



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ENTIDADES
FISCALIZADORAS: EL CASO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA
REPÚBLICA DE CHILE**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTION Y POLITICAS PÚBLICAS**

CAROLINA ANDREA CARRIÓN DIAZ

**PROFESOR GUIA:
GLORIA CUNILL GRAU**

**MIEMBROS DE LA COMISION:
MARÍA PÍA MARTIN MUNCHMEYER
FELIPE LEYTON NAVARRO**

**SANTIAGO DE CHILE
Diciembre 2015**

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ENTIDADES FISCALIZADORAS: EL CASO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE

En los últimos años, el concepto de participación ciudadana se ha ido internalizando en los países de Latinoamérica, es así como éstos han manifestado su intención de incorporarla a la gestión pública, ya sea a través de la modificación y/o creación de normativas y/o la implementación de diversos mecanismos de participación que le permitan a la ciudadanía influir en las decisiones públicas. Lo anterior, cobra relevancia ya que diversos autores han reconocido que la participación ciudadana es uno de los conceptos fundamentales en los regímenes democráticos.

Las Entidades de Fiscalización Superior, EFS, no se han mantenido al margen de esta tendencia y han reconocido su importancia y los beneficios que se pueden obtener, no obstante, este proceso no ha sido sencillo, dado que además de significar un cambio cultural importante en relación a cómo históricamente se han hecho las cosas en este tipo de instituciones, ha implicado durante años el desarrollo y difusión de orientaciones técnicas y buenas prácticas en torno a esta materia, y aun así, la implementación de mecanismos de participación en las EFS, se ha materializado con lentitud. En este contexto, el presente estudio de caso tiene como objetivo general “Construir un índice de participación ciudadana aplicable a las Entidades de Fiscalización Superior y analizar la situación actual de la Contraloría General de la República de Chile respecto a otros países de la región”.

El índice desarrollado, está compuesto por tres dimensiones (Normativa de transparencia y participación aplicable a la EFS; Mecanismos de participación ciudadana en la EFS y; Fomento de la participación ciudadana en la EFS), las que responden a una relación de causas y efectos entre sí. Luego, de la aplicación del aludido instrumento en los 4 países seleccionados (incluyendo Chile), se desprende que –en general- las EFS evaluadas tienen implementados pocos mecanismos de participación ciudadana de tercer nivel, es decir, que impliquen participación directa de la ciudadanía en los procesos de fiscalización. Asimismo, se concluye que si bien la EFS de Chile ha tenido avances en torno a esta materia, se encuentra en un nivel de implementación “bajo”, resultado que no parece concordante con las intenciones que ha manifestado públicamente esta institución.

Finalmente, se recomienda a la EFS Chilena, para avanzar a un nivel de desarrollo superior, incorporar mecanismos de participación ciudadana de tercer nivel, trabajar de manera constante en la capacitación de sus funcionarios para que visualicen sus beneficios, apoyar integralmente el proceso de cambio institucional que implica introducir más mecanismos de participación, capacitar a los ciudadanos respecto a los límites y alcances de las atribuciones de la Contraloría.

Tabla de Contenido

1. Introducción	Pág 5 – 10
1.1. Antecedentes que fundamentan el problema	5 – 7
1.2. Objetivos	8
1.3. Aspectos metodológicos	8 – 10
2. Desarrollo de conceptos relacionados a la participación ciudadana y/o que justifican su relevancia	11 – 36
2.1. Democracia, rendición de cuentas y participación ciudadana	11 – 15
2.2. Participación ciudadana en las entidades de fiscalización superior	15 – 18
2.3. Condiciones para la implementación de mecanismos de participación	18 – 29
2.4. Normativa de participación en las entidades de fiscalización superior	30 – 36
3. Vinculación de la Contraloría General de la República de Chile con la participación ciudadana	37 – 51
3.1. Descripción de rol de la Contraloría General de la República en Chile	37
3.2. Reconocimiento por parte de la CGR, de la importancia de las partes interesadas externas	37 – 39
3.3. Contexto normativo y mecanismos de participación en la Contraloría General de la República Chilena	39 – 51
4. Experiencia internacional comparada al primer semestre 2014	52 – 66
4.1. Antecedentes por país	58 – 66
5. Análisis de aplicación del índice	67 – 72
6. Conclusiones y recomendaciones para la EFS Chilena	73 – 75
6.1. Conclusiones generales sobre los hallazgos de la investigación	73 – 74
6.2. Recomendaciones para la Contraloría General de la República de Chile	75
Glosario	76
Biblioteca	77 – 78
Anexo A	79

Índice de Figuras y Cuadros

	Pág
Figura N°01 Información y Transparencia	17
Cuadro N°01 Niveles de incorporación de la participación ciudadana	20
Cuadro N°02 Prácticas y mecanismos de participación	21
Cuadro N°03 Iniciativas	24
Cuadro N°04 Resumen Mecanismos de Participación en las Entidades de Fiscalización Superior	28
Cuadro N°05 Evolución de la normativa internacional de Participación Ciudadana	34 – 35
Cuadro N°06 Mecanismos de Participación en la CGR	40
Cuadro N°07 Estadísticas de atención de denuncias	44
Cuadro N°08 Efectividad del mecanismo: tratamiento otorgado a las denuncias ingresadas	45
Cuadro N°09 Estadísticas de sugerencias de fiscalización	48
Cuadro N°10 Efectividad del mecanismo: tratamiento otorgado a las Sugerencias de Fiscalización ingresadas	49
Cuadro N°11 Selección de países para análisis Comparado	53
Cuadro N°12 Dimensiones para el análisis comparado de la realidad Latinoamericana	56 – 57
Cuadro N°13 Aplicación de índice a la EFS de Colombia	60
Cuadro N°14 Aplicación de índice a la EFS del Salvador	62
Cuadro N°15 Aplicación de índice a la EFS de Perú	64
Cuadro N°16 Aplicación de índice a la EFS de Chile	66
Cuadro N°17 Tabla de puntuación de la aplicación del índice	67
Cuadro N°18 Resumen de mecanismos	68
Figura N°02 Pasos para incorporar la participación ciudadana	70

1. INTRODUCCIÓN

La vinculación de la ciudadanía en los asuntos públicos se ha incrementado en los últimos años en América Latina, región donde los grupos organizados de la sociedad civil se han multiplicado, demandando una participación directa en las decisiones que impactan en el desarrollo nacional y su calidad de vida. Eventos clave como los procesos democratizadores latinoamericanos, iniciados hacia finales de los ochenta, han fortalecido la capacidad organizativa de la sociedad civil y la apertura del Estado a escuchar la voz del interés colectivo (Aguillar & Roldán, 2015)

La participación ciudadana en las Entidades de Fiscalización Superior¹ (EFS), se refleja en dispositivos de cooperación y de articulación que permiten a los ciudadanos ejercer un control activo sobre el Estado y el uso de recursos públicos (ONU/INTOSAI, 2013).

Hoy en día existe una revaloración del protagonismo ciudadano y de su derecho a tomar parte en el control social, todo lo cual exige abandonar toda pretensión de actuar de manera aislada frente a esa realidad. Esto se evidencia en el cambio que a nivel mundial se ha venido gestando en una nueva cultura social con un creciente interés de la ciudadanía por incidir, tanto individual como colectivamente, en los asuntos públicos (Zuñiga, 2013).

1.1. Antecedentes que fundamentan el problema

Incorporar la participación ciudadana en el quehacer del Estado chileno, parece ser, a simple vista, una moda que se apodera de las administraciones de los países Latinoamericanos, siendo centro habitual de discursos e iniciativas de toda índole. Un ejemplo de forma de participación ciudadana emergente en Chile, es el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil- COSOC- que corresponde a un órgano de participación ciudadana en la gestión municipal, compuesto por representantes de juntas de vecinos y otras organizaciones sin fines de lucro de la comuna, cuyas principales funciones son la revisión de la gestión municipal, emitir opinión sobre temas de su interés, solicitar al consejo municipal que se pronuncie de determinados temas, etc.²

El nacimiento de la participación ciudadana puede verse explicado con el fomento de la democracia, que a un nivel histórico latinoamericano de las últimas

1 Las entidades fiscalizadoras superiores (EFS o SAI) son órganos públicos encargados de fiscalizar la regularidad de las cuentas y gestión financiera públicas. En ocasiones también se les asignan funciones jurisdiccionales, para juzgar y hacer efectiva la denominada responsabilidad contable.

2 Otra forma de participación ciudadana es a través de las Organizaciones No Gubernamentales-ONG- las cuales, tal como su nombre lo indican, corresponden a organizaciones civiles independientes del Estado y, que actúan en forma coordinada para intervenir en el funcionamiento de éste. Las ONG pueden participar en la Administración del Estado utilizando los mismos mecanismos que la ciudadanía en general.

décadas (posterior a 1974), los regímenes autoritarios se transformaron en la forma común de administrar los estados, sobreviniendo luego una ola democratizadora, o tercera ola, lo que dio paso a regímenes democráticos (Corzo, 2011). En efecto, en Latinoamérica, existe una clara tendencia hacia la democracia participativa, esto se puede verificar en la incorporación a la constitución de tres países: Venezuela (diciembre de 1999), la de Ecuador (septiembre de 2008) y la de Bolivia (enero de 2009). La constitución de Ecuador, aprobada el 28 de septiembre de 2008, define la participación ciudadana como expresión de la soberanía popular, en su doble carácter: como expresión de la autonomía de la sociedad civil y como derecho de incidencia - control - en el Estado. En su artículo 95, el más relevante a efectos de participación política, se establece que los ciudadanos "participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión en los asuntos públicos", considerando la participación, en otro apartado del mismo artículo, como expresión del "poder ciudadano" (Navarro-Rubio, 2009).

Desde el nacimiento mismo de los regímenes democráticos, la transparencia y la rendición de cuentas se han concebido como base de los mismos. Cuando, como quiere la doctrina democrática, el pueblo es soberano, los asuntos públicos deben estar abiertos al escrutinio social, y aquellos que los manejan deben rendir cuentas en forma oportuna y confiable. La transparencia y la rendición de cuentas dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, permiten vigilar que éste sirva al bien común, y contribuyen a que gobernantes, legisladores y funcionarios públicos atiendan al interés general antes que a sus intereses particulares (Emmerich, 2004).

Es por lo anterior que la participación ciudadana agrega conceptos como es la transparencia, que es una manifestación y un requisito típico de los sistemas democráticos, que tiene como objetivo el sometimiento al escrutinio público de las actividades y resultados de los distintos poderes del Estado. En un Estado Democrático la actividad de los tres órdenes de gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) deben regirse por el principio de publicidad (Navarro, 2003).

Otro concepto fuertemente arraigado a la participación ciudadana, es el de rendición de cuentas, que es la adaptación del término "Accountability", su significado es más profundo que el mero informar del buen uso que se ha dado a los dineros, por parte del cuentadante, que es lo que comúnmente se entiende por "rendir cuentas". El término anglosajón tiene el sentido de dar cuenta sobre cómo se ha utilizado la autoridad conferida por un grupo social y, por consiguiente, se aplica a todas las personas que desempeñan cargos de elección o designación, sean autoridades de gobierno, municipales, gremiales, vecinales, miembros del directorio de una sociedad anónima o similares (Inzunza, 2011).

En las EFS, este fenómeno de inclusión de la ciudadanía al quehacer del Estado, también ha tenido un fuerte impacto, logrando crear buenas prácticas en materias de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Lo

que ha obligado a que las EFS deban crear o modificar procedimientos que recojan las inquietudes de la ciudadanía para ser tomadas en cuenta en temas tan importantes como es la planificación de las auditorías, ejercicios de control, designación de autoridades y seguimiento de los resultados de las auditorías (Comisión Técnica de Participación Ciudadana, OLACEFS, 2012).

Es así como surge el concepto de Control Social, el que se refiere a los esfuerzos de un grupo o la sociedad por la autorregulación. Al introducir mecanismos de control social vendrían a constituir la retroalimentación del sistema social para conservar su estabilidad (Austin, 2000)

En este sentido, resulta primordial que la sociedad ejerza su derecho a tener acceso a información pública, que le permita practicar un adecuado control ciudadano, agregando un complemento vital al sistema ya establecido de controles institucionalizados. Los actores de la participación ciudadana no solamente contribuyen a establecer un medio ambiente que legitima el accionar de las instituciones, sino que en muchos casos generan recursos de control alternativos que se suman a los ya existentes en el estado.

Ahora bien, ¿qué ocurre en la práctica cuando estos conceptos son aplicados a las EFS?. En este ámbito, el rol de las EFS es clave. La información que generan, además de fortalecer el control político y generar un impacto en la gestión de los fiscalizados, constituye un instrumento altamente valioso de control social, pues le permite a la ciudadanía informarse de los asuntos públicos desde una fuente confiable y exigir sus demandas con un sustento técnico reconocido (Aguillar & Roldán, 2015)

El desarrollo de este estudio de casos se estructura sobre el estudio de la inclusión de normativas y mecanismos de participación ciudadana de países de la región, pudiendo así obtener una base comparativa que permita determinar, con una base más amplia de información, ¿en qué nivel de implementación está la EFS chilena, en relación a esta materia?

1.2. Objetivos

Objetivo General

Construir un índice de participación aplicable a las Entidades de Fiscalización Superior y analizar la situación actual de la Contraloría General de la República de Chile respecto a otros países de la región.

Objetivos Específicos

- Construcción de un índice, a fin de determinar, con base cuantitativa, el peso de la participación ciudadana en las EFS y algunas medidas de sus resultados.
- Realizar un análisis descriptivo de la situación actual de la Contraloría General, en relación a participación ciudadana.
- Entregar recomendaciones que fortalezcan la incorporación de la participación ciudadana en la CGR.

1.3. Aspectos Metodológicos

Se realizó un estudio de caso comparado descriptivo, de diseño simple (Yin, 1994), basado en metodología cualitativa. Se revisó documentación oficial, declaraciones realizadas a través de discursos públicos y normativa para el caso chileno y de la región. Se generó una matriz de análisis de la documentación secundaria que permitió identificar y categorizar los mecanismos e instrumentos de participación que fueron identificados.

Posteriormente, se realizó una revisión exhaustiva de la realidad de la EFS chilena, la CGR, revisando el estado de ésta frente a la incorporación de los mecanismos de participación ciudadana en su gestión, analizando su institucionalidad y normativas asociadas, con el objetivo de determinar la situación actual de la institución en términos de participación en comparación con entidades pares latinoamericanas.

Para la selección de los países que fueron incluidos en el análisis comparativo, se buscaron aquellos que poseen normativa relacionada con transparencia y acceso a la información y que además posea un mínimo de dos mecanismos de participación de segundo o tercer nivel implementados.

Para el caso chileno, se utilizó información obtenida de cuentas públicas de la institución, normativa interna, informes estadísticos de denuncias ciudadanas, planificación y objetivos estratégicos, entre otros.

También se analizaron mecanismos de participación implementados en la CGR, como es la recepción de denuncias y sugerencias de fiscalización, las cuales se canalizan a través del portal “Contraloría y Ciudadano”, recientemente puesto

en marcha y también por la oficina de partes. Específicamente se para evaluar localmente los beneficios reales de la incorporación de estas iniciativas, analizando sus estadísticas.

Para realizar una comparación de ambos mecanismos de participación, se homologó la información obtenida a través del portal Contraloría y Ciudadano y la oficina de parte, para así poder realizar comparativas entre ellas. Estas consideraciones son:

- a) El periodo analizado fue desde el año 2012 hasta septiembre de 2014.
- b) Se realizó una conversión de las estadísticas de anuales a mensuales.

Se definieron 3 aspectos relevantes de estas estadísticas:

- Usabilidad: Número de denuncias ingresadas en el periodo.
- Efectividad del mecanismo: Tratamiento otorgado a las denuncias.
- Oportunidad³: Días hábiles transcurridos entre el ingreso del requerimiento y la respuesta que se le da al recurrente.

Por otra parte, se revisaron las áreas de mejoramiento que surgen a partir de la revisión de otras realidades Latinoamericanas y del análisis de la propia realidad chilena, lo que permitió visualizar el resultado de la aplicación del índice propuesto, pudiendo así observar el nivel en que se encuentra Chile frente a sus pares.

Por último, se desarrollaron las principales conclusiones de este caso de estudio, presentadas como recomendaciones para fomentar la Participación Ciudadana en la CGR como EFS chilena.

³ Lo referente a “oportunidad” fue considerado como el tiempo transcurrido entre el ingreso de una denuncia y la tramitación completa por parte del ente fiscalizador, es decir, cuando el resultado de la acción de fiscalización es enviado al denunciante.

1.3.1. Estructura de los capítulos

En el primer capítulo, se realizó una revisión y análisis de la bibliografía relacionada con la temática de esta investigación, revisando aquellos conceptos que permitirán aproximar e introducir al lector en la participación ciudadana en las EFS.

En el segundo capítulo se realizó un estudio de la realidad actual de Contraloría General de la República chilena, en donde se incluyó un análisis normativo relativo a la participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas. Además se incluyó un análisis del funcionamiento de los diversos mecanismos de atención ciudadana que posee la institución y la promoción de los mismos.

En el tercer capítulo se realizó un análisis de cada uno de los países que fueron seleccionados para este estudio, en donde se incluyeron los factores normativos, de implementación de mecanismos de participación y fomento de las mismas, a los cuales se les asignó un valor que permitió realizar comparaciones.

En el cuarto capítulo se expone el resultado de los factores aplicados a los países en estudio, pudiendo determinar así el nivel de cada uno de ellos en cuanto a la participación ciudadana.

Finalmente, en el quinto capítulo de este estudio, se presentan las conclusiones y recomendaciones.

2. DESARROLLO DE CONCEPTOS RELACIONADOS A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y/O QUE JUSTIFICAN SU RELEVANCIA

2.1. Democracia, rendición de cuentas y participación ciudadana

Las definiciones de participación ciudadana son múltiples y varían según los autores, pero esencialmente es la participación que hacen las personas para afectar la toma de decisiones, ejecución y seguimiento de las decisiones públicas. Según Oakley (1991), se reconoce que “la participación ciudadana desafía cualquier intento de definición o interpretación.”

Otra definición de la misma es la expuesta por Velásquez (1986), que indica que la Participación ciudadana es un proceso social en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política.

El concepto de participación está muy vinculado al de democracia. Según Merino (2003), la participación dentro de este régimen de gobierno no es tan solo el sufragio y la elección de los miembros que representan al pueblo, sino que también es influir en sus decisiones, controlar su gestión, y en no pocas ocasiones, detenerlas. Los grados en que se manifiesta la participación tienen relación con el tipo de democracia⁴ que se desarrolle en un Estado.

Como sistema de gobierno, este concepto ha evolucionado a lo largo de la historia, pudiendo ser entendido hoy en día como aquel régimen de gobierno en el que las decisiones son tomadas por el pueblo de manera directa o indirecta, esta última llamada “democracia representativa”, en donde son elegidos representantes que estarán a cargo de tomar las decisiones. De acuerdo a algunos autores, como Peraza (2005), también se reconoce la existencia de la “democracia participativa” en donde el Estado busca asegurar a los ciudadanos su capacidad de influir en el ejercicio de la política facilitando mecanismos de participación.

Su fortalecimiento requiere entonces no tan solo de estructuras que la sustenten, sino también de actitudes y mecanismos -tanto de parte de los gobernantes como de los gobernados- que permitan que los ciudadanos se organicen e influyan en las decisiones públicas.

⁴ Para efectos de este estudio no se detallarán aspectos relevantes del concepto de democracia, tales como los valores sobre los cuales se sustenta, principios fundamentales, los tipos de democracia y evolución histórica, centrándonos más bien en los aspectos prácticos de las democracias modernas, cuya principal característica diferenciadora es la representación política. Ésta como forma de gobierno en la cual todas las decisiones y las políticas de gobierno son formuladas por funcionarios elegidos por el pueblo, que rinden cuenta al electorado de su accionar (Cuellar, 2007).

Es en este contexto en donde se vuelve fundamental para las democracias modernas, la existencia de la rendición de cuentas por parte de los Estados hacia la ciudadanía.

En los últimos años la ciudadanía ha tomado conocimiento de su derecho de exigir información que le permita formar sus propias opiniones respecto de las acciones y decisiones que toman las autoridades, no tan solo de aquellas que afectan directamente sus intereses, sino también de aquellas que tienen un gran impacto social.

Es así como, tanto en lo público como en lo privado, ha surgido la necesidad de transparentar acciones y decisiones, que informen y den cuenta a la sociedad de las políticas de administración, del gobierno y sus funciones. En este ámbito, la rendición de cuentas aparece como un mecanismo que permite lograr tales objetivos.

La rendición de cuentas, es explicada en palabras sencillas por el portal de transparencia de España (Rendición de Cuentas, 2011), el que lo define como "Las Entidades locales como gestores de fondos públicos tienen la obligación de informar, justificar y responsabilizarse de la actividad económico-financiera que han realizado durante un año. Para ello, tienen que elaborar sus cuentas anuales que reflejan la forma en la que se ha desarrollado esta actividad."

Otra definición de la misma, la plantea Peruzzotti (2010), quien describe la rendición de cuentas o *accountability*⁵, como una relación entre las autoridades políticas y la ciudadanía en los gobiernos democráticos, en donde los gobernantes electos tienen la autonomía y el juicio para tomar decisiones en representación de la ciudadanía, mientras que estos últimos exigen la transparencia que les permita tener los antecedentes suficientes para apoyar o criticar estas decisiones y buscar sanciones para aquellos gobiernos (funcionarios y agencias) que han cometido irregularidades y/o despreocupado sus demandas y necesidades.

De este modo, como motivo de la relación descrita, se mantiene una brecha natural entre gobernantes y gobernados, la cual, si bien puede ser estrechada, no es beneficioso prescindir de ella, pues ésta permite mantener un sistema de regulación necesario para la democracia.

De esta forma, las EFS, así como otros mecanismos e instituciones de *accountability*, juegan un rol esencial, puesto que, como organismos

5 Si bien en relación al concepto *accountability* no hay un consenso en relación a su alcance y existen algunas variaciones al respecto, en términos generales, se puede interpretar como un concepto que involucra no tan solo rendir cuentas a la sociedad de manera mecánica informando de lo que se ha hecho (como suele ocurrir en las cuentas públicas), sino que también considera, de parte de las autoridades, la responsabilidad de cumplir con los objetivos de la institución, básicamente en el contexto de gestión pública. No obstante lo anterior, para el desarrollo del presente documento ambos términos, rendición de cuentas y *accountability*, serán utilizados como sinónimos.

especializados en rendición de cuentas, son los intermediarios reconocidos para velar que el gobierno responda a los intereses de sus representados, así como también - a solicitud de la ciudadanía o por iniciativa propia- determinar si las decisiones y actos de los gobernantes se ajustan al marco normativo que regula su gestión y funcionamiento o permite cumplir con los objetivos comprometidos.

Es dable mencionar que para que la participación ciudadana dentro de las EFS sea exigible, debe existir una normativa que sustente dicha obligatoriedad. De otro modo, pueden existir mecanismos de participación mas su exigencia no se ampara en la normativa, sino que en las voluntades de turno.

Ahora bien, conforme a lo señalado por Peruzzotti (2008), en el informe Marco Conceptual de la Rendición de Cuentas, en ningún caso, los excesos de control, así como la ausencia de mecanismos de fiscalización contribuyen al desempeño de un régimen democrático - representativo, por lo que se debe trabajar constantemente para lograr y mantener este difícil equilibrio.

Conceptualmente, la idea de rendición de cuentas supone una relación caracterizada por tres aspectos (Peruzzotti, 2008):

- 1) la rendición de cuentas es externa, es decir, supone un acto de control o supervisión por parte de alguien que no es miembro del cuerpo o agencia sujeta a fiscalización,
- 2) toda rendición de cuentas supone una interacción o un intercambio de al menos dos vías (la demanda de respuestas, una respuesta, y eventualmente la rectificación). No es suficiente con que haya actores dispuestos a rendir cuentas, la accountability requiere de actores dispuestos a exigir cuentas,
- 3) la rendición de cuentas supone el derecho de una autoridad superior a exigir respuestas, en el sentido que los que demandan explicaciones lo hacen en función de poseer la autoridad para hacerlo y para eventualmente imponer sanciones.

El autor O'Donnell (2000), establece la clasificación más sugerente sobre la rendición de cuentas, dependiendo del sujeto que realiza el control y se divide en:

- Horizontal: cuando la rendición de cuentas es exigida por otro agente estatal. Este es el caso del control que realizan algunos órganos de la Administración del Estado, tales como las EFS⁶.
- Vertical: cuando quien realiza el control o la exigencia de rendición de cuentas es externo al aparato estatal, es el caso de la prensa, la sociedad civil o cualquier otro actor extra estatal, quienes buscan la supervisión externa del quehacer del Estado y es en este contexto que se enmarca el Control Social.

Tal como se indicó anteriormente, una de las condiciones necesarias para la rendición de cuentas es la existencia de actores dispuestos a exigir cuentas. En este sentido se vuelve relevante la existencia del Control o Contraloría Social.

Este concepto puede ser entendido como una forma o modalidad de participación ciudadana que expresa el rol fiscalizador y regulador sobre el Estado que asume la sociedad civil de manera independiente para ver reflejados sus propios intereses en las políticas públicas, en sus procesos de decisión y sus resultados.

Puede deducirse entonces que una condición necesaria para la rendición de cuentas es la existencia del control social. Éste no se agota con llamar a rendir cuenta a los actores estatales (Cunill, 2009) siendo más amplio su ámbito de acción, buscando incidir en la formulación, procesos decisionales y resultados de las políticas públicas, lo cual convierte al control social en un potencial aporte en el desempeño de las EFS.⁷

Mujica (2005) establece las condiciones mínimas para que pueda existir el control social:

- Disposición de recursos sancionadores para el ejercicio del control social. Se refiere a la creación y aplicación de sanciones a aquellas instituciones públicas que -de acuerdo a lo informado por sociedad civil- han actuado irregularmente. De no existir esta condición, se desincentiva la participación de la sociedad civil, ya que el trabajo fiscalizar que realicen se vería truncado.

6 Otro tipo de órganos de la Administración del Estado son las Superintendencias, organismos de supervigilancia de un ramo específico, como por ejemplo Salud, Educación, etc.

7 Este tema se abordará con mayor detalle en el apartado "Beneficios de la Participación Ciudadana en las Actividades de Fiscalización de las EFS" sin embargo, es importante mencionar la potencial relación mutuamente beneficiosa que se puede obtener de incorporar a la gestión de las EFS diferentes mecanismos de participación ciudadana, la cual de acuerdo a la hipótesis de esta tesis, aumenta la eficiencia de las EFS.

- **Habilitación de los sujetos de control social.** Los ciudadanos que aspiran a ejercer el control social deben tener la capacidad técnica para comprender en forma íntegra las materias sobre las cuales están llamados a pronunciarse y para ello necesitan contar con la asesoría técnica apropiada
- **El derecho a la información y los espacios de discusión.** Referido al requisito de contar con transparencia en el acceso a la información como condición para que la sociedad civil pueda contar con información del quehacer del sector público.

2.2. Participación Ciudadana en las Entidades de Fiscalización Superior

Revisaremos a continuación como las dos direcciones en que se puede realizar la rendición de cuentas (horizontal y vertical) se complementan y pasan a formar parte de lo que puede ser denominado “Participación ciudadana en la fiscalización y rendición de cuentas”. Esta ha sido una tendencia en América Latina, en donde se ha comenzado a incorporar la participación en las EFS.⁸ (ONU/INTOSAI, 2013)

Al respecto, tal como se ha mencionado, tanto la sociedad civil como las EFS pueden verse beneficiadas a partir de la cooperación y el trabajo conjunto en el proceso de fiscalización, contribuyendo al fortalecimiento del sistema de control externo: las EFS tienen acceso privilegiado a las agencias gubernamentales, pueden requerir y acceder a toda la información necesaria para evaluar la actuación administrativa, de forma expedita, al tiempo que disponen de personal calificado, herramientas técnicas y recursos financieros especialmente asignados para llevar a cabo las tareas que se les encarga (Iniciativa TPA, 2011). Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la investigación e incidencia en políticas públicas pueden, por sus propias características, fortalecer, amplificar y complementar el control que ejercen las EFS. Los actores ciudadanos tienen la posibilidad de utilizar la información del sistema de control para acciones de incidencias concretas, incrementando la rendición de cuentas del Estado⁹ (Comisión Técnica de Participación Ciudadana - OLACEFS, 2012).

8 Es importante revisar, aunque sea de forma sucinta la trayectoria de las reformas en pro de la participación en América Latina. Para ello se expondrá en el punto “Revisión de la trayectoria de los hitos pro participación” los principales hitos que han existido al respecto.

9 De acuerdo al Informe Diagnóstico sobre Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas de las Entidades de Fiscalización Superior, un ejemplo de participación en el ámbito de la fiscalización es la experiencia paraguaya, la cual es considerada una buena práctica respecto a la implementación de las veedurías ciudadanas, esta forma de participación se encuentra institucionalizada, en cuanto a instalar la figura de “veedor” ciudadano como un garante de la transparencia en la formulación de denuncias penales de hechos investigados por la EFS de ese país. Este proceso se realizó con veedores voluntarios que fueron capacitados y luego conformaron equipos, planificándose el trabajo a realizar y difundiendo el trabajo realizado.

El proceso de modernización que han enfrentado las EFS, se ha visto reflejado no sólo en la reorganización de su estructura interna sino también en la introducción de prácticas de participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil, en las labores que desarrollan.

Sin embargo, de acuerdo a lo que indica Peruzzotti (2010), es importante considerar que la ciudadanía puede participar en la fiscalización en dos direcciones o perspectivas. La primera tiene que ver con la fiscalización ciudadana al Estado, mientras que la segunda tiene que ver con la colaboración que la misma ciudadanía le presta al Estado para realizar las labores de fiscalización.

La primera de las modalidades requiere la existencia de la transparencia, ya que sin ella es imposible que la ciudadanía pueda acceder a información relevante para realizar su rol fiscalizador del Estado.

Por lo tanto, resulta importante profundizar en lo que se refiere a transparencia, ya que constituye una de las condiciones sine qua non para que pueda producirse la participación, tal como lo indica Cunill (2006), al señalar que la existencia de canales de participación ciudadana sin acceso a la información clave, invalida en la práctica a la participación como recurso de influencia. Asimismo, Zalaquett (2004) reconoce en el establecimiento del control ciudadano y el acceso a la información pública, uno de los pilares fundamentales en la promoción del campo de la transparencia, accountability y lucha contra la corrupción.

De acuerdo a Cunill (2006), la transparencia es, de hecho, un recurso clave para que la ciudadanía pueda desarrollar una influencia directa sobre la administración pública, de modo de compensar las asimetrías de poder en la formación de las decisiones públicas y en la generación de bienes y servicios públicos. Atributos que convierten la información en transparencia:

- Relevancia de la Información: Estará considerada a si sirve o no para sus fines, se asocia pues en forma directa a su utilidad para la ciudadanía concernida, por lo que éste es un asunto que debe ser acordado en cada caso.
- Accesibilidad a la información: La utilidad de la información para la ciudadanía no sólo se vincula con qué datos o indicadores se proporcionan sino cómo se proporcionan.
- Exigibilidad de la Información: El reconocimiento del derecho es el primer elemento que ayuda a que la transparencia pueda traducirse en la reducción de la discrecionalidad de los agentes públicos para determinar qué información es pública y cuál es confidencial

Figura N°01: Información y Transparencia



Fuente: Elaboración Propia

El Diagrama N°1 grafica la relación que se produce al poner a disposición de la ciudadanía, información del accionar del Estado, esto genera un interés del ciudadano por conocer el funcionamiento de las instituciones, lo que se traduce en querer ser partícipe de procesos y controles del Estado, obligando a que éstas transparentes sus procesos y generen nuevos mecanismos que aseguren la entrega de información a la ciudadanía, debiendo aumentar sus niveles de transparencia, provocando así un mayor interés por parte de la gente.

Alguno de los mecanismos a través de los cuales se puede realizar la fiscalización ciudadana al Estado son, por ejemplo, las veedurías ciudadanas o la atención de denuncias ciudadanas¹⁰.

La segunda modalidad que puede darse en la relación entre sociedad civil y EFS corresponde a la colaboración mutua, a través del apoyo de la sociedad civil a la EFS en su rol fiscalizador.

La preocupación de la sociedad civil por la rendición de cuentas y el apoyo que le otorga al Estado en el contexto de la fiscalización, ha despertado el interés de muchos ciudadanos por conocer acerca del funcionamiento de los mecanismos estatales de rendición de cuentas.

Por su parte las EFS, están comenzando a convocar a significativos sectores de la sociedad. Luego de décadas en que la preocupación acerca de las mismas sólo movilizaba a un reducido núcleo de funcionarios y expertos, hoy su tarea comienza a ser reconocida por crecientes grupos de la sociedad civil.

10 Los mecanismos de participación se revisarán en detalle en el punto "Mecanismos de participación ciudadana en las EFS".

Lo último ha propiciado la aparición de diversas iniciativas ciudadanas que buscan conocer mejor el trabajo que realizan las mismas y elaborar estrategias de cooperación con Auditorías, Contralorías, Sindicaturas, Fiscalías, Defensorías, Oficinas Anticorrupción, etc. (Peruzzotti, 2010).

Tal como ha sido enunciado, la sociedad ha cambiado y ello puede ser observado en una nueva sensibilidad ciudadana sobre temas de rendición de cuentas, la cual se traduce en una variedad de iniciativas ciudadanas organizadas alrededor de demandas de rendición de cuentas puntuales, en el establecimiento de ONG que desarrollan programas específicos dedicados a el control de la corrupción o la fiscalización de diversos aspectos de accionar gubernamental (Peruzzotti, 2010).

El principal objetivo que persigue la incorporación de participación ciudadana en la gestión de las EFS es aumentar la credibilidad en los resultados del control ejercido por las EFS y fortalecer la calidad del control externo, además de facilitar una mejora en la prestación los servicios públicos a cargo del Estado (Velásquez Leal, 2009). En la medida que aumenta la credibilidad en la EFS, los ciudadanos se sienten más incentivados a entregar información, lo cual le permite ejercer mayor y mejor control, aumentando la eficiencia de la fiscalización.

Para lograr lo anterior, las EFS deben realizar acciones que permitan fortalecer el proceso de colaboración de la sociedad civil, informándola sobre sus derechos y formas de acceder a la información pública y los procesos de rendiciones de cuentas.

Para que el objetivo se cumpla, deben darse algunas condiciones, las cuales serán revisadas en el siguiente apartado.

2.3. Condiciones para la implementación de Mecanismos de Participación

Para instalar efectivos mecanismos de participación es recomendable aplicar algunas estrategias de apoyo. Algunas son las siguientes:

- *Formación de servidores públicos para el mejoramiento de la gestión, la transparencia y la probidad administrativa*
Hace referencia a la participación de las EFS en el desarrollo de aquellos programas institucionales de capacitación y formación orientados a crear competencias, capacidades y habilidades en los servidores públicos para desempeñarse eficazmente ante las demandas de la ciudadanía y de las organizaciones civiles en materias de buen gobierno, transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y acceso a la información (Comisión Técnica de Participación Ciudadana - OLACEFS, 2012).

- *Promoción institucional de la rendición de cuentas a la ciudadanía*
Hace referencia al impulso que las EFS en asociación con entidades del gobierno pueden desarrollar para fomentar entre los servidores públicos la responsabilidad por los actos de su gestión y resultados, así como también por el manejo de los recursos del Estado a su cargo, mediante el desarrollo de ejercicios públicos de rendición de cuentas a la ciudadanía (Comisión Técnica de Participación Ciudadana - OLACEFS, 2012).
- *Relacionamiento de medios de comunicación y utilización de redes sociales y recursos culturales y académicos*
Hace referencia a la participación de las EFS en el desarrollo de programas e iniciativas orientadas a hacer uso de las tecnologías de información y las comunicaciones - TIC y de las redes sociales, con el objetivo de facilitar a la ciudadanía un mejor conocimiento de la labor fiscalizadora que realizan los organismos de control estatales (Comisión Técnica de Participación Ciudadana - OLACEFS, 2012). En este sentido se destacan:
 - Uso de la web 2.0 y redes sociales, orientados a facilitar el acceso a la información.
 - Relacionamiento con medios de comunicación, facilitando un mejor conocimiento del alcance del control institucional que realizan las EFS.
 - Utilización de recursos culturales y académicos, a fin de divulgar el quehacer institucional en la ciudadanía e involucrar amplios sectores de la población en un mayor conocimiento de la labor fiscalizadora.

2.3.1. Mecanismos

De acuerdo a lo señalado por la iniciativa "TPA", en el informe "Entidades de Fiscalización Superior en Latinoamérica" (Iniciativa TPA, 2011), la incorporación de diversas instancias de participación de la sociedad civil puede conceptualizarse en tres niveles de acuerdo al grado de desarrollo que se describen en el siguiente cuadro N°01

Cuadro Nº 01 Niveles de incorporación de la participación ciudadana

Nivel	Características
1	Introducción de mecanismos de denuncias ciudadanas
2	Capacitación y formación, tanto al interior de la EFS como hacia la ciudadanía.
3	Participación activa de la ciudadanía en varios ámbitos del funcionamiento de la EFS

Fuente: Elaboración propia a partir de la Iniciativa TPA (Transparencia, Participación Ciudadana y Accountability)

- Nivel 1: En un nivel inicial o primer nivel, parece existir un consenso en torno a la introducción de mecanismos para la atención de denuncias como expresión primaria de la participación ciudadana. Estas medidas han sido muchas veces acompañadas por la creación de dependencias específicas (para recibir las denuncias, remitirlas a las oficinas correspondientes o tramitarlas ellas mismas) así como por la actualización de estos dispositivos, al multiplicar los canales para presentar denuncias o bien introducir procesos de monitoreo y respuesta a las mismas.
- Nivel 2: En un nivel intermedio o segundo nivel se han desarrollado sistemas confiables de información, formación y capacitación, que permitan una fluida comunicación de las EFS con la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil.
- Nivel 3: En un tercer nivel, ya más avanzado, existen mecanismos que permiten una participación activa y regulada en los procesos auditores, lo cual supone la consolidación de alianzas entre las EFS y las organizaciones de la sociedad civil, OSC que intervienen en la tarea de control.

Además de los niveles mencionados, a continuación se presentan algunas prácticas y mecanismos de participación en los organismos de control, las que fueron extraídas de diversos autores, que son relevantes de cara a fomentar mecanismos de control, transparencia y participación social en los órganos contralores, instalando iniciativas de gestión más acordes con la institucionalidad democráticas y prácticas de gestión que se alejen de las lógicas exclusivamente burocráticas para incorporar a la ciudadanía y el ejercicio de accountability, requerido a los organismo públicos actualmente.

Cuadro N° 02 Prácticas y mecanismos de participación

Mecanismo	Principales contenidos
Participación en la designación de Contralores, Auditores y de todo funcionario de alta jerarquía de la EFS	Participación de la ciudadanía en la designación de autoridades de que pertenecen a la EFS.
Información, formación y capacitación de la ciudadanía y de las organizaciones civiles	El propósito es brindar a la ciudadanía información sobre el control que pueden ejercer, capacitando y formando, tanto a la ciudadanía como a las organizaciones civiles.
Difusión de información relacionada a mecanismos de participación y control ciudadano	Difusión de los mecanismos de participación que ha implementado la EFS para que estos sean conocidos y ocupados por la ciudadanía u organizaciones civiles.
Información a la ciudadanía de la gestión y resultados del control institucional	Entrega de información sobre la gestión realizada por la EFS y así la ciudadanía pueda observar, en lenguaje no técnico, el accionar de la institución.
Incidencia ciudadana en el control fiscal	Generación de espacios en donde la ciudadanía sea partícipe en la formulación de políticas públicas en ámbitos de control.
Sistemas de información para la fiscalización y el control social	Creación o habilitación de tecnologías de información para generar comunicación bidireccional entre la EFS y la ciudadanía.
Participación ciudadana directa en los procesos de control institucional	Inclusión de la ciudadanía en ámbitos como la formulación de planes de auditoría, entrega de información para el proceso auditor y seguimiento de planes de mejoramiento.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la "Iniciativa TPA" y la "Comisión Técnica de Participación Ciudadana de la OLACEFS"

a) Participación en la designación de Contralores, Auditores y de todo funcionario de alta jerarquía de la EFS:

La participación en la designación de funcionarios representa un amplio grado de apertura de las EFS a la sociedad civil. Un prerrequisito para una efectiva participación lo constituye el amplio acceso a la información pública. El desarrollo de mecanismos que le permitan a las EFS garantizar la transparencia y el acceso a información amplia y clara sobre su funcionamiento, y en especial sobre el proceso de designación de autoridades, sin duda representará un primer paso en el camino de promover la participación de la sociedad civil en esta instancia (Iniciativa TPA, 2011).

Entre los principales beneficios de la participación ciudadana en el procedimiento de designación de autoridades para la EFS, figuran los siguientes:

- La apertura de procesos públicos de designación de funcionarios mejora la credibilidad de las entidades frente a la ciudadanía, principal interesada en el control de los recursos públicos y en evitar que quienes se abocan a la fiscalización puedan estar afectados por conflictos de intereses (Iniciativa TPA, 2011).
- La participación ciudadana contribuiría a garantizar que los candidatos propuestos cumplan con las más altas exigencias de independencia e idoneidad para desempeñar el cargo. Ello redundaría en un fortalecimiento de la autonomía y capacidad institucional de la agencia de control (Peruzzotti, 2007).

b) Información, formación y capacitación de la ciudadanía y de las organizaciones civiles:

El propósito es desarrollar las competencias, capacidades y habilidades de los ciudadanos y grupos de la sociedad civil para ejercer el control sobre la gestión pública en cualquiera de sus formas (Comisión Técnica de Participación Ciudadana - OLACEFS, 2012).

Si los mecanismos se ordenasen de acuerdo a pasos lógicos para alcanzar la participación ciudadana, este sería uno de los primeros que debiese implementarse, ya que supone una inversión de recursos (tiempo, materiales, etc.) para luego contar con una sociedad civil con herramientas y conocimientos para participar.

c) Difusión de información relacionada a mecanismos de participación y control ciudadano

Es necesario garantizar la difusión de información sobre mecanismos de participación, pues muchas veces los factores que condicionan la participación no están vinculados al desinterés sino al desconocimiento. Asimismo, allí donde no existe una cultura participativa, el proceso de incorporación ciudadana al control debe ser progresivo, creando las condiciones y proporcionando los instrumentos para participar, lo cual supone difundir de modo extensivo la información disponible sobre las modalidades y beneficios de tal participación. Se trata, en efecto, de transmitir un mensaje claro sobre los beneficios de participar y comunicar eficazmente sobre los mecanismos de participación existentes (Iniciativa TPA, 2011).

La implementación de mecanismos de participación podría ser considerada ineficaz si no se contase con este importante mecanismo, ya que de no existir

difusión (o de ser poco clara), la ciudadanía no puede enterarse sobre las formas y oportunidades para participar.

d) Información a la ciudadanía de la gestión y resultados del control institucional

Está orientado a mostrar ante los ciudadanos los resultados de la gestión institucional del control a través de ejercicios de rendición de cuentas por parte de las EFS, que implican el diseño de estrategias innovadoras en lenguaje y formas comunicativas de fácil acceso (Comisión Técnica de Participación Ciudadana - OLACEFS, 2012). Este podría ser considerado un mecanismo pasivo de participación, por cuanto sólo puede limitarse a la entrega de información (en forma de “cuenta pública” u otra modalidad) hacia la ciudadanía.

e) Incidencia ciudadana en el control fiscal

Consiste en generar espacios de diálogo y deliberación ciudadana en la formulación de políticas públicas para el mejoramiento del control fiscal, la gestión pública y la rendición de cuentas institucionales a la ciudadanía (Comisión Técnica de Participación Ciudadana - OLACEFS, 2012).

f) Sistemas de información para la fiscalización y el control social

El propósito es proveer información y comunicación en doble vía entre la EFS y la ciudadanía mediante el uso de tecnologías de información y comunicaciones (Comisión Técnica de Participación Ciudadana - OLACEFS, 2012).

Los sistemas de información para la fiscalización y control social han ido adquiriendo más adherentes en la medida que la globalización y las tecnologías de la información han comenzado a ocupar un importante lugar en la Administración del Estado.

Este mecanismo de participación resulta ser eficiente, ya que permite manejar gran cantidad de información con costos de operación menores.

g) Participación ciudadana directa en los procesos de control institucional

Este mecanismo de participación ciudadana en el control fiscal está orientado a facilitar el involucramiento de la ciudadanía y de organizaciones sociales en algunos momentos específicos del proceso auditor, como por ejemplo en la formulación de los planes de auditoría, suministro de información oportuna durante el proceso auditor, presentación pública de los resultados de las auditorías y en el seguimiento ciudadano a los planes de mejoramiento institucional formulados por la entidad auditada (Comisión Técnica de Participación Ciudadana - OLACEFS, 2012)

Además de los niveles y las prácticas y mecanismos específicos, los organismos internacionales OLACEF y la Iniciativa TPA, relevan las siguientes iniciativas para ponerlos en práctica y que se muestran en el siguiente cuadro N°03.

Cuadro N° 03 Iniciativas

Iniciativa	Principales contenidos
Atención de Denuncias Ciudadanas	Establece un canal entre la EFS y los ciudadanos, a través de los cuales pueden informar sobre presuntas irregularidades cometidas en la inversión de recursos públicos.
Planificación Participativa	Por medio de audiencias públicas y reuniones a las que se convoca a organizaciones de la sociedad civil a fin de que presenten propuestas sobre programas u organismos a auditar.
Auditorías Articuladas	Es un esquema de colaboración de la sociedad civil en la tarea de control, en el que los ciudadanos proveen información útil, calificada y sustentada, sobre la calidad de los servicios prestados por las entidades del Estado.
Veedurías Ciudadanas	Son asociaciones de ciudadanos que buscan proteger el interés público mediante la participación, la investigación, la denuncia y el seguimiento de la gestión de determinadas instituciones estatales o programas de gobierno.
Monitoreo del Cumplimiento de las Recomendaciones de las Auditorías.	Incorporación de la ciudadanía al seguimiento de las observaciones encontradas en las fiscalizaciones realizadas por la EFS

Fuente: Elaboración propia a partir la de información contenida en la Iniciativa TPA

A continuación, se exponen con mayor profundidad, algunas de estas iniciativas.

- **Atención de Denuncias Ciudadanas**

Esta iniciativa involucra el establecimiento de canales entre la EFS y los ciudadanos, a través de los cuales éstos pueden informar al ente fiscalizador sobre presuntas irregularidades en el manejo e inversión de los recursos públicos (Comisión Técnica de Participación Ciudadana, OLACEFS, 2012).

La apertura y sensibilidad a la recepción de denuncias ciudadanas implica una participación situacional, no estructural, en la demanda de control, cuya relevancia se acrecienta cuando el mecanismo funciona de manera extendida y es efectivamente accesible para la comunidad. La EFS puede aprovechar estos mecanismos tanto en la etapa previa de formulación de sus planes de trabajo, como después de definirlos y presentarlos públicamente, para afinar y enriquecer su implementación. En el segundo caso, la actividad de denuncia resulta proyectada y orientada por las decisiones previas de la EFS. La apertura de canales que valoricen los aportes ciudadanos trae variados beneficios (Iniciativa TPA, 2011).

En primer lugar, permite involucrar a la ciudadanía en la demanda de probidad y buena gestión de las agencias públicas, que resulta tan relevante como la prevención o detección de casos de irregularidades en la administración de la república, allí donde las entidades no alcanzan a hacerlo, o bien no tienen planificado desarrollar auditorías.

En segundo lugar, la implementación de sistemas amplios y accesibles de recepción de denuncias genera un mapa relativamente confiable de intereses sociales activos en relación con la actividad estatal, y ello representa un valioso insumo para la planificación de la actividad de control.

En tercer lugar, la existencia de vías disponibles para presentar denuncias, contribuye a que la ciudadanía pueda interiorizarse mejor sobre la labor que desempeñan los organismos de control, con lo cual se valorizan las herramientas de fiscalización y pueden implementarse nuevas vías de participación.

- ***Planificación Participativa***

A diferencia de las denuncias ciudadanas, que generalmente son individuales e incluso anónimas- y se presentan en cualquier momento por los diferentes canales que habilitan las EFS, la planificación participativa se trata de un proceso de institucionalización de la participación a través de audiencias públicas y reuniones a las que se convoca las organizaciones de la sociedad civil -previo a la definición del plan anual- a fin de que presenten propuestas sobre programas u organismos a auditar (Iniciativa TPA, 2011).

La experiencia y conocimiento sobre los temas y problemáticas del área de especialización de cada organización resultan un aporte muy valioso para detectar aspectos cuyo control es indispensable (Iniciativa TPA, 2011). Asimismo, las convocatorias para las mencionadas organizaciones permiten que éstas expongan directamente sus inquietudes y argumentos de sus propuestas ante la EFS.

- ***Auditorías Articuladas***

Se trata de un esquema de colaboración de la sociedad civil en la tarea de control -propia de las EFS-, en el que los ciudadanos proveen información útil, calificada y sustentada, sobre la calidad de los servicios prestados por las entidades del Estado, que facilita y orienta la identificación de aspectos críticos de la gestión institucional. De este modo, la participación ciudadana en el control es valorada en tanto coadyuva a que la entidad cumpla con su función fiscalizadora de manera eficiente y efectiva (Iniciativa TPA, 2011).

Las potencialidades de las auditorías articuladas son múltiples, pues permiten fortalecer la calidad del proceso auditor mediante el aporte técnico de las organizaciones. Éstas suelen tener alta sensibilidad a la prestación de servicios, están cerca de los usuarios directos y pueden controlar in situ aspectos específicos que pueden enriquecer la mirada de los auditores, y de este modo contribuir a la identificación de cuestiones críticas de la gestión gubernamental. Sin duda ello permite optimizar los procesos y resultados de las auditorías, y disparar nuevos programas u organismos para incorporar en la agenda de control de las EFS (Iniciativa TPA, 2011).

- ***Veedurías Ciudadanas***

Se entiende por veedurías ciudadanas a las asociaciones de ciudadanos que buscan proteger el interés público mediante la participación, la investigación, la denuncia y el seguimiento de la gestión de determinadas instituciones estatales o programas de gobierno. Las veedurías se forman por iniciativa y voluntad de ciudadanos y organizaciones comprometidas e interesadas en acompañar el proceso y la gestión de las autoridades, de modo que son independientes de la institución pública y excluyen la participación de servidores públicos en calidad de tales.

Uno de los fundamentos y potencialidades de las veedurías ciudadanas radica en que permiten extender el control hacia áreas o aspectos de la gestión que, en virtud de su propia naturaleza, las entidades no pueden efectuar o les resulta dificultoso (Peruzzotti, 2010). En ese sentido, las organizaciones sociales pueden contribuir a supervisar con agudeza cómo se está ejecutando en la práctica un determinado programa. Así, la incorporación de veedurías ciudadanas permitiría una fiscalización más eficiente (Iniciativa TPA, 2011).

- ***Incorporación de la Ciudadanía al Monitoreo del Cumplimiento de las Recomendaciones de las Auditorías.***

La participación ciudadana en la supervisión de las observaciones o recomendaciones formuladas en las auditorías por la EFS constituye una práctica participativa que redundo en beneficios similares a los que se desprenden de las modalidades de integración ciudadana en el desarrollo del proceso fiscalizador (Iniciativa TPA, 2011).

Los resultados de los esfuerzos que las EFS invierten en la capacitación y formación de ciudadanos a fin de integrarlos en el proceso de auditoría podrían verse potenciados al habilitar mecanismos para que tanto ellos como las organizaciones participen en el monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones formuladas por las EFS (Iniciativa TPA, 2011).

Se presenta a continuación un cuadro resumen de los distintos mecanismos de participación, indicando su objetivo y clasificándolos de acuerdo al nivel de participación que supone cada uno de ellos.

Cuadro N°04: Resumen Mecanismos de Participación en las Entidades de Fiscalización Superior

Objetivo	Mecanismos de Participación Ciudadana en las EFS		Clasificación
	Mecanismos		
Garantizar a la ciudadanía la transparencia y el acceso a información amplia y clara sobre su funcionamiento, y en especial sobre el proceso de designación de autoridades.	Participación en la Designación de Contralores, Auditores y de todo Funcionario de Alta Jerarquía de la EFS		Tercer Nivel
Desarrollar las competencias, las capacidades y las habilidades de los ciudadanos y grupos de la sociedad civil para ejercer el control sobre la gestión pública en cualquiera de sus formas.	Información, Formación y Capacitación de la Ciudadanía y de las Organizaciones Civiles.		Segundo Nivel
Transmitir un mensaje claro sobre los beneficios de participar y comunicar eficazmente sobre los mecanismos de participación existentes.	Difusión de Información Relacionada a Mecanismos de Participación y Control Ciudadano		Segundo Nivel
Mostrar ante los ciudadanos los resultados de la gestión institucional del control a través de ejercicios de rendición de cuentas por parte de las EFS	Información a la Ciudadanía de la Gestión y Resultados del Control Institucional		Segundo Nivel
Generar espacios de diálogo y deliberación ciudadana para influir en la formulación de políticas públicas.	Incidencia Ciudadana en el Control Fiscal		Tercer Nivel
Informar al ente fiscalizador sobre presuntas irregularidades en el manejo e inversión de los recursos públicos.	Participación Ciudadana Directa en los Procesos de Control Institucional	Atención de Denuncias Ciudadanas	Primer Nivel
Convocatoria a organizaciones de la sociedad civil a fin de que presenten propuestas sobre programas u organismos a auditar.		Planificación Participativa	Tercer Nivel
Los ciudadanos proveen información útil, calificada y sustentada, sobre la calidad de los servicios prestados por las entidades del Estado, que facilita y orienta la identificación de aspectos críticos de la gestión institucional.		Auditorías Articuladas	Tercer Nivel
Asociaciones de ciudadanos que buscan proteger el interés público mediante la participación, la investigación, la denuncia y el seguimiento de la gestión de determinadas instituciones estatales o programas de gobierno.		Veedurías Ciudadanas	Tercer Nivel
Incorporación de la Ciudadanía al Monitoreo del Cumplimiento de las Recomendaciones de las Auditorías.		Seguimiento	Tercer Nivel
Proveer información y comunicación en doble vía entre la EFS y la ciudadanía.	Sistemas de Información para la Fiscalización y el Control Social		Segundo Nivel

Fuente: Elaboración propia a partir de informes "Entidades de Fiscalización Superior en América Latina" - Iniciativa TPA; y "Participación Ciudadana en el Control Fiscal" - Comisión Técnica de Participación Ciudadana OLACEFS

2.3.2. Beneficios de la implementación de Mecanismos de Participación.

La inclusión de la participación de la sociedad civil en el quehacer de las EFS puede generar diversos beneficios. Según Peruzzotti, puede producirse un control más eficaz (Peruzzotti, 2010). En tal sentido, destacan los siguientes:

- Mejoramiento del proceso de selección de casos a fiscalizar. Ante las múltiples posibilidades de fiscalización que puede realizar una EFS, contar con información entregada por la ciudadanía respecto a casos o situaciones a investigar le permite focalizar de mejor modo sus actividades, optimizando así el uso de los recursos asociados. De este modo, el costo asociado a cada acción de fiscalización se vuelve más eficiente, no transformándose en una pérdida.
- Organización de sistemas mixtos de fiscalización. Los mecanismos ciudadanos no se limitan a cumplir el papel de sensores externos sino que se incorporan activamente a la tarea de control como un componente más al sistema de fiscalización de la EFS, realizando directamente las fiscalizaciones. Esto puede realizarse haciendo pública situaciones que deban ser investigadas.
- Mayor pertinencia de las actividades y proyectos de las EFS. La participación ciudadana en las EFS permite un aumento de la calidad de las actividades propias de éstas, no sólo permitiendo focalizar mejor los recursos asociados a los costos de fiscalización sino que también permite mejorar la oportunidad en la cual se realizan las actividades, lo cual también redundaría en una optimización de los recursos asociados.
- Fortalecimiento de la democracia. En el contexto latinoamericano, la participación ciudadana ha sido un elemento necesario para transitar de los regímenes autoritarios a los regímenes democráticos, siendo a la vez impulsora de esta transición y fruto de la misma en un círculo virtuoso de fortalecimiento. En este contexto las EFS al integrar a su gestión a la ciudadanía están contribuyendo a fortalecer el virtuosismo enunciado.
- Legitimidad de las EFS. De igual forma, las EFS, pueden beneficiarse de la interacción con la sociedad civil, pues ella contribuye a fortalecer la confianza, legitimidad y credibilidad de las instituciones fiscalizadoras, incrementar el impacto del trabajo que realizan (Iniciativa TPA, 2011), así como también permite que el ciudadano se apropie de la EFS, sintiéndose partícipe de la gestión y resultados de ésta.

2.4. Normativa de participación en las Entidades de Fiscalización Superior

Es importante recoger las distintas normativas que han surgido en América Latina en relación a la participación, con el objetivo de revisar su trayectoria y su evolución.

Se fijará como periodo de análisis desde el fin de la década de los 80, periodo en el cual se inicia la tercera ola de democratización en América Latina y la sociedad civil comienza a tomar más conciencia de sus derechos a participar, hasta el año 2014. Sólo se revisarán aquellas normativas internacionales y no las normativas locales de cada país, ya que el objetivo es realizar una contextualización del escenario Latinoamericano.

Se revisarán las cartas y declaraciones de diversos organismos tales como Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores, OLACEFS, Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI (por sus siglas en inglés), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, principalmente, que permitirán dar cuenta de esta trayectoria y la evolución de las orientaciones, mecanismos e iniciativas de inclusión de la participación ciudadana en las EFS.

Para algunos autores, uno de los hitos más importantes para la inclusión de la participación ciudadana en las EFS está dado por la V Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores, OLACEFS, realizada en Lima en 1995, en donde se esbozó la posibilidad de la participación de la ciudadanía en el control fiscal "como fuente de información calificada y permanente sobre las áreas críticas de la administración pública (Velásquez Leal, 2009).

En 2004 la XIV Asamblea General de la OLACEFS recomendó profundizar la discusión sobre la importancia de que el ciudadano se involucrara en el control público; reforzar aquellas acciones orientadas a verificar la información de rendición de cuentas con el propósito de que se publicitaran los actos de gobierno y facilitar el acceso a la ciudadanía. Asimismo, recomendó explorar nuevas formas de articulación del control fiscal con el control ciudadano, especialmente para la etapa de planificación de actividades de control y para el seguimiento de las recomendaciones en los informes de auditoría. Ese mismo año, la Asamblea General definió el control ciudadano como "el derecho y la obligación que tenían los ciudadanos, en cuanto miembros de una sociedad, de intervenir en forma directa o a través de sus representantes legítimamente elegidos, en el control de la gestión pública, y de velar porque las instituciones del Estado y sus gobernantes, en quienes han delegado el poder y la autoridad para dirigir la sociedad en aras del bien de todos, utilicen y administren los recursos públicos de la nación de manera honesta, equitativas, transparentes y eficiente, en beneficio de toda la colectividad." (Comisión Técnica de Participación Ciudadana, OLACEFS, 2012)

La OLACEFS en mayo de 2009, crea la Comisión Especial de Participación Ciudadana para estandarizar las políticas, planes de acción y ofertas que permitan la ejecución transversal de proyectos de alto impacto, con el objetivo de facilitar el intercambio de experiencias y saberes en busca de crear una mayor conciencia y responsabilidad en los ciudadanos de los diferentes países integrantes de la OLACEFS. Esta comisión es la que en los años siguientes genera gran cantidad de material relacionado con la participación ciudadana en el control fiscal

Por su parte, la Declaración de Asunción de 2009, reflejó el interés de la XIX Asamblea de la OLACEFS en fortalecer la innovación, accesibilidad, publicidad y disponibilidad de la información de control producida por las EFS a los ciudadanos, como una condición necesaria para garantizar la efectiva rendición de cuentas en los niveles institucionales y a la ciudadanía. Este planteamiento expresó la necesidad de avanzar en la implementación de un sistema integrado de rendición de cuentas, de sistemas y elementos de acceso a la información, así como en el desarrollo de un marco legal para su adecuada implementación (Comisión Técnica de Participación Ciudadana, OLACEFS, 2012).

En forma paralela, en el año 2009, el CLAD publicó la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, en donde se reconoce el derecho y a la vez el deber de los ciudadanos de participar en la gestión pública. Se establecen los principios de la participación y se describen los distintos momentos en que puede generarse la participación en el contexto de la formulación y aplicación de una política pública, así como los diversos mecanismos de participación.

Esta Carta insta a los países iberoamericanos a establecer regulaciones y normativas que permitan asegurar la participación y releva la importancia de la transparencia y acceso a la información pública.

Por otra parte, la XXI Asamblea General de la OLACEFS realizada en Caracas en 2011, cobra particular relevancia frente al tema en la medida que la organización adoptó, a través de la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas en su ponencia “La Rendición de Cuentas y la Participación Ciudadana” los principios del 21° Simposio de Naciones Unidas e INTOSAI de julio del 2011, que presenta recomendaciones prácticas para el establecimiento de relaciones efectivas entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores y los ciudadanos sobre el entendido que éstas deben realizar esfuerzos por ser reconocidas como instituciones independientes con capacidad de influencia en la vida de los ciudadanos (Comisión Técnica de Participación Ciudadana - OLACEFS, 2012).

En este sentido, el establecimiento de estas relaciones así como su fortalecimiento permitirían aumentar la calidad y cantidad de la rendición de cuentas pública y en consecuencia obtener importantes beneficios en: a) el desarrollo de enfoques participativos en la prestación de servicios públicos como mecanismos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM;

b) Un mayor reconocimiento del papel que tienen las EFS en la vida de los ciudadanos y el fortalecimiento de la democracia; c) El fomento del desarrollo económico sostenible, la mejora de la prestación de servicios y lucha contra la corrupción; d) La promoción de la confianza de la ciudadanía en la administración del Estado, así como su participación en los asuntos públicos; e) Un mayor aporte de los ciudadanos al control fiscal mediante la denuncia de irregularidades y posibles riesgos en la gestión pública, y finalmente, f) La mejora en la calidad del control fiscal a partir de la inclusión de las expectativas ciudadanas en los planes estratégicos, auditorías y otras actividades propias del ejercicio de la fiscalización superior (Comisión Técnica de Participación Ciudadana, OLACEFS, 2012).

En el año 2011, el Simposio N° 21 INTOSAI sobre “Prácticas efectivas de la cooperación entre las EFS y los ciudadanos para aumentar la rendición de cuentas pública”, realiza una serie de recomendaciones que la XXI Asamblea General de la OLACEFS acogió. Se resumen a continuación:

- a. La aplicación de los principios enunciados en las Declaraciones de Lima y de México, especialmente el principio de independencia de las entidades fiscalizadoras superiores como organizaciones modelo.
- b. Velar por que las conclusiones y recomendaciones de las auditorías sean sencillas, claras y pertinentes y, en consecuencia, resulten fácil para el público en general.
- c. Poner en conocimiento de todas las partes interesadas las recomendaciones y conclusiones de los informes de auditoría.
- d. Difundir y explicar los informes de auditoría directamente a los ciudadanos por medios innovadores y eficaces, como sitios de internet, entrevistas en los medios informativos, comunicados de prensa y conferencias.
- e. La continuación de los esfuerzos encaminados a la adopción de una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas en que se apoyan los principios establecidos en las Declaraciones de Lima y de México y se reconozca la labor de la INTOSAI.
- f. La elaboración de programas pertinentes de sensibilización del público mediante la cooperación activa con las instituciones académicas y otras instituciones de investigación.
- g. El establecimiento de buenas relaciones entre las Entidades fiscalizadoras superiores y los colectivos interesados y el fortalecimiento de los lazos con los ciudadanos, las organizaciones sociales, las autoridades nacionales como el Parlamento y los analistas para aumentar la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión de los recursos públicos.
- h. El apoyo a sistemas y medidas de transparencia presupuestaria que informen a los ciudadanos de todo el proceso presupuestario.
- i. La promoción de la participación ciudadana, creando para ello mecanismos que reciban e investiguen denuncias de incumplimiento y mala administración y sugerencias sobre la mejora de la administración pública.

La adopción de las recomendaciones del 21° Simposio de Naciones Unidas e INTOSAI por parte de la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas de la OLACEFS constituyó un importante esfuerzo por crear un nuevo escenario orientado a revitalizar y promover el fortalecimiento de relaciones entre las EFS y la ciudadanía (Comisión Técnica de Participación Ciudadana - OLACEFS, 2012)

En 2012 la Comisión de Participación Ciudadana de la OLACEFS publica el documento “Participación Ciudadana en el Control Fiscal. Buenas Prácticas para el fortalecimiento de las relaciones entre las EFS y los ciudadanos”.

Por último en marzo de 2013, se realiza el Simposio N° 22 INTOSAI “Función Auditora y Asesora de las EFS: Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos”, al cual fue invitada la OLACEFS para la discusión respecto a la Participación Ciudadana.

Se presenta a continuación un cuadro resumen con las principales normativas e iniciativas revisadas:

Cuadro N°05: Evolución de la normativa internacional de Participación Ciudadana

Variables	Iniciativa o Normativa							
	V Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores, OLACEFS	XIV Asamblea General de la Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores, OLACEFS	Comisión Especial de Participación Ciudadana	IX Asamblea General de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, OLACEFS	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores INTOSAI	XXI Asamblea General de la Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores, OLACEFS	Comisión de Participación Ciudadana de la OLACEFS
Breve Descripción	Documento que contempla los Resultados de la Asamblea	Documento que contempla los Resultados de la Asamblea	Creación de la Comisión	Documento "Declaración de Asunción"	Documento Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública	Documento que contempla Resultados del 21° Simposio	Documento que contempla Resultados de la Asamblea	Publicación
Año	1995	2004	2009	2009	2009	2011	2011	2012
Origen	Asamblea	Asamblea	Comisión	Asamblea	Conferencia iberoamericana	Simposio	Asamblea	Estudio
Países afectos	República de Antillas Neerlandesas, Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.	República de Antillas Neerlandesas, Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.	República de Antillas Neerlandesas, Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.	República de Antillas Neerlandesas, Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.	Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay Y Venezuela	190 países a nivel mundial	República de Antillas Neerlandesas, Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.	República de Antillas Neerlandesas, Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Iniciativa o Normativa								
Variables	V Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores, OLACEFS	XIV Asamblea General de la Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores, OLACEFS	Comisión Especial de Participación Ciudadana	IX Asamblea General de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, OLACEFS	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores INTOSAI	XXI Asamblea General de la Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores, OLACEFS	Comisión de Participación Ciudadana de la OLACEFS
Aporte	Esboza la posibilidad de participación ciudadana en el control fiscal	Recomendó profundizar la discusión y reconoce el control ciudadano como derecho y deber de los ciudadanos.	No es un producto, pero nace a partir de la necesidad de que se dedique a investigar, buscar buenas prácticas y difundir información.	Propone Sistema integrado de rendición de cuentas, de sistemas y elementos de acceso a la información, así como en el desarrollo de un marco legal para su adecuada implementación.	Insta a los países a establecer normativas pro participación ciudadana y releva la importancia del acceso a la información pública.	Realiza recomendaciones sobre prácticas efectivas de la cooperación entre las EFS y los ciudadanos para aumentar la rendición de cuentas pública	A partir del 21° Simposio realiza recomendaciones prácticas para el establecimiento de relaciones efectivas entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores y los ciudadanos	Participación Ciudadana en el Control Fiscal. Buenas Prácticas para el fortalecimiento de las relaciones entre las EFS y los ciudadanos

Fuente: Elaboración propia.

A partir del análisis y resumen anterior, es posible apreciar que existe una evolución en los últimos 18 años en lo que respecta a la participación ciudadana en las EFS, comenzado en el año 1995 en donde se abre la posibilidad de integrar la participación ciudadana a la gestión de las EFS hasta alcanzar un nivel de desarrollo tal que en el año 2012 (en lo que respecta a los países latinoamericanos) se cuenta ya con una guía concreta plasmada en una publicación respecto a las buenas prácticas respecto a esta temática.

Se puede observar al revisar el cuadro resumen que las primeras iniciativas son más distantes entre sí, y a medida que pasan los años, comienzan a volverse más periódicas, evidenciándose un continuo avance en las materias de participación en las EFS.

La evolución descrita se puede observar en que cada nueva normativa, declaración o resultado de asamblea tiene como punto inicial el resultado obtenido por la iniciativa anterior, sumando cada una un nuevo componente, o complementando y concretando más los enunciados.

La diferencia la hace la carta del CLAD, cuya principal diferencia es que amplía la participación no sólo a las EFS sino que a toda la gestión pública e insta a los países miembros a generar normativa que permita asegurar la participación ciudadana.

3. VINCULACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

3.1. Descripción del rol de la Contraloría General de la República (CGR) en Chile

La Contraloría es un órgano superior de fiscalización de la Administración del Estado, contemplado en el Capítulo X, artículos 98 a 99 de la Constitución Política, que goza de autonomía frente al Poder Ejecutivo y demás órganos públicos.

Su labor es eminentemente fiscalizadora; de carácter jurídico, contable y financiero, pues está destinada a cautelar el principio de legalidad, es decir, verificar que los órganos de la Administración del Estado actúen dentro del ámbito de sus atribuciones y con sujeción a los procedimientos que la ley contempla (Contraloría General de la República, 2014).

En relación a la participación ciudadana es necesario relevar que es el organismo que contempla, dada su autonomía, mayores atribuciones para el control y su independencia respecto de otros órganos del Estado, que permite generar procesos propios de vinculación con la ciudadanía y de participación, que permitan mejorar su propio rol fiscalizador y reforzar mecanismos de accountability.

3.2. Reconocimiento por parte de la CGR, de la importancia de las Partes Interesadas Externas

La Contraloría establece la importancia de la relación con organizaciones sociales y con la ciudadanía en general como actores del entorno que impactan o son impactados, tienen interés en los productos y servicios de las EFS, por ejemplo, entidades auditadas, medios de comunicación, parlamento, sociedad civil organizada, ciudadanía, entre otros. (Definición obtenida de taller de comunicación y gestión de las relaciones con las PIE, ciudad de Panamá, 17 al 21 de marzo de 2014).

En marzo de 2009, un grupo de profesionales de la CGR, realizó un Informe de Detección de Necesidades para el Desarrollo de Competencias Institucionales, el cual tuvo por objetivo identificar la situación actual, con las brechas existentes para cada uno de los ámbitos definidos en el marco del trabajo de la IDI¹¹, sus posibles causas, las necesidades y las iniciativas sugeridas para el desarrollo de competencias institucionales.

11 IDI: Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores), que tiene por objetivo, fortalecer las competencias institucionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países emergentes y en vías de desarrollo que son miembros de la INTOSAI.

Como resultado del citado informe, se identificó la situación a la que se quería llegar en relación al ámbito "relaciones con partes interesadas",

La Contraloría General debe identificar las partes o sujetos interesados en su operatividad, conocer los intereses e influencias y dar seguimiento a los requerimientos que las partes interesadas le planteen al direccionamiento estratégico y la gestión de procesos de la CGR, así como una comunicación efectiva con éstas, para asegurar un mayor impacto de sus informes y servicios de auditoría y de los productos de otras actividades de control. (Contraloría General de la República, 2009)

De los antecedentes expuestos, se desprende que la CGR, ya en el año 2009 reconoce la importancia de considerar los requerimientos de las partes interesadas, y dentro de ellas, específicamente de la sociedad civil organizada y de la ciudadanía, en relación con el direccionamiento estratégico de la institución y la gestión de sus procesos.

En este contexto, en el año 2013 se hace un replanteamiento de su plan estratégico, mediante el cual reconoce expresamente la importancia de incorporar a la ciudadanía en la acción de fiscalización de la institución con el propósito de aumentar el impacto de su labor.

En efecto, el nuevo Plan Estratégico definido por la CGR para el periodo comprendido entre los años 2013 a 2015 hace señalamientos al respecto tanto en su misión como en su visión, tal como se observa a continuación:

- “Misión: Velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico por parte de la Administración del Estado, a través de una relación colaborativa con sus organismos y con los ciudadanos, promoviendo el bien común mediante una gestión institucional eficiente en resguardo de la probidad, la transparencia y el correcto uso del patrimonio público.
- Visión: Ser una Entidad que entregue oportunamente a la sociedad civil y estatal los productos y servicios con altos estándares de calidad, generándoles confianza respecto del buen uso de los recursos públicos e integrándolos activamente en los procesos de fiscalización, con el fin de incrementar el impacto de la labor institucional” (Contraloría General de la República, 2014)

Como se puede apreciar, la incorporación de la ciudadanía a la gestión de la institución en relación al control externo, está planteada mediante un vínculo de colaboración. A mayor abundamiento, uno de los objetivos estratégicos señala:

"Estrechar el vínculo de la Contraloría General de la República con sus partes interesadas externas, para incrementar el impacto de su labor."
(Contraloría General de la República, 2014)

A su vez, este objetivo estratégico, define dentro de sus estrategias el “Potenciar los vínculos y acciones de mutua colaboración con las principales partes interesadas de la CGR”, el cual tiene como propósito incrementar el valor agregado de los productos y servicios entregados por la Contraloría a través de una mejor focalización de las acciones institucionales. Lo que para el ámbito de la fiscalización puede ser interpretado como que las partes interesadas, entre ellas la ciudadanía, entreguen información

3.3. Contexto normativo y mecanismos de participación en la Contraloría General de la República Chilena.

3.3.1. Contexto Normativo

Considerando lo señalado precedentemente en la documentación oficial de la propia CGR y teniendo en cuenta que tal como se ha mencionado, el desarrollo normativo tanto en relación a transparencia y acceso a la información, como a participación ciudadana son la base para que una organización trabaje en pos de su implantación, a continuación se analizará si la Contraloría General de la República de Chile, está regida por la normativa relacionada a estas materias.

La Contraloría General de la República de Chile, a diferencia de los organismos públicos, no se encuentra sujeta a la Ley de Transparencia¹², sin embargo, se suma voluntariamente proporcionando información solicitada por la ciudadanía, tal como lo hiciera cualquier servicio público que sí se encuentra regida por esta ley.

Por otra parte, en la ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la CGR cumple un rol fiscalizador de aquellos servicios que deben poner a disposición la asignación de cuenta de sus recursos (Ley N°20.500, 2011).

De manera adicional a lo anterior, la ley 20.500 introdujo importantes cambios en la ley 18.575 “Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado”, que en su título IV denominado “De la participación ciudadana en la gestión pública”, establece que las normas señaladas no serán aplicadas a la CGR (Ley N°18.575, 2011), no obstante lo anterior, la CGR se hace partícipe voluntariamente de esta ley a través de una resolución, en la cual establece el consejo de las asociaciones de la sociedad civil para la Contraloría General, identificando deberes y obligaciones respecto a la conformación y funcionamiento del mismo (Contraloría General de la República, 2015).

¹² Ley de transparencia: Ley N°20.285 del año 2008 que tiene como principal objetivo abrir la información de los organismos públicos a todas las personas, promoviendo un sistema estatal más cercano, generando nuevos espacios para la participación y mejorando las exigencias de rendición de cuentas de la gestión pública.

3.3.2. Mecanismos de participación en la Contraloría chilena

Como apreciaremos a continuación, actualmente la sociedad civil puede participar e influir en la función de control externo de la Contraloría mediante el ingreso de: denuncias y/o sugerencias de fiscalización, toda vez que éstas puedan dar lugar a una acción de fiscalización¹³.

Cuadro N°06 Mecanismos de Participación en la CGR

Mecanismo	Descripción
Atención de Denuncias	Declaración del ciudadano sobre irregularidades cometidas por funcionarios o servicios. Medios utilizados: <ul style="list-style-type: none">• Oficina General de Partes• Portal "Contraloría y Ciudadano"
Sugerencias de Fiscalización	El Ciudadano presenta sugerencias a la EFS sobre materias de fiscalización. Medio utilizado: <ul style="list-style-type: none">• Portal "Contraloría y Ciudadano"
Promoción de la Participación Ciudadana	La EFS promueve el uso de los mecanismos de participación implementados en la institución.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Contraloría General de la República.

3.3.2.1. Primer mecanismo: "Atención de denuncias"

Como antecedente previo, es preciso señalar que la Contraloría define una denuncia como:

"Una declaración, mediante la cual, el ciudadano pone en conocimiento de la CGR información concreta de uno o más hechos puntuales, relacionados con una eventual situación irregular, cometida por un funcionario o servicio sometido a la fiscalización de la CGR, con el objetivo que se investigue y determine la veracidad de lo expuesto y las responsabilidades que de ello puedan derivarse." (Contraloría General de la República, 2014)

El ingreso de denuncias de parte de la sociedad civil se puede materializar mediante dos medios por Oficina General de Partes y a través del portal web Contraloría y Ciudadano. Cabe señalar, que a diferencia de las denuncias ingresadas por el Portal Contraloría y Ciudadano, el procedimiento para tramitar

¹³ Las acciones de fiscalización que pueden ser gatilladas por una denuncia o sugerencia de fiscalización se detallan a continuación: "Atención de Referencia de Auditoría", "Investigación Especial" y "Auditoría". Adicionalmente tanto una denuncia como una sugerencia de fiscalización puede ser incluida en una acción de fiscalización que ya se encuentre en curso.

las denuncias que ingresan por la Oficina de Partes, generalmente no considera una comunicación al denunciante, mediante la cual se le informe cuál será el tratamiento a seguir para resolver su requerimiento, motivo por el cual el requirente, se entera del tipo de acción de fiscalización realizada, una vez que se le informa el resultado de la misma.

a) Ingreso de denuncias por la Oficina General de Partes

La Contraloría General atiende denuncias en formato físico, recepcionadas en la Oficina General de partes, desde su creación (Unidad de Acceso a la Información - Contraloría General de la República, 2014).

Sin perjuicio de lo anterior, corresponde precisar que la Oficina General de Partes recepciona todos los ingresos que llegan a la Contraloría, sean estas denuncias o no, por ejemplo, en esta unidad se reciben:

- Todas las respuestas a nuestros resultados de acciones de fiscalización, que los servicios involucrados entregan,
- Solicitudes de acceso de información
- Solicitudes de pronunciamientos jurídicos
- Información contable que envían los servicios a la División de Análisis Contable.
- Respuestas a solicitudes de información y/o antecedentes realizados por la Contraloría, entre otros.

Ahora bien, en relación a las denuncias, la institución las recepciona y atiende en cualquiera de sus sedes a lo largo del país, tal como lo establece la Resolución N°411 del año 2000 sobre Organización y atribuciones de las Contralorías Regionales, la cual señala en su artículo N°10, letra a), "que en el ejercicio de la función de auditoría e inspección, las Contralorías Regionales, tendrán la atribución de efectuar las inspecciones dispuestas por el Contralor Regional, ya sea de oficio o a petición de autoridades, Jefes de Servicios, funcionarios o particulares".

Para ingresar una denuncia, el ciudadano debe acudir a la Oficina General de Partes de la respectiva Contraloría Regional o del nivel central y llenar el formulario estándar a nivel nacional de "Solicitudes, Consultas y Reclamos". Este formulario posee distintas secciones, siendo obligatorias las relacionadas con la identificación del denunciante, es decir, no es posible ingresar denuncias anónimas. Una vez completado el formulario, este debe ser recepcionado por el Oficial de Partes, quien exige la cédula de identidad del denunciante o un poder notarial de éste, en caso que la denuncia sea entregada por un representante del denunciante.

Tal como se señaló anteriormente y como puede apreciarse en el formulario incluido en el Anexo 1, mediante éste se pueden ingresar diversos

requerimientos, en el caso de las denuncias, en las sedes regionales éstas son derivadas a la Unidad de Control Externo, mientras que en el nivel central, dependiendo del servicio y la materia denunciada, éstas son destinadas a la División que corresponda¹⁴. En ambos casos, las denuncias son analizadas por la respectiva jefatura con el fin de definir la acción de fiscalización a seguir¹⁵ y asignar el trabajo a las áreas operativas.

Cabe precisar que para los últimos 3 años, para estimular la oportuna atención de los requerimientos ciudadanos, la institución estableció como meta institucional un plazo acotado para tramitar la denuncia dependiendo del tipo de fiscalización. Para el caso de la atención de referencias de auditoría, el plazo es de 60 días hábiles y para el caso de las investigaciones especiales, el plazo es de 90 días hábiles. (Contraloría General de la República, 2012).

b) Ingreso de denuncias a través del portal "Contraloría y Ciudadano"

Contraloría y Ciudadano nace en septiembre de 2012, con el objetivo de que el ciudadano se convierta en un colaborador de la labor de fiscalización de la Contraloría General de la República, enviando sus sugerencias de fiscalización y denuncias a través de los formularios online especialmente diseñados para estos propósitos (Contraloría General de la República, 2014)

La ceremonia de lanzamiento de este portal fue encabezada por el Contralor General, y fue llevada a cabo ante autoridades externas e institucionales y numerosos representantes de organizaciones ciudadanas, no gubernamentales, y dirigencias gremiales y profesionales. Ente los oradores del encuentro se destaca la participación del Ministro Secretario General de la Presidencia de ese entonces, Cristian Larroulet; y la directora del proyecto Transparentemos de la Fundación AVINA, Paula Jaramillo (Contraloría General de la República, 2014)

Para acceder a este portal e ingresar una denuncia, el ciudadano debe acceder a la página web de la Contraloría www.contraloría.cl, y en el apartado "Contraloría Participativa", ubicada al costado izquierdo de la pantalla, pinchar el link "Contraloría y Ciudadano" e ingresar a la sección "Denuncia en Línea".

Para registrar una denuncia se debe ingresar información del servicio denunciado (región y nombre del servicio), en lo que concierne a los datos

14 En el nivel central, existen 3 divisiones que tienen Unidades de Control Externo - UCE, la División de Auditoría Administrativa - DAA, a quienes le corresponde efectuar el control externo en los ministerios y servicios públicos vinculados a ellos, así como empresas y universidades que conforman el universo de entidades fiscalizables por esta División. La División de Municipalidades - DMUN, le corresponde ejercer las labores fiscalizadoras en relación a toda la administración municipal y la División de Infraestructura y Regulación - DIR, a quienes les corresponde efectuar las funciones de control externo en relación a las obras públicas ejecutadas por cualquier servicio.

15 Tipos de Acciones de Fiscalización: Atención de referencia de Auditoría, Investigación especial y eventualmente alguna Auditoría no planificada.

personales del denunciante o recurrente e información de la denuncia propiamente tal. Si bien el formulario requiere información del denunciante, es posible ingresar denuncias anónimas puesto que el rut del recurrente no es un campo obligatorio. Adicionalmente, el ciudadano puede solicitar reserva de identidad, ante lo cual la Contraloría debe atender la denuncia sin revelar la identificación del autor de la misma.

Las denuncias ingresadas mediante este medio son analizadas por la Contraloría Regional correspondiente y remitidas en un plazo máximo de 48 horas al nivel central con una propuesta de tratamiento¹⁶, en donde es revisada por un comité definido para tales fines, que sesiona regularmente los martes y jueves de cada semana, con el objetivo de estandarizar los criterios utilizados a nivel nacional.

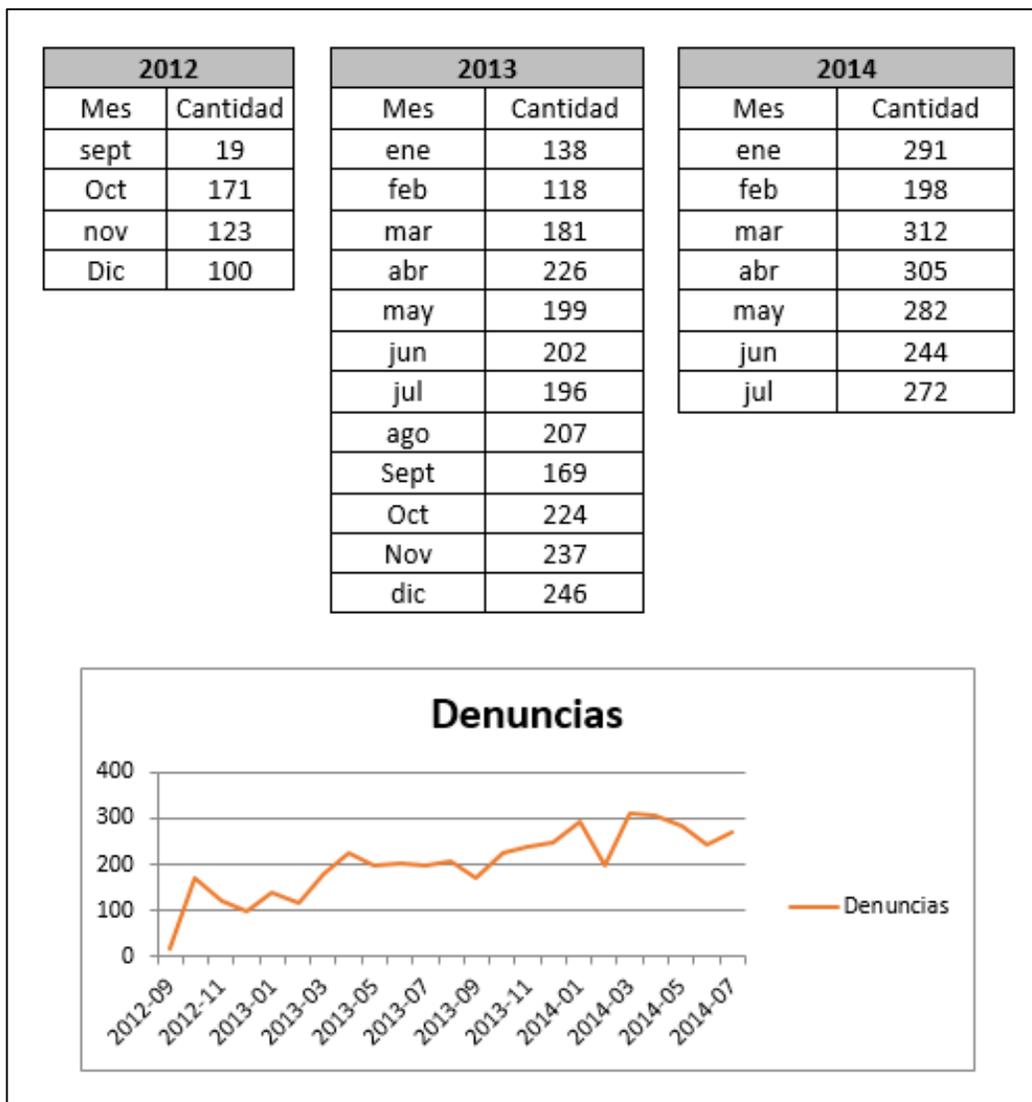
Una vez que el citado comité define el tratamiento de las denuncias, ya sea manteniendo o modificando la propuesta recibida, envía el resultado a todo el país para que cada Sede Regional destine la denuncia a la unidad operativa correspondiente para que sea atendida conforme a lo establecido; a su vez, el comité, informa al denunciante, el tratamiento que se le dará a su requerimiento y monitorea constantemente el estado de éstas con el objeto de velar por la oportunidad de la respuesta que se le entrega al ciudadano, para lo cual mensualmente revisa por sistema aquellas denuncias que fueron ingresadas a Contraloría hace más de 40 días hábiles. y que aún no han sido tramitadas, en cuyo caso se comunica con el Jefe de la Unidad de Control Externo que tiene a cargo la denuncia para conocer el motivo de la demora y establecer compromisos para agilizar los tiempos de respuesta.

16 Se denomina propuesta de tratamiento a la acción a seguir que sugiere la respectiva Sede Regional para atender la denuncia, la cual puede ser una acción de fiscalización, una abstención, una derivación a otro servicio, entre otras cosas.

Estadísticas en relación a la usabilidad, efectividad y oportunidad del mecanismo "Atención de Denuncias ingresadas por el portal Contraloría y Ciudadano"

Usabilidad: denuncias ingresadas mensualmente al portal.

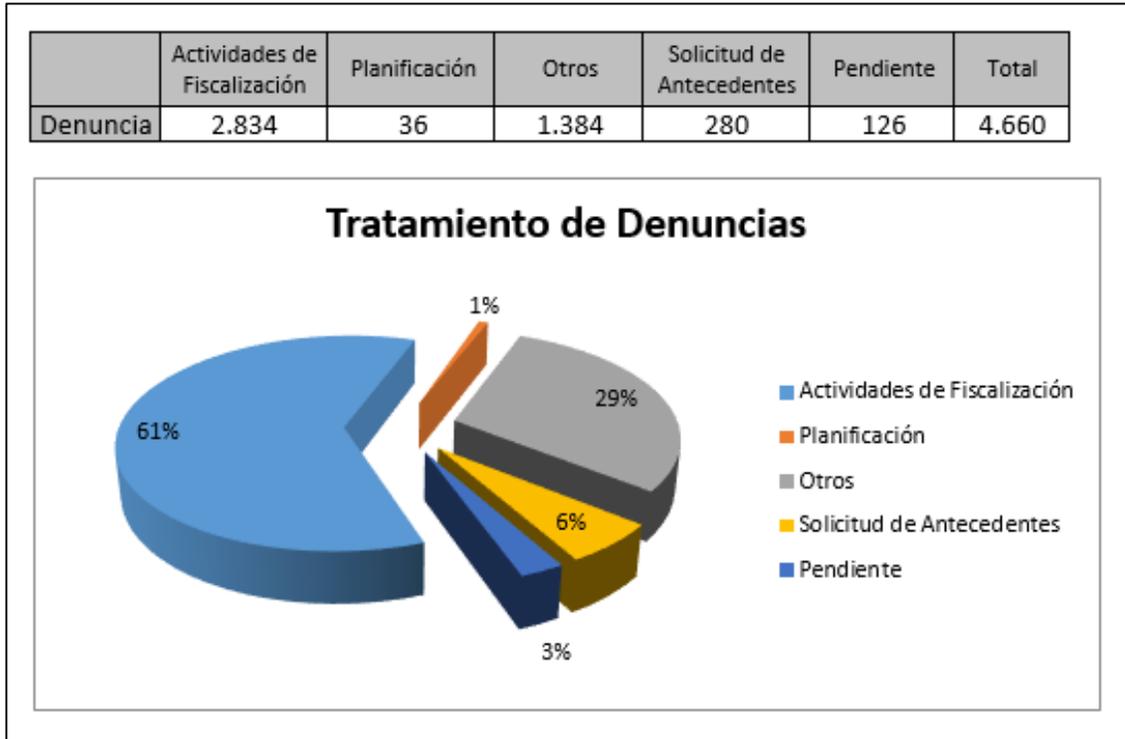
Cuadro N°07 Estadísticas de atención de denuncias



Fuente: (Contraloría General de la República, 2014)

La cantidad de denuncias ingresadas al portal institucional desde septiembre del año 2012 a Julio de 2014, registra una tendencia creciente, siendo su punto más alto en el mes de marzo de 2014 con un total de 312 denuncias.

Cuadro N°08 Efectividad del mecanismo: tratamiento otorgado a las denuncias ingresadas.



Fuente: Elaboración propia a partir la información de la CGR

- Un total de 2.834 denuncias han conducido a acciones de control (investigaciones especiales o atención de referencia de auditoría) o han sido incorporados a trabajos en curso o ya planificados al momento de su ingreso (auditorías planificadas).
- 36 denuncias han derivado a la alimentación del proceso de planificación de futuras acciones de fiscalización.
- La categoría "solicitud de antecedentes", corresponde a aquellos casos en donde ha sido necesario solicitar al ciudadano información complementaria para evaluar las acciones a emprender, lo cual ha ocurrido en 280 casos.
- En la categoría "Otros" se incluyen respuestas proporcionadas por correo electrónico, consultas respondidas remitiendo jurisprudencia, pronunciamientos jurídicos y derivación a otros servicios por incompetencia de la CGR.

Oportunidad: días hábiles para dar respuesta al ciudadano.

Desde que el ciudadano ingresa un requerimiento a CGR a través del Portal, hasta que se le remite por correo electrónico una respuesta sobre el tratamiento que éste tendrá de parte de la institución, transcurren actualmente 7,49 días hábiles en promedio.

3.3.2.2. Segundo mecanismo: Ingreso de Sugerencias de Fiscalización vía portal Contraloría y Ciudadano"

Otro mecanismo de participación ciudadana implementado por la Contraloría General, corresponde al de sugerencias de fiscalización, que a diferencia del ingreso de denuncias, este se enfoca principalmente en obtener información de la ciudadanía con respecto a materias o servicios que consideren relevantes de fiscalizar y sus fundamentos, ya sea por eventuales irregularidades o por falta de fiscalización, es decir, no es necesario que haya ocurrido alguna denuncia. La Entidad de Control, evaluará la sugerencia, la relevancia e impacto de la materia, y, en caso de acogerla, se podrá incorporar en el próximo proceso de planificación de auditorías

El Ciudadano debe ingresar al Portal "Contraloría y Ciudadano", de la misma forma como se describe en el punto 3.3.2.1 letra b), y acceder a la sección "Sugerencia de Fiscalización".

Luego, para registrar una sugerencia de fiscalización, se debe ingresar información del servicio denunciado, los datos personales del denunciante, de los cuales, el único obligatorio es el e-mail y el fundamento por el cual se considera que la entidad debe ser incorporada en la planificación de las actividades de fiscalización de la Contraloría General.

Las sugerencias ingresadas son revisadas por la unidad Técnica de Control Externo, radicada en cada sede regional y en cada división del nivel central que posee Unidad de Control Externo, quien es responsable -entre otras cosas- de analizar los fundamentos de la misma, la calidad de la información aportada, la relevancia de la materia sugerida y dependiendo de estos antecedentes, puede proponer:

- Incorporar la solicitud de fiscalización en una auditoría en curso, en el mismo Servicio, para lo cual, de ser necesario, se debe ajustar el alcance de la revisión.
- Agregar al plan de fiscalización una auditoría no planificada, lo cual está sujeto a la disponibilidad de recursos para llevarla a cabo, ya que esto implica, sumar una carga operativa adicional a lo establecido originalmente.
- Reemplazar una auditoría planificada por la investigación sugerida por el ciudadano, esto sucede cuando la sugerencia recepcionada, resulta ser más relevante y eventualmente de mayor impacto que la auditoría a reemplazar.
- Cuando no es posible adicionar una carga extra a la planificación y tampoco es factible reemplazar una auditoría planificada por la sugerencia de fiscalización, se propone considerar dicha sugerencia como un insumo para la planificación del año siguiente.

- Cuando los antecedentes aportados apuntan a una situación puntual y no necesariamente a una auditoría, se propone realizar una “Investigación Especial” o “Atención de Referencia de Auditoría”
- Si los antecedentes aportados no son suficientes para ser considerados en una auditoría o investigación especial, éstos serán evaluados como insumo para el proceso de planificación.

Efectuado este análisis, la Unidad Técnica de Control Externo remite la propuesta de acción a seguir en un plazo máximo de 48 horas al nivel central, en donde es revisado por un comité definido para tales fines, quienes la evalúan, aprueban o modifican para posteriormente informar esta decisión tanto al ciudadano como a la Unidad Técnica de Control Externo para que proceda según corresponda.

Estadísticas en relación a la usabilidad y efectividad del mecanismo "Ingreso de sugerencias de Fiscalización"

Usabilidad: sugerencias de fiscalización ingresadas mensualmente al portal.

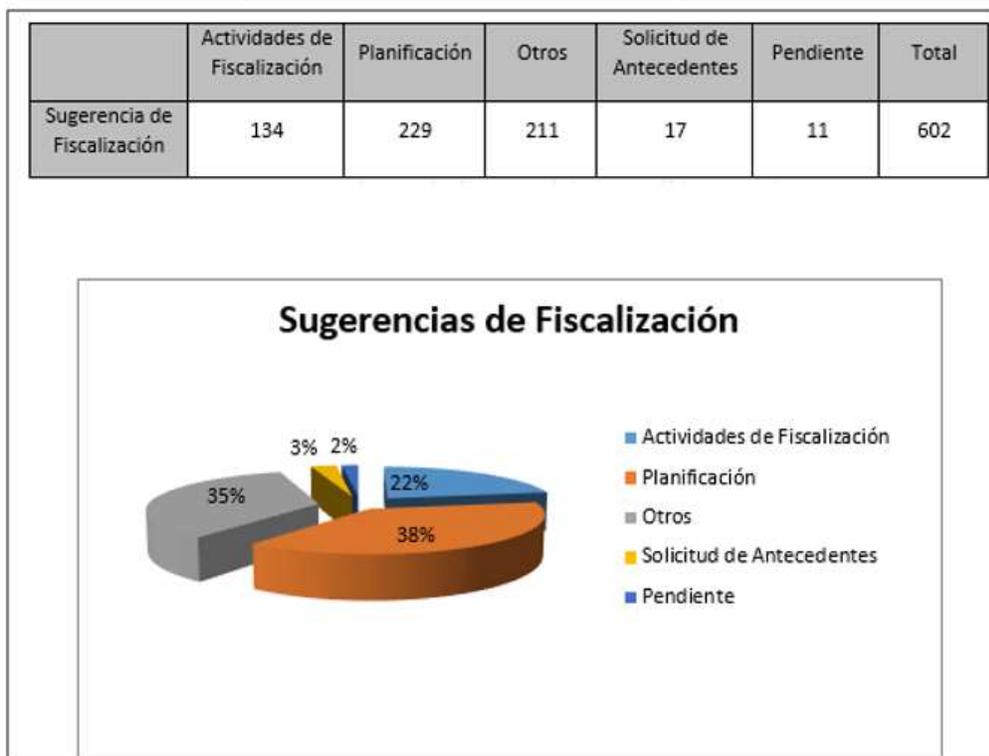
Cuadro N°09 Estadísticas de sugerencias de fiscalización



Fuente: (Contraloría General de la República, 2014)

Conforme a los datos presentados, entre septiembre y diciembre del año 2012, ingresaron 92 sugerencias de fiscalización, durante el año 2013, ingresaron 299 y entre enero y agosto del año 2014 han ingresado 211 sugerencias de fiscalización. En este contexto, es posible estimar que el total de sugerencias que serán ingresadas dicho año, será de 317. De acuerdo a estas cifras se concluye que la tendencia de ingresos de sugerencias de fiscalización desde la creación del portal Contraloría y Ciudadano a la fecha es al alza.

Cuadro 10: Efectividad del mecanismo: tratamiento otorgado a las Sugerencias de Fiscalización ingresadas



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información estadística dispuesta en la página web de la CGR.

- En total, 134 de las Sugerencias de Fiscalización solicitadas por los ciudadanos han conducido a acciones de fiscalización (investigaciones especiales, atención de referencias de auditoría o auditorías no planificadas) o han sido incorporados a otros trabajos en curso o ya planificados al momento de su ingreso (auditorías planificadas). Complementariamente, las sugerencias ciudadanas alimentan el proceso de planificación y futuras acciones de fiscalización, lo cual ha ocurrido en el 38% de los casos.
- En la categoría “Otros” (35%), se incluyen respuestas proporcionadas por correo electrónico, consultas respondidas remitiendo jurisprudencia, derivación a otros Servicios, abstenciones y otras situaciones no consideradas en las tipologías anteriores.

De las estadísticas se puede desprender que existe un aumento anual de las sugerencias ingresadas desde 2012 al segundo semestre de 2014. Por otro lado, la

aplicación del mecanismo se resume en 122 sugerencias de fiscalización que han sido tratadas con alguna acción de fiscalización, mientras que 229 han sido o serán consideradas como insumo para el proceso de planificación, lo que su conjunto nos indica que el 60% de los ingresos han cumplido con el objetivo de influir en la acción de la Contraloría focalizando las acciones de fiscalización desde una perspectiva ciudadana.

Por otra parte, 211 sugerencias de fiscalización, equivalentes a 35% no gatillaron una acción de fiscalización ni influyeron en el plan anual de la institución, puesto que no revisten las condiciones para ser atendidas por la función de control externo (abstenciones por incompetencia, derivación a otros servicios, solicitudes atendidas como pronunciamiento jurídico, entre otros). Considerando que este porcentaje es alto en relación a las sugerencias que han desembocado en una acción de fiscalización o como un insumo para el proceso de planificación, podría ser interpretado, entre otras cosas, que existe un desconocimiento por parte de la ciudadanía de los alcances de la Contraloría en relación a la función de control externo.

3.3.2.3. Promoción de la participación ciudadana en la EFS

Como se puede apreciar, el portal Contraloría y Ciudadano, juega un rol importante en los dos mecanismos mediante los cuales la Sociedad Civil puede participar e influir en la función de control externo de la Contraloría. Por este motivo se han realizado iniciativas para aumentar su difusión entre la ciudadanía.

Para aumentar la usabilidad del portal Contraloría y Ciudadano, en enero de 2014, la Contraloría firmó un convenio con el Instituto de Previsión Social para difundir el citado portal través de ChileAtiende, de esta manera se integra a la red de atención del Estado, que ofrece a las personas acceso a diversos trámites y beneficios en un solo lugar y que en dos años de funcionamiento ha prestado más 35 millones de requerimientos. El convenio fue suscrito por el Contralor Ramiro Mendoza y el Director (s) del IPS, José Miguel Lagos, en una ceremonia en la que también participó el Ministro Secretario General de la Presidencia, Cristián Larroulet. (Contraloría General de la República, 2014).

Por otra parte, actualmente la Contraloría se encuentra desarrollando un proyecto que tienen por objetivo aumentar la participación ciudadana en la institución. A continuación se presenta una breve descripción del mismo.

- **Plan Operativo de Fiscalización de la Contraloría.**

Consiste en publicar en la página web de la Contraloría el plan de fiscalización de la institución, indicando en términos generales la materia que se auditará, con el objeto de que la ciudadanía tenga la posibilidad de ingresar denuncias o insumos en relación al servicio o la materia que será auditada, que permitan focalizar la auditoría con orientación a las demandas de la sociedad.

La recepción de antecedentes sobre una auditoría, estará disponible solamente durante la fase de actividades previas de la misma (etapa en la cual se precisan los objetivos y principales pruebas de la revisión), de esta forma la Unidad Técnica de Control Externo, en conjunto con el área que desarrollará la auditoría podrán ponderar la relevancia y pertinencia de la información recepcionada y, en caso que corresponda, efectuar los ajustes al plan de auditoría, antes que el equipo de fiscalizadores comience la revisión en terreno.

Este proyecto ya está en desarrollo y se encuentra disponible en la página web del Servicio desde el segundo semestre del año 2015.

- **Capacitación en rendición de cuentas a organizaciones de la sociedad civil.**

Otra de las iniciativas realizadas de la CGR fue realizar una capacitación sobre rendición de cuentas a representantes de organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, con la finalidad de orientarlos en la ejecución de fondos públicos y cuáles son los factores analizados por la CGR al revisar una rendición de cuentas.

- **Capacitación on line en rendición de cuentas a funcionarios de otros servicios y funcionarios municipales**

La Contraloría realiza un curso on line para un total de 705 funcionarios, en donde se entregaron herramientas para comprender la normativa aplicable a la rendición de cuentas, fue tanto el éxito que se prepara una segunda versión de esta actividad.

- **Creación del “Consejo de las Asociaciones de la Sociedad Civil en la Contraloría General de la República”.**

Por medio de la resolución N°1251 del 02 de marzo del 2015, se crea este consejo, el cual establece que éste tendrá injerencia en los programas de auditoría, sugerirá áreas, temáticas, servicios u organismos a incluir, formular observaciones en la cuenta pública y en general realizar sugerencias relativas a mejorar el funcionamiento de la institución.

4. EXPERIENCIA INTERNACIONAL COMPARADA AL PRIMER SEMESTRE 2014

Se consideraron dos criterios para la selección de los países que formaran parte del estudio, como una manera de acotar el estudio a aquellos países que sí cuentan con cierta experiencia en la implementación y utilización de mecanismos de participación:

- *Desarrollo normativo*¹⁷ respecto a Transparencia y Acceso a la información, pues, tal como se ha señalado en el desarrollo del presente trabajo, se ha establecido que estos elementos son el requisito mínimo para trabajar en la construcción de mecanismos de participación, toda vez que los ciudadanos requieren de información como recurso clave para ejercer un adecuado control social sobre la administración pública, el cual puede ser entendido como una modalidad de participación. Este criterio proporciona una seguridad razonable sobre la obligación de implementar diversos mecanismos por parte de la institución fiscalizadora.

Los países con normativa relacionada son: Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

- *Al menos dos mecanismos de participación que correspondan al segundo o tercer nivel de desarrollo*¹⁸ incorporados en la gestión de la EFS¹⁹, lo que permite asegurar un cierto nivel de experiencia del país en cuanto a la utilización de dichos mecanismos, ya que estos no son implementados por países que recién se encuentran adoptando políticas de participación.

Los países que cuentan con al menos dos mecanismos de participación²⁰ son: Colombia, el Salvador y Perú. La información anterior se resume en el siguiente cuadro.

17 De acuerdo al informe de la Comisión de Participación de la OLACEFS

18 De acuerdo a los niveles explicados en Cuadro N° 1

19 Para realizar la revisión de los mecanismos implementados en los distintos países, se utilizó la página web de la Iniciativa TPA, www.iniciativatps.gob

20 En la revisión en detalle de cada país se detallará cuáles son los mecanismos con los que cuenta cada uno.

Cuadro N° 11: Selección de países para análisis Comparado

N°	Países Latinoamericanos	Existencia de Normativa	Mecanismo de participación de 2° o 3° Nivel
1	Argentina		
2	Belice		
3	Bolivia		
4	Brasil		
5	Chile	Existe	
6	Colombia	Existe	6
7	Costa Rica		
8	Cuba		
9	Ecuador	Existe	1
10	El Salvador	Existe	2
11	Guatemala	Existe	1
12	Haití		
13	Honduras	Existe	0
14	México	Existe	1
15	Nicaragua	Existe	0
16	Panamá	Existe	0
17	Paraguay		
18	Perú	Existe	2
19	República Dominicana	Existe	1
20	Uruguay	Existe	0
21	Venezuela		
22	Puerto Rico		
23	Guayana Francesa		

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la Iniciativa TPA, disponible en www.iniciativatpa.org

Al aplicar los dos filtros en forma consecutiva se obtiene -además de Chile- un subconjunto de 3 países: Colombia, El Salvador y Perú. Estos países serán evaluados de acuerdo a un conjunto de dimensiones y se elaborará un ranking para establecer los mayores niveles de participación ciudadana en las EFS de Latinoamérica.²¹

Atendiendo la coherencia entre ellas, las dimensiones a estudiar son:

a) Normativa de transparencia y participación aplicable a la EFS. Considerando que el marco normativo resulta fundamental para asegurar la participación ciudadana y la transparencia, se analizará si existe uno propio en cada uno de los países analizados que aplique a las EFS.²²

21 Si bien se realizó un filtro, dado la consolidación o nivel de desarrollo, también se considerarán en algunos aspectos los países Argentina y Paraguay teniendo en cuenta que poseen buenas prácticas que pueden resultar aportes para la realidad chilena.

22 En este caso si se consideran tanto las normativas de participación como las de transparencia.

Esta primera dimensión establece la base necesaria para que pueda existir la siguiente variable (Participación ciudadana en la EFS), ya que la normativa establece la forma o mecanismos de participación, así como también, sanciona su no aplicación²³.

b) Mecanismos de participación ciudadana en las EFS²⁴. Se revisarán los mecanismos efectivos de participación ciudadana en las EFS de los países que serán analizados, a fin de evaluar diversidad y profundidad (nivel) de éstos. Cada uno de estos mecanismos implica distintos niveles de involucramiento en la gestión de las EFS, por lo que serán ponderados, dándole mayor peso a aquellos que constituyen formas más profundas de participación. Esta diferenciación se hará a partir de los niveles de desarrollo que se presentaron en el capítulo anterior y los ponderadores están en directa relación con el nivel en el cual se puede clasificar el mecanismo de participación con el que cuente la EFS particular.

Los mecanismos de participación serán agrupados del siguiente modo:

- *Denuncias ciudadanas y Sistema de información para la fiscalización y control social que soporten estos procesos.* Se agrupan estos dos mecanismos de participación, considerando que están estrechamente relacionados. La existencia de ambos implicará la asignación de la máxima evaluación, por el contrario, la presencia de uno de ellos será evaluado con la mitad del puntaje.
- *Información a la Ciudadanía de la Gestión y Resultados del Control Institucional (transparencia).* Considera el mecanismo “Información a la Ciudadanía de la Gestión y resultados del control. La sola presencia de éste será evaluado con el total del puntaje.
- *Participación ciudadana directa en los procesos de control institucional.* Considera los mecanismos de designación de contralores, auditores y de todo funcionario de alta jerarquía de la EFS, Planificación Participativa, Auditorías Articuladas, Veedurías Ciudadanas y Seguimiento, en donde cada uno de ellos tendrá su propio ponderador.

Esta segunda dimensión es considerada la más importante dentro de este estudio, ya que es donde se vuelve efectiva la participación, sin embargo, para que ello ocurra, es necesario que los ciudadanos conozcan la forma en la cual pueden hacerse partícipes, por lo que cobra importancia la siguiente dimensión.

c) Fomento de la participación ciudadana en las EFS. No basta con que exista una normativa que asegure la participación ni que haya mecanismos efectivos que la

23 La inexistencia de normativa de participación vinculada a la EFS no impide que ésta por iniciativa desarrolle e implemente mecanismos.

24 Considera los mecanismos enunciados en el Marco Conceptual.

concreten a disposición de la ciudadanía, también es necesario que se establezcan medios para difundir estas herramientas. Se consideran en esta dimensión dos mecanismos que aportan a la promoción, por una parte la publicidad y difusión que se realice de éstos y por otro, las actividades de capacitación que en este contexto se realicen a la ciudadanía. En caso que estén presentes ambos mecanismos se les otorgará el puntaje completo, de lo contrario se evaluará con la mitad o la ausencia total del puntaje, según corresponda.

La incorporación de estas dimensiones por tanto, no es azarosa, sino que responde a una relación de causas y efectos entre sí, además, cada una de éstas será ponderada, lo que permitirá realizar un ranking de los países con mayores niveles de participación ciudadana en las EFS en América Latina.

Se presenta a continuación la explicación de cada una de las dimensiones, mecanismos a evaluar y sus correspondientes ponderadores.

Cuadro 12: Dimensiones para el análisis comparado de la realidad Latinoamericana

Dimensiones para el Análisis comparado de la realidad Latinoamericana.						
Objetivo	Dimensiones	Áreas	Mecanismos de participación	Ponderación por mecanismo	Escala de Evaluación (1 a 100)	
Asegurar la participación ciudadana	Normativa	Leyes y normativas relativas a la participación ciudadana y transparencia.	Leyes y normativas relativas a la participación ciudadana y transparencia.	15%	<p>100 puntos si el país cuenta con normativa de participación y de transparencia, ambas aplicables a la EFS.</p> <p>75 puntos si cuenta solo con normativa de participación aplicable a la EFS</p> <p>50 puntos si cuenta solo con normativa de transparencia aplicable a la EFS</p> <p>25 puntos si el país cuenta con ambas normativas, pero no son aplicables a la EFS.</p> <p>0 puntos si el país no tiene ninguna de las 2 normativas</p>	
Incorporar acciones concretas de participación ciudadana en la gestión de las EFS.	Participación ciudadana en las EFS	Denuncias ciudadanas o Sistema de información para la fiscalización y control social que soporten estos procesos.	Denuncias ciudadanas	5%	La evaluación se efectuará asignando un valor de 100 , en caso que la EFS tenga el mecanismo de Denuncias Ciudadanas incorporado a su gestión, de lo contrario el valor será 0 .	
			Sistema de información para la fiscalización y control social que soporten estos procesos.	5%	La evaluación se efectuará asignando un valor de 100 , en caso que la EFS tenga el mecanismo de Sistema de información para la fiscalización y control social incorporado a su gestión, de lo contrario el valor será 0 .	
		Participación ciudadana directa en los procesos de control institucional [1]	Información a la Ciudadanía de la Gestión y Resultados del Control Institucional	Información a la Ciudadanía de la Gestión y Resultados del Control Institucional	5%	La evaluación se efectuará asignando un valor de 100 , en caso que la EFS tenga el mecanismo de Información a la Ciudadanía de la Gestión y Resultados del Control Institucional incorporado a su gestión, de lo contrario el valor será 0 .
			Designación de contralores, auditores y de todo funcionario de alta jerarquía de la EFS	Designación de contralores, auditores y de todo funcionario de alta jerarquía de la EFS	10%	La evaluación se efectuará asignando un valor de 100 , en caso que la EFS tenga el mecanismo de Designación de contralores, auditores y de todo funcionario de alta jerarquía de la EFS incorporado a su gestión, de lo contrario el valor será 0 .
			Planificación Participativa	10%	La evaluación se efectuará asignando un valor de 100 , en caso que la EFS tenga el mecanismo de Planificación Participativa incorporado a su gestión, de lo contrario el valor será 0 .	

Dimensiones para el Análisis comparado de la realidad Latinoamericana.					
Objetivo	Dimensiones	Áreas	Mecanismos de participación	Ponderación por mecanismo	Escala de Evaluación (1 a 100)
			Auditorías Articuladas	10%	La evaluación se efectuará asignando un valor de 100 , en caso que la EFS tenga el mecanismo de Auditorías Articuladas incorporado a su gestión, de lo contrario el valor será 0 .
			Veedurías Ciudadanas	10%	La evaluación se efectuará asignando un valor de 100 , en caso que la EFS tenga el mecanismo de Veedurías Ciudadanas incorporado a su gestión, de lo contrario el valor será 0 .
			Seguimiento.	10%	La evaluación se efectuará asignando un valor de 100 , en caso que la EFS tenga el mecanismo de Seguimiento incorporado a su gestión, de lo contrario el valor será 0 .
Promover y Difundir la participación ciudadana	Fomento de la participación ciudadana en las EFS	Información, Formación y Capacitación de la Ciudadanía y de las Organizaciones Civiles. (En adelante Capacitación de Ciudadanos)	Información, Formación y Capacitación de la Ciudadanía y de las Organizaciones Civiles.	10%	La evaluación se efectuará asignando un valor de 100 , en caso que la EFS tenga el mecanismo de Información, Formación y Capacitación de la Ciudadanía y de las Organizaciones Civiles incorporado a su gestión, de lo contrario el valor será 0 .
		Difusión de Información Relacionada a Mecanismos de Participación y Control Ciudadano (En adelante Difusión de Mecanismos)	Difusión de Información Relacionada a Mecanismos de Participación y Control Ciudadano	10%	La evaluación se efectuará asignando un valor de 100 , en caso que la EFS tenga el mecanismo de Difusión de Información Relacionada a Mecanismos de Participación y Control Ciudadano incorporado a su gestión, de lo contrario el valor será 0 .

Fuente: Elaboración propia a partir de las orientaciones entregadas por profesora del MGPP e Informe "Participación Ciudadana en el Control Fiscal" - Comisión Técnica de Participación Ciudadana OLACEFS.

Los ponderadores están asignados en función del impacto que cada una de estas dimensiones tiene en la participación. La **Normativa**, si bien es importante, no impide comenzar a cimentar la participación ciudadana, por lo que se le entrega un ponderador de 15%. En cuanto a la dimensión **Participación ciudadana en las EFS**, obtiene el ponderador total más alto (65%), debido a que acá se concentran los mecanismos efectivos de participación en la gestión de las EFS. Por último, a la dimensión de Promoción de la participación ciudadana en las EFS, se le otorgó un ponderador total del 20%, pues la ausencia de ésta impide que la ciudadanía conozca los mecanismos que tiene a disposición y por ende restringe su utilización.

4.1. Antecedentes por país

4.1.1. Colombia

Colombia tiene más de 47 millones de habitantes y corresponde a un estado unitario, presidencialista. Su gobierno es democrático, cuenta con una Contraloría General de la República como EFS.

Aspectos de la dimensión evaluada²⁵:

a. Normativa.

En relación a transparencia y acceso a la información, Colombia posee la normativa más antigua, la ley N° 57, de 1985, la cual aplica a la EFS, no obstante se está trabajando en una ley de acceso a la información acorde a los desarrollos de los últimos tiempos²⁶ (Iniciativa TPA, 2011).

Respecto a participación ciudadana, el país en análisis posee la ley N° 134, del 31 de mayo de 1994, sobre mecanismos de participación ciudadana, la cual aplica a la Contraloría General de la República de Colombia. Asimismo, la mencionada ley señala explícitamente en su título XI, capítulo I, artículo 100, que las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de servicios públicos. Al respecto, y desde el año 2003, la CGR conforma y capacita a los comités ciudadanos encargados de ejercer esta vigilancia.

b. Participación ciudadana en las EFS

Designación de contralores, auditores y de todo funcionario de alta jerarquía de la EFS. El país en estudio no realiza participación ciudadana en la designación de la máxima autoridad de la CGR, no obstante, si lo contempla en los demás cargos relevantes.

²⁵ El detalle de la implementación de los mecanismos de participación de cada país en análisis están tomados de la Iniciativa TPA, desde su página web www.inicativatpa.org y del informe “Diagnóstico sobre Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas de las Entidades de Fiscalización Superior” de la misma entidad.

²⁶ En junio de 2012, se aprobó una nueva ley Estatutaria de Transparencia y Acceso a la Información, la cual tiene por objeto promover el derecho fundamental de recibir respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública y promover activamente la cultura de la transparencia en todas las entidades públicas. Esta información fue obtenida de la página web del Senado: <http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/noticias/item/14217-aprobada-ley-estatutaria-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion>

La metodología utilizada consiste en publicar los antecedentes de los funcionarios que ocuparán estos cargos para que en un plazo acotado la ciudadanía denuncie si tiene conocimiento de hechos que merezcan tenerse en consideración ante su posible designación

Auditorías Articuladas. Colombia es el único país de la región en institucionalizar esta práctica, la que, en términos generales, consiste en que las organizaciones de la sociedad civil contribuyan con información técnica relevante para realizar auditorías a determinadas entidades. Dichas organizaciones de la sociedad civil deben tener como requisito alguna vinculación de tipo “proveedor-beneficiario” con la entidad a auditar y cumplido este requisito, son capacitadas, firmándose un convenio de cooperación por un plazo determinado. Con la participación de los ciudadanos se preparan las auditorías, focalizando los aspectos relevantes a fiscalizar. Posteriormente la CGR realiza las auditorías y las organizaciones son invitadas a revisar los planes de tratamiento de los hallazgos detectados.

Veedurías Ciudadanas. De acuerdo al Diagnóstico sobre Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas de las Entidades de Fiscalización Superior de la iniciativa TPA, desde el año 2003, la CGR de Colombia promovió los comités de vigilancia ciudadana como una forma de veeduría ciudadana con el objeto de controlar y realizar seguimiento a contratos, convenios y proyectos realizados por diferentes órganos de la administración. En la actualidad la CGR convoca, conforma y capacita a los comités ciudadanos a cargo de ejercer la vigilancia a entidades que administran recursos nacionales.

c. Fomento de la participación ciudadana en las EFS

Capacitación de los ciudadanos. La Contraloría dentro de su estructura orgánica cuenta con un área especializada para atender a la sociedad civil y desde ahí se gestionan programas de formación orientados a la capacitación de la ciudadanía en las metodologías y en las técnicas de participación y vigilancia de la gestión pública. Uno de estos programas es “Héroes del Control”, programa dirigido a niños, realizado en alianza con el sistema educativo, cuyo objetivo es formar a nuevos ciudadanos instruidos sobre la importancia de combatir la corrupción y la importancia del control y las denuncias ciudadanas.

Cuadro N°13: Aplicación de índice a la EFS de Colombia

Objetivo	Dimensiones	Áreas	Mecanismos de participación	Ponderación	Evaluación	Resultado
Asegurar la participación ciudadana	Normativa	Leyes y normativas relativas a la participación ciudadana y transparencia.	Leyes y normativas relativas a la participación ciudadana y transparencia.	15%	100	15
Incorporar acciones concretas de participación ciudadana en la gestión de las EFS.	Participación ciudadana en las EFS	Denuncias ciudadanas o Sistema de información para la fiscalización y control social que soporten estos procesos.	Denuncias ciudadanas Sistema de información para la fiscalización y control social que soporten estos procesos.	5%	100	5
		Información a la Ciudadanía de la Gestión y Resultados del Control Institucional	Información a la Ciudadanía de la Gestión y Resultados del Control Institucional	5%	100	5
		Participación ciudadana directa en los procesos de control institucional	Designación de contralores, auditores y de todo funcionario de alta jerarquía de la EFS	10%	100	10
			Planificación Participativa	10%	0	0
			Auditorías Articuladas	10%	100	10
			Veedurías Ciudadanas	10%	100	10
			Seguimiento.	10%	100	10
		Promover y Difundir la participación ciudadana	Fomento de la participación ciudadana en las EFS	Capacitación de los ciudadanos	Capacitación de los ciudadanos	10%
Difusión de los mecanismos	Difusión de los mecanismos			10%	100	10

Fuente: Elaboración propia a partir de la aplicación del índice.

- Resultado general para Colombia: 90 puntos. Puede apreciarse que la CGR Colombiana tiene desarrollada todas las dimensiones de participación que se establecieron para este análisis, siendo considerada la EFS más fuerte en la región en términos de participación.

4.1.2. El Salvador:

El Salvador posee más de 6 millones de habitantes, su gobierno es democrático a partir del año 1992; posee la Corte de Cuentas de la República como EFS

Aspectos de la dimensión evaluada:

a. Normativa.

Respecto a transparencia y acceso a la información pública, la Corte de Cuentas de la República de El Salvador, se encuentra entre los sujetos obligados a la Ley de Acceso a la Información Pública, aprobada mediante decreto N° 534, de 2011²⁷.

b. Participación ciudadana en las EFS

Designación de contralores, auditores y de todo funcionario de alta jerarquía de la EFS. De acuerdo a la Constitución de la República de El Salvador se requiere que el presidente de la Corte de Cuentas de la República y los primer y segundo magistrados sean elegidos según un proceso de postulación y evaluación por la asamblea general, pero no exige participación comunitaria.

c. Fomento de la participación ciudadana en las EFS

Difusión de los mecanismos: En el sitio web de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador existe información para la ciudadanía respecto al proceso de hacer denuncias.

²⁷ No obstante su fecha de promulgación, esta ley comenzó a aplicarse en mayo de 2012 la Información, es el Instituto de Acceso a la Información Pública, cuyos integrantes fueron nombrados en febrero del 2013, por el Presidente de la República de ese país. Información obtenida desde la página web "Prensa Gráfica", <http://www.laprensagrafica.com/Instituto-de-Acceso-a-la-Informacion-Publica-ya-tiene-comisionados>).

Cuadro N°14: Aplicación de índice a la EFS del Salvador

Objetivo	Dimensiones	Áreas	Mecanismos de participación	Ponderación	Evaluación	Resultado
Asegurar la participación ciudadana	Normativa	Leyes y normativas relativas a la participación ciudadana y transparencia.	Leyes y normativas relativas a la participación ciudadana y transparencia.	15%	50	7,5
Incorporar acciones concretas de participación ciudadana en la gestión de las EFS.	Participación ciudadana en las EFS	Denuncias ciudadanas o Sistema de información para la fiscalización y control social que soporten estos procesos.	Denuncias ciudadanas	5%	100	5
			Sistema de información para la fiscalización y control social que soporten estos procesos.	5%	100	5
		Información a la Ciudadanía de la Gestión y Resultados del Control Institucional	Información a la Ciudadanía de la Gestión y Resultados del Control Institucional	5%	0	0
		Participación ciudadana directa en los procesos de control institucional	Designación de contralores, auditores y de todo funcionario de alta jerarquía de la EFS	10%	100	10
			Planificación Participativa	10%	0	0
			Auditorías Articuladas	10%	0	0
			Veedurías Ciudadanas	10%	0	0
			Seguimiento.	10%	0	0
Promover y Difundir la participación ciudadana	Fomento de la participación ciudadana en las EFS	Capacitación de los ciudadanos	Capacitación de los ciudadanos	10%	0	0
		Difusión de los mecanismos	Difusión de los mecanismos	10%	100	10

Fuente: Elaboración propia a partir de la aplicación del índice.

- Resultado: El Salvador, una vez analizado de acuerdo a las dimensiones del estudio, obtiene un resultado de 37.5 puntos. Su principal debilidad se observa en la implementación de mecanismos de tercer nivel, que suponen participación directa de la ciudadanía.

4.1.3. Perú:

Perú cuenta con más de 30 millones de habitantes y su régimen de gobierno es del tipo democrático desde el año 1975; posee la Contraloría General de la República como EFS.

Aspectos de la dimensión evaluada:

a. Normativa

Respecto a transparencia y acceso a la información pública, la Contraloría General de la República del Perú, se encuentra entre los sujetos obligados por la ley N° 27.806, de 2002, de Transparencia y Acceso a la Información Pública²⁸.

En lo que respecta a participación ciudadana, Perú cuenta con la ley N° 26.300, sobre Derechos de Participación y Control Ciudadanos, la cual afecta a la respectiva CGR. La citada ley establece derechos de participación de los ciudadanos y derechos de control ciudadano, no obstante, no señala explícitamente mecanismos de participación ciudadana en el control fiscal.

b. Participación ciudadana en las EFS

Veedurías Ciudadanas. Con el objetivo de realizar controles preventivos a la administración, la Contraloría General de la República peruana realizó un programa de veedurías ciudadanas a proyectos y actividades del Estado, cuyos resultados son públicos y se encuentran publicados en su sitio web. Adicionalmente, en el mes de febrero de 2011, el contralor, anunció que la CGR establecería un programa de veedurías adicionales con el objetivo de controlar y transparentar el proceso de cambio de gobierno que vivía el país.

c. Fomento de la participación ciudadana en las EFS

Difusión de los mecanismos A través de la página web de la Contraloría General de la República Peruana, se difunden los mecanismos de participación, como por ejemplo el sistema para realizar denuncias o el acceso a la información pública, además de entregar información sobre eventos dirigidos a la sociedad civil.

28 Esta ley fue posteriormente complementada mediante la ley N° 27.927, de 2003, la cual hizo más específica la información que podía ser excluida del acceso público, para ayudar a los funcionarios del Estado a identificarla.

Cuadro N°15: Aplicación de índice a la EFS de Perú.

Objetivo	Dimensiones	Áreas	Mecanismos de participación	Ponderación	Evaluación	Resultado
Asegurar la participación ciudadana	Normativa	Leyes y normativas relativas a la participación ciudadana y transparencia.	Leyes y normativas relativas a la participación ciudadana y transparencia.	15%	100	15
Incorporar acciones concretas de participación ciudadana en la gestión de las EFS.	Participación ciudadana en las EFS	Denuncias ciudadanas o Sistema de información para la fiscalización y control social que soporten estos procesos.	Denuncias ciudadanas	5%	100	5
			Sistema de información para la fiscalización y control social que soporten estos procesos.	5%	100	5
		Información a la Ciudadanía de la Gestión y Resultados del Control Institucional	Información a la Ciudadanía de la Gestión y Resultados del Control Institucional	5%	100	5
		Participación ciudadana directa en los procesos de control institucional	Designación de contralores, auditores y de todo funcionario de alta jerarquía de la EFS	10%	0	0
			Planificación Participativa	10%	0	0
			Auditorías Articuladas	10%	0	0
			Veedurías Ciudadanas	10%	100	10
			Seguimiento.	10%	0	0
Promover y Difundir la participación ciudadana	Fomento de la participación ciudadana en las EFS	Capacitación de los ciudadanos	Capacitación de los ciudadanos	10%	0	0
		Difusión de los mecanismos	Difusión de los mecanismos	10%	100	10

Fuente: Elaboración propia a partir de la aplicación del índice.

- Resultado: 50 puntos. Perú, al igual que El Salvador, tiene poco desarrollado los mecanismos que suponen una participación directa de la ciudadanía. Sólo posee veedurías ciudadanas, establecidas desde el año 2011.

4.1.4. Chile:

Chile cuenta con más de 17 millones de habitantes y su régimen de gobierno es la democracia desde el año 1990; cuenta con la Contraloría General de la República como EFS.

Aspectos de la dimensión evaluada:

a. Normativa

Respecto a transparencia y acceso a la información, la CGR de Chile está afecto a lo que dispone la ley N° 20.285, Sobre Acceso a la Información Pública, mediante la cual, entre otras cosas, se crea el Consejo para la Transparencia, encargado de promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y garantizar el derecho de acceso a la información (Ley 20.285), no obstante, no está sujeta a la fiscalización de este organismo.

Ahora bien, en relación a participación, Chile posee la ley N° 20.500, de 2011, Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, sin embargo, ésta no obliga a la Contraloría a cumplir las disposiciones allí señaladas, tampoco establece un consejo superior -como ocurre con la ley de transparencia- encargado de fiscalizar y velar por el cumplimiento de esta normativa.

b. Participación ciudadana en las EFS

Si bien Chile no posee mecanismos de participación directa de tercer nivel, su sistema de atención de denuncias ha mejorado este último tiempo habilitando - además del existente²⁹- el portal Contraloría y Ciudadano, mecanismo de segundo nivel que permite la comunicación entre la EFS y la ciudadanía permitiendo al usuario el ingreso de denuncias y/o sugerencias de fiscalización on line y el seguimiento de las mismas revisando el estado de trámite de las éstas. Asimismo, difunde activamente el resultado del control institucional mediante la publicación de todos los informes de auditoría, compartiendo además esta información por RSS³⁰, lo que permite que los usuarios conozcan al minuto las últimas novedades sobre informes y noticias destacadas.

c. Fomento de la participación ciudadana en las EFS

Actualmente, la CGR de Chile ha iniciado una campaña de difusión del Portal Contraloría y Ciudadano, bajo el lema "Fiscalice con Nosotros", que tiene por objetivo dar a conocer a la ciudadanía esta nueva herramienta.

29 El mecanismo existente se refiere a aquel en donde el usuario debe acudir presencialmente a la institución para presentar su denuncia por escrito a través de la Oficina General de Partes.

30 Really simple Syndication o Redistribución Realmente Simple, es una tecnología para compartir o seguir información a través de la red, que permite conocer de primera fuente las últimas actualizaciones de interés para el cibernauta.

Cuadro N°16: Aplicación de índice a la EFS de Chile.

Objetivo	Dimensiones	Áreas	Mecanismos de participación	Ponderación	Evaluación	Resultado
Asegurar la participación ciudadana	Normativa	Leyes y normativas relativas a la participación ciudadana y transparencia.	Leyes y normativas relativas a la participación ciudadana y transparencia.	15%	50	7,5
Incorporar acciones concretas de participación ciudadana en la gestión de las EFS.	Participación ciudadana en las EFS	Denuncias ciudadanas o Sistema de información para la fiscalización y control social que soporten estos procesos.	Denuncias ciudadanas	5%	100	5
			Sistema de información para la fiscalización y control social que soporten estos procesos.	5%	100	5
		Información a la Ciudadanía de la Gestión y Resultados del Control Institucional	Información a la Ciudadanía de la Gestión y Resultados del Control Institucional	5%	100	5
		Participación ciudadana directa en los procesos de control institucional [1]	Designación de contralores, auditores y de todo funcionario de alta jerarquía de la EFS	10%	0	0
			Planificación Participativa	10%	0	0
			Auditorías Articuladas	10%	0	0
			Veedurías Ciudadanas	10%	0	0
			Seguimiento.	10%	0	0
Promover y Difundir la participación ciudadana	Fomento de la participación ciudadana en las EFS	Capacitación de los ciudadanos	Capacitación de los ciudadanos	10%	0	0
		Difusión de los mecanismos	Difusión de los mecanismos	10%	100	10

Fuente: Elaboración propia a partir de la aplicación del índice.

- Resultado: 32.5 puntos. Chile resulta ser el único país que no ha implementado ningún mecanismo de participación ciudadana directa (tercer nivel).

5. ANÁLISIS DE APLICACIÓN DEL ÍNDICE.

Para la realización del análisis, comenzaremos estableciendo 3 niveles de desarrollo: Bajo, Medio y Destacado, asignándose puntaje para cada categoría.

Luego serán clasificados los países en alguna de dichas categorías. Para ello se establece que:

Cuadro N°17 Tabla de puntuación de la aplicación del índice

Puntuación	Nivel
0 a 35 puntos	Bajo
36 a 75 punto	Medio
76 a 100 puntos	Destacado

Fuente: Elaboración propia

El primer tramo "Bajo", corresponde aquellos países que obtuvieron un puntaje equivalente a:

- ✓ Contar con ley de participación aplicable a la EFS.
- ✓ No tener mecanismos de participación directa implementados.
- ✓ Contar con Denuncias ciudadanas o Sistema de información para la fiscalización y control social que soporten estos procesos.
- ✓ Contar con Información a la Ciudadanía de la Gestión y Resultados del Control Institucional.
- ✓ No contar con mecanismos de promoción de la participación ciudadana en las EFS

En el segundo tramo "Medio" se encuentran aquellos países que obtuvieron un puntaje equivalente a:

- ✓ Contar con ley de participación aplicable a la EFS.
- ✓ Tener al menos un mecanismo de participación directa implementado.
- ✓ Contar con Denuncias ciudadanas o Sistema de información para la fiscalización y control social que soporten estos procesos.
- ✓ Contar con algún mecanismo de Promoción de la Participación.

Por último, el tramo "Destacado", considera aquellos países que obtuvieron un puntaje equivalente a:

- ✓ Contar con 3 o más mecanismos de participación directa.
- ✓ Contar con leyes de transparencia y participación aplicables a la EFS.
- ✓ Contar con algún mecanismo de Promoción de la Participación.

De acuerdo a la taxonomía establecida, Colombia es el único país en análisis que tiene un nivel de desarrollo "Destacado", El Salvador y Perú pueden clasificarse como "Medio", mientras que Chile alcanza un puntaje "Bajo".

En función de lo anterior y revisando las distintas realidades latinoamericanas, es posible evidenciar algunos resultados que permiten realizar un análisis a nivel general del estado de desarrollo de la participación en las EFS de la región.

El siguiente cuadro resume los mecanismos con los cuales cuentan las EFS y facilitan su comparación:

Cuadro N°18: Resumen de mecanismos

Mecanismo de participación	Colombia	EL Salvador	Perú	Chile
Leyes y normativas relativas a la participación ciudadana (que aplican a la EFS)	X		X	
Leyes y normativas relativas a transparencia (que aplican a la EFS)	X	X	X	X
Denuncias ciudadanas	X	X	X	X
Sistema de información para la fiscalización y control social que soporten estos procesos.	X	X	X	X
Información a la Ciudadanía de la Gestión y Resultados del Control Institucional	X		X	X
Designación de contralores, auditores y de todo funcionario de alta jerarquía de la EFS	X	X		
Planificación Participativa				
Auditorías Articuladas	X			
Veedurías Ciudadanas	X		X	
Seguimiento.	X			
Información, Formación y Capacitación de la Ciudadanía y de las Organizaciones Civiles.	X			
Difusión de Información Relacionada a Mecanismos de Participación y Control Ciudadano	X	X	X	X

Fuente: Elaboración Propia

En primer lugar, existe un dispar nivel de desarrollo en las EFS de la región, teniendo en los extremos de este análisis a Colombia, como la EFS con mayor nivel de apertura a la participación ciudadana (directa o indirecta) y en el otro extremo tenemos a Chile, que no posee ningún mecanismo de participación directa incorporado en su gestión.

En cuanto a las normativas de Participación, la realidad es disímil, ya que solo Colombia y Perú poseen una ley aplicable a las EFS, mientras que en los restantes casos no existe o no es aplicable, lo cual se transforma en un problema de fondo ya que no se cuenta con los cimientos necesarios para la participación no pudiendo ser exigible la incorporación de mecanismos de participación ciudadana, quedando a

voluntad de la autoridad de turno el desarrollo e incorporación a la gestión de la EFS nuevos mecanismos de participación.

En general, todas las EFS revisadas tienen incorporado las Denuncias Ciudadanas y cuentan con una plataforma tecnológica que facilita el proceso de ingreso y seguimiento de las solicitudes o denuncias presentadas: Además, en general este es el mecanismo más difundido dentro de las EFS.

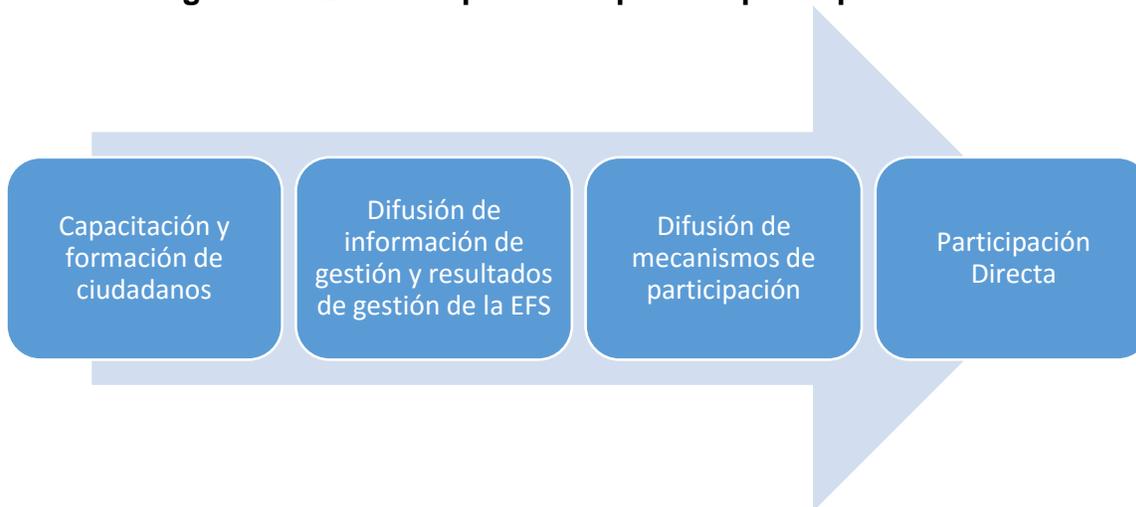
Vinculado con lo anterior, no fue posible constatar a excepción de la EFS chilena si, la información obtenida a partir de las denuncias ciudadanas son analizadas y utilizadas como retroalimentación al proceso de planificación de la fiscalización y control del año siguiente o si simplemente son revisadas y respondidas de forma aislada. En el caso de la CGR chilena, existe un proceso a través del cual las sugerencias ciudadanas ingresadas al portal contraloría y ciudadano son consideradas para la planificación de las actividades de fiscalización del año siguiente.³¹

Existe un potente mecanismo de participación que no es aplicado por ninguna de las EFS utilizadas para este estudio y corresponde a la Planificación Participativa, la cual permite mejorar la focalización de la fiscalización y con ello la eficiencia en el uso de los recursos. La CGR Colombiana se está acercando a la implementación de este mecanismo, a través de la vinculación de las denuncias ciudadanas a su programación de auditorías, del mismo modo en que Chile, en forma incipiente, lo está haciendo. Sin embargo, esto aún no cuenta con la formalidad propia de este mecanismo. La EFS que sí aplica este mecanismo es la Auditoría General de la Nación de Argentina, que si bien no está considerada en este estudio, es una buena práctica que debe ser considerada y que será revisada en el siguiente apartado.

31 Si bien no es un mecanismo de Planificación Participativa propiamente tal, es una práctica que merece ser analizada, por lo que se revisará con mayor detalle en el capítulo siguiente.

Si se establecieran pasos lógicos para poder incorporar la participación ciudadana en una EFS, se puede decir, de modo simple, que son:

Figura N° 02: Pasos para incorporar la participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia

Lo anterior debido a que para contar con ciudadanos que comprendan lo que se les está informando, lo primero es capacitarlos y formarlos, para contar con una masa crítica, esto puede realizarse a través de programas de capacitación que estén centrados en la formación de la ciudadanía en el ámbito de las metodologías de participación, entre otras. El siguiente paso, sería entregarles información respecto a la gestión de la EFS, lo cual podría generar el interés de participar de forma más activa, por lo que es necesario difundir los mecanismos de participación con los que se cuenta y, finalmente, establecer la participación directa. Si bien esto no es una normativa ni una receta que deba seguirse, parecen ser los pasos lógicos para lograr una participación más eficaz.

Y es en relación a lo anterior, que llama la atención que el único país, en este estudio, que tiene incorporado el mecanismo de “Información, Formación y Capacitación de la Ciudadanía y de las Organizaciones Civiles” sea Colombia³², lo que podría tener una importante vinculación con el alto nivel de apertura a la participación ciudadana con la que cuenta, pudiendo ser este uno de los motivos que la explican.

32 Situación descrita en el capítulo 4, título 4.1.1. Colombia letra c

Finalmente, es importante revisar algunas buenas prácticas que existen en Latinoamérica en cuanto a los mecanismos de participación. Como apreciaremos, tres corresponden a países que quedaron fuera de este análisis por no contar con una ley que asegure el acceso a la información y que sancione su incumplimiento:

Planificación Participativa- Argentina. Argentina es un estado federal, con más de cuarenta millones de habitantes. Su régimen de gobierno es la democracia y no cuenta con normativa relativa a transparencia y acceso a la información y/o participación ciudadana. Los mecanismos de participación con los que cuenta son denuncias ciudadanas, planificación participativa y auditorías articuladas.

La EFS argentina, Auditoría General de la Nación de Argentina, se ha transformado en uno de los referentes latinoamericanos en cuanto a la realización de Planificaciones participativas. Esta iniciativa comenzó a implementarse en la Auditoría General de la Nación (nombre de la EFS Argentina) en el año 2003, como una forma de volver a legitimarse frente a los ciudadanos, en un escenario de crisis económica del país y con reiterados casos de corrupción que afectaban a las instituciones públicas.

Esta iniciativa, realizada en los años 2003, 2004, 2007 y 2010, se concreta a través de la invitación a la ciudadanía (representada por organismos de la sociedad civil) a proponer objetos de fiscalización, las cuales son revisados en una instancia posterior por expertos, para definir su incorporación a los planes anuales de trabajo. Las propuestas no son vinculantes, por lo que es dicha instancia técnica la que decide si la propuesta es incorporada a los Planes Operativos. Si bien esta iniciativa ha ido sufriendo ajustes en su estructura y no ha sido constante en el tiempo, es una práctica que puede ser recogida por otras EFS de la Región.

Veedurías Ciudadanas-Paraguay. Paraguay es un estado unitario, con régimen de gobierno democrático, que cuenta con más de seis millones de habitantes. Este es otro país que no fue considerado en este análisis por no poseer ley de acceso a la información, no obstante, se ha vuelto un referente en lo que respecta a las Veedurías Ciudadanas. Este mecanismo tiene como uno de sus principales objetivos apoyar a la CGR en su rol de denuncia y seguimiento de casos que requieran ser investigados y sancionados. Esta iniciativa surgió de un centro de estudios (una organización de la sociedad civil) y contó con el apoyo de la CGR para su implementación, comenzando por convocar a veedores ciudadanos, quienes fueron capacitados para luego ejercer su rol de revisores de casos (previamente seleccionados) y realizar así un monitoreo in situ. Si bien las veedurías ciudadanas son una institución que forma parte de la sociedad civil, más que de las EFS, la relevancia del caso de Paraguay (así como también de Colombia) es que las EFS han realizado convenios con entidades de la sociedad civil, prestándose apoyo mutuo.

Mecanismos de participación – Costa Rica. Costa Rica es un país con un estado unitario y presidencialista y posee casi cinco millones de habitantes, su EFS es la Contraloría General de la República y fue excluido dentro de este estudio por no contar con una ley de transparencia y acceso a la información, pero en cuanto a la participación ciudadana, posee un plan estratégico a ejecutar entre los años 2013 y 2020, en el cual existen una serie de iniciativas de participación que vale la pena mencionar:

Información ciudadana: La información no solamente se entregará a través del portal institucional, sino que además hará uso de tecnologías como Youtube, redes sociales e incluso, ofreciendo una aplicación para dispositivos móviles. Asimismo, pone a disposición de la ciudadanía un conjunto de sistemas de información que permiten analizar información relevante sobre el uso de recursos públicos, tales como el sistema de información de planes y presupuestos, sistema integrado de la actividad contractual, plataformas que permiten habilitar la consulta denominada “Conozca en que se gasta su dinero”.

Formación ciudadana: En el que destacan, Capacitación orientada al sector público, capacitación para auditores internos, formación educativa para estudiantes de educación cívica de secundaria.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA EFS CHILENA

6.1. Conclusiones Generales sobre los hallazgos de la investigación

La evolución en cuanto a la incorporación de mecanismos de participación, que han presentado los países estudiados ha sido más bien lenta, ya que el concepto de participación ciudadana fue introducido en el año 1995, no obstante lo anterior, asimismo tales países no poseen mecanismos de tercer nivel de desarrollo.

La mayoría de los países de la región reconocen la importancia de la participación ciudadana, tanto en sus portales como en su orgánica interna, pero esto no necesariamente se traduce en acciones concretas, es decir, el nivel de implementación de mecanismos de participación es más bien escasa en comparación a la importancia que declaran.

Si bien la mayoría de los países analizados cuentan con mecanismos de participación implementados, los cuales son promocionados a través de sus portales institucionales, existe una escasa información referente a la efectividad de dicha implementación, es decir, no existen datos estadísticos o métricas que midan el real aporte del mecanismo.

A pesar de que en la mayoría de los países de la región existen mecanismos de participación implementados, hay una disparidad evidente en cuando a los niveles que posee cada uno de ellos, observándose países que recién comienzan a implementarlas y otros que ya poseen mucha experiencia al respecto.

6.1.1. Hallazgos derivados de la pregunta de investigación

Para poder responder a la pregunta de investigación “¿En qué nivel de implementación esta la EFS chilena, en relación a esta materia?”, se creó un índice, que consideró tres dimensiones de evaluación.

- Dimensión Normativa: que evalúa la existencia de leyes o normativas referentes a la participación ciudadana y la transparencia.
- Dimensión de Participación Ciudadana: que evalúa la existencia de mecanismos de participación implementados en la EFS.
- Dimensión Fomento de la Participación Ciudadana: que evalúa los mecanismos utilizados para dar a conocer a la ciudadanía de la existencia de los mecanismos utilizados y el fomento de los mismos.

A su vez, cada una de estas dimensiones posee una valorización de acuerdo diferentes criterios de importancia, lo que permite realizar una evaluación cuantitativa del nivel en que se encuentra el país que se desea analizar.

Para el caso de la aplicación a la EFS chilena, el resultado del índice es que posee un nivel “bajo” de implementación de mecanismos de participación ciudadana por lo que en caso que se desee pasar a un nivel más avanzado, debe implementar nuevos mecanismos de participación ciudadana de tercer nivel, para lo cual puede observar

y pedir información de aquellas iniciativas implementadas por los otros países evaluados en este estudio.

6.1.2. Hallazgos derivados de los objetivos de investigación:

Actualmente no existe un índice o indicador que permita determinar cuantitativamente en qué nivel se encuentra un país, en relación a la implementación de mecanismos de participación ciudadana al interior de su institución. En este contexto, se propone el indicador, cuya estructura está compuesta por tres dimensiones con distintos pesos cada una, no obstante, la estructura del indicador debería ser validada, tanto en sus dimensiones como en sus ponderadores, con la finalidad de que el resultado de su aplicación, sea representativo.

Chile a pesar de que se encuentra en un nivel bajo de implementación de mecanismos de participación, existe un interés creciente en la adopción de nuevos mecanismos. Es así que la Contraloría General de la República, ha implementado iniciativas relativas a este tema, como lo son la creación del “Consejo asesor de la Contraloría”, el que se encuentra conformado por miembros de asociaciones de la sociedad civil, realiza capacitaciones on line sobre la rendición de cuentas, tanto a funcionarios de otros servicios como a funcionarios municipales y bajo esta misma temática, pero de manera presencial, a representantes de organizaciones de la sociedad civil.

6.2. Recomendaciones para la Contraloría General de la República de Chile

Las recomendaciones que a continuación se detallan, son necesarias para optar a un nivel superior en la aplicación del índice y corresponden al resultado del mismo.

Resulta fundamental que se implementen mecanismos de participación de tercer nivel, ya que éstos hablan de una participación activa de la ciudadanía en los procesos auditores, lamentablemente Chile no posee ninguno de estas características.

Aprovechar la disposición que posee la OLACEFS para trabajar en conjunto con ella y así tener la oportunidad de conocer en terreno cómo operan algunos mecanismos de participación en aquellos países que los tengan implementados, como es el caso de Argentina con la planificación participativa o las veedurías ciudadanas de Paraguay.

Paralelamente a la implementación de nuevos mecanismos de participación ciudadana, resulta necesario capacitar, tanto a los funcionarios de la institución, para que éstos se incorporen como parte de los procesos internos y sean vistos como parte de sus funciones y no como una labor adicional y ajena a la institución, como también capacitar a la ciudadanía para que pueda utilizar y apoyar el accionar de la institución.

GLOSARIO

ONU: Organización de las Naciones Unidas

INTOSAI: Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

EFS: Entidades de Fiscalización Superior

COSOC: Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil

ONG: Organización no gubernamental

OLACEFS: Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

CGR: Contraloría General de la República

Iniciativa TPA: Iniciativa de Transparencia, participación ciudadana y accountability

TIC: Tecnologías de la información y la comunicación

OSC: Organizaciones de la sociedad civil

CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

ODM: Objetivos del Milenio de la ONU

PIE: Programa de integración escolar

IDI: Iniciativa de integración de la INTOSAI

7. Bibliografía

- Aguillar, M. M., & Roldán, E. G. (2015). Participación ciudadana en el control fiscal. *OLACEFS*, 34-40.
- Austin, T. (2000). *Fundamentos sociales y culturales de la educación*. Victoria: Universidad Arturo Prat.
- Comisión Técnica de Participación Ciudadana - OLACEFS. (2012). *Participación Ciudadana en el Control Fiscal*. OLACEFS.
- Contraloría General de la República. (2009). *Informe de detección de necesidades para el desarrollo de competencias institucionales*. Santiago.
- Contraloría General de la República. (2012). Metas Institucionales 2012.
- Contraloría General de la República. (2014). *Portal Contraloría General de la República de Chile*. Recuperado el 29 de 09 de 2014, de http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/appmanager/portalCGR/v3ESP?_nfpb=true&_pageLabel=P18200239681286226265111
- Contraloría General de la República. (agosto de 2014). *www.contraloria.cl*. Obtenido de <http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Sitios/Ciudadano/Inicio>
- Contraloría General de la República. (Enero de 2014). *www.contraloria.cl*. Obtenido de <http://www.contraloria.cl/>
- Contraloría General de la República. (02 de 02 de 2015). Resolución Exenta N°1251/2015. *Resolución exenta*. Santiago.
- Corzo, A. P. (2011). Democracia y Democratización. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*.
- Cuello, E. (2007). *Democracia: institucionalización y accountability*. Santa Fe, Argentina: Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL.
- Cunill, N. (2006). *Transparencia de la Gestión Pública: Ideas y Experiencias*. Noruega: Instituto Iocialnteramericano para el Desarrollo.
- Cunill, N. (2009). Contraloría Social y Derechos Sociales, el Desafío de la Integralidad. En *Gestión y Política Pública* (págs. 3-37).
- Emmerich, G. (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*.
- Iniciativa TPA. (2011). diagnóstico sobre transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas de las entidades de fiscalización superior en Latinoamérica". Buenos Aires, Argentina.
- Inzunza, H. S. (2011). *www.ubiobio.cl*. Recuperado el 07 de 08 de 2015, de <http://www.ubiobio.cl/miweb/webfile/media/42/version%207-1/finanzas%20publicas.pdf>
- Ley 20.285. (s.f.). Ley 20.285. Santiago.
- Ley N°18.575. (16 de 05 de 2011). Ley N°18.575 ORGANICA CONSTITUCIONAL DE BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO. Santiago, Santiago, Chile.
- Ley N°20.500. (16 de 02 de 2011). Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. *Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Santiago, Chile.*
- Merino, M. (2003). *Participación ciudadana en la democracia*. México: Instituto Federal Electoral.

- Mujica, P. (2005). *La Participación Ciudadana en Relación con la Gestión Pública*. Santiago: Corporación Participa.
- Navarro, F. (2003). Derecho a la información y democracia en México Concepto, historia, fronteras y avances. *Revista Mexicana de Comunicación*.
- Navarro-Rubio, R. V. (2009). <http://www.nuevarevista.net/>. Recuperado el 05 de 08 de 2015, de <http://www.nuevarevista.net/articulos/la-democracia-participativa-en-el-constitucionalismo-latinoamericano>
- Oakley, P. (1991). *Projets whit People. The practice of participation in rurl daevelopment. Internacional Labour Office*. Londres.
- O'Donnell, G. (05 de 2000). Further Thoughts on Horizontal Accountability. *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America, Kellogg Institute for International Studies*. Notre Dame.
- ONU/INTOSAI. (05 de 03 de 2013). <http://www.contraloria.cl/>. Obtenido de http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Merged/2013/Archivos/021_Simposio_ONU_INTOSAI.pdf
- Peraza, A. (2005). Revista Aportes Andinos N° 13. Gobernabilidad, democracia y derechos humanos. Programa Andino de Derechos Humanos - Universidad Andina Simón Bolívar.
- Peruzzotti, E. (octubre de 2007). *Portal de la Contraloría General de Costa Rica*. Recuperado el enero de 2013, de <http://cgrw01.cgr.go.cr/pls/portal/docs/PAGE/CTRC/ARCHIVOS/TAB2326766/PERUZZOTTI%20I.PDF>
- Peruzzotti, E. (2008). *Marco Conceptual de la Rendición de Cuentas*. Buenos Aires, Argentina.
- Peruzzotti, E. (2010). *Entidades de Fiscalización Superior y Participación Ciudadana*. Buenos Aires: OLACEFS.
- Rendición de Cuentas. (2011). <http://www.rendiciondecuentas.es/>. Recuperado el 06 de 08 de 2015, de <http://www.rendiciondecuentas.es/es/informaciongeneral/cuentageneral/RendicionCuentas.html>
- Unidad de Acceso a la Información - Contraloría General de la República. (24 de 09 de 2014). Oficio N°73313. Santiago, Santiago, Chile.
- Velásquez Leal, L. F. (2009). Participación Ciudadana y Entidades Fiscalizadoras Superiores - EFS: Retos para la Democratización del Control Institucional. *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Fiscalización*(4), 28-32.
- Velásquez, F. (1986). Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia. *Revista Foro*, 22.
- Zalaquett Daher, J. (2004). *Transparencia, Rendición de Cuentas y Lucha contra la Corrupción en América*. Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile.
- Zuñiga, M. A. (10 de 12 de 2013). <http://www.olacefs.com/>. Recuperado el 05 de 08 de 2015, de http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/07/DOC_9_12_2013_T%C3%A9cnico4_.pdf

