

# CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS



## Resumen

En Honduras, la experiencia exitosa de control social realizada por ASJ a una institución gubernamental, el Instituto de la Propiedad, es un claro ejemplo de cómo la sociedad civil puede incidir en el establecimiento de buenas prácticas de transparencia, anticorrupción, uso eficiente de los recursos y rendición de cuentas para el cumplimiento de derechos ciudadanos, en este caso, de posesión de tierras y el ordenamiento de la institución. Asimismo, la iniciativa descrita muestra cómo con el apoyo de los conocimientos y la intervención ciudadana, las instituciones del Estado pueden hacer un mejor manejo de sus recursos, fortalecerse ante los ciudadanos y generar confianza.

Es importante hacer notar que las capacidades técnicas y de articulación de ASJ con otros actores de sociedad civil, así como con los actores estatales e internacionales, conlleva a la generación de confianza de los funcionarios del IP hacia ASJ, estableciendo relaciones de cooperación que favorecen en mayor medida a los y las ciudadanas hondureñas y el fortalecimiento institucional, generando incluso normativa de ley que obliga a la organización interna del IP. El mecanismo de control inició en 2014 y ya se ha aplicado tres veces consecutivas, mostrando una evolución positiva.

De las muchas lecciones aprendidas que deja la investigación sobre el establecimiento de las BRIGADAS ANTICORRUPCIÓN en Perú, vale la pena resaltar algunas de ellas. La primera son los mecanismos de alianzas estratégicas entre diversos actores de sociedad civil e institucionales que permiten desarrollar un proceso de auditoría ciudadana, que si bien reflejan falta de ejercicio para dominar el proceso y ser más exitosos, estas alianzas fortalecen la adquisición de conocimiento, desarrollo de capacidades y empoderamiento de los brigadistas que en algunos casos van más allá del proceso de evaluación de una obra o contrato público, integrándose a la dinámica política local ejerciendo algún liderazgo en ella, lo que le da capacidad de incidencia y provocando cambios socioculturales e institucionales. Segundo, se genera conciencia en la ciudadanía, especialmente conocimiento específico en materia de corrupción,

rendición de cuentas, transparencia, acceso a la información, aspectos legales de los procesos y derechos ciudadanos que no tenían con anterioridad a la participación en el proceso de auditoría social. Tercero, al ser esta experiencia sumamente nueva –tiene tres años–, es aceptable que los resultados no fueran los esperados, pero se convierte en una gran promesa para el futuro de la construcción social con participación ciudadana que controle las instituciones del Estado y asegure la eficacia en el uso de los recursos, cumpliendo así uno de los objetivos de Proética como es la acción ciudadana en la vigilancia de la gestión como mecanismo de lucha contra la corrupción. Por último, el desarrollo de una metodología que puede ser aplicable y ajustable a otros contextos, tiene un gran valor e impacto en los procesos de veedurías ciudadanas, auditorías o control social porque se puede partir de esos logros y fracasos mejorando cada una de las veces que esta metodología se aplique.

En las iniciativas presentadas, para el caso de Colombia, la variedad y alcances son muy diversos. Tal como lo expresó uno de los entrevistados, “ese es el paraíso de la fiscalización social“, con sus múltiples formatos observatorios, vigías, veedurías, auditorías, control social y, en general, todo tipo de fiscalización. Contribuye enormemente la existencia de un marco jurídico amplio que promueve las veedurías y observatorios, incluso posibilitando que las instituciones públicas les trasladen fondos y apoyo técnico a los veedores.

Las organizaciones que se reseñaron presentan prácticas más sostenibles en el tiempo, independientes de los recursos públicos, financiadas con cooperación internacional, que han evolucionado desde su origen a formas muy sofisticadas y profesionales de control (por ejemplo, capacidades de investigación y visualización de datos), y con impactos concretos en la institucionalidad y toma de decisiones, en particular en materia de control de la corrupción.

Resalta en este caso que las organizaciones tienen estructuras permanentes, con recursos tanto humanos como financieros disponibles para estas prácticas. Especialmente destaca el valioso personal entrenado en esta área por muchos años, tanto en control como en incidencia. Han diseñado metodologías de control social, que incluyen instrumentos de observación, protocolos o manuales. No solamente hacen control social ellas mismas, sino que además se encargan de capacitar organizaciones o colectivos que estén interesados.

A continuación, se presenta una sistematización de estas experiencias seleccionadas para este trabajo, que pretende recopilar los aspectos centrales encontrados en cada una, ordenadas según la misma estructura de la investigación.

### *Justificación y diagnóstico*

En las experiencias visitadas, hubo un diagnóstico de situación como punto común de partida. La intervención ciudadana se produce cuando se detecta, por medio de un diagnóstico, un vacío de información, un problema persistente o un área vulnerable de corrupción.

La profundidad del diagnóstico previo es variable, está en función de la capacidad de la organización. En aquellos casos donde la organización ya estaba instalada previamente, su capacidad de realizar diagnósticos previos es mayor. Mientras que, si la organización se está instalando a partir de esa veeduría, es decir, es su primer proyecto, la capacidad de diagnóstico es más reducida.

Entre mayor cantidad de información de la que se pueda disponer en esta etapa inicial, mejor el diseño de la veeduría y el enfoque que se seleccione. La situación de las fuentes de información y el acceso y disponibilidad son elementos a considerar durante la fase de diagnóstico. Eso determinará el alcance del control social. Como se vio en algunos casos, la veeduría no se pudo desplegar según lo planeado debido a la pérdida de información en las instituciones públicas.

Conforme los ejercicios de veeduría se mantienen en el tiempo, es decir, evolucionan en rondas sucesivas, van produciendo mejores datos y el diagnóstico se va detallando cada vez más, haciendo que las veedurías evolucionen hacia distintas áreas del problema. En la elaboración de este diagnóstico es crucial la participación de todos los sectores de población involucrados. Desde el inicio se debe incorporar a la institucionalidad pública como parte involucrada, la empresa privada y la población afectada. El análisis que se realice será compartido y no sorprenderá a ningún actor cuando se inicie con la veeduría.

En la valoración inicial, resulta fundamental analizar el contexto en el cual se va a desarrollar la veeduría. El clima político del territorio, las características de la sociedad civil organizada, el involucramiento de la ciudadanía, las fuerzas políticas presentes, entre otros elementos, son parte del contexto a valorar. Por ejemplo, una veeduría en contextos políticos altamente polarizados debe diseñarse de manera diferente.

## *Funcionamiento*

En términos generales, la lógica de las intervenciones de control social, a nivel general, sigue estos pasos:

### 1. Idea y proyecto con financiamiento

En las primeras visitas, la idea inicial provino de un grupo reducido de personas relacionadas con el tema en cuestión. Ese grupo de personas fueron ciudadanos no organizados que tuvieron esa necesidad frente a alguna problemática, o fueron profesionales de alguna organización que ya trabajaba previamente el tema y lo han ido depurando. Siempre hay una persona o un grupo muy reducido que se encarga de formular la idea inicial en un documento de proyecto. El involucramiento del resto de actores y aliados se da paulatinamente.

En cuanto al financiamiento, se encontraron dos modalidades: la cooperación internacional apoya a las organizaciones especializadas que se dedican al control social, por ejemplo, a MOE, y a los capítulos de Transparencia Internacional. Esta modalidad les da autonomía e independencia de las entidades públicas o proveedores fiscalizados.

Una segunda modalidad es la atracción de fondos desde el sector privado de la localidad, en que grupos de empresas financian las experiencias de Pereira. En el caso de Colombia, en algunos casos las instituciones públicas deben proveer recursos a las veedurías, usualmente son recursos técnicos, como el apoyo de profesionales para la elaboración de Informes, por ejemplo. En estos casos, es necesario diseñar mecanismos que garanticen la independencia de la iniciativa, por ejemplo, un acuerdo de no intervención, de no revisión de los informes, ni potestades editoriales.

### 2. Identificación de actores

Consiste en mapear las personas que deberían considerarse como parte de la veeduría, puede ser por su papel como:

- Grupo promotor: líderes de la iniciativa y voceros
- Grupo de fiscalizadores: usualmente ciudadanos voluntarios
- Fuentes de información: instituciones, universidades, profesionales.
- Aliados para difusión e incidencia: universidades, medios de comunicación, sectores corporativos

- Los fiscalizados: jefes y técnicos de las entidades públicas con las que se trabajará

La identificación temprana de actores permitirá involucrarlos desde la etapa de diagnóstico y hacerles partícipes de manera clara y transparente, con roles definidos y un calendario de intervenciones.

A los actores se les da una capacitación inicial en el proceso de control social, de tal manera que todos puedan tener una misma base de conocimiento al inicio.

Hay formas de involucrar a los distintos actores; por ejemplo, se puede tratar de firmar un convenio o que firmen una carta de compromisos y valores comunes; es un mecanismo para darle alguna formalidad y claridad de los alcances de la alianza. Además, permite solucionar algunos problemas que se presentan en la acción colectiva (vocerías, toma de decisiones, etc.).

### 3. Diagnóstico o investigación de base.

Véase apartado inicial.

### 4. Capacitación

Un componente central de un proceso de veeduría es la capacitación de las personas involucradas. Para esto resulta muy útil contar con alianzas en organizaciones que tengan experiencia en control social, especialistas y académicos.

En el cronograma de las iniciativas se debe reservar un tiempo prudente para lograr un nivel de conocimiento adecuado de los participantes.

Las capacitaciones se concentran en

- Cómo hacer control social, métodos, técnicas de recolección de información.
- Normativa que aplica al tema. Debe conocerse muy bien para poder identificar dónde no se está haciendo algo conforme a la ley.
- Cómo hacer informes finales, se procesa la información y se redacta de forma amigable
- Comunicación, difusión e incidencia

## 5. Control social aplicado a la actividad

La metodología a utilizarse depende de la materia que se fiscalizará y la experiencia previa del grupo promotor. De manera general se debe señalar que los veedores deben contar con protocolos muy definidos de cómo y qué información recopilar. Pueden ser en formularios, cuestionarios, o cualesquiera instrumentos que permitan la estandarización de la recolección y el procesamiento de los datos.

Las veedurías tienen un cronograma y etapas definidas, por ejemplo, en el caso de Colombia tienen tres etapas básicas: la audiencia previa, la audiencia de seguimiento y la audiencia de cierre.

Algunos entes internacionales ya han desarrollado instrumentos de medición que se pueden utilizar sin necesidad de generar nuevos; por ejemplo, los estándares de transparencia para el sector construcción (CoST, por sus siglas en inglés), o los estándares de contrataciones abiertas (Open Contracting Partnership), veedurías de congresos, de proyectos de ley, etc.

## 6. Informe final con resultados del control y recomendaciones

La elaboración del informe final de la veeduría es una actividad que requiere de una persona especializada o de varias. En las experiencias visitadas, esta acción se concentra en el grupo promotor que usualmente está en las sedes de las organizaciones sociales profesionales. No es una actividad masiva, sino que se pone a consulta una vez que se haya redactado. Se valida con todos los actores, de tal forma que se puedan incorporar observaciones finales y, sobre todo, consensuar recomendaciones y mensajes claves, con un procedimiento pactado previamente.

En algunos casos, a partir de este informe, surgen nuevas áreas de veedurías y se pueden mejorar los canales de participación y ampliar el número de actores involucrados.

## 7. Incidencia en altas autoridades y medios de comunicación para las recomendaciones

Las alianzas son fundamentales para ampliar el impacto de las veedurías. En especial, la colaboración de la academia, como apoyo y garante de rigurosidad. También la prensa, sobre todo periodistas de datos o de investigación y medios locales, aliados con medios internacionales (agencias).

Se logró identificar, como buena práctica, que algunas de las veedurías tienen un canal directo y hacen incidencia diferenciada con altos jerarcas de la administración pública, para establecer un mecanismo de seguimiento de las recomendaciones, e incluso coadyuvar en su implementación.

### *Evaluación y visión a futuro*

En general, hubo una valoración positiva de las experiencias seleccionadas. Fueron iniciativas que lograron reformas importantes –tanto normativas como procedimentales–, que detectaron irregularidades, ahorraron dinero, realizaron denuncias judiciales, entre otros.

Sin embargo, uno de los mayores aportes, en los cuales hubo unanimidad de las iniciativas, es el aumento en la conciencia ciudadana y la cultura de fiscalización. Hay un proceso de aprendizaje sobre la gestión pública, sobre cómo funcionan ciertos procesos que son complejos de entender a simple vista; por ejemplo, las elecciones, las contrataciones administrativas, la construcción de obra pública. A la vez, se sensibiliza sobre el derecho a la petición de cuentas, el derecho al acceso a la información pública, la denuncia y la fiscalización.

En palabras de los actores, se rescatan las siguientes referencias: “a partir de las veedurías, los corruptos actúan con mayor cautela y se evitan actos de corrupción”, “son un cable a tierra para las autoridades, es fácil perder la perspectiva desde el poder; si no existieran los observatorios muchas cosas no habrían cambiado”; “son formas de aumentar la capacidad de las organizaciones y de la sociedad civil como actor esencial contra la corrupción”; “ahorran mucho dinero público, sin invertir nada o poco”.

Lamentablemente, en la mayoría de los casos no hay una evaluación disponible a propósito de los resultados o impactos logrados. Como organizaciones sí tienen informes de labores y metas anuales o por proyecto, pero sobre todo asociadas a la ejecución de los fondos y para los donantes, en términos financieros. Ciertamente no todos los proyectos son susceptibles de cuantificación; por ejemplo, cómo cuantificar la sensibilización a la ciudadanía, o la mejora en la calidad de una política pública. Lo cierto es que los estudios de impacto y evaluaciones también son procesos caros, que en la mayoría de los casos no se contemplan en los presupuestos, o bien, ante fondos escasos, se prioriza en la ejecución de actividades y no tanto en rubros de evaluación.

Hubo poca información sobre cómo se ven los procesos de veeduría por parte de los ciudadanos, y por parte de los funcionarios sujetos a control. No se localizaron experiencias concretas donde los promotores organicen retroalimentaciones de sus iniciativas, y pregunten sobre la utilidad del ejercicio para los tomadores de decisión y para la calidad de vida de la gente.

Otra área en la que coinciden que se debe mejorar, es en el seguimiento de las iniciativas. Las BRIGADAS, CIUDADANOS AL CUIDADO DE LO PÚBLICO, la OBSERVACIÓN ELECTORAL de la MOE, son ejemplos de esfuerzos por llevar los procesos de control social a lo largo del territorio y con participación de muchos y variados grupos. Pero una vez que termina el acompañamiento de un primer proceso de veeduría, las organizaciones promotoras tienen poca capacidad para darle seguimiento y visitar de nuevo a estas comunidades o profundizar la experiencia.

La evolución de las experiencias seleccionadas, según sus operadores, a futuro se visualizan en las siguientes áreas:

- Evolucionar o culminar los procesos de control con denuncias específicas, que inicien procesos administrativos o judiciales, a partir de los cuales se haga una mayor presión para la adopción de recomendaciones. Tanto MOE, como TPC y las BRIGADAS apuntan a generar casos de altos perfil de denuncia judicial como producto de veedurías.
- Vincular experiencias con agendas globales de derechos humanos, OBJETIVOS DE DESARROLLO, gobierno abierto, cambio climático, etc., de tal forma que puedan contar con una plataforma de repercusión mayor y posibilidades de financiamiento.
- Debe resolverse una tensión entre el uso extensivo de TICs y de herramientas de visualización cada vez más sofisticados y análisis de datos complejos o de big data, (MapaInversión, mapas de riesgo electoral, plataformas de denuncias), *versus* la brecha digital aún existente en los países, por la cual se deben considerar formas de mediación de la información.

## Recomendaciones para el control social

Una vez analizadas algunas experiencias de auditoría social en América Latina, se pueden plantear algunas recomendaciones para profundizar y mejorar las experiencias

en auditoría social en la región. A continuación se muestran algunas de las principales recomendaciones:

- Auditoría social en procesos concretos:

Algunas de las experiencias que han derivado buenas prácticas muestran que las auditorías sociales pueden concentrarse en procesos muy concretos y locales, y así tener importantes impactos. De esta forma, para tener éxito en una auditoría y prevenir la corrupción y el buen desarrollo de la gestión pública, no es requisito indispensable enfocarse en todas las acciones/procesos del gobierno, y ni siquiera en los más grandes o complejos. Más bien, experiencias como la de los DEFENSORES Y DEFENSORAS COMUNITARIOS POR EL DERECHO A LA SALUD (Guatemala) y la de GUARDIANES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (Perú) mostraron que auditar procesos, servicios u obras específicas puede tener impactos muy amplios.

- Auditoría social centrada en temas de interés de las personas:

Muy relacionadas con el punto anterior, varias experiencias mostraron que una decisión prudente al plantear procesos de auditoría, veeduría y vigilancia ciudadana es concentrarse en una problemática para una comunidad o grupo de población, es decir, algo que les afecte muy directamente. Es por ello que la definición del enfoque de la veeduría se debe hacer con la participación de los involucrados desde el primer momento. De esta forma, varias experiencias mostraron que es más viable centrarse en la auditoría de los procesos de construcción/licitación de obra pública que afecte una comunidad, o en la auditoría de los servicios de salud de un sitio específico, o para una patología específica, generando así mayor incidencia. De esta manera, en vez de que las organizaciones sociales pretendan abordar auditorías en el amplio abanico de temas públicos, lo más eficaz es concentrarse en temas específicos que les conciernen, priorizando los temas más proclives a la corrupción.

- Auditoría social desde abajo y a nivel local:

Algunas de las experiencias mostraron que las auditorías que se enfocan en los espacios o niveles concretos en los que surgen los problemas propiamente, tienen altos niveles de éxito. Esto se debe a que el control y la auditoría quedan colocados en los puntos más básicos en los que es más fácil resolverlos. Además, este tipo de auditoría facilita la participación ciudadana al abordar temas más cercanos a las comunidades. Parte de estas lecciones aprendidas fueron ofrecidas por experiencias

como la “BRIGADA ANTICORRUPCIÓN”, “DEFENSORES Y DEFENSORAS COMUNITARIOS POR EL DERECHO A LA SALUD”, “POR MI BARRIO” y otras.

- Auditoría en colaboración con el Gobierno:

Lejos de la práctica y concepción de algunas tendencias político-ideológicas que consideraron al Estado como una figura peligrosa de la cual había que protegerse, varias de las experiencias muestran que las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía pueden unir esfuerzos con los gobiernos para impulsar procesos de auditoría o veeduría social. En este sentido, lejos de percibir al gobierno como un actor desinteresado que bloquea la auditoría social de manera *a priori*, es más eficaz considerar las posibilidades de colaboración con el gobierno para llevar adelante procesos que prevengan la corrupción en las instituciones públicas y que auditen su funcionamiento. Algunas experiencias que nos dejaron esta lección aprendida son los casos del “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”; el “OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA OBRA PÚBLICA” y los “COMITÉS DE CONTRALORÍA SOCIAL”. Asimismo, los gobiernos locales de los departamentos o municipalidades también mostraron el potencial de alianza con las autoridades políticas, lo cual fue mostrado en experiencias como “POR MI BARRIO” en Uruguay y Costa Rica.

- Auditoría y veeduría social ligada a la investigación:

Otra de las lecciones aprendidas es la eficacia de las acciones que resultaban de ligar las experiencias de auditoría y veeduría social con la investigación (cualitativa o cuantitativa). Esto se debe a que los procesos de investigación generan importantes evidencias, datos e informaciones que no estaban disponibles antes, que son útiles para las organizaciones sociales y que son herramientas potentes para la incidencia política. Varias de las experiencias expuestas lograron incluir procesos investigativos en sus dinámicas de auditoría social brindándoles buenos resultados, como sucedió con el caso de la AUDITORÍA ELECTORAL CIUDADANA o las experiencias de FUNDE en El Salvador, la MOE, y TPC.

- Auditoría y veeduría social aprovechando las nuevas tecnologías de la comunicación y la información:

Las experiencias reseñadas mostraron cómo el aprovechamiento y uso de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información pueden potenciar la influencia de las auditorías y veedurías sociales. En primera instancia, porque les permite mayor difusión y por ende incidencia (como el caso del Comité Veedor: Comité Sectorial Chucua de la Vaca), y en segunda instancia porque pueden aprovechar la tecnología para la fase de capacitación y para la propia implementación de la auditoría (como el caso de PILAS CON EL VOTO, POR MI BARRIO, #3de3 y otras).