

Propuesta Metodologica para Realizar La Contraloría Ciudadana a partir de varias experiencias nacionales e internacionales.

INTRODUCCIÓN



Desde hace muchos años diversas organizaciones no gubernamentales han trabajado con los municipios y las comunidades en la promoción de la Participación Ciudadana, entendida esta como el involucramiento de la población que habita un municipio y de las organizaciones e instituciones en que se agrupan, en el proceso informativo, consultivo, resolutorio, ejecutivo y contralor de las gestiones relacionadas con el ejercicio del gobierno municipal y del desarrollo local. En tal sentido, la Contraloría Ciudadana es parte importante en la construcción de la ciudadanía.

El presente documento es un modesto esfuerzo que pretende contribuir a superar el viejo modelo de gestión pública (local o nacional) caracterizado por ser excluyente, paternalista, clientelar y centralista, y reemplazarlo progresivamente por uno nuevo, caracterizado por la apertura a la participación ciudadana y el fortalecimiento de la verdadera democracia, creando espacios para que la población no solo identifique sus problemas y necesidades sino que proponga soluciones e intervenga en la toma de decisiones, logrando así una nueva cultura y conducta ciudadana.

Esperamos que este material ayude a comprender que es la Contraloría Ciudadana, su importancia y el papel que le corresponde a cada una de las personas que habitamos un municipio.

PRIMERA SECCIÓN

FUNDAMENTOS BÁSICOS

¿Qué es el Control Ciudadano?

Es el derecho y el deber que tienen los ciudadanos, garantizados en algunos casos por la constitución, de ejercer el seguimiento, monitoreo y control de la administración pública, para prevenir y combatir la corrupción, asegurar la transparencia y proteger el bien común.

¿Qué es la Corrupción?

Hay muchas definiciones. Aquí escogemos dos: “Es el abuso del poder público en beneficio privado” (Enciclopedia of Social Sciences). “Es todo acto ilícito cometido por un funcionario público, eventualmente, con la participación de un particular, que consista en el ejercicio abusivo del poder público dirigido a favorecer, ilícitamente, intereses particulares.

¿Qué es la Transparencia?

Término de reciente uso político; significa “la claridad de los procedimientos del gobierno y de la administración pública, es decir, la posibilidad de que puedan ser vistas con entera limpidez por la comunidad en sus antecedentes, ejecución y propósitos, como medio de

asegurar la corrección y honestidad de ellos”. “Significa fundamentalmente que las cosas del poder deben ser limpias y públicas. Que nada debe permanecer oculto. Que debe abolirse el secreto en el ejercicio del poder y en la administración del Estado”

¿Qué es un Comité de Contraloría Ciudadana?

Es un grupo de personas naturales, que asumiendo su responsabilidad ciudadana y bajo el mandato de una organización representativa en el municipio (CODEL, Mesa Ciudadana, etc.) o con el apoyo y asesoría de una ONG, Iglesia, etc realiza actividades de vigilancia y control ciudadano para ayudar a la eficiencia y transparencia de la gestión pública y prevenir y combatir la corrupción en un municipio específico.

Fundamentos Legales

A pesar de que no se establece claramente en la Constitución Política de El Salvador ni en el Código Municipal aspectos referidos a la Contraloría Ciudadana, cada municipio puede establecer en el marco de su jurisdicción iniciativas que promuevan la Contraloría Ciudadana, a través de políticas y ordenanzas municipales.

OBJETIVOS DEL COMITÉ DE CONTRALORÍA CIUDADANA

1. **Fortalecer** los mecanismos de vigilancia y control de la contratación pública para la promoción de una buena gestión, prevención y combate a la corrupción.
2. **Fortalecer** los procesos de participación ciudadana en el seguimiento y control de los proyectos, obras y servicios públicos.
3. **Contribuir** al manejo transparente, honesto y eficiente de los recursos públicos.
4. **Velar** por los intereses de la comunidad como beneficiarios de la acción pública.
5. **Promover** el liderazgo y participación ciudadana en la defensa del bien común.



CONFORMACIÓN DEL COMITÉ DE CONTRALORÍA CIUDADANA

El Comité de Contraloría Ciudadana está conformado por personas naturales, que a por propia o seleccionadas por una organización representativa en el municipio (CODEL, Mesa Ciudad, etc.) desarrollan esta labor, garantizando la pluralidad en su representación

Los procedimientos para la conformación del Comité son:

- a- Preselección de los potenciales miembros del Comité por parte de la organización representativa en el municipio en base a los requisitos establecidos.
- b- Entrevistas individuales con los candidatos preseleccionados para informarles y motivarles a su aceptación.
- c- Selección definitiva de los miembros y capacitación para el cumplimiento de sus funciones.

d- Dotación de una organización básica para su funcionamiento: definición de la estructura, objeto, funciones, actividades, responsables, etc., en base de los criterios de flexibilidad, eficiencia, participación y responsabilidad compartida.



REQUISITOS PARA SER MIEMBRO DEL COMITÉ

- 1) Ser ciudadano/a salvadoreño/a o tener residencia permanente y legal en el municipio por lo menos tres años ininterrumpidos,
- 2) Gozar de reconocida honestidad y probidad,
- 3) No ser dirigente ni militante activo de un partido político,
- 4) No tener conflicto de intereses con el asunto (obra, proyecto, servicio...) objeto de análisis del Comité de Ciudadana.
- 5) No haber sido condenado por delitos penales que tengan relación con su responsabilidad ciudadana o ética social y comprometan su imagen y credibilidad,
- 6) No haber recibido sanciones civiles y no haber sido destituido de un cargo público por actos cometidos en el ejercicio de una función pública,
- 7) Poseer voluntad de servicio cívico y desinteresado a la comunidad.

ATRIBUTOS ADICIONALES

Las características que reviste la labor de los Contralores Ciudadanos exigen una serie de cualidades profesionales y especialmente humanas, que se recomienda tomar en cuenta en forma realista al momento de la selección y desarrollarlos en el proceso de capacitación:

Atributos Técnicos:

Posea o no un título profesional, debe tener una capacitación y entrenamiento técnico sobre las áreas en las que va a cumplir sus roles; debe tener conocimientos básicos de la normatividad vigente del campo específico objeto de intervención; en el referido a contratación pública: Ley de Régimen Municipal, Ley de Contratación Pública y sus Reglamentos; conocimientos generales sobre contraloría ciudadana, corrupción, procesos de investigación, etc.

Atributos Personales:

Morales: Honradez, sentido de justicia, rectitud, confianza en sí mismo, entereza, discreción, ecuanimidad.

Intelectuales: Criterio, buen juicio, intuición, capacidad de relación interpersonal, capacidad de análisis y síntesis, objetividad, imparcialidad.

¿QUÉ PUEDEN VIGILAR Y CONTROLAR?

- Proyectos, obras y servicios del Municipio
- Contratación y ejecución de obras públicas
- Formulación y ejecución de presupuestos
- Programas de salud, educación, bienestar social, medio ambiente, servicios públicos.
- Toma de decisiones administrativas.
- Actuación de los funcionarios.

ATRIBUCIONES DE LOS CONTRALORES CIUDADANOS

- 1) Ejercer la vigilancia y control de la gestión pública en general y de sus funcionarios y empleados en particular y de aquellas personas que sin ser funcionarios y empleados públicos tengan vínculos contractuales con el sector público.
- 2) Solicitar a los Directores, Jefes departamentales y funcionarios públicos, la información o los documentos que estimen necesarios para el cumplimiento de su actividad.
- 3) Informar a la organización representativa en el municipio que ha conformado el comité de las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores municipales que configuren posibles delitos, contravenciones o faltas graves en materia de contratación pública y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos.
- 4) Vigilar los procesos de planeación, presupuesto y ejecución del gasto público. Conocer los planes, proyectos, programas, contratos, metas fiscales y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución.
- 5) Vigilar porque los procesos de contratación se realicen de conformidad con las normas legales y reglamentarias vigentes.
- 6) Evaluar la calidad técnica de las obras y servicios en sus impactos a la calidad de vida de los usuarios.
- 7) Solicitar información o documentos a interventores, supervisores, ejecutores, autoridades contratantes acerca del cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos sujetos al control social.

OBLIGACIONES DE LOS CONTRALORES SOCIALES

1. Guardar absoluta reserva sobre la información directa o indirecta producida y obtenida en el ejercicio de su actividad, para cuyo objeto suscribirán una carta de compromiso.
2. No participar en actividades políticas ni partidistas durante el ejercicio de la función, ni usar la información obtenida con fines político-electorales.
3. Cumplir con la mayor solvencia moral y técnica y absoluta imparcialidad y transparencia las funciones de vigilancia y control social de la gestión pública.
5. Presentar a la organización representativa en el municipio que ha conformado el comité informes escritos sustentados y debidamente fundamentados.

DURACIÓN DEL COMITÉ DE CONTRALORÍA SOCIAL

El Comité de Contraloría Ciudadana como organización formal tendrá una duración de acuerdo al mandato otorgado por la organización representativa en el municipio que ha conformado y puede actuar.

SEGUNDA SECCIÓN

EL PROCESO DE LA CONTRALORÍA CIUDADANA

La Contraloría Ciudadana es una tarea cívica delicada, para lo que no basta la buena voluntad y compromiso; se requiere una capacitación básica sobre diversos tópicos, especialmente normativos, tales como las Leyes y Reglamentos y el conocimiento y manejo del proceso e instrumentos de investigación. Este proceso responde a dos preguntas básicas:

¿Qué es lo que se quiere observar o controlar? y

¿Cómo lograrlo?

Preguntas que se responden a través de los 7 pasos siguientes:

PASO 1. DEFINICIÓN DEL “OBJETO” SUJETO A CONTRALORÍA CIUDADANA

Este primer paso responde a la pregunta fundamental, ¿qué queremos observar, analizar o controlar? Todos los demás pasos dependen de esta definición que se realiza en base de algunos **criterios**, tales como:

- Pertinencia
- Importancia
- Oportunidad
- Accesibilidad
- Eficiencia y eficacia

El **resultado** es la selección o definición del objeto o materia que va a ser sometida a observación, análisis y control ciudadano por parte del Comité. Por ejemplo: la **contratación pública**, la **calidad de los servicios de salud**, educación, etc.



PASO 2. PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

Una vez definido el “objeto” sujeto a la contraloría ciudadana, el grupo debe planificar y organizar el trabajo, esto es, estructurar un plan operacional en el cual se integren las actividades para lograr los objetivos y metas con los recursos disponibles.

Previo a esto, el Comité de Contraloría Ciudadana debe haberse dotado de una estructura y **organización** general básica esto es, debe elegir a un coordinador (a) del equipo, eventualmente un secretario(a), lugar de reuniones, recursos y materiales necesarios, etc.

El Plan Operacional debe contener los siguientes elementos:

- Definición de objetivos y metas
- Definición de actividades y tiempos
- Definición de responsabilidades de cada miembro
- Estructuración del cronograma
- Previsión de los recursos necesarios y disponibles.

Como **resultado** se tiene “un plan operacional” para la ejecución de la Contraloría Ciudadana.

- a. **El Objetivo**, es el enunciado de aquello que el Comité de Contraloría Ciudadana espera alcanzar a través de su intervención en torno al “objeto” que va a ser observado, analizado o controlado.
- b. **Las metas**, son los resultados específicos que el proceso pretende conseguir dentro de un período determinado.
- c. **Las actividades**, son el conjunto de acciones necesarias para asegurar el logro de los objetivos y metas previstos. Deben ser descritas en forma secuencial y lógica, estableciendo los tiempos estimados para cada una de ellas en un cronograma realista.
- d. **Definición de responsables**, de cada una de las actividades descritas en el paso anterior.

Así se asegura la ejecución y control de las mismas. Todos los integrantes del Comité deben asumir responsabilidades concretas.

Recursos: aunque el Comité no dispone de recursos propios, el plan debe prever los recursos indispensables para cumplir su trabajo y se debe coordinar con el Consejo de Desarrollo y Gestión para su consecución oportuna de los recursos y apoyos necesarios.

Modelo de Plan

Objetivo	Metas	Actividades	Responsables	Recursos

PASO 3. RECOLECCION DE INFORMACIÓN

La información y documentación básicas sobre el “objeto” sujeto a la contraloría ciudadana, constituyen los insumos indispensables para el trabajo del Comité. Su recolección se hará en base de **criterios** tales como:

- Definir el tipo de información necesaria para precisar el problema y el objeto.
- Identificar a los responsables de proporcionar tal información escrita (documentos) y asegurar su entrega oportuna.
- Acceder a informantes claves que puedan proporcionar, información complementaria útil para el seguimiento y control.
- Observación directa de la obra

El **resultado** esperado de este paso es la disponibilidad oportuna de la información y documentación necesarias para cumplir los objetivos y metas establecidas.

PASO 4. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

La información pertinente, confiable y válida, obtenida de las diversas fuentes, incluyendo la observación directa de la obra, proyecto, programa o servicio seleccionado, es sometida al **análisis** del equipo, en función de los objetivos y metas de la contraloría ciudadana, establecido en el plan operacional. Se trata de un análisis orientado a confrontar el “deber ser” estipulado en los documentos contractuales, legales, procedimentales, etc. con la realidad o lo que efectivamente se da en la práctica.

Para este análisis se sugiere tomar en cuenta aspectos relacionados con:

- *El cumplimiento de los procedimientos precontractuales (leyes, reglamentos, etc.):*

§ Modalidades de contratación según montos.

§ Conformación y funcionamiento de los correspondientes comités.

§ Verificación de documentos de soporte necesarios: registro de contratistas, actas, informes, etc.

- *El cumplimiento de especificaciones contractuales:*

§ Montos, garantías, plazos de ejecución, anticipos, recepción.

§ Especificaciones técnicas, proceso e información de fiscalización, cronograma de trabajo, calidad de la obra, recepción e informe definitivo.

- Otros puntos que el Comité considere pertinentes, según el “objeto” de la veeduría o control social.

El **resultado** es la verificación del cumplimiento de las normas y procedimientos, así como la calidad de la obra y cumplimiento del contrato, si el “objeto” elegido para la contraloría por el grupo tiene que ver con la contratación pública.

PASO 5. REAJUSTE DE PLANIFICACIÓN O PROCESO

Este paso se da solamente en los casos en los que, por diversas circunstancias, el plan operativo o el proceso de la contraloría ciudadana no han podido ser cumplidos o han sufrido alteraciones importantes.

En estos casos, el equipo que realiza la contraloría ciudadana para asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas, realizará los ajustes necesarios a la planificación o al proceso de contraloría, considerando entre otras, los siguientes **criterios**:

- Evaluación de la gestión
- Reorientación de actividades
- Reasignación de responsabilidades
- Ajuste de tiempos, etc.

PASO 6. ELABORACIÓN DE INFORMES

Constituye una de las etapas más importante del proceso porque a través de los informes parciales y, especialmente del informe final, se conocen los resultados de la Contraloría Ciudadana. En él se plasman los objetivos del trabajo y se presentan las ideas, evidencias y hallazgos en forma clara y concreta para que conozca la organización representativa en el municipio que ha conformado el comité y, a través de él, las instancias que se consideren pertinentes.

La calidad del informe depende de la estructura y aspectos de forma de su presentación, pero, sobre todo de la validez y confiabilidad de los datos y de la calidad del análisis. Al respecto se debe considerar los siguientes **criterios**:

- Información documentada y fundamentación legal y reglamentaria.
- Precisión en los hallazgos y señalamiento de responsables en base de evidencias.
- Confidencialidad en el manejo de la información.
- Objetividad e imparcialidad del análisis.
- Estructura lógica y cuidado en los aspectos formales: corrección gramatical, ortográfica, etc.
- Debe estar firmado por el Coordinador y los contralores sociales que intervinieron en el proceso.

El **resultado** es un documento testimonial sobre la transparencia y eficiencia de la gestión municipal en un caso concreto.

Aunque no sea una norma y fiel al alcance propositivo de la contraloría ciudadana, puede ser conveniente que el Informe borrador sea conocido por las personas implicadas en el proceso para que, individual o colectivamente en un lapso prudencial presenten las pruebas de descargo que desvirtúan o aclaren las apreciaciones hechas por los contralores.

Terminado el plazo establecido para ello, desvanecidas o no que hayan sido las responsabilidades o irregularidades detectadas, se procederá a redactar el Informe Final y definitivo.

ESQUEMA GENERAL DE UN INFORME

(Para el caso de Contratación Pública)

1. INFORMACIÓN GENERAL

Obra, proyecto, programa, servicio..... Objeto de la Contraloría Ciudadana.

Localización

Monto de contratación

Modalidad de contratación

Nombre del contratista

Otros elementos que se considere necesarios especificar

2. ANTECEDENTES

Descripción general de la situación actual del “objeto” sujeto a la contraloría social.

3. PRINCIPALES HALLAZGOS Y NOVEDADES

Respecto a procedimientos precontractuales y contractuales

Respecto a cumplimiento de contratos

Respecto a la ejecución y entrega de la obra (si es del caso)

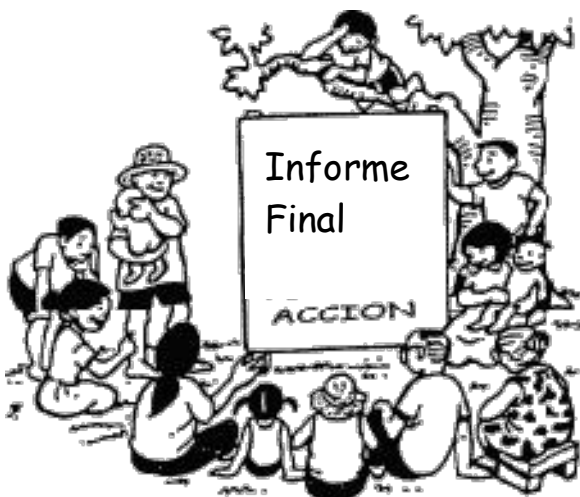
4. SEÑALAMIENTO DE RESPONSABLES RESPECTO DE PROCEDIMIENTOS O ASPECTOS CONSIDERADOS “IRREGULARES” (si es del caso).

5. CONCLUSIONES

6. RECOMENDACIONES

7. FIRMA DE LOS INTEGRANTES DEL EQUIPO

8. ANEXOS con la documentación sustentoria.



PASO 7. SOCIALIZACIÓN DE RESULTADOS

Los resultados de la Contraloría Ciudadana, contenidos en el Informe Final, deben ser entregados a la organización representativa en el municipio que ha conformado el comité, mediante comunicación escrita firmada por el Coordinador del Comité. La organización representativa en el municipio dará el curso que considere pertinente ante las instancias correspondientes, que pueden ser:

- CODEL
- Consejo Municipal

- Alcalde del Municipio

- Otras autoridades u organizaciones del municipio o del país, según sea el caso.

El Coordinador del Comité dará seguimiento al Informe para asegurar que los objetivos de la contraloría social se cumplan y se logren los efectos administrativos y legales para mejorar la eficiencia y transparencia de la gestión pública.

Los **resultados** de este paso son: el cumplimiento del encargo ciudadano y el curso que se dé al Informe con los efectos administrativos y legales pertinentes: **mayor eficiencia y transparencia** de la gestión pública y optimización de los recursos para beneficiarios de la población.

(Proyecto. Transparencia de la Gestión en el Municipio de COTACACHI)