

Principio transversal que implica el control fiscal y contribuye a la generación de valor público*

PUNTOS DE VISTA



Resumen

Como lo reconoce la comunidad mundial de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), uno de los principales retos es promover ante los diversos grupos de interés y, con especial relevancia, ante la ciudadanía en general una mejor comprensión de las funciones y las tareas del control fiscal como servicio relevante para la sociedad y, desde luego, sobre la contribución a la generación de valor público en los respectivos

(*) Ponencia base elaborada por la Contraloría General de Costa Rica, Coordinadora del Tema Técnico N° 4, con ocasión de la xxiii Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs), realizada en Santiago de Chile, Chile, entre los días 8 y 12 de diciembre del año 2013.

países, en tanto marque la diferencia en la vida de los ciudadanos y las ciudadanas.

Tomando en consideración las especificidades legales, organizacionales y de realidad nacional, todas las EFS deberían conocer, fijar metas, medir, informar y aprender sobre el valor o beneficio que aportan a la sociedad, es decir, el valor público que generan. Lo anterior conduce a mantener una mejora continua de las capacidades y, por ende del aporte al fortalecimiento de la legitimidad del orden institucional frente a los objetivos compartidos por toda nación, de subsistir y progresar con grados crecientes de desarrollo inclusivo y sostenible, así mismo la dignidad y el bienestar para las personas que la conforman.

El presente documento tiene como objetivo evidenciar la relevancia de la participación ciudadana como principio transversal que impacta en el control fiscal y contribuye con la generación del valor público. De tal manera que las EFS la asuman como una realidad inserta dentro del contexto del sistema democrático en el cual operen y en consecuencia propicien las acciones necesarias de frente a la Declaración de Asunción, relativa a los Principios sobre Rendición de Cuentas del año 2010, en aras de contribuir a que la ciudadanía ejerza adecuadamente su derecho de pedir cuentas a los gestores públicos.

Introducción

Ya desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 los revolucionarios franceses tenían claro que: “todos los ciudadanos tienen el derecho de verificar por sí mismos [...] la necesidad de la contribución pública [...] y vigilar su empleo [...]” (artículo 14) y el conocido postulado de que “la sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público sobre su administración” (artículo 15).

Fue el desarrollo de la institucionalidad pública, así como la necesidad de un mejor y mayor control sobre el tesoro público, lo que históricamente llevó a la creación de las entidades de fiscalización superior en todos los países del mundo.

No obstante, la complejidad, el alcance y el impacto de los asuntos que conduce la administración de los recursos públicos, y por ende del control (externo e interno) del erario rebasa la capacidad de acción aislada de los ámbitos e instituciones dedicados a ejercer fiscalización en esa materia.

Asimismo, actualmente asistimos a una revaloración del protagonismo ciudadano y de su derecho a tomar parte en el control social, lo cual exige abandonar toda pretensión de actuar de manera aislada frente a esa realidad, lo cual sería no solo irresponsable frente a los deberes cívicos, sino además contrario a los derechos y a los deberes de las sociedades, para garantizar el bienestar de las personas que las conforman.

Lo anterior evidencia el cambio que a nivel mundial se ha venido gestando en cuanto a una nueva cultura social, con un creciente interés de la ciudadanía por incidir, tanto individual como colectivamente, en los asuntos públicos. Este principio de participación ciudadana, en muchos casos consagrado constitucionalmente, propicia por parte de la sociedad civil una exigencia más activa en la demanda de servicios públicos de mayor calidad, un uso más eficiente de los recursos administrados por las instituciones gubernamentales y una gestión pública transparente e inmersa en procesos efectivos de rendición de cuentas.

En este contexto, vale resaltar que la participación ciudadana constituye un elemento medular en el ejercicio democrático. Precisamente, su fundamental importancia radica en el hecho de que no podría existir democracia sin participación¹, posibilitando a la sociedad civil intervenir en las actividades públicas y, por consiguiente, transformarse en un instrumento de control social que contribuya con el logro de una gestión pública eficiente y eficaz.²

1 Salazar, 2007. Tomado de Comisión para el Mejoramiento de la Administración de la Justicia. CONAMAJ. San José. Costa Rica.

2 Esquivel y León. Tomado de Comisión para el Mejoramiento de la Administración de la Justicia. CONAMAJ. San José. Costa Rica.

Ante este panorama resalta la especial vocación de servicio de las EFS, dado que su razón de ser es contribuir con la buena marcha de las dependencias públicas, de manera que los servicios que ellas brindan a la ciudadanía se presten en un marco de gobernanza pública eficaz, aumentando la eficiencia de la administración, mejorando los resultados de desarrollo y luchando contra la corrupción, mediante la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas, fomentando con ello la confianza en la institucionalidad pública.

La comprensión y la aceptación por parte de las EFS acerca de la relevancia de la participación ciudadana en la fiscalización de los recursos públicos, implica desafíos en su accionar, muchos de los cuales parten de la generación de cambios culturales que le amplíen su perspectiva en función de las exigencias y las adaptaciones de todo tipo que el entorno le demanda.

Para ello, es fundamental crear y/o perfeccionar mecanismos que propicien unas relaciones más cercanas entre las EFS y la ciudadanía para producir un mutuo y fructífero fortalecimiento, tanto de la EFS como de la sociedad civil, en relación con sus propias capacidades y prácticas, en aras de incidir positivamente en el fortalecimiento del sistema de control público como un todo.

En ese contexto, el presente documento concibe la participación ciudadana como un principio transversal que impacta el control fiscal y contribuye a que este genere un mayor valor público o beneficio del que se obtendría, si no se aprovecharan las sinergias con la ciudadanía. Lo anterior, en procura de potenciar el alcance, la oportunidad y la efectividad del control fiscal sobre el uso de los recursos públicos y el ejercicio del derecho ciudadano al control social.

En este sentido, el abordaje de este tema técnico se complementa con otros generados por la INTOSAI, así como por la OLACEFS, y que en la práctica requieren de esa visión integral transversal, en temas tales como la creación de capacidades de las EFS, la generación de valor o beneficio del control fiscal, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

La participación ciudadana como principio transversal al control fiscal

El calificativo de **principio** con el cual se valora aquí la participación ciudadana, refiere a la acepción de este vocablo como “norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta” (Real Academia Española, 2003). Es decir, el control fiscal debe contar entre sus fundamentos con la participación ciudadana, porque como lo reconoce la comunidad mundial de EFS “Con sus responsabilidades de independencia, profesionalidad y fiabilidad, las EFS reúnen unas condiciones únicas en su género para servir al público, promoviendo la gobernanza pública eficaz, aumentando la eficiencia de la administración pública, mejorando los resultados de desarrollo, luchando contra la corrupción y fomentando la confianza en el gobierno. En cuanto al escrutinio público, las EFS tienen un papel muy importante y pertinente que desempeñar. Al hacer públicos sus informes, dan transparencia a las acciones del gobierno para los ciudadanos; y al hacerse eco de las legítimas preocupaciones de los ciudadanos, la sociedad civil y el sector privado ayudan a fomentar la confianza del público”.³

... las EFS tienen un papel muy importante y pertinente que desempeñar. Al hacer públicos sus informes, dan transparencia a las acciones del gobierno para los ciudadanos; y al hacerse eco de las legítimas preocupaciones de los ciudadanos, la sociedad civil y el sector privado ayudan a fomentar la confianza del público.

3 Prácticas efectivas de la cooperación entre las EFS y los ciudadanos para aumentar la rendición de cuentas pública. Informe del 21º Simposio de Naciones Unidas/Intosai sobre Auditoría Gubernamental, Viena, 2011.

En virtud de lo anterior, la participación ciudadana puede concebirse como transversal a la fiscalización superior en cuatro sentidos principales:

- a) **Como insumo:** porque la necesidad y la demanda ciudadana de obtener y hacer valer sus derechos y deberes es común a todas las sociedades, aun cuando su realidad contextual difiera entre países por las particularidades estructurales de cada uno (históricas, políticas, institucionales, legales, económicas, sociales, culturales, geográficas, demográficas, tecnológicas, entre otros); y porque en razón de ese amplio alcance de su presencia e intereses, la ciudadanía puede aportarle, y de hecho le aporta, insumos clave al control fiscal para activar sus mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas.
- b) **Como herramienta de enfoque multidimensional del control:** porque con la incorporación del componente de la participación ciudadana en la fiscalización superior, aunque de manera incipiente, los paradigmas han iniciado un proceso de transformación, procurando que el ejercicio del control trascienda el enfoque meramente economicista, en el que se privilegian los factores económicos/presupuestarios por encima de los sociales. Con la inclusión de esta perspectiva se ha evidenciado un novedoso interés ciudadano en el funcionamiento de las instancias públicas, reflejado a la vez en mayor cantidad de denuncias ante los diferentes entes de control, así como en la incorporación de la ciudadanía en diversos foros de discusión, observación y fiscalización sobre los asuntos de la gestión pública, procurando potenciar no solo el cumplimiento del buen manejo de los recursos financieros públicos, sino también la defensa y la consolidación de los derechos sociales.
- c) **Como agente legitimador:** porque la calidad del desempeño de las EFS es un tema de interés fundamental para la ciudadanía que puede apuntalar o cuestionar la existencia misma de las EFS, es decir, la justificación o legitimidad de su existencia basada, más que en una constitución o ley, en su propio desempeño, considerando la misión que deben cumplir las EFS en la sociedad,

en términos de control sobre el manejo de los recursos públicos y su incidencia en el bien común, aun cuando esta misión en cada país se ejecute con las singularidades del caso.

- d) Como mecanismo de perfeccionamiento del sistema democrático de la cual las EFS forman parte:** porque una democracia que se precie de auténtica y madura ha de promover distintos mecanismos de involucramiento de los ciudadanos en aras de que estos ejerzan, por derecho propio, su insustituible papel en el control social del uso correcto, eficiente, eficaz, económico, equitativo, ético y ecológicamente sostenible de los fondos públicos, propiciando el desarrollo de una ciudadanía cada vez más informada, consciente, activa, organizada y corresponsable en sus interacciones con la institucionalidad pública en general y con las EFS en particular, en virtud de que la hacienda pública le pertenece al pueblo como soberano.

Como principio transversal, la participación ciudadana impacta de manera positiva en el control a cargo de las EFS, en tanto que, a partir de una actuación independiente, objetiva, imparcial, abierta y cercana con la sociedad civil, cada EFS fomente la confianza de la ciudadanía.

A partir de la cooperación mutua entre las EFS y la ciudadanía, los órganos de control logran, no solamente difundir el trabajo realizado, sino también encauzar con mayor eficacia las actividades que la fiscalización superior conduce, fortaleciéndose de ese modo el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas.

En este sentido, las EFS pueden contar con el apoyo y las exigencias ciudadanas las cuales estarán centradas en cumplir de la mejor manera posible un servicio público efectivo de frente a las necesidades de la ciudadanía.

La idea es simple: solo un ciudadano bien informado de los asuntos públicos puede comprometerse con el desarrollo político y social de su país. Igualmente, solo un Gobierno radicalmente transparente puede ofrecer a la ciudadanía suficientes datos de su gestión, que

Solo un ciudadano bien informado de los asuntos públicos puede comprometerse con el desarrollo político y social de su país. Igualmente, solo un Gobierno radicalmente transparente puede ofrecer a la ciudadanía suficientes datos de su gestión, que permitan generar opinión y participación con conocimiento de causa y criterio.

permitan generar opinión y participación con conocimiento de causa y criterio.⁴

Esta premisa resulta esencial y conduce a cambios fundamentales por parte de las EFS, en cuanto a la promoción de una cultura participativa inherente a su accionar estratégico y cotidiano. De esta forma, es posible lograr una mayor comprensión de las necesidades e intereses ciudadanos con miras a lograr fortalecer la implementación de mecanismos que permitan una participación efectiva a partir de la disponibilidad de información completa y oportuna, para el robustecimiento de los espacios e instancias de participación y la generación de estrategias para formar y consolidar un ciudadano con una clara conciencia cívica, que comprenda el poder de la participación, y asuma la corresponsabilidad en la formulación y la ejecución de las políticas públicas.⁵

Por su parte, la importancia de la participación ciudadana en el control fiscal ha sido resaltado en el ámbito de la OLACEFS, al incorporarse en la Declaración de Principios de Rendición de Cuentas de ese Organismo, concretamente en el principio seis, en el cual se plantea la relevancia del tema y la capacidad de la sociedad civil de organizarse para ejercer un control ciudadano, así como la responsabilidad de las EFS de establecer

4 Concha Gastón, Naser Alejandra Parra. Diana. El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

5 Ídem.

y fortalecer sus mecanismos y estrategias en procura de que la ciudadanía ejerza adecuadamente ese control social.

Lo que sucede es que se trata de un principio en expansión, que ha de concretarse dependiendo de la configuración legal e institucional propia del ordenamiento jurídico de cada país y de las prácticas de cada EFS, presentes en un determinado contexto histórico-cultural.

La participación ciudadana y el valor público del control fiscal

Para efectos del presente documento técnico, la medición del desempeño de una EFS se refiere a la ponderación del valor público o beneficio que genera el control fiscal.

En tal sentido, según la versión preliminar 3.0 *del Marco para la medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores* (en adelante MMD), las EFS tienen el objetivo general de **producir una diferencia en las vidas de los ciudadanos**.

Lo anterior subraya la particular vocación de servicio público de las EFS, tanto desde su rol como prestatarias de servicios a la ciudadanía como órganos garantes de la eficacia en la gestión pública de sus estados nacionales. En este contexto, es claro que las EFS están llamadas a generar mediante los servicios que prestan un valor público para sus clientes, en tanto que ese valor público contiene en sí mismo un conjunto de elementos interrelacionados que resultan esenciales y de especial relevancia para la ciudadanía, tales como el servicio, los resultados y la confianza en la adecuada gestión de los haberes públicos.

En cuanto al primero de los elementos citados, es importante resaltar que el servicio en sí mismo involucra la comprensión de lo que es valioso desde la perspectiva de los clientes y por consiguiente de la ciudadanía, lo cual implica para la EFS la tarea permanente de identificar y monitorear esas demandas ciudadanas, así como priorizarlas de acuerdo con los determinados ritmos, modalidades y posibilidades que se juzguen pertinentes, para finalmente transformar

La iniciativa para activar la participación ciudadana debe gestarse en la propia EFS, que a la vez requiere analizar sus procesos y productos a fin de que sean de fácil comprensión para la ciudadanía, en aras de incentivar y mantener despierto el interés colectivo en los asuntos públicos.

esas expectativas en procesos y servicios, procurando satisfacer esas necesidades mediante un equilibrio entre la calidad y el costo de su oferta.

La ética y la cultura institucional, así como la equidad, oportunidad y pertinencia en la prestación del servicio, son elementos que agregan valor a la oferta brindada por las EFS. De ese modo, al contar con conocimientos sobre las expectativas y demandas ciudadanas para la generación de esos servicios, se obtendrá un valor agregado, siempre que se desarrollen de cara a la satisfacción del interés colectivo.

En lo que respecta a los resultados, que constituyen el efecto perseguido con la prestación de los servicios, resulta particularmente valiosa la incorporación del esfuerzo conjunto entre EFS y ciudadanía en el proceso de construcción de los servicios, así como en el monitoreo, mejora y evaluación de los mismos.

Finalmente, el tercer componente mencionado es la confianza, y en ese elemento ninguna entidad pública, y por consiguiente ninguna EFS puede dar por sentada su legitimidad únicamente a partir de su marco jurídico, sino que se requiere construirla permanentemente, así como mantener e incrementar su credibilidad por medio de la eficiencia y la oportunidad en las tareas encomendadas, evidenciando independencia, ética e integridad en su gestión.

Para este propósito sirven mecanismos como las encuestas de opinión sobre el desempeño de las EFS, las políticas de gobierno abierto y la transparencia que practican, así como la información dada a la prensa para contribuir a generar opinión pública y crear el debate sobre los asuntos públicos que atañen a la colectividad.

Como puede apreciarse, la participación ciudadana, como eje transversal, puede impactar el control fiscal en todos o algunos de los procesos que ejecuta una EFS para la generación de sus resultados. Sin embargo, cada ente de control deberá valorar, de acuerdo con su realidad, la importancia de las exigencias a las que conduce la participación ciudadana, lo cual se adopta como complementaria al control fiscal. Para ello deberá priorizar ámbitos de acción, intercambiar experiencias, determinar tipos de relaciones según sus interlocutores, entre otros aspectos, que al ser aplicados fortalecerán la eficiencia en el servicio público, la transparencia, la lucha contra la corrupción, así como la promoción de un buen gobierno.

Por lo tanto, la iniciativa para activar la participación ciudadana debe gestarse en la propia EFS, que a la vez requiere analizar sus procesos y productos a fin de que sean de fácil comprensión para la ciudadanía, en aras de incentivar y mantener despierto el interés colectivo en los asuntos públicos. Este aspecto implica importantes desafíos para las EFS, los cuales deberán ser atendidos para que efectivamente se generen espacios de participación para el ejercicio de un rol más activo en la fiscalización del uso y destino de los recursos públicos, requiriéndose al menos considerar la calidad, disponibilidad y forma de información, la generación de espacios e instancias de participación, así como estrategias que permitan a la ciudadanía conocer y comprender la importancia de su participación en la formulación, ejecución y monitoreo de las políticas públicas en general y de las políticas, planes, programas y proyectos fiscalizadores en particular.

El sistema de controles en una democracia sería claramente incompleto, insuficiente y poco democrático si el ordenamiento jurídico y los órganos de control no abren sus puertas a la participación directa de la ciudadanía, para que esta pueda poner en conocimiento de las autoridades los hechos irregulares de los que tengan conocimiento

Instauración de mecanismos de participación ciudadana en el control fiscal

La importancia de la participación ciudadana ha sido objeto de reflexión en las distintas Asambleas de la OLACEFS, así como en el nuevo contexto internacional establecido. Al respecto, se pueden citar las recomendaciones del 21° Simposio de Naciones Unidas e INTOSAI sobre el establecimiento de las relaciones efectivas entre las EFS y la ciudadanía, así como la sistematización de las experiencias de vinculación con la sociedad civil desarrolladas por las EFS de la región latinoamericana en el periodo 2007-2012, las cuales fueron documentadas por la Comisión Técnica de Participación Ciudadana (CTPC). Valga decir que con ello la OLACEFS inició, por medio de esta Comisión, un proceso orientado a construir una nueva interpretación de la participación ciudadana en el control fiscal, así como la identificación de sus mecanismos de implementación.

Producto de este proceso reflexivo, la participación ciudadana en el control fiscal puede ser entendida como: *“La acción promovida desde las Entidades Fiscalizadoras Superiores por medio de los distintos mecanismos disponibles para que los ciudadanos, de manera directa o a través de sus organizaciones, se vinculen efectivamente al mejoramiento de la gestión pública y de la*

calidad del control institucional. Esta acción puede ser promovida en alianza con distintos sectores institucionales y sociales".⁶

De acuerdo con la anterior definición, la participación ciudadana conduce al desarrollo de mecanismos e instancias de cooperación y articulación, por medio de las cuales se facilita el ejercicio del control social. Precisamente y según la sistematización de buenas prácticas de acercamiento a la ciudadanía por parte de las EFS de OLACEFS, sistematizadas por medio de la CTPC⁷, los órganos de control superior de la región han enfocado sus esfuerzos alrededor de cinco ejes: 1. Promoción y atención de denuncias ciudadanas, 2. Formación y capacitación de la ciudadanía, 3. Participación ciudadana en el control institucional, 4. Información a la ciudadanía de la gestión y resultados del control institucional, 5. Sistemas de información para la fiscalización y el control social.

Mediante este documento técnico se comparte con la comunidad de la OLACEFS, la identificación de los principales mecanismos de participación ciudadana, de acuerdo con cada uno de esos cinco ejes, con la finalidad de que se establezca, a partir de ellos, una base de lenguaje común que facilite el intercambio de experiencias, así como la adopción de buenas prácticas entre las EFS de la OLACEFS, fortaleciéndose de ese modo la participación ciudadana.

1. Promoción y atención de denuncias ciudadanas

El sistema de controles en una democracia sería claramente incompleto, insuficiente y poco democrático si el ordenamiento jurídico y los órganos de control no abren sus puertas a la participación directa de la ciudadanía, para que esta pueda poner en conocimiento de las autoridades los hechos irregulares de los

6 Es importante destacar que las discusiones por parte de los miembros de la Comisión Técnica de Participación Ciudadana, en torno a la construcción de un nuevo concepto de participación ciudadana en el control fiscal permitió establecer una serie de atributos y condiciones a la participación ciudadana en el control fiscal, tales como un derecho y un deber ciudadano; la participación ciudadana como un proceso que facilita la organización comunitaria y el empoderamiento ciudadano; la participación ciudadana como un mecanismo para garantizar la transparencia, la legitimidad, el mejoramiento institucional y el buen gobierno. Así mismo, permitió determinar la naturaleza de la participación ciudadana como una actividad humana objetiva y subjetiva de transformación social para garantizar, a través de mecanismos plenamente establecidos, la transparencia de la gestión pública y el mejoramiento institucional.

7 Técnica de Participación Ciudadana. Participación Ciudadana en el Control Fiscal de la Organización Latinoamérica y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS). Buenas prácticas para el fortalecimiento de las EFS con la ciudadanía. Octubre, 2012.

que tengan conocimiento. De allí que la denuncia se considere un mecanismo de participación ciudadana en los asuntos que atañen al interés público, completamente compatible con el principio democrático, e incluso en algunos sistemas constitucionales se considera una especie del derecho fundamental de petición.

Este mecanismo de participación ciudadana en el control fiscal involucra el establecimiento de canales por medio de los cuales la ciudadanía puede poner en conocimiento del ente fiscalizador un hecho que se presume irregular, o incluso corrupto u oscuro, respecto al manejo de los recursos públicos, con el objetivo de que sea investigado.

La denuncia es un instrumento de control ciudadano de notorio interés público, que también se constituye en una de las herramientas de la evaluación de resultados, rendición de cuentas y responsabilización.

La puesta en marcha de este mecanismo implica, en algunos casos, el desarrollo de marcos normativos mediante los cuales se establezcan los requisitos para la respectiva recepción, trámite y respuesta oportuna al ciudadano sobre su denuncia, así como la obligatoriedad en los tiempos de resolución y de protección al denunciante⁸. De manera simultánea, este mecanismo requiere programas de divulgación, pues en la medida en que los ciudadanos conozcan el alcance, las responsabilidades, requisitos y beneficios de la denuncia podrán hacer uso eficiente del mismo.

La relevancia de la denuncia en el ámbito de la OLACEFS se evidenció al acogerse en la XXI Asamblea General las recomendaciones del 21° Simposio de las Naciones Unidas e INTOSAI de julio del año 2011, que incluían la denuncia como mecanismo necesario. Específicamente, en esa Asamblea General se recomendó fomentar la participación ciudadana, creando para ello los medios necesarios para recibir e investigar denuncias por incumplimiento y mala administración, así como sugerencias sobre la mejora de la gestión pública.

En ese sentido, la denuncia ciudadana constituye un insumo valioso a partir del cual se pueden realizar investigaciones para la planificación

8 Por ejemplo en el caso costarricense se cuenta con Ley General de Control Interno, Artículo 68 y la Ley N° 8292. • Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Artículo 8.

de los estudios de auditoría; además de facilitar información que conjuntamente con otros parámetros, permite identificar y valorar instituciones, cuya exposición al riesgo es relevante de considerar en el proceso auditor en pro del resguardo del buen uso de los recursos públicos y la detección de eventuales actos de corrupción.

A efecto de potenciar el impacto positivo de la denuncia en el fortalecimiento del control fiscal, se requiere que las EFS asuman plena conciencia de lo que implica su implementación, por ejemplo la necesidad de ajustar o fortalecer su estructura funcional, técnica y operativa, de tal forma que se amplíe la capacidad institucional para dar respuesta oportuna a la denuncia ciudadana, con miras a estrechar su relación con la ciudadanía, además de fomentar la credibilidad y la confianza en el órgano de control.

Otros ajustes pueden abarcar dimensiones que van desde la necesidad de contar con una unidad orgánica que atienda la denuncia, disponiendo para ello de personal con la formación y las competencias requeridas desde la óptica del proceso investigativo, así como la apertura de diversos canales de comunicación que le resulten de fácil acceso a la ciudadanía, tanto para que interponga sus denuncias como para monitorear el proceso de atención de las mismas, así como también la difusión acerca de la manera de tramitarlas.

Este último aspecto cobra especial relevancia, en tanto un ciudadano presente una denuncia responsable, acorde con el interés de protección de los recursos públicos y la búsqueda del bien común. Esta condición resultará imposible asegurarla en un ciento por ciento, en la medida en que haya acceso a la información de carácter público, de fácil comprensión a la ciudadanía, así como la existencia de procedimientos claros y comprensibles sobre el proceso de atención de denuncias. De esta manera se potencia la denuncia ciudadana como insumo importante para el control de los fondos públicos.

Asimismo, la calidad de la denuncia, como insumo para los procesos de investigación y fiscalización, es un atributo que se encuentra ligado no solo a la disponibilidad de la información a

que tenga acceso y proporcione el denunciante, sino también a la actitud de atenta escucha, interés manifiesto, capacidad de acogida, receptividad y adecuada asesoría que el personal de una EFS preste a la ciudadanía, para depurar la información valiosa y desechar aquella que no resulta de utilidad para esclarecer y verificar determinados hechos denunciados.

Las EFS debes también estar preparadas para dar explicaciones al denunciante sobre la admisibilidad de una denuncia, en función de la respecta esfera de atribuciones y demás criterios atinentes o bien sobre el resultado de la investigación, lo cual en algunos países constituye una manifestación del derecho fundamental. Es vital que la EFS no sea inerte ante las denuncias ciudadanas sino que las mismas sean atendidas y resueltas siempre en forma motivada, objetiva, imparcial e independiente. De ello dependerá la comprensión del denunciante ante el resultado de la investigación de su denuncia y la propia credibilidad de la EFS.

Las denuncias deben ser atendidas por las EFS en un plazo razonable, conforme con los parámetros de razonabilidad vinculados a la propia complejidad o simplicidad de los hechos que motivan la denuncia, sin tardanzas excesivas o injustificadas, lo cual incluye eventualmente informar al denunciante sobre los avances obtenidos y/o la etapa en que se encuentra el trámite, siempre que el propio denunciante haya señalado un lugar o medio de notificación. La información estadística sobre las denuncias debe ser presentada en forma periódica y abierta al escrutinio de cualquier interesado, al menos en cuanto al número de denuncias planteadas, el medio escogido para plantearlas, las entidades públicas cuyos funcionarios están presuntamente implicados y una agrupación por asuntos que denoten las materias objeto de denuncia.

Finalmente, es imperativo que las EFS establezcan novedosos y funcionales mecanismos de coordinación interinstitucional y sistemas de información compartida con otras entidades públicas, a fin de evitar duplicidades e ineficiencias en la atención de denuncias que son planteadas ante distintas instancias administrativas, así como para potenciar sinergias con autoridades judiciales

en aquellas denuncias susceptibles de generar la activación de investigaciones criminales y eventualmente procesos penales.

2. Formación y capacitación de la ciudadanía

Este mecanismo está orientado a desarrollar y/o fortalecer las competencias, capacidades y habilidades de la ciudadanía, individual u organizada, para ejercer el control sobre la gestión pública en cualquiera de sus formas, y en particular, sobre las regulaciones atinentes al uso, custodia y disposición de fondos públicos.

Al respecto, se ha encontrado como parte de las buenas prácticas sistematizadas en el ámbito de las EFS de la OLACEFS la necesidad de que en ese mecanismo se generen actividades que permitan identificar las necesidades de formación y capacitación por parte de funcionarios y funcionarias del sector público, incluidas las auditorías internas de las diferentes dependencias, así como personas y grupos organizados de la sociedad civil en temas relacionados con el control fiscal.

En la activación de este mecanismo cobra especial relevancia la coordinación que pueda lograrse con otras instituciones de control, a efectos de que la ciudadanía distinga el funcionamiento y alcance de cada una de ellas y en particular de la EFS, para que debidamente orientada acuda a la instancia competente para tramitar y resolver sus solicitudes de información, quejas, reclamos, sugerencias o denuncias.

En este sentido, la participación en ferias ciudadanas, así como las visitas a las comunidades constituyen prácticas efectivas que apuntan a una ciudadanía más informada sobre el accionar de los órganos de control. Por otra parte, recibir grupos de las comunidades en la propia EFS y explicar el rol y las funciones de esta puede ser de gran utilidad a los propósitos de la participación ciudadana.

Una de las premisas básicas para lograr la participación ciudadana es que los ciudadanos estén informados adecuadamente, sin embargo el reto de los procesos formativos implica un necesario y mayor acercamiento a las poblaciones, debiendo destacar la importancia de la población joven, en especial al sector de estudiantes de educación básica, a fin de contribuir en los

Una de las premisas básicas para lograr la participación ciudadana es que los ciudadanos estén informados adecuadamente, sin embargo el reto de los procesos formativos implica un necesario y mayor acercamiento a las poblaciones, debiendo destacar la importancia de la población joven, en especial al sector de estudiantes de educación básica

aprendizajes fundamentales del ejercicio ciudadano, de ser posible, por medio de los centros educativos, de manera que se contribuya en la formación de una ciudadanía comprometida con el desarrollo y bienestar de su comunidad e informada sobre el funcionamiento del Estado y los riesgos de la corrupción.

En este contexto, el desarrollo de acciones conjuntas de las EFS con otras entidades para aproximarse a los jóvenes estudiantes lo constituye la Autoridad Educativa del país, alianza con la cual se aseguraría para las nuevas generaciones la construcción de un sentido de pertenencia en una comunidad donde es posible deliberar con juicio crítico sobre lo público, la importancia del control social y la necesidad de afianzar el desarrollo de una cultura anticorrupción, que implica el desarrollo de valores relacionados con una gestión transparente y honesta.

Vale decir que un aspecto preponderante en los procesos de capacitación que atienden las EFS estriba en familiarizar a la ciudadanía con el uso y aprovechamiento óptimo de los sistemas de información sobre la gestión y fiscalización que se han colocado a disposición del público, gracias a la presencia web de la EFS y el acceso abierto que se proporciona a los mismos.

3. Participación ciudadana en los procesos de control institucional

Este mecanismo está orientado a facilitar la participación de la ciudadanía en diferentes formas y en diversas etapas del proceso auditor⁹. Entre estas acciones se puede citar en primera instancia la incorporación de insumos provenientes del mecanismo de denuncia ciudadana, pues como se indicó en el punto 1 de este apartado, la denuncia puede generar información para planificar los estudios de auditoría.

La convocatoria por parte de las EFS para escuchar las opiniones de expertos, grupos de interés —*stakeholders*— o especialistas externos en diversos temas de impacto nacional, proporciona información relevante que puede direccionar la fiscalización hacia temas estratégicos y de interés ciudadano, en combinación con la lectura permanente y sistemática del entorno, que obligatoriamente debe realizar cada EFS, dada la dinámica que envuelve al sector público y los retos sociales a los que conduce.

Asimismo, la realización de encuestas y otros tipos de sondeos dirigidos a la ciudadanía y al Congreso constituyen acciones que permiten recabar opiniones y sugerencias que podrían direccionar o fortalecer el proceso de auditoría.

La puesta en ejecución de otro tipo de actividades relacionadas con este mecanismo requiere de un proceso institucional a partir del cual, de acuerdo con la realidad de cada EFS, se logren definir y difundir claramente los protocolos, formularios y demás medios que se hayan puesto al alcance de la participación ciudadana y del control institucional, incluidos los ámbitos, los roles, formas de actuación permitidas, los mecanismos de contacto, colaboración y coordinación, así como los límites a los que están sujetos los actores participantes, además de una regulación clara de los espacios abiertos al ciudadano durante las distintas fases del proceso de control institucional.

4. Información a la ciudadanía de la gestión y resultados del control institucional

Este mecanismo se orienta a mostrar ante los ciudadanos los resultados de la gestión institucional del control, por medio de

9 Naciones Unidas. INTOSAI. Prácticas efectivas de la cooperación entre las EFS y los ciudadanos para aumentar la rendición de cuentas pública. Informe del 21º Simposio Naciones Unidas/INTOSAI sobre auditoría gubernamental. Viena. Del 13 al 15 de julio de 2011.

ejercicios de rendición de cuentas realizadas por las EFS, las cuales implican el diseño de estrategias innovadoras en lenguajes y formas comunicativas de fácil acceso. El desarrollo de este mecanismo requiere de un alto grado de creatividad y apertura de las EFS para mostrar los resultados del control institucional a los ciudadanos y someterlos al escrutinio público.

En cuanto a la información pública existe una marcada aceptación de que su libre acceso es una condición clave, que permite una amplia participación ciudadana en los asuntos de interés público¹⁰, y configura un derecho fundamental que las EFS como autoridades públicas no solo deben respetar, sino también promover y garantizar. Lo cierto es que se requiere que esa información contenga una serie de características, que de manera clara las recoge el cuarto principio de la Declaración de Asunción¹¹, al establecer que debe ser confiable, relevante, clara, accesible, comprensible, completa, oportuna, útil y por supuesto pública para la ciudadanía.

Es importante señalar que los resultados de las auditorías forman parte de la información que debe suministrar la EFS, tal y como ha sido desarrollado por la normativa internacional, a nivel de principios y de buenas prácticas¹², lo cual abarca tanto su comunicación al parlamento u otro organismo público competente como a la propia administración y su respectiva difusión a la ciudadanía en general.

Para potenciar este último aspecto, se requiere que las EFS desarrollen medios innovadores y eficaces, que permitan la cobertura hacia diferentes segmentos de la ciudadanía, mediante el impulso de estrategias claras de comunicación que generen productos e incluso actividades divulgativas particulares acordes con determinadas características, según el público meta al cual se dirigen.

En ese sentido, la experiencia emprendida por la EFS de Costa Rica¹³ ha permitido generar una estrategia de comunicación que

10 Rivera Nohemy. Acceso a la información y rendición de cuentas: la auditoría social como vía para el buen gobierno. 2007.

11 Olacefs, Declaración de Asunción: Principios de Rendición de Cuentas, 2009.

12 Al respecto se puede consultar: Intosai, Declaración de México sobre Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2007, así como Intosai, Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas: Principios y buenas prácticas, ISSAI 21, 2010, ISSAI 20.

13 Iniciativa TPA. Buenas prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en las EFS de América Latina. Costa Rica. Transparencia y generación de información

abarca diversos grupos: la administración, la Asamblea Legislativa (diputados y asesores), medios de comunicación colectiva, funcionarios de la CGR-CR, Unidades de Prensa de la Asamblea Legislativa, entidades fiscalizadas y Casa Presidencial, así como organizaciones externas de interés institucional.

Como parte de la información a transmitir se han diseñado diversos productos, tales como los boletines de prensa, los cuales resumen los hallazgos de la fiscalización realizada y sus disposiciones principales. Además, se adjunta el documento completo del producto de fiscalización, así como un audio mp3 y un video de alta definición, con una declaración que resume los resultados, presentada por la autoridad del área de fiscalización que emitió el informe.

Estos recursos se pueden adquirir por medio del sitio web de la CGR: <http://www.cgr.go.cr/sistemasconsulta.html>.

En este contexto, no cabe duda de la importancia de que las EFS cuenten con una estrategia de comunicación que facilite el vínculo, tanto del control institucional como del control ciudadano, de tal forma que se propicie la difusión correcta y clara de los informes contralores, así como también el posicionamiento con una imagen positiva del trabajo institucional y la formación de la ciudadanía en temas propios del funcionamiento de una EFS.

La promoción efectiva de la participación ciudadana como mecanismo que impacte en el control fiscal, contribuye a la generación de valor público y el derecho ciudadano al control social, conduce a la vez la adopción de mecanismos institucionales que faciliten y potencien esa vinculación, según la realidad y el contexto en que cada EFS se desarrolle,

5. Sistemas de información para la fiscalización y el control social

Este mecanismo se basa en el uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación. Consiste en habilitar canales de doble vía por donde fluya información entre las EFS y la ciudadanía. Al respecto, tal como ha sido planteado en el cuarto principio de la *Declaración de Asunción*, las EFS deben promover un uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación para brindar acceso a los datos de carácter público.

Además de potenciar la participación ciudadana, los sistemas de información fortalecen la transparencia y la rendición de cuentas. No obstante, requieren marcos regulatorios que determinen la responsabilidad en la administración de la información y sus sistemas, un lenguaje común o estandarizado, así como la oportunidad, calidad, comparabilidad y publicidad de los datos que contienen.

Adicionalmente, es necesario procurar un lenguaje sencillo, con el fin de optimizar el uso de la información como elemento primordial para promover la participación ciudadana.

Conclusiones

Tanto la democracia como la confianza en la gestión pública se ven fortalecidas a partir de un control fiscal eficiente, oportuno y transparente, que desde la vocación de servicio propia y específica de las EFS genere valor público y sea complementado por una efectiva participación ciudadana en la fiscalización sobre el uso y la gestión de los recursos públicos.

La promoción efectiva de la participación ciudadana como mecanismo que impacte en el control fiscal, contribuye a la generación de valor público y el derecho ciudadano al control social, conduce a la vez la adopción de mecanismos institucionales que faciliten y potencien esa vinculación, según la realidad y el contexto en que cada EFS se desarrolle, siempre teniendo presente el rol fundamental de que esa participación se ejerce para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública, considerando para ello al menos

los cinco ejes comunes expuestos en este documento, los cuales permitirán construir una base común para compartir experiencias y buenas prácticas en este importante tema.

En ese sentido, se requiere de voluntad institucional para moldear aún más la cultura organizacional de las EFS. En cuanto a su apertura real a los procesos de participación ciudadana, no se puede hablar de este concepto si no se instauran canales de comunicación que vinculen de forma directa a las EFS con la ciudadanía, si no se escuchan sus propuestas, si no se atienden de manera efectiva sus demandas, si las EFS no disponen de sistemas de información que permitan interactuar con la ciudadanía y brindarle información que amplíe su conocimiento y le permita cumplir con su deber ciudadano de exigir cuentas a las instituciones públicas.

La participación ciudadana como eje transversal de las acciones de las EFS requiere también del diseño de un arreglo institucional (estructura, procedimientos) que asegure que la gestión interna de la EFS está abierta a la incidencia ciudadana. Esto significa un esquema de trabajo hacia adentro de la institución (formulación de sus planes estratégicos, el enfoque e interés del control, la definición de canales de transparencia y rendición de cuentas sobre sus propios recursos) y una estrategia hacia afuera, en la promoción de mecanismos que permitan el ejercicio del derecho a vigilar la gestión pública y de recoger insumos que fortalezcan los resultados de la fiscalización superior.

El compromiso de vincular la participación ciudadana como parte del control institucional supera con creces una visión instrumental de la gestión pública y da cuenta de una postura de defensa y promoción de los valores democráticos. En ese sentido, el enfoque del control que despliegan las EFS debe definir de entrada si la fiscalización de la gestión pública que realizan se limita a la verificación del cumplimiento de una serie de indicadores de provisión de servicios, o si realmente procura evidenciar la relación entre el Estado como administrador de los bienes públicos en su deber de promover mejoras sostenidas en la calidad de vida de sus asociados, que incluyan el equilibrio entre las fuerzas de poder enfrentadas en todos los escenarios sociales. De ahí

que la incidencia de la comunidad desde la formulación misma del plan estratégico del control institucional que realiza la EFS, permite validar desde el origen los resultados que luego se presentarán a la sociedad, cumpliendo con el principio de promover y permitir la participación en todos los momentos del ciclo administrativo interno de la EFS.

Según la normatividad de cada país, la apertura de las EFS a la participación incluye también la promoción de procesos de control y seguimiento ciudadano en la ejecución de los recursos misionales de la EFS, esto para promover desde la transparencia interna las prácticas de transparencia que se espera desplieguen los sujetos de control. En otra dimensión relacionada directamente con esta premisa, dentro de la evaluación que realizan las EFS de la gestión pública, bien pueden incluirse líneas de auditoría que hagan seguimiento al cumplimiento de los principios democráticos en el interior de las instituciones vigiladas, en las que se verifique la existencia, la implementación y las posibilidades de incidencia que tiene la ciudadanía en la gestión general de los Estados. Con esta aproximación, la valoración de la EFS también puede aportar en la mejora sostenida del modelo democrático, fortaleciendo los mecanismos jurídicos existentes y promoviendo movilización social para la creación de nuevos espacios.

De acuerdo con lo expuesto, se considera importante que en las EFS que integran la OLACEFS se conciba la participación ciudadana como principio transversal que impacta el control fiscal desde tres ópticas: como los insumos que la ciudadanía puede aportar, como agente legitimador del accionar de las EFS y como mecanismo de perfeccionamiento del sistema democrático del cual la EFS forma parte.

Bibliografía

Comisión Técnica de Participación Ciudadana de la OLACEFS (2012). *Manual de buenas prácticas de acercamiento a la ciudadanía*.

Comisión Técnica de Participación Ciudadana de la OLACEFS (2012). *Resumen diagnóstico de buenas prácticas de acercamiento a la ciudadanía*.

Contraloría General de la República de Costa Rica (2011). *Manual General de Fiscalización Integral*.

Esquivel, Max y León, Carlos (2007). Participación ciudadana en el sistema de administración de justicia en Costa Rica. Tomado del sitio oficial de la Comisión para el Mejoramiento de la Administración de Justicia de Costa Rica (CONAMAJ). En: (<http://www.conamaj.go.cr/index.php/proyectos/participacion/14-ppc/48-definicion>).

Fundación Instituto para Sociedades Abiertas (OSI) e Instituto del Banco Mundial (WBI) (2011). *Diagnóstico sobre Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas de las Entidades de Fiscalización Superior, Iniciativa Transparencia, Participación Ciudadana y Accountability*, a cargo de diversos centros de investigación privados y públicos de la región.

IDI-OLACEFS (2009). *Marco de Referencia para la DNDC utilizada en la II Reunión de Revisión del proyecto de DNDC*. Uruguay.

INTOSAI (2013). *Marco para la medición del desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, versión preliminar 3.0*. Grupo de Trabajo de Valor y Beneficio de las EFS.

INTOSAI (2011). *Prácticas efectivas de la cooperación entre las EFS y los ciudadanos para aumentar la rendición de cuentas pública*. Simposio Naciones Unidas/INTOSAI, Viena, 2011.

Naser, Alejandra; Concha, Gastón y Parra, Diana (s. f.). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Real Academia Española (2003). *Diccionario de la lengua española*. Madrid, España.

Salazar, Roxana (2007). *Manual sobre participación ciudadana. Serie: Ejercemos nuestros derechos*. Tomado del sitio oficial de la Comisión para el Mejoramiento de la Administración de Justicia de Costa Rica (CONAMAJ). En: (<http://www.conamaj.go.cr/index.php/proyectos/participacion/14-ppc/48-definicion>).