

La participación ciudadana en la fiscalización: desmitificando falsas disyuntivas

Joaquín Caprarulo, Patricia Guillén Nolasco y Marcos Mendiburu

La participación ciudadana en la fiscalización ha adquirido un renovado interés en el contexto de la pandemia del COVID-19. El uso de poderes y recursos extraordinarios para afrontar la crisis sanitaria y económica evidencia la importancia del control público y la transparencia para fortalecer la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

El [seminario internacional](#) “Participación Ciudadana y Fiscalización” abordó dos cuestiones relevantes para las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) – cómo afecta la participación ciudadana en la fiscalización a la independencia de dichas instituciones y al carácter técnico de la labor fiscalizadora.

Algunas y algunos funcionarios de las EFS esgrimen que la participación de la ciudadanía – incluidas las organizaciones de sociedad civil – podría afectar la [independencia de las EFS](#) al sesgar la labor de fiscalización hacia intereses particulares. Por otra parte, con frecuencia se resalta el carácter eminentemente técnico de las EFS, al tiempo que se hace notar la ausencia de este tipo de saberes en la ciudadanía. Si bien la independencia de las EFS y el carácter técnico de su labor fiscalizadora son importantes, *dichos argumentos generan falsas disyuntivas entre ‘fiscalización’ y ‘participación’*.

La independencia de las EFS no es incompatible con la participación ciudadana. La independencia debe ser entendida como una garantía de que las instituciones públicas controladas no interferirán en sus funciones. Esto no implica que las EFS deban mantenerse ajenas a las necesidades y demandas de la ciudadanía.

Una revisión de las experiencias de participación ciudadana en las EFS de América Latina muestra que no existe tampoco evidencia que sustente o corrobore dichos temores. Experiencias como las de la Auditoría General de la Nación (AGN) de Argentina y la Contraloría General de la República (CGR) de Colombia, que han implementado prácticas de participación ciudadana desde inicios de este siglo, no han registrado problemas de autonomía en su labor auditora.

Por el contrario, la interacción con la ciudadanía contribuye a salvaguardar la independencia de las EFS frente a posibles interferencias políticas. De hecho, una de las principales causas que suelen afectar la independencia de las EFS en ciertos países de la región es un modelo de selección de las máximas autoridades que no se caracteriza por la idoneidad e independencia de las y los candidatos, sino por la distribución de cargos entre partidos políticos. En contraste, es posible mencionar el caso del Estado mexicano de Jalisco, en el que la designación del auditor superior se realizó mediante un proceso que involucró al Comité de Participación Social del sistema estatal anticorrupción, fortaleciendo la legitimidad del nombramiento.

Independencia no debe confundirse con aislamiento. Hoy día, en sintonía con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, no se conciben instituciones de control democrático efectivas que se mantengan aisladas de la sociedad.

Esto, a su vez, implica revisar el modelo de rendición de cuentas (*accountability*) horizontal, que presenta limitaciones cuando es ejercido sin considerar la interacción entre las EFS y las restantes instituciones públicas, así como con la sociedad. Como resaltó Jonathan Fox durante el seminario, “La rendición de cuentas se debería pensar como una cadena de actores que se refuerzan entre sí, en donde el conjunto es mayor que la suma de sus partes. No obstante, ésta reviste la fuerza del eslabón más débil.” La rendición de cuentas requiere EFS independientes y efectivas que interactúan con otros actores (independientes y efectivos) del sistema de control, incluida la ciudadanía.

En cuanto al segundo de los prejuicios sobre la participación ciudadana - la imposibilidad de la ciudadanía de involucrarse debido al carácter técnico de la fiscalización -, cabe señalar que no se procura la sustitución de roles y saberes, sino su complementariedad. La tarea de fiscalización es complementada y potenciada por los aportes de la ciudadanía (que abarca un amplio abanico de actores). La contraloría social no sustituye el control fiscal y su labor técnica, sino que le brinda información valiosa y una perspectiva ciudadana.

Numerosos ejemplos muestran el valor de las aportaciones ciudadanas. Una auditoría articulada entre la veeduría ciudadana y la Contraloría General de la República de Colombia para fiscalizar los recursos de reconstrucción de viviendas afectadas por la destrucción del casco urbano del municipio Gramalote en 2017 generó 10 hallazgos administrativos con presunta incidencia disciplinaria y connotaciones fiscales. En Costa Rica, en 2018, una auditoría sobre la calidad de la prestación del servicio de agua potable a comunidades vulnerables contó con la participación de comunidades indígenas para priorizar y validar indicadores. En 2003, la participación de personas con discapacidad en una auditoría sobre accesibilidad en el transporte público realizada por la AGN de Argentina permitió detectar incumplimientos en el uso de rampas para personas con discapacidad en los horarios de mayor circulación de personas en los autobuses urbanos.

No es un requisito tener una formación especializada para poder contribuir al control gubernamental. En Perú, los “monitores ciudadanos de control” son personas voluntarias capacitadas y acreditadas por la Contraloría General de la República que realizan control social de obras públicas o de la entrega de bienes y servicios que involucran recursos públicos. En 2019, 2187 monitores acreditados en las 24 regiones del país realizaron 2234 visitas a 1275 obras. Se generaron 1714 reportes ciudadanos de incumplimiento que, a su vez, derivaron en servicios de fiscalización de la Contraloría y la aplicación de penalidades por un monto de 1,036,426 soles. Esta iniciativa se ha adaptado ahora a la vigilancia virtual para contribuir a la fiscalización del uso de recursos públicos en la entrega de canastas básicas a poblaciones vulnerables para la atención de la pandemia.

Como señala Nelson Shack, Contralor General de Perú y Presidente de OLACEFS, “Hay mucha capacidad en la sociedad civil organizada para poder coadyuvar en las tareas de fiscalización

ampliando la cobertura de control... Nadie posee mayor interés que el propio vecino para que la obra pública que beneficie a su comunidad y su familia se realice de manera correcta”.

Joaquín Caprarulo es coordinador de los programas de fortalecimiento democrático y justicia abierta de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Argentina. Patricia Guillén Nolasco es subgerente de participación ciudadana en la Contraloría General de la República de Perú y preside la Comisión de Participación Ciudadana de la OLACEFS. Marcos Mendiburu es especialista en transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto.