea una alternativa –sino un complemento- al rol que desempeñan los profesionales que se desempeñan en las EFS, quienes cuentan con las facultades y expertise que su responsabilidad amerita.

Actividades

Red de Expertos en Fiscalización

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

En efecto, se advierte que la vinculación entre actores institucionales y la ciudadanía para promover una cultura de control no representa un reto aislado de los organismos, sino que se extiende a los gobiernos en su conjunto y ha sido evocado como una asignatura pendiente de nuestras democracias. En este sentido, se requieren consensos para avanzar en materia de TPA de modo integral e institucionalizado, de manera que se generen acuerdos normativos sistémicos para promover y legitimar la transparencia en la administración del Estado, la participación ciudadana en el régimen de gobierno democrático y la rendición de cuentas gubernamental. Vale decir, más allá de las restricciones que impone el entorno –y de las limitaciones funcionales o de recursos de las propias entidades–, se vuelve necesario contar con la voluntad y convicción de una amplia gama de actores para fomentar una política de apertura y articulación con la sociedad civil.

En relación con oportunidades concretas de cooperación para la implementación de buenas prácticas de TPA, se evocó el

rol de la Comisión de Participación Ciudadana de OLACEFS, cuyo plan de trabajo incluye objetivos orientados a que las EFS desarrollen un efectivo acercamiento de la ciudadanía, incorporándola en la gestión de la fiscalización. La CPC puede desempeñar un rol clave, no sólo mediante el impulso de los compromisos asumidos por las entidades que son miembros de la comisión, sino desde la Red de Instituciones de Apoyo a OLACEFS, integrada por EFS y OSC latinoamericanas que han comenzado a esbozar conjuntamente un marco conceptual en torno de la participación ciudadana.

Otra oportunidad de generar impacto en las EFS se vislumbra en el desarrollo de una política integral de rendición de cuentas que sistematice esfuerzos en temas de transparencia, participación y fiscalización. La tendencia regional parece ser la de alianza de actores, y es mediante redes plurales que puede generarse fuerte incidencia a fin de garantizar la efectiva implementación de prácticas de TPA.

En sintonía con ello, se ha recomendado aprovechar los resulta-

dos del trabajo de la INICIATIVA sobre buenas prácticas de TPA en las EFS, así como de las reflexiones presentadas en el foro, para que la sociedad civil tenga herramientas para aportar en el proceso de evaluación de un país sobre el seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC). Las EFS son actores claves en la lucha contra la corrupción, por lo cual temas como su autonomía, la participación ciudadana y el acceso a la información son muy pertinentes en este marco.

En suma, el ingreso de la ciudadanía en la esfera de la fiscalización ha sido conceptualizado en las intervenciones como parte de un fenómeno integral, reflejado en el resurgimiento de una sociedad civil activa y una cultura participativa en la que se revaloriza el control social como un principio que se deriva del sistema democrático. Por tanto, el desafío de las EFS no es sólo brindar canales de apertura a la sociedad civil, sino generar una alianza efectiva en la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento institucional de nuestras democracias.

GLOSARIO

TPA: Transparencia, Participación ciudadana y Rendición de cuentas/Accountability
 EFS: Entidades de Fiscalización Superior
 OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil
 INICIATIVA TPA: Iniciativa para la Transparencia, la Participación Ciudadana y la Rendición de Cuentas en las Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina
 CGR: Contraloría General de la República
 ASF: Auditoría Superior de la Federación
 AGN: Auditoría General de la Nación

CPC: Comisión de Participación Ciudadana de OLACEFS
 MESICIC: Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción

DOCUMENTOS DE REFERENCIA DEL FORO

- Programa del Foro:
http://www.redes-ceddet.org/uploads_listing/2000/1531/9380.pdf
- Buenas prácticas de Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas en Entidades de Fiscalización Superior: Ejes para un debate colectivo:

Actividades

Red de Expertos en Fiscalización

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

<http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2012/04/buenas-prc3a1cticas-de-tpa-en-efs.pdf>

– Informe de documentación de la Planificación Participativa en la Auditoría General de la Nación Argentina:

<http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2011/11/planificacic3b3n-participativa-en-la-agn2.pdf>

– Buenas prácticas de Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas en Entidades de Fiscalización Superior: Consideraciones para una reflexión final

<http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2012/04/consideraciones-para-una-reflexic3b3n-final.pdf>

– Reflexiones finales del foro:

<http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2012/04/reflexiones-finales-del-foro.pdf>

PARTICIPANTES

— **EFIS (y organismos vinculados a la auditoría)**

Organizaciones de la sociedad civil

- Auditoría General de la Nación (Argentina)
- Tribunal de Cuentas de la Provincia de Entre Ríos (Argentina)

- Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción (Bolivia)
- Contraloría General de la República (Chile)
- Contraloría General de la República (Costa Rica)
- Auditoría Superior de la Federación (México)
- Contraloría General de la República (Paraguay)
- Tribunal de Cuentas (Uruguay)
- Tribunal de Cuentas (España)
- Comisión de Participación Ciudadana de OLACEFS (Unidad de Gobierno Corporativo de la CGR de Costa Rica)
- Petróleos de Venezuela S.A. (Venezuela).

— **Organizaciones de la sociedad civil**

- Corporación Libertades Ciudadanas (Chile)
- Centro de Estudios Ambientales y Sociales (Paraguay)
- Centro de Estudios Judiciales (Paraguay)
- Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE (México)
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (Argentina)
- Transparencia Internacional

EQUIPO COORDINADOR DE LA RED DE EXPERTOS EN FISCALIZACIÓN

El Equipo coordinador de la Red de Expertos en Fiscalización está formado por profesionales pertenecientes a distintas instituciones. Recuerde que puede contactar con nosotros a través del buzón de correo de la Red a fin de poder canalizar sus aportaciones, sugerencias y propuestas de actividades.



**ENRIQUE ÁLVAREZ
TOLCHEFF**
Coordinador Temático
TCU



**JIMMY BOLAÑOS
GONZÁLEZ**
Redactor Jefe Revista
Digital



**HUGO RODOLFO
JENSEN**
Coordinador Temático
América Latina



MARÍA SANZ
Gerente Programa
"Redes de Expertos"
Fundación CEDET.



**RICARDO FELICIMO
ACEDO**
Coordinador Temático
América Latina



**YOLANDA DEMETRIO
BLANCO**
Coordinadora del área
de Fiscalización