

# Órganos de Control en Latinoamérica

Indicadores de transparencia,  
participación ciudadana  
y rendición de cuentas\* (Primera Parte)

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA

\* Estudio sobre entidades fiscalizadoras de nivel subnacional en Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y México presentado por la INICIATIVA TPA, en el Seminario Internacional *El rol de las EFS en el marco de las políticas públicas. Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana*, organizado por la Contraloría General de Paraguay (2013), bajo la tutela de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) con sede en la ciudad de Buenos Aires, en colaboración con el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CI DE) Informe México; Corporación Transparencia por Colombia Informe Colombia; Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) Informe Bolivia; y, Grupo FARO, Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades, Informe Ecuador.

## Presentación

**E**l documento que aquí se presenta constituye el resultado de una investigación sobre entidades subnacionales de fiscalización de América Latina, que recoge estándares internacionales sobre transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas y los traduce en indicadores concretos. Asimismo, el informe se asienta sobre la base de estudios previos desarrollados por la INICIATIVA TPA<sup>1</sup>, así como trabajos académicos de especialistas en la materia y documentos oficiales emitidos por organizaciones internacionales que agrupan a las entidades de fiscalización superior, a saber: OLACEFS e INTOSAI.

La construcción de los indicadores fue producto de un proceso colectivo liderado por investigadores de cinco organizaciones no gubernamentales y centros de estudio de países de la región<sup>2</sup>, y al que también hicieron su aporte académicos independientes y funcionarios de entidades fiscalizadoras.

Como parte de la investigación, se realizó el ejercicio de aplicar los indicadores a una muestra de entidades de fiscalización subnacional de cinco países: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y México. Ello permitió cumplir con dos objetivos: (a) realizar los ajustes necesarios a los indicadores y (b) trazar un panorama de la situación de las entidades subnacionales en los países analizados en materia de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. La segunda parte de este informe recoge los principales hallazgos de ese ejercicio, y esboza una serie de conclusiones y recomendaciones generales para fortalecer los sistemas de

---

1 Entre ellas, cabe citar el "Diagnóstico sobre Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas de las Entidades de Fiscalización Superior de Latinoamérica" (INICIATIVA TPA, 2011), que identifica las buenas prácticas que implementan las EFS de la región. Disponible en el siguiente enlace: <http://lbit.ly/nYBgg7> (10/06/13)

2 La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) de Argentina, el Centro de Estudios Laborales y Agrarios (CEDLA) de Bolivia, la Fundación para el Avance para las Reformas y las Oportunidades (Grupo FARO) de Ecuador, y Transparencia por Colombia, todas ellas miembros de la red INICIATIVA TPA; así como el Centro para la Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México.

rendición de cuentas en América Latina, en miras a mejorar el desempeño de las agencias estatales que tienen un rol fundamental en la satisfacción de necesidades y el goce de derechos por parte de los ciudadanos.

Cabe señalar que si bien los indicadores fueron diseñados teniendo en cuenta las competencias y funciones de las entidades subnacionales, mínimas adaptaciones harían posible su aplicación a entidades fiscalizadoras superiores (EFS) e, incluso, a otros organismos públicos ligados a la rendición de cuentas gubernamental.

Esta herramienta pretende ser un aporte para que las propias entidades de fiscalización, tanto a nivel nacional como subnacional, puedan planificar, implementar y evaluar políticas de vinculación con la ciudadanía, de transparencia, de acceso a la información que producen y de comunicación con los potenciales beneficiarios del control para incrementar el impacto de su labor.

A su vez, el documento aspira a realizar una pequeña contribución al inmenso desafío de avanzar en la generación de estándares regionales cada vez más precisos y adecuados, así como al establecimiento de los futuros lineamientos de acción de la OLACEFS -y de sus comisiones relevantes- y de la INTOSAI.

Lejos de ser un estudio acabado, este informe busca enriquecer un debate de potencial apenas explorado sobre la materia y que ha tomado gran fuerza en los últimos años en los principales foros internacionales de discusión.

Este Informe está organizado en tres secciones, pero en esta edición de la RCF N° 169, se desarrolla la primera de ellas que está dedicada a la presentación detallada y desagregada de dos de los cuatro indicadores, agrupados en función de las dimensiones de análisis que orientan este estudio: Transparencia y Acceso a la Información y Participación Ciudadana. Cada una de las cuales se aborda en una subsección separada, desglosando sus componentes y manifestaciones específicas, así como los estándares internacionales vinculados. En la edición siguiente correspondiente a la RCF 170 los

indicadores Rendición de Cuentas y Rendimiento, así como las secciones dos y tres del informe.

## Introducción

De la adopción de reformas institucionales tendientes a garantizar la transparencia y la rendición de cuentas gubernamental deviene un objetivo prioritario en un Estado democrático de derecho. Ambas son indisociables del buen gobierno, pues refieren a ejercicios de visibilización de la gestión pública a través de los cuales se implica a la sociedad como principal destinataria de las políticas destinadas a mejorar la calidad de vida de las personas.

En este sentido, velar por la adecuada administración y gestión de los recursos y bienes públicos constituye la razón de ser de las entidades de fiscalización. Independencia política y autonomía funcional y financiera son precondiciones para el eficaz desempeño de sus funciones, tal como ha sido establecido en las principales declaraciones de principios emitidas por las organizaciones internacionales que las nuclean, como la OLACEFS y la INTOSAI. Sin embargo, un sistema integral de rendición de cuentas no comprende meramente a agencias de control, entes auditados y actores político-gubernamentales, sino que está íntimamente ligado a los beneficiarios últimos del control: la ciudadanía.

Estrechar los vínculos entre la sociedad civil y los órganos especializados en fiscalización pública representa un desafío que se debe afrontar en pos del fortalecimiento de los sistemas de rendición de cuentas y de la gobernanza democrática, entendiendo que el fin último radica en el aseguramiento de los derechos de los ciudadanos. En sintonía con lo apuntado en documentos normativos y de estándares internacionales -y como queda de manifiesto en experiencias concretas de articulación entre sociedad civil y organismos de control implementadas en la región-, la cooperación y complementación entre ciudadanía y entidades fiscalizadoras ha demostrado ser una herramienta eficaz para enriquecer el trabajo de estas últimas.

Una democracia saludable se construye con actores implicados en el ejercicio cívico, el que no se restringe a la instancia electoral formal, sino que abarca un *continuum* de actuaciones públicas. La participación en el diseño de políticas y el conocimiento sobre la gestión hacen a una sociedad informada. En particular, la vinculación ciudadana al control contribuye a superar algunas de las limitaciones que enfrentan los organismos y para impulsar el monitoreo sobre políticas de particular interés para los agentes sociales, especialmente respecto de la prestación de servicios públicos básicos como la salud, la educación, el transporte, la seguridad pública, entre otros.

En efecto, no debe perderse de vista que las entidades fiscalizadoras son ellas mismas agencias del Estado y que, por ello, deben actuar de manera transparente y responsabilizarse de su desempeño ante la sociedad. Ahora bien, en la medida en que implementen mecanismos para generar contacto con la ciudadanía y para brindar acceso a la información que producen, no sólo estarán predicando con el ejemplo aquellos principios que tienen la función de hacer valer, sino que también estarán contribuyendo a generar una cultura de control activo en una sociedad informada.

La promoción de estos principios constituye la misión fundamental de la INICIATIVA TPA. Desde sus inicios, en el año 2010, esta red de organizaciones de la sociedad civil de Latinoamérica ha elaborado documentos que recogen y analizan experiencias y prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas de las entidades de fiscalización superior, al tiempo que ha participado en ámbitos de discusión internacionales a fin de promover la implementación de buenas prácticas y el intercambio de conocimientos entre organismos de control. En este sentido, el presente documento pretende ser un aporte más al debate regional y a los esfuerzos para fortalecer los sistemas de control público en pos de mejorar la calidad de las democracias latinoamericanas.

# Indicadores de Transparencia, Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas y Rendimiento en entidades fiscalizadoras

Esta primera sección presenta de manera detallada y desagregada cada uno de los indicadores, agrupados en función de las dimensiones de análisis que orientan este estudio: (1) Transparencia y Acceso a la Información, (2) Participación Ciudadana, (3) Rendición de Cuentas y (4) Rendimiento.

A continuación se describen cada una de estas cuatro dimensiones, para luego pasar a analizar cada uno de sus componentes.

*TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN:* la transparencia hace referencia a la disponibilidad de información a través de la cual la entidad de fiscalización subnacional hace visibles y accesibles -de manera suficiente, oportuna, clara y adecuada- sus acciones, políticas, procedimientos y decisiones.

El acceso a la información representa un componente central de la transparencia de la entidad, pues constituye el primer eslabón en el proceso de apertura de los organismos a la sociedad civil, y es fundamental para posicionarlos como agencias claves y reconocidas públicamente por la calidad de la labor que desempeñan.

En efecto, el adecuado acceso a la información -en tanto componente de la transparencia- ha sido enfatizado a lo largo del tiempo en los principales documentos normativos de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)<sup>3</sup> y de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)<sup>4</sup>, y reafirmado por

---

3 Por ejemplo, la Declaración de Asunción de Principios sobre Rendición de Cuentas, adoptada en el año 2009, establece en su principio cuarto que la publicidad de las actuaciones públicas es premisa fundamental de la transparencia, por lo que la información presentada por las entidades de control debe ser confiable, relevante, clara, comprensible, completa, medible, verificable, oportuna, útil, pública y accesible para el ciudadano. Véase la Declaración en el siguiente enlace: <http://bit.ly/17f3Xat> (10/06/13).

4 También las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI, por sus

los Estados mediante la firma de tratados internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Interamericana contra la Corrupción, entre otros.

En tanto el acceso a la información y la transparencia se definen principalmente a partir de la visibilidad del organismo, se han examinado en función de dos indicadores: 1) el sitio Web de las entidades fiscalizadoras, y 2) la disponibilidad y calidad de información relevante relativa al quehacer de estas agencias.

*PARTICIPACIÓN CIUDADANA*: se refiere a la dimensión de apertura de la entidad de fiscalización subnacional para incorporar mecanismos e instancias de cooperación y de articulación que facilitan el ejercicio de un control activo por parte de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil.

Documentos normativos de las organizaciones internacionales que reúnen a las Entidades de Fiscalización Superior reafirman la importancia de garantizar la participación activa de la ciudadanía a fin de perfeccionar la calidad del control, pues -en efecto- ella es la principal beneficiaria de la labor de fiscalización y su involucramiento coadyuva a una mayor cultura de transparencia gubernamental. Un ejemplo de ello es la Declaración de Asunción de la OLACEFS<sup>5</sup>. Asimismo, las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores<sup>6</sup> (ISSAI) explicitan que los organismos de control pueden valerse de asesoramiento externo e independiente para perfeccionar la calidad y credibilidad de su trabajo, mediante auditorías conjuntas o paralelas, y en ello destacan el rol fundamental que puede desempeñar la sociedad civil.

siglas en inglés) refieren al desafío que implica para las EFS promover entre el público y la administración una mejor comprensión de cuáles son sus funciones y tareas en la sociedad. A través de los "Principios de transparencia y rendición de cuentas" (ISSAI N°20, INTOSAI, 2010), se explicitan una serie de prácticas mediante las cuales las EFS pueden promover la transparencia, que - junto con la rendición de cuentas- son vitales para el buen gobierno. Disponible en: <http://bit.ly/1 20pleN> (10/06/13).

5 Principio sexto de la Declaración de Asunción de Principios sobre Rendición de Cuentas (2009).

6 Véase ISSAI N° 21: "Principios de transparencia y responsabilidad: Principios y Buenas prácticas", principio 9, Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI (2010). Disponible en el siguiente enlace: <http://bit.ly/1 5kWPmp> (10/06/13).

La articulación de la ciudadanía con la labor que desarrollan las entidades fiscalizadoras puede establecerse mediante canales y modalidades diversas en momentos distintos. En función de ello, se han identificado cinco indicadores que reflejan, tanto las instancias de participación, como las modalidades de vinculación ciudadana: 1) en la designación de funcionarios, 2) en la programación de auditorías, 3) en el proceso auditor, 4) en el seguimiento de las recomendaciones u observaciones formuladas luego de las auditorías, así como también la existencia de 5) canales de atención a la ciudadanía.

*RENDICIÓN DE CUENTAS*: se refiere a los ejercicios mediante los cuales la entidad fiscalizadora subnacional se responsabiliza de su accionar frente a la ciudadanía -principal beneficiaria de la tarea de control-, a través de dispositivos institucionales que permiten dar a conocer intensamente los procedimientos y actividades que desempeña.

En este sentido, la rendición de cuentas es indisociable de la transparencia, pues -tal como se reseña en las Normas ISSAI N° 20 (INTOSAI, 2010)- ambas “son las condiciones previas de una democracia basada en el estado de derecho y hacen que las EFS sirvan de guía dando ejemplo y fortaleciendo su credibilidad”.

En particular, la rendición de cuentas comprende la existencia de prácticas y mecanismos a través de los cuales la entidad es activamente transparente respecto de su funcionamiento interno, iniciando procedimientos de comunicación con el público y difundiendo ampliamente los productos del control<sup>7</sup>.

En efecto, un sistema integral de rendición de cuentas -como lo referencia la Declaración de Asunción<sup>8</sup>- está constituido por una diversidad de actores que interactúan tanto en el plano interinstitucional

---

<sup>7</sup> En efecto, el concepto de rendición de cuentas se refiere al marco jurídico y de presentación de informes, a la estructura organizativa, la estrategia, los procedimientos y las acciones que contribuyan a garantizar que las entidades sean integralmente responsables de su actuación frente al público. (ISSAI N° 20, INTOSAI, 2010).

<sup>8</sup> Principio tercero de la Declaración de Asunción (2009).



como con la sociedad civil, de manera que se promueve una fluida comunicación entre organismos de control y ciudadanía.

La rendición de cuentas de las entidades fiscalizadoras subnacionales se examina en función de 2 indicadores: 1) los informes de gestión, y 2) la estrategia comunicacional del organismo; los cuales reflejan ejercicios de responsabilización de la institución y, por tanto, símbolos de transparencia activa, en donde el propio organismo emprende la difusión de sus productos.

*RENDIMIENTO*: se refiere al desempeño de la entidad fiscalizadora respecto de las facultades y funciones que le competen, así como la operatividad en los procedimientos que lleva a cabo.

A diferencia de las variables descritas con anterioridad, vinculadas más estrechamente a la relación del organismo con la ciudadanía, el rendimiento comprende el funcionamiento mismo de la institución. Contempla la existencia de prácticas y mecanismos de gestión, y examina los procedimientos que permiten garantizar una labor de fiscalización imparcial y efectiva que maximice un desempeño integral sólido.

Sin duda, la independencia de la entidad resulta una precondition para alcanzar sus objetivos y misión, pues de ello se deriva el nivel de autonomía del que dispondrá para administrar su labor y desarrollar sus funciones<sup>9</sup>. Asimismo, a fin de consolidar un alto desempeño, el propio organismo puede disponer de herramientas

---

9 La independencia de la entidad no se deriva meramente de aquella dispuesta por el marco constitucional, sino que está estrechamente vinculada con el grado de autonomía financiera y gerencial/administrativa, al igual que disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados, así como de un mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de sus funciones. Tales principios, que han sido considerados para identificar los indicadores de rendimiento, se derivan de la Declaración de México sobre Independencia de las EFS (ISSAI N° 10, INTOSAI, 2007). Véase el siguiente enlace: <http://bit.ly/l8l400g> (10/06/13).

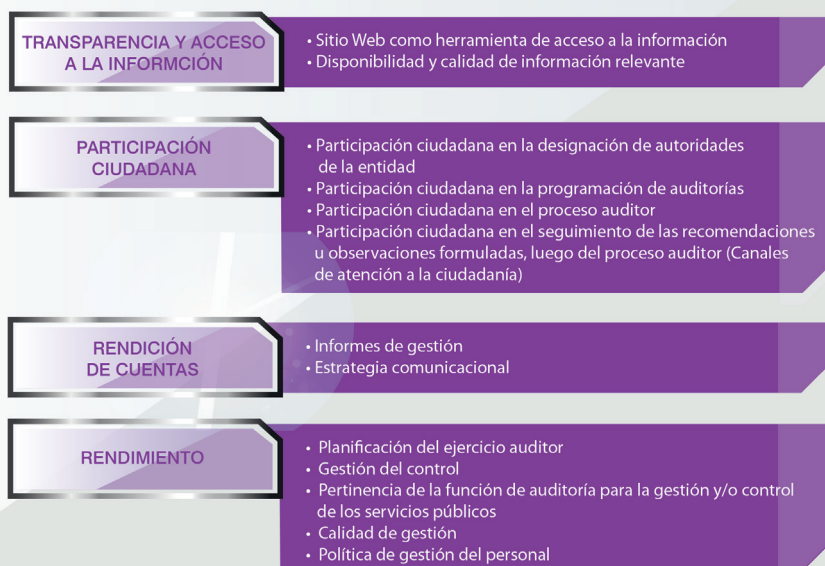
10 Tal como lo esboza la Guía para las Normas de Control Interno del Sector Público (INTOSAI GOV 9100), "el control interno en las organizaciones del sector público debería ser entendido dentro del contexto de las características específicas de estas organizaciones, es decir su enfoque para lograr objetivos sociales o políticos; la utilización de los fondos públicos; la importancia del ciclo presupuestario; la complejidad de su funcionamiento (esto llama a hacer un balance entre los valores tradicionales como la legalidad, integridad y transparencia, y los modernos valores gerenciales como eficiencia y eficacia) y el gran espectro correspondiente de su responsabilidad pública". Véase el siguiente enlace: <http://bit.ly/16JNkG6> (10/06/13).

de control interno<sup>10</sup> que le permitan evaluar su gestión y ajustarla a su misión fundamental.

En este sentido, el rendimiento de las entidades se analiza en función de 5 componentes: 1) la planificación del ejercicio auditor, 2) la gestión del control, 3) la pertinencia de la función de auditoría para la gestión y/o control de los servicios públicos, 4) la calidad de gestión del organismo, y 5) la política de gestión del personal.

Como se observa, cada una de las cuatro variables presentadas aborda un tema específico sobre el rol desempeñado por las entidades de fiscalización subnacional en cada campo, al tiempo que se compone de una serie de indicadores que permiten explorar el modo en que los organismos incorporan mecanismos de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, y gestionan sus procedimientos internos.

A continuación, se esquematiza la estructura de las variables e indicadores referenciados, para luego examinar los componentes específicos de cada uno.



**TRANSPARENCIA Y ACCESO  
A LA INFORMACIÓN**

- I. Sitio Web
- II. Disponibilidad y calidad de información relevante

*TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN*

El acceso a la información relativa a las entidades fiscalizadoras comprende los medios y mecanismos institucionales que permiten a las entidades transparentar su funcionamiento interno, y comunicar sus actividades y los productos de su labor ante potenciales interesados y, fundamentalmente, ante la sociedad en general. En este sentido, se analiza: 1) el sitio Web de las entidades fiscalizadoras subnacionales, y 2) la disponibilidad y calidad de información relevante relativa al quehacer de estas agencias.

**Sitio Web**

El sitio Web es un instrumento de comunicación y de enlace entre cualquier organismo público -en nuestro caso, la entidad de fiscalización subnacional- y la ciudadanía, y como tal es una plataforma a través de la cual el organismo puede cumplir con altos estándares de transparencia activa. En tanto el portal permite la consulta directa, instantánea y gratuita de los datos y documentos que produce la entidad y sobre los que se enmarca su accionar, representa una herramienta que se valora en sí misma para analizar los niveles de acceso a la información que exhibe el organismo de control.

Tal como se desprende del Principio Cuarto de la Declaración de Asunción (OLACEFS, 2009), el uso intensivo de la tecnología y novedosas formas de comunicación por parte de las entidades fiscalizadoras, no sólo contribuye a lograr un efectivo acceso a la información, sino también para efectos transaccionales que permitan una gestión pública mucho más eficiente y transparente.

En relación al sitio Web, se consideran 4 indicadores específicos: a) la actualización de la información disponible; b) la navegabilidad del sitio, c) la interactividad que éste ofrece, y 4) los contenidos disponibles.

#### a) Actualización del sitio Web

La actualización hace referencia a la periodicidad con la que la entidad renueva los contenidos de su sitio Web, publicando noticias, informes y resoluciones. Una renovación periódica de los contenidos del portal no sólo garantiza el acceso a información oportuna, sino que contribuye al posicionamiento público de la entidad como un organismo activo y transparente ante la sociedad.

#### b) Navegabilidad del sitio Web

Por navegabilidad se entiende la facilidad con la cual una persona que no conoce el sitio Web puede recorrer el mismo. Para conseguir este objetivo es importante que se incluyan tantos componentes como sea posible para ayudar al usuario a encontrar la información que busca, y a saber dónde se ubica dentro del portal. En este sentido, se analiza la navegabilidad en función del uso de aplicaciones virtuales y herramientas de diseño que facilitan la navegación en el sitio Web de la entidad y el acceso ágil a información por parte de un público no especialista en la labor de control.

Los instrumentos que contribuyen a la navegabilidad pueden ser de forma o contenido, y entre ellos vale mencionar los siguientes: la clasificación de la información en pestañas/vínculos; la presencia de ventanas emergentes con información de interés específico en un período determinado; los buscadores de información; íconos diferenciados y accesos directos para trámites/servicios e información a disposición de la ciudadanía; un mapa del sitio Web; enlaces virtuales a otros portales Web vinculados a la labor de la entidad (instituciones públicas, organismos de control, organismos auditados, etc.); y un formato de presentación de la información visualmente claro y atractivo. Se trata, ante todo, de hacer visible la información y ordenar su disposición de manera tal que cualquier individuo pueda encontrar lo que está buscando en el menor tiempo posible, pues debe tenerse presente que no se trata de usuarios habituales de las páginas Web institucionales (a diferencia de funcionarios o técnicos, etc.), y por lo tanto es probable que encuentren mayores dificultades al navegar el sitio.

### c) Interactividad del sitio Web

La interactividad constituye uno de los pilares básicos para fomentar un acercamiento entre la entidad y la sociedad civil, pues habilita la reciprocidad en la comunicación. Por un lado, ello es deseable para fortalecer la imagen pública de los organismos a través de un mejor servicio y una mayor presencia. Por otra parte, la apertura de canales de interacción con la población que es beneficiaria tanto de los bienes y servicios provistos por el Estado, así como de los controles realizados por la entidad, permite generar un contacto con miras a recibir información que ayudaría a identificar irregularidades, y así a colaborar en la definición de los planes operativos de la entidad.

En concreto, la interactividad refiere al uso de aplicaciones, herramientas virtuales, así como servicios en línea que ofrece la entidad a través de su portal (gestiones como solicitudes de acceso a información específica -informes de auditoría, por ejemplo-, denuncias ciudadanas y otras consultas o formularios online) y que permiten el contacto con la ciudadanía en tiempo real, así como otros medios para una comunicación bidireccional entre la sociedad civil y el organismo.

En términos generales, se jerarquizan aquellas herramientas de interactividad que permiten un intercambio fluido con la ciudadanía, si bien existen también mecanismos de vinculación virtuales mediante los cuales la entidad responde en una instancia posterior a consultas y/o pedidos de la sociedad civil. Al mismo tiempo, el sitio Web puede disponer de espacios para recibir comentarios de la ciudadanía, aun cuando no se trate verdaderamente de una interacción activa con la entidad.

### d) Contenido disponible en el sitio Web

El contenido hace referencia a los tipos de información disponibles en el sitio Web que son considerados de relevancia para la transparencia de la entidad y claves para la apertura ante la ciudadanía, por lo que se contempla la integralidad con la que se

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTES
a) Actualización	<b>Frecuencia de actualización</b>	<p>Frecuencia quincenal, mensual, trimestral o mayor, en la renovación de los siguientes contenidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• noticias</li> <li>• resoluciones</li> <li>• informes de auditoría</li> </ul>
b) Navegabilidad	<b>Instrumentos que facilitan la navegabilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clasificación de la información en pestañas/vínculos</li> <li>• Ventanas emergentes con información de interés específico en un período determinado</li> <li>• Buscadores de información</li> <li>• Íconos diferenciados para trámites/servicios e información a disposición de la ciudadanía</li> <li>• Mapa del sitio Web</li> <li>• Enlaces virtuales a otros portales Web vinculados a la labor de la entidad (instituciones públicas, organismos de control, organismos auditados, etc.)</li> <li>• Formato de presentación de la información visualmente atractivo (letras grandes, colores que respeten una estética y marca propia del organismo, recuadros destacados para temas más consultados o en agenda)</li> </ul>
c) Interactividad	<b>Aplicaciones, herramientas virtuales y servicios en línea que permiten el contacto e intercambio con la ciudadanía</b>	<p>Herramientas de interacción en línea (contacto directo en tiempo real) o bien con respuesta posterior de la entidad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Foros virtuales</li> <li>• Servicios en línea</li> <li>• Buzón o formulario de contacto o de solicitud de acceso a información</li> <li>• Aplicaciones para presentar denuncias ciudadanas, encuestas virtuales y/o herramientas que permiten la evaluación ciudadana de los contenidos que se presentan en el sitio Web</li> <li>• Perfil en <i>Facebook/Twitter</i>/redes sociales</li> <li>• Blog de intercambio con la ciudadanía</li> </ul>
d) Contenido	<b>Integralidad de los tipos de información disponibles en el sitio Web</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentos de auditoría (planes, informes)</li> <li>• Documentos operativos y de resultados de la gestión</li> <li>• Información institucional (misión, funciones, autoridades, normativa, actividades de interés público relevantes)</li> </ul>

presentan. Comprenden, particularmente, los documentos sobre la tarea de auditoría (planes, informes y fallos), así como los datos relativos a la identidad institucional del organismo (misión, funciones, autoridades, normas que enmarcan el rol desempeñado por la entidad) y sus actividades de interés público relevantes. Cabe señalar que la INTOSAI prioriza la publicación de estos datos de las entidades en sus portales Web “junto con folletos informativos sobre sus misiones y su funcionamiento”<sup>11</sup>

La calidad del contenido del sitio se analiza en función de los tipos de información que allí se publican, ya se trate de información “avanzada” (la cual comprende documentos sobre el control que son accesibles y difundidos por la entidad) o información básica (relativa a la identidad institucional del organismo). La primera asume preponderancia en términos de transparencia, pues refleja tipos de información fundamentales para conocer la labor del organismo y acceder a datos concretos de la fiscalización sobre la gestión de los recursos públicos, que constituye la razón de ser de las entidades.

## Disponibilidad y calidad de información relevante

La información relevante de la entidad hace referencia a datos y contenidos informativos sobre la identidad de la institución fiscalizadora y su funcionamiento interno, reflejados en cuatro componentes: a) información institucional, b) información sobre el ciclo de auditoría, c) información sobre el personal, y d) información sobre la gestión presupuestaria / financiera.

En tanto la transparencia está íntimamente vinculada al acceso a información suficiente, clara, oportuna y adecuada, es importante garantizar no sólo su disponibilidad, sino también la integralidad, comprensibilidad y relevancia de los datos accesibles.

11 Véase ISSAI N° 21: “Principios de transparencia y responsabilidad: Principios y Buenas prácticas”, Principio Segundo, Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI (2010). Disponible en el siguiente enlace: <http://bit.ly/15kWpMp> (10/06/13).

En términos de acceso, cabe señalar que en algunas jurisdicciones existe un marco normativo que obliga a las entidades a proveer información cuando ésta es requerida, y en los plazos estipulados por la ley<sup>12</sup>. Sin duda, ello plantea escenarios diferentes no sólo entre países, sino también a su interior. Pero incluso más allá de lo formalmente establecido por la institución o por la normativa que rige sus procedimientos, este estudio analiza el funcionamiento real de la entidades y contempla qué tan efectivos son los mecanismos de acceso a la información. En particular, se hace especial énfasis en los modos en que se obtiene, por cuanto el acceso inmediato y sin costo alguno -como se denota cuando la información se publica en el sitio Web- resulta indicativo de un ejercicio de transparencia activa por parte de la entidad, así como cuando los datos están disponibles o en carteleras u oficinas públicas; o bien porque se difunden a través de tecnologías de la información y comunicación (radio, televisión, redes sociales, etc.). Del mismo modo, se valora también la posibilidad de acceder a la información mediante procedimientos simples -como ser vía mail o formulario en línea-, que no requieran instancias presenciales o requerimientos formales, los cuales afectan los costos y tiempos de acceso<sup>13</sup>.

En relación a la calidad de la información disponible, se contempla el contenido y formato en que se presenta, de manera que sea inteligible por un público no necesariamente especializado en materia de fiscalización pública.

#### a) Información institucional

Este tipo de información hace referencia a datos y contenidos informativos relevantes sobre la identidad institucional de la entidad

---

12 Los plazos suelen variar, oscilando entre 10 y 30 días. Por ejemplo, la Ley Modelo sobre Acceso a la Información de la Organización de los Estados Americanos establece un plazo máximo de 20 días hábiles para responder a solicitudes. Véase Ley en el siguiente enlace: <http://bit.ly/16wYNTu> (10/06/13). En consideración de esta normativa y de aquella que rige en las jurisdicciones nacionales y subnacionales de América Latina, y a fin de valorar la oportunidad en el acceso a la información, se contempla un plazo máximo de 15 días hábiles para la respuesta, entendiendo que a partir de ese momento el organismo puede solicitar prórroga.

13 En vista de lo expuesto, las solicitudes formales de acceso a información son consideradas vías alternativas y complementarias para analizar la disponibilidad de los tipos de datos y documentos relevantes sobre la entidad.



fiscalizadora -misión, funciones, autoridades- y sus actividades de interés público relevantes, que se analizan en términos de: i) competencias de la entidad, ii) normas que regulan su funcionamiento interno, iii) actividades que desarrolla, iv) organigrama, y y) agenda de las autoridades.

El Principio Primero de las Normas ISSAI N° 20<sup>14</sup> establece que “las EFS cumplen con sus deberes en un marco jurídico que prevé la obligación de responsabilidad y transparencia [por lo que] deben disponer de leyes y reglamentos orientativos conforme a los cuales serán responsables y rendirán cuentas. Dichas leyes y reglamentos por lo general hacen referencia a: (1) la autoridad fiscalizadora, mandato y responsabilidades, (2) las condiciones que rigen el nombramiento ( ... ), la supervisión de las actividades de las EFS”. En tanto esta información se considera relevante para la gestión transparente del organismo, los indicadores identificados -y definidos a continuación- resultan pertinentes para analizar los mecanismos que implementan las entidades de control para brindar público acceso a datos clave sobre su identidad institucional.

i) Por competencias de la entidad se hace referencia a la misión y funciones de la institución, de acuerdo a sus instrumentos legales o reglamentarios constitutivos. Dichos componentes son asimismo enfatizados en el Principio Segundo de las Normas ISSAI N° 20, que establecen explícitamente que las entidades harán público su mandato, misión, organización y estrategia<sup>15</sup>.

ii) Las normas que regulan el funcionamiento interno de la entidad contemplan la existencia de un marco normativo, legal o reglamentario que asigna funciones y establece las competencias de los órganos de representación y dirección del organismo, en relación con su misión institucional fundamental.

---

14 “Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas”, Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), INTOSAI, 2010. Véase el siguiente enlace: <http://bit.ly/I2OpleN> (10/06/13).

15 *Ibidem*

## 2. Disponibilidad y calidad de información relevante

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTES
a) Información institucional	i. Competencias de la entidad	Disponibilidad de la información (*):
		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Posibilidad de acceso: información disponible en el Sitio Web, a través de tecnologías de la información y comunicación (radio, televisión, redes sociales, etc.) y/o en carteleras u oficinas públicas de la entidad; o accesible por procedimientos simples (solicitud del interesado por vía oral/escrita) o complejos (a solicitud del interesado con nota firmada y entregada en la entidad, o por pedido formal de acceso a información).</li> <li>2. Tiempo de acceso: acceso instantáneo o con plazos +/- extendidos (+ de 15 días).</li> <li>3. Costo de acceso: gratuito o requiere de un pago por acceso a información.</li> </ol>
		Calidad de la información disponible:
		Información sobre la misión, valores, funciones y objetivos de la entidad y de cada área específica.
	ii. Normas que regulan el funcionamiento interno de la entidad	Disponibilidad: Ídem (*). [1,2,3]
		Calidad de la información disponible:
		Descripción de la normativa y acceso a normas y resoluciones que conciernen al funcionamiento interno de la entidad.
	iii. Actividades de la entidad	Disponibilidad: Ídem (*).
		Calidad de la información disponible:
		Información +/- actualizada sobre actividades institucionales y sustantivas (incidencia en medios, informes de relevancia en la agenda gubernamental).
	iv. Organigrama	Disponibilidad: Ídem (*).
		Calidad de la información disponible:
		Información con la estructura de la entidad y personal a cargo de las distintas áreas, teléfono y correo de contacto.
	v. Agenda de las autoridades	Disponibilidad: Ídem (*).
		Calidad de la información disponible:
	Información sobre actividades de los principales funcionarios; buscador por año/día/mes de las actividades realizadas, detalle de la modalidad de intervención de dichas autoridades en cada actividad; hora, lugar y participantes.	

iii) Las actividades de la entidad refieren a las participaciones institucionales formales, vinculadas a cuestiones de interés público relativas a la misión del organismo. Comprenden declaraciones y eventos públicos realizados por representantes de la institución.

iv) El organigrama supone una herramienta mediante la cual es posible identificar la estructura jerárquica de la institución fiscalizadora, con el detalle de los órganos y relaciones de autoridad. Puede tratarse de un esquema, o bien de información disponible en la que se precisen los datos mencionados en la definición.

v) La agenda de las autoridades refiere a la información sobre actos públicos y reuniones oficiales de los/las que participa el personal directivo de la institución fiscalizadora.

#### b) Información sobre el ciclo de auditoría

La información sobre el ciclo de auditoría se refiere a los contenidos de planificación y resultados de la ejecución del control que desarrolla la institución, que se analizan -respectivamente- en términos de: i) información sobre el plan de auditorías, y ii) información sobre los informes de auditoría (o fallos).

i) El plan de auditorías es el instrumento o conjunto de instrumentos formales que establecen, de manera anticipada y previsible, para un tiempo determinado y significativo (generalmente anual), los actos, órganos o programas específicos sobre los que recaerá la actividad de fiscalización, así como los criterios guías para su realización.

ii) Los informes de auditorías -o fallos, en caso de tratarse de tribunales de cuentas- son los documentos definitivos aprobados por la entidad fiscalizadora en relación con una auditoría específica, en los que se expresa un juicio conclusivo y evaluativo acerca de la materia sujeta a control a la luz de los criterios prefijados para dicha evaluación. Cabe destacar que -en

## 2. Disponibilidad y calidad de información relevante

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTE
b) Información sobre el ciclo de auditorías	i. Plan de auditorías	<p><b>Disponibilidad de la información (*):</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Posibilidad de acceso: información disponible en el Sitio Web, a través de tecnologías de la información y comunicación (radio, televisión, redes sociales, etc.) y/o en carteleras u oficinas públicas de la entidad; o accesible por procedimientos simples (solicitud del interesado por vía oral/escrita) o complejos (a solicitud del interesado con nota firmada y entregada en la entidad, o por pedido formal de acceso a información).</li> <li>2. Tiempo de acceso: acceso instantáneo o con plazos +/- extendidos (+ de 15 días).</li> <li>3. Costo de acceso: gratuito o requiere de un pago por acceso a información.</li> </ol>
		<p><b>Calidad de la información disponible:</b></p> <p>Actualización: plan actualizado (al menos 1 mes) antes, durante o después del inicio del período de ejecución del control.</p> <p>Formato de presentación del plan: lenguaje coloquial vs técnico, material extra que facilite la comprensión del contenido (gráficos, tablas, etc.).</p> <p>Integralidad del contenido relativo al plan: informe +/- completo con el detalle de organismos/programas a auditar, plazos y área/personal a cargo.</p>
	ii. Informes de auditorías (o fallos)	<p><b>Disponibilidad:</b> Ídem (*). [1,2,3]</p>
		<p><b>Calidad de la información disponible:</b></p> <p>Actualización: informes/fallos disponibles entre 15 días y 3 meses -o más posteriores a la ejecución del proceso auditor.</p> <p>Formato de presentación de los informes: lenguaje coloquial vs técnico, material extra que facilite la comprensión del contenido (gráficos, comparación con informes anteriores, versiones en audio/video), síntesis de los informes/fallos o notas informativas sobre cada uno.</p> <p>Integralidad del contenido de los informes/fallos: disponibles íntegramente y/o con información adicional (resumen), o sólo datos identificatorios de los informes de auditoría/fallos.</p>

función de las competencias y naturaleza propia de la entidad fiscalizadora- los informes pueden incluir dictámenes y resoluciones (con fuerza sancionatoria) a los que debe adecuarse el organismo auditado, o bien recomendaciones para subsanar las fallas o irregularidades detectadas.

Sea cual fuere el caso, tanto informes de auditorías como fallos constituyen documentos que advierten sobre riesgos de corrupción en la administración pública, y -tomando como referencia el artículo 10 de la Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>16</sup>- puede notarse que se trata de información de público acceso.

Al mismo tiempo, el Principio Quinto de la Declaración de México sobre Independencia de las EFS (ISSAI N° 10, INTOSAI, 2007) establece “el derecho y obligación de las entidades de informar sobre su trabajo”, por lo que planes y informes de auditoría constituyen los elementos que más fielmente pueden dar cuenta del accionar de los organismos de control.

Respecto del análisis de estos documentos, se contempla el nivel de actualización de los mismos (en tanto su formulación y disponibilidad sean oportunas), así como también el grado de detalle y claridad con la que se exponen los objetos de auditoría y sus hallazgos, pudiendo incluir síntesis y gráficos que favorecen la comprensibilidad de los contenidos por parte de una audiencia no especializada en materia de fiscalización pública.

Al respecto, vale destacar que en la Declaración de Cartagena de Indias sobre “Transparencia contra la Corrupción” (2006)<sup>17</sup>, las entidades fiscalizadoras superiores reivindican la importancia de adoptar “mecanismos que permitan difundir ampliamente los informes de auditoría en todo lo concerniente con los hallazgos, denuncias, personas implicadas, acciones

---

16 Véase Convención de la ONU en el siguiente enlace: <http://bit.ly/QxSI47> (10/06/13).

17 Véase Declaración de Cartagena, artículo 2 - inciso 3, disponible en el siguiente enlace: <http://bit.ly/1aOA5i6> (10/06/13).

de resarcimiento y cuantías recuperadas". De ello se desprende que la publicidad de los informes no se restringe a su disponibilidad, sino que abarca también los modos en que se presentan y diseminan.

En sintonía, las Normas ISSAI N° 21 reseñan como una buena práctica la elaboración de "folletos descriptivos formulados para ayudar a los parlamentarios y a otras partes interesadas a comprender su trabajo desde la práctica"<sup>18</sup>.

c) Información sobre el personal en cargos directivos

La información sobre el personal en cargos directivos hace referencia a datos institucionales y personales cuya disponibilidad y calidad son de relevancia en términos de transparencia del organismo. Dicho personal comprende a autoridades y funcionarios designados en base a criterios no necesariamente técnicos ni meritocráticos, que ejercen funciones de representación y/o dirección institucional, y cuya duración en el cargo está formalmente sujeta a la decisión discrecional del gobierno (ejecutivo o legislativo) o de las autoridades máximas de la entidad fiscalizadora. Se trata de personal de libre nombramiento y remoción, como lo son directores/as de área, gerentes/as u otros similares.

i) La información personal que se contempla en el análisis comprende datos identificatorios personales, antecedentes académicos y/o profesionales relevantes en función del cargo que desempeña el personal directivo (CV/Hoja de vida), e información sobre las condiciones de su trabajo en la entidad fiscalizadora (teléfono/mail de contacto, salario).

Sin duda, la importancia en el acceso a este tipo de datos no es la misma para todos ellos. En particular, resulta prioritario garantizar la disponibilidad de los nombres de los funcionarios y sus CV u hojas de vida, pues ellos representan el componente

---

<sup>18</sup> Véase ISSAI N° 21: "Principios de transparencia y responsabilidad: Principios y Buenas Prácticas", Principios segundo, Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI (20101). Disponible en el siguiente enlace: <http://bit.ly/I5kWpMp> (10/06/13).

capaz de dar cuenta de los antecedentes y trayectoria del personal, de lo que puede derivarse su idoneidad técnica para el cargo que desempeña(n). Por su parte, el salario o remuneración percibida contribuye a garantizar la transparencia de la entidad, pues se trata de funcionarios(as) públicos que, en ejercicio de sus funciones, deben velar por el interés de la sociedad y rendir cuentas ante ella, en pos de garantizar la transparencia y la preservación de la hacienda pública. En efecto, cabe señalar que la Ley Modelo de Acceso a la Información de la Organización de los Estados Americanos incluye las calificaciones y salarios de los altos funcionarios como clase de información clave de público acceso.<sup>19</sup>

## 2. Disponibilidad y calidad de información relevante

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTE
c) Información sobre el personal en cargos directivos	i. Información personal sobre quienes desempeñan cargos directivos	<b>Disponibilidad de la información (*):</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Posibilidad de acceso: información disponible en el sitio Web, a través de tecnologías de la información y comunicación (radio, televisión, redes sociales, etc.) y/o en carteleras u oficinas públicas de la entidad; o accesible por procedimientos simples (solicitud del interesado por vía oral/escrita) o complejos (a solicitud del interesado con nota firmada y entregada en la entidad, o por pedido formal de acceso a información).</li> <li>2. Tiempo de acceso: acceso instantáneo o con plazos +/- extendidos (+ de 15 días)</li> <li>3. Costo de acceso: gratuito o requiere de un pago por acceso a información.</li> </ol>
		<b>Calidad de la información disponible:</b> Integralidad del contenido sobre información personal: nombre, datos de contacto, CV/ Hoja de vida, salario.

<sup>19</sup> Véase artículo 11 - inciso 1.1 de la Ley en el siguiente enlace: <http://bit.ly/16wYNTu> (10/06/13)  
 Se contempla también la escala salarial (inciso 1 -p).

Del mismo modo, es relevante el dato de contacto del personal en cargos directivos, pues ello facilita la comunicación o vínculo más directo con la ciudadanía.

#### d) Información sobre la gestión financiera o presupuestaria

La información sobre la gestión financiera o presupuestaria hace referencia a los datos relativos a la gestión de los recursos de la entidad fiscalizadora -en tanto indicador de transparencia interna-, que se analizan en dos aspectos concretos: i) el presupuesto, y ii) las contrataciones de bienes y servicios.

En efecto, el Principio Sexto de las Normas ISSAI N° 20<sup>20</sup> establece que “las EFS hacen público su presupuesto total y tienen la obligación de rendir cuentas sobre el origen de sus recursos financieros (asignación parlamentaria, presupuesto general, ministerio de finanzas, organismos, honorarios) y de la utilización de dichos recursos”.

También la Ley Modelo de Acceso a la Información de la OEA destaca que el presupuesto y planes de gasto público del año fiscal en curso y de años previos, así como los informes anuales sobre la manera en que se ejecuta el presupuesto, constituyen información clave de público acceso, al igual que los procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones, contratos otorgados y datos para la ejecución y seguimiento del desempeño de contratos<sup>21</sup>.

i) El presupuesto comprende las distintas dimensiones de la información sobre las decisiones presupuestarias relevantes relativas a la entidad, y contempla el presupuesto asignado, por un lado, y presupuesto ejecutado por el otro. El primero se refiere a la específica asignación de recursos para la gestión y funcionamiento de la entidad fiscalizadora, que es incluida en el presupuesto anual del Estado, mientras que el segundo

---

20 “Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas”, Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), INTOSAI, 2010. Véase el siguiente enlace: <http://bit.ly/l20pleN> (10/06/13).

21 Véase artículo 11 - inciso 1 “n” y 1 “o” de la Ley: <http://bit.ly/16wYNTu> (10/06/13).



-el presupuesto ejecutado- supone la información relativa al proceso de aplicación presupuestaria, en relación con los recursos y gastos de la institución.

ii) La información sobre contrataciones de bienes y servicios hace referencia a información de tipo general y estructural sobre los procesos mediante los cuales la entidad fiscalizadora gestiona la adquisición de tales bienes y servicios. Se contempla la información general brindada al público, que permite conocer en diversa medida qué, cuándo, cómo, a quién, por cuánto, y para qué la entidad instrumentaliza contrataciones para la provisión de bienes y servicios que emplea en el cumplimiento de su misión institucional<sup>22</sup>.

Cabe señalar que la disponibilidad de dicha información se analiza en consideración de tres tipos de procedimientos -según el nivel de competitividad y apertura en el proceso de selección del proveedor-: i) procedimientos competitivos abiertos, ii) procedimientos competitivos cerrados, y iii) procedimientos no competitivos; que se definen a continuación.

i. Procedimientos competitivos abiertos (PCA): hacen referencia a procesos de selección basados en la competencia y comparación de ofertas, y abiertos a cualquier cantidad de oferentes que quieran postularse para ser adjudicados la provisión de bienes y/o servicios que contratará la entidad fiscalizadora.

ii. Procedimientos competitivos cerrados (PCC): hacen referencia a procesos de selección basados en la competencia y comparación de ofertas, entre un número delimitado y cerrado de competidores, preseleccionados por la entidad fiscalizadora e invitados individualmente a postularse para

---

22 Esta información es referenciada en el Artículo 9 sobre "Contratación pública y gestión de la hacienda pública" de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que ha sido contemplada para la identificación de los componentes referidos al indicador en cuestión. Para mayor información véase el siguiente enlace: <http://bit.ly/QxSI47> (10/06/13).

ser eventualmente adjudicados la provisión de bienes y/o servicios que contratará el organismo.

iii. Procedimientos no competitivos (PNC): hacen referencia a procesos de contratación de bienes y/o servicios en los que el proveedor es seleccionado directamente y de manera discrecional por la entidad fiscalizadora, sin mecanismos formalizados de comparación de ofertas.

En suma, los distintos tipos de información referenciados refieren a documentos que reflejan la gestión del organismo. En el caso del presupuesto, constituye un instrumento que comprende el quehacer integral de la entidad y, por tanto, permite monitorear la transparencia en la asignación y ejecución de recursos totales, mientras que las contrataciones de bienes y servicios tienen un alcance más restringido respecto del funcionamiento del organismo en lo referente a la gestión financiera.

Se contempla en este estudio la disponibilidad de los distintos tipos de información mencionados, y en el caso de los documentos presupuestarios, la integralidad de los contenidos, la fecha de emisión y el formato de presentación de los datos, pues en ellos se refleja un ejercicio de transparencia activa de la entidad<sup>23</sup>.

---

23 Véase también Principio Quinto de las Normas ISSAI N° 21 sobre respeto de los principios de responsabilidad y de transparencia cuando las EFS externalizan sus actividades (INTOSAI, 2010).

## 2. Disponibilidad y calidad de información relevante

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTE
c) Información sobre la gestión financiera – presupuestaria	i. Información sobre el presupuesto: a. Presupuesto asignado b. Ejecución del presupuesto	<p><b>Disponibilidad de la información A &amp; B:</b>            (ídem 2 "a", "b" y "c" sobre tipos de información):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Posibilidad de acceso:</li> <li>2. Tiempo de acceso: acceso instantáneo o con plazos +/- extendidos (+ de 15 días).</li> <li>3. Costo de acceso: gratuito o requiere de un pago por acceso a información.</li> </ol> <p><b>Calidad de la información disponible:</b> nivel de desagregación de la información</p> <p>[A]: información presupuestaria diferencia -o no- fuentes de financiamiento (rubros y fuentes según organismo financiador) y presupuesto de gastos (según partida, programa, proyecto, actividades, fuente).</p> <p>[B]: información con +/- detalle de la evolución del gasto (monto inicial, modificaciones presupuestarias internas, monto ejecutado por plazos, crédito remanente), detalle de la orientación del gasto, incrementos, fuentes de financiamiento.</p>
	ii. Información sobre contrataciones de bienes y servicios:	<p><b>Disponibilidad:</b> Ídem (*). [1,2,3]</p> <p>Según se trate de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedim. competitivos abiertos – PCA</li> <li>• Procedim. competitivos cerrados –PCC</li> <li>• Procedimientos no competitivos – PNC</li> </ul>

## Participación Ciudadana

La vinculación de la ciudadanía con la labor que desarrollan las entidades fiscalizadoras puede establecerse mediante canales y modalidades diversas en momentos distintos.

Tal como se desprende del Principio Sexto de la Declaración de Asunción, “la sociedad civil tiene la capacidad de organizarse para ejercer un control ciudadano. Participar activa y frecuentemente como parte del sistema de rendición de cuentas (*accountability social*), en el control de la legalidad y el uso eficiente de los recursos públicos” (OLA-CEFS, 2009). Bajo el imperativo de promover una participación ciudadana activa, se alienta a las entidades a fortalecer sus estrategias, nexos y mecanismos de comunicación e interacción con la sociedad civil. En este sentido, a continuación se presentan las principales dimensiones contempladas para analizar dichos mecanismos.

En principio, cabe señalar que, en caso de cobrar vigencia en los organismos, cada mecanismo participativo (en particular los primeros cuatro) se analiza en consideración de los siguientes factores:

- Nivel de institucionalización

Se refiere a la existencia de condiciones de regularidad y formalidad en la implementación de los mecanismos de participación, de manera tal que su vigencia trascienda las gestiones individuales o mandatos específicos de las autoridades a lo largo del tiempo. Al respecto, una regularidad de tres años resulta representativa de un alto nivel de institucionalización de las prácticas participativas. Asimismo, la formalidad implica la existencia de procedimientos

estandarizados para implementarlas, sea ello facilitado -o no- por un marco normativo o metodológico.

- Grado de apertura de los mecanismos a la intervención ciudadana

Hace referencia al alcance que adquieren los mecanismos, es decir, a la medida en que la entidad se propone incorporar una más/ menos amplia participación de la ciudadanía en los procesos de designación de autoridades y en el ciclo de auditoría (tanto en la planificación de auditorías, como en su ejecución y seguimiento). Por ello, se considera especialmente el alcance de la convocatoria dirigida a la ciudadanía, sea ésta general o abierta, y/o incluya una difusión activa a fin de potenciar la participación.

- Calidad de la información sobre los mecanismos de participación

Se refiere a los datos sobre el modo en que operan los procedimientos de participación ciudadana, y se conceptualiza en términos de la integridad, relevancia y comprensibilidad de la información disponible. Sin duda, el tipo de información a difundir para cada mecanismo varía, por lo que para cada caso se analizan los contenidos mínimos que se debería incluir a fin de garantizar una participación informada y efectiva.

- Efectividad con la que operan los mecanismos de participación

Hace referencia al grado en que la implementación de los mecanismos participativos alcanza los objetivos para los que fueron diseñados inicialmente o sobre los que se fundamenta su vigencia. Nuevamente, los criterios de efectividad difieren en cada caso, si bien en líneas generales se vinculan al grado de participación alcanzado en cada instancia, así como a su incidencia concreta en los procedimientos que desarrolla la entidad.

Sobre la base de los cuatro criterios esbozados previamente, se analiza el despliegue de los distintos mecanismos de vinculación ciudadana a los procedimientos que desarrollan las entidades de fiscalización, los que se presentan a continuación.

## Participación ciudadana en la designación de funcionarios

La participación ciudadana en la designación de autoridades se refiere a las instancias en las cuales se incorpora la voz y/o voto de la sociedad civil en los procesos que tienen por fin nombrar a los funcionarios máximos de la entidad fiscalizadora.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción refiere a la importancia que desempeñan los órganos de control para garantizar la transparencia y cuidado del patrimonio público, y señala que “incluirán procedimientos adecuados de selección y formación de los titulares de cargos públicos que se consideren especialmente vulnerables a la corrupción” (Artículo 7, inciso 1.b). En este sentido, la información que se haga pública a actores sociales resulta de suma relevancia para fomentar una vigilancia activa sobre la designación de personal idóneo sobre el que no pesen conflictos de interés.

a) Mecanismos de participación ciudadana en los procesos de designación de autoridades de la entidad

Los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de designación de autoridades de la entidad comprenden una amplia variedad de formatos más o menos inclusivos de la sociedad civil en la decisión final: instancias en las que la ciudadanía interviene con voz y voto en el nombramiento de autoridades; audiencias públicas -en las que la ciudadanía puede realizar preguntas a las(os) candidata(os)-; procedimientos que garantizan el acceso a los antecedentes y/o entrevistas con las potenciales autoridades, así como la posibilidad de formular observaciones o impugnaciones en caso de advertir falta de idoneidad o conflictos de intereses. De lo anterior se deriva que la participación podrá ser más o menos directa, aun cuando la decisión final sobre los candidatos designados no recaiga sobre la ciudadanía.

Se estima que a fin de garantizar una participación comprometida y responsable se debe proveer información integral y clara respecto de los potenciales funcionarios directivos, que incluye el CV u

hoja de vida de los candidatos -pues representa el componente capaz de dar cuenta de los antecedentes y trayectoria de las potenciales autoridades, de lo que se desprende su idoneidad para el cargo a desempeñar-, al tiempo que deben indicarse los plazos para intervenir así como los modos en que se canaliza la participación. Sin duda, a mayor información y mayor alcance la participación más efectiva resultará la vinculación ciudadana, como por ejemplo, cuando es posible acceder a entrevistas presenciales -o bien desgrabadas/filmadas- a los candidatos.

## 1. Participación ciudadana en la designación de funcionarios

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTES
a) Mecanismos de participación ciudadana en el proceso de designación de autoridades	i. Nivel de institucionalización	Condiciones de regularidad/formalidad en la implementación del mecanismo de participación: opera de modo +/- regular hace +/- 3 años y se encuentra +/- formalizado.
	ii. Grado de apertura	Tipo de convocatoria a participar: general abierta, incluyendo (o no) a público potencialmente interesado, o convocatoria cerrada o nula.
	iii. Calidad de la información	<b>Información disponible:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Información sobre la modalidad de participación</li> <li>• Plazos para participar</li> <li>• CV / Hoja de vida de los candidatos</li> <li>• Entrevistas desgrabadas o filmadas a los candidatos</li> </ul>
	iv. Efectividad	Nivel de participación ciudadana que admite: Intervención directa de la ciudadanía con voz y voto en la designación; posibilidad de presentar impugnaciones/ observaciones sobre los candidatos y/o hacerles preguntas; acceso a audiencias con los candidatos o a entrevistas a lo largo del proceso de designación.

## Participación ciudadana en la programación de auditorías

La participación ciudadana en la programación de auditorías se refiere a las distintas instancias en las cuales se incorporan -directa o indirectamente- las perspectivas, sugerencias y/o propuestas de la sociedad civil sobre potenciales objetos de auditoría como insumo para realizar la planificación de la agenda de control de la entidad. Los canales de participación comprenden: a) mecanismos de consulta ciudadana, y b) la posibilidad de que la ciudadanía presente denuncias sobre irregularidades en la gestión de recursos públicos que son objeto de control por parte de las entidades.

La existencia de procedimientos de vinculación con la ciudadanía en instancias de planificación contribuye a identificar áreas en las que podrían detectarse anomalías, por lo que el conocimiento específico del que disponen algunos grupos de la sociedad resulta clave para refinar la labor de auditoría.

Declaraciones y normativa internacional a la que suscriben los gobiernos -como lo expone la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en sus artículos 5 (inciso 1) y 13 -reivindican la importancia de formular e implementar políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción, que promuevan la vinculación ciudadana al control, en particular “la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad”, a las que se identifica como actores clave para combatir la corrupción y sensibilizar a la opinión pública sobre sus causas y efectos<sup>24</sup>.

### a) Mecanismos de consulta ciudadana

Los mecanismos de consulta ciudadana refieren a aquellos procedimientos en los que se convoca o invita a la sociedad civil a presentar propuestas o información sobre potenciales objetos de control que podrían ser incluidos en la planificación que realiza

---

24 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, disponible en el siguiente enlace: <http://lbit.ly/1QxS147> (10/06/13).



periódicamente (en términos generales, con frecuencia anual) el organismo fiscalizador. Por ejemplo, talleres o reuniones -más o menos públicos(as) convocados(as) por la entidad previo al inicio del proceso planificador.

A fin de que la participación resulte valiosa, es de gran importancia generar y difundir información integral sobre el modo en que operan los procedimientos, incluyendo la modalidad de presentación de propuestas, así como la explicación sobre la manera en que la entidad lleva a cabo la planificación (incorporando, por ejemplo, un modelo del plan anual de auditorías), pues constituyen tipos de información clave para alentar una participación ciudadana comprometida y efectiva. Complementariamente, la disponibilidad del material gráfico y/o audiovisual sobre el mecanismo se valora en tanto contribuye a hacer atractiva y comprensible la información. Del mismo modo, pueden adicionarse documentos sobre experiencias previas de gestión de estos procedimientos y sobre el impacto de las propuestas presentadas por la ciudadanía en otras oportunidades. En tanto la información que se brinde sea integral, relevante y comprensible por los potenciales participantes, se coadyuvará a fomentar una intervención ciudadana valiosa en el proceso de programación de auditorías, que puede complementar efectivamente la planificación operativa que desarrollan los técnicos del control.

Asimismo, en caso de que estos mecanismos estén vigentes, se contempla también la existencia de canales mediante los cuales los ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil participantes puedan conocer el curso de acción emprendido por la entidad en relación a las propuestas presentadas, es decir, si fueron incorporadas -o no- en el plan de auditorías. Se trata de una instancia de devolución o *feedback*, que podrá incluir los motivos de su consideración o desestimación, de modo que se garantice el acceso a información capaz de generar canales de retroalimentación entre la entidad de control y la ciudadanía para el perfeccionamiento de estos mecanismos.

## 2. Participación ciudadana en la programación de auditorías

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTES
a) Mecanismos de consulta ciudadana	i. Nivel de institucionalización	Condiciones de regularidad/formalidad en la implementación del mecanismo de participación: opera de modo +/- regular hace +/- 3 años y se encuentra +/- formalizado.
	ii. Grado de apertura	Tipo de convocatoria a participar: Convocatoria general-abierta a participar, incluyendo (o no) a público potencialmente interesado, o convocatoria cerrada o nula.
	iii. Calidad de la información	Información disponible: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modalidad de presentación de propuestas</li> <li>• Información sobre experiencias previas sobre el modo en que ha operado el mecanismo y/o impacto de las propuestas presentadas por la ciudadanía en otras oportunidades</li> <li>• Modelo de elaboración del plan anual o detalle sobre el modo en que la entidad realiza la planificación</li> <li>• Material gráfico y/o audiovisual sobre el mecanismo</li> </ul>
	iv. Efectividad	Nivel de participación ciudadana que admite: % del total de propuestas presentadas que activa auditorías en un año (entre 0 -cero- y más del 20%).
	v. <i>Feedback</i>	Tipo de mecanismo de seguimiento sobre las propuestas presentadas: Seguimiento instantáneo mediante codificación de la propuesta/monitoreo online; convocatoria y devolución presencial; consulta por formulario, <i>mail</i> o llamado telefónico.

Puede suceder que existan herramientas de monitoreo instantáneo mediante la codificación de las propuestas, o bien una convocatoria y devolución presencial sobre su consideración o no; en ambos casos se trata de procedimientos tendientes a garantizar

una participación informada que pueda sostenerse en el tiempo y no se agote al momento de presentar la propuesta. O bien pueden existir mecanismos de seguimiento más indirectos o impersonales, por ejemplo, cuando la consulta sobre el estado de la propuesta debe realizarse mediante el envío de un formulario o mail, o llamando por teléfono a la entidad, pues no se refleja allí una vocación de fomento de la participación comprometida de la sociedad civil, sino que la iniciativa de seguimiento de la propuesta emana de quien la presentó inicialmente.

Por otra parte, a fin de analizar la efectividad en la implementación de mecanismos de consulta ciudadana, se considera el nivel de incorporación de propuestas presentadas por la sociedad civil en el plan de control elaborado por la entidad (en el período de un año), entendiendo que con ello se legitima y valida la intervención de este actor social. Cabe señalar que no se plantea aquí que las propuestas deban tener el mismo peso que los objetos que la propia entidad incorpora en la planificación. En efecto, por un lado, se contempla especialmente el hecho de que es el organismo fiscalizador el que dispone de expertise [sic] en materia de auditoría, y por otra parte, se admite que la sociedad civil puede llegar a formular propuestas imprecisas por desinformación o desconocimiento sobre las competencias de la entidad (de allí la importancia de los mecanismos de transparencia y la disponibilidad de información relevante sobre los mecanismos participativos).

b) Denuncias ciudadanas como insumo para la programación de auditorías

Las denuncias ciudadanas constituyen mecanismos participativos en la medida en que las presuntas irregularidades en la gestión de los recursos públicos son advertidas por la sociedad civil a la entidad, que las podrá incorporar como insumo en la programación de la agenda o plan de control.

En efecto, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece que cada Estado firmante deberá adoptar “medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento

de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción ( ... ) y facilitará el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito”<sup>25</sup>.

Existe una diversidad de canales que puede habilitar el organismo fiscalizador para presentar denuncias, como la página Web, correo electrónico, correo postal, línea telefónica, o entrega presencial. Sin duda, algunos de ellos favorecen una participación directa e inmediata, pero a los fines de garantizar que sea efectiva, es importante contemplar el tipo y calidad de información que se difunde. Resulta por ello oportuno brindar amplio acceso a una serie de elementos, que incluyen: la modalidad de presentación de denuncias, el modelo de elaboración del plan anual o detalle sobre el modo en que la entidad realiza la planificación, información sobre experiencias previas que den cuenta del impacto que han tenido las denuncias presentadas por la ciudadanía en otras oportunidades, y material gráfico y/o audiovisual complementario que explicita el funcionamiento de estos procedimientos.

Del mismo modo, a fin de jerarquizar la participación y generar un vínculo de reciprocidad entre la entidad y la sociedad civil, es valioso incorporar mecanismos de seguimiento de las denuncias presentadas, tal como fueron referenciados respecto de las propuestas ciudadanas.

En suma, en tanto se habilite una amplia variedad de canales para la presentación de denuncias, se capacite a los potenciales participantes garantizando el acceso a información en relación al funcionamiento del mecanismo, y se contemplen efectivamente las denuncias para la programación de auditorías, sin duda se potenciará un lazo de cooperación entre la entidad y la sociedad civil, lo que podrá contribuir a identificar irregularidades en la gestión pública que podrían haber sido desconocidas en ejercicios auditores planificados exclusivamente por los organismos de control.

---

25 Artículo 13 - inciso 2 de la Convención.

## 2. Participación ciudadana en la programación de auditorías

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTES
a) Denuncias ciudadanas	i. Nivel de institucionalización	Condiciones de regularidad/formalidad en la implementación del mecanismo de participación: opera de modo +/- regular hace +/- 3 años y se encuentra +/- formalizado.
	ii. Grado de apertura	Tipo de convocatoria a participar: Convocatoria general-abierta a participar, incluyendo (o no) a público potencialmente interesado, o convocatoria cerrada o nula.
		Canales para presentar denuncias: Página Web, correo electrónico, correo postal, línea telefónica, entrega presencial.
	iii. Calidad de la información	<p>Información disponible:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modalidad de presentación de propuestas.</li> <li>• Información sobre experiencias previas sobre el modo en que ha operado el mecanismo y/o impacto de las propuestas presentadas por la ciudadanía en otras oportunidades.</li> <li>• Modelo de elaboración del plan anual o detalle sobre el modo en que la entidad realiza la planificación.</li> <li>• Material gráfico y/o audiovisual sobre el mecanismo.</li> </ul>
	iv. Efectividad	Nivel de participación ciudadana que admite: % del total de propuestas presentadas que activa auditorías en un año (entre 0 -cero- y más del 20%).
Procedimiento emprendido: se evalúa la inclusión de la denuncia en el plan general y/o en un plan de auditoría particular, se remite la denuncia al órgano o poder correspondiente (Judicial, Legislativo), se notifica al ciudadano el curso de acción seguido y/o se le brinda el contacto para monitorear la denuncia.		
v. <i>Feedback</i>	<p>Tipo de mecanismo de seguimiento sobre las propuestas presentadas:</p> <p>Seguimiento instantáneo mediante codificación de la propuesta/monitoreo online; convocatoria y devolución presencial; consulta por formulario, <i>mail</i> o llamado telefónico.</p>	

En efecto, se desprende de la Declaración de Cartagena que las entidades fiscalizadoras (superiores) propiciarán “la participación de la sociedad civil para que sus denuncias sean escuchadas y atendidas y se involucren activamente en los procesos de control social”<sup>26</sup>. Por ello, al analizar el efectivo funcionamiento de estos mecanismos participativos, es importante tomar en consideración el tratamiento que se da a las denuncias, pues en algunos casos la entidad evalúa su inclusión en el plan general y/o en un plan de auditoría particular, o bien puede ser que las remita al órgano o poder correspondiente (sea Judicial o Legislativo, u otra oficina que de ellos depende orgánicamente). Los procedimientos que se emprendan afectan el potencial de incidencia que la participación ciudadana pueda tener, y resultan indicativos de los esfuerzos y competencias de las entidades respecto de su gestión planificadora.

## Participación ciudadana en el proceso auditor

La participación ciudadana en el proceso auditor se refiere a las distintas instancias en las cuales se admite la intervención -directa o indirecta- de la sociedad civil en las auditorías que desarrolla la entidad fiscalizadora. Las modalidades de participación comprenden mecanismos para recibir información suministrada por la ciudadanía en el transcurso de los ejercicios de control -y que podría ser incorporada en su desarrollo-, así como la posibilidad de que la sociedad civil intervenga activamente en el campo, sea de modo articulado con la entidad o mediante veedurías ciudadanas cuyos productos se integren en los informes o procesos de control.

Cabe señalar que la INTOSAI señala de modo explícito que “las EFS pueden beneficiarse de auditorías conjuntas o paralelas”<sup>27</sup>, y ello se evidencia en distintas experiencias de articulación con la sociedad civil que han sido impulsadas por entidades fiscalizadoras superiores,

---

<sup>26</sup> Véase Declaración de Cartagena, artículo 2— inciso 9, disponible en el siguiente enlace: <http://bit.ly/1a0A5i6> (10/06/13).

<sup>27</sup> Principio Noveno, ISSAI N° 20 (INTOSAI, 2010).

y relevadas por la INICIATIVA TPA<sup>28</sup>. Por tanto, los indicadores sobre estos mecanismos participativos se desprenden de la revisión de los estándares internacionales y de las experiencias regionales que han alimentado las discusiones en la materia.

a) Mecanismos para recibir información de la ciudadanía

Los mecanismos para recibir información de la ciudadanía suponen instancias o procedimientos en los que se reconocen informes, documentos y demás trabajos elaborados por organizaciones de la sociedad civil (u otros actores sociales) como insumos que aportan datos de valor para ser integrados al ejecutar el proceso de auditoría. Por ejemplo, puede tratarse de investigaciones desarrolladas por organizaciones sobre organismos de gobierno sospechosos de corrupción, o mediciones regulares sobre transparencia, entre otros.

Estos mecanismos de participación pueden estar más o menos institucionalizados y/o regulados a partir de un marco normativo o metodológico específico, así como desarrollarse con distinta frecuencia. A fin de analizar su funcionamiento, se debe contemplar, entre otros factores, el alcance de la participación en función del tipo de convocatoria que realiza el organismo y de la información que se encuentra disponible, en tanto sea integral, relevante y comprensible. Por tanto, se hace especial énfasis en la explicitación sobre los requisitos y modalidad de participación en la ejecución del proceso auditor, pues constituyen los tipos de información más importantes para fomentar una intervención comprometida y efectiva. Asimismo, la disponibilidad de material gráfico y/o audiovisual, al igual que los informes de impacto sobre experiencias previas de participación, resultan complementarios, pero significativos si se pretende hacer atractiva y comprensible la información para fomentar una intervención ciudadana que aporte valor a los ejercicios fiscalizadores.

---

28 Véase, por ejemplo, "Auditorías Articuladas en la CGR de Colombia" (INICIATIVA TPA, diciembre de 2011); <http://bit.ly/13a3nnE> (20/05/13).

En este sentido, la efectividad de estos mecanismos está estrechamente ligada al grado de integración de la ciudadanía -a través de la información que aporta- en la ejecución del proceso auditor, lo que puede evidenciarse en función del número de auditorías en las que intervino la sociedad civil en relación al total de ejercicios fiscalizadores desarrollados en un año. No obstante, se admite que existen determinados tipos de auditorías en las que la propia entidad dispone de personal técnicamente capacitado y de información precisa recopilada en el transcurso del tiempo, que posiblemente incluye resultados de procesos auditores previos, y por tanto puede prescindirse de aportes ciudadanos.

### 3. Participación ciudadana en el proceso auditor

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTES
a) Mecanismos para recibir información de la ciudadanía	i. Nivel de institucionalización	Condiciones de regularidad/formalidad en la implementación del mecanismo de participación: opera de modo +/- regular hace +/- 3 años y se encuentra +/- formalizado.
	ii. Grado de apertura	Tipo de convocatoria a participar: Convocatoria general-abierta a participar, incluyendo (o no) a público potencialmente interesado, o convocatoria cerrada o nula.
	iii. Calidad de la información	Información disponible: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Información sobre los requisitos para participar en la ejecución del proceso auditor.</li> <li>• Modalidad que asume este formato participativo.</li> <li>• Material gráfico y/o audiovisual sobre el mecanismo.</li> <li>• Informes de experiencias de previas participación de la sociedad civil en el proceso auditor y/o impacto de las mismas.</li> </ul>
	iv. Efectividad	Nivel de participación ciudadana que admite: % de auditorías que incorpora información aportada por la sociedad civil sobre el total de auditorías desarrolladas en un año (entre 0 -cero- y más del 10%).



Cabe señalar que, en vista de que estos procedimientos de participación en la planificación mediante consultas ciudadanas no se encuentran fuertemente desplegados en organismos de control ni sistematizados en indicadores concretos, se han identificado sus componentes específicos a partir de experiencias vigentes en la región<sup>29</sup>.

b) Mecanismos de participación directa de la ciudadanía en el proceso auditor

Los mecanismos de participación directa de la ciudadanía en el proceso auditor se refieren a instancias y procedimientos que posibilitan la intervención activa de la sociedad civil en el campo, sea de modo articulado con la entidad [mediante auditorías articuladas] o a través de veedurías ciudadanas, apoyadas por el organismo (involucrado, por ejemplo, en las instancias de capacitación o difusión de la(s) actividad(es) de veeduría, cuyos productos se integran en los informes o procesos de control que desarrolla la entidad].

Para analizar estos mecanismos, se consideran aspectos análogos a los referenciados en los procedimientos participativos previamente descritos, como el alcance de la convocatoria y tipo de información difundida para alentar la intervención ciudadana, así como el nivel de institucionalización y el grado de incorporación de la participación directa en auditorías emprendidas por el organismo.

Adicionalmente, y en vista de que una presencia activa en el campo requiere de participantes sólidamente informados, se contempla la existencia de capacitaciones específicas sobre la tarea de fiscalización<sup>30</sup>. Se estima que de ese modo se coadyuva

---

29 Entre ellas, la Planificación Participativa que implementa la Auditoría General de la Nación en Argentina, a través de la cual el organismo invita a organizaciones de la sociedad civil a extender propuestas sobre posibles objetos de auditoría. Para mayor información sobre cómo opera la práctica, véase: "Planificación Participativa en la Auditoría General de la Nación" (INICIATIVA TPA, diciembre de 2011): <http://bit.ly/11FeVga> (20/05/13).

30 Por cierto, existen experiencias internacionales que desarrollan las entidades fiscalizadoras superiores de América Latina en las que se contemplan instancias de capacitación previa para los

### 3. Participación ciudadana en el proceso auditor

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTES
b) Mecanismos de participación directa de la ciudadanía en el proceso auditor	i. Nivel de institucionalización	Condiciones de regularidad/formalidad en la implementación del mecanismo de participación: opera de modo +/- regular hace +/- 3 años y se encuentra +/- formalizado.
	ii. Grado de apertura	Tipo de convocatoria a participar: Convocatoria general-abierta a participar, incluyendo (o no) a público potencialmente interesado, o convocatoria cerrada o nula.
	iii. Calidad de la información	Información disponible: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Información sobre los requisitos para participar en la ejecución del proceso auditor.</li> <li>• Modalidad que asume este formato participativo.</li> <li>• Material gráfico y/o audiovisual sobre el mecanismo.</li> <li>• Informes de experiencias de previas participación de la sociedad civil en el proceso auditor y/o impacto de las mismas.</li> </ul>
	iv. Efectividad	Nivel de participación ciudadana que admite: <ul style="list-style-type: none"> <li>• % del total de auditorías realizadas en un año que incorpora la participación directa de la ciudadanía año (entre 0 -cero- y más del 10%).</li> <li>• Instancias de capacitación que ofrece la entidad para formar a la sociedad civil sobre mecanismos de participación: talleres +/- abiertos a la participación ciudadana.</li> <li>• N° promedio de capacitaciones anuales (dirigidas a la sociedad civil).</li> </ul>

a fomentar una participación comprometida, que se traducirá en mayor efectividad a la hora de desarrollar los procesos auditores. Puede tratarse, por ejemplo, de encuentros abiertos a la sociedad

futuros veedores ciudadanos, como se ilustra en el caso de la CGR de Paraguay. Véase documento Veedores ciudadanos para la integridad. Una iniciativa para la transparencia y la participación ciudadana" (INICIATIVA TPA, diciembre de 2011): <http://bit.ly/l3a3nnE> (20/05/13).

civil para capacitarla sobre herramientas de control desplegadas en procesos auditores, o talleres de formación específica para futuros veedores sobre ejercicios de auditoría puntuales. Sin duda, los temas y frecuencia con que se desarrollan estas instancias puede variar, pero de por sí contribuyen a incentivar y perfeccionar la calidad de la participación.

Lo propio destacan las entidades fiscalizadoras superiores a través de la Declaración de Cartagena<sup>31</sup>, en la que abogan por la *“transferencia de tecnología, conocimientos y experiencias intergubernamentales, con la participación del sector privado y las organizaciones sociales, a fin de contribuir a los procesos de mejoramiento de las prácticas y estrategias para combatir la corrupción”*. La participación en el control constituye -por cierto- una estrategia efectiva en esta dirección.

### **Participación ciudadana en el seguimiento de recomendaciones u observaciones formuladas luego del proceso auditor**

El ciclo de auditoría no finaliza meramente en la presentación de informes o fallos que sintetizan hallazgos y generan recomendaciones o establecen sanciones, sino que involucra el accionar que eventualmente adopte el ente auditado. En este sentido, la vigilancia sobre las observaciones manifestadas por el organismo fiscalizador puede complementarse con el monitoreo que sobre éstas emprendan agentes externos a la entidad, como modo de reforzar su cumplimiento.

Muchas veces, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil detectan fallas en la ejecución de políticas, falencias que previamente fueron advertidas en los ejercicios de auditoría. Devienen, por tanto, actores clave para complementar el proceso de observancia sobre el cumplimiento de recomendaciones o aspectos deficitarios señalados por la entidad fiscalizadora.

La participación ciudadana en el seguimiento de las recomendaciones u observaciones formuladas luego del proceso auditor se refiere,

---

31 Véase Declaración de Cartagena, artículo 2 - inciso 4.

por tanto, a las distintas instancias y/o procedimientos que posibilitan el monitoreo ciudadano como mecanismo de control posterior al ejecutado por la entidad fiscalizadora, y que toma en consideración sus informes o dictámenes a fin de garantizar su cumplimiento por parte del organismo auditado, contribuyendo de este modo a perfeccionar la calidad del control y el trabajo desarrollado por las entidades.

a) Mecanismos o planes de vinculación entre la entidad y ciudadanos / organizaciones de la sociedad civil para el monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones u observaciones

Los mecanismos de vinculación ciudadana al monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones u observaciones remiten a una modalidad de articulación entre actores institucionales y sociales, en la que estos últimos asumen tareas de monitoreo en la instancia posterior a la finalización del proceso auditor, a fin de fortalecer la calidad del control desarrollado por la entidad y garantizar la observancia de sus disposiciones o dictámenes por parte del organismo auditado. Puede tratarse, por ejemplo, de acuerdos o planes formales de vinculación ciudadana, o de otras instancias o mecanismos que admitan la participación social en el ejercicio del control posterior.

A fin de analizar estas modalidades de articulación con la sociedad civil, se contemplan diversos aspectos puntualizados en los apartados previos, a saber: el nivel de institucionalización y de apertura de estos mecanismos, el grado de incorporación de ejercicios de seguimiento ciudadano en relación a las auditorías totales que desarrolla la entidad en el plazo de un año, así como la calidad de la información disponible. Ésta podrá incluir especificaciones sobre los requisitos y modos de participar, y -complementariamente- material gráfico y/o audiovisual sobre el mecanismo, así como informes de experiencias previa que reflejen el impacto de la participación ciudadana en el seguimiento de recomendaciones u observaciones sobre auditorías que desarrolló la entidad.

### 3. Participación ciudadana en el seguimiento de recomendaciones u observaciones

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTES
a) Mecanismos o planes de vinculación entre la entidad y ciudadanos/organizaciones de la sociedad civil para el monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones / observaciones	i. Nivel de institucionalización	Condiciones de regularidad/formalidad en la implementación del mecanismo de participación: opera de modo +/- regular hace +/- 3 años y se encuentra +/- formalizado.
	ii. Grado de apertura	Tipo de convocatoria a participar: Convocatoria general-abierta a participar, incluyendo (o no) a público potencialmente interesado, o convocatoria cerrada o nula.
	iii. Calidad de la información	Información disponible: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Información sobre los requisitos para participar en la ejecución del proceso auditor.</li> <li>• Modalidad que asume este formato participativo.</li> <li>• Material gráfico y/o audiovisual sobre el mecanismo.</li> <li>• Informes de experiencias de previas participación de la sociedad civil en el proceso auditor y/o impacto de las mismas.</li> </ul>
	iv. Efectividad	Nivel de participación ciudadana que admite: % de auditorías que incorpora información aportada por la sociedad civil sobre el total de auditorías desarrolladas en un año (entre 0 -cero- y más del 10%).

#### Canales de atención a la ciudadanía

Se entiende por canales de atención a la ciudadanía a las distintas vías y modalidades mediante las cuales la entidad fiscalizadora responde a consultas o inquietudes extendidas por actores de la sociedad civil (o el público en general), ya sea a través de contacto telefónico, virtual o presencial, así como desde una oficina especial y/o personal asignado a tal efecto.

La existencia de canales de atención a la ciudadanía comprende la disponibilidad de distintos mecanismos a través de los cuales se genera comunicación e interacción entre el organismo y la sociedad; y se analiza en función de la institucionalidad de tales canales, y la efectividad de la atención ciudadana.

La **institucionalidad** se refiere a la existencia de una estructura sistémica y/o mecanismos formalizados que garanticen a la ciudadanía la comunicación y atención de la entidad fiscalizadora a través de canales oficializados al interior del organismo, que pueden incluir: una oficina, área específica o ventanilla de atención; personal especializado para el contacto con la ciudadana; una casilla de correo electrónico, así como una línea telefónica de consultas.

#### 4. Canales de atención a la ciudadanía

INDICADOR	SUBINDICADOR	COMPONENTES
a) Canales de atención a la ciudadanía	i. Institucionalidad	Estructura sistémica y/o mecanismos formalizados de contacto y atención ciudadana: oficina/área encargada de gestionar las iniciativas de participación ciudadana y generar contacto con la sociedad civil, personal especializado, contacto por distintos canales ( <i>mail</i> , teléfono).
	ii. Efectividad de la atención	Modo en que la entidad responde a las consultas ciudadanas: la entidad responde de modo +/- inmediato y/o +/- directo a las consultas vía virtual, telefónica o contactando al interesado directamente con la persona/área de la entidad que podrá responder a su inquietud; o el personal del organismo toma nota de los datos del solicitante para que sea contactado eventualmente, o bien éste deberá intentar retomar la comunicación en otra instancia.

En tanto la entidad incorpore más canales -y más personalizados- para atender a consultas, se estará facilitando en mayor medida el contacto con la ciudadanía, pero ello no se traduce necesariamente en un funcionamiento efectivo de estos mecanismos. Por ello, se contempla también el modo en que la entidad responde -más/menos activa y eficientemente- a las inquietudes y/o solicitudes. Puede suceder que el organismo las resuelva de manera inmediata, ya sea vía telefónica, virtual o contactando al interesado directamente con la persona/área de la entidad que podrá responder a su inquietud. También puede ocurrir que la entidad tome nota de la consulta y solicite los datos de contacto del interesado para comunicarse con él eventualmente; o sólo le indique en qué momento éste deberá volver a contactarse con el organismo para obtener una respuesta.

Del modo en que se administra la respuesta se deriva no sólo la efectividad del mecanismo, sino que en ello se revela también la vocación que tenga el organismo de generar lazos de reciprocidad con la ciudadanía y posicionarse como un ente abierto a la sociedad.

