

ESTADO DEL ARTE

En esta sección se analiza la documentación y bibliografía especializada sobre conceptos básicos relacionados con las auditorías sociales, por lo que analiza el debate teórico-conceptual sobre los conceptos: participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas, gobierno abierto, y propiamente el concepto de auditoría ciudadana o control social.

Además de esto, se analiza la normativa o compromisos internacionales que amparan la participación ciudadana y afines, como marco general para la realización de auditorías sociales.

El estado del arte¹ se describe como el conjunto de referencias bibliográficas, investigaciones, estudios o análisis sobre un problema u objeto de estudio formulado. Además, se incluyen los principales hallazgos empíricos que aportan las referencias consultadas, mediante los cuales se muestra cuáles son los conocimientos producidos hasta el momento en torno al problema que se investiga. En síntesis, el propósito del estado del arte consiste en precisar y describir cuál es *el estado del conocimiento* sobre el objeto de estudio.

Específicamente, para el desarrollo de este estado del arte se consideraron exclusivamente fuentes documentales disponibles en bibliotecas públicas virtuales, bases de datos, repositorios internacionales de acceso público² o fuentes disponibles en la web.

Por su parte, la búsqueda de fuentes se guió con un listado de palabras o descriptores extraídos a partir de una revisión previa de una selección de referencias bibliográficas a disposición. Las palabras o descriptores utilizados son los siguientes: *auditoría social*, *auditoría ciudadana*, *veeduría social*, *veeduría ciudadana*, *fiscalización ciudadana*, *control ciudadano*, *contraloría social*, *evaluación popular*, *accountability*, *rendición de cuentas* y otras afines. La delimitación temporal de la búsqueda bibliográfica abarca el periodo que comprende el año 2000 y hasta la actualidad en 2018.

1 Dependiendo de la disciplina o campo del conocimiento, también se le denomina “estado de la cuestión”. Para los efectos de este artículo, se utilizan las nociones de “estado del arte” y “estado de la cuestión” de manera indistinta.

2 Por ejemplo, se utilizan como referencia las bases de datos disponibles en el Sistema de Bibliotecas, Documentación e Información (SIBDI) de la Universidad de Costa Rica (UCR).

Una vez seleccionado el universo de referencias bibliográficas a consultar, se realizó la revisión documental y se implementó la técnica de análisis de contenido a partir de la cual se analizan las fuentes con base en la construcción de categorías de análisis, las cuales a su vez orientan el estado del arte y permiten la contextualización y sistematización de la información obtenida.

Conceptos básicos

Como parte de la realización del estado del arte, es necesario exponer las definiciones de algunos conceptos básicos relevantes en esta investigación. Es por esta razón que a continuación se presenta una síntesis de algunos conceptos seleccionados.

Participación ciudadana

En primera instancia, es necesario referenciar el concepto de *participación ciudadana*. Como señala Norberto Bobbio, uno de los problemas que afecta a la democracia es la persistencia de las oligarquías o las élites, ya que la democracia se ve afectada cuando las decisiones son tomadas por unas minorías y por pocas personas, de manera cerrada (2001: 33-34). El problema es que las democracias representativas –incluyendo las latinoamericanas– muchas veces presentan estas características, ya que son las élites (Mosca, 2007), las oligarquías (Michels, 2001) y los pequeños grupos (Duverger, 1957), quienes toman las decisiones sin la participación activa de mayor cantidad de personas.

Sobre esto, Sartori (2009: 35) nos decía que la *participación* “es tomar parte activa, voluntaria y personalmente” en las cuestiones públicas, de forma tal que la “participación ciudadana” implica que la ciudadanía “personalmente– forme parte activa y voluntaria de los procesos públicos relacionados con su sistema político. Además, las y los funcionarios, las y los gobernantes y el propio sistema político deben procurar que la “voluntad” de participar de la ciudadanía se mantenga intacta para que participen de manera activa en las decisiones y procesos públicos.

Sin embargo, más allá de la idea general expuesta por Sartori, la “participación ciudadana” resulta difícil de establecer con precisión, pues incluye actividades de naturaleza y fines distintos (Nohlen, 1984; Molina-Vega y Pérez-Baralt, 2000). Empero, estas dificultades no alteran dos hechos básicos. Por una parte, en la raíz de la idea moderna de ciudadanía está la capacidad de las personas para decidir libremente y participar en los asuntos públicos (López, 1997). Por otra parte, el hecho de que

una democracia debe garantizar el ejercicio del derecho de las y los ciudadanos a participar en los asuntos públicos.

En sentido amplio, participación política comprende “las acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera como se dirige el Estado en dicho país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros” (Molina-Vega y Pérez-Baralt, 2000). En esta acepción amplia, la participación está presente en todas las actividades de la convivencia democrática, pues se trata del ejercicio de un derecho ciudadano básico. Comprende acciones colectivas o individuales, ejercidas a través de canales institucionalizados, o espontáneos e informales; puede ser local o de carácter nacional; puede limitarse a la expresión pública de una opinión, o involucrarse activamente en la ejecución u oposición de políticas públicas.

En ese sentido, según Bobbio, Matteucci y Pasquino (2005: 1137), la participación puede clasificarse en varias formas o niveles: en *presencia* (menos intensa y más marginal), *activación* (nivel intermedio) y *participación* (la ciudadanía contribuye directa o indirectamente en una situación política). Además, tal y como han señalado otros autores, la participación también se puede categorizar siguiendo varios criterios que se sintetizan en el siguiente recuadro:

Cuadro 1. Tipos de participación ciudadana

Criterio	Tipos
Según su inserción o no en el proceso estatal	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Participación institucional</i>: Refiere a las actividades formales integradas a los mecanismos gubernamentales de toma de decisiones, v.g elecciones, mecanismos de democracia directa, otros. - <i>Participación no institucional</i>: Refiere a las actividades informales que no forman parte de los canales oficiales, v.g manifestaciones, protestas, otras.
Según el carácter de la decisión que resulta del acto de participación	<ul style="list-style-type: none"> - Participación decisiva: La participación tiene carácter vinculante para los y las gobernantes, v.g. elecciones y referéndum en algunos lugares. - Participación consultiva: La participación funciona como propuesta para la toma de decisiones, porque el Gobierno no está obligado a atenderlas.

Según existencia o no de intermediarios	<ul style="list-style-type: none">- Participación directa: Se da en los casos en los que la ciudadanía participa con la intervención de cada uno de sus miembros sin representantes.- Participación indirecta: Se da cuando la ciudadanía designa representantes para que tomen parte en nombre de ellos y ellas en los procesos públicos.
Según su obligatoriedad o no obligatoriedad	<ul style="list-style-type: none">- Participación obligatoria: Se da en los casos en los que la participación se pone como requisito necesario para la toma de alguna decisión.- Participación facultativa: Se da en los casos en los que la participación no es obligatoria para la toma de una decisión.
Según temporalidad	<ul style="list-style-type: none">- Participación permanente: La participación tiene un carácter duradero y permanente en el tiempo.- Participación temporal: La participación tiene un carácter circunscrito a asuntos específicos.

Fuente: Molina y Vaivads, citados por Molina y Pérez (2017: 812-814) en el Diccionario Electoral del IIDH/CAPEL y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México.

De esta forma, como puede notarse, la participación ciudadana puede asumir muy distintas manifestaciones, desde un nivel simple de solicitar información, hasta niveles más complejos como corresponsabilizarse por la ejecución y evaluación de una política específica. La devolución del poder a la ciudadanía puede, por tanto, tener niveles de profundidad distintos ¿En qué momento, para qué cosas y hasta dónde se promueve la participación de las personas? Estos términos son determinados por lo general por los gobiernos, aunque cada vez más frecuentemente se atestiguan situaciones límite, en las cuales colectivos sociales fuerzan a las autoridades a redefinir los alcances de su participación. Cuando las partes no tienen claridad y no son honestas respecto a la etapa en que se encuentra el proceso de decisión y con qué nivel de involucramiento están colaborando entre sí, se producen confusiones de expectativas, desgastes de los escasos recursos y pérdida de confianza, con resultados poco productivos para ambas partes.

Existen varias clasificaciones propuestas para participación ciudadana. El modelo LUDO, por ejemplo, propone un camino para incorporar los principios de gobierno abierto en la elaboración de política pública (Ortiz, 2014). De esta detallada propuesta, interesa resaltar dos niveles que establecen los momentos y el grado de participación ciudadana. En primer lugar, el involucramiento se da en todo momento, o en todas las etapas de decisión de la política pública, denominadas por este modelo como: evaluar, definir, diseñar y hacer. En segundo lugar, en cada uno de esos momentos hay al menos tres niveles de participación que van desde una visión meramente informativa; luego

se puede escalar a una consulta donde haya posibilidad de retroalimentación real desde la ciudadanía; y, finalmente, un tercer nivel más avanzado sería el de delegación (corresponsabilidad). Esquemáticamente se podría representar de la siguiente manera:

Cuadro 2. Niveles de participación en las políticas públicas **Modelo LUDO de políticas públicas con principios de gobierno abierto**

EVALUAR:
<ul style="list-style-type: none">● Nivel 0: rendición de cuentas.● Nivel 1: feedback ciudadano.● Nivel 2: rating ciudadano.
DEFINIR:
<ul style="list-style-type: none">● Nivel 0: publicar y difundir agenda.● Nivel 1: deliberación pública.● Nivel 2: agenda ciudadana.
DISEÑAR:
<ul style="list-style-type: none">● Nivel 0: exposición pública de proyectos● Nivel 1: crowdsourcing.● Nivel 2: decisiones delegadas.
HACER:
<ul style="list-style-type: none">● Nivel 0: publicar avance.● Nivel 1: beta-testers.● Nivel 2: corresponsabilidad.

Fuente: Ortiz, 2014.

Ahora bien, en términos prácticos, uno de los puntos más importantes de la “participación ciudadana” es que a través de sus mecanismos permite mejorar la responsabilidad de los Gobiernos y es clave para crear conciencia pública sobre la importancia de enfrentar la corrupción y fortalecer los mecanismos de responsabilidad social y política según han mostrado las lecciones aprendidas por la Alianza de Aprendizaje sobre Vigilancia Ciudadana, diseñada y moderada por Fundar (México), entre otras. Véase: <https://bit.ly/2urXFDW>

Por ejemplo, las experiencias de los Presupuestos Ciudadanos (*Citizen Budgets*) y/o de los Presupuestos participativos han mostrado ser mecanismos innovadores que muestran cómo la participación ciudadana cataliza la supervisión ciudadana de la planificación y acción gubernamental. Sobre experiencias de presupuestos participativos en la región, véanse las experiencias de FUNDAR infra, así como los análisis realizados en Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano (2004) para

el caso costarricense y el estudio de Boaventura de Sousa Santos sobre el presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil (2004).

Asimismo, lejos de la errónea idea de que la participación entorpece los procesos de política pública (“les resta agilidad, eficacia, control”) las lecciones aprendidas por la Alianza de Aprendizaje sobre Vigilancia Ciudadana diseñada y moderada por Fundar (México) y otras experiencias, muestran que los mecanismos para la participación ciudadana pueden mejorar la responsabilidad de los gobiernos y maximizar el impacto de las políticas al poner de relieve las incoherencias o los problemas de gestión en el diseño e implementación de las intervenciones públicas. De ahí se extrae que es fundamental que los gobiernos y las burocracias colaboren con la ciudadanía, tomen en cuenta sus recomendaciones y realmente se generen procesos en los que la población y las organizaciones de la sociedad civil estén involucradas en los procesos de toma de decisiones. Véase: <https://bit.ly/2JtkMms>

Incluso, esta colaboración entre el Gobierno, la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, puede concretarse en procesos de cocreación de política pública en los que las intervenciones públicas ya no son formuladas exclusivamente por los gobiernos, sino que más bien se producen colectivamente con la ciudadanía, lo cual reviste de democracia ya no solo la designación de quién está legitimado para gobernar, sino también las acciones y decisiones públicas. De ahí la razón por la cual distintas organizaciones de la sociedad civil en la región latinoamericana se han preocupado por generar capacidades en la cocreación de políticas públicas y en los mecanismos de participación ciudadana, tal y como muestran los esfuerzos de organizaciones como Costa Rica Íntegra y Abriendo Datos CR, en este país centroamericano (con el apoyo de la *Open Government Partnership*), con la realización de talleres al respecto en julio 2018.

Además de estos esfuerzos de reciente ejecución, distintas organizaciones e instituciones de la región en los últimos años han procurado desarrollar herramientas, manuales o guías para la promoción y el fortalecimiento de la participación ciudadana y temas afines. Para más detalle véase el siguiente recuadro.

Cuadro 3. Herramientas de promoción de la participación

Título del manual, guía o herramienta	Organización/Institución	Vínculo web
“Participación ciudadana: Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas”	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).	https://bit.ly/1HGDte9
“Participación y Control Social: Guía para el ejercicio efectivo de la ciudadanía”	Fundación Jubileo, Bolivia.	https://bit.ly/2L3y6UI
“Manual para la participación ciudadana”	Salazar y otros (1999) para la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ), Costa Rica.	
“Guía práctica para la incorporación de la participación ciudadana en el Poder Judicial”	(CONAMAJ), Costa Rica.	https://bit.ly/2Ln1PDH
“Participación Ciudadana en Democracia: Espacios y mecanismos”	Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica	https://bit.ly/2uDUKHK
“La incidencia ciudadana como instrumento de participación”	Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica	https://bit.ly/2LkryQn
“Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética”	Contraloría General de la República (CGR) de Costa Rica	www.cgr.go.cr/03-documentos/auditoria-etica.html
“Guía de instrumentos y herramientas para las políticas locales de Transparencia y Participación Ciudadana”	Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y Gobierno de Aragón.	https://bit.ly/2uGasSB
“ABC de la Ley 1757 de 2015: Estatuto de la Participación Democrática en Colombia”	Departamento Administrativo de la Función Pública, Colombia.	https://bit.ly/2I28q54
“Estándares de Participación y Cocreación de OGP”	Open Government Partnership	https://bit.ly/2BFrL7K

“Guía sobre consultas, reclamos y quejas”. Serie: Ejercemos nuestros derechos	Salazar y Ramos (2007) con apoyo de Embajada de Canadá y otros.	-
“Guía sobre derechos fundamentales”. Serie: Ejercemos nuestros derechos	Salazar y Ramos (2007) con apoyo de Embajada de Canadá.	-
“Manual sobre participación ciudadana”.	Salazar y Ramos (2007) con apoyo de Embajada de Canadá.	-
“Manual del Ciudadano: Herramientas para ejercer nuestros derechos”	Salazar y otros (2001).	https://bit.ly/2mqkW55

Fuente: Elaboración propia a partir de diversas fuentes.

Sin dudas, la realización de dichos manuales, guías y herramientas con lenguaje accesible para la ciudadanía, son buenas prácticas en materia de participación ciudadana en la región. Para consultar otras buenas prácticas en el tema general de la participación ciudadana, véase el documento *Minería de Información: Participación Ciudadana* de la Contraloría General de la República (CGR) de Costa Rica (2015).

Transparencia

Por su parte, la *transparencia* como principio democrático se relaciona con la necesidad de construir gobiernos y tomar decisiones visibles, revelando la información pública y haciéndola disponible a la ciudadanía. Por eso, como señala Bobbio (2013: 27) la democracia “es idealmente el gobierno de un poder visible, es decir, el gobierno cuyos actos se realizan ante el público y bajo la supervisión de la opinión pública”. Por esa razón, señala el propio Bobbio que la democracia debe evitar que los gobernantes se aparten de la vista del público en el momento de las deliberaciones y toma de decisiones de interés público.

De esta forma, por oposición, en los gobiernos que no son democráticos, el lugar para las decisiones es el “gabinete secreto”, la “cámara secreta”, el “consejo secreto”, simplemente porque tomar decisiones en secreto beneficia a los que tienen el poder y no a la ciudadanía en general (Bobbio, 2013).

En ese mismo sentido, la transparencia está vinculada a la información pública y su apertura, así como a la integridad y a la “ética”, las cuales son necesarias para entender

la transparencia como un mecanismo para prevenir y luchar contra la corrupción y como herramienta para el fortalecimiento de la democracia (Ferreira, 2015: 1120).

De esta forma, la transparencia es “una herramienta de lucha contra la corrupción porque ayuda a prevenirla, detectarla y corregirla”, porque: “1) aporta un código de principios y normas básicas para el comportamiento de los actores políticos; 2) facilita la detección de potenciales conflictos de interés; 3) genera incentivos para evitar las conductas corruptas, en tanto aumenta el riesgo de ser descubierto y por lo tanto incrementa también los costos políticos; 4) pone obstáculos a la desviación y abuso de los recursos públicos al facilitar el ejercicio del control; 5) genera incentivos para el control cruzado entre los diversos actores políticos, facilitando la rendición de cuentas horizontal y vertical y al control social, y 6) brinda insumos para la evaluación de la gestión y las políticas públicas” (Ferreira, 2015: 1122).

Como puede notarse esa definición se enmarca dentro de un concepto de transparencia que también refiere al ideal de “dejar que la verdad esté disponible para que otros vean sin tratar de ocultar u opacar el significado o alterar los hechos para poner las cosas bajo una mejor luz” (Oliver citado por Aguilar, s.f: 28).

Sin embargo, aunque útil, esa definición parte de la transparencia como algo “pasivo”, por lo que también se le podría considerar como “apertura activa”, tomando en cuenta que los gobiernos “no solamente deben permitir que los ciudadanos los observen, sino también deben divulgar activamente la información que poseen” (Oliver citado por Aguilar, s.f: 28). De esta forma, la transparencia también se percibe como un derecho ciudadano, al igual que otras formas de operacionalizarla como lo es el derecho a la información, tanto en términos de “acceso” como de “calidad” de la misma.

Una de las lecciones aprendidas en la región es que el reconocimiento del derecho a la información como un derecho humano en los marcos legales nacionales es fundamental para el avance del derecho a la información, pues brindan a la ciudadanía y a las organizaciones de la sociedad civil, respaldo suficiente para exigir esos derechos. Asimismo, da herramientas para que los Tribunales de Justicia continúen el papel crucial que han jugado en la región al obligar a los gobiernos a cumplir con sus responsabilidades con respecto a la divulgación de la información pública y, por ende, de la transparencia. Para más información véanse las lecciones aprendidas por la Alianza de Aprendizaje sobre Vigilancia Ciudadana diseñada y moderada por Fundar (México): <https://bit.ly/2Jtg08k>

En conjunto, el derecho ciudadano a la transparencia y a la información pública son herramientas fundamentales para la promoción y posibilidades de los procesos de *accountability* y de auditoría ciudadana.

Rendición de cuentas

Se refiere a la evaluación o valoración que se hace de una acción pública. La rendición y petición de cuentas establece claros y medibles parámetros de éxito, indicadores tanto de gestión como de impacto, que permitan dar cuenta de si los objetivos propuestos se alcanzaron. La posibilidad de individualizar la responsabilidad de una meta y establecer las medidas sancionatorias y correctivas resulta esencial para la rendición de cuentas completa. Un mecanismo que destaca es la llamada veeduría o auditoría social para la fase de evaluación de una política, de tal forma que la institución responsable no sea juez y parte, y además reciba insumos de realimentación, en especial de sus sectores meta.

Además, un concepto muy relacionado es el de *rendición de cuentas*, definido por Crespo (2001: 7) como “un elemento esencial de las democracias” que “supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder”, por lo que “permite, dentro de lo posible, evitar, prevenir y, en su caso, castigar el abuso de poder”. Con este objetivo, se establecen procesos de rendición de cuentas, sustentada en un conjunto de mecanismos ejercidos por los gobernantes y funcionarios públicos que permite informar a la ciudadanía y a otras instancias político-institucionales sobre las formas en las que se administra y gestiona la cosa pública.

La rendición de cuentas se ha utilizado con la traducción al español de un concepto denominado en la literatura de democracia como *Accountability*. Según O’Donnell (2004) existen dos grandes tipos de *accountability*: la vertical y la horizontal.

Según el autor, la “*accountability* vertical electoral” es aquella que los electores ejercen periódicamente cada vez que se convoca a elecciones y se va a las urnas. Según el autor, en las elecciones la ciudadanía ejerce cierto control sobre los funcionarios y autoridades que ocupan los cargos, premiándolos con su voto o sancionándolos votando por otros partidos o candidatos, o incluso desistiendo de votar. Esto implica que si a la ciudadanía le gustó la gestión de los funcionarios votará nuevamente por ellos o el partido del que forman parte, pero si por el contrario no le gustó la gestión, decidirá no votar más por estas personas o sus partidos políticos.

Sin embargo, por ser más eficiente que la “*accountability* vertical electoral”, O’Donnell especifica la “*accountability* vertical societal” (apoyándose en analistas como Smulovitz y Peruzzotti). En este sentido, este tipo de *accountability* es un control de las autoridades políticas que se genera por las acciones de diversas asociaciones de ciudadanos, vecinos o de movimientos; acciones que tienen el objetivo de mostrar los errores del Gobierno, sumar nuevos temas a los que el Gobierno analiza o activar las agencias de control que ejercen otras instituciones en el Gobierno. Para hacerlo puede aplicar herramientas institucionales (como las demandas legales, reclamos o denuncias ante otras agencias de control) o también puede utilizar las herramientas no institucionales (como las movilizaciones sociales, marchas, huelgas, entre otras) (2004: 24).

Por su parte, la *accountability horizontal* parte de la idea de que las distintas instituciones del gobierno ejerzan una labor de control entre sí, para evitar que alguna institución haga algo que no le toca y se meta en el ámbito de acción de otra y también para evitar violaciones a la ley y actos de corrupción (O’Donnell, 2004: 12). De esta forma, la *accountability* horizontal puede basarse en acciones que van desde el control rutinario y diario hasta distintas sanciones –estipuladas por el marco jurídico– con relación a las acciones u omisiones del Gobierno que pudieran calificarse –en principio– como ilegales (2004: 12).

Gobierno abierto

A partir de 2012, la mayoría de los términos definidos anteriormente se empieza a aglutinar bajo el gran paraguas del concepto de “gobierno abierto”. Sobre el debate conceptual algunos títulos principales son Calderón y Lorenzo (2010); Oslazk, O. (2013) y Mariñez, (2012). Una compilación básica de literatura se puede consultar en: <http://www.gobiernoabierto.gov.py/libros-gobierno->

La definición más popular, aunque no exenta de debates, sobre gobierno abierto, es aquella que utiliza los principios establecidos en el lanzamiento de la iniciativa con el mismo nombre, en 2009, según la cual es abierto un gobierno que sea: “transparente (es decir, un gobierno que fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía y que proporciona información sobre lo que está realizando y sobre sus planes de actuación), un gobierno colaborativo (es decir, un gobierno que implica y compromete a los ciudadanos y otros actores, internos y externos a la administración, en su propio trabajo) y un gobierno participativo (es decir, un gobierno que favorece el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la conformación de políticas públicas y anima a la administración a beneficiarse del conocimiento y experiencia de los ciudadanos)” (Gascó, 2014).

En ese sentido, señala Nava en el Diccionario Electoral del IIDH que el concepto en cuestión involucra diferentes elementos: “1) la participación ciudadana como eje de la acción gubernamental; 2) la *transparencia* como generadora de insumos para la participación; 3) los datos abiertos como formato de intercambio de información accesible y con portabilidad; 4) las *tecnologías de la información* y la comunicación (TIC) para potenciar la accesibilidad y la inmediatez, y 5) la simplificación administrativa”. De esa forma señala que, en conjunto, el Gobierno abierto “supone una nueva cultura organizacional del aparato estatal, con la finalidad de abrir mayores espacios de diálogo, comunicación, colaboración y coparticipación con la *ciudadanía* y las organizaciones de la sociedad” (2017: 492). De esta forma, más allá del análisis teórico-conceptual, el Gobierno abierto es una “estrategia integral” que implica que las personas se convierten en copartícipes de las acciones gubernamentales, al transitar hacia una *transparencia* activa y participativa” (Nava, 2017: 494).

Como puede notarse, el gobierno abierto está ligado a otros de los conceptos explicados en este Estado del Arte, lo cual es reafirmado por la literatura especializada, al señalar que el Gobierno abierto se apoya en tres pilares: la transparencia, la participación y la colaboración, teniendo como uno de sus objetivos que “la información gubernamental se presente de una manera clara, completa, segura y confiable, institucionalizando una cultura de apertura de la acción de *gobierno* y promoviendo la creación de tecnologías para ampliar la comunicación entre este y la *ciudadanía* sobre la base de aspectos como la *rendición de cuentas*, la innovación, la participación ciudadana y la *transparencia*³”.

En la práctica, este concepto también ha tenido una expresión en la realidad política. Tal y como algunos autores han propuesto los conceptos de “Estado abierto” o “gobernanza abierta” (Jiménez; Oszlak citados por Nava, 2017: 494), también se han llevado adelante experiencias para concretar en la praxis esas nociones. Por ejemplo, algunas de las experiencias prácticas han sido las siguientes, las cuales han dejado múltiples lecciones aprendidas en la región:

- Declaración de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto: México, 2014.
- “Tribunal Abierto” del Tribunal Electoral en México con una serie de medidas (Nava, s.f) que incluyen una app gratuita para móviles (Linares, 2015, Octubre 30).

3 Las cursivas son del original.

- “Parlamento Abierto” en la Asamblea Legislativa de Costa Rica: Experiencia impulsada por la sociedad civil. Véase: <http://www.asamblea.go.cr/pa/SitePages/Inicio.aspx>
- “Justicia Abierta” en el Poder Judicial de Costa Rica. Véase <https://www.poder-judicial.go.cr/justiciaabierta/index.php/datos-abiertos>
- Convenio de “Estado Abierto” en Costa Rica. Véase: <https://presidencia.go.cr/wp-content/uploads/2017/03/Convenio-Estado-Abierto-Versio%CC%81n-Oficial.pdf>

Auditoría, observatorio, contraloría o veeduría ciudadana o social

El control social puede adquirir varios nombres según la metodología que se seleccione. Aunque se trata de actividades similares, las auditorías ciudadanas, los observatorios y las contralorías o veedurías sociales tienen diferentes dinámicas y alcances.

En cuanto a complejidad metodológica y recolección de información, la auditoría ciudadana es probablemente la más amplia de las figuras de control. La idea de auditoría fue importada de las ciencias de la administración y, en particular, de su aplicación por la International Standardization Organization (ISO) en ámbitos relacionados con la evaluación de la calidad de procesos y del ambiente. Auditar significa examinar los registros y reportes de especialistas distintos a los encargados de su preparación “para asegurar una plena rendición de cuentas y ayudar (...) al cumplimiento de las responsabilidades encomendadas” (General Accounting Office, 1988; Reider, 1994). De esta forma, una definición de auditoría social es entenderla como aquellas “evaluaciones independientes de políticas y programas gubernamentales, que pretenden alcanzar todas o una de las siguientes metas: mejorar la transparencia del desempeño del gobierno y del uso de los recursos públicos, mejorar la rendición de cuentas en general y asegurar que las políticas y programas públicos promuevan la justicia social y reduzcan la desigualdad” (Evidencias y Lecciones desde América Latina ELLA, sf: 11).

Ahora bien, como señala Sánchez en el Diccionario Electoral del IIDH, “la auditoría no representa una fiscalización, sino más bien una evaluación objetiva y procedimental a fin de corregir errores, malas prácticas, baja calidad de los servicios que se prestan, etc.” (2017: 53). De la misma forma, una auditoría no es cualquier tipo de evaluación, es una que tiene como condición una revisión sistemática de las cuentas (o registros), y como finalidad asegurar la rendición de cuentas por parte de quienes son responsables de ejercer las funciones auditadas, y esto de la forma más exhaustiva posible (Vargas et al. 2003).

Cualquier auditoría consiste de una serie de indagaciones, pruebas y reportes que, al ser contrastados con ciertos parámetros de evaluación, permite arribar a juicios fundamentados sobre el cumplimiento de ciertos objetivos o requisitos. Las indagaciones se hacen por medio de entrevistas, observaciones y estudios sobre la evidencia sustancial, para que el cliente logre tener una adecuada comprensión sobre la situación (Sheldon, 1996). Así, los parámetros de evaluación, el involucramiento del cliente/usuario, las indagaciones y pruebas y el modelo de evaluación constituyen componentes centrales de una auditoría (Ibid).

Una característica distintiva de la auditoría ciudadana es el involucramiento de las personas interesadas por medio de la creación de mecanismos de consulta y participación social en las diversas etapas del proceso. La auditoría ciudadana no es una evaluación hecha por un grupo de tecnócratas o de académicos encerrados en una torre de marfil. Es un proceso social (y político) técnicamente normado por un protocolo de investigación y evaluación basado en la rigurosidad académica pero siempre con participación de la ciudadanía (Ibid).

Por otra parte, la auditoría social o ciudadana guarda relación con las contralorías sociales y las veedurías sociales, pero no son exactamente lo mismo. Estas últimas se refieren a aquellos mecanismos “de participación ciudadana que se orienta al control, vigilancia y evaluación de las políticas, programas y proyectos de gobierno en sus diferentes niveles, con el fin de asegurar que estas se desarrollen de acuerdo a lo planeado y con apego a la normativa correspondiente”, por lo que las contralorías sociales son instrumentos que contribuyen a fomentar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos sobre sus decisiones y acciones tomadas, fortaleciendo la transparencia de la gestión pública, para lo cual es indispensable el acceso a la información en manos de los funcionarios públicos. Asimismo, las Contralorías “puede tomar diferentes expresiones organizativas como: comités, observatorios, alianzas, foros Intersectoriales, coaliciones, entre otros” (Fuentes Flores, 2013: 6). La auditoría tiene por objetivo evaluar con base en estándares, y calificar. Las veedurías o contralorías pueden hacer fiscalización con diferentes metodologías de control, que no necesariamente impliquen estándares o calificaciones.

Por su parte, las veedurías sociales pueden definirse como aquellos mecanismos de participación y control social “a través de los cuales ciudadanos y ciudadanas ejercen el derecho constitucional de controlar, de forma objetiva e imparcial, la administración y gestión de lo público”, teniendo como propósito intervenir “a tiempo en caso de

encontrar irregularidades en el manejo de la gestión y la administración de lo público, previniendo actos de corrupción” (Diakonia, 2013: 22).

Recuadro 1

Sobre Colombia: “el paraíso de las veedurías”

Colombia presenta un marco normativo extenso y variado de mecanismos de participación ciudadana. La Constitución Política de 1991, incluyó artículos específicos sobre participación. En 1994 se aprobó la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana, que vino a complementar otras normas que ya establecían una serie de formas de intervención de la ciudadanía, en todos los niveles de la administración pública (desde lo local, sectorial, nacional) (Ceballos y Martín, 2001; En este país debe empezarse por reconocer una distinción que existe entre las veedurías ciudadanas y el control social en términos más generales. Las veedurías son un mecanismo específico formalizado en una ley, mientras que el control social es un derecho ciudadano individual o colectivo con un alcance más amplio (no usaría esta fórmula porque depende de los casos) y menos formalizado. El control social se fundamenta en el derecho de fiscalizar la administración pública, el cual es un derecho individual, que puede ser ejercido individualmente o por medio de algún colectivo u organización, sin necesidad de inscribirse en alguna institución.

Sobre las Veedurías Ciudadanas:

Específicamente para la veeduría ciudadana, la Constitución establece que:

“Artículo 100. De las veedurías ciudadanas. Las organizaciones civiles podrían constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos.

La vigilancia podrá ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que, en forma total o mayoritaria, se empleen los recursos públicos, de acuerdo con la Constitución y la ley que reglamente el artículo 270 de la Constitución Política”.

En la Ley 850 de 2003, se oficializa el mecanismo de las veedurías ciudadanas y se establece que se deberán inscribir en la Procuraduría General.

Las veedurías ejercen vigilancia preventiva y posterior, hacen recomendaciones escritas ante las entidades que ejecutan el programa, proyecto o contrato y ante los organismos de control correspondientes.

Sobre el control social: existe un artículo de ley específico en la Constitución de 1991, “Forma de participación ciudadana a través de la cual la ciudadanía, de manera individual o a través de acciones colectivas, ejerce una función crítica y propositiva sobre el comportamiento de los agentes públicos estatales y no estatales, con el propósito de incrementar la responsabilidad y la integridad en el manejo de los recursos públicos. El control social es un mecanismo de regulación de la acción pública, a través de la cual los ciudadanos y ciudadanas pueden incidir en el manejo de la cosa pública” (Velásquez, 2008).

Bajo esta definición sombrilla, se puede considerar una gran cantidad de actividades desde ciudadanos individuales, colectivos, ONG’s profesionales, academia, etc. Entre otras se pueden mencionar en Colombia las vigías, observatorios, auditorías, monitoreo, fiscales ciudadanos.

Si bien es cierto que en algunos países se utiliza una distinción muy precisa entre veeduría o contraloría social, para efectos de este trabajo se utilizarán como sinónimos. Los términos auditoría social y observatorio se dejan en otra categoría, por tener alcances un tanto diferentes, tal como se explicó.

Los modelos y experiencias específicas se presentarán más adelante en este documento.

Estándares internacionales de protección al derecho de participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y afines

Aunque no existe mucha investigación previa sobre los estándares internacionales de protección al derecho de participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y afines, es necesario reconocer algunos estudios sobre la materia, particularmente algunas investigaciones sobre el derecho al acceso a la información pública por parte de la ciudadanía (Fuenmayor, 2004; Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2010).

Sin embargo, ante la poca cantidad de investigaciones que sistematicen los principales estándares en esta materia, es necesario destacar cómo la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas y afines se sustentan en el marco jurídico internacional y –por supuesto– en el interamericano.

En primera instancia, hay que señalar que estos principios se sustentan en las primeras declaraciones de derechos de las personas. Así, incluso la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 ya reconocía y sustentaba algunos de esos derechos. Por ejemplo, el artículo 6 de la Declaración de Derechos del Hombre establece los orígenes del sustento de la participación ciudadana al decir que “La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a contribuir a su elaboración, personalmente o por medio de sus representantes”. Asimismo, los artículos 14 y 15 de la Declaración de Derechos del Hombre establecen los orígenes del sustento del derecho a la rendición de cuentas. Particularmente, el artículo 14 plantea que “los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública” y de “vigilar su empleo...”, mientras el artículo 15 es más claro aún al señalar que “La sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público”.

Con estos orígenes, el marco internaciones incluyó nuevos estándares en otras declaraciones e instrumentos jurídicos internacionales. De esta forma, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 también resguardó los derechos mencionados.

En particular, la Declaración Universal de Derechos Humanos resguarda el derecho de participación ciudadana en su artículo 21 al exponer que “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”, esto sumado al derecho al voto libre y secreto, así como al “derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”. De la misma forma, la Carta de las Naciones Unidas (1945) ya había establecido en su artículo 71 que el Consejo Económico y Social podrá celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de su competencia con lo que reafirmaba sus posibilidades de participación.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 25, reiteró el derecho de participación de las personas en la “dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”; así como también reiteró el derecho a elegir, ser electo y a “tener acceso () a las funciones públicas de su país”.

Asimismo, la Declaración de Oslo sobre el Derecho Humano a la Paz (aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura en 1997), establece en su artículo 2 el derecho a la participación, al decir que todas las personas tienen un “...derecho de participación, en el sentido de que está facultado su titular para intervenir en los asuntos públicos como miembro activo de la comunidad política”. De la misma forma, el mismo artículo establece algún sustento para el derecho a la transparencia y la rendición de cuentas, ya que establece que toda persona tiene un derecho y “un poder de exigencia frente al Estado y los particulares para reclamar el cumplimiento de obligaciones de hacer”.

Asimismo, en 1997 se firmó también la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) contra el Soborno de Funcionarios en el Extranjero, que también contribuyó en el fortalecimiento de los estándares internacionales contra la corrupción.

Por otro lado, también hay sustento jurídico internacional para el acceso a la información, lo cual quedó constatado en la Declaración de Principios aprobada por la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información celebrada en Ginebra en 2003 al decir que “El acceso sin dificultad a la información del dominio público es esencial en la sociedad de la información”, lo cual también había quedado constatado

también en la Carta de Santo Domingo por el Libre Acceso a la Información Pública (Fuenmayor, 2004: 7).

En ese mismo periodo también se definieron algunos estándares internacionales contra la corrupción, siendo el más importante la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (2003) que tenía la pretensión de: “a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; b) promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; c) promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos”.

Por su parte, años después, múltiples países firmaron la Declaración de Gobierno Abierto, adquiriendo el compromiso de “fomentar una cultura mundial de gobierno abierto que empodere a los ciudadanos y les cumpla, y avance los ideales de un gobierno abierto y participativo en el siglo XXI” (<https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto>). A los países firmantes se les sumaron inclusive algunos organismos multilaterales que también adscribieron la Declaración tales como el Banco Mundial, la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Ramírez-Alujas, 2014).

En esa misma línea, varios países adscribieron la Carta Internacional de Datos Abiertos (<https://opendatacharter.net/principles-es/>), así como los países del G20 adquirieron los Principios Anticorrupción de Datos Abiertos. Además, se han construido distintos mecanismos de seguimiento global como el Open Data Barometer (<https://opendatabarometer.org/>) y el índice de Percepción de la Corrupción de *Transparency International* (https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017).

En las últimas décadas, también se avanzó con otras herramientas. Por ejemplo, destaca la resolución “El futuro que queremos” (Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU el 27 de julio, 2012) se constituyó como el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) y reconoció el derecho de oportunidades para que “las personas influyan en su vida y en su futuro, participen en la adopción de decisiones y expresen sus inquietudes fundamentales para el desarrollo sostenible” (3). Además de la participación de las personas, realizó una exhortación a los gobiernos y a las empresas a que promuevan un aumento de la rendición de cuentas y la transparencia, sobre todo referido a los temas de desarrollo sostenible (49). Además de esto, diversos países firmaron la Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre

el Medio Ambiente y el Desarrollo, la cual muestra cómo también hay estándares internacionales que sustentan la participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas en campos específicos, como el ambiente. En esta Declaración se reafirmó el compromiso regional con los derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales y se promueve la creación de una “base común para la región en temas de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales” (<https://www.cepal.org/es/proyectos/declaracion-sobre-el-principio-10-acceso-la-informacion-participacion-y-justicia-en>).

Asimismo, dentro de los instrumentos del derecho internacional, también destaca la Opinión Consultiva OC-23/17⁴ de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) del 15 de noviembre de 2017, que se refiere a las obligaciones de los Estados derivadas de los deberes de respetar y garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal; en el contexto de la protección del medio ambiente, se establece su obligación de garantizar el derecho a la participación pública de las personas bajo su jurisdicción en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente. En ese sentido, se establece el derecho de participación y de acceso a la información de las personas interesadas en los estudios de impacto ambiental y la obligación de los Estados de ofrecer la información con respecto a los riesgos y efectos de proyectos industriales o similares, todo en pro de la protección del medio ambiente. Para más detalle véase: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/resumen_seriea_23_esp.pdf

En relación con esto, en 2018 se firmó en Costa Rica el Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe , que operacionalizaba y sustentaba estos principios en materia ambiental. Específicamente, los países firmantes reconocieron el derecho de acceso a la información ambiental (17-20), los principios de transparencia y principio de rendición de cuentas (15), así como el de participación pública (24-28) (CEPAL, 2018).

Como se puede notar, estos últimos ejemplos muestran cómo se tiene el objetivo de que los derechos de participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas sean aplicados en los diversos campos de la sociedad; por ejemplo, el ambiente. De la misma manera, en los recientes años también los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas han tenido esta pretensión y han dedicado algunas de sus metas a la promoción de estos derechos. A pesar de que los anteriores

4 La opinión consultiva fue solicitada por la República de Colombia.

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) no incluyeron el tema (Organización de las Naciones Unidas, 2015), el ODS 16 actual llamado “Paz, justicia e instituciones sólidas” incluyó 4 metas que refieren al tema analizado. Específicamente, las metas del ODS 16 referidas a la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas son las siguientes:

- Meta 16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
- Meta 16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.
- Meta 16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.
- Meta 16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales (<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>)

Ahora bien, también en Latinoamérica y en el sistema interamericano se han establecido importantes estándares internacionales para la protección al derecho de participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y afines. De esta forma, la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de 1948⁵ reconoce la importancia de la participación ciudadana al decir en su artículo 34 que los Estados miembros de la OEA convienen en que la “plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo” son “objetivos básicos del desarrollo integral”. A su vez, los Estados miembros se comprometieron en esa Carta a “dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos” (Artículo 45):

- “Justos y eficientes sistemas y procedimientos de consulta y colaboración entre los sectores de la producción, tomando en cuenta la protección de los intereses de toda la sociedad”;
- “La incorporación y creciente participación de los sectores marginales de la población, tanto del campo como de la ciudad, en la vida económica, social, cívica, cultural y política de la nación, a fin de lograr la plena integración de la comunidad nacional, el aceleramiento del proceso de movilidad social y la consolidación del régimen democrático. El estímulo a todo esfuerzo de

5 La Carta de la Organización de los Estados Americanos fue suscrita en Bogotá en 1948 y reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992, y por el Protocolo de Managua en 1993).

- promoción y cooperación populares que tenga como fin el desarrollo y progreso de la comunidad;
- “El reconocimiento de la importancia de la contribución de las organizaciones, tales como los sindicatos, las cooperativas y asociaciones culturales, profesionales, de negocios, vecinales y comunales, a la vida de la sociedad y al proceso de desarrollo”.

Asimismo, el sistema interamericano y la OEA también se han preocupado específicamente por el tema de la corrupción, por lo que promovió en 1996 la Convención Interamericana contra la Corrupción, en la que –entre otras cosas– los Estados Parte se comprometieron a desarrollar “medidas preventivas” contra la corrupción (Artículo III de la Convención).

Por su parte, la Carta Democrática Interamericana de 2001 también promovió la participación ciudadana como un principio democrático. Concretamente, esta Carta sustenta la importancia de la participación en sus artículos 2, 6 y 9.

En detalle, en su artículo 2 expone que “La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional”, mientras en su artículo 6 señala que “La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia”, por lo que considera que “promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”. Por último, en su artículo 9 promueve “la eliminación de toda forma de discriminación” y “la promoción y protección de los derechos humanos” de grupos minoritarios en las Américas, “contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana”.

Además del derecho a la participación ciudadana, la Carta Democrática Interamericana promueve la transparencia y la probidad en la gestión pública al decir en su artículo 4 que “son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública...”. Por esta razón, su artículo 5 reafirma que “se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades”.

Por su parte, resoluciones más específicas de la Asamblea General de la OEA también han reconocido derechos afines a los analizados, como por ejemplo el derecho al acceso a la información. En este sentido, la resolución del 10 de junio de 2003 titulada “Acceso a la información pública: Fortalecimiento de la democracia”, consideró “que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política, votación, educación y asociación, entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información.”. Asimismo, reiteró la obligación que tienen los Estados de “respetar y hacer respetar el acceso a la información pública a todas las personas y promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva”, así como su compromiso de alentar los esfuerzos de los Estados miembros para que “adopten las medidas necesarias para facilitar la disponibilidad electrónica de la información pública”, lo cual conduciría a mejorar la transparencia y el acceso a la información pública.

Por último, vale la pena reconocer otros estándares internacionales que también sustentan la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas. Por ejemplo, es necesario destacar la Carta de Santo Domingo, la cual defiende que “el libre acceso de las personas a las fuentes de información pública es un derecho humano universal y un principio democrático inherente al derecho a la información” (Fuenmayor, 2004: 7-8), además de otros estándares para promover la democracia representativa como el Protocolo de San Salvador, el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo, entre otras.

Buenas prácticas en veedurías ciudadanas en América Latina

En este apartado del estudio, se sintetizan las principales prácticas y experiencias sobre veedurías ciudadanas (y afines) en América Latina. Para esto se utiliza un cuadro en el que se expone: a) nombre de la experiencia; b) país en el que se implementó la experiencia; c) institución/organización que la implementó; d) resumen de la experiencia (en el que se presentan las principales características de la misma).

LA EXPERIENCIA DE LAS VEEDURÍAS SOCIALES EN LA REDUCCIÓN DE LA CORRUPCIÓN
 Y EN EL AUMENTO DE LA TRANSPARENCIA

Cuadro 4. Experiencias de control social

Nombre de la experiencia	País en el que se implementó	Institución/ Organización	Resumen de la experiencia
- INICIATIVA #3DE3 MÉXICO	México	Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Transparencia Mexicana (TM)	Promovía que las candidaturas a puestos de elección popular publicaran sus declaraciones <u>patrimoniales</u> , de intereses y Fiscales de forma voluntaria. Véase: https://www.3de3.mx/
- INICIATIVA #3DE3HN	Honduras	Asociación para una Sociedad más justa (ASJ)	Promovía que las candidaturas a puestos de elección popular publicaran sus declaraciones patrimoniales, de intereses y Fiscales de forma voluntaria. Véase: http://asjhonduras.com/webhn/memoria-3de3hn-elecciones-2017/
- ÍNDICE DE DESEMPEÑO Y TRANSPARENCIA IP	Honduras	Asociación para una Sociedad más justa (ASJ)	Ver sección dedicada a la experiencia.
- TRANSFORMEMOS HONDURAS	Honduras	Asociación para una Sociedad más justa (ASJ)	Realiza procesos de investigación y propuestas técnicas sobre temas puntuales críticos en el sector de la salud y la educación que permiten realizar procesos de auditoría social sobre el desempeño de las instituciones estatales más importantes de estos sectores con el fin de promover mayor transparencia y eficiencia. Además de esto, realiza campañas de concientización e incidencia política para la lucha contra la corrupción. Véase: http://asjhonduras.com/webhn/transformemos-honduras/

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

- AUDITORÍA ELECTORAL CIUDADANA	Costa Rica	Red de Control Ciudadano (RCC) y CEP-Alforja.	Su propósito fue “contribuir a la generación de procesos de empoderamiento ciudadano a través del ejercicio de sus derechos de organización, opinión, fiscalización y exigencia de cuentas”. Además, fue una plataforma para la fiscalización del proceso electoral en su conjunto y no solo del momento de emisión del voto, por lo que la vigilancia contempló valoraciones sobre el desempeño de diversos actores como el Tribunal Supremo de Elecciones, partidos políticos, gobierno central y municipal, iglesia, medios de comunicación y empresa privada. Véase (Auditoría Electoral Ciudadana, 2011: 7). La experiencia también realizó capacitaciones a líderes sociales en estrategias y herramientas de vigilancia ciudadana sobre el proceso electoral 2010. Véase: http://redcc.codigosur.net/leer.php/3891711.html
- POR MI BARRIO	Costa Rica	Asociación Centro Ciudadano de Estudios para una Sociedad Abierta (ACCESA) y DATA Uruguay.	Es una plataforma web que permite a las personas enviar reportes a la Municipalidad sobre daños, desperfectos, vandalismo y otros problemas de las ciudades desde una computadora o celular. Asimismo, además de visualizar los reportes o incidentes en un mapa, también se pueden ver los reportes que una Municipalidad marcó como solucionados y los aún pendientes. Se ha implementado en la Municipalidad de Palmares y en la Municipalidad de Osa. Véase: http://accesa.org/portfolio-item/por-mi-barrio-cr/ y https://pormibarrío.cr/

LA EXPERIENCIA DE LAS VEEDURÍAS SOCIALES EN LA REDUCCIÓN DE LA CORRUPCIÓN
Y EN EL AUMENTO DE LA TRANSPARENCIA

- INICIATIVA #3DE3	Costa Rica	ASOCIACIÓN COSTA RICA ÍNTEGRA	Promovía que las candidaturas a puestos de elección popular publicaran sus declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales de forma voluntaria. Véase: http://costaricaintegra.org/2017/11/que-es-3de3/
- Veeduría social al proceso de concurso público de directores y secretarios departamentales de la Unidad de Supervisión de la Secretaría de Educación	Honduras	ASOCIACIÓN PARA UNA SOCIEDAD MÁS JUSTA (ASJ)	Realizó un proceso de veeduría social en el proceso de concurso público para los puestos de 18 Directores Departamentales de Educación, 18 Secretarios Departamentales de Educación y 3 Directores Departamentales de Supervisión en Honduras. Véase: http://asjhonduras.com/webhn/informe-de-veeduria-social-al-concurso-de-directores-secretarios-y-supervisores-departamentales-de-educacion/
- VEEDURÍA CIUDADANA AL TRIBUNAL SUPERIOR DE CUENTAS (TSC) 2009-2016	Honduras	ASOCIACIÓN PARA UNA SOCIEDAD MÁS JUSTA	Analizó cuatro indicadores de impacto para medir la gestión y desempeño del TSC: 1) capacidad del TSC para dar seguimiento a las recomendaciones de auditoría y verificar su cumplimiento; 2) gestión de pliegos de responsabilidad; 3) determinación del enriquecimiento ilícito; y, 4) transparencia y acceso a información de calidad. Véase: http://asjhonduras.com/webhn/veeduria-social-al-tribunal-superior-cuentas-honduras/

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

<p>- Convenio de colaboración y buena fe para la promoción de la transparencia, combate a la corrupción y fortalecimiento de sistemas de integridad firmado por ASJ y Gobierno de Honduras.</p>	<p>Honduras</p>	<p>ASOCIACIÓN PARA UNA SOCIEDAD MÁS JUSTA, (<i>Transparency International</i>) y Gobierno de Honduras.</p>	<p>El convenio promueve la “realización de monitoreo y evaluación independiente de los resultados del desempeño institucional y sus avances en materia de integridad, transparencia y rendición de cuentas en las compras y contrataciones y gestión de recurso humano en los sectores públicos de educación, gestión tributaria, infraestructura, salud y seguridad. Además, uno de sus objetivos es fortalecer la institucionalidad pública desde la sociedad civil. Su trabajo es realizado con los mecanismos: -Sistema de monitoreo y evaluación independiente; -monitoreo y auditoría social; -sistema nacional de denuncias; -comunicaciones y campaña para la presión e incidencia; y otros. Véase: http://asjhonduras.com/ti-asj/</p>
<p>- DEFENSORES Y DEFENSORAS COMUNITARIOS POR EL DERECHO A LA SALUD</p>	<p>Guatemala</p>	<p>RED DE DEFENSORES Y DEFENSORAS COMUNITARIOS POR EL DERECHO A LA SALUD (apoyo técnico y logístico del Centro de Estudios para la Equidad y gobernanza en los sistemas de salud)</p>	<p>Conformadas por personas electas por las comunidades, procuran defender el derecho a la salud implementando procesos de vigilancia ciudadana de las políticas y los servicios públicos de salud. Para esto, recopilan evidencia de casos de violación del derecho a la salud en los municipios y presentan quejas y denuncias a las autoridades, exigiendo que se acabe la discriminación y las barreras sufridas por la población, principalmente la rural. Véase: http://vigilanciaysalud.com/ y https://www.no-ficción.com/project/vigilantes-de-las-salud-publica</p>

LA EXPERIENCIA DE LAS VEEDURÍAS SOCIALES EN LA REDUCCIÓN DE LA CORRUPCIÓN
Y EN EL AUMENTO DE LA TRANSPARENCIA

<p>- Veeduría ciudadana de la ejecución de los préstamos del Gobierno de Guatemala con el BID en las áreas de agua y saneamiento, educación, salud, seguridad y justicia</p>	<p>Guatemala</p>	<p>ACCIÓN CIUDADANA (AC)</p>	<p>Proceso de Veeduría social que busca “generar un espacio de diálogo interinstitucional y de coordinación entre la Contraloría General de Cuentas, el Ministerio de Finanzas Públicas, la organización Acción Ciudadana y el Banco Interamericano de Desarrollo, en la búsqueda de soluciones proactivas a los problemas de ejecución de programas y proyectos financiados por dicho organismo internacional. Asimismo, busca desarrollar e implementar un mecanismo de veeduría ciudadana, como medio de generación de confianza en las unidades ejecutoras, proveedores, contratistas y sociedad civil, sobre la gestión de operaciones financiadas por el BID en Guatemala”. Véase: http://accionciudadana.org.gt/proyectos/veeduria-ciudadana-de-la-ejecucion-de-los-prestamos-del-gobierno-de-guatemala-con-el-bid-en-las-areas-de-agua-y-saneamiento-educacion-salud-seguridad-y-justicia/</p>
<p>- RECURSOS TRANSPARENTES.</p>	<p>Guatemala</p>	<p>ACCIÓN CIUDADANA (AC)</p>	<p>Es una iniciativa que por medio de una red latinoamericana que incluye organizaciones de la sociedad civil en Ecuador, Paraguay, Argentina, Bolivia, Venezuela y Guatemala, cumple con el objetivo de promover la integridad en el uso de los recursos públicos desde organizaciones de la sociedad civil que fomenten el empoderamiento ciudadano y la rendición de cuentas. Para esto ha desarrollado talleres tanto a organizaciones de la sociedad civil en Guatemala, como a representantes de los pueblos ancestrales, y determinados legisladores. Véase: http://accionciudadana.org.gt/proyectos/recursos-transparentes/</p>

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

- OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA OBRA PÚBLICA	El Salvador	FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO (FUNDE) y otros.	Iniciativa de seguimiento a políticas públicas a partir de la cual pretende contribuir a la prevención de la corrupción transparentando la gestión pública; fortalecer la relación Estado-empresariado-ciudadanía para la gobernabilidad democrática, y realizar monitoreo para fortalecer la contraloría ciudadana. Ha realizado observaciones ciudadanas a procesos de licitación, construcción e instalación de obra pública, así como procesos de transparencia y participación en presupuestos del sector. Véase: https://www.tiki-toki.com/timeline/entry/813348/Observatorio-Ciudadano/#vars!date=2010-07-02_00:31:00
- Transferencias de fondos públicos a organizaciones de la sociedad civil	El Salvador	FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO (FUNDE)	Es una experiencia de contraloría social que dio seguimiento a los recursos públicos otorgados a organizaciones de la sociedad civil en calidad de subsidios, donaciones o algún tipo de apoyo para implementar programas. Para eso, dio seguimiento a los montos de las transferencias; las dependencias estatales que las realizan y las instituciones privadas que las recibieron. Véase (Estrada y Fuentes, 2017).
- Informe de viajes realizados y viáticos asignados a diputados y empleados de la Asamblea Legislativa	El Salvador	FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO (FUNDE)	En lógica de observatorio, la experiencia dio seguimiento a los viajes y gastos realizados por los diputados y empleados de la Asamblea Legislativa de El Salvador. Véase (Fuentes y Estrada, 2018).

LA EXPERIENCIA DE LAS VEEDURÍAS SOCIALES EN LA REDUCCIÓN DE LA CORRUPCIÓN
Y EN EL AUMENTO DE LA TRANSPARENCIA

<p>- Comités de contraloría social</p>		<p>Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y gobiernos locales</p>	<p>En continuación de las acciones del Observatorio Ciudadano de la Obra Pública, se formaron Comités de Contraloría Social en los municipios de Comasagua, en el departamento de La Libertad, Caluco, en el departamento de Sonsonate y Santa María Ostuma, en el departamento de la Paz. En todos los departamentos se realizaron contralorías sociales a la construcción de obra pública. Véase (Fuentes Flores, 2013).</p>
<p>- BRIGADA ANTICORRUPCIÓN</p>	<p>Perú</p>	<p>Proética</p>	<p>Es una acción orientada a la vigilancia ciudadana de la gestión pública para identificar casos o riesgos de corrupción en instituciones públicas. En un primer momento busca informar y sensibilizar a la ciudadanía sobre el tema; luego busca que la ciudadanía consulte información sobre los presupuestos y obras públicas de su municipio, para luego solicitar información pública sobre licencias de funcionamiento, contrataciones y adquisiciones, obras públicas y licencias de edificaciones. Por último, da orientación sobre cómo hacer denuncias. Véase: https://www.proetica.org.pe/campanas/brigada-anticorrupcion/</p>

- GUARDIANES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	Perú	-Vigilancia ciudadana realizada por Proética. -Investigación a cargo de Paul Lagunes (Profesor e investigador, Universidad de Columbia).	La investigación evaluó los efectos de la vigilancia ciudadana de Proética dirigida a la ejecución de obras públicas menores (pistas y veredas, lozas deportivas y mercados municipales), en un grupo de municipios distritales en Perú. La conclusión es que la vigilancia ciudadana (más el papel de la Contraloría General de la República) hizo que el costo promedio de las obras vigiladas fuera mucho menor que las obras no vigiladas. Véase: https://www.proetica.org.pe/noticias/fue-le-ahorramos-mas-24-millones-al-estado-obras-publicas-resultados-estudio-vigilancia-ciudadana/
- OBSERVACIÓN CIUDADANA ELECTORAL Y PILAS CON EL VOTO.	Colombia		Ver sección dedicada a la experiencia.
- CIUDADANOS AL CUIDADO DE LO PÚBLICO.	Colombia		Ver sección dedicada a la experiencia.
- CÓMO VAMOS.	Colombia		Ver sección dedicada a la experiencia.
- VIGÍA CÍVICA.	Colombia		Ver sección dedicada a la experiencia.
- COMITÉ VEEDOR: COMITÉ SECTORIAL CHUCUA DE LA VACA	Colombia	Fondo de Control Social de TRANSPARENCIA POR COLOMBIA y Fundación Social	Experiencia de veeduría social y seguimiento a la construcción y obras del corredor de movilidad. Realizaron diálogo con autoridades, detectaron riesgos de corrupción en procesos de contratación, realizaron control social e incidencia, esto tomando en cuenta los componentes sociales, técnicos, jurídicos y económicos en la construcción de las obras. Véase: https://www.youtube.com/watch?v=4y4x9_DmRWQ

LA EXPERIENCIA DE LAS VEEDURÍAS SOCIALES EN LA REDUCCIÓN DE LA CORRUPCIÓN
Y EN EL AUMENTO DE LA TRANSPARENCIA

<p>- MODELO DE VEEDURÍA SOCIAL A LOS SERVICIOS DE SALUD AMIGABLES PARA ADOLESCENTES Y JÓVENES</p>	<p>Colombia</p>	<p>Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia</p>	<p>El objetivo de las veedurías estuvo enmarcado en las acciones ciudadanas que vigilan la gestión pública, enfocándose en el mejoramiento y uso de los servicios de salud. Otras actividades desarrollaron acciones de interacción con los servicios desde la interacción con el personal, la incidencia en las agendas y la realización de mesas de diálogo y audiencias públicas. También hubo inscripción de las veedurías ante las personerías municipales que formalizaron el papel de la veeduría en las ciudades (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014: 47-49).</p>
<p>- POR MI BARRIO</p>	<p>Uruguay</p>	<p>DATA Uruguay</p>	<p>Es una plataforma web que permite a las personas que viven en diversos departamentos de Uruguay, enviar reportes sobre daños, desperfectos, vandalismo y otros problemas de las ciudades desde su computadora o celular. Una vez enviados los reportes, se pueden ver los reportes que la Intendencia marcó como solucionados y los que todavía son problemas. Se implementó en las Intendencias de Montevideo y Rivera. Véase: https://pormibarrío.uy/faq</p>
<p>- Auditoría ciudadana: calidad de las prácticas democráticas en municipios</p>	<p>Argentina</p>	<p>Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia</p>	<p>Era una herramienta de participación que promovía que las comunidades autoevaluaran y mejoraran su vida democrática. Específicamente, cuatro “prácticas democráticas” (reglas de juego que vinculan al estado y a la sociedad), entre las que destacaban la “cultura cívica”, la “participación ciudadana”, el “trato al ciudadano” y la “rendición de cuentas”. Véase: http://www.auditoriaciudadana.com.ar/sitio/</p>

MARCHA CONTRA A CORRUPÇÃO E PELA VIDA	Brasil	Instituto de Fiscalização e Controle	Por medio del “repertorio de acción” de la marcha sensibilizan a la población contra la corrupción. Véase: https://www.facebook.com/ MarchaContraaCorrupcaoPelaVida1/ ?ref=page_internal
--	--------	--	---

Fuente: Elaboración propia a partir de diversas fuentes.

Las experiencias registradas se han enfocado en:

- a) “supervisión ciudadana de programas sociales” y de las transferencias en efectivo condicionadas;
- b) “evaluación ciudadana de prestación de servicios”;
- c) procesos de “autoría social” propiamente dichos;
- d) observatorios ciudadanos, y otros.

A continuación, se presentan algunas de estas experiencias según la categorización mencionada (Evidencias y Lecciones desde América Latina ELLA, sf: 9-13).

Experiencias de “supervisión ciudadana de programas sociales” y de las transferencias en efectivo condicionadas

- Comité Nacional de Supervisión y Transparencia (Perú): Supervisó el programa *Juntos* de las Transferencias en Efectivo Condicionadas. Fue una experiencia autónoma y estuvo integrada por representantes del Poder Ejecutivo, la Iglesia, los gobiernos regionales y locales, el sector privado y la *Mesa Nacional de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza*. También hubo 638 comités locales que reunieron a todos los miembros de los Comités de Vigilancia, como Programas Sociales locales o Comités de Vigilancia de Presupuesto Participativo o representantes de las organizaciones locales (Periodo 2006-2009).
- Grupos ciudadanos locales (Brasil): En 2005 se crearon 5.500 grupos de ciudadanos locales para monitorear el funcionamiento del programa *Bolsa Familia* a nivel local. Los grupos estaban conformados por la sociedad civil y por representantes del gobierno local que trabajaron para asegurarse de que no existieran errores respecto a la inclusión o exclusión de beneficiarios y que hubiera servicios de salud y educación suficientes y adecuados a disposición.
- Comités de Promoción Comunitaria (México): Regularon y supervisaron el monitoreo del Programa *Oportunidades*. Estuvieron conformados por representantes de los beneficiarios y reciben solicitudes de información y

quejas de los mismos beneficiarios (Evidencias y Lecciones desde América Latina ELLA, sf: 9-10)

Experiencias de “Evaluación ciudadana de prestación de servicios”

- **Consejo Ciudadano de la Ciudad de México para la Seguridad Pública y la Administración de la Justicia (México):** Es una organización de la sociedad civil que pretendía crear mecanismos para evaluaciones ciudadanas de justicia pública y servicios de seguridad en la Ciudad de México. Para esto, creó un sistema que permitía a los ciudadanos “reportar los problemas como los baches, semáforos inoperativos o delitos en los que no interviene la policía” a través mensajes de texto, llamadas telefónicas o internet.
- **RankinCAD (Perú): La organización Ciudadanos al Día (CAD)** realizaba una encuesta semestral de satisfacción ciudadana con agencias públicas pertenecientes a distintos niveles de gobierno que brindaban servicios públicos a la ciudadanía (Evidencias y Lecciones desde América Latina ELLA, sf: 9-10).

Experiencias de “auditoría social”

- Algunas de las organizaciones de América Latina que han llevado adelante experiencias de este tipo son: Artículo 19-Mexico, *Gestión Social y Cooperación* (GESOC A. C), Sonora Ciudadana (México); *Asociación por los Derechos Civiles* (ADC), *Centro de Estudios Legales y Sociales* (CELS), *Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia* (ACIJ) (Argentina); *Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública* (Cainfo) (Uruguay); *Acción Ciudadana* (Guatemala); *Grupo Propuesta Ciudadana* (Perú); *Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental* (CEDA) (Ecuador); *Fundación Pro Acceso* (Chile). Para más información véase: <http://ella.practicalaction.org/es/knowledge-org/spotlight-on-organisations-key-civil-society-groups-using-the-right-to-information/>
- El Programa Estado de la Nación, de Costa Rica, realizó en 2001 un precursor ejercicio de Auditoría ciudadana de la calidad de la democracia. Esta auditoría se definió como un “proceso social y técnico para investigar y evaluar participativamente la vida política en Costa Rica”. Se establecieron diez áreas de la democracia y estándares contra los cuales evaluar cada uno. (Vargas et al, 2001).

Experiencias de observatorios ciudadanos

Observatorio de las Justicias (México): Fue formado por organizaciones de la sociedad civil y pretendía contribuir al fortalecimiento de los derechos humanos desde un enfoque de género y de pluralismo jurídico por medio del análisis de casos concretos y del marco legal del país, la distribución de fondos públicos y las solicitudes de información.

Observatorio de Salud Pública (Chile): A cargo de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile, monitorea y realiza análisis y reflexiones sobre la situación de la salud de las comunidades y territorios chilenos y las respuestas institucionales de las agencias del Estado en términos de políticas y programas. En Costa Rica existen experiencias similares ligadas a las Universidades públicas.

Observatorio de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario (Colombia): Fue creado en 1999 por el Estado colombiano producto de los conflictos armados en sus fronteras. Su objetivo era desarrollar análisis e información útil sobre derechos humanos para informar y mejorar el diseño de políticas (Evidencias y Lecciones desde América Latina ELLA, sf: 13). También existen observatorios de derechos humanos en México, Chile, Perú, Argentina, en distintas modalidades.

Observatorios de la violencia (Centroamérica): surgieron a principios del siglo XX, en respuesta a una pobre calidad de las estadísticas criminales en varios países de la región. Se trata de grupos de trabajo conformados por academia, sociedad civil y policías, que coadyuvan en la revisión y calidad de los datos sobre delitos, específicamente homicidios y femicidios, para contar con información lo más veraz posible, en contextos difíciles de medir muertes violentas. Han realizado publicaciones sobre las causas de la violencia y mantienen actualizadas estadísticas y mapas de calor sobre homicidios, por ejemplo el **Observatorio Nacional de Violencia de Honduras**.

Honduras: Índice de desempeño y transparencia del Instituto de la Propiedad (IP)

Generalidades

El ÍNDICE DE DESEMPEÑO Y TRANSPARENCIA del Instituto de la Propiedad (IP) es una iniciativa de auditoría ciudadana liderada por la Asociación para una sociedad más justa (ASJ) de Honduras, Capítulo Hondureño de Transparency International (TI). Esa organización de la sociedad civil fue creada en 1998 con la misión de trabajar

“para una sociedad justa donde prevalezca la justicia, enfocándose en lograr que el sistema gubernamental funcione y sea justo especialmente para los más vulnerables”. Véase: <http://asjhonduras.com/webhn/sobre-nosotros/>

Asimismo, para cumplir con esta misión, ASJ desarrolla activismo ciudadano, vigilancia ciudadana, procesos de incidencia política y –por supuesto–, procesos de auditoría ciudadana, entre los que destaca el ÍNDICE DE DESEMPEÑO Y TRANSPARENCIA del IP analizado en este apartado y otras experiencias de auditoría ciudadana.

De esta manera, además de la experiencia de auditoría aquí estudiada, ASJ desarrolla el proyecto de “Transformemos Honduras” que con una metodología similar al ÍNDICE DE DESEMPEÑO Y TRANSPARENCIA al IP (ver más adelante) realiza auditoría ciudadana a los sectores salud y educación hondureños (Para más detalle véase: <http://transformemoshonduras.com/org/>).

Ahora bien, a grandes rasgos el ÍNDICE DE DESEMPEÑO Y TRANSPARENCIA al IP es una auditoría ciudadana que procura el fortalecimiento funcional e institucional de esta institución, la cual se encarga de garantizar la seguridad jurídica de los titulares de propiedad de bienes muebles, inmuebles e intelectuales en Honduras, por lo que se encarga de la regulación y registro de los títulos de propiedad en este país centroamericano. Para más información véase: http://www.ip.gob.hn/mision_vision

De esta forma, el objetivo general del Índice es: “Aplicar la medición del ÍNDICE DE DESEMPEÑO Y TRANSPARENCIA del Instituto de la Propiedad, como una herramienta de seguimiento y evaluación de la mejora en la eficiencia y transparencia de la institución, a fin de que el Instituto ofrezca un servicio de calidad, que asegure jurídicamente el patrimonio de los ciudadanos y contribuya así al desarrollo económico y social del pueblo hondureño.” (ASJ, 2016: 7). Además de esto, entre sus objetivos específicos se encuentra:

- Evaluar y documentar el estado de la transparencia y eficiencia del Instituto de la Propiedad, identificando las mejoras implementadas en la institución.
- “Poner a disposición de las autoridades superiores, información objetiva, que les permita tomar acciones oportunas y pertinentes, respecto a la gestión del Instituto de la Propiedad”.
- “Obtener una base objetiva, de las fortalezas y oportunidades de mejora del Instituto de la Propiedad, que permitan proponer, desde la sociedad civil,

mejoras para una administración más transparente y eficiente del sistema de propiedad” (ASJ, 2016: 7).

Con estos objetivos, ASJ inició el proceso de implementación del Índice en 2014, dando inicio con una buena práctica y modelo para los procesos de auditoría ciudadana (y las políticas públicas), ya que se inició en ese año con un Índice de Línea Base para saber cuál era el estado de la situación inicial del IP. La calificación obtenida por el IP en esa Línea Base fue de apenas 19% en los indicadores, lo cual justificaba la necesidad de intervenir en el IP con un proceso de auditoría ciudadana, tal y como se les comunicó a las personas directivas del IP en ese momento.

Diagnóstico del problema y justificación

Antes de la puesta en marcha del ÍNDICE DE DESEMPEÑO Y TRANSPARENCIA del IP, ASJ realizó un trabajo previo a solicitud de pobladores de Flor del Campo en Honduras a inicios de la década de los 2000, en donde 32 familias tenían escrituras que no habían sido registradas correctamente por lo que buscan apoyo del IP para regularizar su situación. De esta forma, ASJ empieza a trabajar el tema de la tenencia de tierras.

Posteriormente, ASJ trabajó en una propuesta de Ley de Propiedad que diera respuesta a la problemática de la tenencia de la tierra que había sido detectada con el trabajo comunitario. Al final, la ley fue aprobada con importantes insumos de la propuesta de ASJ y se da origen al IP.

De esta forma, ASJ toma interés en monitorear la aplicación correcta de la ley y desarrolla procesos de monitoreo a través de la implementación de la ley en comunidades en el Distrito Central y se monitoreaba con visitas a líderes comunitarios para evaluar los procedimientos que el IP estaba ejecutando y ver si realmente la situación de la seguridad jurídica en la tenencia de tierras estaba mejorando.

El resultado de este trabajo previo arrojó que las comunidades estaban empoderadas en la correcta implementación y cumplimiento de los lineamientos de la ley, pero no así el IP como institución pública. El diagnóstico de la situación es que los procesos realizados por el IP tardaban mucho tiempo, era más caro de lo planificado y presentaba importantes errores por lo que ASJ promueve iniciar un proceso de fortalecimiento de la institución, supliendo también la necesidad de identificar sus puntos débiles. En diagnóstico se reafirman las conclusiones anteriores en el sentido de que el IP tarda mucho en gestionar los procesos de regularización (específicamente en “Expropiación

por necesidad pública”) y también se llega a la conclusión de que esa situación también se presenta en otros procedimientos de regularización. Además, se evidenciaba poca calidad de los servicios brindados e irregularidades en los procesos, como por ejemplo sustracción de documentos y libros oficiales; cambios en las informaciones de los registros de las propiedades y otros.

También se detectaron problemas de corrupción; poca legitimidad del IP ante la ciudadanía hondureña; poca seguridad jurídica de los títulos de propiedad; casi inexistencia de manuales de procedimientos; poca certeza en los procedimientos públicos; percepción ciudadana del IP como una institución corrupta; inexistencia de planificación estratégica; inexistencia de una “misión” y “visión” institucional e incluso un funcionariado poco identificado con la institución y que más era percibido como corrupto por parte de la ciudadanía, lo cual se solidificaba con casos de corrupción que llegaron a los medios de comunicación y a las instituciones públicas encargadas.

Incluso la situación era tan compleja que el Poder Ejecutivo decidió intervenir el IP nombrando una Junta Interventora, detonada por las irregularidades y casos de corrupción antes mencionados. Este cambio de autoridades en el IP significó una ventana de oportunidad para el desarrollo de la auditoría.

En ese contexto, antes de la intervención al Instituto de la Propiedad, ya los directivos de ASJ habían mostrado interés en desarrollar una auditoría a la institución y habían desarrollado la Línea Base en 2014 como se mencionó anteriormente.

Formulación de la auditoría

Como antecedente del proceso, en el año 2014, el Banco Mundial realizó un estudio para medir la gobernanza de la tierra en Honduras, enfocado en la regularización y otros temas como registro y catastro, el cual sirvió como base para el desarrollo del Índice.

Con base en este antecedente, ASJ contrató a un consultor para que desarrollara una primera propuesta de indicadores del IP, que después de un proceso de validación con asesores (ciudadanos expertos en el tema) se implementó en su versión de Línea Base en 2014. En esta etapa la participación ciudadana fue limitada y se circunscribió al apoyo de estos ciudadanos expertos en la materia (los cuales serán de suma importancia en las siguientes etapas del Índice).

En esa primera experiencia, la recepción de la auditoría por parte de las autoridades del IP no fue la mejor, ya que aún no existía una relación estrecha entre ASJ y el Instituto por lo que no hubo mucha retroalimentación de parte del funcionariado. Ese proceso fue más unidireccional desde ASJ haciendo la medición y las solicitudes de información al IP.

Sin embargo, como se decía anteriormente, a mediados del 2014, el Presidente de la República ordena la intervención al IP por presuntos casos de corrupción, nombrando así en la Comisión Interventora a personas aliadas de ASJ que incluso habían funcionado como ciudadanos asesores en las primeras etapas del Índice.

Sin duda, este cambio hace que la iniciativa de ASJ tenga más respaldo dentro de la institución pues sus nuevas autoridades tenían una buena relación con ASJ y apoyaban la ejecución de un proceso de auditoría ciudadano. De esta forma, una vez que asumen el rol como tomadores de decisión, la auditoría ciudadana encuentra un espacio fértil para la ejecución de las etapas posteriores del índice. Por tanto, aunque la primera medición del Índice se hace con poco apoyo del IP, en las siguientes evaluaciones se cuenta con el apoyo de las nuevas autoridades quienes empiezan a instruir a los niveles operativos de la institución para que colaboren con el Índice, lo cual incluyó a la Secretaría Ejecutiva y a las direcciones de la organización.

Posteriormente, la buena relación entre el IP (ya intervenido y con nuevas autoridades) hace que en marzo de 2015 se firme un Convenio entre ASJ y el IP para hacer el proceso de auditoría a los títulos de propiedad y realizar también los procesos de evaluación y acompañamiento a las mejoras que requería la institución hondureña. El Convenio a su vez sirve para hacer que el funcionariado se comprometa más facilitando la información que se le solicita. De esta manera, la auditoría ya contaba con el respaldo jurídico de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y con un Convenio público-privado bastante *sui generis*. La firma posterior de un Convenio entre el Gobierno de Honduras y ASJ/TI le da mucho más legitimidad y fuerza a las acciones de auditoría. Para consultar el Convenio señalado véase: <http://asjhonduras.com/ti-asj/sobre-el-convenio/>

Funcionamiento

El proceso de auditoría del ÍNDICE DE DESEMPEÑO Y TRANSPARENCIA del IP consta de varias fases. A continuación, se describe el flujo del proceso.

1) Definición de indicadores

En esta fase se definen los indicadores que van a ser medidos por parte del Índice. En específico, el Índice incorpora 10 indicadores distintos, lo cual fue pensado para garantizar viabilidad en la implementación de la herramienta.

Después de definidos los indicadores, se realizó un proceso de consulta con ciudadanos expertos en la materia que dieron validación a la medición.

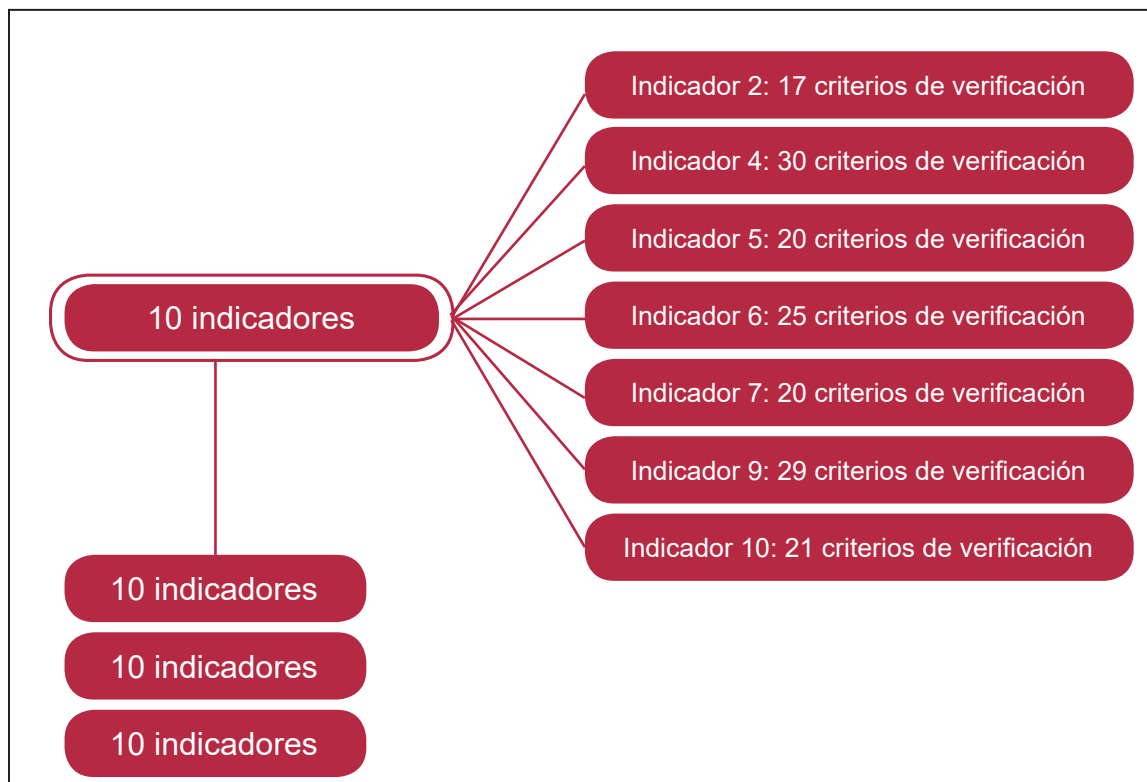
2) Aplicación de Línea Base

Para saber cuál era el estado y la situación del IP se realizó una línea base, la cual fue presentada con sus resultados a los miembros directivos del IP que recientemente se habían hecho cargo de la administración de la institución.

3) Revisión de indicadores para medición del Índice

En esta fase se realiza una revisión conjunta entre ASJ y el IP, la cual permite adaptar los indicadores a lo que realmente el IP debería estar cumpliendo según la ley y los criterios mínimos de administración pública (recursos humanos, administración, etcétera). Esta fase fue de suma importancia porque permitió mejorar los indicadores y validarlos con la institución auditada (ver figura).

Figura 1. Indicadores del IP



Fuente: <http://asjhonduras.com/webhn/indice-de-desempeno-y-transparencia-del-instituto-de-la-propiedad-2017/>

4) Solicitud de información

En esta fase se realiza la solicitud de información, la cual se organiza según indicador del Índice. La metodología seguida es que ASJ presenta solicitudes trimestralmente para dar tiempo de respuesta y no sobrecargar de trabajo al IP. Además, esta modalidad de solicitud permite ir recopilando paulatinamente la información y redactando el informe.

5) Verificación *in situ* de la información

En esta fase, ASJ realiza una verificación de la información suministrada, la cual es acompañada con un proceso de asistencia técnica dirigido al IP. Por ejemplo, además de verificar la información recopilada, la asistencia técnica incluye un proceso de revisión de una muestra de los títulos de propiedad que se entregan a los y las ciudadanas hondureñas, que tiene como fin garantizar que todos los títulos entregados cumplen con los procesos y los requisitos legales.

6) Elaboración de borrador de informe

En esta etapa se realiza una revisión de parte del Presidente Ejecutivo del ASJ, la cual permite profundizar el análisis e incluir ejemplos para ilustrar de mejor manera las situaciones encontradas.

7) Proceso de revisión con enlaces en el IP

El IP ha nombrado unos enlaces que funcionan como canales de información y también realizan un proceso de validación y revisión de los datos preliminares del Índice. Una vez realizada esta revisión se presentan los resultados a la Secretaría Ejecutiva y al Consejo Directivo del IP para una última validación.

8) Proceso de subsanación

En esta etapa se subsanan y hacen ajustes derivados de la fase anterior y se incluyen algunos documentos o informaciones que ni se incluyeron por error pero que sí existen en la Institución.

9) Elaboración del Plan de mejora

Una vez identificados todos los resultados y teniendo claros los resultados de la auditoría, se realiza un Plan de mejora, en el que se afirman los puntos que se quieren mejorar en los años siguientes. Esta fase se hace de manera conjunta entre el IP y ASJ.

10) Elaboración del informe final y lanzamiento al público del informe y el plan de mejora

Después de concluidas las fases anteriores, se elabora el informe final y se presenta al público, la ciudadanía, el Gobierno, la prensa y otros actores sociales del país. Además, en el mismo lanzamiento se presenta el Plan de mejora con los compromisos adquiridos por el IP, los cuales también serán monitoreados por ASJ.

11) Implementación del Plan de mejora

Durante el periodo posterior, el IP, con el acompañamiento y asistencia de ASJ, se encarga de implementar el Plan de mejora, que garantizará el fortalecimiento de la institución.

12) Seguimiento y evaluación al Plan de mejora

En esta fase se realiza un proceso de recopilación de información tanto del ÍNDICE DE DESEMPEÑO Y TRANSPARENCIA del IP del siguiente año, como de información para dar seguimiento y poder evaluar el nivel de cumplimiento del Plan de mejora.

13) Construcción y lanzamiento del Índice de cumplimiento del Plan de mejora

Después del seguimiento al nivel de cumplimiento del IP al Plan de mejora, ASJ realiza una calificación de forma semestral para medir la implementación de los compromisos de mejora adquiridos. La metodología indica que aquellos compromisos que no pudieron ser cumplidos, se acumulan para el siguiente plan de mejora a realizarse en la siguiente medición del Índice. Con esto da inicio nuevamente al proceso de medición el ÍNDICE DE DESEMPEÑO Y TRANSPARENCIA del IP, de manera cíclica.

El proceso de auditoría realizado por ASJ ha sido acompañado por la Veeduría Internacional al Instituto de la Propiedad (VIIP), conformada por un grupo de cinco abogados norteamericanos (<http://www.ip.gob.hn/content/ip-mejora-desempeño-y-transparencia-evaluación-de-asj>).

Evaluación y visión a futuro

Sin lugar a dudas, el impacto del ÍNDICE DE DESEMPEÑO Y TRANSPARENCIA del IP ha sido sumamente positivo, a tal punto que ha servido como base y experiencia piloto para otras experiencias como “Transformemos Honduras” y las acciones realizadas en el marco del Convenio Gobierno-ASJ/VI.

“De acuerdo a ASJ, la calificación general de la auditoría social fue de 69% en 2017. Cabe señalar que, en el primer informe presentado al público, el IP obtuvo una calificación de 19%, reflejando una mejora considerable (cuadro 5). Entre los hallazgos figura la emisión de 10.005 títulos de propiedad (de los cuales se han entregado en actos públicos 3.912), la implementación del Sistema Píntagon y la elaboración de 14 manuales (10 de ellos sugeridos por ASJ)” (Ibid).

Cuadro 5. Evolución del IP

Aspectos evaluados	Línea base 2014	Evaluación 2016	Evaluación 2017
Aplicación de controles internos de eficacia, eficiencia y transparencia	29	75	75
Controles del uso eficiente y transparentes de recursos financieros y materiales	20	75	75
Eficiencia y transparencia de los procedimientos y servicios	0	33	100
Transparencia en las contrataciones	0	67	66
Total	15	64	76

Fuente: Ibid

La legitimidad de ASJ, como actor social en Honduras, ha generado que el Índice tenga mucho impacto ya que aunque es cierto que el IP (en tanto institución pública) recibe otro tipo de auditorías de parte de instituciones públicas (*accountability*), la proyección a la prensa, la rapidez de la publicación de la información y la legitimidad social hacen del ÍNDICE DE DESEMPEÑO Y TRANSPARENCIA del IP un proceso de auditoría muy robusto que ha generado muchos impactos positivos en la prevención de la corrupción, ordenamiento de la institución, establecimiento de una planificación estratégica y de una cultura de evaluación, rendición de cuentas y transparencia muy importante en el Instituto de la Propiedad que incluso ha mejorado en la forma en como es percibido por parte de la ciudadanía hondureña.

Perú: BRIGADA ANTICORRUPCIÓN

Generalidades

La BRIGADA ANTICORRUPCIÓN en Perú es una iniciativa de auditoría ciudadana liderada por la organización Proética en Perú, Capítulo Peruano de *Transparency International* (TI). Esta organización se formó en el año 2002 y se constituye como una organización no gubernamental (ONG) sin fines de lucro dedicada exclusivamente a “promover la ética y luchar contra la corrupción” y a realizar actividades tendientes a erradicar la corrupción, estudiando sus causas e incentivando a otras instituciones a mejorar sus prácticas en esta materia. Véase: <https://www.proetica.org.pe/quienes-somos/>

Además, naturalmente, dentro de sus acciones se encuentra la realización de activismo ciudadano, la vigilancia ciudadana, la realización de procesos de incidencia política y □por supuesto-, la implementación de auditorías ciudadanas.

Así, dentro del Programa de Auditoría Ciudadana de Proética se desarrollan varias experiencias de auditoría, entre las que destacan a) el “Observatorio de Integridad: Veeduría Ciudadana al proceso de reconstrucción” de los daños producidos por el fenómeno de El Niño; b) el “Hackeo al financiamiento político: Auditoría ciudadana de los gastos de campaña”; c) “Declara Pues”; d) “¡Habla Castañeda!”, y, por supuesto, la e) “BRIGADA ANTICORRUPCIÓN” en su versión original, sobre la que se enfoca este documento y también la Brigada en su versión de “BRIGADA ANTICORRUPCIÓN: auditoría ciudadana a los planes de gobierno” que se mencionará brevemente más adelante.

Es en ese marco ciudadano, en el que se inserta entonces la experiencia de auditoría ciudadana de la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN, que es “una acción orientada a la vigilancia ciudadana de la gestión pública para identificar casos o riesgos de corrupción en instituciones públicas”, y busca, “...por un lado, movilizar a la ciudadanía para la lucha contra la corrupción a nivel local, ejerciendo sus derechos a acceder a la información pública y a vigilar la gestión de las instituciones públicas.” Véase: <https://www.proetica.org.pe/campanas/brigada-anticorrupcion/>

De esta forma, el sentido de la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN (que se volvió plural considerando la gran cantidad de lugares donde se replicó), tiene la intención de que sea un proceso cercano a la ciudadanía, razón por la cual se decidió que el proceso de auditoría se realizaría en Municipalidades a lo largo del Perú, siendo estas las instituciones políticas más cercana a la ciudadanía peruana, considerando la estructura político-jurídica de ese país.

Cuadro 6. Algunas municipalidades en las que se ha implementado la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN en Perú, 2015-2018

-Los Olivos (Lima).	-Huaraz.
-Miraflores (Lima).	-Nuevo Chimbote.
-Maynas (Iquitos).	-Piura.
-Indiana (Iquitos).	-Chiclayo.
-Trujillo.	-Juliaca.
	-Puno.

Fuente: Entrevistas, grupos focales y página web de Proética. Véase: <https://www.proetica.org.pe/campanas/brigada-anticorrupcion/>

Diagnóstico del problema y justificación

Desde el momento en el que surgió la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN (aproximadamente en 2015), Perú vivía un contexto donde el tema corrupción se posicionaba como uno de los problemas más relevantes y preocupantes para la ciudadanía que percibía la existencia de múltiples casos de corrupción y de impunidad.

Ese contexto de preocupación sobre la corrupción se acrecentaba con las denuncias de grandes casos de corrupción en la que habrían participado grandes empresas transnacionales, así como un clima político en el que surgieron acusaciones y denuncias contra figuras políticas de alto nivel, la cual incluiría al Presidente del momento y a una de las principales candidatas presidenciales en el último proceso electoral.

Además del contexto sociopolítico y de una cultura política que externaba el malestar de la ciudadanía, Proética y sectores afines de la ciudadanía consideran que en el Perú “como en otros países” existen factores de riesgo de corrupción, los cuales se ubicaban en varios procesos como la realización de obras públicas, la realización de contrataciones, el otorgamiento de licencias comerciales y también de licencias de construcción, las cuales se consideraron focos de riesgo en las instituciones públicas y particularmente en las municipalidades.

Se valoraba un contexto político, institucional y cultural en el que –por ejemplo–, en la realización de contrataciones existía la lógica del “diezmo”, en la que el contratado debía dejar un porcentaje de su pago a quien “facilitaba” su contratación, mientras también existían sospechas de procedimientos inadecuados e irregulares sobre las formas en las que se ejecuta la obra pública; falta de información en contratación pública; denuncias ciudadanas sobre la asignación de las licencias (se cumpliera o no con los requisitos técnicos y jurídicos).

De esta forma, este contexto sociocultural e institucional marca las condiciones históricas para el surgimiento de la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN, convirtiéndose en una experiencia novedosa, considerando, además, que para el momento del lanzamiento de BRIGADA ANTICORRUPCIÓN –y aún a la fecha de la realización del trabajo de campo para este libro– son pocas las organizaciones peruanas que trabajan propiamente los temas de lucha contra la corrupción.

Sin embargo, a pesar de la poca experiencia en el tema, hubo un proyecto previo que sirvió de base importante para la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN, el cual aprovechaba la Red nacional anticorrupción (RNA) existente. Anteriormente, se había implementado la “Escuela anticorrupción” que en su momento fue una escuela de formación en la

lucha contra la corrupción y de la cual se derivaron pequeñas iniciativas regionales anticorrupción para las regiones por parte de las personas participantes. De esta manera, tomando en cuenta esta experiencia previa, la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN aprovechó la estructura de la RNA y también aprovechó la organización, formación y presencia de agentes de la ciudadanía que había estado en la “Escuela anticorrupción” y que después participarían de la Brigada.

Formulación de la auditoría

La formulación de la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN es un proceso derivado de los nuevos intereses de Proética de tener mayor incidencia en los municipios del país. En cuanto a la formulación del proyecto, estuvo a cargo de la organización y en el proceso de creación no hubo mayor participación de la ciudadanía, sino que fue un proceso liderado por el funcionariado de la organización. En este caso, Proética aprovecharía los fondos de la cooperación internacional brindados por *Transparency International* (TI) para un proyecto de “Gobierno abierto” y luego aprovecharía el apoyo financiero de la cooperación canadiense.

Por otro lado, cuando se formula la propuesta de las Brigadas anticorrupción, más allá de la ley de participación ciudadana del país y la Ley de transparencia y acceso a la información, no existía una ley específica que sustentara jurídicamente (de manera concreta) la realización de auditorías ciudadanas en instituciones públicas, por lo que no había un marco jurídico específico sobre auditoría ciudadana como el existente en otros países, como el caso colombiano reseñado más adelante. Proética debía entonces hacer funcionar la propuesta que habían creado, sin tener el respaldo de una ley o decreto específico sobre este importante mecanismo democrático.

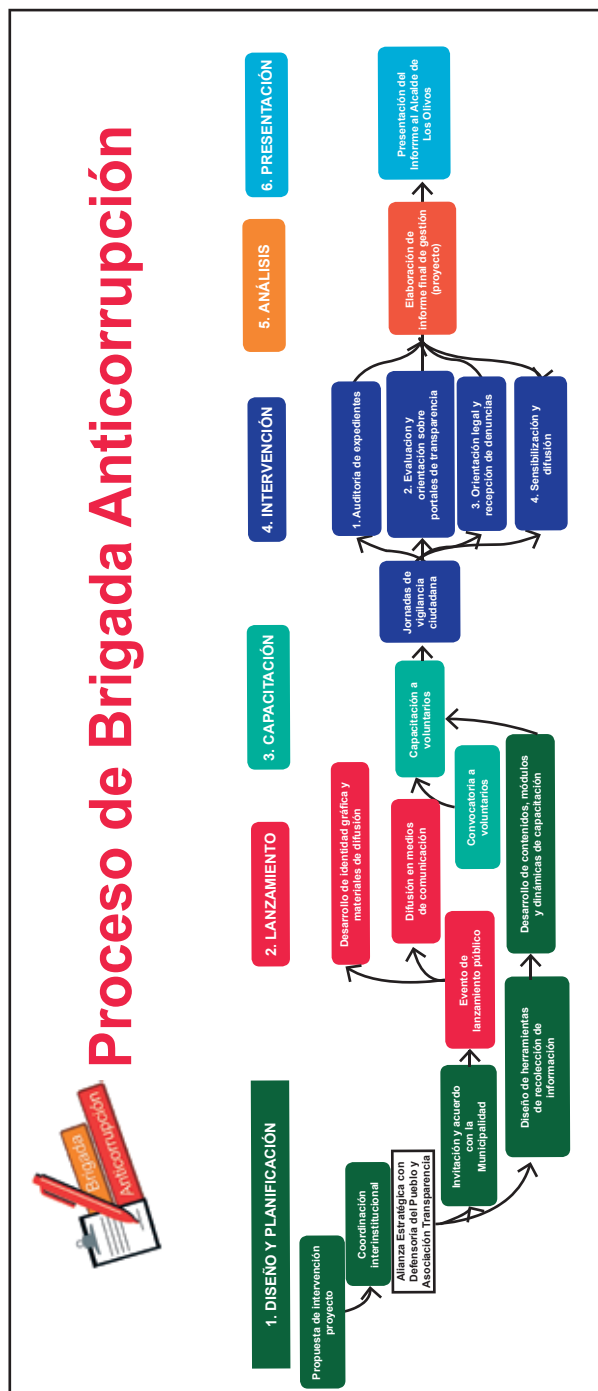
Funcionamiento

En esta sección se explica cómo funciona y se implementa la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN, sobre lo cual también ha habido importantes lecciones aprendidas.

En primera instancia, fue una decisión acertada implementar primero la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN en municipalidades relativamente pequeñas y menos complejas de Lima para “aprender haciendo” de la experiencia y posteriormente aplicarla en municipalidades más grandes, complejas y alejadas de Lima, centro de operación de Proética. Por esa razón, fue una buena decisión implementar primero la experiencia en Los Olivos (Lima) y en Miraflores (Lima).

Ahora bien, la implementación de la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN se realiza en distintas fases que van desde el “diseño y planificación”, hasta la “presentación” de reportes y resultados. A continuación, una descripción gráfica del proceso de la auditoría ciudadana estudiada:

Figura 2. Fases del proceso de BRIGADA ANTICORRUPCIÓN



Fuente: Arroyo, C (s.f). “Programa de Auditorías Ciudadanas”. Lima: Proética. Documento facilitado por Carlos Arroyo, funcionario Proética.

Como puede notarse en la imagen anterior, el proceso de BRIGADA ANTICORRUPCIÓN consta de algunas fases, las cuales son explicadas con mayor detalle a continuación:

1) Diseño y planificación

Además de lo mencionado previamente en la sección de “Formulación de la auditoría”, la fase en cuestión incluye la realización de varias actividades:

a) Propuesta de intervención del proyecto: De esta actividad se definen los objetivos y metas del proyecto. Específicamente se decidió que la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN se concentraría en auditar los siguientes procesos municipales:

- Obras públicas.
- Contrataciones públicas.
- Otorgamiento de licencias comerciales.
- Otorgamiento de licencias de construcción.

b) Coordinación interinstitucional: En un primer momento, Proética realizó una Alianza estratégica con dos actores: La “Asociación Transparencia” y la Defensoría de Pueblo.

La alianza con la “Asociación Transparencia” consistió en el acuerdo de realizar una convocatoria de personas voluntarias que fuera conjunta entre las dos organizaciones, con lo cual Proética aprovecharía la experiencia de “Transparencia” en temas de voluntariado y también aprovecharía una base de voluntarias y voluntarios que estaban ligados a esta organización. Posteriormente, la alianza terminaría y Proética empezaría a hacer las convocatorias de personas voluntarias por cuenta propia, una vez que acumuló experiencia en las auditorías piloto.

Además de esto, Proética realizó una alianza con la Defensoría del Pueblo, que es la institución que desempeña el rol del *Ombudsman* en el Perú. Su labor era colaborar con varias fases del proceso (ver más adelante), con lo cual la auditoría ciudadana ganaba varias cosas, tomando en cuenta que la Defensoría del Pueblo es una de las instituciones con mayor respaldo ciudadano y legitimidad (comparativamente), que esta institución tiene funcionarios representantes en múltiples regiones del país y que disponía de experiencias acumuladas en materia de auditoría ciudadana.

c) Invitación y acuerdo con la Municipalidad

En esta actividad se identifica el lugar y la municipalidad en la que se implementará la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN y se identifica una persona coordinadora de la Brigada en la región seleccionada.

La selección de este coordinador es fundamental dadas las responsabilidades y funciones que tiene, las cuales incluyen apoyo en el reclutamiento de voluntarias y voluntarios, selección de los objetos de auditoría, coordinación del proceso, papel de enlace con Proética, contacto con las autoridades municipales, redacción de reporte final de la experiencia.

En este sentido, la persona coordinadora de la Brigada en la región realiza el primer contacto con la municipalidad, en donde va a presentarse como ciudadano; a informar que esa municipalidad ha sido seleccionada para recibir una auditoría ciudadana, para posteriormente entregar una carta formal haciendo solicitudes de información y de los expedientes de obras públicas, contrataciones públicas, licencias comerciales y/o licencias de construcción que van a ser auditados.

d) Selección de Expedientes a auditar

Como se mencionó anteriormente, la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN se enfoca en auditar expedientes de obras públicas, contrataciones públicas, licencias comerciales y/o licencias de construcción que van a ser auditados. Pero, ¿cómo se seleccionan los expedientes y procesos que van a ser auditados?

El procedimiento implementado para la selección de expedientes varía dependiendo del objeto a auditar. Por ejemplo, las obras públicas a auditar son seleccionadas por Proética en conjunto con el coordinador de la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN de la región con base en la importancia mediática de la obra, la existencia de denuncias, dudas o alertas sobre la obra, el nivel del presupuesto dedicado, o incluso usando el azar como mecanismo de selección.

Además, tanto para la selección de las obras públicas como para las contrataciones a auditar, se aprovechan los portales web públicos que registran esas informaciones, las cuales son un insumo importante para la ciudadanía y también para la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN porque en ellos se muestran todas las obras y contrataciones públicas que se realizan por parte del Estado peruano.

A diferencia de esto, las licencias comerciales y las licencias de construcción no pueden ser seleccionadas de esta forma, ya que no figuran en los portales web públicos. Esto –entre otros factores– hace que las licencias a auditar sean seleccionadas al azar en el momento de la “Intervención” (ver más adelante), a diferencia de las obras públicas que sí son seleccionadas de previo e informadas con antelación a las municipalidades auditadas.

Posterior a esto, el proceso incluye una nueva carta que se dirige a la municipalidad a auditar, en la que se le solicita información más detallada, lo cual incluye los expedientes específicos que serán solicitados, así como las fechas en las que se realizará la “Intervención” y revisión de expedientes, dándole así un tiempo prudencial a las autoridades municipales para que preparen el material solicitado (expedientes).

e) Diseño de herramienta de recolección de información

Como se dijo anteriormente, para las primeras rondas de Brigadas anticorrupción, Proética realizó una alianza con la Defensoría del Pueblo siendo una de las responsabilidades de esta institución la colaboración directa en la elaboración de los instrumentos que servirían para la recolección de información de los expedientes de la auditoría, las cuales se denominaron “fichas de observación”. Con esto, se aprovechó la experiencia que la Defensoría del Pueblo tenía al haber realizado procesos de auditoría previos y haber formulado versiones previas de fichas de observación para el desarrollo propio como institución defensora de los derechos del pueblo.

En la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN, las fichas de observación son las herramientas o instrumentos que sirven de guía para la recolección de información de los expedientes auditados, por lo que en ellas se incluyen las indicaciones de los elementos de los expedientes que se van a auditar. Por ejemplo, cuando se auditan las “contrataciones públicas”, la ficha enlista los elementos de los expedientes que deben ser auditados por lo que las personas brigadistas deben corroborar en la “intervención” que los expedientes realmente incluyan los elementos definidos, tales como: nombre del contratista; nombre del bien; tipo de proceso de selección (licitación pública, concurso público, subasta electrónica, contratación directa, entre otros); indicación de si la compra se encuentra o no en el plan anual de contrataciones; presencia del informe técnico; presencia o no del contrato; presencia o no del valor referencial, entre otros puntos.

Por otra parte, es importante considerar que este no es un proceso de “solo de una vez”, sino que ha requerido de varias “idas y venidas”, revisiones y ajustes. En otras palabras, la ficha de observación ha experimentado modificaciones a lo largo de la implementación de las distintas rondas de la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN, lo cual ha sido una buena práctica. La implementación de la auditoría ciudadana ha dejado lecciones aprendidas que han servido para readecuar la ficha, ajustándola a la realidad práctica de las municipalidades y haciendo que sea un mejor instrumento para la recolección de información en el campo.

2) Diseño y planificación

La siguiente fase del proceso de la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN, consiste en lanzar la auditoría ciudadana e informar a los ciudadanos y a las potenciales personas brigadistas sobre el proceso.

De esta forma, en esta fase se realiza: **a) un evento de lanzamiento público**, en el que Proética da inicio oficial a la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN e informa a la ciudadanía y a otros actores sociales y políticos sobre la iniciativa. Además, se realiza: b) una difusión en medios de comunicación en la que se aprovechan las plataformas de los medios de comunicación para informar de la ejecución de la Brigada, lo cual también sirve para la convocatoria a voluntarios, que se realizará más adelante en la siguiente fase del proceso.

Además, en conjunto con las actividades mencionadas, en esta fase se da el c) Desarrollo de identidad gráfica y materiales de difusión, el cual es fundamental para darle un sello propio a la auditoría y así promover su reconocimiento y posicionamiento social.

Identidad gráfica de BRIGADA ANTICORRUPCIÓN, Proética



3) Capacitación

A) Convocatoria a voluntarios

Aunque es cierto que probablemente Proética podría desarrollar la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN con sus propios funcionarios(as) y personas colaboradoras a la organización, esta modalidad no generaría la participación y el desarrollo de capacidades

en la ciudadanía, lo cual también es un objetivo de la organización peruana. Es por esa razón que la auditoría se realiza con ciudadanos y ciudadanas que se constituyen como personas voluntarias y brigadistas.

De esta manera, en paralelo a la ejecución de las fases anteriores, se realiza la convocatoria de las personas voluntarias que se constituirán como los y las brigadistas anticorrupción. Esta convocatoria se hace principalmente de dos formas: a) por medio de Internet y de redes sociales como *Facebook* y b) por medio de la persona coordinadora de la Brigada en las regiones.

La convocatoria vía Internet y redes sociales se hace de manera abierta por este medio y se dirige principalmente a personas jóvenes. Por su parte, la persona coordinadora de la Brigada también difunde la convocatoria a participar de la auditoría y se convierte en un canal que hace que algunas de sus personas conocidas tengan noticias de la convocatoria y terminen motivándose a participar. Esto hace que también el perfil de las personas brigadistas tenga relación con el de la persona coordinadora, tal y como sucedió en las experiencias de Iquitos en la que muchas de las personas participantes eran educadores(as) al igual que la coordinadora de la Brigada en ese lugar.

Además de esto, en Los Olivos (Lima) se realizaron cuñas de radio para convocar personas voluntarias, pero dada la gran cantidad de personas que respondieron a la convocatoria, Proética consideró que no era necesario utilizar este mecanismo, aunque eso le restó un poco de visibilidad al trabajo que se realizaría.

B) Selección de voluntarios

Una vez realizado el proceso de convocatoria, los resultados fueron muy positivos ya que sobrepasaron el número definido de personas voluntarias que participarían efectivamente de la Brigada, lo cual implicaba la necesidad de realizar un filtro entre las personas interesadas para así definir las 20 o 30 personas brigadistas.

La selección final de brigadistas fue realizada por Proética en conjunto con la persona coordinadora de la Brigada y se priorizaron personas que no fueran militantes de partidos políticos, para evitar politizar (en términos partidarios) la auditoría ciudadana y prevenir que las municipalidades auditadas percibieran que la auditoría que recibirían provenía de sus “rivales” político-partidarios. Además, dentro de los criterios de selección aplicados se tomó en cuenta la experiencia de las personas interesadas en participar de la Brigada, y se buscó que los equipos tuvieran un balance entre

personas con experiencia similar en este tipo de iniciativas ciudadanas y personas jóvenes que daban sus primeros pasos en procesos de organización ciudadana e incidencia política. El objetivo era combinar perfiles de voluntarios(as) y hacer que las personas con menos experiencia aprovecharan los aprendizajes de otras personas con más recorrido en este tipo de iniciativas.

Al final, el perfil de las personas brigadistas era principalmente de personas jóvenes y personas profesionales, destacando el caso de Iquitos, donde había predominancia de docentes, como se expuso anteriormente.

C) Capacitación a voluntarios

El proceso de capacitación se realiza el primer día de trabajo de la Brigada y se realiza con el grupo definitivo de personas voluntarias. Por su parte, la capacitación tiene varios momentos y temas:

a) Capacitación en planificación de la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN

Esta sección incluye la capacitación sobre las generalidades de la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN, incluyendo qué es Proética, qué es la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN y cuáles son sus objetivos. Además, se capacita sobre las actividades que se van a realizar y la dinámica de las mismas.

b) Capacitación sobre conceptos generales

Dentro de la capacitación se abordan las generalidades de algunos temas importantes para la realización de la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN por lo que se abordan conceptos como la “corrupción” y sus consecuencias, la “transparencia” y afines, así como sobre los conceptos referidos a los expedientes que van a ser auditados: “obras públicas”, “contrataciones públicas”, “licencias comerciales” y “licencias de construcción”.

c) Capacitación en Ley de transparencia y acceso a la información pública

La capacitación también incluye un apartado en el que abordan los principales componentes de la Ley de transparencia y acceso a la información pública, ya que –aunque ciertamente no es una ley específica sobre auditoría ciudadana– ampara en alguna medida las acciones realizadas. Además, dentro del proceso de “intervención” (ver más adelante), la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN difunde información y realiza

sensibilización sobre esta ley, por lo que es relevante que las personas brigadistas estén capacitadas en las generalidades de la ley.

d) Capacitación sobre el uso de portales Web de transparencia

La capacitación incluye un espacio en el que se muestran algunos portales Web de transparencia de algunas instituciones públicas con lo que se les enseña a las personas brigadistas sobre la existencia de estos portales y los contenidos que dispone. Además, se capacita en cuáles son los contenidos que deben estar incluidos en los portales para que las personas voluntarias puedan replicar la información en la fase de “intervención”.

e) Capacitación sobre la “Ficha de observación”

Como se mencionaba anteriormente, en la fase de “intervención” se realiza una auditoría a una serie de expedientes de la municipalidad, la cual se realiza con base en una ficha que funciona como instrumento guía para la recolección de información. De esta forma, dentro de la capacitación se dedica un tiempo para capacitar a las personas brigadistas en la ficha de observación, explicándoles cómo funciona, cómo se recolecta la información y cuál es el significado de cada uno de los rubros solicitados.

f) Otros puntos de la capacitación

Entre otros puntos importantes a mencionar de la fase de capacitación se debe señalar el importante papel que jugó la Defensoría del Pueblo en las primeras rondas de la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN, ya que aportaba su experiencia en las actividades de capacitación sobre la Ley de transparencia y acceso a la información, en la capacitación sobre la Ficha de observación y en temas varios. Con el fin del convenio con la Defensoría del Pueblo, Proética ha desarrollado las capacitaciones por su cuenta.

Además de esto, en la fase de capacitación, la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN funciona de forma “móvil”, lo que quiere decir que el equipo de Proética encargado de la auditoría (en conjunto con algunas brigadistas experimentadas) se mueve al lugar en donde se implementará una nueva BRIGADA ANTICORRUPCIÓN para capacitar a los(as) nuevos(as) brigadistas. Esto permite a las nuevas personas voluntarias aprender de las experiencias previas y recibir conocimientos prácticos de parte de anteriores participantes.

A pesar de esto, no todo ha sido perfecto en las experiencias de esta fase, sobre todo debido al poco tiempo disponible para la capacitación (en comparación con el volumen de información), a que no siempre las personas voluntarias comprenden toda la información y manejo de las fichas de observación, y al problema esperable de que algunas personas no cumplen con todo el tiempo de capacitación requerido. Por lo demás, más allá de los problemas mencionados, la evaluación de los(as) brigadistas sobre las capacitaciones es muy positiva, ya que consideran que las capacitaciones son realmente útiles para las Brigadas y también para su formación como activistas sociales.

4) Intervención

La fase de Intervención es aquella en la que se ejecutan o implementan propiamente las actividades de la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN, siendo esta la fase clave del proceso. Dentro de esta fase, se realizan las “Jornadas de vigilancia ciudadana” dentro de la que se ejecutan las siguientes actividades:

a) Sensibilización y difusión

Dentro de los días de la “intervención” de la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN se organiza una feria, la cual incluye un stand o módulo de Proética en la que las personas brigadistas llaman la atención de la ciudadanía y le brindan información sobre la Ley de transparencia y acceso a la información y sobre cómo afecta la corrupción a la población y a las instituciones públicas.

La metodología que se utiliza para esto es bastante lúdica ya que se utilizan juegos para atraer e incentivar la participación de la ciudadanía e informarle sobre los contenidos mencionados. Esta ha sido una buena práctica del proceso, ya que ha permitido interesar a la ciudadanía y motivar su participación en el proceso, lo cual de otra manera no se daría.

b) Orientación legal y recepción de denuncias

En conjunto con la Defensoría del Pueblo, y posteriormente con la Contraloría General de la República, en las Brigadas anticorrupción se realiza un proceso de orientación legal y recepción de denuncias de parte de la ciudadanía.

La orientación legal consiste en orientar a la ciudadanía en temas como: cuáles son los derechos de la ciudadanía; cuáles son los deberes de la ciudadanía y de las instituciones públicas; cuáles casos son sujetos de denuncia, cuáles son verdaderos casos de corrupción; cómo se deben presentar las denuncias; ante cuáles instancias se deben hacer las denuncias; cuáles son los cursos o rutas que deben seguir las denuncias, entre otras orientaciones recurrentes.

Por su parte, también se dedica un espacio para la recepción de denuncias de casos de corrupción, la cual se realizaba con apoyo de funcionarios(as) de la Defensoría del Pueblo y con los profesionales en derecho de Proética quienes canalizan las denuncias por las vías formales.

c) Evaluación y orientación sobre portales de transparencia

Esta actividad de “intervención” fue concebida como un proceso de vigilancia ciudadana “al paso” pues –al igual que los anteriores– se realiza en el espacio público de las comunidades en las que se implementa la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN. De esta forma, se basa en enseñar a la ciudadanía sobre el uso de portales Web de transparencia, que, según el marco jurídico peruano, deben existir en algunas instituciones públicas del país. Con esto se busca que la ciudadanía empiece a hacer vigilancia ciudadana por medio de estas plataformas Web.

Además, la actividad incluye un proceso de evaluación de cumplimiento de la publicación de información a través del Portal de transparencia estándar que cada institución pública peruana debe tener según el marco jurídico del país.

Específicamente, los portales Web sobre los que se brinda orientación son los del Ministerio de Economía y Finanzas (portal con información para hacer seguimiento de presupuesto), el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) (portal con información de contrataciones públicas) y de la Contraloría General de la República del Perú (portal con información sobre obras públicas).

Ahora bien, más allá de los resultados positivos de esta actividad de intervención, surgieron problemas que afectaron su dinámica, como lo fueron la brecha digital y la escasez de un adecuado acceso a Internet en los espacios públicos.

d) Auditoría a expedientes

La actividad de auditoría de expedientes es una de las más importantes de la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN, ya que es la que ejecuta propiamente las labores de auditar los procesos municipales.

La auditoría de expedientes consiste en la intervención de la ciudadanía en la revisión y recolección de información con base en los expedientes públicos que facilita la municipalidad a petición de Proética y la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN.

En concreto, la actividad consiste en que las personas brigadistas revisan los expedientes (ya sean de obras públicas, contrataciones, licencias comerciales o licencias de construcción) con base en la “Ficha de observación” para auditar que todos los procesos realizados cumplan con todos requisitos legales, presupuestarios y de contratación exigidos y que realmente cuenten con todos los elementos formales que garanticen el cumplimiento adecuado de las decisiones de la municipalidad, lo cual incluye desde el cronograma de ejecución hasta el registro de las firmas de profesionales (en caso de las obras, por citar un ejemplo).

En cuanto a la metodología seguida, la auditoría de expedientes es realizada por las propias personas voluntarias, por lo que no son expertas en la materia. Por eso, en las primeras rondas de auditoría, la Defensoría del Pueblo acompañó y asesoró a los(as) brigadistas en el proceso de revisión de expedientes y en la aplicación de fichas de observación *in situ*.

Además, la metodología aplicada procura que las personas brigadistas roten en sus funciones por lo que, en la mayoría de los casos, todas las personas voluntarias realizaron todas las actividades de “intervención” antes mencionadas; esto con el objetivo de que se desarrollaran habilidades ciudadanas diversas.

e) Auditoría al cumplimiento de la Ley de transparencia y acceso a la información

Aunque si se observan las fases del proceso de BRIGADA ANTICORRUPCIÓN formales, no se encontrará esta actividad, en la práctica la Brigada también realiza una auditoría al cumplimiento de la Ley de transparencia y acceso a la información.

Esto se debe a que las múltiples solicitudes de información y de expedientes (de obras, contrataciones, licencias comerciales y/o licencias de construcción) realizadas por la Brigada se constituyen en un ejercicio práctico que permite saber indirectamente si las municipalidades están cumpliendo con lo estipulado en la ley o si, por el contrario, se niegan a brindar la información pública, no custodian o administran de forma correcta la información o no cuentan con la información que deberían tener.

5) Análisis

La fase de análisis tiene como objetivo analizar principalmente la actividad de “auditoría a expedientes” y se encarga de sistematizar toda la información recolectada en esa actividad para emitir recomendaciones y sugerencias a las autoridades municipales y a la ciudadanía.

Para el desarrollo de esta fase, Proética facilita una “guía de reporte” a las personas coordinadoras de la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN en las localidades o regiones en donde se ejecuta para que estas lo desarrollen, siendo esta una de sus responsabilidades finales y más importantes en el proceso.

El proceso consiste en que una vez terminadas las actividades de “intervención” y de auditoría de expedientes, las personas coordinadoras de la Brigada en las regiones analizan todas las fichas de observación para construir un reporte preliminar con base en la “guía de reporte” establecida por Proética. Una vez terminado este informe preliminar, las personas coordinadoras envían el reporte preliminar a Proética (en su sede en Lima) junto con las fichas de observación para que los(as) funcionarios(as) de la organización revisen la información, detecten posibles errores y validen la información incluida en los reportes, haciendo y solicitando los ajustes que sean necesarios.

Sin embargo, a pesar de la planificación del proceso, esta fase ha sido la que mayores problemas de implementación ha presentado, afectando el impacto posible de la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN y dejando algunas importantes lecciones aprendidas.

En este sentido, en algunos de los procesos de validación de información de los reportes preliminares se encontraron inconsistencias entre las informaciones registradas en las fichas de observación y los datos registrados en los reportes preliminares, lo cual generó retrasos en la redacción final de los reportes (más allá de que encontrar inconsistencias puede ser parte normal en un proceso de este tipo).

Además, en la práctica, la presentación de reportes se demoró mucho más tiempo del previsto, lo cual se explica por la existencia de alguna inseguridad de parte de las personas coordinadoras de la Brigada en las regiones sobre cómo presentar el reporte y –sobre todo– por debilidades en la planificación, falta de tiempo y exceso de cargas de trabajo. Sin lugar a dudas, esto ocasionó que los reportes de la auditoría se presentaran fuera de tiempo, que perdieran el *timing* político-institucional y que al final –en la mayoría de casos– no se presentaran a las autoridades municipales, dejando un vacío en el cierre del proceso. Ante esta situación, se redujo el impacto posible de Brigadas anticorrupción debido a que la mayoría de municipalidades no recibieron el reporte de su auditoría y las recomendaciones realizadas, aunque también se recogieron importantes lecciones aprendidas para las futuras experiencias de la Brigada, entre la que destaca hacer el reporte preliminar inmediatamente una vez terminada la auditoría de expedientes, no dejando pasar el tiempo como sucedió en experiencias previas.

Por último, en esta fase se presentaron otros inconvenientes o *implementation gaps* en los que la práctica de implementación real se alejó de la formulación de la auditoría. Por ejemplo, aunque la intención era que los reportes de auditoría se realizaran de manera colectiva entre los(as) brigadistas de las regiones, en la práctica esta responsabilidad fue asumida por las personas coordinadoras. Además, en el caso de los primeros reportes de las auditorías realizadas, el formato de presentación no fue el más adecuado, ya que eran un poco largos y poco amigables para la lectura, lo cual reducía su impacto potencial.

Ahora bien, lo importante es que esas experiencias previas dejaron lecciones aprendidas por lo que los reportes de las Brigadas posteriores incluyeron informaciones presentadas de forma más amigable y accesible para posibles personas lectoras, lo cual se logró por medio de la incorporación de ilustraciones o infografías que facilitaban la lectura y –por ende– aumentaban su impacto probable.

6) Presentación

La fase de “Presentación” es la última fase del proceso e incluye la presentación de reporte final de la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN a la alcaldía de la municipalidad junto con las recomendaciones y sugerencias de mejora.

Sin embargo, a pesar de que así ha estado planificado, como se decía anteriormente, ha habido problemas para concretar esta fase del proceso en la mayoría de los casos en los que se ha implementado la Brigada.

7) BRIGADA ANTICORRUPCIÓN: Auditoría ciudadana a los planes de gobierno

Aunque no es una fase estrictamente del proceso de la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN, en varios de los lugares en los que se implementó la Brigada posteriormente se implementó una auditoría ciudadana más pequeña derivada de la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN realizada, aprovechando el equipo de personas voluntarias y la estructura organizativa ya existente. Específicamente, esta auditoría consistió en auditar los planes de gobierno de los partidos y candidaturas participantes en las elecciones regionales y municipales 2018, la cual consistió básicamente en un análisis sobre la presencia o no de propuestas anticorrupción en los planes de gobierno, así como un análisis de si dichas propuestas se relacionaban con las propuestas que Proética había realizado en esa materia.

Además, la auditoría se dedicó a analizar si los planes de gobierno eran originales, y en algunos casos más bien encontró plagios y reproducciones de programas anteriores o de otros lugares.

Problema y virtudes de implementación

Por otro lado, más allá de las virtudes del proceso y de los resultados obtenidos, en la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN también se presentaron algunos problemas que dejaron lecciones aprendidas valiosas.

El principal problema tuvo que ver con las limitaciones en cuanto a la elaboración de reportes, en la presentación de resultados a las municipalidades, en la falta de una evaluación profunda del proceso y en la poca demostración de resultados a las personas brigadistas participantes. También, la implementación del proceso evidenció la necesidad de realizar más que recomendaciones, un plan de mejora para la Municipalidad auditada, el cual pueda recibir seguimiento de la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN una vez finalizadas sus fases regulares.

Además, en el cambio también hubo problemas que tuvieron que ver principalmente con el acceso a la información, ya que muchas veces se presentaron problemas para acceder a la información solicitada y a los expedientes que serían auditados. Sin

embargo, aunque esto fue un problema, permitió evidenciar el estado de la situación en el acceso de esta información, detectando riesgos o irregularidades ya que algunos expedientes no eran accesibles, estaban perdidos, siniestrados, incompletos o en condiciones de riesgo de pérdida o destrucción.

Por otro lado, en la práctica se experimentaron problemas como la resistencia del funcionariado de las municipalidades a ser auditado y a brindar información pública, sobre todo por la falta de una cultura de apertura, por la idea de que los expedientes se perderían o por sentir que serían controlados por la oposición política.

Por su parte, también se presentaron buenas prácticas en el proceso de auditoría que dejaron lecciones aprendidas dignas de mencionar. Para citar algunos ejemplos, vale la pena mencionar la estrategia tomada por Proética y principalmente por algunos coordinadores de la Brigada en las regiones, de tener un contacto aliado dentro de las municipalidades que apoyara el proceso, brindara información oportuna sobre el mismo y realizara acciones para agilizar las distintas fases de la Brigada, principalmente en cuanto al acceso de la información. Por ejemplo, esa importante labor fue desarrollada por una regidora de oposición en Iquitos y por la alcaldesa en la Municipalidad de Indiana.

Además, otra buena práctica del proceso fue la aplicación de una “lógica intercultural”, que implicó que la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN adaptara sus lógicas de funcionamiento, metodologías e instrumentos a las idiosincrasias y prácticas culturales diversas que existen en Perú, ya que en la práctica no es lo mismo aplicar la Brigada en Iquitos, en el Amazonas, que en el centro de Lima, por poner algunos ejemplos de realidades distintas. En esto las personas coordinadoras jugaron un rol importante en esta buena práctica que permitió mejores resultados de la Brigada.

Evaluación y visión a futuro

Según el trabajo de campo realizado por medio de entrevistas y grupos focales, se concluye que la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN ha tenido un impacto bastante positivo que hace de esta experiencia de auditoría digna de replicar o adaptar en otros contextos. A continuación, se presenta un listado de los principales resultados obtenidos:

- Prevención de la corrupción

Aunque medir la corrupción y por ende medir si una intervención reduce la corrupción es sumamente complejo, en el caso de la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN sus efectos pueden corroborarse de manera cualitativa en la prevención de la corrupción. El hecho de que se realizara auditoría ciudadana y hubiera procesos de vigilancia social tiene impactos en la prevención de la corrupción, sobre todo porque hace que el funcionariado piense dos veces antes de cometer un acto de corrupción y, al existir mecanismos de auditoría, tenga menos incentivos para cometerlos.

Por eso la posición de Proética ha sido que –por ejemplo– las obras públicas controladas/auditadas tienen menos corrupción que las obras no controladas/auditadas porque: “Donde les has dicho que va a haber vigilancia ciudadana, se reducen los costos de inversión en comparación a las que nunca se les ha dicho nada”, y eso genera un ahorro importante para el Estado, por el aumento de la eficiencia del proceso y la reducción de la corrupción (Arroyo, C. Entrevista 2018).

- Realización de denuncias de parte de la ciudadanía

La BRIGADA ANTICORRUPCIÓN fue un espacio aprovechado por la ciudadanía para presentar denuncias y, sobre todo, motivarse para presentar quejas por el funcionamiento de los servicios municipales. Aunque al final no se presentaron muchas denuncias en las instancias formales dedicadas a la materia, sí hay algunas en procesos legales y en investigación y lo más importante es que se aprovechó para dar información a la ciudadanía sobre la importancia y las formas de denunciar.

- Buena recepción por parte de la ciudadanía

Con la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN se evidenció una muy buena respuesta de la ciudadanía, sobre todo con respecto a las actividades de sensibilización, orientación y capacitación realizadas en la fase de “intervención”. Esto muestra que la ciudadanía puede aprovechar este tipo de iniciativas y que su postura no es desinteresada o apática por naturaleza.

- Evaluación del cumplimiento de la Ley de transparencia y acceso a la información

Como se decía anteriormente, la Brigada dejó importantes insumos en cuanto a la puesta a prueba de la aplicación real de la Ley de transparencia y acceso a la información

por parte de las municipalidades, dejando lecciones aprendidas en las que apoyaron la intervención realizada y tuvieron un rol más abierto y proactivo a mejorar.

- Promoción de organización y un tejido social

Quizá el más importante de los resultados de la Brigada fue que generó un tejido social y una organización comunitaria en los lugares donde se implementó, siendo esto aún más importante para los lugares en los que no existía esta base social. Esto generó que muchas de las personas que participaron de la Brigada en sus localidades ahora sean activistas y contactos ciudadanos no solo de Proética para la realización de otras actividades, sino también de otras instituciones públicas y privadas que ahora aprovechan el activismo e incidencia realizado por estas personas voluntarias. En otras palabras, la Brigada generó una base social para la participación ciudadana en otras instancias sociales e institucionales.

- Promoción de nuevos liderazgos en las comunidades

Al ser la Brigada un espacio que en su mayoría fue conformado por personas jóvenes, esto permitió que la experiencia de auditoría sirviera como espacio de formación ciudadana y política, el intercambio de experiencias y el desarrollo de nuevos liderazgos. Incluso, la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN permitió el desarrollo de líderes comunitarios que antes no existían o eran incipientes y que en la actualidad han llevado su activismo también fuera de la Brigada, participando en otros espacios ciudadanos y de la política comunitaria.

Como puede notarse, la BRIGADA ANTICORRUPCIÓN dejó importantes resultados y una metodología valiosa para el desarrollo de procesos de auditoría ciudadana en la región. Por esa razón, Proética seguirá impulsando esta iniciativa en los próximos años, tomando en cuenta todas las virtudes del proceso y las lecciones aprendidas del mismo.

Colombia

OBSERVACIÓN CIUDADANA ELECTORAL Y PILAS CON EL VOTO, MOE⁶

Generalidades

La Misión de Observación Electoral (MOE) es una plataforma de organizaciones y personas que realizan un control ciudadano de los procesos electorales en Colombia. Fue creada en 2006.

Sus objetivos son:

- Fomentar la participación activa de la sociedad civil en procesos democráticos.
- Realizar procesos de monitoreo y observación electoral.
- Formar y capacitar en el ejercicio de los derechos políticos, la normatividad electoral y el control social y político.
- Investigar y promover iniciativas legales en los aspectos relacionados con la participación ciudadana, los partidos políticos, el régimen electoral y la profundización de la democracia.

Establecieron como principios orientadores la independencia, rigurosidad y objetividad; en el marco de los estándares internacionales de elecciones libres, justas y transparentes. Iniciaron con un grupo pequeño de personas, y fueron recogiendo voluntarios que hicieran observación electoral en el día de las elecciones. Nos acercamos a organizaciones y grupos que ya estaban constituidos en todo el país, para acercarlos al tema de observación electoral y complementar lo que ya cada uno hacía. En este inicio tuvieron un apoyo de IIDH-CAPEL para dar capacitación sobre observación. “No queríamos tener un grupo de observadores electorales, sino que la misión era tener 40 millones de observadores electorales” (Entrevista Camilo Mancera, 2018). La MOE realiza una variedad de actividades, entre ellas muchas de control social, otras de investigación aplicada, acompañamiento a entidades públicas, seguimiento de proyectos de ley y educación. Sin embargo, este informe se concentrará en dos experiencias específicas: la OBSERVACIÓN CIUDADANA ELECTORAL y la iniciativa PILAS CON EL VOTO.

6 Esta sección fue elaborada gracias a una generosa dedicación de tiempo para las entrevistas realizadas a Camilo Mancera, encargado del Área de Justicia Electoral, Seguimiento Legislativo e Incidencia; y Felipe Jiménez, encargado del Área de Administración Pública, de la MOE.

Diagnóstico del problema y justificación

La OBSERVACIÓN CIUDADANA ELECTORAL es la actividad que dio origen a la MOE. De ella se ha derivado una serie de innovadoras actividades de seguimiento, más recientemente.

La preocupación inicial era que el narco y la guerrilla no entraran en la política en la época de post conflicto armado. Si entran en la política, es por medio de las elecciones. Así que querían blindar las elecciones de los grupos criminales y para eso necesitaban conocer qué pasaba, su pregunta inicial fue: ¿cómo se robaban las elecciones en Colombia? (Ibid).

El objetivo de la MOE ha sido el fortalecimiento institucional y la consolidación de la democracia en Colombia; por eso se trabaja con las instituciones del Estado. En algunas ocasiones se debe tener una fuerte postura crítica, pero en otros es de colaboración. Los pronunciamientos no son contra las personas, son contra una gestión particular (Ibid). No hay una lógica de ver las entidades públicas como el enemigo.

Funcionamiento

La MOE funciona con un equipo coordinador muy especializado, de aproximadamente 30 personas, en la oficina central en Bogotá. Su metodología de trabajo se basa en cinco equipos especializados:

- El primer componente es de Justicia electoral, seguimiento legislativo e incidencia política. Entre algunas de sus actividades destaca una matriz de seguimiento al congreso en leyes político electorales, se analizan las propuestas, se utiliza una matriz de análisis vis a vis de la legislación vigente e implicaciones, se emiten opiniones basadas en este estudio, y luego se trata de incidir en su aprobación o archivo. Está integrado por abogados y politólogos, que intentan detectar los “micos”, es decir aquellas reformas que buscan hacer un torcido, que se aprueban para beneficiar a alguien.
- Veeduría Pacto Anticorrupción se originó para dar seguimiento a las 7 disposiciones anticorrupción. El Gobierno dijo que las iba a sacar adelante pese a que no se logró la votación.

- En segundo lugar, tienen un área de comunicaciones, que se encarga de monitoreo de medios; por ejemplo, recientemente hicieron un trabajo enorme de análisis de redes sociales, y son los encargados de la difusión de todos los productos que hacemos. Las vocerías de la MOE, la responsabilidad de dar la cara y hablar a los medios son solamente de los directores desde Bogotá. Tratan de que las comunicaciones se centralicen en la directora. Los coordinadores son los voceros en los territorios, pero para ciertos temas. Con esto se evitan una exposición que puede generarles riesgos en sus lugares de residencia.
- En tercer lugar, está el componente de Observatorio de la democracia, que integra a los analistas de datos cuantitativos y cualitativos, quienes tienen mapeado todo el país en cuanto a estructuras de poder. Está compuesto por politólogos y estadísticos. Partiendo de información pública, hacen procesamientos y formas de visualizar datos complejos.
- En cuarto lugar, se encuentra el componente de administración pública, con un énfasis en el vínculo entre elecciones y corrupción; la pregunta ahí es: ¿Quién financia y qué decisiones toma luego en el poder?
- Finalmente, hay un área de observación electoral, que se detallará en el próximo apartado.

Todos los equipos tienen una dinámica similar: hacen investigación permanente, presentan sus informes, se los entregan a las instituciones relevantes, con desafíos y recomendaciones para entidades y lo divulgan a la ciudadanía y medios de comunicación. Este trabajo está en coordinación con otras entidades. En el caso del componente de Justicia electoral tiene 10 universidades que apoyan la investigación. Algunas investigaciones sí se centralizan por el nivel de complejidad.

Para hacer control social debe haber dos líneas de trabajo: utilización de datos abiertos y su reprocesamiento. Deben tener recursos humanos para hacer análisis de datos, además de gente especializada en el tema (abogados o politólogos). En Colombia hay una serie de organizaciones que sí saben hacer esto y se pueden hacer alianzas, entre los que manejan datos y las ONG's que sí saben de manera programática del tema. La MOE trabaja en redes y tiene presencia en todo el país. Se trabaja con las facultades de diferentes universidades, dependiendo de los temas. Pero eso depende mucho de la voluntad de la decanatura, profesores, disponibilidad de estudiantes, etc. No es tan fácil el montaje de estas redes. Los expertos que contratamos para hacer estudios

específicos son de universidades; por ejemplo, un informe reciente sobre religión y política (Jiménez, F. Entrevista 2018).

El seguimiento y la presión dependen del gobierno y el ambiente político. Se debe valorar el entorno para luego definir la mejor manera de incidir en cierto tema. La MOE ha usado estrategias múltiples, entre ellas:

- Trabajar en red es fundamental para aumentar la fuerza de las recomendaciones. Incorporar a las universidades ayuda para que aumente la seriedad y rigurosidad, “que no sea onejera hippie solamente”.
- Meterse en temas muy puntuales, meterse en mesas de diálogo, opinar en audiencias públicas en el congreso, meterse en los temas en los que sea fuerte técnicamente.
- Uso de los medios de comunicación y RRSS, crear relaciones con periodistas, editores de medios, son constantes en el tiempo. Eso ayuda a tener más réplicas (Ibid).

Todos sus proyectos financiados con cooperación internacional. No aceptan fondos nacionales como una garantía para su independencia y confianza de parte de la ciudadanía. Según su [reporte de cooperantes](#) para el 2017, se incluyeron la Embajada de los Estados Unidos, The Wesminister Foundation for Democracy, la Fundación KAS, la Embajada de Suecia, Open Society Foundation, International Republican Institute, Netherlands Institute; para un monto total de 1.067.982.795 pesos colombianos (341 mil dólares aproximadamente).

Observación electoral ciudadana

Una de las iniciativas de control social que interesa destacar en este trabajo se encuentra desarrollado por el componente de observación y calidad de elecciones de la MOE. Este es el equipo que mantiene la red de contactos de observadores en todo el país (ver mapa), el coordinador es ingeniero industrial.

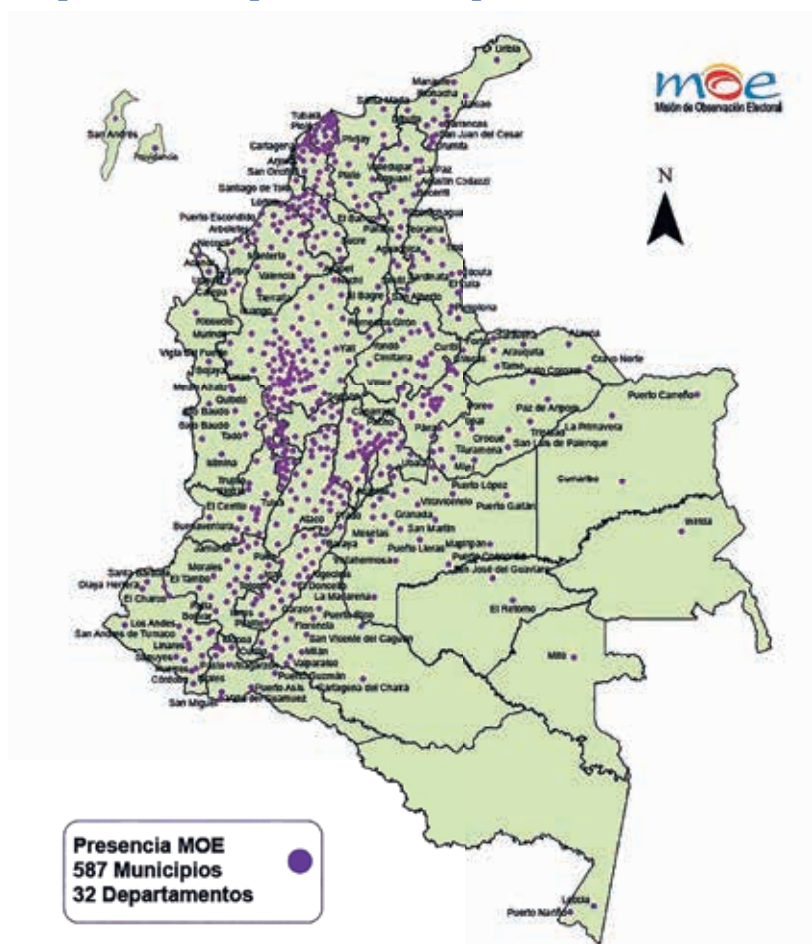
Los contactos de la MOE son personas voluntarias, la observación electoral se realiza desde una plataforma de la sociedad civil, universidades, organizaciones civiles y religiosas. Se reunieron y empezaron a recoger ciudadanos voluntarios para hacer observación el día de las elecciones. “Pueden ser decanos de una universidad, personas retiradas, organizaciones de jóvenes, hay una gran diversidad de observadores. Cada

uno tiene su trabajo o su organización, pero para efecto de las elecciones se ponen la camiseta de la MOE“ (Ibid).

En las elecciones de este año hubo entre 3 mil y 5 mil ciudadanos observadores. Se cubre la mitad de los municipios, correspondientes al 80% del censo electoral. Para las incorporaciones de voluntarios lo que utilizan es un convenio, o acuerdo de voluntades, que establece los principios rectores, metodología, en lo que se refiere a elecciones. No se paga a nadie, se brinda capacitación, material y recursos para que puedan hacer los despliegues. Si un ciudadano quiere ser observador debe firmar un código de ética.

Todos son capacitados antes de salir a observar. Tienen que conocer la normativa para saber que se está incumpliendo.

Mapa 1. Red de presencia de representantes de la MOE



Fuente: <https://moe.org.co/mision/#1493737540776-7d8fac04-0b65>

“En un principio nos centramos mucho en el día de la jornada electoral. En los primeros ejercicios de observación el orden y la seguridad eran un problema, por los grupos armados, ya que a través de las elecciones quemaban puestos de elecciones y hacían paros armados en las comunidades para que nadie saliera a votar” (Ibid). En ese momento, el aporte fue presentar un informe completo de lo que estaba pasando. Nadie lo estaba viendo, las instituciones públicas solo presentan las cosas buenas. Los observadores de la MOE estaban dentro del puesto de votación, y los ciudadanos le confesaban qué estaba pasando. Estos reportes de irregularidades nutrían los informes, pero no se sabía qué hacer con ellas después de los informes. Se pudieron identificar tipologías de fraude electoral, desde el carrusel hasta manipulación del software para el nombramiento de jurados electorales, etc.

También en el análisis se focalizó en municipios con comportamientos extremos, con altos o bajos niveles de participación electoral. ¿Qué pasaba ahí? Por ejemplo, un caso con 95% de participación, en donde 92% de los votos van a un solo candidato. Cuando se empezaron a ver comportamientos atípicos se mapearon y coincidían con zonas riesgosas en temas de seguridad. El comportamiento tenía una dirección directa entre elecciones y criminalidad.

Gracias a este monitoreo y sistematización de información desde los observadores en el campo, en poco tiempo se percataron de que tanto la etapa preelectoral como la post electoral eran muy importantes. No solo el día de la elección propiamente. Así fueron surgiendo otras herramientas de control ciudadano electoral, como el mapa de riesgo electoral, que identifica zonas riesgosas predefinidas por sus indicadores de seguridad y tráfico; el monitoreo de medios y leyes, y la plataforma PILAS CON EL VOTO.

PILAS CON EL VOTO

Desde la creación de la MOE se recibían denuncias de irregularidades, y ahí se empezó a entender cómo se robaban las elecciones. Lo que hacían desde el inicio era entregar esta información a las entidades con competencias para investigar: policía, fiscales, etc. Pero lo que pasaba es que ese intercambio era un mecanismo lento y dispendioso. Ello implicaba enviar formularios impresos desde todo el país hacia Bogotá. Con [PILAS CON EL VOTO](#) lo que se hizo fue darle una herramienta a la ciudadanía, que complementaría otros mecanismos de denuncia como la línea nacional gratuita, correos electrónicos. Pero se habían quedado cortos.

Tenían como base un estudio sobre criminalidad electoral para identificar patrones de comportamiento, que habían realizado en 2009. Habían encontrado que para un período de varios años (2002-2010), las autoridades habían recibido 12.164 denuncias electorales.

La pregunta fue: ¿Qué hacía la Fiscalía Electoral? La Fiscalía tenía certeza y avanzaba 261 casos, pero solo 66 llegaron a sentencias, de los que 59 fueron fallos condenatorios. Se conectó el conocimiento previo con la plataforma de PILAS CON EL VOTO, que se visualiza como una mediación técnica entre la ciudadanía que fiscaliza el proceso electoral y las entidades competentes, para lograr un mejor resultado de esas denuncias. Dado que la ciudadanía confía en MOE, y reporta irregularidades a los observadores MOEs, entonces aprovecharon para recoger la información de manera más sistemática y fácil de trasladar a las autoridades competentes.

PILAS CON EL VOTO funcionó 8 meses en 2017 y 2018, y se recibieron 4.661 reportes. Existe una variedad de irregularidades electorales, que pueden ser delitos (fiscalía y policía), faltas disciplinarias (un funcionario público presiona a los subalternos para votar, procuraduría general de la nación), violación a la normativa electoral (Consejo Nacional Electoral). Esta distinción legal es ignorada por los ciudadanos, pero es un conocimiento técnico de un abogado. En PILAS CON EL VOTO no tienes que saber en cuál institución es cada cosa.

Una vez recibido el reporte en la plataforma virtual, un equipo jurídico de seis abogados clasifica el reporte, verifican su confiabilidad y lo clasifican en tres niveles según los criterios de que debe tener información detallada, una fuente con nombre y datos de contacto, así como pruebas. Con los tres elementos resulta de alta confiabilidad, con dos elementos es de confiabilidad media y con uno o sin ninguno es de baja confiabilidad. Se le manda todo a las entidades competentes, pero está clasificado en tres niveles para apoyarles con un primer filtro y que no se desgasten en todo el volumen de denuncias.

En Colombia existe la Comisión de seguimiento electoral, en donde tienen representación todas las instituciones que tienen competencia electoral, y asisten los jefes de todas las entidades. La MOE es la única ONG que está sentada en la Comisión. De aquí surge la URIEL (Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral), compuesta por un equipo interinstitucional, que distribuye las denuncias a la entidad competente para no duplicar esfuerzos de investigación.

Se interconectó PILAS CON EL VOTO con URIEL para que ellos dividieran.

La URIEL también recibe información directamente, replicó la metodología de PILAS CON EL VOTO y hace lo mismo, recoge denuncias en una plataforma virtual, las clasifica y distribuye.

En un inicio PILAS CON EL VOTO significa el 80% de los reportes que recibía la URIEL. Conforme este canal fue adquiriendo visibilidad y confianza, más personas lo usan directamente. En la actualidad, Pilas con el Voto solo le pasa el 50% de la información, pero aún es un porcentaje importante (Ibid).

Evaluación y visión a futuro

En la MOE cada área y cada proyecto tiene sus propios indicadores de resultados para monitorear su impacto. Hay una persona dedicada enteramente al seguimiento de los calendarios y los objetivos de cada proyecto.

En términos generales, se puede decir que el objetivo original se ha cumplido totalmente en el sentido de entender qué pasa en las elecciones; se alcanzó plenamente el objetivo de informar. Cuando en los noventas la única valoración era cuántos muertos había en cada elección, ahora se ha pasado a un control ciudadano más especializado. Un ejemplo concreto de ese impacto es que los formularios de escrutinio presentaban diferencias injustificadas; eso era muy técnico, porque el proceso de conteo es muy complejo; hay 26 tipos de formularios para mantener la cadena de custodia, software, etc. Sin embargo, ahora la gente está más atenta a que su voto sea contado bien, se habla de tipos de formularios; el ciudadano tiene un mayor conocimiento del proceso y las falencias.

Los procesos electorales tienen una mayor transparencia. La diferencia es notable, no todo es debido a la MOE pero sí hay injerencia importante.

En términos de impactos, es importante hacer notar que las instituciones públicas hacen uso de las herramientas de la MOE para la toma de decisiones, o para adaptarlas a su gestión. La Registraduría y la Policía, el Ejército y la Defensoría del Pueblo también empezaron a hacer sus mapas de riesgos, replicando el modelo de la MOE y cuando empezaron a contrastarlo se encontraron coincidencias en los municipios en riesgos.

Estas herramientas técnicas han puesto a la MOE como un interlocutor válido para las entidades y dan credibilidad sobre los resultados de la MOE.

PILAS CON EL VOTO y Mapa de Riesgos se convirtieron en herramientas para el Estado que fortalecen las instituciones.

Otras veces la MOE actúa como un órgano consultivo; la Corte Constitucional solicita a la MOE que conceptúe en el fallo. Es reconocido como uno de los agentes más expertos sobre el tema.

Cuando se creó una Fiscalía especializada para delitos fiscales, se destacó un fiscal en cada distrito, pero con poco conocimiento. La MOE fue capacitadora de los nuevos fiscales electorales.

Gracias a la plataforma de PILAS CON EL VOTO, se seleccionan casos con alta confiabilidad y se trabajan casos específicos, se escogieron 25 irregularidades en 2011. La MOE construía el caso y se lo presentaba a los fiscales. Con esta práctica colaborativa, para el 2015 se lograron 115 capturas antes del proceso electoral. En este año, dos congresistas elegidos fueron capturados por delitos electorales. Se ha mejorado el proceso judicial electoral.

Según una encuesta de 2015, la MOE era la ONG más reconocida en Colombia, solo superada por la Cruz Roja.

En términos de riesgos o amenazas, hubo una situación extrema en 2011, cuando asesinaron un coordinador regional de la MOE en Putumayo. Se han tenido amenazas ocasionales. La MOE tiene protocolos de seguridad. Se han encontrado mecanismos para minimizar los riesgos de cada coyuntura.

En el futuro, la MOE debe entrar a otros temas distintos. Algunas cosas ya están superadas por el avance de las instituciones electorales. Debe pasar a temas nuevos.

Ciudadanos al cuidado de lo público, Transparencia por Colombia⁷

Generalidades

La corporación [TRANSPARENCIA POR COLOMBIA](#) (TPC) es una organización de la sociedad civil que nace en 1998, como capítulo colombiano de Transparencia internacional. En cuanto al control social, realiza dos tipos de fiscalización ciudadana: las actividades

7 Este apartado se basa en las entrevistas realizadas a Claire Lunay, Directora del Área de Movilización e Incidencia de TPC, y Margarita Granados, Líder de Control Social Paz.

de la propia organización que hace control social desde su experticia anticorrupción; y la promoción del control social por medio del acompañamiento técnico a las organizaciones y a la ciudadanía interesada.

En el primer grupo de iniciativas propias destacan los recientes análisis durante las elecciones presidenciales de 2018, sobre las propuestas anticorrupción en los programas de los candidatos y la financiación de campañas presidenciales. Adicionalmente, en alianza con la MOE, se lanzó una plataforma digital denominada ¿De dónde salió la plata?: Precandidatos presidenciales por firmas, ¡rindiendo cuentas! Esta iniciativa buscaba incentivar en los precandidatos y en los Grupos significativos de ciudadanos⁸, que inscriben candidaturas individuales, el interés por promover la transparencia y el acercamiento con la ciudadanía, a través de la divulgación, de manera voluntaria, de la información sobre los recursos usados para tal fin.

También destaca su trabajo de control social en el tema de industria extractiva, para identificar riesgos y definir pautas sobre alertas, lo cual realizan principalmente por medio de la Mesa de la transparencia para la industria extractiva, cuya Secretaría Técnica está asumida por TIPC.

Y el tercer tema es que dan seguimiento a lo concerniente a la paz. Se elabora un diagnóstico de riesgo en la implementación de los acuerdos de paz, el levantamiento de información para identificar brechas y realizar control social para la implementación de los acuerdos en todo el territorio.

Desde un enfoque amplio de gestión pública hace veeduría permanente de la gestión pública, por medio de la elaboración de índices de transparencia institucional, instrumentos de seguimiento de políticas, entre otros. Otra modalidad que realizan es la capacitación en control social; por ejemplo, Cáritas les contrató únicamente para capacitar a sus socios en control social, no para acompañamiento.

8 Uno de los mecanismos de participación política contemplado en la legislación colombiana es la inscripción de candidaturas por firmas para aspirar a los cargos de elección popular. Esta figura permite que los ciudadanos que no se encuentran representados a través de los partidos políticos puedan inscribir candidatos a través de la recolección de un número de firmas equivalente al tres por ciento del número total de votos depositados en las anteriores elecciones presidenciales. Para las elecciones presidenciales de 2018, 45 Grupos significativos de ciudadanos, según la Registraduría Nacional del Estado Civil, y la normatividad actual no incluye una fijación específica de topes de gastos para la recolección de firmas, ni las fuentes permitidas para tal fin.

TPC elaboró una infografía sobre el funcionamiento de las auditorías de control ciudadano, que se utilizó para el Sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación (SMSCE), correspondiente a la administración de los recursos del Sistema general de regalías y su ejecución (ver figura 3).

Figura 3. Proceso de una auditoría ciudadana



Fuente: <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/ControlSocial/Auditor%C3%ADasCiudadanas.aspx>

Recientemente, TPC vino a ser parte de un grupo de más de setenta organizaciones sociales que lanzaron la veeduría ciudadana del pacto anticorrupción. Dicho pacto fue concertado el 29 de agosto de 2017, donde todos los partidos políticos y el presidente de la república convinieron impulsar, tramitar y aprobar 11 proyectos de ley y reforma constitucional. Estos proyectos incluyen la reforma política propuesta al inicio del gobierno de Iván Duque, tres iniciativas de autoría del gobierno acordes a la Consulta anticorrupción, los proyectos anticorrupción elaborados por la Fiscalía general de la nación y por la Procuraduría general de la nación, y 7 propuestas normativas más elaboradas por los promotores de la Consulta anticorrupción (TPC, 2018).

El gobierno se comprometió a constituir una mesa técnica con presencia de todos los partidos para terminar de formular las iniciativas y presentar con mensaje de urgencia todos los proyectos, de manera que en diciembre puedan estar todos debatidos y aprobados. “En total la veeduría da seguimiento a 26 proyectos propuestos, que suman los que había antes y los de la Mesa.” (Núñez, 2018. Entrevista).

Junto con las organizaciones Fundación paz y reconciliación (Pares) y Viva la ciudadanía, conforman un grupo promotor de esa veeduría, que tiene como propósito vigilar que los contenidos de las reformas pactadas contengan las normas que efectivamente permitan erradicar la corrupción de la política y de la administración pública (TPC, 2018). Para ello, las distintas organizaciones se constituyeron en mesas temáticas, cuya primera tarea fue revisar y elaborar unas fichas técnicas para cada proyecto (Núñez, 2018. Entrevista).

Inicialmente se definió que esta veeduría sería presentada en este documento como experiencia; sin embargo, se determinó que el nivel de avance aún no permitía hacer valoraciones, pues estaba iniciando en el proceso⁹. Entonces, el énfasis para este trabajo se centrará en la iniciativa denominada **CIUDADANOS AL CUIDADO DE LO PÚBLICO**, por medio de la cual TPC brinda acompañamiento técnico, financiero e institucional a 16 organizaciones sociales de Quindío y Risaralda para el desarrollo de ejercicios de control.

9 En la visita a Bogotá pudimos entrevistar a Lida Núñez y Christian Paris, de Viva la ciudadanía, y Esteban Salazar, de Pares, sobre su experiencia en la Veeduría ciudadana del pacto social. Ambas organizaciones también tienen experiencias muy valiosas en la observación del cumplimiento de los acuerdos de paz.

Diagnóstico del problema y justificación

En Colombia, según la Ley de Veedurías, estas se deben formalizar e inscribir ante el Ministerio del Interior. Se constituyen y son actoras en todo el proceso. Por ley algunos proyectos deben tener veeduría por obligación. Por distintas razones, con el tiempo la figura se ha ido deslegitimando, la ciudadanía cree que el veedor está del lado del contratista. Se han presentado escándalos de veedurías que luego pasan a formar parte de la planilla del contratista o del Estado.

Hay veedurías que sí se han adaptado y se han renovado, particularmente cuando se alían con otras organizaciones.

“CIUDADANOS AL CUIDADO DE LO PÚBLICO” es un intento por impulsar una renovada participación ciudadana que supera la figura de la veeduría. Se amplía control social a todos los ciudadanos, aunque no estén constituidos. Es una forma más flexible que la veeduría.

Funcionamiento

En el control social que realiza TPC como organización especializada, hay un método constante que sigue la ruta:

1. Producción de conocimiento y diagnóstico: con ello se facilita la definición del problema
2. Trabajo de seguimiento y recolección de información: se realiza mediante una relación cercana con las entidades públicas y diversas solicitudes de información, o generación de datos desde TPC. La sistematización y procesamiento se realiza por el equipo central de TPC.
3. Producción de recomendaciones: con base en lo encontrado y en la experiencia y las buenas prácticas internacionales, la organización realiza sugerencias de mejora y las hace llegar a los encargados.
4. Incidencia: los hallazgos del control y el seguimiento a las recomendaciones se difunden por medio del mundo mediático y diálogo con entidades públicas.

5. NUEVO: Acompañamiento a la denuncia para que las Asesorías legales anticorrupción (ALAC) puedan intervenir: a partir de este año, se introdujo un nuevo enfoque para que los controles sociales que se hacen en TPC, se analicen para determinar si hay posibilidades de establecer demandas legales o activar mecanismos legales. Así, además de una recomendación que puede o no ser acatada, se tendría más incidencia si se activan mecanismos legales con carácter vinculante.

Concretamente en la iniciativa de CIUDADANOS AL CUIDADO DE LO PÚBLICO, el proceso de acompañamiento de TPC para el control social da inicio con una convocatoria abierta en la comunidad. Cualquiera puede presentar un proyecto de control o auditoría ciudadana. Se aplican criterios para la selección de las organizaciones y los proyectos ganadores, entre los cuales uno de los más importantes es que el acompañamiento que se da debe contribuir con el objetivo misional de la organización, para que sea sostenible. La organización debe estar antes y debe trascender al control social y el acompañamiento de TPC.

Una vez seleccionados los proyectos, se inicia con una formación básica, para que tengan un lenguaje mínimo, marco institucional y legal, acceso a la información, cómo funciona la tutela, aspectos logísticos del control social, entre otros. Para ello, una o varias personas de TPC se trasladan a los territorios a realizar talleres, en promedio dos días de capacitación intensiva. Aunque “la capacitación en realidad se extiende durante el acompañamiento en las distintas fases del control, van surgiendo nuevas necesidades de capacitación, de tal forma que las personas continúan aprendiendo durante todo el período del proyecto” (Granados, 2018).

Paralelamente, la organización local destinataria del apoyo tiene que trabajar en la selección de los temas, de acuerdo a las necesidades de la comunidad.

En la etapa inicial, es necesario estar muy atento a los matices o adaptaciones que se deben hacer a la metodología estándar, considerando para ello el contexto político local, capacidad de la organización, capacidad del acompañante (organización o liderazgo), voluntad política de diálogo en esos contextos. Si hay una polarización muy alta en la comunidad es más difícil, y debe considerarse dentro de la metodología.

Una lección aprendida en el proyecto CIUDADANOS AL CUIDADO DE LO PÚBLICO es que desde el inicio del control social hay que invitar a las autoridades locales. “No formar a las personas o iniciar el proyecto sin las autoridades involucradas”. En esta forma se incentiva la corresponsabilidad entre la ciudadanía y funcionario.

En Pereira y Armenia, las autoridades locales se incluyeron en un plan de trabajo con las organizaciones involucradas. En cada tema era distinta. Con relación a género puede haber mucha apertura, pero en temas LGBTI es muy difícil el acceso a funcionarios.

Uno de los casos que se mencionan es el de la Asociación cristiana de jóvenes, que decidió hacer control de políticas de juventud. Al principio no les prestaron atención en la administración pública, hasta después de que se aliaron con un socio local fuerte, y TPC gestionó y patrocinó varias reuniones. Entonces fue que las entidades les tomaron en cuenta porque confirmaron que era un proceso serio y se involucraron bastante. En el presupuesto del siguiente año lograron incidir para incluir varias partidas con asignaciones específicas para jóvenes.

El acompañamiento de una ONG nacional tiene enormes ventajas en cuanto a la capacidad técnica, acompañamiento jurídico y técnico, pero también para mediar, alertar, y apoyar en la convocatoria de medio.

Se debe evitar que el control social se convierta en enfrentamiento. “Cuando hay fuertes resistencias de las partes, sobre todo cuando los cuestionamientos son muy graves, o las organizaciones muy combativas, usualmente no hicieron posible que el control social diera frutos, porque hubo denuncias muy fuertes; sirvieron para la prensa, pero no calaron, no produjo resultados constructivos” (Granados, 2018). El control social no es recomendable solo en contextos demasiado polarizados y de seguridad complicada.

El control social puede estar en una o dos personas que lideran, es un derecho de cada ciudadano. En otras organizaciones es muy participativo y amplio, es un liderazgo muy horizontal. Hay de todo en Colombia. “Puede ser de todo tipo, no es todo el barrio, es lo que se puede, depende de las capacidades de las organizaciones, depende del contexto. En cualquier caso, para estos ejercicios, es fundamental contar con un buen líder que entienda cómo se hace y que sepa analizar la información.

En el desarrollo de la fiscalización se deben diversificar las acciones que se van necesitando en el proceso. Las organizaciones que tienen más impacto son aquellas en las que trabajan más personas, pues tienen más capacidades para desplegar acciones diferentes de forma simultánea.

Los acompañamientos entre TPC y las organizaciones locales se dan entre 10 y 12 meses, es un proceso continuo. Tienen un plan de trabajo para este período. Hay unas guías para hacerlo. Se revisan y se aterrizan para que sea realista.

“No se puede hacer control social sin dinero, las personas deben tener algo simbólico para arrancar, para pagar” (Launay, 2018) TPC les entrega a las organizaciones que seleccionó entre 2 mil y 5 mil dólares por año. Pero el más valioso aporte es en términos de especies, por ejemplo, el apoyo técnico para guiar los informes finales y retroalimentar. “Se quisiera tener más presupuesto y personal para estos acompañamientos, para cubrir más temas y territorios, pero es muy costoso: los tiquetes aéreos internos, los viáticos, etc.” Por esta razón tenemos que seleccionar dónde y trabajar con un grupo de proyectos limitados (Launay, 2018).

Evaluación y visión a futuro

Un indicador de éxito para el programa CIUDADANOS AL CUIDADO DE LO PÚBLICO es que las organizaciones preexisten al control social y luego sobreviven al control social y siguen practicándolo. Tal vez no lo harán tan sistemáticamente pero sí se fortalecen. Mutan hacia otros tipos de control. En un territorio que acompañamos en 2015, ahora, en otro contexto, lo están promoviendo con relación a los temas de paz (Launay, 2018).

Es muy difícil hacer el seguimiento después, cuando finalizamos el acompañamiento. No tenemos capacidades en cuanto a recursos para hacer esta evaluación y volver a los territorios (Granados, 2018).

En cuanto a retos, hace falta sistematizar todos los métodos y herramientas para que sea más pedagógico y estén las herramientas, pero falta tiempo para hacer esta sistematización. “Sueño con un video educativo, algo en línea, que nos disminuya las necesidades de visitas a las regiones. Algo así como los diez pasos para el control social” (Launay, 2018).

También hay que insistir más en hacer un empate explícito con la agenda global. Colombia está muy ensimismado por el conflicto armado. No está tan abierto a las agendas de ODS, Open Government, Cambio climático, etc. (Ibid).

PEREIRA CÓMO VAMOS¹⁰

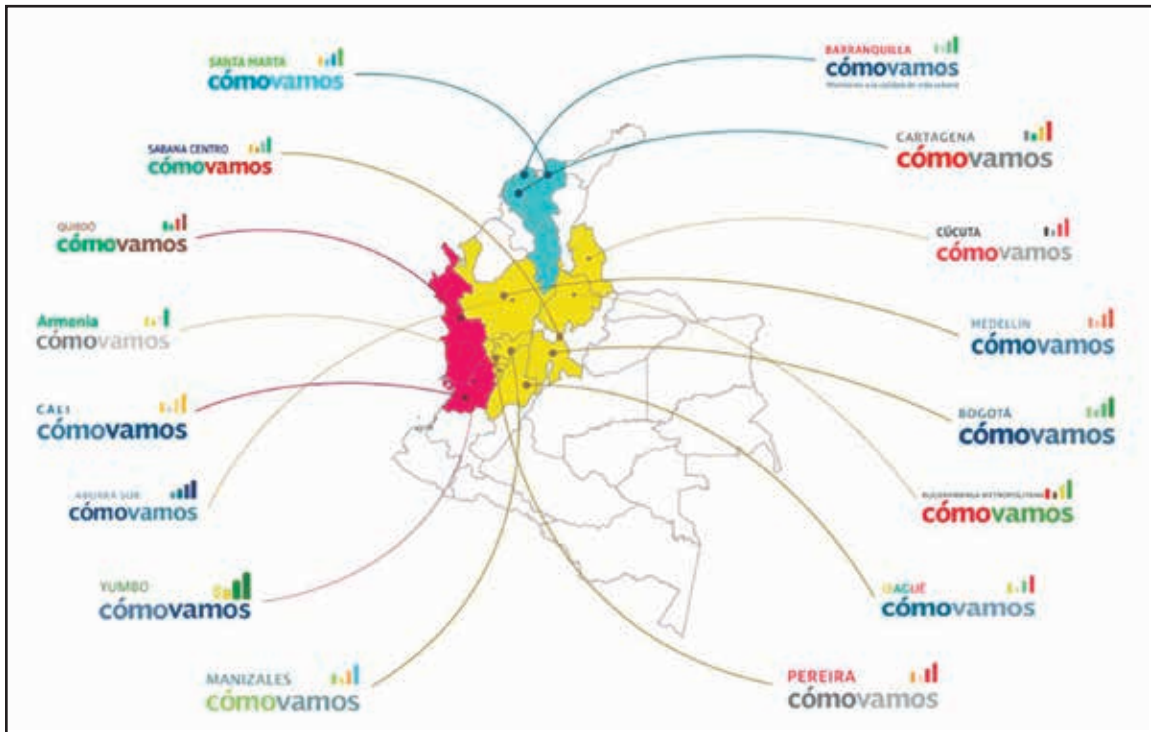
Generalidades

PEREIRA CÓMO VAMOS es parte de la [Red de Ciudades cómo vamos](#) que surgió en Bogotá “con la idea de hacer control social a partir de indicadores que dieran cuenta de cómo va la gestión pública, según las metas del plan de desarrollo de cada ciudad”. (Oróstegui, 2018. Entrevista). Funciona por medio de 16 programas que han sido replicados en 35 ciudades de Colombia y varios territorios, así como en 16 países de América Latina. Se diseñó en 1997, en el marco del proceso de elección de alcaldes y comenzó actividades en 1998, durante la administración de Enrique Peñalosa. Es una iniciativa ciudadana y del sector privado, integrada por representantes de gremios y empresarios, medios de comunicación y la academia. Así, la Cámara de Comercio de Bogotá, la Casa Editorial El Tiempo, la Fundación Corona y el instituto FES de Liderazgo¹, ante la falta de ejercicios de rendición de cuentas y control ciudadano y la necesidad de promover espacios de debate en torno al desarrollo de la ciudad, se unieron para darle comienzo al programa (RED CÓMO VAMOS. Sf).

Articula, a través de sus programas, la evaluación ciudadana de los cambios en la calidad de vida de las ciudades “generando información confiable, oportuna, imparcial y comparable tanto para los tomadores de decisión de política pública como para que los ciudadanos se interesen cada vez más en los asuntos públicos” (Oróstegui, 2018). “La Red genera conocimiento sobre calidad de vida y sostenibilidad en las ciudades y es un referente para los gobiernos locales en su tarea de planeación. También es un puente para que la ciudadanía se vincule con el desarrollo de la ciudad, a través de escenarios de debate sobre asuntos de interés colectivo, donde se incluyen temas como las transformaciones y los retos a los que se enfrentan” (redcomovamos.org).

10 Esta sección fue posible gracias a la colaboración de Juan Pablo Vélez Peña, Director de PEREIRA CÓMO VAMOS, Oscar Oróstegui, Director de Bogotá cómo vamos y Daniel Leonardo Perdomo Gamboa, Secretario de Educación, Municipalidad Pereira, Risaralda, Colombia.

Figura 4. Red de ciudades colombianas cómo vamos



Fuente: redcomovamos.org

La RED CÓMO VAMOS tiene una serie de productos para la ciudadanía y para hacer incidencia, que se encuentran detallados en un Manual para réplica. En síntesis, elaboran:

- Comparativo nacional de Indicadores objetivos y subjetivos: muestra el resultado e impacto de las gestiones relacionadas con la calidad, cobertura y equidad, contrastando indicadores objetivos y subjetivos. Comparativo anual por ciudades.
- Comparativo nacional encuestas de percepción ciudadana: opinión sobre acceso y calificación a la calidad de servicios, políticas o programas especiales. Comparativo anual de todas las ciudades.
- Espacios de reflexión y debate: encuentros con ciudadanos y expertos. Incidencia en discusiones coyunturales y en espacios de construcción de políticas.

Desde Bogotá cómo vamos, que es la experiencia más longeva con más de veinte años, se han creado otros instrumentos de monitoreo ciudadano como por ejemplo la iniciativa [Concejo cómo vamos](#), que desde el 2002, le hace control al desempeño del Concejo de Bogotá y presenta un informe de seguimiento semestral. “Se realizan mesas de trabajo con expertos y con la administración de la ciudad, para analizar qué está pasando en la ciudad en diferentes temas. Buscamos tener un diálogo permanente

para tratar de incidir que las decisiones de política pública se tomen de la manera más informada” (Ibid).

PEREIRA CÓMO VAMOS es una ramificación de la red que se conformó en 2011 en Risaralda, Pereira. Su función es hacer control social a la ciudad, pero no específicamente a la alcaldía municipal; es un programa de seguimiento a la calidad de vida de la ciudad. “Es uno de los principales y más reconocidos ejercicios de veeduría y promotor de la participación ciudadana en Pereira” (Vélez, 2018. Entrevista).

Su misión es estudiar el entorno social e incidir en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las ciudades, así como mantenerlos informados sobre su realidad y tratar de influir en su transformación.

Sus objetivos:

- Promover un gobierno efectivo y transparente orientado a que se mejore la toma de decisiones en la administración municipal y en todos los organismos públicos y privados de la ciudad para el mejoramiento de la calidad de vida.
- Fomentar una ciudadanía más responsable, informada y participativa. Se parte de la premisa de que si la ciudadanía no se informa no va a participar. “Para motivar la participación se realizan dos eventos al año que convocan a 300 o 400 personas, siendo este el canal más directo de relación con la ciudadanía” (Ibid). También hacen uso de las redes sociales y página web con el objetivo de generar conocimiento y que la ciudadanía conozca más el programa.
- Contribuir a la construcción social en la región. En este sentido busca no solo ser un actor de incidencia indirecta en la calidad de vida sino también ser un actor de transformación directa en Pereira a través de las iniciativas ciudadanas de PEREIRA CÓMO VAMOS, las cuales afectan directamente la calidad de vida. A todo ello se le da seguimiento por indicadores como la participación ciudadana, el liderazgo, empoderamiento ciudadano, sentido de pertenencia y cultura ciudadana.

Diagnóstico del problema y justificación

PEREIRA CÓMO VAMOS nace como una iniciativa ciudadana y posteriormente se unen los actores privados y la academia; su objetivo es velar por la calidad de vida de los ciudadanos de Pereira. La organización busca sumar más ciudadanos para generar no

solo la participación ciudadana sino un sentido de pertenencia a la ciudad, así como promover la transformación en la construcción social que es parte de sus objetivos.

Para cumplir con su meta recurren a dos tipos de instrumentos: una indagación de índole objetiva que genera datos duros y otra de tipo subjetivo, que se describirán adelante.

A continuación, se transcribe la misión y visión de la organización:

Misión:

PEREIRA CÓMO VAMOS es un programa de iniciativa ciudadana de los sectores privado y académico, que estudia e incide en el mejoramiento de la calidad de vida, mantiene informada a la ciudadanía sobre su realidad e influye en su transformación.

Visión:

Para 2019, PEREIRA CÓMO VAMOS será reconocido local y regionalmente como un programa independiente, que aporta información a través de los resultados de estudios e investigaciones, promueve la participación, corresponsabilidad y cultura ciudadana, para contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida.

Funcionamiento

El seguimiento a la calidad de vida en la ciudad se realiza por medio de dos instrumentos de medición, bajo el eslogan de que lo que no se mide, no se puede mejorar, a saber: *Informe de Calidad de Vida*: que analiza indicadores técnicos objetivos suministrados por fuentes oficiales, y busca mostrar a la ciudadanía un panorama objetivo de cómo se encuentra la ciudad, basado en cifras oficiales proporcionadas por diferentes fuentes locales, nacionales e internacionales.

Encuesta de percepción ciudadana: permite conocer lo que sienten, piensan y opinan los habitantes de la ciudad sobre las distintas áreas que componen la calidad de vida, tales como salud, educación, mercado laboral y economía del hogar, seguridad ciudadana, vivienda y servicios públicos, movilidad, medio ambiente, cultura, recreación, comportamiento ciudadano y gestión pública.

La encuesta de percepción ciudadana, que es la encuesta subjetiva, toma en cuenta todos los temas de la entrevista objetiva, pero desde la perspectiva del ciudadano, y se incluye la percepción del ciudadano sobre el alcalde, lo que hace que esta encuesta funcione como un control social hacia la institucionalidad. Los datos obtenidos se desagregan por zona, por nivel socioeconómico, por edad, por género, y por ocupación; así tienen lo que ellos denominan micro datos, los cuales sirven posteriormente a la administración municipal para tomar decisiones en caso de que quieran mejorar la percepción de los ciudadanos en el quehacer del municipio o del alcalde.

Ambos procesos son complementarios y sirven para contrastar los datos objetivos y subjetivos y medir la calidad de vida en general. “Un ejemplo es el caso de la seguridad; la encuesta objetiva puede mostrar una disminución en las tasas de homicidios o asaltos, pero la encuesta subjetiva podría mostrar que los ciudadanos no perciben esa disminución y tienen la percepción de inseguridad” (Vélez, 2018). Los datos objetivos se ven por el informe de calidad de vida; ese informe es el más grande que se realiza en la región, ya que se utiliza una matriz que contiene 320 indicadores. Los temas que se incluyen son educación, salud, mercado laboral, seguridad ciudadana, vivienda, servicios públicos, movilidad y espacio público, medio ambiente, cultura ciudadana, participación ciudadana, recreación y deportes, gestión de las finanzas públicas y entorno macroeconómico, entre otros. “Este año se articularon los indicadores con los OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) y la agenda 2030, la cual ha avanzado a nivel nacional pero no en Pereira, por lo que desde la red ciudadana se está proponiendo a los municipios y órganos municipales la articulación de todas las políticas públicas con los ODS, partiendo de una línea base que busca conocer cómo esta Pereira con referencia a los ODS, específicamente al ODS 11, que es el de ciudades sostenibles, pero se quiere incidir en los 17 objetivos de desarrollo sostenible (Ibid).

Esos instrumentos permiten realizar una medición sistemática, rigurosa y objetiva, que permite reunir un conjunto de información que se convierte en la memoria histórica de las cifras de la ciudad y, con base en ello, cualificar la agenda y el debate público. Igualmente, al solicitar periódicamente información, motivamos la rendición de cuentas de la administración y un ejercicio más juicioso de seguimiento a los indicadores (pereiracomovamos.org).

Desde la RED CÓMO VAMOS, surgió un proyecto para que los CÓMO VAMOS locales generen un ejercicio directo con el municipio para articular acciones con los ODS. El objetivo es que los municipios se tracen metas en referencia a los ODS. Se reconoce

que el país tiene metas nacionales al respecto, sin embargo, Pereira no tiene metas locales. Sabiendo que cuentan con la voluntad del gobierno local, y conscientes también de que para el logro de los ODS se requiere la colaboración tanto de la sociedad civil como del sector público y privado, consideran que estas metas locales se puedan trazar partiendo de una línea base. “Esta Alianza buscará territorializar y adaptar al contexto pereirano la Agenda 2030, acordada en 2015 por 193 países miembros de las Naciones Unidas, la cual contiene 17 OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE orientados a poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar el bienestar global” (Alcaldía y PEREIRA CÓMO VAMOS con agenda conjunta. El Diario. <http://www.eldiario.com.co/seccion/LOCAL/alcald-a-y-pereira-c-mo-vamos-con-agenda-conjunta1810.html>). Para lograrlo, en los dos últimos meses han realizado una serie de reuniones con los secretarios de la alcaldía para trazar esos objetivos y definir qué se quiere hacia el 2030, de modo que Pereira sea una ciudad sostenible (Vélez, 2018).

Estructura

PEREIRA CÓMO VAMOS no tiene una naturaleza jurídica; opera a través de la Cámara de Comercio de Pereira, sus socios privados y las universidades socias.

Funcionan bajo un Comité Directivo, Comité Técnico y Comité de Comunicaciones y un Director Ejecutivo. El Comité Directivo lo conforman los rectores, presidentes o directores de las entidades socias, el cual se encarga de la dirección estratégica, de la aprobación del plan de acción y del presupuesto. El Comité Técnico es responsable de realizar el análisis del Informe de Calidad de Vida y la Encuesta de Percepción Ciudadana, integrado por expertos en diferentes áreas y delegados de las instituciones socias. El Comité de Comunicaciones lo conforman los directores de comunicaciones de cada entidad asociada, quienes apoyan las actividades y proyectos comunicativos del programa.

PEREIRA CÓMO VAMOS es una iniciativa privada que no recibe recursos del sector público porque este es el sujeto al que mayor control ciudadano pueden hacer, aunque realizan la labor de informar a las autoridades del municipio sobre los resultados de sus investigaciones o sus propuestas con el fin de respaldar la efectividad y transparencia en la gestión y la formulación de políticas públicas (Vélez, 2018). Para conservar la independencia, la imparcialidad y la credibilidad, su programa es financiado con socios privados que aportan económicamente al programa, no tiene naturaleza jurídica y es operado por la Cámara de Comercio de Pereira, pero también

tienen otros 13 donantes (5 privados: Cámara de Comercio de Pereira, Unifarma, Uniminuto, Fundación Corona, Efigas; y 8 universidades: Tecnológica de Pereira, Libre de Colombia, Católica de Pereira, Universitaria del Área Andina, ERAFIT, Universidad Cooperativa de Colombia).

Están asociados con el periódico El Tiempo, que es el medio de comunicación más fuerte de Pereira y en el que ellos publican sus informes o cualquier otro tipo de información que consideren relevante para la ciudadanía. También utilizan las redes sociales como medio de comunicación con la ciudadanía.

Para alcanzar sus objetivos tienen varios proyectos e iniciativas ciudadanas, entre las que se encuentran FUTUROS DIRIGENTES, YO VOTO YO SUMO RISARALDA, YO CREO EN PEREIRA, RED DE LÍDERES POR RISARALDA y PEIMUM DE NACIONES UNIDAS.

De estas iniciativas la más importante es FUTUROS DIRIGENTES, un programa de liderazgo juvenil vivencial que ha formado más de 500 jóvenes durante el año 2018 en temas de empoderamiento ciudadano y pertenencia por Pereira. Busca fortalecer las habilidades de líderes de colegios públicos y privados fomentando el civismo y la participación ciudadana.

Tienen una relación positiva y proactiva con el alcalde municipal y los secretarios del municipio a efecto de hacer trabajo conjunto que les permita incidir en la toma de decisiones. “Crear una agenda de trabajo conjunto que lleve a cambios positivos en la calidad de vida de los pereiranos, es el camino que emprendieron la administración municipal y el programa PEREIRA CÓMO VAMOS” (Alcaldía y PEREIRA CÓMO VAMOS con agenda conjunta, El Diario) <http://www.eldiario.com.co/seccion/LOCAL/alcalda-y-pereira-c-mo-vamos-con-agenda-conjunta1810.html>

Para el desarrollo del informe de calidad de vida trabaja en conjunto con el Comité Técnico, compuesto por expertos y docentes de las instituciones socias del programa. En general, trabajan en conjunto con grupos de expertos, funcionarios, organizaciones, academia y ciudadanos para generar la información, promover la reflexión y dar seguimiento a los diferentes temas relacionados con la calidad de vida. “Gracias al aporte que realiza el sector privado, la academia y los medios de comunicación, hemos encontrado el respaldo que nos ha permitido cumplir con nuestros objetivos y posicionarnos en la ciudad. De esta manera, contamos con instituciones que tienen asiento en los Comités Directivo, Técnico y de Comunicaciones, los cuales apoyan y fortalecen nuestra labor” (Vélez, 2018).

Evaluación y visión a futuro

Los datos generados por PEREIRA CÓMO VAMOS permite decisiones de política pública a partir de los informes de calidad de vida que se generan anualmente, además del seguimiento que se les da a los planes de gobierno del municipio. Sin embargo, la organización no lleva un recuento de impactos, ni realiza un informe de actividades anuales, para valorar los efectos de su participación.

A través de la sección de noticias de su página Web y redes sociales, dan a conocer las actividades que realizan y los alcances de manera constante.

Es un programa que va a ser sostenible cuando se es capaz de innovar en temas globales como cambio climático, agenda 2030 y ODS (Ibid).

Un producto muy importante para la organización es el COMPARATIVO DE CIUDADES, en el cual se recopilan los informes de las distintas ciudades que pertenecen a la RED CÓMO VAMOS, y permite una comparación entre ellas, generando una perspectiva más rica de análisis y una mayor posibilidad de llamar la atención de los medios y tomadores de decisiones, que buscan este tipo de rankings o competencias.

En 2015, PEREIRA CÓMO VAMOS logró impulsar un PACTO CÍVICO Y SOCIAL firmado por los candidatos a la Alcaldía, incluyendo al actual alcalde. En 2017 se realizó un ejercicio de verificación de la inclusión del PACTO en el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019. Esta evaluación fue apoyada por TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, y se determinó que 65 metas (81%) del PACTO sí fue incorporado en el Plan. Ahora se plantean realizar otro pacto para las elecciones locales de 2019 y también realizar su verificación.

Según la opinión de su director, en materia de seguridad ciudadana se ha reducido la violencia, los homicidios, los hurtos, y, gracias a la encuesta, reconoce los sitios más problemáticos, que influye en la política pública.

El Secretario de Educación, uno de los entes fiscalizados, piensa que: “La ciudadanía tiene que creer que se puede acompañar la gestión política, hacer control político y veedurías para transformar la condición social” (Perdomo, 2018, entrevista); asimismo, considera que “la sostenibilidad va a depender de la voluntad política para hacer la política pública, de mantener los pactos, los procesos de participación de actores externos en mesas de trabajo y mantener alianza para una Pereira que aplique la

agenda 2030, mantener la incidencia de la sociedad civil en los planes de gobierno local” (Ibid).

Pensando en el futuro, Juan Pablo Vélez cree que se deben establecer programas de empoderamiento ciudadano para facilitar la participación y lograr más incidencia, alianzas y voluntad política.

VIGÍA CÍVICA¹¹

VIGÍA CÍVICA es la conversión de corporación Risaralda Ética, una organización que desde el año 2000 estaba dedicada a velar por la ética en la función pública. En 2013 se convierte en VIGÍA CÍVICA a razón de un problema en la contratación de la construcción de la nueva torre de control del aeropuerto, que es propiedad del municipio; por lo tanto, los trabajos que se hacen ahí competen al municipio.

“La intervención de la organización surge a raíz de que se hace un contrato con un oferente que faltó a la verdad indicando una experiencia que se probó no tener en materia de construcción de obras de ese tipo” (Fonseca, 2018, Entrevista).

Este problema de la contratación de la construcción de la torre del aeropuerto lleva a Risaralda Ética a un proceso de interacción con el Observatorio Social de Maringa en Brasil. Como resultado de compartir experiencias se decide conformar lo que hoy se conoce como VIGÍA CÍVICA, cuyo objetivo es hacer veedurías de las contrataciones públicas de los municipios de Pereira y Dos Quebradas.

Don James Fonseca, Director de la organización, nos relata que “en ese entonces encontraron que los documentos probatorios de experiencia en construcción en aeropuertos presentados por el proponente eran falsos, se pudo comprobar que no tenía la experiencia previa requerida; sin embargo, el municipio le había concedido el contrato. A pesar de que se probó la falta de experiencia, el Concejo Municipal no quería deshacer el contrato justificando en esperar el fallo de la justicia penal, lo cual podía demorar hasta dos años y por tanto demorar la construcción de la torre” (Ibid). Fue la presión de la prensa y la ciudadanía lo que hizo que el gobierno municipal accediera a romper el contrato y abrir una nueva licitación.

11 Esta sección se desarrolla con la colaboración del señor James Fonseca Morales, Director de VIGÍA CÍVICA; de la Sra. Lilliana Giraldo Gómez, representante del Alcalde Sr. Juan Pablo Gallo Maya, Pereira, Risaralda, Colombia; y, de don Nicolás Diez Diez, Director Ejecutivo de la Asociación de Ingenieros de Risaralda, Pereira.

Este hecho hizo que los promotores y los miembros de la corporación Risaralda Ética decidieran buscar un mecanismo para ejercer algún control en la contratación pública y prevenir casos como el anterior. Por consejo de una funcionaria de la CEPAL se enteraron de la existencia del Observatorio Social de Maringá en Brasil. Este observatorio tiene una base de datos quinquenal de las compras del municipio que indica a quién se le compra y los precios. “Se realizó un intercambio de experiencias, ellos vinieron a Pereira y posteriormente nosotros fuimos a Brasil donde aprendimos que todo se compra por licitación pública, lo que permite saber si el precio es justo o tiene sobreprecio” (Fonseca, 2018).

En ese momento los miembros de Risaralda Ética, junto a funcionarios de la Universidad Tecnológica de Pereira, estudiaron el funcionamiento del Observatorio de Maringá y se dieron cuenta de que la fiscalización bien documentada ahorra dinero al municipio; una muestra es que, en cuatro años de fiscalización del proceso de compras habían ahorrado seis millones de dólares en contrataciones que mostraban tener vicios de corrupción, “por ejemplo, la fiscalización permitió evidenciar que llevaban mucho tiempo comprando resmas de papel que, en lugar de tener 500 hojas, tenían 400. Se dieron cuenta de que con el solo anuncio de la existencia del observatorio que iba a fiscalizar las compras, automáticamente de un año a otro los precios bajaron” (Ibid).

La información recabada en el viaje a Brasil se sometió a un proceso de consulta con dos universidades y se pasó por un tamizaje para buscar qué podían sacar de esas experiencias para aplicar en Pereira. Según el director de Vigía, “es importante anotar que el Estado colombiano compra de ocho maneras distintas a diferencia de Brasil, que compra todo por licitación”, y debido a esa diferencia se realizó una adaptación para que el método brasileño sirviera en Pereira, pero pronto se dieron cuenta de que el problema de la contratación en Colombia tenía muy poco que ver con sobreprecios y que el problema estaba en las condiciones de los contratos, pues estos son elaborados para facilitar que muy pocos oferentes puedan participar, generalmente solo un proponente califica para ofrecer sus servicios.

A partir de este caso del aeropuerto y las acciones tomadas por la Corporación Risaralda Ética, fue entonces que nació VIGÍA CÍVICA como una organización para hacer veedurías de las contrataciones públicas y procesos de compra de los municipios de Pereira y Dos Quebradas, convirtiéndose en el observatorio del gasto público en cualquier tipo de contrato que tengan los municipios.

Diagnóstico del problema y justificación

En Colombia, dependiendo del valor y urgencia del contrato, según la Ley 80 de 1993 de Contratación Pública, se puede contratar directamente cuando son recursos de mínima cuantía, pero toda obra pública de mayor cuantía tiene que ir, inicialmente, a licitación pública. Si la licitación queda desierta, por falta de proponentes, entonces se puede contratar por selección abreviada.

Esta ley es uno de los mayores avances normativos en materia de contratación pública, porque da las herramientas necesarias para la adecuada gestión contractual pública, ya que establece los mecanismos para asegurar que la transparencia, la legitimidad, la legalidad y la eficacia sean respetadas y cumplidas y así maximizar y proteger los recursos públicos.

Ahora bien, además del caso de la contratación de la torre del aeropuerto, la organización encuentra otros casos de facilitación de licitación a un solo oferente, por ejemplo, la iluminación navideña de un puente atirantado en Pereira. La licitación pedía que el oferente tuviera experiencia previa en el iluminado de un puente de más de 50 metros de altura. Ese requisito solo lo podía llenar el oferente que había realizado el trabajo de iluminación del puente el año anterior, puesto que es el único puente atirantado que tenía el país en ese momento; por lo tanto, el único oferente que llenaba requisitos era el mismo del año anterior, sesgando de ese modo la licitación.

Esos ejemplos son parte de las licitaciones amañadas que encontraron, por lo que se decidió diseñar una matriz que les permitiera identificar rápidamente cuando hay riesgos de corrupción en los procesos de licitación e intervenir en ellos una vez documentados y analizados por los expertos.

Vigía ha identificado cinco tipos de riesgo de corrupción que se describen en el cuadro # 7.

Cuadro 7. Tipos de riesgo en veedurías de contratos públicos

Nº RIESGO	DESCRIPCIÓN
Riesgo 1. Único Proponente	Cuando: En el proceso solo participa un solo proponente
Riesgo 2. Ganador de múltiples contratos cuando:	*El contratante tiene más de 2 contratos celebrados para servicios o suministros semejantes.
	*El contratante tiene varios contratos celebrados para diferentes servicios o suministros.
Riesgo 3. Objeto del contrato cuando:	* No es claro el objeto del contrato.
	* La propuesta del contratista tiene diferencias con el objeto de los pliegos o del contrato.
Riesgo 4. Condiciones cuando:	*Las condiciones que deben cumplir los proponentes resultan excesivas o excluyentes para la mayoría de los potenciales oferentes, o generan desequilibrio entre ellos.
	* Las condiciones, los plazos o los precios pactados en el contrato hacen imposible su cumplimiento y debe ser prorrogado o adicionado. (no se consideran los contratos del fin de las vigencias, que deben ser prorrogados)
Riesgo 5. Costo o precios cuando:	* Aparecen diferencias inexplicables entre el valor del contrato y el presupuesto oficial.
	*Se encuentran precios elevados con respecto a otros contratos o a los precios del mercado.
	*Se firma el contrato con un valor distinto a la oferta hecha por el proponente.

Fuente: VIGÍA CÍVICA.

Contamos con el apoyo de los ingenieros, arquitectos e ingenieros financieros agremiados en la Asociación de Ingenieros de Risaralda, quienes nos dan el soporte técnico para señalar falencias técnicas y documentarlas. Los ingenieros apoyan mostrando técnicamente los errores en los pliegos y dando señales de alarma. “Hemos establecido una alianza porque nosotros como gremios debemos luchar para que haya mucha transparencia, no solo en el ejercicio profesional sino también en la contratación de obras públicas y privadas, tanto por parte de los ingenieros como de los contratantes, de tal manera que todo se haga con transparencia y honestidad, sin que ninguna de las partes resulte perjudicada” (Diez, 2018, Entrevista) Con este apoyo VIGÍA está revisando la totalidad de las contrataciones públicas sometidas a concurso. “El proceso de veeduría se empieza desde que se abre el concurso y

se da seguimiento hasta el cierre o entrega del contrato. Las veedurías y el control social lo realizan mayormente desde el aporte técnico del análisis de documentos, planos, pliegos de condiciones, procesos de licitación en colaboración con VIGÍA CÍVICA. Algunas veces ellos se encargan de hacer la denuncia y, en otras ocasiones, dependiendo de los detalles técnicos, lo hacen a través de VIGÍA. Independientemente de quién presenta la denuncia, VIGÍA se hace cargo de darle el seguimiento” (Ibid). Consideramos muy importante el proceso de veeduría porque mientras se esté revisando la contratación sometida a concurso, los corruptos van a tener mucho cuidado u omiten meterse en las contrataciones.

Es de hacer notar el crecimiento de la organización, ya que cuando VIGÍA CÍVICA se conforma después del viaje a Brasil, se pasó de tener dos universidades aliadas a cuatro, y los socios pasan de ser 5 a ser 11 en enero de 2014. Con RISARALDA ÉTICA la veeduría era menos técnica, pero ahora, gracias a la alianza con la Asociación de Ingenieros, tenemos apoyo técnico especializado que nos da mayor fortaleza en las fundamentaciones de las denuncias y en la fiscalización (Fonseca, 2018).

Funcionamiento

Se trabaja a partir de la siguiente estructura organizativa:

- Asamblea: Está compuesta por 18 socios, universidades y empresarios, algunos aportan dinero, otros donan tiempo y un grupo apoya como consejeros o contactos, así como hay miembros que no aportan nada. Realizan una Asamblea General cada abril. Existe un grupo que hace evaluaciones de los informes, el presupuesto y otros elaboran o proponen nuevos proyectos. Anualmente la Junta Directiva se renueva en un 30% de sus miembros, de modo que todos vayan adquiriendo experiencias.
- Consejo directivo: Compuesto por 9 miembros y un número indeterminado de suplentes que son numéricos, es decir, el cargo no tiene un nombre definido, sino que estos 9 miembros participan en las reuniones para que todos tengan la información de lo que está pasando.
- Comité ético: formado por 9 principales y un número indeterminado que son cuerpo de apoyo (jubilados y decanos de las universidades).

- **Prácticas universitarias:** Cada universidad involucrada con VIGÍA CÍVICA asigna un número de estudiantes practicantes para el apoyo de la organización, provenientes de diferentes carreras como ingeniería civil, ingeniería financiera, derecho y administración. Ellos reciben inducción para la revisión de aspectos de la contratación pública en los municipios. Suelen contar con el apoyo de sus profesores para resolver temas, eso induce a que los profesores se involucren con la organización y algunas veces se quedan colaborando, lo que también sucede con los practicantes. Un ejemplo de cómo ayuda la práctica de veedurías para resolver problemas es el caso de los bomberos y la necesidad de recursos, ya que es a partir del estudio que hacen los estudiantes que se define la necesidad de asignar recursos a esta institución. Un ejemplo es “Ante la ONG VIGÍA CÍVICA, UNILIBRE PEREIRA presentó un trabajo académico desarrollado durante las prácticas empresariales de las estudiantes Melissa Pérez Jiménez, de décimo semestre del programa de ingeniería financiera y Valentina Jaramillo, de décimo semestre de Administración de Empresas [] En tal sentido, del análisis financiero realizado por las estudiantes unilibristas, se le enviará copia al alcalde Juan Pablo Gallo, incluyendo sugerencias y recomendaciones para un plan de mejoras (ante VIGÍA CÍVICA Pereira presenta informe de la situación financiera del Cuerpo de bomberos. Universidad Libre de Colombia). <http://unilibrepereira.edu.co/portal/index.php/ultimas-noticias/1298-informe-cuerpo-bomberos-pereira>
- **Alianzas:** Las alianzas con gremios dan excelentes resultados. Por ejemplo, el trabajo conjunto con la Asociación de Ingenieros de Risaralda, fortalece la organización por el apoyo de las justificaciones o fundamentaciones técnicas que le dan mayor fuerza a las denuncias. Esta alianza ha dado un excelente resultado. Además, permite la fiscalización profesional de obras públicas, que trae, como beneficio, confianza de parte de la comunidad.
- **De sus miembros:** Los integrantes de VIGÍA CÍVICA llegan por recomendación de otros. Antes de ser aceptados, se les hace una investigación sobre su conducta pública con el objetivo de asegurarse que no hayan tenido señalamientos éticos si desempeñaron cargos públicos (generalmente sus miembros vienen del sector público) y que no tengan vinculación con ninguna organización política.
- **Estatutos:** El actuar de la organización se basa siempre en las indicaciones de los estatutos que la regulan.

- Relación con órganos de control del Estado son siempre requeridas; dependiendo de cada caso recurren a una de ellas o a varias. Cuando sus advertencias no son escuchadas en las instancias que se presenta la queja, entonces se manda a los órganos de control, dependiendo de cada caso, para que hagan la investigación correspondiente. Por lo general les dan la razón y proceden según corresponda. Los órganos de control Estatal son:
 - ✓ Contralorías que vigilan el manejo fiscal de dinero.
 - ✓ Procuraduría y las personerías vigilan la gestión de los funcionarios.
 - ✓ Fiscalía está pendiente de la comisión de los delitos en la administración.
- De la relación con los ciudadanos: La relación con los y las ciudadanas es buena en el tanto las acciones de la organización dan confianza en el control de la contratación pública y obtiene resultados que benefician a la comunidad.
- Comunicación pública: La comunicación con la comunidad se da por medio de un periódico en el que publican lo que se considere pertinente, o por medio de las redes sociales.
- Equipo de oficina: En oficina son solamente tres funcionarios. El revisor fiscal, la secretaria y el director ejecutivo.
- Del financiamiento: La financiación es una tarea pendiente cada año. Es difícil porque no se quiere aportar dinero y cada año tienen que cumplir esa tarea. Reciben financiamiento privado y no reciben dinero del municipio por estatuto.

Evaluación y visión a futuro

No siempre sus advertencias son escuchadas. A grosso modo se puede decir que en la mitad de sus denuncias se les atiende; en los casos que eso no sucede, refieren la denuncia a los órganos de control que las toman y proceden según lo establece la ley con las investigaciones y acciones legales que correspondan.

La comunidad es la más beneficiada, porque la vigilancia les da control sobre las decisiones políticas. La Ley restringe la función de los órganos contralores porque su acción es posterior al hecho y además selectiva, mientras que las organizaciones de sociedad civil pueden intervenir desde antes, donde consideren que puede haber corrupción.

Se considera que VIGÍA CÍVICA tiene un papel fundamental en el control de la corrupción en la institucionalidad del Estado, siendo que cada vez los corruptos tienen más cuidado porque se saben vigilados. “La corporación VIGÍA CÍVICA, dirigida por James Fonseca, ha sido uno de los colectivos que más denuncias ha colocado por los presuntos problemas en la contratación pública, y presenta un informe anual, “Análisis de la contratación del municipio de Pereira. (Corporación VIGÍA CÍVICA presentará su informe. El Diario) <http://www.eldiario.com.co/seccion/LOCAL/corporacion-vig-a-c-vica-presentar-su-informe1708.html>

Para los funcionarios de las instituciones, las organizaciones de sociedad civil son un apoyo para evitar corrupción y en algunos casos les solicitan apoyo para revisión de documentación, lo que les da más seguridad en su actuar.

La justificación de la necesidad de las veedurías se puede visibilizar con dos de los más importantes logros en los municipios vigilados (Dos Quebradas y Pereira). El primero es que en 2017 debieron ajustar los pliegos en cuatro licitaciones públicas por un valor total de 4 millones de dólares. En segundo lugar, se logró la detención de once funcionarios en el municipio de Dos Quebradas, entre ellos el alcalde, por facilitación de contrataciones y contratos corruptos. Algunas de las personas denunciadas están en juicio esperando condena y otros casos en investigación, como es el caso de la Directora de Tránsito y algunos de sus funcionarios. Estos dos ejemplos son indicaciones con cifras que VIGÍA ha tenido éxito en el tema de la denuncia.

Otro logro es la contribución en el Municipio de Pereira para que los pliegos de las licitaciones sean más favorecedores y haya más pluralidad de oferentes, dada la revisión constante y permanente por parte de la organización de las licitaciones públicas. “Los grupos de personas que hacen control ciudadano o que hacen veedurías a los programas o proyectos de inversión pública tienen derechos de petición y acceso a la información para hacer control de la función pública” (Giraldo, 2018, Entrevista). En cuanto a los fiscalizados ha habido dos tipos de reacciones. En el Municipio de Pereira la relación ha sido de permanente respeto, “tanto por lo que promovemos, como por el trabajo que hacemos”, indica el señor Director Ejecutivo. En algunas ocasiones han acogido las denuncias y se han hecho los cambios necesarios; en otras hemos tenido que recurrir a los órganos de control estatal. De hecho, en Pereira, en lo que va del año, se pasó de tener 4 o 5 oferentes a tener 15, lo que también evidencia la necesidad de esa permanente veeduría en la contratación. En Dos Quebradas la relación con la administración pública es totalmente diferente; “no nos quieren, nos critican y tratan de desmentir todo lo que decimos y públicamente han dicho que detrás

de nosotros hay intereses políticos contrarios a la administración de ese municipio, pero ello se debe mayormente al caso relatado de funcionarios municipales que han sido sometidos a investigaciones judiciales” (Ibid).

En general, la veeduría realizada por VIGÍA CÍVICA ha sido bien acogida por la comunidad de Pereira, porque genera confianza en que se está fiscalizando la obra pública y sus contrataciones y la comunidad está informada de nuestro accionar. VIGÍA presenta un informe anual de sus denuncias y los datos encontrados. “En el informe que presentó James Fonseca, director de la Corporación VIGÍA CÍVICA, se dio a conocer el análisis detallado de al menos 19 procesos de licitación pública que se ejecutaron en Pereira con un valor cercano a los 35 mil millones de pesos y donde se alertó sobre presuntos hallazgos de corrupción en al menos el 30% de estos contratos. “De los 176.850 millones de pesos que conforman el total de la contratación publicada, el 20,11% equivalentes a 35.562 millones de pesos, corresponden a 19 licitaciones públicas, todas ellas analizadas por VIGÍA CÍVICA; allí se encontró que en siete de ellas existen diferentes riesgos de corrupción y en algunos se dio la concurrencia de varios riesgos, lo que ocurrió en todas las modalidades de contratación” (Claudia Ardila. Siete licitaciones públicas de Pereira con riesgo de corrupción: VIGÍA CÍVICA RadioCaracol). http://caracol.com.co/emisora/2017/08/04/pereira/1501847538_904615.html

La sociedad civil recibe con complacencia el trabajo realizado por VIGÍA ofreciendo apoyo, incluso denuncias con protección al denunciante, para que su nombre no sea conocido por la comunidad. No obstante, deben reconocer que, naturalmente, algunos empresarios que tienen contratos, no apoyan la intervención de VIGÍA CÍVICA y algunos de los funcionarios del estado los ven como un mal que tienen que soportar al estar protegidos por la Constitución Política y la Ley de Participación Ciudadana, que contiene todos los mecanismos de control social a los cuales ellos se apegan. El principal indicador de impacto de su quehacer es el hecho de que el municipio ahorre dinero, pero también ha logrado juicios fiscales a partir de denuncias de VIGÍA o de denuncias conjuntas con particulares, como se mencionó en la experiencia de Dos Quebradas.

Los muchos casos atendidos y resueltos les da la confianza de que la organización seguirá creciendo, que cada vez más gente, especialmente la gente joven que se apodera de los controles sociales y las veedurías en las más diversas áreas del quehacer comunal, se les unirán y se especializarán cada vez más. “La veeduría da legitimidad a las obras, gobernabilidad y apropiación de lo público, que es de todos” (Giraldo, 2018).

Su meta es que con el tiempo la corrupción en la contratación pública sea muy reducida, o eliminada del todo, y con eso la ciudad crezca y se desarrolle en mejores condiciones. Señalan tener buena relación con otras organizaciones de sociedad civil y confían en que las funciones de la gente mayor serán retomadas por las nuevas generaciones, inyectando energía e ímpetu; no obstante, consideran que la unión de las generaciones es uno de los mayores desafíos.

A nivel de educación ciudadana, ha apostado al trabajo con colegios y universidades, que esperan que dé cosecha en el futuro inmediato, ya que los jóvenes están aprendiendo que ser corrupto es un mal negocio que los puede conducir a perder su libertad. Señala don James Fonseca que “cuando comenzamos éramos casi que solos; hoy hay incontables organizaciones en áreas específicas, haciendo veedurías y control social específicos, lo que hace 5 años no existía. Hay un involucramiento importante de la gente joven de las universidades que hacen práctica con VIGÍA y se quedan de voluntarios” (Fonseca, 2018).

Pensando a futuro se quiere aumentar la cobertura a más practicantes, porque ellos son la semilla para el cambio. La organización se proyecta a 50 años, esperan que en dos generaciones la gente no busque el estado para sacar la plata, saben que la tarea no es a corto plazo. Confían en que la comunidad entienda la importancia de la existencia de VIGÍA y los siga apoyando. Un acto de fe, porque no hay parámetro que indique que se van a mantener en el tiempo, pero tienen la esperanza de formar relevos con ese propósito.

A futuro esperan que se desarrolle una cultura política anticorrupción en el territorio. El cambio de la Constitución política de 1991 hace que tengan esas esperanzas, aunque aún hay resistencias al derecho de participación, pero la organización está poniendo en ejercicio ese derecho para generar un cambio que permita la intervención de la gente. Incluso, ya los candidatos están haciendo discurso en referencia a la participación ciudadana y la necesidad del control social y las veedurías para evitar la corrupción.