

Corporación Acción Ciudadana Colombia



CIUDADANÍA Y CONTROL FISCAL

*Una experiencia de participación ciudadana en el
control institucional en Colombia y Honduras*



Luis Fernando Velásquez Leal

Corporación Acción Ciudadana Colombia –AC-Colombia

Luis Fernando Velásquez Leal
Director Ejecutivo

Augusto Jorge Duplat Gutiérrez
Director de Relaciones Institucionales

Aída Constanza Serna Cortes
Directora de Proyectos

Fray Oswaldo Garzón Panche
Director de Comunicaciones

Jackeline Rocha Velásquez
Directora Administrativa

Aída Constanza Serna Cortés
Corrección de Estilo

Agradecimientos:

La Corporación Acción Ciudadana Colombia –AC-Colombia, presenta un agradecimiento especial a Don Renán Sagastume Fernández, Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Cuentas de la República por la autorización para la publicación, reproducción parcial y actualización del documento “Democratización del Control Institucional: Balance de la vinculación de la ciudadanía y organizaciones civiles a los procesos auditores del Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras 2007-2008” elaborado en el marco de la convenio de cofinanciación No. TF-054176, Fortalecimiento Institucional del Tribunal Superior de Cuentas UEBM-TSC-IDA/006-07 del proyecto Asistencia Técnica de Apoyo para la Reducción de la Pobreza – Crédito IDA-3939-HO suscrito con el Banco Mundial. Así mismo reconoce a Don Moisés López Alvarenga, Director Ejecutivo, al Ing. Roberto Antonio Gálvez Bueno, Director de Desarrollo Institucional y Cooperación Internacional y a César Eduardo Santos Hernández, director de Participación Ciudadana del Tribunal Superior de Cuentas de Honduras y a su equipo de colaboradores el compromiso en la puesta en marcha de la experiencia en Honduras.

El autor agradece la colaboración y aportes de Ingrid Fernanda Toro Veloza y Adela Liseth Oliveros Rivera; a Diana Méndez Ardila y Carol Garzón Quintero por su apoyo en el procesamiento de información primaria.

CIUDADANÍA Y CONTROL FISCAL

Una experiencia de participación ciudadana en el control institucional en Colombia y Honduras.

ISBN: 978-958-98996-1-8

Primera Edición: Abril de 2009

Diseño, ilustración y diagramación: Luisana Martín Bonilla

Impresión: Promograf editores

(*) Las ideas expresadas en el presente documento son responsabilidad de los autores y no comprometen la posición institucional de la Corporación Acción Ciudadana Colombia –AC-Colombia. Para sugerencias y comentarios sobre el contenido del presente texto escribir a director@ac-colombia.net

Corporación Acción Ciudadana Colombia – AC-Colombia

Carrera 24 No. 36-37

Telefax: 57-1-2680090 / 2683199

E-mail: director@ac-colombia.net

Bogotá, D.C. - Colombia

INDICE

PRESENTACIÓN	1
CAPÍTULO I	4
<i>Participación Ciudadana en las Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina.</i>	4
CAPÍTULO II	8
<i>Experiencias de participación ciudadana en el Control institucional, Colombia y Honduras.</i>	8
COLOMBIA: Una experiencia de Control Fiscal Participativo	9
Participación ciudadana en la Contraloría General de la República de Colombia.	13
Aplicabilidad y resultados del control fiscal participativo	17
HONDURAS: Vinculación de la ciudadanía y organizaciones civiles al control institucional.	25
Participación Ciudadana en el Tribunal Superior de Cuentas de Honduras	26
Aplicabilidad y resultados de la Vinculación de la ciudadanía en el control institucional	33
CAPÍTULO III	39
<i>Consideraciones finales</i>	39
ANEXO 1	40
<i>Índice de Tablas y Gráficas</i>	40
BIBLIOGRAFIA	41

PRESENTACIÓN

Al realizar una revisión histórica de los modelos de control fiscal en el mundo, se observa una profunda relación entre la evolución del Estado y sus instituciones con la necesidad de asegurar un adecuado uso de los recursos públicos.

Los Estados monárquicos se caracterizaron porque sus gobernantes actuaban en función de sus propios beneficios y los ciudadanos carecían de interés por conocer el destino que tenían los dineros que tributaban, puesto que el monarca garantizaba el acceso a unos niveles mínimos para la subsistencia. A partir de la Revolución Francesa el ciudadano transforma su actuar pasivo en uno que quiere conocer cómo y en qué están invirtiéndose los dineros que entregan al erario. Esta transformación se aceleró con la consolidación del modelo económico capitalista impulsado por la revolución industrial; ambos hechos conllevaron a la delimitación de las esferas, pública y la privada que conformaron nuevas élites de poder sustentadas, bien sea en el poder político o en el económico.

Desde comienzos del siglo XX hasta mediados del mismo, el devenir histórico estuvo signado por las circunstancias que determinaron las dos guerras mundiales y las condiciones económicas de la crisis de los años 30's. Tales situaciones conllevaron a transformar nuevamente el rol del Estado en función de los intereses económicos de quienes financiaron las guerras, entorno a la reconstrucción de los Estados afectados por el conflicto bélico y en la búsqueda de una mayor estabilidad económica. Este nuevo contexto, exigió el incremento de la inversión pública en el desarrollo de infraestructura y en la satisfacción de las necesidades sociales básicas. En esta medida la gestión del Estado se enfocaría en la consecución de unos fines sociales por encima de los intereses particulares. Desde esta perspectiva, el incremento de la inversión pública conllevó a que las estructuras de control fiscal se fortalecieran, exigiendo su rediseño institucional en función de los intereses públicos y de las exigencias de la nueva realidad mundial.

- Finalizada la década de los 70 entra en crisis el Estado de Bienestar y aparecen las propuestas de un nuevo modelo de Estado caracterizado por una fuerte reducción del tamaño del sector público en una economía orientada por las reglas del libre mercado. En este contexto los órganos de control fiscal debieron modernizar la aplicación de sus procedimientos de auditoría a las nuevas exigencias y responsabilidades del Estado para una adecuada satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades y del aseguramiento de una estructura económica que permitiera la inversión de recursos privados y extranjeros.

En América Latina dicho modelo se orientó a mejorar las condiciones sociales mediante la implementación de políticas públicas que lograron mayores niveles en la prestación de servicios públicos, una mejor infraestructura para el desarrollo y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Estas condiciones, en gran medida, se dieron gracias a la inversión pública adelantada por los gobiernos nacionales que, en el mejor de los casos, se han visto complementado por una eficiente gestión de las instituciones públicas, así como de la transparencia, de la rendición de cuentas y del acceso a la información.

No obstante lo anterior se evidencia la presencia de altos niveles de corrupción administrativa y la debilidad del sistema de justicia en la mayor parte de los países latinoamericanos contribuyendo en el incremento de la pobreza, desigualdad e inequidad. En este sentido, es necesario que la sociedad y sus instituciones faciliten las condiciones para materializar la consecución de los fines del Estado, mediante el respeto a las libertades individuales, la garantía de acceso en igualdad de condiciones a los servicios fundamentales de las democracias modernas como la infraestructura, la información, la justicia, la seguridad, la educación y la salud, y particularmente en la distribución equitativa de los beneficios sociales y económicos entre los ciudadanos.

El Estado requiere ser repensado en función de las demandas sociales y del cumplimiento del mandato internacional propuesto por la Organización de las Naciones Unidas consignados en los Objetivos del Milenio. Este Estado a través de sus instituciones debe garantizar la eficiente inversión de los escasos recursos provenientes del erario y de la cooperación internacional. Las instituciones de control deben asu-

mir el liderazgo para el mejoramiento de la gestión pública mediante la aplicación eficientemente de los mecanismos de control al tiempo que rinden cuentas de manera ejemplarizante a la ciudadanía, permiten el acceso a la información y promuevan la participación ciudadana en el control de la gestión pública.

El propósito de este libro es, precisamente, generar una reflexión sobre las posibilidades reales de participación ciudadana en las Entidades Fiscalizadoras Superiores - EFS¹, a partir de las experiencias desarrolladas en Colombia y Honduras, con miras a identificar los desafíos que estas entidades enfrentan para la generación de espacios de diálogo constructivo con la sociedad civil y fortalecer el control fiscal sobre la gestión pública.

1 A nivel internacional, las EFS están asociadas en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores –INTOSAI. INTOSAI es un organismo autónomo, independiente y apolítico, que cuenta con un estatus especial en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas -ECOSOC. La INTOSAI “ha proporcionado un marco institucional para la transferencia y el aumento de conocimientos para mejorar a nivel mundial la fiscalización pública exterior y por lo tanto fortalecer la posición, la competencia y el prestigio de las distintas EFS en sus respectivos países”. En la actualidad cuenta con 189 países miembros con pleno derecho y tres miembros asociados y dispone de Grupos Regionales de Trabajo que tienen la tarea de apoyar las metas de cooperación específica y profesional y nivel regional.

El Comité Directivo de la INTOSAI ha reconocido siete Grupos Regionales de Trabajo: Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores -OLACEFS, fundada en 1965; Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África -AFROSAL, fundada en 1976; Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores -ARABOSAI, fundada en 1976; Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia -ASOSAI, fundada en 1978; Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico -PASAI, fundada en 1987; Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe -CAROSAI, fundada en 1988; Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa -EUROSAL, fundada en 1990 y la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores –OCCEFS, fundada en 1995.

CAPÍTULO I

Participación Ciudadana en las Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores –EFS de América Latina, organizadas desde 1963, en la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores –OLACEFS², fueron incurriendo progresivamente en el tema de la participación ciudadana y ajustando sus estructuras institucionales, legales y operativas.

La IV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, realizada en 1994, da cuenta de los primeros avances de la participación ciudadana en la Contraloría General de la República de Colombia. Sin embargo, solamente un año después, en la V Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, realizada en Lima en 1995, se abrió la posibilidad de la participación de la ciudadanía en el control fiscal “como fuente de información calificada y permanente sobre las áreas críticas de la administración pública”³. Desde entonces, el esfuerzo de las EFS se ha orientado a desarrollar sistemas de participación ciudadana que contemplan el desarrollo de normas, formas y modalidades de participación y cooperación, entre la sociedad civil y las EFS.

Las distintas iniciativas de las EFS en América Latina se han orientado a crear y fortalecer las oficinas de atención al ciudadano encargadas básicamente de responder a las denuncias e implementar los mecanismos para su incorporación en los procesos auditores. Tales son los casos de la Contraloría General del Perú, con su Servicio de Atención de Denuncias; el Tribunal Superior de Cuentas de Honduras con el

2 La OLACEFS es una organización regional encargada de “realizar investigación científica especializada y servir como centro de información, enseñanza, coordinación y asesoría mutua entre entidades fiscalizadoras de América Latina”. En la actualidad las EFS los miembros de la OLACEFS proceden de los siguientes países: Antillas Neerlandesas, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay, Venezuela, España y Portugal. Actualmente la presidencia de la organización está a cargo de la Contraloría General de la República de Colombia.

3 V Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores –OLACEFS. “Las Nuevas Técnicas de Investigación y Control para combatir la corrupción”. Lima Perú. 1995.

Departamento de Control y Seguimiento de Denuncias; la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela con la Oficina de Atención al Ciudadano; la Dirección de Atención a la Ciudadanía de Cuba, y la Dirección de Atención al Ciudadano de la Contraloría General de la República de Colombia, entre otras⁴.

Las EFS también han incursionado en la participación ciudadana impulsando esquemas de promoción del control ciudadano mediante auditorías sociales, comités de vigilancia ciudadana y veedurías a la gestión pública apoyadas a través de campañas y actividades de capacitación y formación, de ciudadanos y organizaciones civiles.⁵

No obstante, el interés por fortalecer la calidad del control institucional a partir de promoción de la participación ciudadana en los diferentes países de América Latina, ha sido la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior –OCCEFS⁶, organismo que de manera sistemática ha abanderado el tema en el continente.

Las iniciativas de esta organización regional de EFS comenzaron con la realización de un “Diagnóstico del Estado de la Participación Ciudadana en la Lucha contra la Corrupción en Honduras” auspiciado por Agencia de Cooperación Alemana- GTZ, con el propósito de identificar las oportunidades para el diseño de una estrategia de participación ciudadana en el Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras. Como resultado de este estudio, se obtuvo un diagnóstico situacional para el fortalecimiento de la Dirección de Participación Ciudadana, a partir del análisis de las variables endógenas y exóge-

4 Información detallada sobre el tema puede encontrarse en XIV Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS. “Control Ciudadano: Experiencias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”. Buenos Aires, Argentina. 2004.

5 Instituciones como la Contraloría General de la República del Perú, la Contraloría General de la República de Colombia, el Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras y la Contraloría General del Paraguay cuentan con un importante portafolio de capacitación a organizaciones civiles y ciudadanas en temas relacionados con control fiscal, organización del Estado, Transparencia en la Gestión Pública, Auditoría Social y Veedurías Ciudadanas, entre otros. Para mayor información remitirse a www.tsc.gob.hn; www.contraloriagen.gov.co; www.contraloria.gob.pe y www.contraloria.gov.py

6 La Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores tiene como objetivo promover la integración y el fortalecimiento de las EFS de la región mediante la cooperación y asistencia técnica entre los países miembros. Esta conformada por la Contraloría General de la República de Guatemala, el Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras, la Corte de Cuentas de la República de El Salvador, la Contraloría General de la República de Nicaragua, la Contraloría General de la República de Costa Rica, la Contraloría General de la República de Panamá, la Auditoría General de Belice y la Cámara de Cuentas y la Contraloría General, ambas en República Dominicana; al igual que el Banco Centroamericano de Integración Económica.

- 6 nas que permitieran la formulación de una propuesta concreta para la puesta en marcha de un programa de participación ciudadana en el control fiscal de los recursos del Estado.

En septiembre de 2004, la OCCEFS realizó en San Salvador el VII Evento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores con el propósito de fortalecer la cooperación, intercambio y la asistencia técnica en los temas de participación ciudadana y auditoría municipal. Las conclusiones del evento giraron en torno a la necesidad de instrumentar los distintos mecanismos de participación ciudadana a partir de los propósitos misionales de las EFS⁷, definiendo el alcance de las acciones a desarrollar para fortalecer los procesos auditores. Puntualizaron también sobre la necesidad de articular las unidades administrativas encargadas de la participación ciudadana con aquellas áreas misionales de las EFS, para permitir que la participación ciudadana incida en aspectos tales como: la definición de las auditorías a programar y la identificación de mapas de riesgo de los sectores más vulnerables a la corrupción, entre otros. Igualmente, señalaron la importancia de identificar las expectativas ciudadanas para el ejercicio del control sobre las entidades encargadas de la inversión pública como insumo para el fortalecimiento de estrategias institucionales de participación ciudadana.

En la XIV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, celebrada en Buenos Aires en 2004, la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, presentó el documento “El control ciudadano: Experiencias de las entidades fiscalizadoras superiores”⁸, que resumía las iniciativas desarrolladas en América Latina sobre participación ciudadana y las potencialidades de sus aportes para el fortalecimiento del control realizado por las entidades fiscalizadoras superiores. En este documento se destacan los avances en torno a la conceptualización del control ciudadano como: “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 institucio-

7 Los propósitos misionales de las EFS corresponde el ejercicio del control externo de la gestión pública mediante la aplicación procedimientos auditores propios del un control financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, de revisión de cuentas y de evaluación sobre el control interno de las entidades del Estado.

8 XIV Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS. “Control Ciudadano: Experiencias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”. Buenos Aires, Argentina. 2004.

nes 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 de la nación de manera honesta, equitativa, transparente y eficiente, en beneficio de toda la sociedad”

CAPÍTULO II

Experiencias de participación ciudadana en el Control institucional, Colombia y Honduras.

En el campo de la participación ciudadana en el control fiscal hay dos experiencias innovadoras en América Latina que consideran la participación directa de la ciudadanía y sus organizaciones en el proceso auditor. La primera de ellas, implementada durante los años 2002 a 2005 en la Contraloría General de la República de Colombia, denominada “Auditorías Articuladas con Organizaciones de la Sociedad Civil”⁹ y la segunda, desarrollada actualmente por el Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras, llamada “Vinculación de la Ciudadanía al Control Institucional”¹⁰. Ambas experiencias tienen en común el interés por mejorar la calidad del control fiscal mediante aportes técnicos y especializados de ciudadanos y organizaciones civiles vinculados al proceso auditor con el propósito de aumentar los niveles de confianza de la ciudadanía en el control institucional y motivar un mejor entendimiento y comprensión de la gestión institucional que realizan las entidades auditadas, además de garantizar la transparencia de la gestión, entendida esta como una “exigencia social sobre los administradores de los recursos públicos”¹¹.

Con el propósito de documentar, difundir y promover la reflexión sobre ambas experiencias además de proveer un referente a otras Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina y a ciudadanos y

9 La puesta en marcha de las “Auditorías Articuladas” por parte de la Contraloría General de la República respondieron a la necesidad de mejorar el control fiscal de la entidad y aumentar la credibilidad de la ciudadanía en la acción institucional. Esta metodología de trabajo fue adoptada luego del proceso de reestructuración de la entidad en 2002. Una descripción detallada del proceso de modernización institucional de esta EFS puede ser consultada en Luis Fernando Velásquez Leal. “Modernización institucional y gerencia pública: Apuntes sobre la experiencia de la participación ciudadana en el control fiscal en Colombia”. Ponencia presentada en el 3er. Congreso Iberoamericano de Gerencia de Proyectos. 10 al 12 de Julio del 2002. Caracas – Venezuela.

10 La Iniciativa de “Vinculación de la ciudadanía al Control Institucional” del Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras responde a una política institucional de promoción de la transparencia que ha impulsada desde el 2002. La implementación de esta iniciativa inició en agosto de 2007, con el desarrollo de ocho auditorías, dos en salud, dos en educación, dos a municipalidades, una en medio ambiente y una a obras de infraestructura. Para mayor información ver www.tsc.gov.hn.

11 RESDAL. El Presupuesto de Defensa en América Latina. La importancia de la transparencia y herramientas para el monitoreo independiente. 2004. pág. 33 y ss.

organizaciones civiles interesadas en incidir en el desarrollo de nuevos modelos de colaboración entre la sociedad civil y las entidades de control externo, se presentan a continuación las experiencias de la vinculación de la ciudadanía en el control institucional, en Colombia y Honduras.

COLOMBIA: Una experiencia de Control Fiscal Participativo.

El proceso democrático de comienzos de la década del noventa, que dio como resultado la Constitución política de Colombia de 1991 se tradujo en un creciente interés por la apertura y desarrollo de espacios institucionales para el fortalecimiento de la democracia política y social. Los nuevos escenarios constitucionalmente consagrados avivaron el interés de distintos sectores políticos y sociales en favorecer la participación de la sociedad civil en los asuntos del Estado y por garantizar el ejercicio de los nuevos derechos constitucionales por la vía de actividades legítimamente organizadas.

Con la nueva Carta Política el proceso de democratización empezó a reflejarse en los diversos intentos de formulación de políticas públicas en el campo de la participación ciudadana; estas políticas estuvieron acompañadas de iniciativas de modernización de las instituciones del Estado orientadas, por un lado, a superar los paradigmas tradicionales de organización de los asuntos públicos y por el otro a promover y fortalecer la participación ciudadana en la vigilancia y control de la gestión pública, por la vía de figuras como las veedurías ciudadanas y otras formas representativas de intervención de la comunidad, a través de sus organizaciones sociales y comunitarias.¹²

No obstante, los importantes avances constitucionales y legales en el campo de la participación ciudadana en Colombia y el esfuerzo de las

12 La participación de los ciudadanos en los procesos de desarrollo local está contenida en algunas de las leyes que a continuación se relacionan: Ley 99 de 1993: Participación de la Comunidad en la gestión y preservación del medio ambiente; Ley 100 de 1993: Reglamentación del derecho a la Salud y ampliación de la participación comunitaria en este sector; Ley 115 de 1994: Reglamentación del artículo 67 y 68 de la C.N. y se presentan los espacios de para la participación de la Comunidad Educativa; Ley 134 de 1994: Reglamenta los artículos 103 y s.s. de la C.N. que institucionalizan los mecanismos de participación política de la ciudadanía; la Ley 152 de 1994, que reglamenta el artículo 339 y ss. sobre la participación de la Comunidad en la elaboración de los Planes de Desarrollo; Ley 142 1994: Reglamenta el artículo 369 de la C.N. sobre la participación de la comunidad en la prestación de los Servicios Públicos; la Ley 489 de 1998 que reglamenta la democratización de la administración pública y más recientemente la Ley 850 de 2003 de Veedurías ciudadanas.

10 distintas organizaciones sociales por vincularse, activa y efectivamente, al control de la gestión pública, las diversas experiencias de control ciudadano desarrolladas en el país se caracterizaron, por lo menos en la primera parte de la década de los noventa, por la falta de resultados concretos en la medida en que no existía una clara articulación de las iniciativas ciudadanas en este campo con las políticas de las entidades de control y del gobierno que permitieran articularlas. Tal hecho, se tradujo en una pérdida de credibilidad de la ciudadanía en la efectividad de las instituciones estatales para ponerle freno a la corrupción, al desgüeño administrativo y a la falta de gestión de las entidades del Estado.

La Contraloría General de la República de Colombia –CGR, máximo organismo de control fiscal del país, no fue ajena a tal situación. A pesar que tal como lo exigía la Ley 190 de 1995 “Estatuto Anticorrupción”¹³, la Contraloría General de la República habilitó un espacio para que los ciudadanos denunciaran las irregularidades en el manejo de los recursos públicos, creando la División de Participación Ciudadana, los resultados para entonces, no fueron los esperados.

Varias razones explican esta situación: En primer lugar, se desconoció el verdadero valor estratégico de la participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal. En segundo lugar, porque la estructura administrativa que definió su funcionamiento limitó la posibilidad de que sus actividades tuvieran un impacto en todo el territorio nacional; adicionalmente, los resultados institucionales no se tradujeron en acciones efectivas para el control de la corrupción con la consecuente pérdida de credibilidad que convirtió a la institución en una de las entidades más cuestionadas del país.

Las limitaciones de carácter técnico, administrativo y presupuestal a que se vio enfrentada la División de Participación Ciudadana, evidenciaron la incapacidad de la entidad para definir una política que permitiera canalizar el importante recurso de la participación ciudadana para desarrollar eficientemente su misión institucional y posicionarse ante la ciudadanía como el máximo órgano de control fiscal del país.

¹³ La ley 190 de 1995 o Estatuto anticorrupción, obliga entre otras a que todas las entidades estatales debían crear una oficina de quejas y reclamos donde fueran atendidas las peticiones de la ciudadanía.

En septiembre de 1998 se inicia un proceso transformador que mediante los decretos-ley 267 y 268 de 2000 concretaron la reestructuración de la entidad. El proceso de reestructuración privilegió las relaciones de la Contraloría General de la República con la sociedad civil como esencia de su quehacer institucional.

En general el nuevo esquema de reorganización orientado bajo los principios de especialización sectorial, tecnificación, participación ciudadana, transparencia, integralidad del control, simplificación y especialización, alto nivel profesional, funcionalidad, multidisciplinariedad, delegación, desconcentración administrativa y financiera, y atención horizontal de funciones por sectores de acuerdo con la actividad económica y social, dio vida jurídica a diez Contralorías Delegadas como pilar para el desarrollo de su tarea de control.¹⁴

Como nueva unidad administrativa para atender el tema de la participación ciudadana en el control fiscal, se creó la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana con las siguientes funciones:

- a. Presentar ante las distintas instancias de la entidad las iniciativas de la comunidad frente a los procesos de participación ciudadana en el control fiscal.
- b. Ordenar y dirigir la recepción, sistematización y evaluación de las denuncias ciudadanas sobre presuntos malos manejos de los recursos del Estado, encauzando dichas denuncias hacia los procesos de investigación fiscal correspondientes e informar y difundir los resultados de la acción de la entidad frente a las denuncias de la ciudadanía.
- c. Efectuar el seguimiento de las quejas y denuncias derivadas de las acciones ciudadanas de acuerdo con la información que suministren sobre el particular las dependencias competentes.

¹⁴ Siete de las contralorías delegadas responden por los análisis macro de las políticas públicas y la vigilancia fiscal en los sectores Agropecuario, Minas y Energía, Social, Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional, Gestión Pública e Instituciones Financieras, Defensa, Justicia y Seguridad y, Medio Ambiente. Las Delegadas para Economía y Finanzas Públicas, y la de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, atienden el control fiscal macro y la responsabilidad fiscal como negocios misionales de la entidad. La Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, asumiría la labor de atender a la ciudadanía y promover el control ciudadano a la inversión de los recursos públicos del Estado. Para más información ver decretos Leyes 267 y 268 de 2000 en: www.contraloriagen.gov.co/html/normatividad/normatividad_control_fiscal/contenido/DEC-LEY-267-00.pdf.

- 12
- d. Establecer las estrategias de promoción de la Participación Ciudadana para apoyar eficazmente en la vigilancia de la gestión fiscal e identificar los mecanismos institucionales, metodológicos y técnicos que la garanticen.
 - e. Dirigir el apoyo al desarrollo de las veedurías que constituya la sociedad civil para que contribuyan al eficaz ejercicio de la vigilancia fiscal participativa.
 - f. Definir las estrategias de promoción de los mecanismos de control ciudadano en los proyectos de alto impacto social, económico y ambiental.

Para el cumplimiento de las funciones asignadas a la Contraloría Delegada de Participación Ciudadana se crearon dos direcciones operativas: la Dirección de Atención al Ciudadano y la Dirección Promoción y Desarrollo del Control Ciudadano. La primera, encargada de administrar el *Sistema de Recepción y Seguimiento de Denuncias Ciudadanas*, articulando este importante insumo a los procesos de auditoría y de responsabilidad fiscal, bajo la premisa adicional de mantener informado oportunamente al ciudadano a través de una estrategia de atención y orientación directa a la ciudadanía; y, fortalecer el proceso auditor vinculando a las organizaciones de la sociedad civil en las auditorías gubernamentales con enfoque integral que adelanta la entidad.¹⁵ La segunda, por su parte, asumiría los procesos de formación, capacitación y promoción de la participación de ciudadanía en el control fiscal. El desarrollo de las distintas actividades propias de la Delegada, se tradujo en una estrategia nacional de participación denominada *Control Fiscal Participativo*.¹⁶

15 La Auditoría Gubernamental con enfoque integral se define como “un proceso sistemático que mide y evalúa, la gestión o actividades de una organización, mediante la aplicación articulada y simultánea de sistemas de control, con el fin de determinar, con conocimiento y certeza, el nivel de eficiencia en la administración de los recursos públicos, la eficacia con que logra los resultados y su correspondencia entre las estrategias, operaciones y propósitos de los sujetos de Control, de manera que le permitan a la entidad de control fundamentar sus opiniones y conceptos.” Contraloría General de la República de Colombia. “Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral” Audite 2.0 Instrumento de Calidad. 2001.

16 La expresión CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO, hace referencia al conjunto de subsistemas que integran las herramientas, mecanismos y procedimientos para garantizar una efectiva vinculación de la ciudadanía y de las organizaciones civiles, a los procesos de vigilancia y control a la gestión pública y, su articulación con el control fiscal que ejerce la entidad.

Participación ciudadana en la Contraloría General de la República de Colombia.

La estrategia de *Control Fiscal Participativo* hace referencia al conjunto de subsistemas que integran las herramientas, mecanismos y procedimientos para garantizar una efectiva vinculación de la ciudadanía y de las organizaciones civiles en los procesos de vigilancia y control de la gestión pública y su articulación con el control fiscal que ejerce la entidad¹⁷. Con base en información oficial obtenida en la www.contraloriagen.gov.co se relacionan a continuación los componentes de la estrategia de *Control Fiscal Participativo*.

El *Control Fiscal Participativo* está conformado por cinco estrategias: información, formación, organización, auditorías articuladas y el sistema de recepción de denuncias.

Información. Esta estrategia está orientada a garantizar el derecho y el deber ciudadano de acceder a la información como base para la generación de una opinión pública responsable y sustentada sobre la administración de la gestión pública y facilitar la participación informada y cualificada de la ciudadanía en las actividades que desarrolla la entidad.

Formación. Esta estrategia está orientada a facilitar las condiciones para que los ciudadanos y las organizaciones civiles cualifiquen su participación mediante la sensibilización, capacitación y deliberación pública.

Organización. Esta estrategia está orientada a fortalecer el tejido social y los niveles de articulación y cohesión de las organizaciones civiles con el propósito de potenciar la participación de la ciudadanía en el control de la gestión pública. Esta estrategia ha permitido proveer un apoyo técnico a las veedurías ciudadanas reglamentadas mediante la Ley 850 de 2003.

Auditorías Articuladas. Esta estrategia está orientada a fortalecer la calidad del proceso auditor y los resultados del control fiscal mediante los aportes de organizaciones sociales, gremiales, académicas y demás

17 Información tomada de: www.contraloriagen.gov.co

14 organizaciones civiles legalmente constituidas, que tengan conocimiento de la entidad o sector auditado. La articulación con la sociedad civil parte de la observancia de los principios de confidencialidad, objetividad y seriedad, responsabilidad, reserva y estricto cumplimiento de su papel así como de la calidad de los aportes de la ciudadanía al ejercicio de vigilancia del buen uso de los recursos públicos.

Con base en los avances institucionales anteriormente mencionados el principal aporte para el fortalecimiento de las relaciones entre la ciudadanía y el ente de control fiscal, lo constituyó la estrategia de *Auditorías Articuladas* con organizaciones de la sociedad civil como un mecanismo directo de participación de la ciudadanía en el control fiscal, sin precedentes en la historia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en América Latina.

El modelo de articulación de las organizaciones de la sociedad civil a los procesos de auditoría contempló la participación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales, gremiales, académicas, sectoriales, profesionales y sindicales, entre otras, mediante las fases de vinculación, articulación, seguimiento y extensión.

El siguiente cuadro describe las fases y beneficios de su implementación:

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA - CGR - AUDITORIAS ARTICULADAS		
FASE	EN QUE CONSISTE	BENEFICIOS
Vinculación	La entidad genera su Plan General de Auditorías -PGA con participación ciudadana. Se realiza la identificación de organizaciones de la sociedad civil que cumplen con los requisitos establecidos por la CGR; incluye una etapa de sensibilización con la estrategia. Posterior a la aceptación de participación, se realiza una capacitación en el tema, elabora y suscribe un convenio de cooperación para la vigilancia de la gestión pública, con duración mínima de un año con posibilidad de prórroga por igual período.	* Vincula conocimiento técnico especializado proveniente de organizaciones civiles, mediante un proceso selectivo.
		* Formaliza la relación CGR y sociedad civil generando compromisos y responsabilidades claras en la articulación.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA - CGR - AUDITORIAS ARTICULADAS		
FASE	EN QUE CONSISTE	BENEFICIOS
Articulación	Responde al inicio del trabajo conjunto entre la CGR y las organizaciones de la sociedad civil. Se realiza el proceso auditor. Las organizaciones participantes aportan conocimiento cualificado del sector, participan en mesas de trabajo con auditores y definen aspectos críticos de la gestión de la entidad a auditar.	* Permite la incidencia de las organizaciones civiles en la definición de la Auditoría.
		* Crea un espacio de trabajo entre auditores y organizaciones civiles.
		* Fortalece la calidad del proceso auditor a partir del aporte técnico de las organizaciones civiles.
		* Mejora la comprensión de la entidad auditada por parte de los auditores a partir del conocimiento y aporte técnico de las organizaciones civiles.
		* Valida los aspectos críticos detectados en el proceso auditor con las organizaciones civiles vinculadas.
Seguimiento	A partir de los hallazgos detectados, las entidades auditadas generan un Plan de Mejoramiento Institucional para corregir las deficiencias detectadas; las organizaciones civiles participantes en la Auditoría puede ser invitada a la discusión del Plan de Mejoramiento Institucional, y realizar control social al cumplimiento del mismo.	* Las organizaciones civiles vinculadas pueden realizar seguimiento al Plan de Mejoramiento.
		* Crea un espacio para el ejercicio del control ciudadano a la gestión institucional.
Extensión	Consiste en la posibilidad de estructurar programas de formación entre la CGR y las organizaciones civiles; además de la implementación de mesas de trabajo sectoriales articuladas para la evaluación de políticas públicas.	* Fortalece, cualifica y abre espacios de participación e incidencia de las organizaciones civiles articuladas, en los temas de política sectorial.
		* Facilita el desarrollo de actividades entre la CGR y las organizaciones civiles más allá del proceso auditor.

Información procesada a partir del documento "Auditorías Articuladas con organizaciones de la sociedad civil: una estrategia del Control Fiscal Participativo". Contraloría General de la República de Colombia. Bogotá 2006

Dichas fases se concretan en:

- *El Encargo de Auditoría*¹⁸ que define los objetivos específicos de ésta y permite a la organización de la sociedad civil poner de manifiesto los aspectos que considera más relevantes y de riesgo sobre la gestión de la entidad que se auditará.
- *El Memorando de Planeación*¹⁹ instrumento a través del cual el equipo de auditores comenta e informa a la organización civil el

18 El memorando de Encargo de Auditoría es el documento a través del cual se le informa al grupo auditor los objetivos, criterios y aspectos relevantes que se van a auditar en una entidad sujeta de control.

19 El Memorando de Planeación es la carta de navegación del equipo de auditoría para llevar a cabo el examen a la entidad auditada, y además es el mecanismo para evaluar el resultado de la auditoría en su fase de planeación. sus propósitos son: 1) Comunicar a la entidad auditada los resultados de la evaluación del sistema de control interno. 2) Presentar la estrategia de auditoría o plan de trabajo para la fase de ejecución,

- 16 enfoque de las líneas de auditoría y recibe las sugerencias y recomendaciones que la organización considera procedentes.
- *Las acciones de comunicación* actividad mediante la cual el equipo de auditoría comenta los posibles hallazgos fiscales con la organización civil vinculada para obtener su punto de vista al respecto.
 - *El Borrador del Informe de Auditoría*, documento por medio del cual la organización conoce el contenido del Informe de Auditoría, con el propósito de revisar posibles imprecisiones u omisiones.
 - EL Plan de Mejoramiento²⁰, instrumento que abre la posibilidad para que la organización civil participe del seguimiento a la recomendaciones conjuntamente con la Contraloría General de la República.

En sentido estricto, la metodología de *Auditorías Articuladas* no puede ser considerada como un mecanismo de veeduría ciudadana²¹, por cuanto su *esencia radica en la funcionalidad de la participación ciudadana para el logro de los propósitos misionales de la entidad de control y no en una delegación de la función institucional del control en las organizaciones de la sociedad civil*. Se trata de un esquema de colaboración entre la ciudadanía y el control fiscal, en el cual los ciudadanos proveen información útil, cualificada y sustentada sobre la calidad de los servicios prestados por las entidades del Estado que facilita y orienta de mejor manera la identificación de aspectos críticos de la gestión institucional para optimizar la aplicación y los resultados de los procedimientos de auditoría. Este esquema de colaboración no des-institucionaliza el control externo, por el contrario lo fortalece al mejorar la calidad de sus resultados, fortalece la gobernabilidad al generar espacios efectivos de encuentro con la sociedad civil y aumenta la credibilidad de los ciudadanos frente a la capacidad de la institu-

y 3) Alimentar con resultados preliminares el proceso de control macro.

20 El Plan de Mejoramiento es un documento mediante el cual las entidades sujetas de control se comprometen con la Contraloría General de la República a adelantar una serie de acciones para mejorar las debilidades institucionales detectadas en el proceso auditor.

21 De acuerdo con la Ley 850 de 2003 Son un mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

ción, en el control de la prestación de los servicios y el manejo de los recursos públicos.

Aplicabilidad y resultados del control fiscal participativo.

Sin duda la puesta en marcha del modelo de *Control Fiscal Participativo* se ha constituido en un importante herramienta que facilita la colaboración entre la ciudadanía y el control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República, tal como lo muestran sus resultados.

A continuación se presentan los resultados cuantitativos relacionados con cada una de las estrategias de Información, Formación, Organización, Sistema de Recepción de Denuncias basados en información oficial obtenida para los años 2006, 2007 y 2008²² y de las auditorías articuladas para los años 2003 a 2005.

Información

A través de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, durante el período comprendido entre septiembre de 2006 y agosto de 2008 fueron realizadas un total de 1.625 actividades de divulgación en todo el territorio nacional a través de las gerencias departamentales de la entidad. En 2006 fueron realizadas 417, con un 25,6% del total durante el período mencionado. En 2007, 670 con un 41,2% y en 2008 538 actividades de divulgación con un 33,2%, beneficiando a cerca de 171.588 ciudadanos. Igualmente fueron realizadas 2.712 actividades de capacitación y/o sensibilización en el mismo período que contaron con la participación de 90.350 personas.

Tabla 1. Actividades de divulgación y sensibilización 2006-2008

Reporte	Agosto de 2006	Sep. 2006 – Agosto 2007	Sep. 2007 – Agosto 2008	Total Período
No. de actividades de divulgación	417	670	538	1.625
No. de beneficiarios	10.623	79.130	82.835	172.588
No. de actividades de capacitación y / o sensibilización	638	927	1.147	2.712
No. de participantes en actividades de capacitación y/o sensibilización.	23.677	30.561	36.112	90.350

Fuente: Informe de Gestión. Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana. Septiembre de 2008

22 Informe de Gestión. Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana. Septiembre de 2008

18 Adicionalmente, el Centro de Atención Integral al Ciudadano –CAIC²³, brindó asesoría y orientación a la ciudadanía sobre la atención de denuncias y quejas, así como sobre el Sistema de Información para la Contratación Estatal –SICE. De la misma manera facilitó el trámite de los certificados de antecedentes fiscales que expide la entidad.

Formación.

Durante el período mencionado fueron realizados un total de 132 Foros de deliberación pública con la participación de 11.762 ciudadanos pertenecientes a distintos sectores sociales, académicos y medios de comunicación que incidieron en el diseño de 39 agendas sectoriales alrededor de temas de trascendental importancia para el desarrollo nacional y regional tales como la descontaminación del río Bogotá, la actividad minera del carbón en el caribe colombiano, los efectos de las políticas de atención a la niñez y la adolescencia, entre otros. Fueron realizadas un total de 88 audiencias públicas con la participación de 14.231 ciudadanos. Igualmente, se llevaron a cabo 2.712 jornadas de capacitación para una cobertura total de 116.343 ciudadanos participando, tal como se relaciona en la Tabla 2: Actividades de formación

Tabla 2. Actividades de Formación 2006-2008

Reporte	Agosto de 2006	Sep. 2006 – Agosto 2007	Sep. 2007 – Agosto 2008	Total Período
N° Foros realizados	38	34	60	132
N° Asistentes a foros	3.246	2.359	6.157	11.762
N° Agendas ciudadanas diseñadas	8	13	18	39
N° audiencias públicas realizadas	16	44	28	88
N° asistentes a audiencias públicas	1.532	6.065	6.634	14.231
N° de Jornadas de capacitación	638	927	1.147	2.712
N° participantes en jornadas de capacitación	28.455	38.985	48.903	116.343

Fuente: Informe de Gestión. Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana. Septiembre de 2008

Organización.

La estrategia de organización muestra resultados significativos en el apoyo a Comités de Vigilancia Ciudadana y otras formas de veeduría y control social a la gestión pública, tal como lo muestra la Tabla 3.

23 Centro de Atención Integral al Ciudadano –CAIC

Tabla 3: Comités de Vigilancia Ciudadana y otras formas de veeduría 2006-2008

Reporte	Agosto de 2006	Sep. 2006 – Agosto 2007	Sep. 2007 – Agosto 2008	Total Período
N° de Comités de Vigilancia Ciudadana u otras formas de veedurías constituidos.	103	154	178	435
N° de Comités de Vigilancia Ciudadana u otras formas de veedurías asesorados.	277	299	346	922

Fuente: Informe de Gestión. Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana. 2008

En este sentido, cabe destacar los esfuerzos realizados para fortalecer los procesos de organización de jóvenes estudiantes de 10 y 11 grado de educación secundaria en la promoción de veedurías ciudadanas y Comités de Vigilancia Ciudadana como parte del servicio social obligatorio²⁴, en distintos lugares del país.

Sistema de Recepción de Denuncias.

Durante el período referenciado, fueron recibidas un total de 9.320 denuncias ciudadanas, de las cuales 6.553 fueron competencia de de la Contraloría General de la República, tal como se relaciona a continuación:

Tabla 4. Denuncias Ciudadanas 2006-2008

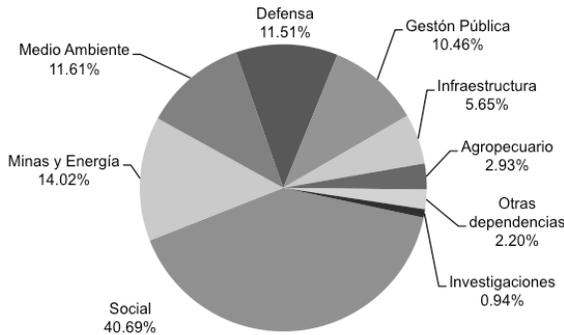
Reporte	Agosto de 2006	Sep. 2006 – Agosto 2007	Sep. 2007 – Agosto 2008	Total Período
N° de Denuncias recibidas competencia de la Contraloría General de la República.	1.315	2.771	2.467	6.553
N° de Denuncias recibidas competencia de la Contraloría General de la República.	673	1.350	744	2.767
Total	1.988	4.121	3.211	9.320

Fuente: Informe de Gestión. Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana. Septiembre de 2008

Las denuncias presentadas por los ciudadanos hacen referencia a irregularidades en la contratación, manejo de presupuesto, presunto detrimento patrimonial del Estado en diversos sectores del desarrollo, tal como se presenta en la siguiente gráfica:

24 De conformidad con los artículos 66 y 97 de la ley 115/94 así como lo establecido en el decreto 4210 de 12 de Septiembre de 1996, es obligación para la obtención del título de bachiller haber prestado el servicio Social Estudiantil Obligatorio.

Grafica 1. Distribución de las denuncias por sectores



Fuente: Informe de Gestión. Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana. Septiembre de 2008

Las actividades realizadas para consolidar la propuesta de Control Fiscal Participativo de la Contraloría General de la República fueron apoyadas por la Cooperación internacional así como por entidades del sector público y privado colombiano mediante la suscripción de convenios.²⁵

*Auditorías articuladas con la sociedad civil.*²⁶

A continuación se presenta un breve balance de la experiencia aplicada en el sector Defensa, Justicia y Seguridad a partir de las percepciones

25 Al respecto se destacan: Convenio Reino de los Países Bajos-CGR, cuyo objeto es "Combatir la corrupción a partir del fortalecimiento de la participación ciudadana y el capital social"; Convenio GTZ-CGR, orientado a diseñar la estrategia pedagógica para una metodología de promoción de habilidades ciudadanas para lo público en niños y niñas de primeros años de educación básica primaria, que permita consolidar una alianza interinstitucional entre el sector educativo, las instituciones de control y actores de la vida local en el municipio de Manzares; Escuela Superior de Administración Pública y Confederación de Juntas de Acción Comunal –CGR dirigido a Promover y ejecutar un programa de formación en Control Fiscal Participativo dirigido a los miembros de las Juntas de Acción Comunal en el país, que se traduzca en el fortalecimiento del ejercicio del control social a la gestión pública por parte de la organización comunal a nivel nacional, mediante la coordinación de acciones correspondientes a las demás estrategias del control fiscal participativo.

26 La Auditorías Articuladas fueron suspendidas mediante Circular No. 016, Contralor General de la República, Bogotá Noviembre 14 de 2006, instrucciones generales sobre la participación de la sociedad civil en las auditorías articuladas que señala que: "A partir de la fecha se da por terminada, en las auditorías articuladas, la participación de toda persona y organización que tenga o haya tenido intereses particulares en la entidad auditada y que por ende permita garantizar los principios rectores antes señalados, evitando de paso conflicto de intereses o cualquier otra clase de desviación que se pueda presentar dentro de la estricta relación sujeto de control fiscal – organismo de vigilancia y control fiscal". Específicamente acogiendo lo dispuesto en la ley 850 de 2003, se encuentran impedidos para participar en las auditorías articuladas, de manera directa o indirecta, contratistas o trabajadores de la entidad auditada o quienes tengan un interés particular directo o indirecto en la misma". Sin embargo, en el periodo 2000-2006, dicha estrategia fue aplicada en los sectores agropecuario; defensa, justicia y seguridad; gestión pública e instituciones financieras; infraestructura; medio ambiente; minas y energía y el sector social.

nes obtenidas de los funcionarios del ente contralor, de las entidades auditadas y de los miembros de las organizaciones civiles que participaron en la estrategia.

Desde el punto de vista técnico corresponde a la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, ejercer el control externo sobre el sector Defensa y Seguridad en Colombia, bajo diferentes modalidades de auditorías al control interno, presupuesto, ejercicio contable y financiero así como la evaluación de gestión y resultados²⁷.

De manera general, la Tabla 6 muestra el consolidado de las auditorías articuladas desarrolladas en el período 2003-2005 en el sector defensa, justicia y seguridad.

Tabla 5. Auditorías articuladas 2003-2005.

AÑO	2003	2004	2005	Total
No. de auditorías en el Plan General de Auditorías PGA	908	876	984	2768
No. De Auditorías realizadas con Participación Ciudadana	117	198	163	478
% de Auditorías con Participación Ciudadana	12,89	22,6	16,57	17,27
% de Auditorías con Participación Ciudadana	11	11	11	33
% sobre el total de Auditorías realizadas con participación ciudadana	9,40	5,56	6,75	6,90

Datos procesados por AC-Colombia, a partir de la información suministrada por la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana.

Durante el período 2003-2005 fueron programados un total de 2.768 auditorías en los respectivos Planes Generales de Auditoría, de los cuales el 17% fueron realizadas con participación ciudadana, es decir 478. Del total de las auditorías realizadas con participación ciudadana el 6,90% correspondieron al sector defensa, justicia y seguridad, es decir 33 auditorías. El 46% de éstas pertenecen al área de seguridad; el 25% al penitenciario; el 23% a servicios prestados en salud; el 3% a servicios en educación y el restante 3% en servicios sociales. En cuanto a la realización de estas auditorías articuladas, el 27 % correspondieron al nivel central y el 73% restante, al nivel desconcentrado, con una cobertura de 15 de los 32 departamentos del país.

27 RESDAL. Transparencia del Presupuesto de Defensa. EL caso de Colombia. 2005. pág. 85 y ss.

22 Organizaciones tales como la Asociación Sindical del Instituto Nacional Penitenciario, la Asociación de Policías Retirados de Duitama, la Asociación Nacional de Usuarios del Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, la Asociación Nacional Prodefensa del Circulo de Suboficiales de las Fuerzas Militares, la Asociación Probienestar Social de las Reservas de las Fuerzas Armadas de Colombia y la organización civil Vida al Derecho, entre muchas otras, acompañaron los procesos auditores. Es importante destacar que estas organizaciones son conecedoras de la dinámica institucional interna de las entidades auditadas en razón a naturaleza sindical o de agrupación de retirados de las fuerzas militares y de policía.

Al indagar las percepciones de las organizaciones gremiales y sindicales articuladas a los procesos de auditoría mencionadas anteriormente, se observa que éstas reconocen en la estrategia un gran avance en el control, puesto que por primera vez una iniciativa institucional construye un canal directo de comunicación con la sociedad civil; además que materializa los principios constitucionales y legales de participación ciudadana. Por otra parte la estrategia trasciende el sistema de control basado en las quejas y denuncias cualificando el proceso de participación en espacios constituidos para el análisis y estudio de los factores de riesgo de corrupción en la gestión de la entidad sujeto de control; de igual forma se percibe el éxito de la estrategia cuando “las organizaciones manifiestan su credibilidad en la Contraloría General de la República, argumentando que de las quejas presentadas han obtenido respuestas satisfactorias, situación que anteriormente no se presentaba”²⁸

Representantes de las organizaciones manifestaron las limitaciones de la estrategia al definirla como “una participación aislada y limitada”²⁹, puesto que no permitía a las organizaciones civiles participar en la ejecución del proceso auditor. En este sentido se reconoció la participación ciudadana como el “proceso que facilitó información para detectar problemas en las entidades”³⁰.

28 Fuente: Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, Aportes Cualitativos PGA 2003

29 Fuente: Opinión de un ciudadano miembro de la Asociación Nacional de Consumidores y Usuarios de Servicios de Salud.

30 Fuente: Opinión de un ciudadano miembro de la Asociación Nacional de Consumidores y Usuarios de Servicios de Salud.

Según las organizaciones civiles participantes las principales dificultades que afrontó la estrategia de *Auditorias Articuladas* fueron:

- La falta de acceso a la información necesaria para argumentar o justificar sus denuncias, impidiendo el inicio de las investigaciones a profundidad. Las barreras en el acceso a la información son interpretadas por las organizaciones civiles participantes como muestra de la falta de voluntad en términos de claridad y transparencia³¹ por parte de las instituciones, afectando la participación ciudadana que supone en su desarrollo contar con información adecuada y pertinente sobre las actuaciones de la administración pública; de igual forma Transparencia Internacional ha reconocido que, “la disponibilidad de la información es requisito indispensable para la emergencia de un público informado, con suficientes herramientas para participar significativamente en el debate público³²”.
- La baja participación en el seguimiento de los planes de mejoramiento.

Durante la indagación sobre experiencias de articulación con la sociedad civil en el sector defensa, justicia y seguridad, lograron identificarse dos casos exitosos, pese al alto nivel de complejidad y de hermeticidad que supone el sector.

La primera fue la auditoria realizada al Ministerio del Interior que contó con la participación de “Punto M19”, Organización de desmovilizados³³ del Movimiento 19 de Abril, M-19, en la cual la organización a pesar de no contar con el acceso a la información que sustentara su denuncia sobre una entrega equivocada de subsidios a desmovilizados, logro brindar al equipo de auditores la información precisa para encontrar pruebas que permitieron detener de manera exitosa el proceso de entrega equivocada de recursos.

31 Ley 850 de 2003, Título II, Artículo 9°. Principio de Transparencia. A fin de garantizar el ejercicio de los derechos, deberes, instrumentos y procedimientos consagrados en esta ley, la gestión del Estado y de las veedurías deberán asegurar el libre acceso de todas las personas a la información y documentación relativa a las actividades de interés colectivo de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en las normas vigentes sobre la materia.

32 Transparencia Internacional, Informe Anual 2003, p. 6.

33 El decreto 128 de 2003 en su artículo 2 define al desmovilizado como “aquel que por decisión individual abandone voluntariamente sus actividades como miembro de las organizaciones armadas al margen de la ley, esto es, grupos guerrilleros y grupos de autodefensa, y se entregue a las autoridades de la República de Colombia”

24 La segunda experiencia, desarrollada en el año 2005, fue la auditoría realizada al Círculo de Suboficiales en la cual participaron tres organizaciones, ASOPROCLUB, APROVISOR y la Veeduría del Jefe Gonzáles. Esta auditoría permitió corroborar irregularidades en la Junta Directiva del Círculo de Suboficiales en la compra de alimentos, en detrimento de los recursos de la institución.

La decisión contenida en la Circular 016 del 14 de noviembre de 2006 cerró la opción de participación de organizaciones sindicales, gremiales y de pensionados, en el esquema de colaboración ciudadanía-control fiscal definido en la auditorías articuladas. Sumado a lo anterior, se estipuló que los sujetos de control del sector defensa y seguridad no podrían participar en la estrategia de Control Fiscal Participativo, porque toda la información relacionada con su funcionamiento es de carácter reservado³⁴.

Al especificar el impedimento de organizaciones gremiales, sindicales, de pensionados y veedurías ciudadanas vinculadas a las entidades auditadas, que precisamente por su cercanía con la gestión institucional disponen de información clave para el proceso auditor, se suspende la posibilidad de que los ciudadanos a través de sus organizaciones generen aportes de tipo cuantitativo y cualitativo al control fiscal, que en años anteriores obtuvo el reconocimiento y el apoyo de cooperantes internacionales.

34 La Resolución Orgánica 5850 de 2007 de la Contraloría General de la República, por la cual se adopta el sistema de control fiscal sobre los gastos reservados, expone que la vigilancia y el control fiscal a la ejecución de gastos reservados estará a cargo de un "grupo permanente especial de auditoría", el cual debe abstenerse de comunicar los resultados de sus auditorías a personas diferentes al Contralor General, el Contralor Delegado para el Sector Defensa, y funcionarios que intervengan en el proceso auditor, igualmente deben tener absoluta reserva respecto de la información a la que hayan tenido acceso, respondiendo así a la confidencialidad de la información sobre los gastos reservados.

***HONDURAS: Vinculación de la ciudadanía y organizaciones civiles al control institucional.*³⁵**

El Tribunal Superior de Cuentas -TSC fue creado mediante reforma del artículo 222 de la Constitución de la República de Honduras. Es el ente rector del Sistema de Control de los Recursos Públicos, con autonomía funcional y administrativa de los poderes del Estado, sometido solamente al cumplimiento de la Constitución y las leyes. Como institución encargada de ejercer el control externo de la administración pública tiene la función de fiscalizar a posteriori los fondos, bienes y recursos administrados por los poderes del Estado, las instituciones descentralizadas y desconcentradas así como los bancos estatales o mixtos, la Comisión de Bancos y Seguros, las municipalidades y, en general, cualquier otra institución o ente público, o privado que administre recursos públicos de fuentes internas o externas.

El Tribunal Superior de Cuentas realiza control financiero, de gestión y de resultados para establecer a posteriori la eficiencia, eficacia, economía, equidad, veracidad y legalidad en la administración pública. También recomienda las medidas a tomar para corregir las irregularidades en la administración de los recursos públicos.

La Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas -TSC en sus artículos 68, 69, 70 y 71, definió la responsabilidad de la entidad en desarrollar estrategias de participación ciudadana para “coadyuvar a la legal, correcta, ética, honesta, eficiente y eficaz administración de los recursos y bienes del Estado” y “establecer instancias y mecanismos de participación que contribuyan a la transparencia de la gestión de los servidores públicos y a la investigación de denuncias que se formulen acerca de irregularidades en la ejecución de los contratos”.

Con el Acuerdo Administrativo No. 45/2003 del 28 de agosto 2003 el Tribunal Superior de Cuentas -TSC, estableció dentro de su estructu-

35 Este aparte corresponde a una reproducción parcial y actualización del documento “Democratización del Control Institucional: Balance de la vinculación de la ciudadanía y organizaciones civiles a los procesos auditores del Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras 2007-2008” elaborado en el marco de la convenio de cofinanciación No. TF-054176, Fortalecimiento Institucional del Tribunal Superior de Cuentas UEBM-TSC-IDA/006-07 del proyecto Asistencia Técnica de Apoyo para la Reducción de la Pobreza – Crédito IDA-3939-HO suscrito con el Banco Mundial.

26 ra orgánica y funcional la Dirección de Participación Ciudadana cuyos objetivos están orientados a:

- Fortalecer la capacidad de respuesta institucional del Tribunal Superior de Cuentas para una atención oportuna a las denuncias ciudadanas.
- Fortalecer el ejercicio de la acción preventiva de la corrupción mediante la puesta en marcha de estrategias de promoción del control social.
- Promover y difundir los instrumentos, herramientas y mecanismos de colaboración de la ciudadanía para el control fiscal.
- Fortalecer el trabajo articulado con instituciones estatales, organismos no gubernamentales nacionales e internacionales que comparten los mismos objetivos para el combate a la corrupción.

Participación Ciudadana en el Tribunal Superior de Cuentas de Honduras

A partir de la formulación y desarrollo de las estrategias de información, promoción de la participación ciudadana para el control; y vinculación de la ciudadanía a la labor de vigilancia fiscal, el Tribunal Superior de Cuentas –TSC ha estructurado su quehacer institucional en esta materia a través de la Dirección de Participación Ciudadana.

Información

La estrategia de información está orientada a proveer información sobre la gestión institucional de la entidad, la normatividad legal vigente en materia de control fiscal y los aspectos generales del funcionamiento de las distintas oficinas de la entidad. A través de su página Web, www.tsc.gob.hn, los ciudadanos pueden consultar los informes de auditoría realizados, efectuar consultas e interponer denuncias sobre hechos irregulares.

Promoción de la Participación Ciudadana

La estrategia de promoción de la participación ciudadana busca cualificar la participación en el control y vigilancia de la administración

pública a través de charlas informativas, talleres participativos de capacitación y conferencias, entre otros. La Dirección de Participación Ciudadana ofrece módulos básicos de capacitación en temas tales como: organización del Estado hondureño; participación ciudadana y control social; ley de acceso a la información; participación ciudadana en el Tribunal Superior de Cuentas; y más en la metodología de vinculación de la ciudadanía y organizaciones civiles al control institucional así como en el seguimiento ciudadano a Planes de Acción para el mejoramiento de la gestión institucional formulados por las entidades auditadas.

Vinculación de la ciudadanía a la labor de vigilancia fiscal

La estrategia de vinculación de la ciudadanía a la labor de vigilancia fiscal concreta la interacción entre los ciudadanos y el Tribunal Superior de Cuentas mediante dos mecanismos: el primero de ellos, es la recepción, evaluación y trámite de denuncias ciudadanas y el segundo es la participación de los ciudadanos y organizaciones civiles en los procesos auditores.

Recepción, evaluación y trámite de denuncias ciudadanas

En el marco de la Ley Orgánica y Reglamento General, el Tribunal Superior de Cuentas estableció un “Sistema de Atención a la Denuncia Ciudadana”. Este sistema está orientado a: a) prevenir, investigar, sancionar, y, en general, combatir la corrupción; b) atender en forma oportuna y eficaz las denuncias recibidas de la ciudadanía; c) lograr una participación responsable, sistemática y veraz de la ciudadanía en el combate a la corrupción y d) Fortalecer la capacidad de respuesta del Tribunal frente a las denuncias por actos de corrupción;

El Sistema de Atención a la Denuncia Ciudadana es operado por la Dirección de Participación Ciudadana a través del Departamento de Control y Seguimiento de Denuncias quien es el responsable de realizar el respectivo proceso de investigación, cuando se trata de hechos puntuales.

28 *Participación de los ciudadanos y organizaciones civiles en los procesos auditores.*

El segundo mecanismo desarrollado por el Tribunal Superior de Cuenta es la vinculación de los ciudadanos y organizaciones civiles en los procesos auditores. Este componente ha posicionado al Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras como líder de las Entidades Fiscalizadoras Superiores –EFS, en América Latina, en este tema.

Por iniciativa del Presidente del Tribunal Superior de Cuentas en 2006, abogado Don Renán Sagastume Fernández, la Dirección Ejecutiva y la Dirección de Participación Ciudadana del Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras, se programó en el Plan Operativo Anual 2007, el desarrollo del proyecto piloto “Vinculación de Organizaciones Sociales al Proceso Auditor del Tribunal Superior de Cuentas” para ser ejecutado en el marco del Proyecto de Asistencia Técnica de Apoyo a la Reducción de la Pobreza – Crédito IDA-3939-HO - Convenio de Cofinanciación No. TF-054176 en el componente de Fortalecimiento Institucional del Tribunal Superior de Cuentas, financiado con recursos provenientes del Banco Mundial.

Este proyecto se orientó a fortalecer la capacidad técnica del Tribunal Superior de Cuentas para ejercer el control institucional mediante el desarrollo de una prueba piloto que vincula la participación de la ciudadanía y las organizaciones civiles en la vigilancia de la gestión pública y de los servicios que los ciudadanos reciben de las instituciones del Estado.

Bajo los principios de los principios de institucionalidad funcional; colaboración y apoyo; responsabilidad, objetividad y respeto de roles; y participación cualificada de ciudadanos y organizaciones civiles en el proceso, la prueba piloto contempló la estructuración técnica de la metodología de trabajo que implicó la elaboración del marco conceptual, revisión y diseño de procesos y procedimientos así como su validación y ajustes, flujo gramas e indicadores, además de las herramienta de medición; la puesta en marcha de ocho procesos de auditoría con la vinculación de ciudadanos y organizaciones civiles; la capacitación

de servidores públicos y ciudadanos al igual que la producción de materiales así como la promoción y disseminación de sus resultados.

El siguiente cuadro resume los principios que orientaron el desarrollo de los pilotos:

Principios	Definición
Institucionalidad funcional.	Este principio define con claridad las competencias y responsabilidades de los ciudadanos, organizaciones civiles e instituciones que participan en la estrategia.
Colaboración y apoyo.	Este principio involucra y promueve el trabajo conjunto, voluntario y comprometido de los ciudadanos y organizaciones civiles de acuerdo con los procedimientos técnicos y metodológicos definidos por el Tribunal Superior de Cuentas.
Responsabilidad, objetividad y respeto de roles	Este principio clarifica las funciones y actividades que los ciudadanos y organizaciones civiles e instituciones asumen durante el desarrollo del proceso. De manera clara definen sus roles y responsabilidades sin interferir en aquellos que no les son propios.
Participación cualificada	Este principio está orientado a facilitar la vinculación de aquellos ciudadanos y organizaciones civiles que aporten información consistente y cualificada, útil al control institucional que realiza el Tribunal Superior de Cuentas.

Bajo estos principios, los ciudadanos y organizaciones civiles, suministran información relevante y sustentada sobre el funcionamiento del sector, entidad o proyecto a auditar, aportan conocimiento técnico cualificado y orientan el control institucional presentando denuncias sobre posibles irregularidades en el manejo de la gestión pública de las entidades, programas y/o proyectos de inversión.

Las instituciones auditadas facilitan el desarrollo, aceptan y reconocen los alcances del control institucional, adoptan las recomendaciones formuladas por el Tribunal Superior de Cuentas y asumen compromisos para el mejoramiento de su gestión frente a los ciudadanos y organizaciones civiles, además de rendir cuentas a la ciudadanía de los avances en el mejoramiento de su gestión.

Corresponde al Tribunal Superior de Cuentas evaluar la información suministrada por los ciudadanos y organizaciones civiles vinculadas a la estrategia, definir y aplicar los procedimientos de control institucional, además de capacitar y acompañar a los ciudadanos y organizaciones civiles vinculadas a la estrategia, como legítimo responsable del control institucional a través de los procesos de auditoría y/o investi-

30 gaciones especiales que realiza a través de sus direcciones de Auditoría y Participación Ciudadana.

La metodología de trabajo se estructuró alrededor de cinco fases de implementación: La primera de ellas es la selección de las auditorías a realizar bajo la modalidad de vinculación de la ciudadanía al control institucional. La segunda fase es la de información y acercamiento a la ciudadanía. La tercera fase es el desarrollo del proceso de control institucional. La cuarta fase, la presentación pública de los resultados del proceso auditor con participación ciudadana y la quinta, es el seguimiento ciudadano a recomendaciones.

El siguiente cuadro relaciona y describe cada una de las fases, indicando la innovación del proceso así como los impactos sobre la gobernabilidad y democratización del control institucional.

TRIBUNAL SUPERIOR DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA DE HONDURAS -TSC VINCULACIÓN DE LA CIUDADANÍA AL CONTROL INSTITUCIONAL		
FASE	EN QUE CONSISTE	BENEFICIOS
Selección de auditorías con participación ciudadana.	El TSC aplica criterios técnicos a partir de información de mapas de riesgos institucionales, información de prensa sobre presuntas irregularidades en entidades públicas, solicitudes de participación de la ciudadanía en el control institucional, informes de auditoría social generados por organizaciones civiles y procede a definir las instituciones a auditar bajo la modalidad de vinculación de la ciudadanía al control institucional. Integra la decisión al Plan General de Auditorías.	* Integra la información del entorno, en particular aquella generada por la ciudadanía y medios de comunicación al Plan General de Auditorías, como elemento decisivo para la selección de las entidades a auditar.
		* Valora los esfuerzos de la sociedad civil en el ejercicio del derecho a ejercer el control social e integra los resultados de la auditoría social al control institucional.
Información y acercamiento a la ciudadanía	EL TSC realiza una convocatoria abierta a ciudadanos y a organizaciones civiles beneficiarios de la acción institucional de la entidad a auditar. Convoca a la realización de Encuentros Ciudadanos de Control Social a la Gestión Pública para conocer sobre denuncias y/o aspectos críticos de la gestión y/o calidad de los servicios recibidos por parte de la entidad a auditar. Informar a los ciudadanos y organizaciones civiles sobre los alcances, procedimientos y resultados esperados del proceso a realizar. Identifica las necesidades de formación de las organizaciones civiles y procede a elaborar programas de capacitación y formación para fortalecer la participación en el control institucional.	* La ciudadanía presenta denuncias y/o manifiesta aspectos críticos de la gestión de la entidad auditada como punto de arranque del proceso auditor.
		* Clarifica, define los roles y actividades a realizar por ciudadanos y organizaciones civiles, por la entidad a auditar, así como las responsabilidades del TSC en el control institucional.
		* Genera sinergias institucionales y sociales entorno a la intencionalidad de mejorar la gestión y/o servicios que presta la entidad auditada.

TRIBUNAL SUPERIOR DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA DE HONDURAS -TSC VINCULACIÓN DE LA CIUDADANÍA AL CONTROL INSTITUCIONAL		
FASE	EN QUE CONSISTE	BENEFICIOS
Desarrollo del proceso de control institucional	Realiza auditoria financiera y de cumplimiento legal de acuerdo con procedimientos estándares. Valora e integra los aportes de los ciudadanos al proceso auditor de acuerdo con las competencias del TSC e informa, en evento público sobre esta decisión, explicando a la ciudadanía y organizaciones civiles en qué áreas de la auditoria fueron incluidos los aportes ciudadanos. Motiva a la ciudadanía a realizar aportes adicionales y a entregar evidencias sobre irregularidades en la gestión.	* Transparenta, visibiliza y fortalece la labor del control institucional al informar públicamente sobre los aportes ciudadanos al proceso, las áreas y alcances de la auditoria.
		* Genera confianza de la ciudadanía en el control institucional.
		* Motiva la inclusión del ciudadano en el proceso, al reconocer los aportes de la ciudadanía y las organizaciones sociales al proceso de control institucional.
Presentación pública de resultados	El TSC presenta los resultados de la auditoria en Cabildo Abierto o en evento público. El TSC insta a la institución auditada a suscribir un plan de mejoramiento y presentarlo públicamente a la ciudadanía para que ésta inicie un proceso de control social y verifique el cumplimiento de las recomendaciones realizadas por la el TSC.	* Vincula a las entidades auditadas, al TSC a la ciudadanía y organizaciones civiles en una dinámica propositiva para el mejoramiento de la gestión pública.
		* Muestra a la ciudadanía los resultados del control institucional con la participación directa de los actores intervinientes en el proceso.
		* Genera confianza de la ciudadanía en el control institucional.
Seguimiento ciudadano a recomendaciones	EL TSC realiza capacitación y formación a ciudadanos y organizaciones civiles para que realicen el seguimiento a los compromisos de mejoramiento de la gestión, resultado de sus recomendaciones a la entidad auditada. Los ciudadanos validan los avances en el mejoramiento de la gestión con base en los Planes de Acción suscritos por las entidades auditadas.	* Los resultados del control institucional promueven la dinamización del control social al invitar a los ciudadanos y organizaciones a realizar seguimiento a los Planes de Acción.

Información procesada a partir del Manual Operativo Vinculación de la Ciudadanía y Organizaciones Civiles al proceso auditor, FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL TSC - Unidad Ejecutora Banco Mundial -TSC-IDA/006-2007

Las innovaciones registradas en las 5 fases de la metodología de trabajo se relacionan a continuación:

1. Fase de *selección de auditorías con participación ciudadana*: la principal innovación consistió en integrar la información del entorno, en particular aquella generada por la ciudadanía y los medios de comu-

32 nicación al Plan General de Auditorías, como un elemento decisivo para focalizar las instituciones a auditar, de tal manera que la acción institucional del Tribunal Superior de Cuentas se dirigiera a aquellas instituciones y/o proyectos que por su magnitud e impacto sobre los servicios que ofrecen, son de alta sensibilidad entre los ciudadanos.

2. Fase de *información y acercamiento a la ciudadanía* la principal innovación radica en la generación de sinergias institucionales y sociales para mejorar la gestión y/o servicios que prestan las entidades auditadas, a partir de la definición de roles y actividades a realizar por los ciudadanos y organizaciones civiles así como de las instituciones auditadas y el Tribunal Superior de Cuentas. Estas sinergias permitieron mejorar los canales de comunicación entre los actores participantes y motivaron a los ciudadanos a manifestar los aspectos críticos de la calidad de los servicios que reciben de las instituciones auditadas.

3. Fase de *desarrollo del control institucional*, la principal innovación radica en la transparencia y visibilidad del proceso auditor, al informar en evento público sobre los aspectos y áreas a auditar por parte del Tribunal Superior de Cuentas así como la valoración e integración de los aportes ciudadanos al proceso auditor, explicando a los ciudadanos la razón de la inclusión o no de sus aportes a la auditoría. En esta fase los ciudadanos se informan de los procedimientos institucionales de control y se motivan a participar en el proceso en la medida en que el Tribunal Superior de Cuentas reconoce los aportes de las organizaciones civiles y de los ciudadanos en el proceso auditor.

4. Fase de *presentación pública de resultados*, en que el Tribunal Superior de Cuentas muestra ante los ciudadanos las deficiencias institucionales detectadas, las recomendaciones y hallazgos con responsabilidades civiles, administrativas o indicios de responsabilidad penal, guardando la reserva establecida en la ley y garantizando el debido proceso de los presuntos implicados en malos manejos de la administración, además de generar el espacio para la firma de un compromiso público para el mejoramiento de la gestión de la entidad auditada frente a los ciudadanos para que realicen control social sobre los planes de mejoramiento institucional.

5. Fase de Seguimiento Ciudadano a Recomendaciones de mejoramiento de la gestión pública, es innovadora porque promueve y dinamiza la participación y el control ciudadano sobre los planes de acción para el mejoramiento institucional, transformando substancialmente las formas tradicionales de auditoría social que han venido desarrollándose en Honduras.

Aplicabilidad y resultados de la Vinculación de la ciudadanía en el control institucional

A continuación se presentan los resultados cuantitativos relacionados en cada uno de los componentes desarrollados por el Tribunal Superior de Cuentas basados en información oficial obtenida para los años 2004 a 2008.

Promoción de la participación ciudadana

Los resultados de esta estrategia en el período 2004 - 2008 reportan un total de 5.495 beneficiarios directos, pertenecientes a patronatos, juntas de agua, comités de transparencia municipal, iglesias, organizaciones de la cooperación internacional, líderes comunitarios, periodistas y medios de comunicación, entre otros, así como a empleados y funcionarios de distintas entidades públicas de Honduras en los temas de capacitación antes mencionados, en los 18 departamentos del país, de acuerdo con la planeación determinada por la programación del Plan Operativo Anual –POA y por la solicitud de los ciudadanos y líderes comunitarios de las diferentes municipalidades del país.

La Tabla 6 presenta el número de beneficiarios por año que han sido capacitados por la Dirección de Participación Ciudadana del Tribunal Superior de Cuentas.

Tabla 6. Ciudadanos y servidores públicos capacitados 2004-2008

Ciudadanos y Servidores Públicos capacitados por año y departamento						
Departamento	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Atlántida	278	35	-	67	56	436
Choluteca	-	451	-	108	77	636
Comayagua	210	-	-	98	43	351
Copán	179	38	119	116	46	498
Cortés	-	27	55	68	159	309
El Paraíso	-	-	-	81	03	84
Francisco Morazán	-	33	-	94	321	448
Gracias a Dios	-	-	-	20	00	20
Intibucá	-	-	-	120	87	207
La Paz	187	-	-	94	53	334
Lempira	251	-	290	76	50	667
Ocoatepeque	-	-	172	24	50	246
Olancho	-	-	-	24	74	98
Santa Bárbara	-	-	201	89	80	370
Colón	-	-	-	61	180	241
Valle	-	203	-	62	47	312
Yoro	-	-	66	60	73	199
Islas de la Bahía	-	-	-	-	39	39
Total	1,105	787	903	1,262	1,438	5,495

Fuente: Dirección de Participación Ciudadana - Tribunal Superior de Cuentas.

Las actividades de acercamiento a la ciudadanía, capacitación y formación realizadas por la Dirección de Participación Ciudadana del Tribunal Superior de Cuentas –TSC, han sido posible gracias a la confianza, apoyo y compromiso de organizaciones civiles, que han aportado financiera, logística y operativamente al fortalecimiento de la ciudadanía para realizar control social sobre la gestión pública como el Espacio Regional de Occidente -EROO, la Asociación para una Ciudadanía Participativa -ACI-PARTICIPA, Pastoral Social CARITAS de Honduras, el Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos -CI-PRODEH, la Red de Comisiones de Transparencia Centro Sur Oriente -RECSO, la Comisión Ciudadana de Transparencia de Santa Rosa de Copan y la Comisión Ciudadana de Transparencia de San Marcos Ocoatepeque, entre otros. La experiencia ha evidenciado los beneficios de consolidar una alianza público-privada para promover la transparen-

cia de la gestión pública, la creación y consolidación de redes de control social, así como la necesidad de construir confianza institucional y social en iniciativas que concreten de manera efectiva la participación e incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Adicionalmente a lo anterior, el Tribunal Superior de Cuentas –TSC, ha venido desarrollando una estrategia integrada de capacitación y formación dirigida a servidores públicos para la conformación de los Comités de Ética por parte de la Dirección de Probidad y Ética y la capacitación en el Sistema de Atención de Denuncia Ciudadana por la Dirección de Participación Ciudadana al interior de las entidades públicas de la República.

Vinculación de la ciudadanía a la labor de vigilancia fiscal

Las Tablas 7 y 8 relacionan los resultados de la recepción, trámite e inclusión de las denuncias ciudadanas en las actividades de control institucional de la entidad desde 2003 a 2008.

Tabla 7. Denuncias recibidas y tramitadas 2003-2008

Denuncias Ciudadanas	2003		2004		2005		2006		2007		2008		Total	
	No.	%	No.	%										
Recibidas	57		94		106		120	100%	180	100%	218	100%	775	100%
Tramitadas	57	100%	94	100%	106	100%	120	100%	180	100%	218	100%	775	100%

Fuente: Dirección de Participación Ciudadana - Tribunal Superior de Cuentas. 2008

Tabla 8. Resultados de Investigaciones generadas en denuncias ciudadanas 2003-2008

Resultado de las Investigaciones generadas en las Denuncias ciudadanas	2003		2004		2005		2006		2007		2008		Total	
	No.	%	No.	%										
Responsabilidad Civil	1	1,75%	4	4,26%	15	14,15%	14	11,67%	7	3,89%	11	5,05%	52	6,71%
Responsabilidad Administrativa	3	5,26%	6	6,38%	12	11,32%	17	14,17%	14	7,78%	11	5,05%	63	8,13%
Indicios de Responsabilidad Penal	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,83%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,13%
Informes con Recomendaciones	17	29,82%	22	23,40%	37	34,91%	23	19,17%	20	11,11%	13	5,96%	132	17,03%
Desestimadas	32	56,14%	46	48,94%	13	12,26%	19	15,83%	27	15,00%	24	11,00%	161	20,77%
En Investigación	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,83%	19	10,56%	58	26,60%	78	10,07%
En Revisión de Informe	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	13	10,83%	51	28,33%	31	14,22%	95	12,26%

Fuente: Dirección de Participación Ciudadana - Tribunal Superior de Cuentas. 2008

36 De 2003 a 2008 han sido recibidas y tramitadas el 100% de las denuncias ciudadanas, de las cuales el 6,71% han conducido a establecer responsabilidades civiles, el 8,13% a determinar responsabilidades administrativas y el 0,13% a presentar indicios de responsabilidad penal ante el Ministerio Público. Han sido trasladadas a otras instituciones el 24,90% de las denuncias recibidas y desestimadas un 20,77%. En desarrollo de los procedimientos de investigación especial aplicados por el Departamento de Control y Seguimiento de Denuncias de la Dirección de Participación Ciudadana fueron elaborados 132 informes con recomendaciones en el mismo período.

Las cifras indican que ha habido un incremento del 382,45% del número de denuncias, al pasar de 57 en 2003 a 218 en 2007. El aumento en el número de denuncias ciudadanas da cuenta de un creciente interés por parte de los ciudadanos en hacer uso de esta herramienta. Llama también la atención que el número de denuncias desestimadas en el proceso de evaluación es cada vez menor, indicando que los ciudadanos que usan la herramienta están más informados sobre los requisitos para interponer denuncias ante el Tribunal Superior de Cuentas-TSC.

La Tabla 9: Denuncias ciudadanas por sector 2003-2008, indica que el sector social representa el sector más denunciado con un 34,84% seguido por municipalidades con un 33,68%. Los sectores de Infraestructura y Seguridad y Justicia representan el 11,35% y 10,84%, respectivamente. El Económico y Financiero con 7,48% y el Ambiental con un 1,81% son los sectores menos denunciados.

Tabla 9 : Denuncias ciudadanas por sector 2003-2008

DENUNCIAS CIUDADANAS POR SECTOR 2003-2007													
Año	Social		Municipalidades		Seguridad y Justicia		Infraestructura		Económico y Financiero		Ambiental		Total Denuncias
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	
2003	20	35,09%	28	49,12%	2	3,51%	6	10,53%	1	1,75%	0	0,00%	57
2004	29	30,85%	48	51,06%	6	6,38%	8	8,51%	3	3,19%	0	0,00%	94
2005	42	39,62%	34	32,08%	9	8,49%	12	11,32%	9	8,49%	0	0,00%	106
2006	45	37,50%	40	33,33%	16	13,33%	15	12,50%	4	3,33%	0	0,00%	120
2007	54	30,00%	71	39,44%	14	7,78%	14	7,78%	24	13,33%	3	1,67%	180
2008	80	36,70%	40	18,35%	37	16,97%	33	15,14%	17	7,80%	11	5,05%	218
Total	270	34,84%	261	33,68%	84	10,84%	88	11,35%	58	7,48%	14	1,81%	775

Fuente: Dirección de Participación Ciudadana - Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras

El creciente interés de los ciudadanos en acudir al Tribunal Superior de Cuentas para presentar sus denuncias responde a los esfuerzos realizados por esta entidad en acercarse de manera directa a la ciudadanía y a sus organizaciones a través de las jornadas de capacitación en el uso de este mecanismo y a un aumento de la confianza ciudadana en la labor realizada por la Dirección de Participación Ciudadana.

Participación de los ciudadanos y organizaciones civiles en los procesos auditores.

La aplicación de la metodología de trabajo que vincula la ciudadanía y las organizaciones civiles a los procesos auditores contempló, en su primera fase, la realización de auditorías financieras y de cumplimiento legal, como parte de un piloto que incluyó ocho instituciones que se relacionan en la siguiente tabla

Tabla 10. Auditorías piloto

Sector	Institución
Social - Salud	Hospital Escuela – Tegucigalpa
	Hospital Departamental de San Marcos – Ocotepeque
Social Educación	Centro Universitario Regional de Occidente –CUROC
	Instituto España Jesús Milla Selva – Tegucigalpa MDC.
Municipalidades	Alcaldía municipal de Cedros – Francisco Morazán
	Alcaldía municipal de San Rafael –Lempira
Infraestructura	Proyecto de Carretera Gracias Lempira – San Juan Intibucá – SOP-TRAVI
Medio Ambiente	Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal – Oficina Regional de Olancho – COHDEFOR

Como resultado de las ocho auditorías se registran los siguientes:

- 479 ciudadanos provenientes de 84 organizaciones civiles participaron de manera directa en el proyecto y cerca de 1.200 ciudadanos asistieron a la presentación pública de los resultados de las auditorías en cada una de las entidades auditadas.

- 38
- 79% de la información suministrada por los ciudadanos resultó útil al control institucional.

Gracias al aporte ciudadano se obtuvieron los siguientes resultados en el proceso auditor:

- 123 de un total de 187 deficiencias de control interno.
- 12 de un total de 23 situaciones relacionadas con el incumplimiento de legalidad.
- 26 de un total de 40 hallazgos.
- 118 de un total de 146 responsabilidades administrativas.
- 30 de las 47 responsabilidades administrativas instauradas.
- Los 4 indicios de responsabilidad penal detectados en el proceso auditor fueron identificados por el aporte ciudadano.
- US \$ 1.559.117 de un total de US \$1.676.698 en responsabilidades civiles fueron detectados gracias a la información suministrada por los ciudadanos, es decir que el 92.88% del monto total de las responsabilidades civiles fueron detectados con la aplicación de esta nueva metodología.
- Ocho compromisos públicos para el mejoramiento de la gestión fueron firmados por las entidades auditadas frente a los ciudadanos.

En la actualidad, el Tribunal Superior de Cuentas de Honduras implementa esta metodología de trabajo en las municipalidades de Santa Lucía y Valle de Ángeles en el Departamento de Francisco Morazán; La Lima y Coloma en el departamento de Cortés; Choloma y Choluteca en Choluteca; Tocoa en del Departamento de Colón y en la municipalidad de Tela en el Departamento de Atlántida.

CAPÍTULO III

Consideraciones finales

Avanzar en el análisis del alcance e impactos de la relación entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores –EFS y la ciudadanía en el mejoramiento de la gestión pública, requerirá necesariamente de un ejercicio reflexivo y comparativo que aborde las distintas experiencias de participación ciudadana en el control fiscal desarrolladas en América Latina.

La descripción de las experiencias de participación ciudadana en el control institucional de Colombia y Honduras plantean algunos derroteros que podrían orientar el análisis sobre:

¿Qué tipo colaboración desea promoverse entre las EFS y la ciudadanía?

¿Qué tan adecuados son los mecanismos o instrumentos de participación ciudadana desarrollados en las experiencias descritas?

¿Qué transformaciones legales son necesarias para propiciar la participación ciudadana en el control fiscal?

¿Qué tanto determina la voluntad política del ente de control la sostenibilidad de esquemas de diálogo con la sociedad civil?

¿Qué tanto inciden los modelos de control fiscal y las estructuras institucionales en el desarrollo de estrategias de promoción de la participación ciudadana?

¿Qué resultados concretos deben mostrar las EFS en cuanto a la promoción de la participación ciudadana en el control institucional?

¿Qué espera la Sociedad Civil de un trabajo coordinado con una entidad de control?

¿Qué tipo de metodologías se requieren para promover la participación de la ciudadanía en el control fiscal?

ANEXO 1

Índice de Tablas y Gráficas

Tablas

- Tabla 1. Actividades de divulgación y sensibilización 2006-2008.
- Tabla 2. *Actividades de Formación 2006-2008.*
- Tabla 3. Comités de Vigilancia Ciudadana y otras formas de veedurías 2006-2008.
- Tabla 4. Denuncias ciudadanas 2006-2008.
- Tabla 5 Auditorías articuladas 2003-2005.
- Tabla 6. Ciudadanos y servidores públicos capacitados 2004-2008.
- Tabla 7. Denuncias recibidas y tramitadas 2003-2008
- Tabla 8 Resultados de investigaciones generadas en denuncias ciudadanas 2003-2008
- Tabla 9. Denuncias ciudadanas por sector 2003-2008.
- Tabla 10. Auditorías piloto

Gráficas

- Gráfica 1. Distribución de denuncias por sectores.

BIBLIOGRAFIA

- Contraloría General de la República de Colombia. “Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral” Audite 2.0 Instrumento de Calidad. 2001 www.contraloriagen.gov.co/html/normatividad/normatividad_control_fiscal/contenido/5505-03.pdf
- Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana. “Informe de Gestión – Septiembre de 2008”.
- Luis Fernando Velásquez Leal. *“Modernización institucional y gerencia pública: Apuntes sobre la experiencia de la participación ciudadana en el control fiscal en Colombia”*. Ponencia presentada en el 3er. Congreso Iberoamericano de Gerencia de Proyectos. 10 al 12 de Julio del 2002. Caracas – Venezuela.
- RESDAL. El Presupuesto de Defensa en América Latina. La importancia de la transparencia y herramientas para el monitoreo independiente. 2004. pág. 33 y ss
- Transparencia Internacional. Informe Anual 2003. www.transparency.org/content/download/4666/27622/
- Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras. “Democratización del Control Institucional: Balance de la vinculación de la ciudadanía y organizaciones civiles a los procesos auditores del Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras 2007-2008”. Proyecto de Asistencia Técnica de Apoyo a la Reducción de la Pobreza – Crédito IDA-3939-HO- Convenio de cofinanciación No. TF-054176 Fortalecimiento Institucional del tribunal Superior de Cuentas UEBM-TSC-IDA/006-07. Tegucigalpa -2008
- Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras. *“Manual Guía. Vinculación de la ciudadanía y organizaciones civiles a los procesos auditores del Tribunal Superior de Cuentas”*. Proyecto de Asistencia Técnica de Apoyo a la Reducción de la Pobreza – Crédito IDA-3939-HO- Convenio de cofinanciación

No. TF-054176 Fortalecimiento Institucional del tribunal Superior de Cuentas UEBM-TSC-IDA/006-07. Tegucigalpa, Agosto de 2008.

- XIV Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS. “Control Ciudadano: Experiencias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”. Buenos Aires, Argentina. 2004; en: www.cgr.gov.ve/smc/pdf/control_ciudadano.pdf

Leyes y decretos.

Colombia

- Ley 190 de 1995. Por medio del cual el Congreso de la República dicta las normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa en www.procuraduria.gov.co/guiamp/Macroproceso%20Disciplinario/L-190-95.htm
- Decreto-ley 267 de 2000. Por medio del cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República www.contraloriagen.gov.co/html/normatividad/normatividad_control_fiscal/contenido/DEC-LEY-267-00.pdf
- Decreto 4210 de 1996 Por medio del cual el Ministerio de Educación nacional establece las reglas generales para la organización y el funcionamiento del servicio social obligatorio. www.mineducacion.gov.co/1621/propertyvalue-31216.html
- Decreto 128 de 2003. Por medio del cual el Presidente de la República reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la sociedad civil. www.ideaspaz.org/proyecto03/boletines/download/boletin05/decreto_128_2003.doc

- Ley 850 de 2003. Por medio del cual el Congreso de la República de Colombia reglamenta las veedurías ciudadanas. www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2003/ley_0850_2003.html
- Resolución orgánica 5850 de 2007. Por medio del cual se adopta el sistema de control fiscal sobre los gastos reservados. www.contraloriagen.gov.co/html/normatividad/normatividad_control_fiscal/contenido/5850-07.pdf

Páginas electrónicas

- <http://www.intosai.org/es/portal/>
- <http://www.olacefs.net/>
- <http://www.sica.int/occefs/>
- <http://www.tsc.gob.hn>
- <http://www.contraloriagen.gov.co>
- <http://www.contraloria.gob.pe>
- <http://www.contraloria.gov.py>