

EL ACCESO A LA  
**INFORMACIÓN PÚBLICA**  
Y LA  
**PARTICIPACIÓN CIUDADANA**  
EN LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES  
(EFS)

**GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS**



EL ACCESO A LA  
**INFORMACIÓN PÚBLICA**  
Y LA  
**PARTICIPACIÓN CIUDADANA**  
EN LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES  
(EFS)

**GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS**

**Este trabajo ha sido apoyado por el programa de Información, Transparencia y Gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial (WBI), a través de la administración de recursos del Fondo del Gobierno Español en WBI.**

**El análisis presentado en este documento no refleja la opinión oficial del Banco Mundial o del gobierno de España. El presente documento es responsabilidad única de sus autores.**

Los contenidos de este material pueden ser reproducidos citando la fuente.

Elaboración de los contenidos de este documento: Ezequiel Nino

Edición: Virginia Feinmann, Mariana Enghel

Diseño Gráfico: Liebre de Marzo - [www.liebredemarzo.com](http://www.liebredemarzo.com)

Datos de contacto:

**Asociación por los Derechos Civiles (ADC)**

Av. Córdoba 795, 8vo. Piso

(C1054AAG) Buenos Aires, Argentina.

(54 11) 5236 0555

[adc@adc.org.ar](mailto:adc@adc.org.ar)

**Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)**

Av. de Mayo 1161, 5to. Piso, of. 9

(C1054AAG) Buenos Aires, Argentina

(54 11) 4381 2371

[Info@acij.org.ar](mailto:Info@acij.org.ar)

Impreso en Imprenta Kurz

Australia 2320, Buenos Aires, Argentina

Impreso en Argentina / Made in Argentina

## Presentación

Desde hace más de una década, la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) trabaja activamente para afianzar una cultura jurídica e institucional que garantice los derechos fundamentales de las personas de acuerdo con la Constitución Nacional, los instrumentos internacionales de derechos humanos y los valores democráticos. Entre otros, la ADC tiene por objetivo el monitoreo y la reforma de aquellas instituciones de la democracia, como el Poder Judicial, cuyo mejor funcionamiento hace posible una mayor protección de los derechos de la ciudadanía.

A principios de 2008, la ADC inició un proyecto con el fin de investigar y documentar diferentes experiencias y buenas prácticas en distintos países de Latinoamérica relacionadas con el acceso a la información y la transparencia en el Estado. Más precisamente, se identificaron experiencias innovadoras vinculadas con el Poder Judicial, el Poder Legislativo y los organismos de control (conocidas también como 'Entidades Fiscalizadoras Superiores'). Todo esto se logró gracias al valioso apoyo del programa de Información, Transparencia y Gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial (WBI), a través de la administración de recursos del Fondo del Gobierno Español en el WBI.

Además de liderar el proyecto, la ADC abordó la investigación correspondiente a las buenas prácticas en los sistemas judiciales de América Latina. Nuestro interés en este tema data de varios años. Desde 2001, la ADC ha trabajado activamente en la promoción de reformas destinadas a incrementar tanto la transparencia como la participación de la sociedad civil en el funcionamiento del Poder Judicial.

Para realizar las investigaciones relacionadas con organismos de control y el poder legislativo, la ADC invitó a dos organizaciones expertas y líderes a nivel regional en la materia, como son la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) —de Argentina— y la Fundación Pro Acceso —de Chile—, respectivamente.

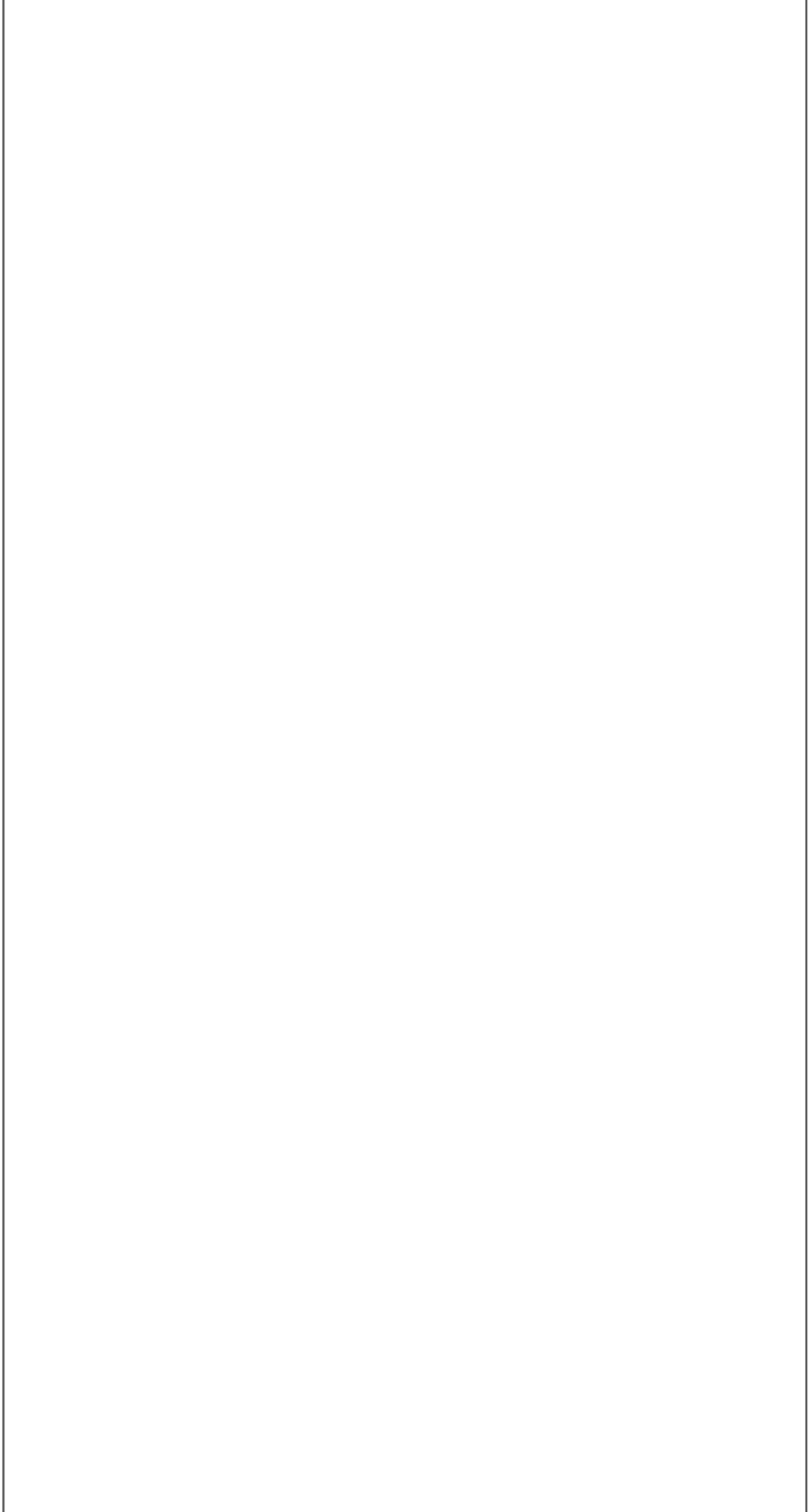
El resultado de este proyecto se refleja en esta serie de tres documentos que procuran servir de referencia, entre otros, para ONG de la región, funcionarios de gobiernos, académicos, y expertos en políticas públicas. Su confección estuvo a cargo de Álvaro Herrero y Gaspar López (ADC); Ezequiel Nino (ACIJ); y Tomás Vial Solar (Fundación Pro Acceso).

Queremos agradecer, por último, a los revisores internos y externos del Instituto del Banco Mundial que con sus valiosos comentarios y críticas a los tres documentos, permitieron enriquecer y mejorar sus contenidos. Los errores y omisiones, sin embargo, son responsabilidad exclusiva de los autores.



# Índice

<b>Presentación</b>	<b>5</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>9</b>
<b>2. Fortaleciendo el sistema de control público</b>	<b>10</b>
2.1. Modelos de EFS	10
2.2. La necesaria relación entre EFS y organizaciones de la sociedad civil	12
<b>3. Buenas prácticas para el fortalecimiento del sistema de control externo</b>	<b>16</b>
<b>3.1. Mejora en la información vinculada al control externo</b>	<b>16</b>
3.1.1. Difusión de informes de auditoría producidos por EFS	16
3.1.2. Apertura de la información institucional sobre el sistema de control externo	19
3.1.4. Capacitación a la ciudadanía en el sistema de control externo	22
<b>3.2. Apertura a la participación ciudadana en el control externo de la administración pública</b>	<b>23</b>
3.2.1. Apertura a la presentación de denuncias ciudadanas	24
3.2.2. Participación en la selección de organismos o programas a ser auditados	25
<b>4. Cuadro/resumen de buenas prácticas</b>	<b>30</b>
<b>5. Observaciones finales</b>	<b>31</b>
<b>6. Bibliografía</b>	<b>33</b>





# 1. Introducción<sup>1</sup>

Los órganos de control externo desempeñan un papel fundamental en fiscalizar el ejercicio del poder en los regímenes democráticos, especialmente en países caracterizados por altos índices de corrupción e ineficiencia en la gestión pública. Sin embargo, pese a dicha importancia, no suelen tener un fuerte vínculo con la sociedad. Sus informes no revisten la importancia pública que merecen y los propios órganos de control no suelen ser apreciados por la sociedad civil como ámbitos para la participación. No obstante, en los últimos años, cada vez hay un mayor requerimiento para que estos organismos establezcan mecanismos de transparencia, acceso a la información pública y participación ciudadana en la labor que realizan. De esta manera, se procura fortalecer las funciones de control, aumentar la demanda por rendición de cuentas a la administración pública, y, por ende, incrementar la credibilidad de las políticas y programas de gobierno.

Aunque todavía se está lejos de contar con órganos de control cercanos a la población y con alto grado de participación ciudadana en las labores de monitoreo que efectúan, existen –en distintos países– ejemplos de buenas prácticas, en términos de acceso a la información pública y participación ciudadana, que merecen ser difundidas y, en caso de constituir experiencias replicables, ser adaptadas a las necesidades de cada jurisdicción. El presente documento resalta la importancia del acceso a la información pública en estos órganos de control externo y la consecuente utilización de esta información en la promoción de mecanismos participativos en el trabajo de contralor de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Como se podrá apreciar en este documento, tales prácticas pueden originarse desde los órganos de control hacia la sociedad (top-down) y desde la sociedad hacia los órganos de control (bottom-up). Cabe señalar que es aún temprano para identificar prácticas especialmente exitosas, pues en la mayoría de los casos se trata de experiencias incipientes que están siendo implementadas en la actualidad, y desde hace poco tiempo. En consecuencia, deberán ser evaluadas en un futuro. Vale también aclarar que las experiencias que se compilan en este documento provienen de distintos países, con especial énfasis en América Latina.

<sup>1</sup> Agradecemos el apoyo de la organización International Budget Partnership (IBP) y especialmente a Vivek Ramkumar. Parte de la información contenida en el documento ha sido producto de los aprendizajes obtenidos en el seminario internacional “Diálogo sobre el involucramiento de la sociedad civil en la rendición de cuentas”, organizado conjuntamente entre IBP y UNDESA, Manila, Filipinas, 7 y 8 de noviembre de 2006. Asimismo, se agradecen los comentarios de Aranzazu Guillan Montero, Jorge Romero León, William Reuben, Luis Fernando Velásquez Leal y Andre Herzog.

## 2. Fortaleciendo el sistema de control público

La consolidación de las democracias en los países en desarrollo exige una adecuada rendición de cuentas sobre los recursos públicos. La corrupción e ineficiencia en el uso de los recursos aparecen como una preocupación creciente de los ciudadanos. Dentro del contexto de reformas de gobernabilidad que apuntan a fortalecer procesos de transparencia y rendición de cuentas, se encuentra la necesidad de contar con órganos de control externo más involucrados en la producción de resultados concretos observables por la ciudadanía. En este sentido, tales órganos han de asumir roles que no han tenido, pues se los ha considerado como eminentemente técnicos y fuera del alcance de la sociedad.

Esta necesidad está siendo reconocida, incluso, por los propios órganos de control –que como organismos estatales complejos suelen mostrar una aproximación más cautelosa a este tipo de procesos de transparencia y participación–. Así, la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés<sup>2</sup>) señaló a fines de 2007 la necesidad de “considerar el establecimiento de relaciones de trabajo con organizaciones de la sociedad civil que participen en actividades vinculadas al desarrollo y uso de indicadores nacionales clave para ampliar el intercambio de información y promover las distintas funciones que puede desempeñar cada entidad fiscalizadora superior en relación con el desarrollo y el uso de los indicadores a fin de fomentar la transparencia, rendición de cuentas y eficacia gubernamentales”<sup>3</sup>. En consecuencia, se trata de un momento propicio para la promoción de este tipo de esfuerzos tendientes a fortalecer el sistema de control público contemplado por los regímenes democráticos.

### 2.1. Modelos de EFS

En este contexto, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (en adelante, EFS) representan un componente clave del complejo sistema de control público. De acuerdo con la ubicación institucional de los órganos de control, es posible distinguir entre dos tipos de control público: control externo y control interno. Los

<sup>2</sup> Puede consultarse el sitio de la organización en <[www.intosai.org](http://www.intosai.org)>.

<sup>3</sup> INTOSAI, Acuerdos de México, México, 5 al 10 de noviembre de 2007, pág. 20. Disponible en <[www.intosai.org/blueline/upload/accordseesp.pdf](http://www.intosai.org/blueline/upload/accordseesp.pdf)>.

órganos de control externo no forman parte de la estructura de la organización que debe ser controlada, mientras que los de control interno se establecen dentro de las diferentes organizaciones o jurisdicciones que son objeto de control. Por ende, los órganos de control externo tienden a gozar de mayor autonomía y, por lo tanto, mayores márgenes de colaboración con la sociedad civil.

Tomando como base esta distinción, el presente documento aborda prácticas de publicidad (difusión de y acceso a información pública) y de vinculación entre EFS y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Estas prácticas en torno a las EFS como órganos de control externo presentan dificultades tanto normativas (por ejemplo, la falta de un marco normativo adecuado) como institucionales (por ejemplo, carencia de canales institucionales para formalizar esa articulación), por lo que resulta imprescindible promover y desarrollar instancias formales e informales que permitan fomentar estas prácticas. En el presente documento se relevan una serie de buenas prácticas de acceso a la información pública y participación ciudadana, tendientes a promover un control externo más efectivo de las acciones públicas, contribuyendo así a una gobernabilidad incluyente.

Los órganos de control externo pueden clasificarse conforme al poder del Estado al que reportan<sup>4</sup>. Un primer modelo se caracteriza por que la EFS reporta al Poder Legislativo. En este caso, la EFS presenta los hallazgos de sus labores al Poder Legislativo (a través de comisiones legislativas especializadas), que utiliza dicha información para desempeñar sus funciones de control sobre el Estado. Este modelo puede asumir dos formas de liderazgo: una encabezada por un solo Auditor General a cargo de la EFS, y otra liderada por varios auditores que se integran en un órgano colegiado (Colegio de Auditores)<sup>5</sup>.

En este modelo, al final de cada año, los informes de la EFS son puestos a consideración de una comisión legislativa y, posteriormente, al pleno del Congreso, que emite recomendaciones sobre correcciones que deben efectuarse. A su vez, la comisión legislativa se encarga de darles un seguimiento posterior. Mientras el modelo unipersonal puede favorecer un funcionamiento más expedito, el modelo colegiado es más deliberativo y puede acomodar distintas perspectivas, aunque corre el riesgo de que su funcionamiento se vuelva más lento.

---

<sup>4</sup> Ramkumar, Vivek, "Our money, our responsibility: A citizens' guide to monitoring government expenditures", International Budget Project, 2007. Disponible en <[www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)>.

<sup>5</sup> González de Rebella, Liliana, "Democracia, *accountability*: control y el sistema meritocrático, el caso de la Auditoría General de la Nación", 3º Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Estado y Administración, San Miguel de Tucumán, Argentina, 2, 3 y 4 de junio de 2005.

En el segundo modelo, la EFS reporta al Poder Judicial. En este caso, la EFS está integrada por jueces (miembros del Poder Judicial), quienes determinan la legalidad de las actividades administrativas y pueden someter a un proceso a aquellos funcionarios que cometen irregularidades. Este tipo de EFS no suele efectuar auditorías de gestión.

Por último, en otros casos, la EFS cuenta con autonomía de los poderes del Estado, es decir que no depende de ninguno de ellos (se trata de un órgano extra-poder).

## 2.2. La necesaria relación entre EFS y organizaciones de la sociedad civil

Si bien las funciones de las EFS y las OSC son de distinta naturaleza, las acciones de control que ejercen permiten establecer espacios de cooperación. En esta sección se presentan brevemente algunas de las características específicas de ambos tipos de actores que pueden contribuir a ejercer de manera complementaria funciones de control. Esta descripción se realiza solamente con fines ilustrativos, para mostrar posibilidades de interrelación en torno al control externo.

Las EFS tienen la obligación de fiscalizar la ejecución de los presupuestos y la eficiencia del gasto. Dicho en otras palabras, las funciones concretas de estas entidades incluyen: controlar (a) que los fondos se dirijan a las áreas a las que han sido destinados y se hayan ejecutado en forma adecuada y legal (auditorías legal y financiera); y (b) que las agencias auditadas hayan cumplido con los objetivos que acordaron al inicio del ciclo examinado (auditorías de gestión).

Las OSC –especialmente en países en desarrollo con instituciones públicas frágiles– están, por su parte, paulatinamente adquiriendo un rol cada vez más importante en el fortalecimiento institucional de sus respectivos países. Uno de los roles que están jugando en forma creciente consiste en controlar al Estado a través del llamado control social (*social accountability*) sobre las agencias gubernamentales.

Resulta evidente que los respectivos roles de las OSC y las EFS pueden complementarse mutuamente. En tanto las EFS tienen la obligación de efectuar control, las OSC lo asumen como una acción voluntaria.

En contraste con las OSC, las EFS poseen algunas características específicas que favorecen el desempeño de sus funciones de control:

- ▶ acceso a información: aunque el acceso a la información pública por parte de la ciudadanía está avanzando paulatinamente en los distintos estados, a través de leyes y otras normas, y oficinas encargadas de fomentarla, difundirla y garantizarla, las EFS tienen acceso privilegiado a las agencias gubernamentales y pueden requerir toda la información necesaria, de forma expedita;
- ▶ recursos humanos y financieros: en general, las EFS disponen de personal altamente calificado (contadores, abogados, economistas, etc.) para efectuar las tareas que se les encargan;
- ▶ herramientas técnicas: las EFS suelen contar con una capacidad técnica para poder controlar a las agencias gubernamentales mayor que las OSC, aun cuando varias de estas últimas están realizando avances en esta dirección.

Por su parte, las OSC también poseen características propias –distintas de las de las EFS– que les permiten fortalecer el ejercicio del control externo:

- ▶ posibilidad de utilizar la información de monitoreo para acciones de incidencia concretas;
- ▶ mayor cercanía a la prestación de servicios y, por ende, a los usuarios;
- ▶ sensibilidad a la implementación en la práctica de programas de gobierno;
- ▶ capacidad de trascender límites temporales y procedimentales (tipos predefinidos de auditoría) que rigen la actuación de las EFS;
- ▶ menor grado de burocratización.

Ambos tipos de actores, con roles distintos pero complementarios, pueden beneficiarse mutuamente. Aún más, es posible afirmar que deben interactuar. Como se señaló previamente, las OSC no cuentan ni con los recursos ni con el acceso a la valiosa información a la que acceden las EFS y que está contenida en los reportes que estas elaboran. Dicho material puede servir como un punto de partida desde el cual les sea posible a las OSC iniciar actividades de monitoreo de la administración pública.

Con este tipo de información pueden proponer y demandar cambios, denunciar a oficiales públicos que puedan haber cometido actos de corrupción, difundir a la opinión pública los problemas puntuales que se perciben en el Estado y proponer un diálogo informado y técnico con los funcionarios públicos.

A su vez, las EFS pueden beneficiarse de la cooperación con las OSC, pues ello mejoraría no sólo el impacto del trabajo que realizan, sino también la calidad del control institucional. Sucede que, en ocasiones, los informes de auditoría no tienen incidencia suficiente en las agencias gubernamentales en las que se detectan irregularidades. Los sistemas de control externo son complejos: las EFS representan solamente un eslabón de una cadena más extensa en la que suelen participar comisiones legislativas, el Congreso Nacional y diversas oficinas del Poder Ejecutivo. Una excesiva burocracia e intereses políticos contrapuestos suelen conspirar para que el sistema por sí solo no funcione. Por ese motivo, es necesaria la participación de otros actores (jueces, fiscales, Defensor del Pueblo, periodistas y OSC). A través de esta interacción, las EFS lograrían que sus esfuerzos no caigan en el vacío. Las irregularidades que se observen en sus informes tienen más posibilidades de ser subsanadas si existe una presión de agentes externos al sistema de control público.

Las EFS, como entidades encargadas del control externo de la gestión pública, fueron incursionando progresivamente en el tema de la participación ciudadana y ajustando sus estructuras institucionales, legales y operativas.

En Colombia, la Contraloría General de la República (CGR) inició en 1999 una estrategia para promover la participación ciudadana en el control fiscal, denominada "Control Fiscal Participativo". Esta estrategia continúa desarrollándose desde entonces, tanto a nivel nacional (CGR), como a nivel de las Contralorías Departamentales y Municipales bajo el acompañamiento de la CGR.

En la región de América Latina y el Caribe, la IV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, realizada en 1994, da cuenta de los primeros avances del tema en la Contraloría General de la República de Colombia. Sin embargo, sólo fue un año después, con la realización de la V Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS, llevada a cabo en Lima en 1995, cuando se abre 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"<sup>6</sup>.

En líneas generales, sin embargo, es posible afirmar que las EFS y las OSC no interactúan suficientemente. Por un lado, las OSC temen que las relaciones que inicien con funcionarios de las EFS sean malinterpretadas. Por otro, las EFS temen que su neutralidad y la objetividad que se espera de sus informes puedan verse comprometidas si mantienen una relación de colaboración con las OSC. Por esta razón, las EFS no suelen estar abiertas al establecimiento de vínculos

---

<sup>6</sup> Citada en OLACEFS, "Control Ciudadano: Experiencias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores", XIV Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Buenos Aires, Argentina, 2004.

extragubernamentales. Al respecto, la sensibilidad de las actividades de control de las EFS requiere establecer medidas para garantizar su objetividad y autonomía. Es importante que existan procedimientos y plazos claros y conocidos que protejan el carácter reservado de ciertas etapas de los procesos de investigación, y que los aislen de presiones sociales o políticas que pudiesen afectar el diagnóstico<sup>7</sup>. Por ello, es necesario contar con reglas claras que establezcan etapas y procedimientos para la entrega o diseminación de información sobre actividades de control, y que al mismo tiempo protejan la integridad y objetividad del proceso de control.

En esta lógica, el acceso a la información pública resulta fundamental para el armado de un esquema en el que exista mayor participación. Este documento tiene por fin relevar prácticas y experiencias mediante las cuales se ha intentado –ya sea desde la sociedad civil o desde EFS– mejorar el vínculo entre EFS y agentes de control social que puedan contribuir a la eficiencia del sistema de control externo, y, en consecuencia, a una efectiva rendición de cuentas por parte de la administración pública y, por ende, a fortalecer la gobernabilidad.

La principal experiencia que se examina es la argentina, en parte surgida a raíz de un proyecto de ACIJ sobre el sistema de control externo de la administración pública nacional. Se incluyen también iniciativas implementadas en otros países –principalmente de América Latina– que ilustran adecuadamente las distintas prácticas que pueden llevarse adelante para mejorar la eficiencia del control externo.

A continuación se exponen una serie de “buenas prácticas” para fortalecer a las EFS (y el sistema de control externo) mediante su interacción con las OSC. Estas “buenas prácticas” deberían ser sistemáticamente incorporadas al funcionamiento de las EFS.

---

7 Existe una tensión real entre el secreto requerido para la realización de ciertas etapas de las actividades de control y la importancia de la participación social en estas actividades. Es preciso que existan mecanismos que establezcan reglas claras para incrementar la transparencia de las actividades de control sin poner en cuestión la objetividad del proceso. El manejo de información sensible y confidencial debe estar sujeto a reglas conocidas y predecibles.

## 3. Buenas prácticas para el fortalecimiento del sistema de control externo

La difusión de, y acceso a, información pública relacionada con las funciones de control, así como el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana, contribuyen a fortalecer el sistema de control externo. En esta sección, se presenta una serie de buenas prácticas en ambas áreas, ilustradas con ejemplos de experiencias concretas de implementación, presentadas en cuadros.

### 3.1. Mejora en la información vinculada al control externo

En el ámbito de difusión y acceso a la información pública, se presentan a continuación cuatro prácticas concretas:

1. difusión de los informes de auditoría por las EFS;
2. apertura de la información institucional relativa al sistema de control externo;
3. difusión de información a la ciudadanía sobre el proceso de selección de Auditores y su apertura a la participación;
4. capacitación a la ciudadanía en el sistema de control externo.

#### 3.1.1. Difusión de informes de auditoría producidos por EFS

En 2007, INTOSAI emitió en la Ciudad de México la Declaración sobre Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. En su Quinto Principio, se establece que las EFS tienen el derecho y la obligación de difundir los resultados de su trabajo y que no deben sufrir injerencias en ello. El Sexto Principio dispone, entre otros, que las EFS son libres de publicar y difundir sus informes una vez que estos son formalmente entregados a la autoridad correspondiente.

A grandes rasgos, la difusión y/o acceso a la información sobre el trabajo de las EFS enfrenta dos desafíos: a) el tecnicismo de los informes de auditoría; y b) la ausencia de mecanismos de comunicación con otros actores sociales.

En general, los informes de auditoría tienen un tecnicismo tal que dificulta su lectura para todo aquel que no sea especialista en el tema. Podría entenderse este obstáculo como una vulneración indirecta del derecho a acceder a la infor-



mación pública. Tal como sucede en diversos ámbitos públicos, la tecnicidad de cierta información no debería impedir que de alguna manera pudiera hacerse accesible a la ciudadanía. Así como a los poderes judiciales se les demanda cada vez más que expliquen de modo más claro sus decisiones (ya sea a través de la utilización de un lenguaje menos formal, con actividades explicativas y de formación a los medios de comunicación y, en general, con mayor contacto con la ciudadanía)<sup>8</sup>, los órganos fiscalizadores también deberían mejorar la accesibilidad a la información que producen.

Por otra parte, no suele existir un canal informativo formal entre las EFS, los medios de comunicación y las OSC. Más allá de que, en general, las EFS tienen oficinas de prensa, no cuentan con políticas de relaciones institucionales en las que se piense en otros actores (más allá del poder público al que deben reportar) como destinatarios principales de la información que producen. Por ello, las oficinas de prensa, comunicación y/o relaciones con la comunidad de las EFS deben vincularse proactivamente con las ONG profesionales, organizaciones comunitarias, periodistas –tanto de medios nacionales como locales–, Defensorías del Pueblo, fiscales y jueces.

Un ejemplo de mejora en la disponibilidad y difusión de información acerca del trabajo de las EFS lo proporciona la Auditoría General de la Nación en Argentina, a través de un sitio de Internet y de la publicación de resúmenes de los informes de auditoría

#### **Argentina:**

- ▶ **a. Sitio de Internet para difundir informes de auditoría**
- ▶ **b. Resúmenes brindados por la Auditoría General de la Nación (AGN)**

a. El sindicato de personal de organismos de control (APOC) creó un sitio de Internet<sup>9</sup> mediante el cual se difunden versiones resumidas y en lenguaje coloquial de informes generados por distintas auditorías. Los textos que sirven de fuente para las síntesis son los informes oficiales de la AGN. Es decir, no se trata de “versiones preliminares”, “borradores de trabajo” o cualquiera de los documentos intermedios que se generan en un proceso de auditoría. Mediante este servicio, la población puede ingresar al sitio o solicitar recibir cotidianamente noticias vinculadas a los informes elaborados

8 Herrero, Álvaro y López, Gaspar, “Acceso a la información y transparencia en el Poder Judicial: Guía de buenas prácticas en América Latina”, mimeo, Asociación por los Derechos Civiles, Buenos Aires, Argentina, 2008.

9 <[www.elauditor.info](http://www.elauditor.info)>.

por los órganos de control, nacionales o provinciales. En el portal también es posible encontrar trabajos académicos sobre sistemas de control externo e interno y diagnósticos sobre su funcionamiento. Resulta destacable que el sindicato se haya encomendado a una tarea de este tipo; pero además, sirve para comprender que se trata de otro actor con un interés concreto en el fortalecimiento de los órganos de control. En ellos suelen trabajar profesionales de carrera no vinculados a una gestión política específica, por lo que resulta clara la afinidad que puedan tener con iniciativas para ampliar la independencia e impacto del trabajo de las EFS.

**b.** A través de su departamento de prensa, la AGN envía a periodistas, Defensores del Pueblo, OSC y suscriptores en general un boletín, en el que se explican resumidamente y en lenguaje no técnico las conclusiones alcanzadas por los informes más trascendentes que produce dicho organismo. Esta información contiene una descripción del objetivo de auditoría, el período auditado, el contexto en el que se efectuó y las conclusiones obtenidas. Un ejemplo de estos informes puede verse en <[www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2008/Ficha\\_021\\_08.pdf](http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2008/Ficha_021_08.pdf)>. La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) promovió la difusión de este boletín y colaboró con la AGN para desarrollar una amplia base de contactos a los cuales enviar la información.

A continuación, la movilización de sectores de la sociedad civil en Corea del Sur ilustra otro tipo de experiencia, que ha servido para promover la disponibilidad de información sobre la actuación del sistema de control.

### **Corea del Sur: Acciones de incidencia de la sociedad civil para una difusión completa de los informes de auditoría**

Hasta hace poco tiempo, la EFS sólo revelaba públicamente resúmenes de auditoría. Sostenía que los informes de auditoría constituían material interno estatal para corregir desajustes. Un grupo de políticos, OSC y periodistas formó una coalición para exigir una modificación de dicha práctica. Sostuvieron que el principio que debía regir la cuestión consiste en que el Estado pertenece a la ciudadanía en general y, por ende, cada persona que la conforma tiene un interés legítimo en conocer los informes en los que se evalúa la actuación de las oficinas gubernamentales. La presión de la coalición hizo que se modificara la política y actualmente se publican los textos íntegros, con excepción del material que incluya "secretos de Estado" o aquellos asuntos que "si fueran revelados podrían afectar la seguridad nacional"<sup>10</sup>.

10 Pyun, Ho-Bum, "Audit and civil society: The Korean experience", *International Journal of Government Auditing*, abril de 2006. Disponible en <[http://findarticles.com/p/articles/mi\\_qa3662/is\\_200604/ai\\_n17175680](http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3662/is_200604/ai_n17175680)>.

### **3.1.2. Apertura de la información institucional sobre el sistema de control externo**

Las EFS también requieren transparencia en sus estructuras, actividades y personas que desempeñan allí sus funciones. Se trata de organismos públicos que, como tales, tienen obligación de dar cuenta de sus actos, y difundirlos de la forma más amplia y comprensible a la ciudadanía. El hecho de que sean agentes contralores no los exime de este requisito y, a medida que se incrementa la trascendencia de su trabajo de control, se acrecienta la necesidad de contar con entidades transparentes e independientes del poder político. Es decir que quienes controlan (agentes contralores del Estado) también deben ser controlados y, para ello, deben promover medidas de buen gobierno. Aquí también las OSC pueden desempeñar un rol fundamental en promover la transparencia de dichos órganos de control y vigilar a quienes ejercen el control público.

Por un lado, los órganos de auditoría deben estar incluidos en la legislación sobre acceso a la información pública. Así, a petición de cualquier interesado, la EFS debe brindar información adecuada, oportuna, veraz y completa, salvo cuando se tratara de notas internas o datos que pudieran afectar la intimidad de alguna persona. Así, la EFS debe proveer, entre otros, datos sobre su organización, personal, remuneración de los empleados y funcionarios, el plan y estado de las auditorías, las decisiones que adopta el auditor o cuerpo de auditores y las minutas de las reuniones del cuerpo de auditores.

Por otra parte, en los modelos de control en los que una instancia diferente a la EFS aprueba los informes elaborados por esta, ordena medidas o efectúa denuncias con la información contenida en ellas y supervisa que las órdenes dispuestas se cumplan, es vital que dicha información institucional también sea difundida. En general, se suele poner el foco en el órgano que produce los informes y no en el que efectúa las recomendaciones y debe verificar que se cumplan. Por ello, resulta fundamental que ambas instancias sean igualmente transparentes y accesibles.

En México, una mayor colaboración entre agencias públicas ha contribuido a fortalecer la transparencia del sistema de control externo.

#### **México: Acuerdo entre la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) para impulsar la transparencia de las funciones de fiscalización**

Ambas agencias pertenecen a poderes diferentes. Mientras que el IFAI es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, la ASF es una

agencia coadyuvante de la Cámara de Diputados con autonomía técnica. Sin embargo, el 2 de abril de 2006, ambas firmaron un convenio que tiene como objeto precisar actividades conjuntas en materia de transparencia, acceso a la información pública gubernamental y fiscalización superior. Ello tiene el fin último de fomentar una cultura de rendición de cuentas. En el propio comunicado emitido por ambas agencias se reconoce que las dos tienen una creciente presencia e influencia en la vida pública del país y que, por ende, un convenio entre ambas para mejorar el acceso a la información pública de las funciones encomendadas a la ASF representa un trascendental avance en las actividades de control externo. El acuerdo resulta innovador, porque somete a la ASF a compromisos con la agencia especializada en la materia<sup>11</sup>.

Por otra parte, en Argentina, por medio de decisiones judiciales, también se ha promovido una mayor transparencia de las instancias a las que reporta la Auditoría General de la Nación.

### **Argentina: Decisiones judiciales para volver más transparente la labor de la comisión legislativa que recibe los informes de auditoría**

La Comisión Mixta Revisora de Cuentas (CMRC), dependiente de las Cámaras de Diputados y de Senadores de la Nación, mantenía una política de secreto y hermetismo. Por un lado, no brindaba activamente ningún tipo de información sobre su trabajo. Pero, además, denegaba pedidos de OSC en los que se solicitaba acceso a las actas de sus reuniones, pese a que ello se encontraba contemplado en el reglamento del Congreso. A su vez, tampoco hacía lugar a requerimientos en los que se solicitaba acceso a las reuniones de la Comisión. Luego de la presentación de dos pedidos de acceso a las actas de reuniones sin que medie contestación alguna por parte de la CMRC, ACIJ presentó una acción judicial de amparo a fin de que se suministren las actas de las reuniones ya realizadas y a futuro. La justicia hizo lugar a la demanda y ordenó a la CMRC entregar las actas de las reuniones.

Luego de otro pedido de ACIJ, en 2006, la justicia instruyó a la CMRC a realizar sus reuniones en forma pública y a que anuncie en Internet la fecha, horario y lugar de las reuniones. Por otro lado, luego de varios pedidos de información realizados por ACIJ y no contestados, la CMRC publicó en el sitio de Internet del Senado su reglamento, la asignación y ejecución de su presupuesto y el detalle indicando cada una de las fechas de los movimientos relativos a las Cuentas de Inversión (ejecución del presupuesto)<sup>12</sup>.

11 Ver al respecto [www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/sala\\_prensa/publicaciones/comunicados/2006/&a=ComunicadoIFAI010406.pdf](http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/sala_prensa/publicaciones/comunicados/2006/&a=ComunicadoIFAI010406.pdf)

12 Ver al respecto [www.senado.gov.ar/web/comisiones/evenComi.php?nro\\_comision=100](http://www.senado.gov.ar/web/comisiones/evenComi.php?nro_comision=100).

### **3.1.3. Difusión de información a la ciudadanía sobre el proceso de selección de Auditores y su apertura a la participación**

Así como se están adoptando mecanismos de transparencia y participación en la designación de jueces y magistrados en el Poder Judicial<sup>13</sup>, también existe la necesidad de que ello ocurra en las EFS. Para eso, el proceso debe tener la mayor difusión posible en todas sus etapas.

Tal como se sugiere en el mencionado documento de la ADC, debe darse difusión a través de todos los medios posibles (Internet, boletín oficial, diarios de circulación nacional y local, revistas especializadas) de la convocatoria, del listado de interesados, sus antecedentes, situación ante la agencia de recaudación impositiva, declaración jurada, etc. Luego, debe otorgarse un plazo a la ciudadanía para que formule impugnaciones, comentarios, observaciones y adhesiones a cada candidato. Antes del nombramiento debe organizarse una audiencia pública para que el cuerpo encargado de designarlo consulte sobre cualquier inquietud existente. En este acto, se debe prever un espacio para que la ciudadanía pueda formular preguntas.

Este tipo de práctica involucra, así, elementos importantes tanto de difusión de información sobre procedimientos y candidatos, como elementos de participación social en los procesos de selección de las autoridades de la EFS.

La experiencia de la Cámara de Cuentas en la República Dominicana sirve para ejemplificar la relevancia de dicha práctica.

#### **República Dominicana: Planteo de la sociedad civil sobre la designación de miembros de la Cámara de Cuentas**

En julio de 2008, el Senado de República Dominicana destituyó a uno de los miembros de la Cámara de Cuentas. El resto de sus integrantes dimitieron ante la posibilidad de correr la misma suerte. A raíz de lo ocurrido, numerosas OSC dominicanas exhortaron, dada la gravedad de los hechos que motivaron la destitución y las renunciaciones (denuncias de irregularidades, corrupción y aumentos de salarios injustificados), a que se procediera a diseñar un mecanismo transparente y participativo para designar a sus reemplazantes. Dicho proceso deberá contemplar la publicación de los CVs de los candidatos y sus declaraciones juradas. A su vez, convocaron a la ciudadanía en general a colaborar activamente en el proceso, para que no se reiteraran sucesos como los que motivaron el recambio en la Cámara de Cuentas<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Herrero, Álvaro y López, Gaspar, "Acceso a la información y transparencia en el Poder Judicial: Guía de buenas prácticas en América Latina", mimeo, Asociación por los Derechos Civiles, Buenos Aires, Argentina, 2008.

<sup>14</sup> Diario *Hoy*, Santo Domingo, 5 al 10 de julio de 2008.

### 3.1.4. Capacitación a la ciudadanía en el sistema de control externo

Resulta fundamental expandir el conocimiento público sobre la labor de las EFS. Sin ello, el acceso a la información pública y la participación ciudadana estarán sólo limitados a las organizaciones que se ocupan profesionalmente de monitorear actividades gubernamentales. Si bien es cierto que, en tiempos de escasa participación, resulta difícil atraer la atención hacia este tipo de instituciones, las experiencias que se describen en la siguiente sección demuestran que, cuando surgen espacios disponibles para contribuir concretamente, se presentan múltiples interesados.

Sin embargo, además de abrir esos espacios para la información y participación, deben realizarse activamente acciones de formación en la materia, que acompañen a las primeras.

A medida que se van incorporando mecanismos de apertura a la información pública y la participación, deben implementarse distintas acciones de concientización para ampliar el público destinatario. Existen diversas formas de efectuar este tipo de acciones.

El primer paso debería consistir en utilizar los relevamientos que efectúan oficinas de gobierno específicas sobre OSC. Ello permite identificar un número considerable de organizaciones temáticas que podrían aprovechar la información y los mecanismos de participación en las EFS. Asimismo, es útil contactar a los centros académicos vinculados a estudios, investigaciones y trabajos de campo con OSC<sup>15</sup>, a las fundaciones que se dedican a promover redes de OSC<sup>16</sup> y a las redes de información que estas hayan organizado para comunicarse<sup>17</sup>. A su vez, resulta necesario adecuar el lenguaje a las necesidades de distintos tipos de organizaciones.

En Honduras, el Tribunal Superior de Cuentas ha promovido la publicidad de sus actuaciones y la capacitación de la ciudadanía en el funcionamiento del sistema de control.

#### **Honduras: Actividades de capacitación efectuadas por el Tribunal Superior de Cuentas (TSC)**

En el marco de un proyecto que contó con el apoyo del Banco Mundial, el

15 Ver, por ejemplo, en Argentina el posgrado en organizaciones de la sociedad civil organizado por la Universidad de San Andrés, Universidad Torcuato Di Tella y CEDES, en <[www.utdt.edu/ver\\_contenido.php?id\\_contenido=181&id\\_item\\_menu=823](http://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=181&id_item_menu=823)>.

16 Ver, por ejemplo, la labor de la Fundación Avina, en <[www.avina.net](http://www.avina.net)>.

17 En Argentina, ver Red Infocívica, en <[www.infocivica.org.ar](http://www.infocivica.org.ar)>.

TSC puso en marcha acciones para mejorar su interacción con la ciudadanía. Así, implementó reuniones informativas, talleres participativos de capacitación y conferencias. El TSC creó una Dirección de Participación Ciudadana que actualmente ofrece módulos de capacitación en: organización del Estado, participación ciudadana y control social, ley de acceso a la información, participación en el Tribunal de Cuentas. También iniciaron programas de vinculación ciudadana y con organizaciones civiles al control institucional. Alrededor de 1.200 ciudadanos asistieron a la presentación pública de los resultados de las auditorías en cada una de las entidades auditadas<sup>18</sup>.

### 3.2. Apertura a la participación ciudadana en el control externo de la administración pública

Tal como fue mencionado en la introducción, el acceso a la información pública y la transparencia de las EFS son una condición sine qua non para garantizar la participación de distintos actores no estatales en el sistema de control externo. Pero, también, la participación en dichos ámbitos públicos contribuye a la justificación del acceso a la información. Se trata de dos caras de la misma moneda, a través de las cuales los actores no gubernamentales pueden llevar adelante el ejercicio de control de la administración pública. Por lo tanto, a medida que se amplían la transparencia y el acceso a la información, deben promoverse mecanismos de participación pública. En otras palabras, la información es una condición necesaria, pero no suficiente para el control efectivo. Es por ello que se debe avanzar en el diseño de metodologías apropiadas para la participación ciudadana en el control fiscal que definan los principios, roles y alcances de la participación, además de realizar los ajustes institucionales requeridos para tal efecto, incluyendo innovaciones en las normas técnicas de auditoría aplicadas.

Existen distintas formas de llevar adelante esta participación: apertura para presentar denuncias; procesos participativos de selección de organismos o programas a ser auditados; apertura de las auditorías para recibir sugerencias, propuestas y comentarios; veedurías ciudadanas; participación en la supervisión de las auditorías; y acciones de difusión de las actividades de auditoría.

Al mismo tiempo, es necesario ser conscientes de los posibles riesgos asociados con la participación de las OSC en las actividades de control. Es importante, por ejemplo, que la selección de auditorías a realizar cumpla con criterios objeti-

<sup>18</sup> 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. Disponible en <[www.tsc.gov.hn/PDFS/PARTICIPACION%20CIUD/proyecto\\_balance%20pdf.pdf](http://www.tsc.gov.hn/PDFS/PARTICIPACION%20CIUD/proyecto_balance%20pdf.pdf)>.

vos de prioridad y relevancia, que eviten la influencia inapropiada de intereses particulares.

En esta sección, se presentan buenas prácticas relacionadas con: a) la presentación de denuncias ciudadanas ante las EFS; b) la participación social en la determinación de auditorías de las EFS; c) el establecimiento de auditorías articuladas y veedurías ciudadanas; y d) la supervisión del cumplimiento de las recomendaciones realizadas por las EFS.

### **3.2.1. Apertura a la presentación de denuncias ciudadanas**

Es frecuente que desde la ciudadanía se presuma que existen en los gobiernos determinados ámbitos donde se reiteran irregularidades y actos de corrupción. Esta percepción es perniciosa para el sistema democrático. Si las presunciones son ciertas, se trata de organismos en los que se invierten inadecuadamente recursos públicos y, peor aún, ayudan a fomentar una imagen de los funcionarios públicos alejados del bien común. Si, en cambio, son falsas, se contribuye a crear la misma imagen de los funcionarios públicos de manera injustificada y sin posibilidades de que se demuestre lo contrario. Cabe aquí señalar que los jueces en materia criminal intervienen solamente a partir de denuncias concretas de delitos, lo que no ocurre si sólo hay presunciones generales de irregularidades o ineficiencia.

Por estos motivos, la posibilidad de que la ciudadanía –de manera individual o a través de OSC– presente denuncias y solicite la realización de auditorías en ámbitos sobre los que caen sospechas representa una innovadora manera de fortalecimiento de la democracia.

La realización de denuncias ciudadanas sirve para encauzar esfuerzos de auditoría social que carecen de canales institucionales definidos, aprovechando la cercanía con la sociedad, que puede estar mejor informada sobre presuntas irregularidades, y así llevar a cabo con mayor eficacia la función de control y fiscalización implícita en el mandato de la EFS.

Las EFS –que como prerequisite ineludible deben mantener plena autonomía del Poder Ejecutivo, tal como fuera expresado en la Declaración de la Ciudad de México de Independencia de las EFS, de INTOSAI– deberán tomar en cuenta algunas de estas denuncias y proceder a examinar aquello que hasta entonces sólo encuentra espacio en el imaginario público. Al respecto, Corea del Sur ha establecido un sistema mediante el cual los ciudadanos pueden solicitar la realización de auditorías específicas en ámbitos bajo sospecha.



### **Corea del Sur: Denuncias ciudadanas en ámbitos sospechados**

La Auditoría Superior de Corea del Sur incorporó hace poco tiempo un sistema mediante el cual los ciudadanos pueden solicitar la ejecución de determinadas auditorías en ámbitos sospechados de irregularidades o actos de corrupción. El sistema se ha difundido ampliamente en la sociedad coreana y es creciente el número de solicitudes que se reciben. A su vez, se ha creado un comité para evaluar la admisibilidad de las propuestas planteadas por OSC o ciudadanos. En principio, estuvo integrado por cuatro Auditores Generales y tres expertos de la sociedad civil. Luego incluso se invirtió la representación (cuatro a propuesta de la ciudadanía y tres Auditores Generales), a fin de hacer el sistema más abierto<sup>19</sup>.

Asimismo, en Perú se ha puesto en marcha un mecanismo para presentar denuncias a la Contraloría General de la República de dicho país.

### **Perú: Servicio de Atención de Denuncias en la Contraloría General de la República**

En 2003 se implementó, a través de una resolución emanada del mismo organismo, un mecanismo mediante el cual los ciudadanos –organizados o de manera individual–, funcionarios y servidores tienen el derecho a formular denuncias frente a la Contraloría. Según la resolución emitida por el organismo, resultan materia de denuncia los actos u operaciones que relevan por acción u omisión la indebida, ilegal o ineficiente gestión y/o utilización de recursos o bienes del Estado. El organismo está prohibido de revelar datos o información que puedan causar algún riesgo al denunciante. Una vez determinada la admisibilidad de la denuncia, el organismo estará obligado a tramitarla y a verificar los hechos. La Contraloría deberá comunicar al denunciante el resultado del trámite efectuado. Según el texto de la propia resolución, de este modo, la Contraloría se beneficia de la participación de la sociedad civil<sup>20</sup>.

## **3.2.2. Participación en la selección de organismos o programas a ser auditados**

De modo similar al apartado anterior, se procura que la selección de auditorías no sea realizada en un espacio cerrado, sino que se tenga en cuenta las

19 Pyun, Ho-Bum, "Audit and civil society: The Korean experience", *International Journal of Government Auditing*, abril de 2006. Disponible en <[http://findarticles.com/p/articles/mi\\_qa3662/is\\_200604/ai\\_n17175680](http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3662/is_200604/ai_n17175680)>.

20 Resolución Contraloría General de Perú N° 443/2003, 31 de diciembre de 2003.

inquietudes de la ciudadanía, en general a partir de recomendaciones efectuadas por organizaciones intermedias. Las OSC cuentan con valiosa información generada a partir del trabajo que llevan a cabo. A medida que estas organizaciones se desarrollan progresivamente, se van diversificando y especializando por áreas temáticas. Así, cada vez resulta más frecuente que, frente a cada asunto público que se debate, se requiera la opinión especializada de una OSC que se dedica a la materia en discusión. Esto no sólo sucede a nivel de medios de comunicación masivos y comunitarios, sino que también es frecuente en comisiones legislativas, eventos académicos y hasta en los tribunales de justicia a través de la institución conocida como *amicus curiae* (amigos del tribunal). Por los mismos motivos, resulta valiosa la incorporación de las OSC a los mecanismos de selección de auditorías. Es una forma de hacerlo de cara a la sociedad, con apertura a las preocupaciones que provengan de ella y una mejora de los canales de democracia participativa.

Este tipo de práctica se puede ilustrar con el siguiente ejemplo de la AGN en Argentina.

#### **Argentina: Proceso de participación para la selección de organismos o programas a auditar en el Plan Anual de Auditoría**

En 2005, el presidente de la Auditoría General de la Nación (AGN) implementó informalmente una iniciativa mediante la cual se convocó a OSC, que habían mantenido algún vínculo con el organismo, para que formaran parte de un proceso en el que pudieran solicitar agencias o programas que consideraban debían ser incluidos en el plan anual de auditorías. En la primera reunión se efectuó una presentación de la iniciativa, y un funcionario del organismo realizó una introducción al sistema de control externo y al tipo de auditorías que lleva a cabo, y precisó qué tipo de propuestas podían realizar las OSC. A su vez, se puso a disposición de las organizaciones para responder cualquier inquietud que pudiera surgir desde ese momento a la segunda reunión, en la que las organizaciones presentarían las propuestas. En ese segundo encuentro, los representantes de las OSC presentaron las propuestas elaboradas. Los funcionarios de la AGN efectuaron una evaluación de cada una de ellas y explicitaron si, por razones técnicas, la iniciativa era viable, si ya estaba incluida dentro del plan del año próximo o si la agencia había sido auditada en años inmediatamente anteriores, o si debía ser reelaborada. Luego de las observaciones indicadas, las propuestas fueron elevadas al Colegio de Auditores, quienes debieron decidir su inclusión dentro del plan futuro. Uno de los resultados más visibles del proceso consistió en la introducción de un análisis de accesibilidad para personas con discapacidad motriz en los

edificios de cada una de las agencias auditadas. Esta propuesta fue impulsada por una OSC dedicada a promover los derechos de personas con discapacidad. Cabe mencionar que la AGN prometió a los asistentes una devolución por escrito del tratamiento de cada propuesta pero no cumplió con dicho compromiso. Un documento de este tipo es, por lo tanto, recomendable en experiencias de esta índole, pues representa una respuesta a los pedidos efectuados y una fundamentación para aquellos que fueron rechazados.

### **3.2.3. Auditorías articuladas y veedurías ciudadanas**

Este es un mecanismo mediante el cual grupos de ciudadanos se involucran activamente en procesos de auditoría. De este modo, por ejemplo, una OSC puede proponer que un cuerpo colegiado –integrado por expertos reconocidos en la materia que se procura examinar– participe conjuntamente con los auditores que llevarán adelante las investigaciones en un determinado organismo o programa. De este modo, se logra una valiosa interacción entre funcionarios públicos y profesionales calificados provenientes de sectores no gubernamentales, un mejor control de las agencias auditadas y el fortalecimiento de las EFS.

La participación ciudadana en Honduras ha contribuido a fortalecer los ejercicios de auditoría del Tribunal Superior de Cuentas a través de auditorías articuladas.

#### **Honduras: Colaboración de la ciudadanía en la labor del Tribunal Superior de Cuentas**

Según el propio Tribunal Superior de Cuentas, la experiencia de vinculación de la ciudadanía y organizaciones civiles en el control de dicha entidad, realizada entre agosto de 2007 y marzo de 2008, tuvo resultados muy satisfactorios. En una medición cuantitativa realizada recientemente, se estableció que esta participación permitió que se detectaran 186 deficiencias de control interno y que se efectuaran 199 recomendaciones de gestión y 23 de legalidad. Además, 41 hallazgos generaron 155 responsabilidades civiles por más de USD 1.600.000, lo que corresponde al 64% de las totales detectadas por el Tribunal Superior de Cuentas. De acuerdo al Tribunal, “el establecimiento de relaciones efectivas y dinámicas entre el control institucional y la ciudadanía implica, por parte del auditor, adoptar una actitud sensible al diálogo, así como una amplia disposición para la comprensión de las problemáticas sociales que subyacen en la prestación de servicios por parte de las entidades auditadas”<sup>21</sup>.

21 Ver <[www.tsc.gob.hn/PDFS/PARTICIPACION%20CIUD/proyecto\\_balance%20pdf.pdf](http://www.tsc.gob.hn/PDFS/PARTICIPACION%20CIUD/proyecto_balance%20pdf.pdf)>.

Asimismo, en Colombia, las veedurías ciudadanas permiten ejercer vigilancia sobre la gestión pública en forma autónoma.

### **Colombia: Veedurías ciudadanas en la Contraloría General de la República (CGR)**

El artículo 270 de la Constitución Nacional establece que “la Ley organizará las formas y sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública en los diversos niveles administrativos y sobre sus resultados”.

Mediante dos leyes (de 1994 y 2003<sup>22</sup>) se reguló la figura de veedurías ciudadanas, que son formas democráticas de representación que permiten a los ciudadanos y a diferentes organizaciones comunitarias ejercer vigilancia sobre el proceso de gestión pública frente a autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales y legislativas. Para ser elegible, un comité debe contar entre sus integrantes con miembros con capacidades técnicas para llevar adelante proyectos particulares (abogados para examinar contratos, ingenieros para evaluar construcciones, etc.).

Desde 1999 (año de la puesta en marcha del Programa de Participación Ciudadana en el Control Fiscal, por la CGR) a 2003, la CGR promovió los Comités de Vigilancia Ciudadana (CVC), como una forma de veeduría ciudadana<sup>23</sup>. Luego, con la expedición de la Ley 850 de 2003, se abrió la posibilidad que las Veedurías Ciudadanas solicitaran a la Contraloría General de la República, mediante el control excepcional (control ejercido sobre recursos territoriales), la posibilidad de realizar auditorías a entidades del orden departamental o municipal que manejaran recursos nacionales. En la actualidad, las Veedurías Ciudadanas acercan denuncias como aporte a los procesos de auditoría que desarrolla la CGR<sup>24</sup>.

### **3.2.4. Participación en el monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones de las auditorías**

El Séptimo Principio de la Declaración de la Ciudad de México sobre Independencia de las EFS (emitido por INTOSAI en noviembre de 2007) establece que deben existir mecanismos efectivos de seguimiento de las recomendaciones de las auditorías. Además de que las EFS deben remitir sus informes al órga-

<sup>22</sup> Ley 134 de 1994 y Ley 850 de 2003.

<sup>23</sup> Velásquez Leal, Luis Fernando, “Modernización institucional y gerencia pública: Apuntes sobre la experiencia de la participación ciudadana en el Control Fiscal en Colombia”, 3º Congreso Iberoamericano de Gerencia de Proyectos, Caracas, Venezuela, 10 al 12 de julio de 2002.

<sup>24</sup> El Control Fiscal Participativo está formado por cinco componentes: Información, Formación, Organización, Auditorías Articuladas y Sistema de Recepción de Denuncias (<[www.contraloriagen.gov.co](http://www.contraloriagen.gov.co)>).

no encargado de su tratamiento (Congreso o Poder Judicial, conforme a los modelos de EFS previamente descritos), la Declaración señala que debe existir un mecanismo interno dentro de la EFS que monitoree el cumplimiento de las recomendaciones incluidas en los informes de auditoría. Se trata, evidentemente, de una medida adecuada, dadas las falencias detectadas en los diagnósticos que se realizan sobre los sistemas de control externo<sup>25</sup>. En este sentido, resulta fundamental el papel que puede desempeñar la sociedad civil en el seguimiento de la implementación de las recomendaciones<sup>26</sup>.

---

25 Ver, por ejemplo, el documento “En busca del control perdido”, en <[www.acij.org.ar](http://www.acij.org.ar)>.

26 Como dijéramos en el Recuadro 6, el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) de Honduras diseñó una metodología para el involucramiento de los ciudadanos y organizaciones civiles en el seguimiento a las recomendaciones de mejoramiento, como resultado de un piloto que cubrió ocho auditorías con participación ciudadana en los sectores de educación, salud, municipalidades, medio ambiente e infraestructura. Esta actividad se realiza mediante la suscripción de un acta en evento público entre los ciudadanos, la entidad auditada y el TSC. En la actualidad, los ciudadanos y sus organizaciones y el TSC, a través de la Dirección de Supervisión y Seguimiento, realizan el monitoreo de la implementación de las recomendaciones formuladas como parte de este ejercicio.



## 4. Cuadro/resumen de buenas prácticas

	Prácticas	Experiencia 1	Experiencia 2
Mejora de la información vinculada al sistema de control externo	Difusión de informes de auditoría producidos por EFS	Sitio de Internet desarrollado por el sindicato de personal de organismos de control (www.elauditor.info), (Argentina)	Boletín digital de la Auditoría General de la Nación (Argentina)
	Apertura de la información institucional relativa al sistema de control	Acuerdo entre la Auditoría Superior de la Federación y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) para impulsar la transparencia en la función de fiscalización (México)	Transparencia de la labor de la comisión legislativa que recibe los informes de auditoría (Argentina)
	Difusión de información a la ciudadanía sobre el proceso de selección de Auditores (y su apertura a la participación)	Planteo de la sociedad civil sobre la designación de los miembros de la Cámara de Cuentas (República Dominicana)	
	Capacitación a la ciudadanía en el sistema de control externo	Actividades de capacitación efectuadas por el Tribunal Superior de Cuentas (Honduras)	
Apertura a la participación ciudadana en el control externo de la administración pública	Apertura a la presentación de denuncias ciudadanas ante EFS	Denuncias ciudadanas en ámbitos sospechados (Corea del Sur)	Servicio de Atención de Denuncias de la Contraloría General de la República (Perú)
	Participación en la selección de organismos o programas a ser auditados	Proceso anual de participación para la selección de organismos o programas a auditar (Argentina)	
	Auditorías articuladas y Veedurías Ciudadanas	Veedurías Ciudadanas en la Auditoría General de la República (Colombia)	Participación ciudadana en ejercicios de auditoría del Tribunal de Cuentas (Honduras)
	Participación en el monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones de las auditorías		

Fuente: Elaboración propia.

## 5. Observaciones finales



Las prácticas y experiencias sobre acceso a la información y participación ciudadana que se reseñan en este documento reflejan ciertos avances hacia un fortalecimiento del sistema de control, lo que resulta imprescindible para una gobernabilidad incluyente. Sin embargo, el relevamiento indica también que los estados no han dado pasos incontestables, sino que se trata de medidas aisladas que sólo logran conformar –aunque de manera incompleta– un cuadro cuando se las combina con las que han tomado los demás. La experiencia también demuestra que los poderes políticos no tienen incentivos para producir reformas integrales. Aquellos funcionarios peores intencionados temen por el escrutinio al que puedan estar sujetos, y aquellos bien intencionados, por una mayor burocratización de la gestión pública. Por ende, este tipo de medidas suelen adoptarse cuando se producen graves afectaciones producto de malas prácticas y, en consecuencia, se genera un clamor público para que se adopten cambios. Por ejemplo, las últimas crisis políticas de los países de América Latina se han revelado como momentos propicios para obtener la sanción de normas de transparencia y participación.

La comunidad internacional puede proporcionar un contexto adecuado para lograr mayores avances. En este marco, organizaciones internacionales como INTOSAI –y las respectivas organizaciones regionales– resultan actores fundamentales para seguir promoviendo cambios. Lo mismo sucede con los tratados internacionales contra la corrupción. Sin duda, un fuerte movimiento internacional es un recurso crucial con el que cuentan los ciudadanos para promover cambios positivos en contextos locales que carecen de incentivos adecuados.

Esta comunidad global está avanzando en coincidencias sobre la relevancia de las EFS, su transparencia y apertura a la participación ciudadana. Incluso algunas de las buenas prácticas mencionadas en este documento son producto de la labor de distintas OSC y de instituciones internacionales. Este es, sin duda, el camino que debe continuarse a un ritmo más acelerado.

En este documento se presentan una serie de buenas prácticas encaminadas al fortalecimiento de los sistemas de control externo. Como menciona la introducción, la colaboración entre EFS y OSC es un ámbito de desarrollo incipiente que está apenas comenzando a recibir la atención

que demanda. En este sentido, existen una serie de cuestiones que se beneficiarían de mayor investigación y análisis. Entre estas cuestiones que demandan una comprensión más acabada, pueden enumerarse las siguientes:

- ▶ Evaluar el impacto de las distintas prácticas examinadas y mecanismos de colaboración entre EFS y OSC.
- ▶ Analizar la relación entre transparencia y participación en el sistema de control externo.
- ▶ Examinar si alguno de los modelos de control externo (legislativo, judicial, autónomo) resulta más efectivo para establecer canales para el acceso a la información pública y la participación de la sociedad civil en torno a las EFS.
- ▶ Examinar el impacto de la legislación de acceso a la información pública en la apertura de las EFS en la práctica.
- ▶ Investigar las condiciones que facilitan la transparencia y la participación social en las EFS.



## 6. Bibliografía



- ▶ Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), "En busca del control perdido", Vol. 1 a 4, Buenos Aires, Argentina, 2005.
- ▶ Hoy, Santo Domingo, República Dominicana, 5 al 10 de julio, 2008.
- ▶ Fernández, Francisco, "Organismos de control en los países del MERCOSUR", Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina, 2004.
- ▶ González de Rebella, Liliana, "Democracia, accountability: control y el sistema meritocrático, el caso de la Auditoría General de la Nación", 3º Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Estado y Administración, San Miguel de Tucumán, Argentina, 2, 3 y 4 de junio de 2005.
- ▶ Herrero, Álvaro y López, Gaspar, "Acceso a la información y transparencia en el Poder Judicial: Guía de buenas prácticas en América Latina", mimeo, Asociación por los Derechos Civiles, Buenos Aires, Argentina, 2008.
- ▶ INTOSAI, "Acuerdos de México", México DF, México, 5 al 10 de noviembre de 2007, en <[www.intosai.org/blueline/upload/accordsest.pdf](http://www.intosai.org/blueline/upload/accordsest.pdf)>.
- ▶ Márquez Gómez, Daniel, "Función jurídica de control de la administración pública", Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México DF, México, 2005.
- ▶ O'Donnell, Guillermo, "Accountability Horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política", POSTData, Revista de Reflexión y Análisis Político, Nº 7, Buenos Aires, Argentina, mayo de 2001.
- ▶ OLACEFS, "Control Ciudadano: Experiencias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores", XIV Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Buenos Aires, Argentina, 2004.
- ▶ Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), "Acuerdos de México", México, 5 al 10 de noviembre de 2007. Disponible en <[www.intosai.org/blueline/upload/accordsest.pdf](http://www.intosai.org/blueline/upload/accordsest.pdf)>.

- ▶ Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina, "Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas", Temas Grupo Editor, Buenos Aires, Argentina, 2001.
- ▶ Peruzzotti, Enrique, "The workings of social accountability: Context and conditions", Taller Generating Genuine Demand with Social Accountability Mechanisms, París, 1 y 2 de noviembre de 2007.
- ▶ Pyun, Ho-Bum, "Audit and civil society: The Korean experience", International Journal of Government Auditing, abril de 2006. Disponible en <[http://findarticles.com/p/articles/mi\\_qa3662/is\\_200604/ai\\_n17175680](http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3662/is_200604/ai_n17175680)>.
- ▶ Ramkumar, Vivek, "Expanding collaboration between SAIs and Civil Society", International Journal of Government Auditing, abril de 2007.
- ▶ Ramkumar, Vivek, "Our money, our responsibility: A citizens' guide to monitoring government expenditures", International Budget Project, 2007, en <[www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)>.
- ▶ United Nations (UN), "Auditing for social change: A strategy for citizen engagement in public sector accountability", Department of Economics and Social Affairs, 2005. Disponible en <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021950.pdf>>.
- ▶ Vallès Vives, Francesc, "Control externo del gasto público y Estado constitucional", Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, España, 2002.
- ▶ Velásquez Leal, Luis Fernando, "Modernización institucional y gerencia pública: Apuntes sobre la experiencia de la participación ciudadana en el Control Fiscal en Colombia", 3º Congreso Iberoamericano de Gerencia de Proyectos, Caracas, Venezuela, 10 al 12 de julio de 2002.











