

# EXPERIENCIAS DE CONTRALORÍA CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA

---

*Preparado y editado por Nidia Umaña*

## I. Introducción

El presente documento es un material de apoyo para la persona facilitadora de la Sesión sobre “Experiencias de Contraloría Ciudadana en América Latina” con la que abre el Módulo “Experiencias Latinoamericanas de Contraloría Ciudadana”, el quinto de los seis módulos del Curso sobre “Contraloría Ciudadana en los Gobiernos Locales”.

Además de esta introducción, el documento incluye otros cuatro apartados. En el segundo apartado se presentan los aspectos teóricos y contextuales de la “contraloría ciudadana”, en contraste con la “contraloría social”. Los siguientes dos apartados recogen experiencias de control social y ciudadano en América Latina. La tercera parte se refiere a México con experiencias a nivel federal, estatal y local; mientras que la cuarta parte vuelve su vista a Sur América con Paraguay, en el Cono Sur, y Ecuador, en la Zona Andina.

## II. Precisiones conceptuales sobre Contraloría Social y Contraloría Ciudadana

Inicialmente, a nivel internacional, la contraloría social fue impulsada entre las empresas privadas como resultado de la incorporación de valores sociales a la lógica de mercado con la que operan, con el fin de incrementar la responsabilidad de las empresas frente a la salud de las personas consumidoras y al respeto y la protección del ambiente. El origen del uso del término “Auditoría Social” se sitúa en 1953 y se nota un auge en la preocupación dentro del ámbito de la propia empresa durante los años 70’s (González, s.f.). Más recientemente se habla de “responsabilidad social” de la empresa.

Sin embargo, existen menos experiencias de contraloría social, entendida como funciones de control de la acción gubernamental --tanto central como local--, realizadas con participación de la sociedad, a pesar de las implicaciones que este tipo de prácticas tienen en términos de transparencia y gobernabilidad.

En tal sentido, a nivel gubernamental, la contraloría social (o control social o auditoría social) busca ampliar la corresponsabilidad de la sociedad y el gobierno en las tareas de control y vigilancia, al tiempo que constituye otra forma de participación ciudadana, la cual se orienta específicamente a: a) planear, instrumentar y verificar las obras públicas, b) supervisar la prestación

de los servicios públicos, c) vigilar el uso transparente y claro de los recursos públicos en materia de inversión y gasto público y d) evaluar el desempeño de autoridades y funcionarios/os (Documento sobre “Organismos y procedimientos de la contraloría social (13 propuestas)”).

La contraloría adquiere un carácter “social” cuando las personas, generalmente organizada como comunidad, controlan la *gestión privada* –sea de empresas, de organismos no gubernamentales o de asociaciones comunales. Es decir, cuando las funciones de control son realizadas con participación de la sociedad a nivel local y/o nacional.

Por lo que, específicamente, la contraloría adquiere un carácter “ciudadano” cuando las personas en tanto que ciudadanas controlan *la gestión pública*. Es decir, cuando el control es ejercido por la ciudadanía en el caso específico del gobierno o administración pública –sea a nivel local o central–, y de cara al gobierno correspondiente.

La contraloría ciudadana es entonces el derecho de los ciudadanos de intervenir en la vigilancia, seguimiento y monitoreo de la gestión pública de acuerdo con los principios de transparencia, eficiencia, eficacia, equidad, seriedad, cumplimiento y calidad, entre otros, para prevenir actos de corrupción y garantizar que el desempeño de las personas empleadas y funcionarias responda a los intereses de la población.

La contraloría ciudadana tiene que ver con rendir cuentas, con darse cuenta (Paniagua y Quezada, 2000). Tiene que ver con la convicción de que la ciudadanía es la propietaria de los asuntos públicos y que las y los funcionarios son servidores que ejercen un mandato delegado por la ciudadanía.

La participación contralora es una de las formas de participación ciudadana, junto a la participación informativa, consultiva y propositiva, resolutive, y ejecutiva (Cerritos, 2005: 12-18). Tiene que ver con la intervención de la ciudadanía en la vigilancia de la gestión pública en aspectos como el funcionamiento de las instituciones, la ejecución de proyectos, la conducta de las y los funcionarios y el manejo de los fondos públicos.

La contraloría ciudadana es entonces un tipo particular de participación ciudadana de carácter fiscalizador, que puede ser definido como “la capacidad de las personas para participar mediante sugerencias oportunas en cualquier etapa del ejercicio de la administración pública, reservándose el derecho de utilizar cualquier instancia, administrativa o judicial, nacional o internacional para lograr la defensa efectiva de sus derechos económicos y sociales legítimos”, con el propósito de: a) ejercer un derecho, b) responder a deberes, y c) influir en las políticas públicas (Paniagua y Quezada, 2000).

La contraloría ciudadana puede ser definida como un tipo de participación ciudadana orientada al control, la vigilancia y la evaluación –bajo una multiplicidad de mecanismos y formatos y por parte de una amplia gama de sujetos del control– por parte de personas y/u organizaciones sobre programas

y acciones gubernamentales, que promueve una rendición de cuentas vertical <sup>1</sup> o transversal que implica información y justificación, exigibilidad y sanción <sup>2</sup> (Hevia, 2006: 6-9).

Precisamente en un contexto de desconfianza respecto de las instituciones por parte de la ciudadanía, la contraloría puede contribuir a la vigencia de los principios de transparencia, eficiencia, eficacia, equidad, seriedad, cumplimiento y calidad de la gestión pública.

En el país se empezó a hablar de contraloría social en la coyuntura de reconstrucción y transformación post-Mitch, pues la transparencia y la gobernabilidad constituyeron uno de los principios y objetivos establecidos en la Declaración de Estocolmo hecha por el Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de América Central.

En ese momento, además de la preocupación por la transparencia y probidad de los gobiernos, los donantes buscaban estrechar los lazos entre las ONGs que formulan y ejecutan proyectos de desarrollo, con las personas de las comunidades con las cuales trabajan, para garantizar una formulación, ejecución y evaluación participativa y transparente de proyectos.

Actualmente al hablar de contraloría social suele pensarse en una variedad de significados que van desde una oficina gubernamental de control administrativo del estilo de la Corte de Cuentas, hasta la organización de las personas beneficiarias para la vigilancia de las acciones gubernamentales. “Es decir, la Contraloría Social puede definir al mismo tiempo una idea abstracta sobre el control de la sociedad, una oficina de gobierno, un sistema de comunicación entre la ciudadanía y el gobierno, un comité de vigilancia de una obra o una serie de acciones de capacitación” (Hevia, 2006: 5-6).

---

<sup>1</sup> La distinción entre rendición de cuentas “horizontal” y “vertical” ha sido tomada de O’Donnell, 1998. La rendición de cuentas horizontal implica “la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos”. Mientras que en la rendición de cuentas vertical son las personas ciudadanas quienes controlan las acciones de gobierno y el desempeño de las personas funcionarias públicas, ya que consiste en “elecciones, demandas sociales que se pueden articular sin padecer coerción estatal y medios que por lo menos cubren con regularidad las más visibles de estas demandas y los actos presuntamente ilícitos de las autoridades públicas”. Como ejemplos de rendición de cuentas vertical se citan la contraloría ciudadana del Gobierno del Distrito Federal y los Consejos Consultivos creados en el marco de la Ley General de Desarrollo Social y la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (Hevia, 2006: 7-8).

<sup>2</sup> Las tres dimensiones de la rendición de cuentas son: la información, la justificación y la sanción (Tomada de Schedler, 1999 por Hevia, 2006: 7).

En la contraloría ciudadana, la amplia gama de sujetos del control incluye organizaciones, comités, ciudadanos y personas individuales. La revisión de la experiencia de otros países que aparece a continuación se hace con el objetivo de mostrar la multiplicidad de mecanismos y formatos de contraloría ciudadana. A nivel municipal, esta diversidad de formato inició como una continuación de la iniciativa de presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil y ahora se replica en México, Paraguay y Ecuador, entre otros países.

### III. La Experiencia de México

#### III.1 A NIVEL DEL GOBIERNO FEDERAL: Vocales del Comité de Promoción Comunitaria como parte del Programa Oportunidades <sup>3</sup>

##### INICIATIVA

El Programa Oportunidades del sexenio del Presidente Fox (2000-2006), heredero del Programa Solidaridad del sexenio del Presidente Salinas (1988-1994) y otros programas sociales previos de atención a la pobreza extrema, ha establecido los Comités de Promoción Comunitaria (CPC) como mecanismo de control y vigilancia ciudadana.

El Programa Oportunidades es el programa social más importante en términos de presupuesto y personas beneficiarias en México. Sus acciones combinan la focalización de las personas beneficiarias, la transferencia directa de recursos a las familias (no a las comunidades como antes) y el mejor aprovechamiento de la oferta institucional en programas de educación, alimentación y salud a través del establecimiento de “corresponsabilidades” (13).

En tal sentido ha sido reconocido por organismos internacionales (BM, BID y OCDE) como “programa exitoso” en el combate de la pobreza extrema, es decir un modelo para la región y para los países en vías de desarrollo (14).

##### DEFINICIÓN

Desde Solidaridad, la contraloría social es entendida como una nueva forma de control administrativo ejercido por las personas ciudadanas a quienes corresponde: a) la vigilancia y fiscalización de los recursos públicos y b) la evaluación del desempeño de las personas funcionarias y empleadas al servicio del Estado. Durante el sexenio de Salinas, la contraloría social se organizó en dos vertientes:

- la atención ciudadana de quejas, sugerencias y recomendaciones y
- el control colectivo de obras y servicios (9).

---

<sup>3</sup> El siguiente es un resumen de la ponencia de Hevia de la Jara (2006).

Durante el sexenio de Fox, el fortalecimiento de la participación ciudadana para el control social es una estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y es parte de las líneas estratégicas del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento de la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 (12-13).

En tal sentido, la Dirección General Adjunta de Contraloría Social de la Secretaría Federal de Presupuesto (SFP) estableció el Sistema Integral de Contraloría Social (SICS) que busca instrumentarse en programas federales, estatales y municipales. La contraloría social es definida como “El conjunto de acciones control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia y honradez” (10).

La instrumentación del SICS a nivel federal se orienta al fortalecimiento y operación de la contraloría social en programas federales de alto impacto como el Programa Oportunidades. A nivel estatal se establecen convenios de cooperación con los Órganos Estatales de Control para el control y vigilancia de la operación local de los programas federales. A nivel municipal la estrategia del SICS se desarrolla por medio de acciones de capacitación y acompañamiento del programa “Municipios por la transparencia” en más de 300 municipios de 14 Estados (11).

## OBJETIVO

La contraloría social, en el marco del SICS del gobierno federal, tiene como objetivos:

- garantizar el acceso de información a las personas ciudadanas,
- impulsar la participación, la corresponsabilidad y la autogestión,
- mejorar la eficiencia, eficacia y confiabilidad de las acciones gubernamentales, e
- incorporar a la ciudadanía en el combate a la corrupción (10).

Así, específicamente, los CPC del Programa Oportunidades a nivel federal tienen como objetivos (y funciones):

- Representar a las personas beneficiarias de la localidad o colonia.
- Enlazar a las personas beneficiarias con el personal de los servicios de educación, salud y el Programa Oportunidades.
- Realizar reuniones para informar y orientar a las titulares beneficiarias para hacer trámites, solicitudes y sugerencias ante el Programa.
- Mejorar las acciones de Nutrición, Contraloría social y Transparencia del Programa.
- Trabajar conjuntamente con las vocales que conforman el CPC para mejorar el desarrollo de sus funciones con el personal de los servicios de educación, salud y el Programa Oportunidades.
- Convocar a las personas beneficiarias para que asistan a las reuniones de incorporación de familias, re-certificación, conformación de los CPC, atención de quejas u otras actividades relacionadas con la operación del Programa.
- Asistir a sesiones de orientación, reuniones o talleres de capacitación convocados por el personal de Oportunidades, para el mejor desempeño de sus funciones y difundir a la población beneficiaria los conocimientos adquiridos (17).

Cabe notar que no se hace ninguna referencia a mecanismos ni acciones específicas de contraloría social, más allá de la atención ciudadana para la puesta de quejas y sugerencias y el “mejoramiento” de la contraloría social.

#### PERSONAS MIEMBROS Y FUNCIÓN

Los CPC están integrados por tres personas vocales con funciones de control (salud, educación y control y vigilancia) y una vocal sin funciones claras y directas de control (alimentación).

Las personas vocales cumplen, por un lado, funciones burocráticas de apoyo a la ejecución (y a las personas funcionarias ejecutoras), pero, por otro lado, también cumplen funciones de representación y ayuda a las personas beneficiarias. Son ellas muchas veces las primeras “autoridades del programa” a las que las personas beneficiarias se acercan en caso de irregularidades.

#### BALANCE

Las acciones que realizan las vocales como personas integrantes de los CPC son extensiones voluntarias de acciones burocráticas que corresponden a las personas funcionarias responsables de su ejecución: orientar a las personas beneficiarias para hacer trámites, entregar la información que el programa difunde y sobre fechas de pago, ayudar a pasar listas de asistencia en las pláticas de salud, etc. (20). De manera que más que un mecanismo de control ciudadano, donde la Sociedad Civil vigila y controla las acciones del Estado, los CPC han sido convertido en órganos de transferencia de acciones, donde es el Estado el que utiliza a la Sociedad Civil de manera instrumental, de acuerdo a sus objetivos.

Entre las acciones de difusión de información, donde el Estado informa a la Sociedad Civil, y el Sistema de Atención Ciudadana (SAC), donde la Sociedad Civil informa al Estado, sobresalen las campañas de “blindaje electoral” consistentes en la capacitación de las personas beneficiarias sobre sus derechos y en la vigilancia del uso de los programas de gobierno para fines electorales, “la cual quizá sea la parte más exitosa de participación ciudadana para la vigilancia por parte de dicho programa” (20).

Las personas beneficiarias tienen poca incidencia sobre la planeación, es decir sobre el diseño y la operación del programa. No cuentan con mecanismos específicos para ello. Sobre la incidencia de las personas beneficiarias en los procesos de focalización, los mecanismos existentes, ya sea a través de asambleas comunitarias o denuncias por escrito, sólo permiten referirse a los errores de inclusión (de familias no pobres clasificadas como pobres), pero no a los errores de exclusión (de familias pobres clasificadas como no pobres) (21).

En la ejecución del programa las personas beneficiarias tienen una mayor capacidad de incidir, vigilando que el programa funcione según las reglas de operación, aunque las herramientas existentes limitan la contraloría social al uso de los sistemas de atención ciudadana. Finalmente en la evaluación, las personas beneficiarias participan únicamente como informantes que no conocen ni son informadas sistemáticamente de los resultados de la constante evaluación externa a que el Programa es sometido (21).

Se trata de una participación “despolitizada” orientada únicamente a legitimar decisiones ya tomadas y a eliminar el disenso y conflicto. De modo que al no existir en la práctica mecanismos de control social, se privilegia la legitimidad sobre la eficiencia <sup>4</sup>. Sirve para cumplir con la norma de que “la población está participando” “aunque su participación sea en el mejor de los casos decorativa y en el peor implique gastar su tiempo y recursos (de la gente) realizando acciones que son responsabilidad del programa” (21).

### **III.2 A NIVEL DEL GOBIERNO ESTATAL: proyecto de testigos sociales en las licitaciones del gobierno del Estado de Puebla a partir de 2007 <sup>5</sup>**

#### **INICIATIVA**

El Plan Estatal de Desarrollo de Puebla 2005-2011 impulsa la participación ciudadana y con esta visión se ha venido trabajando en propuestas jurídicas tendientes a lograr la implementación de la figura de los “testigos sociales” en el desarrollo de las licitaciones públicas, a cargo de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla para la adquisición de bienes, arrendamientos y servicios que requieran las diversas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal (24).

#### **DEFINICIÓN**

La figura del “testigo social” es nueva en México. Es probable que haya sido impulsada por primera vez por Transparencia Mexicana, un organismo de la sociedad civil que promueve políticas públicas y actitudes privadas en contra de la corrupción a favor de una cultura de integridad, promoción de la legalidad y rendición de cuentas (16).

Sin embargo, la figura de testigo social es ahora es parte de la legislación mexicana a través de un Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de diciembre de 2004 que establece los lineamientos que regulan la participación de testigos sociales en las contrataciones de la Administración Pública Federal (16).

---

<sup>4</sup> La gobernanza o gobernación --diferente de “governabilidad” o cualidad de gobernable— en tanto que arte o manera de gobernar se caracteriza por tres grandes dimensiones: la legitimidad, la eficiencia y la estabilidad (Camou, 1995, según Hevia, 2006: 2).

<sup>5</sup> El siguiente es un resumen de las ponencias de Mendoza Velarde (2006), Huacuja Betancourt (2006) y Escobedo Pérez (2006).

Este Acuerdo establece que “Aquellas personas físicas que pertenezcan o no a organizaciones no gubernamentales, así como las propias organizaciones no gubernamentales, que cuenten con el registro correspondiente ante la Secretaría de la Función Pública, y que a solicitud de las dependencias y entidades, de mutuo propio, o a solicitud de la propia Secretaría pueden participar con derecho a voz en las contrataciones que lleven a cabo las dependencias y entidades, emitiendo al término de su participación un testimonio público sobre el desarrollo de las mismas” (50).

La participación de los testigos sociales en las licitaciones públicas está aún más específicamente regulada por lo establecido en el “Manual de integración y funcionamiento del comité de designación de testigos sociales” publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 2005 (50-51).

## PERSONAS MIEMBROS

Personas que reúnen las características esenciales de:

- Gozar de fama y confianza públicas.
- Tener capacidad específica y conocimiento general acerca de la materia que va a atestiguar.
- Ser absolutamente independiente de las partes involucradas para evitar la existencia de posible conflicto de interés (18).

Más específicamente los requisitos para ser persona testiga social son:

- Obtener el registro que otorga la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obra Pública y Patrimonio Federal de la Secretaría de la Función Pública,
- Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos o extranjero con una calidad migratoria que le permita actuar como tal,
- No haber sido sancionado con pena privativa de la libertad, y
- Asistir a los cursos que para tales efectos impartirá la Secretaría de la Función Pública (51).

## PROCEDIMIENTO

Para la participación de una persona como testigo social en un proceso de licitación media su registro y su designación por una autoridad competente.

Una vez que la persona testigo social obtiene su registro, la ley federal establece que puede intervenir en las contrataciones llevadas a cabo por las entidades o dependencias. Esta intervención de personas testigos sociales tiene dos opciones:

- Que sea solicitada por la entidad o dependencia convocante, en cuyo caso existirá un pago para el testigo social que participe en ese procedimiento, cuota que será determinada por la misma Secretaría de la Función Pública.
- Que el testigo solicite participar en un procedimiento de contratación particular en cuyo caso no existirá pago alguno y únicamente la convocante facilitará los medios para su participación (51).

La designación de las personas testigos sociales en un determinado procedimiento de licitación pública es realizada por el Comité de Designación, mismo que estará integrado por representantes de la Administración Pública Federal, las Cámaras, Asociaciones Nacionales y del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (51).

## FUNCIÓN

La persona testigo social es “quien actúa en representación honorífica de la sociedad y con su presencia da testimonio de que un hecho determinado es verdad” (17), con los riesgos que ello implica en términos de utilización por parte del gobierno o de otros sectores políticamente motivados. Tiene como funciones:

- Emitir, al final de su participación, el testimonio correspondiente del cual entregará un ejemplar a la Secretaría de la Función Pública, mismo que deberá ser publicado dentro de los cinco días hábiles siguientes a su participación en la página de Internet de la dependencia o entidad que corresponda.
- Dar seguimiento a la implantación de las acciones que se recomendaron derivadas de su participación en las contrataciones.
- Proponer a la convocante y a la Secretaría de la Función Pública, mejoras para fortalecer la transparencia, imparcialidad y las disposiciones legales en materia de contrataciones públicas (51-52).

## OBSTÁCULOS

Este intento de instrumentar testigos sociales ha enfrentado importantes obstáculos en términos de interpretación legal.

Para aplicar la disposición federal a nivel estatal, mediante el Decreto del congreso del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial del Estado del 9 de febrero del año 2001 se expidió la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal (80). Al tiempo que se creó el Comité Estatal de Adjudicaciones como organismo público descentralizado que el 1 de abril de 2005 pasó a ser la Dirección General de Adjudicaciones como nueva unidad administrativa de la Secretaría de Finanzas y Administración (80-81).

En su momento, con el fin de contar con un órgano colegiado innovador de participación ciudadana, la Dirección General de Adjudicaciones propuso crear una “Consejo Consultivo” y una “Comisión Intersecretarial”, pero se interpretó que si bien supone una composición “mixta” no posibilita la incorporación de los sectores social y privado (85).

En el análisis y diseño de un proyecto más viable, se tomó como modelo el Acuerdo por el cual se establecen los lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones. Al respecto, la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Finanzas y Administración, a inicios de 2006, estableció que si bien la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla regula la participación ciudadana no prevé que esta se lleve a cabo a través de la figura de “testigos sociales” y se sugiere reconsiderar la figura que habrá de prevalecer para no entrar en conflicto con la ley.

## BALANCE

En general, por su naturaleza, el testigo social es una forma de participación ciudadana que busca mejorar el acceso a la información. Pero es también una forma de devolución de soberanía en lo que implica en materia de rearticulación de las fronteras entre lo público y lo privado (25).

Si bien en 2006 aún no habían entrado en ejercicio, es posible identificar como ventajas:

- Fortalecen la transparencia en los procesos de contratación, como parte de la rendición de cuentas.
- Generan confianza y credibilidad entre los servidores públicos, los oferentes y la opinión pública sobre la honestidad y transparencia con que se realizan las licitaciones públicas.
- Promueven un cambio cultural de honestidad y principios éticos.
- Propician la detección de áreas de oportunidad y de mejora continua.
- Ayudan a disminuir las inconformidades de los participantes en las licitaciones públicas y de esa forma se logra la contratación oportuna y el ejercicio oportuno del presupuesto.
- Contribuyen a aumentar la inversión nacional y extranjera.
- Impactan positivamente en la calidad y el precio de los bienes contratados.
- Producen información empírica real sobre los riesgos y áreas críticas de corrupción (18, 25).

Posibles desventajas de una iniciativa que supone su carácter apartidista y no lucrativo pudieran ser:

- Los riesgos de duplicidad de mecanismos de control con que ya cuenta la administración pública para fomentar la transparencia y el combate de la corrupción.
- Crear un monopolio de la transparencia a favor de ciertas organizaciones no gubernamentales.
- Crear otro foco de corrupción si no se controla adecuadamente esta nueva figura.
- La exageración de la intervención por parte de los testigos sociales, al pretender interpretar disposiciones legales, por ejemplo (18-19).

### **III.3 A NIVEL DEL GOBIERNO LOCAL: Contraloría Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal <sup>6</sup>**

#### **INICIATIVA**

Contraloría Ciudadana en la Ciudad de México en el que ciudadanos y ciudadanas ejercen voluntaria y honoríficamente su derecho a la transparencia y la rendición de cuentas en las finanzas públicas de su ciudad.

El Programa surgió en 2001 en la Contraloría General del Distrito Federal, encargada de fiscalizar la administración pública en el gobierno local de la Ciudad de México, como un Programa pequeño (Fundación Boll, s.f.; Garofalo, 2004). En el 2002, se convierte en Dirección Ejecutiva, lo que le otorga más presupuesto, facultades y capacidad de incidencia administrativa y política.

El contexto y coyuntura política fueron favorables: la llegada al Gobierno del Distrito Federal de Andrés Manuel López Obrador en el 2000 con el Partido de la Revolución Democrática, un partido de izquierda (Garofalo, 2004).

---

<sup>6</sup> Salvo indicación contraria, la fuente son las notas tomadas durante la Consultoría realizada por Andrés Peñaloza en San Salvador del 18 al 22 de septiembre de 2006 (Umaña, 2006).

## OBJETIVO

La misión de Contraloría Ciudadana es contribuir a que se ejerza el derecho ciudadano de participar en la definición, instrumentación, vigilancia, evaluación, control y exigibilidad en el manejo de las finanzas públicas para beneficio de la ciudadanía (Garofalo, 2004). Pretende involucrar a la ciudadanía en las tareas más sensibles de gobierno, como la vigilancia en la aplicación de los recursos públicos, la evaluación y el control de la gestión gubernamental, e inclusive en la orientación del presupuesto.

Combatir la corrupción y promover la transparencia en el ejercicio del gasto público en todas las áreas del gobierno. Específicamente el Programa busca realizar un control preventivo que disuade de la corrupción *en sentido amplio* (que incluye el desvío de fondos, pero también la ineficiencia, la omisión, la negligencia, el autoritarismo y la no austeridad, no ahorro o despilfarro), a través de:

- La existencia de intereses coincidentes (ganar-ganar para mejorar la administración), y
- La transparencia o simetría en la información.

Específicamente, los objetivos del Programa son:

- Provocar la formación y consolidación de una Red de Contraloría Ciudadana que se inserte en el corto plazo en los cuerpos colegiados correspondientes a los Órganos de Gobierno, Comités y Subcomités de Adquisiciones y de Obra, para después extenderse al resto del Gobierno del Distrito Federal.
- Impulsar la formación y consolidación de una red de instituciones y personalidades de elevada credibilidad social –como el Consejo para la Transparencia- que funjan como asesores de las(os) contraloras(es) ciudadanas(os), a través de convenios con instituciones y organizaciones sin costo para el presupuesto público.
- Impulsar cambios en la normatividad y la práctica de gestión pública que favorezcan la transparencia y la simplificación administrativa y eficiencia a ella asociada (Garofalo, 2004).

\*

Las personas contraloras ciudadanas tienen como propósitos: a) participar activa, corresponsable y honoríficamente (es decir, sin recibir remuneración alguna) en el combate a la corrupción, b) generar ahorros y c) incidir en la orientación y toma de decisiones del ejercicio presupuestal (Garofalo, 2004). Las y los contralores ciudadanos se orientan a: vigilar la aplicación del presupuesto, emitir recomendaciones y denunciar actos de corrupción.

## DEFINICIÓN

Contraloría Ciudadana es el ejercicio de vigilancia de la transparencia y la rendición de cuentas en el gasto presupuestal del Gobierno del Distrito Federal por los y las contraloras ciudadanas.

Los y las contraloras ciudadanas son personas que buscan ejercer su derecho ciudadano a participar honorífica y activamente en la vigilancia de la transparencia y rendición de cuentas en las finanzas de la Administración Pública local con el fin de combatir la corrupción, participar en la orientación del ejercicio presupuestal y promover el gasto social.

Los y las contraloras ciudadanas son definidas como "...ciudadanos (as) independientes y de inobjetable honestidad (que) serán miembros, con derecho a voz y voto, de los consejos de administración y de los comités de evaluación y adquisiciones, de las dependencias y empresas paraestatales..." que participan en la vigilancia de la transparencia y rendición de cuentas en las finanzas de la Administración Pública local (Garofalo, 2004).

## PERSONAS MIEMBROS

Para ser un contralor o contralora ciudadana, el único requisito es no ser funcionario público del Gobierno del Distrito Federal, proveedor en activo ni comunicador social investigativo reportando para un medio específico, para evitar el "conflicto de intereses". De manera que no se le niega este ejercicio ciudadano a ninguna persona, logrando con ello posicionar la democracia como principio político fundamental en este Programa.

Las personas contraloras son personas:

- Sin afiliación política.
- Voluntarias, sin pago.
- A quienes no se chequea récord policial ni se pide certificado de buena conducta. La opción es creerle a la persona ciudadana y exigirle "transparentar" su accionar.
- Formadas, para evitar tentación del actor político de manipular a las personas contraloras para que avalen su gestión.
- Motivadas (tratándolas bien, ofreciendo "estímulos", facilitando su trabajo e incidiendo, es decir, mostrando que hay resultado, que se modifica la práctica).

La motivación de las personas para participar ha sido:

- Transparentar "hoyos negros" de la administración,
- Garantizar eficacia y eficiencia, y
- Hacer cumplir el compromiso de que los ahorros serán reorientados a gasto social.

La selección e incorporación de contralores(as) ciudadanos(as) se realiza de forma directa por la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana, con base en dos criterios: a) Que su trayectoria de vida de cuenta de probidad y compromiso social, y b) Que el conjunto de contralores(as) ciudadanos(as), mantenga una estructura social y de intereses que refleje la diversidad de las mujeres y hombres habitantes del Distrito Federal (Garofalo, 2004)

Conforme evolucione el Programa, la selección será una responsabilidad compartida con las personas incorporadas. Se trata así de provocar que los contralores(as) ciudadanos(as) sistematicen su propia participación al diseñar los mecanismos de selección, autorregulación y la reglamentación correspondiente al conjunto de valores éticos que representan (Garofalo, 2004).

\*

El Programa se ha caracterizado por su espíritu de inclusión y promoción de la diversidad. En cuanto a edades, de las 177 mujeres y 123 hombres contralores ciudadanos, el 33% tiene de 18 a 33 de edad, el 44% tiene de 31 a 51 años y el restante 23% más de 50 años (Garofalo, 2004). Referente al grado de estudios, por ejemplo, el 29% son estudiantes, 44% son profesionistas, 11% cuenta con maestrías, 5% con doctorados y el 11% restante concluyó por lo menos sus estudios de educación media. Otro dato interesante es que solamente el 11% pertenecen a alguna Institución Académica, el 15 % a alguna Organización Civil o Social y el resto son ciudadanos y ciudadanas independientes de las más distintas ocupaciones. Cabe señalar que a pesar de no haber un registro del dato, los y las contraloras ciudadanas han manifestado su preferencia por distintos partidos políticos.

En 2004 se tenían identificadas varias maneras de poder abordar los esfuerzos y retos por incorporar el enfoque de género dentro del Programa de Contraloría Ciudadana, proponiendo dos líneas de trabajo (Garofalo, 2004). La primera consiste en observar el ámbito administrativo – operativo del Programa, es decir, hacer una revisión de la composición por género de la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana en términos de funciones, responsabilidades y presupuesto.

La segunda se deriva de una revisión de la composición de los contralores y contraloras ciudadanas por género en base a los siguientes indicadores: funciones y ocupaciones por área de importancia, incorporación de líneas de investigación y análisis sobre temas de género, y formación a contraloras y contralores ciudadanos sobre el concepto de democracia de género.

\*

Desde la selección hasta la investidura, media un período largo de formación de entre 6 y 12 meses de entrenamiento, a través de un diplomado general, seminarios especializados, conferencias y Mesas Redondas. Por eso se dice que tiene un eje formativo. Primero, un diplomado general que califica a la persona como “aspirante” a contralora “en prácticas” y luego seminarios específicos por áreas de especialidad (compras, licitaciones, obras).

Una vez concluido el proceso de formación, la persona contralora es investida en el cargo por el Jefe del Distrito Federal. El cargo es voluntario, honorífico o sin paga, con una actuación en equipo, documentada y muy transparente, durante un período de 2 años<sup>7</sup>. En tal sentido, el Programa otorga a las y los ciudadanos que deciden participar en él, facultades jurídicas necesarias para una mayor exigibilidad en la rendición de cuentas.

Hay un banco de personas contraloras y ex contraloras, a manera de padrón, que permite adecuar el perfil de las personas según una especie de “canasta de intereses”. Las personas contraloras que asisten a determinada reunión u

---

<sup>7</sup> El hecho de tener un tiempo definido es una limitante o un disuasivo para la corrupción o el beneficio personal.

operativo, por ejemplo, son nombrados por parte de la persona funcionaria que coordina la iniciativa.

## FUNCIÓN

Las personas integrantes de la Red de personas contralores:

- Asisten a reuniones de órganos colegiados encargados de las compras públicas (contrataciones, adquisiciones o arrendamientos), tomando parte en decisiones muy especializadas con voz y voto, lo cual constituye un avance más allá de la mera presencia de participación ciudadana.
- Tienen acceso a información.
- Cuentan con Grupos de apoyo y asesoría.
- Documentan su trabajo y rinden informes: emiten recomendaciones y denuncian actos de corrupción. Vigilan anualmente más del 50% del gasto público en todo lo que compra, construye, contrata o arrienda el Gobierno del Distrito Federal.
- No dan declaraciones públicas fuera de lo regulado, pues no les corresponde la función de voceros.

Las personas contraloras firman un “compromisos del contralor ciudadano” que reza:

1. “Propondré medidas para una mayor transparencia y eficiencia en la gestión pública y denunciaré conforme a derecho los actos de corrupción.
2. Observaré el reglamento y los lineamientos éticos que sean consensuados por el conjunto de las contraloras y contralores ciudadanos.
3. No haré uso del nombramiento para obtener privilegios o ventajas personales, no sobornaré ni aceptaré prebendas, no invocaré o haré uso de la condición de contralor ciudadano para el ejercicio de una actividad mercantil o política.
4. Promoveré entre la ciudadanía una cultura de responsabilidad que coadyuve a una mejor convivencia en la ciudad y antepondré en todo momento los intereses de la sociedad a los intereses individuales” (Dirección Ejecutiva de la Contraloría Ciudadana de la Ciudad de México, s.f.).

## PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN

El proceso de institucionalización de la contraloría ciudadana ha implicado:

- Creación de un espacio o dependencia
- Identificación de instancias involucradas en la toma de decisiones y en “control público” (contratación, control del presupuesto, auditoría...)
- Modificación de la normativa para establecer una normativa interna (voluntad política plasmada que amplía la contraloría social más allá de la mera asistencia a reuniones)
- Cambios en prácticas de la gestión pública
- Investidura de personas contraloras
- Elaboración de herramientas de trabajo: plan de trabajo en áreas específicas para delimitar temas y no perderse, guías de verificación para documentar su trabajo... Esto supone adecuar el perfil de la persona contralora a la actividad requerida.

## EJEMPLOS

Existen Grupos “especiales”:

- La contratación transparente (corrupción, parcialidad del fallo, decisión técnicamente inapropiada),
- El control social de obra,
- Los operativos anti-corrupción, y
- La supervisión en almacenes, laboratorios, talleres, y clínicas, p.e..

Esto porque áreas críticas de mayor impacto para la contraloría ciudadana han sido:

- El control social de obra pública, que es la más sensible para la ciudadanía.

- La adquisición, el arrendamiento y los servicios, que es la más importante en términos de presupuesto.
- El parque vehicular (adquisición, mantenimiento, uso de vehículo público en lugares y horarios específicamente laborales, accidentes, y consumo de gasolina, p.e.).
- Los recursos humanos (honorarios, nómina que indique área de contrato, horarios, y funciones, p.e.).

## BALANCE

El Programa de Contraloría Ciudadana es considerado un claro ejemplo de cómo la ciudadanía se apropia de sus derechos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales) modificando la relación gobierno-sociedad civil para el fortalecimiento de la democracia.

El *principal éxito* o lo novedoso del Programa ha sido la apuesta por apertura gubernamental a la participación ciudadana en áreas claves de la toma de decisiones, pero también en áreas inéditas o nuevos espacios, pese a los riesgos que implica. El 70% de las personas contraloras es gente no organizada, lo cual indica que la ciudadanía tiene interés en participar, pero no hay canales para ello.

Ha tenido un impacto económico: la generación de ahorros y la reorientación del gasto, dado que hay un compromiso de que todo ahorro se oriente a gasto social. En este sentido, directamente han generado ahorros sustanciales de hasta 10 millones de pesos (714,000 euros aproximadamente), lo que equivale a más de 5 veces el costo anual del programa mismo. Además, en el 2004 participaron en procesos administrativos que generaron ahorros por 2,800 millones de pesos (200 millones de euros aproximadamente), lo que equivale al 3.9% del presupuesto anual de toda la Ciudad de México (Fundación Boll, s.f.).

También ha tenido un impacto político: un nuevo estilo de gestión (una administración ordenada y con procedimientos claros y simplificados en la que se ha acordado un premios y castigos), cambios en la normativa y la percepción de ciudadanía. También se ha observado una importante disminución de quejas de las empresas en los concursos de compras públicas. Sin embargo, no ha habido impacto en cuanto a la percepción pública de la corrupción.

Entre *los aciertos* se mencionan:

- La creación de un mecanismo y figura nueva que se tradujo en una Ley de Participación Ciudadana.
- La definición como “programa-proceso” que se hace sobre la marcha, que aprende haciendo.
- El contar con el respaldo político desde el Jefe de Gobierno. Se juntaron la voluntad política y la normativa que obliga a la Administración Pública a abrirse a la ciudadanía (Aunque también puede leerse como limitación, pues se trata de un programa gubernamental y no ciudadano, lo cierto es que no podría haberse dado sin proceso participativo ciudadano previo).
- La idea de una Red de Contralores honoríficos y voluntarios, sin dinero de por medio, que haga trascender el rol de gestoría. Es entendida como una red de apoyo que contribuye a la mejora de la gestión pública. Da la ventaja de sinergia, de manera que cualquier ciudadano puede tomar parte.

- El definir la capacitación o formación como eje o columna vertebral. Esto porque es una forma de convocatoria, favorece la organización de la gente, permite manejar y solucionar conflicto, admite la asesoría y seguimiento a acciones específicas.
- Evitar avalar las decisiones gubernamentales.
- Contar con el respaldo de experiencia operativa que permitió tener claro la carga de trabajo que supone en términos de recursos y tiempo.
- El no ser visto como un control más, sino como un enfoque preventivo que coloca sentido común a la actividad del gobierno, abriendo a la participación ciudadana en un espacio inédito.
- El contribuir a una administración pública ordenada y con procedimientos simplificados.
- El trabajo en equipo, pues nadie trabaja solo, por respaldo institucional, seguridad ciudadana y contrapesos.

Entre los fallos se incluyen:

- El no incluir procesos de capitalización y sistematización de experiencias desde el inicio.
- El contar con pocos recursos para la atención de actividades de contraloría, apenas respaldo institucional en cuanto a logística e instrumentos de trabajo. Esto supuso crear toda una red de apoyo desde sociedad civil para la capacitación, formalizado a través de convenios.
- El no contar con criterios de selección para la capacitación, en un primer momento.

Además, se sabe que no se trata de un programa “popular”, con filas de espera. Existe un cierto nivel de influencia de la desmotivación y la sobrecarga del voluntariado. Se le apuesta a una “ciudadanía sustantiva”, cuyo interés más allá del barrio, el gremio o el interés temático. En esta misma línea se tiene que el *principal obstáculo* ha sido el poco acompañamiento desde sociedad civil al proceso ciudadano.

Los *retos* parecen ser igual de grandes que los logros. A pesar de que el programa ha crecido considerablemente en participación ciudadana y se ha posicionado de mejor manera en el escenario político, los propios ciudadanos han generado mayores expectativas y exigencias al mismo (Fundación Boll, s.f.).

## IV. La Experiencia de América del Sur

### IV. 1 EN EL CONO SUR: La experiencia de Paraguay <sup>8</sup>

#### INICIATIVA

La Red de Contralorías Ciudadanas del Paraguay.

Hacia el año 1999 un grupo de ciudadanos en tres o cuatro municipios, decidieron luchar contra la corrupción. Así surgieron Contralorías Ciudadanas en San Pedro y San Juan Bautista, ambas capitales departamentales, y por coincidencia sede de dos Obispados cuyos titulares eran reconocidos por su compromiso social.

<sup>8</sup> Este apartado es un resumen de Bareiro, s.f. y de “Contraloría Ciudadana...”. Cfr. Bibliografía en ambos casos.

Con el apoyo de la ciudadanía y de organizaciones e instituciones con una trayectoria respetada por todos y todas, como las organizaciones de campesinos y la Iglesia Católica, inició una campaña de denuncia pública contra la corrupción en estas primeras Contralorías, la cual fue acompañada por los medios masivos de comunicación.

## OBJETIVO

Denunciar de diversas formas la corrupción que las autoridades practicaban con apoyo también, consciente o inconscientemente, de gran parte de la ciudadanía. Específicamente, los objetivos de Contraloría Ciudadana son:

- crear conciencia en la ciudadanía que el control de la cosa pública es un deber y derecho de todo ciudadano/a.
- denunciar ante las autoridades correspondientes cualquier hecho de corrupción
- acompañar al ciudadano/a en sus denuncias,
- apoyar a las autoridades honestas,
- hacer que las autoridades rindan cuenta a la ciudadanía de sus actuaciones, en audiencias públicas,
- que cualquier acto importante, o donde se invertirá mucho dinero, debe estar abierto al control de toda la ciudadanía o de sus representantes.

Entre sus prioridades destacan:

- Concienciar a la ciudadanía y a las autoridades sobre sus roles.
- Controlar el uso de la cosa pública.
- Denunciar los hechos de corrupción y hacer seguimiento hasta tener resultados positivos y castigo a los culpables.
- Acompañar y hacer alianzas para las denuncias.
- Firmar convenio con instituciones encargadas por velar por una administración honesta.

## DEFINICIÓN

Los trabajos son voluntarios. Se optó por la autogestión. A pesar de que la autogestión no es lo más conveniente para actuar con rapidez y eficacia, es el mejor medio para actuar con independencia y objetividad.

## PERSONAS MIEMBROS

Estas Contralorías Ciudadanas estaban conformadas por personas sencillas de la comunidad, algunas casi sin ninguna preparación académica, pero con un gran espíritu ciudadano. Se trata de una organización de la sociedad civil sin dependencia de ningún poder externo.

Los requisitos para ser una persona miembro son:

- ser una persona con buen antecedente dentro de la comunidad,
- no estar activando en política partidaria,
- no tener un cargo público de administrador de fondos públicos,
- disponer de tiempo para trabajar voluntariamente.

## FUNCIÓN

Su función es regida por el principio de que no debe reemplazar el deber ciudadano, sino apoyar. Así, cuando un ciudadano quiere hacer una denuncia, hay que acompañarlo o informarle cómo y dónde hacer trámites de denuncia. Por ello resulta clave realizar jornadas de capacitación con la ciudadanía y las autoridades, a fin de comprender cada uno sus papeles. Se actúa entonces ex post, cuando los casos de corrupción ya han ocurrido.

Tanto la Red de Contralorías Ciudadanas como cada Contraloría Ciudadana pueden firmar Convenios con instituciones oficiales (Municipios, Gobernaciones, Ministerios), para coordinar trabajos por la transparencia de la función pública.

Sus estrategias de acción son:

- Audiencias públicas y jornadas de capacitación: para hacer conocer estos objetivos en primer lugar a la ciudadanía y luego a las autoridades.
- Acompañar denuncias serias de hechos de corrupción hasta que tenga una solución: la mejor estrategia aprendida era la perseverancia en el seguimiento de los casos, porque los corruptos decían, «no se preocupen, ya se cansarán». Esto tiene su fundamento, ya que la justicia también es corrupta y dicta las sentencias según el dinero que se ofrecen a los jueces y fiscales. Felizmente hay excepciones entre fiscales y jueces. Por denuncia de las Contralorías fueron destituidos jueces y fiscales, cosa que antes nunca ocurrió.
- Involucrar a otras organizaciones de la sociedad civil para que acompañen y apoyen las denuncias de corrupción en la administración pública.
- Investigar los hechos denunciados por algún ciudadano para corroborar su veracidad.
- Acompañar las actuaciones de las autoridades honestas: a través de rendición de cuentas a la ciudadanía en audiencias públicas.

Esto porque las Contralorías Ciudadanas tienen como tareas fundamentales:

- La capacitación en dos vertientes, para sus miembros y para la ciudadanía y las autoridades. La capacitación fundamentalmente sirve para explicar los deberes y derechos de la ciudadanía y de las autoridades en tanto que mandante y mandatario.
- La organización y concienciación de la ciudadanía.
- La producción de materiales educativos de difusión masiva, en edición popular y con mensaje bilingüe guaraní-español.
- La promoción de la participación ciudadana, ya que todas las actuaciones de las Contralorías Ciudadanas nacen de la iniciativa de la ciudadanía, de alguien que fue perjudicado por un hecho de corrupción. Se sabe que cuando la denuncia es colectiva, la gente tiene menos temor, ya que se siente acompañada.
- Los Programas de difusión a través de los medios de comunicación.

## EJEMPLOS

Entre los principales casos de corrupción identificados están:

- la utilización por parte de los funcionarios públicos el dinero como si fuera suyo,
- la sobrefacturación de obras públicas, inclusive hasta un 200 % más del costo real,
- la solicitud de dinero al público para agilizar cualquier trámite,
- la creencia de que el pueblo es simplemente un cliente, y no dueño de la cosa pública,
- la compra de votos para ganar unas elecciones, y venta por parte de la ciudadanía,
- la compra y venta de influencias,
- la falta de castigo a los corruptos, es decir impunidad a cambio de dinero,
- la justicia totalmente corrompida.

## BALANCE

Al principio esta organización de la sociedad civil, tuvo mucha presión y amenazas de diversa índole, para dejar de molestar a las autoridades. Sin embargo, al poco tiempo, las denuncias y manifestaciones acompañadas por gran parte de la comunidad y de las principales organizaciones sociales, rindieron frutos. Por primera vez, fueron enjuiciados y expulsados de sus cargos tres gobernadores y tres alcaldes.

En general, a partir de entonces se ha conseguido que se haga sumario a los funcionarios denunciados y también su destitución al comprobarse el mal desempeño. Estos castigos ejemplares hacen que los demás funcionarios se cuiden más en cometer irregularidades. De manera que no desaparece los hechos de corrupción, pero sí disminuye. Sin embargo, la lección aprendida es la de realizar un continuo control, pues al desaparecer el control, todo vuelve a “normalizarse”.

Los logros iniciales de la gente en los tres municipios tuvieron gran repercusión a nivel nacional en todos los ámbitos. Estos logros sirvieron para que nuevas Contralorías aparecieran en varios municipios, incluyendo la Contraloría Ciudadana de Asunción, capital de la República. De esta Contraloría nació la idea de hacer una Red de Contralorías, a fin de apoyarse mutuamente. Es así que a fines del 2001 nace la Red de Contralorías Ciudadanas del Paraguay con 15 municipios miembros en 5 departamentos. Luego se expandió a 50 municipios en 13 de los 17 departamentos.

Posteriormente, los principales logros de Contraloría Ciudadana han sido:

- ocupar un espacio que estaba vedado,
- hacer que los corruptos retrocedan en su actitud prepotente,
- abrir las puertas de las instituciones de control para trabajar coordinadamente,
- hacer que varias autoridades de alta jerarquía sean depuestos de sus cargos, por comprobarse haber cometido hechos de corrupción: gobernadores, intendentes,
- que la ciudadanía comprenda que debe controlar lo que es suyo y que las autoridades son servidores del pueblo y no al revés,
- perseverancia, pues hay casos que han exigido hasta tres años de seguimiento,
- y así como lo malo, se difunde rápido, con las actuaciones de las Contralorías Ciudadanas, también se ha logrado difundir esta actitud positiva de que si la ciudadanía asume su rol, el país puede cambiar en poco tiempo.

Contraloría Ciudadana estuvo entre las experiencias seleccionadas en el Concurso de Buenas Prácticas de 2004.

Los principales obstáculos enfrentados por Contraloría Ciudadana han sido:

- la oposición total de parte de las autoridades del control de sus funciones,
- la total parcialidad y corrupción de la justicia,
- las leyes que amparan y protegen al corrupto,
- la falta de una ley de participación ciudadana,
- la falencia de la ley que no obliga a que los funcionarios públicos hagan pública su manifestación de bienes.

En contraste, las principales ventajas han sido:

- tiene su propia personería jurídica,
- se autogestiona, sin dependencia de ninguna laya.
- sus miembros no están comprometidos con la política partidaria,
- tiene apoyo de los medios masivos de comunicación,
- tiene fuerza moral muy alta como Red,
- varias organizaciones nacionales e internacionales le ofrecen su apoyo logístico,
- tiene apoyo de algunos Ministerios a fin de coordinar trabajo para luchar contra la corrupción de los funcionarios públicos.

## **IV.2 EN LA ZONA ANDINA: La experiencia de Ecuador**

### **INICIATIVA**

En la Zona Andina, con Colombia, Venezuela y Ecuador, la contraloría ciudadana ha sido impulsada bajo la figura de “veedores”. En el caso de Ecuador, se ha tomado como referencia información relativa a la experiencia de las Veedurías Ciudadanas de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC) (CCCC, s.f.). También de experiencias específicas a nivel municipal como en el caso del “Proyecto de Transparencia de la Gestión en el municipio de Cotacachi” que se instrumenta desde 2002 (Fondo “Justicia y Sociedad” Esquel/ USAID, 2002).

### **OBJETIVO**

Entre los objetivos generales de las veedurías se encuentra el fortalecer los mecanismos de control contra la corrupción en la gestión pública.

Todas las acciones de las veedurías están encaminadas a fortalecer la democracia a través de programas dirigidos a la ciudadanía en general, además de capacitarlos en el ejercicio cabal de su ciudadanía, la defensa de sus derechos individuales y colectivos y el liderazgo en causas ciudadanas.

En Ecuador el objetivo de las Veedurías Ciudadanas es el desarrollo de actividades específicas relacionadas con la vigilancia y control social de la gestión pública.

Los objetivos del Comité de Contraloría Social de Cotacachi son:

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

### **DEFINICIÓN**

En Ecuador, las Veedurías Ciudadanas (o Comisiones Veedoras) son grupos de personas naturales o jurídicas cuyo propósito es realizar actividades específicas relacionadas con la promoción de la buena gestión pública.

El Comité de Contraloría Social de Cotacachi se diferencia de las Comisiones Veedoras generales, en que no es constituido por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, tiene una duración indefinida, pueden realizar la vigilancia y control de diversos proyectos, obras o servicios y se rige por su propio reglamento de creación y funcionamiento.

El Comité de Contraloría Social de Cotacachi como organización formal tiene una duración indefinida y puede actuar concomitante y paralelamente en uno o más procesos de vigilancia y control de la gestión pública.

## PERSONAS MIEMBROS

Las personas veedoras se caracterizan porque:

- Están a cargo de personas ciudadanas, personas físicas u organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro.
- La incorporación a este tipo de actividades es libre y voluntaria.
- La formación de veedores con conocimientos y destrezas permiten hacer una vigilancia adecuada sobre los diversos procesos que ejercen los poderes públicos.
- Existe la obligación de inscribirse en un registro (Mendoza Velarde, 2006: 16-17).

En Ecuador las Comisiones Veedoras son conformadas por el pleno de la CCCC. Sin embargo, las Veedurías Ciudadanas no constituyen órganos de la CCCC. Las Comisiones Veedoras son integradas por personas naturales, grupos reconocidos legalmente o personas jurídicas privadas, tales como: organizaciones con o sin fines de lucro, no gubernamentales, profesionales, comunitarias, de jóvenes, mujeres, entre otras. Dichas organizaciones deben garantizar la pluralidad en su representación.

Sus integrantes desarrollan sus actividades en función de sus derechos constitucionales. Específicamente, los requisitos que las personas deben cumplir son:

- a) Ser ciudadano o ciudadana del Ecuador, o tener una residencia permanente y legal en el Ecuador de al menos tres años.
- b) Gozar de reconocida honestidad y probidad.
- c) No ser titular de cargo en la entidad en que se realiza o a la que se refiere la veeduría, ni en organismos de control que tengan competencia respecto de dicha entidad.
- d) No ser dirigente ni militante activo en un partido, organización o movimientos políticos.
- e) No tener conflicto de intereses con el asunto objeto de la veeduría que tengan competencia respecto de dicha entidad.
- f) No haber sido condenado por delitos penales.
- g) No haber recibido sanciones civiles y no haber sido destituido de cargo público por actos cometidos en el ejercicio de una función pública.

El Comité de Contraloría Social de Cotacachi está conformado por personas naturales, seleccionadas por el Consejo de Desarrollo y Gestión (CDG), en base de los requisitos establecidos en el Reglamento del Comité, garantizando

la pluralidad en su representación. El CDG entrega a los miembros del Comité sus respectivos nombramientos y credenciales para su identificación y ejercicio de sus atribuciones y deberes.

Los procedimientos para la conformación del Comité son:

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

La credencial entregado por el CDG a los Contralores Sociales tiene vigencia de un año, la misma que se renovará por un período similar, al menos al 60% de sus miembros, garantizando así la continuidad y renovación parcial de los mismos.

En Cotacachi, los requisitos para las personas miembros son:

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

Las características que reviste la labor de los Contralores sociales (veedores) exige 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. Entre los *atributos técnicos se mencionan* el que 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 social, veedurías, corrupción, procesos de investigación, etc.

Entre los *atributos personales*, a nivel moral se mencionan: honradez, sentido de justicia, rectitud, confianza en sí mismo, entereza, discreción, ecuanimidad. A nivel intelectual se hace referencia a: criterio, buen juicio, intuición, capacidad de relación interpersonal, capacidad de análisis y síntesis, objetividad, imparcialidad.

## FUNCIÓN

- Su función es realizar una vigilancia preventiva y una posterior al proceso de gestión.
- De entre los principios fundamentales que los rigen destacan el de autonomía frente a entidades públicas y organismos institucionales de control, es decir, no dependen de ellas ni son pagadas por ellas; y el relativo a objetividad en el sentido de que su actividad debe guiarse por criterios claros y precisos que impriman certeza a sus conclusiones y recomendaciones y los alejen de toda posible actitud parcializada o discriminatoria.
- La información solicitada por los veedores es de obligatoria respuesta.
- Las entidades públicas encargadas de la ejecución de un contrato o de la prestación de un servicio público deberán informar a la ciudadanía y a las organizaciones civiles, a través de medios de amplia difusión, para que ejerzan la vigilancia correspondiente.
- Emiten recomendaciones escritas de manera oportuna ante las entidades y organismos de control estatal.
- Tienen prohibido retrasar, impedir o suspender los programas, proyectos o contratos objeto de la vigilancia (Mendoza Velarde, 2006: 16-17).

En Ecuador, tanto las personas miembros como las Comisiones Veedoras están obligadas a:

- a) Informar sobre su actividad, por escrito y en forma exclusiva, a la CCCC, cuando se produzca la terminación de la Veeduría o cuando la CCCC así lo requiera.
- b) Comprometerse por escrito a guardar absoluta reserva sobre la información directa o indirecta, producida y obtenida en el ejercicio de su actividad, hasta que la CCCC se pronuncie sobre el informe final de la veeduría.
- c) Usar la credencial otorgada por la CCCC exclusivamente para los fines para los que fue creada la veeduría, y durante el tiempo para el cual fue constituida.
- d) No participar en actividades políticas ni partidistas, durante el funcionamiento de la veeduría; ni usar la información obtenida con fines político- electorales.
- e) Las veedurías, deberán cumplir con objetividad, imparcialidad y transparencia las funciones de vigilancia y control social de la gestión pública que le sean inherentes.

Las Veedurías Ciudadanas tienen como atribuciones:

- a) Solicitar información o documentos necesarios para el desempeño de su actividad, a cualquier funcionario público o persona natural o jurídica. Que tuviera vinculación con el objeto de su actividad.
- b) Ejercer su función en todas las entidades públicas de cualquier nivel o sector de la administración y sobre particulares que tengan vínculo con el sector público en la ejecución de un plan, programa, proyecto o contrato de prestación de un servicio público.
- c) Informar ante la CCCC las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los participantes que ejerzan funciones públicas, que configuren posibles delitos, contravenciones irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de las funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos.
- d) Vigilar los procesos de planeación, presupuesto y ejecución del gasto público, conocer los planes, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestales asignados, metas fiscales y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los

cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación.

e) Vigilar porque los procesos de contratación se realicen de acuerdo con las normas legales vigentes.

f) Evaluar la calidad técnica de las obras y servicios en sus impactos a la calidad de vida de los usuarios correspondientes.

g) Solicitar información documentos a interventores, supervisores, ejecutores, autoridades contratantes y a aquellas que tuvieran alguna vinculación con el caso, acerca del cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos objeto del control parcial, a fin de verificar los fundamentos del asunto que se controla. Para tal efecto, la CCCC extiende una credencial a quienes, dentro de cada veeduría han sido previamente elegidos para requerir información de las autoridades competentes en el asunto materia de la misma.

h) Estar presentes en el proceso que corresponda antes, durante y después de la ordenación de gastos en el programa, proyecto o contrato objeto del control.

i) Sugerir la designación de peritos de fuera de su seno a la CCCC.

j) Las demás que el Pleno de la CCCC le otorgue.

#### En Cotacachi son atribuciones de los Comités de Contraloría Social:

- 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.
- Solicitar a los Directores, Jefes departamentales y funcionarios públicos, la información o los documentos que estimen necesarios para el cumplimiento de su actividad.
- Informar al Consejo de Desarrollo y Gestión 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 las prestación de servicios públicos.
- 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.
- Vigilar porque los procesos de contratación se realicen de conformidad con las normas legales y reglamentarias vigentes.
- Evaluar la calidad técnica de las obras y servicios en sus impactos a la calidad de vida de los usuarios.
- Solicitar información o documentos a interventores, supervisores, ejecutores, autoridades contratantes acerca del cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos sujetos al control social.
- Las que el Consejo de Desarrollo y Gestión por sí o por petición de la Asamblea de Unidad Cantonal estime pertinentes.

#### Son obligaciones de las personas miembros:

- 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 con el CDG.
- Usar la credencial conferida por el CDG., única y exclusivamente para los fines para los que fue creado el Comité de Contraloría Social y solamente por el tiempo de vigencia de la misma.
- No participar en actividades políticas ni partidistas durante el ejercicio de la función, ni usar la información obtenida con fines político-electorales.
- Cumplir con la mayor solvencia moral y técnica y absoluta imparcialidad y transparencia las funciones de vigilancia y control social de la gestión pública.

- Presentar al Consejo de Desarrollo y Gestión de la Asamblea de Unidad Cantonal informes escritos sustentados y debidamente fundamentados.

## EJEMPLOS

Los Comités de Contraloría Social de Cotacachi 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.

Preparado en Santa Tecla, 30 de diciembre de 2006.

Editado en Santa Tecla, 7 de diciembre de 2007.

## Referencias Bibliográficas

Bareiro, Carlos (s.f.), "Contraloría Ciudadana: Un aporte a la Sociedad Civil Paraguaya", 6pp., Asunción, *Apoyo al Fortalecimiento de la Sociedad Civil (AFOSCI)* ([afosci@rieder.net.py](mailto:afosci@rieder.net.py), <http://www.sa.diakonia.se/afosci.html>), [http://www.revistaprobidad.info/25/art\\_3.php](http://www.revistaprobidad.info/25/art_3.php), [Revisión del 18 de diciembre de 2006].

CERRITOS, Porfirio y Marcos RODRÍGUEZ (2005), *Los mecanismos de participación y de concertación en el Desarrollo Local en El Salvador y un estudio de caso: El Comité de Desarrollo Local de Puerto El Triunfo*, San Salvador, SACDEL, 107pp.

COMISION DE CONTROL CIVICO DE LA CORRUPCION (CCCC) (s.f.), Veedurías en Ecuador, 5 pp., <http://www.comisionanticorrupcion.com/paginas/veedurias.asp?idparam=s&idsubsec=23&idsec=10&idarea=1>, [Revisión del 18 de diciembre de 2006].

"Contraloría Ciudadana (Asunción, Paraguay). Experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 2004...", 9pp., <http://habitat.aq.upm.es/dubai/04/bp1778.html>, [Revisión del 18 de diciembre de 2006].

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE LA CONTRALORÍA CIUDADANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO (s.f.), "Hojas de Datos Personales" de las personas contraloras, 1pp.

ESCOBEDO PÉREZ, Gonzalo Octavio (2006), "Experiencias en torno a la implementación de los testigos sociales en el ámbito estatal", *La institucionalización de los testigos sociales en las licitaciones públicas como medio de participación ciudadana y rendición de cuentas de la gestión pública federal, estatal y municipal*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, Pág. 75-90. Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública del Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD) celebrado en Ciudad de Guatemala del 7 al 10 de noviembre de 2006.

FUNDACION BOLL (s.f.), "Programa de Contraloría Ciudadana", 2pp., [http://boll.org/latinoamerica.org/download\\_es/Contraloria\\_Ciudadana.doc](http://boll.org/latinoamerica.org/download_es/Contraloria_Ciudadana.doc) [Revisión del 17 de septiembre de 2006].

FONDO "JUSTICIA Y SOCIEDAD" ESQUEL – USAID (2002), "Guía de Contraloría Social (Veedurías Sociales)", Cotacachi, Proyecto Transparencia de la Gestión en el Municipio de Cotacachi, 17pp.

GAROFALO NIETO, Ruggero Flavio (2004), "Informe preliminar de Contraloría Ciudadana", 16pp., <http://www.monografias.com/trabajos901/informe-preliminar-contraloria-ciudadana/informe-preliminar-contraloria-ciudadana.shtml> [Revisión del 17 de septiembre de 2006].

GONZÁLEZ MELAXECHEVERRÍA, Angel (s.f.), "Fundamentos para una Auditoría Ética: Contra el fraude y la corrupción en la Gobernabilidad Privada y del Estado", <http://www.probidad.org.sv/ediciones/006/art07b.html> [Revisión del 19 de junio de 2000].

HEVIA DE LA JARA, Felipe (2006), "Contraloría social en el Programa Oportunidades desde una óptica de interfaz socioestatal", 26pp. Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD) celebrado en Ciudad de Guatemala del 7 al 10 de noviembre de 2006.

HUACUJA BETANCOURT, Sergio Eduardo (2006), "La participación de los testigos sociales en las licitaciones públicas a nivel federal, como medio para transparentar la gestión pública", *La institucionalización de los testigos sociales en las licitaciones públicas como medio de participación ciudadana y rendición de cuentas de la gestión pública federal, estatal y municipal*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, Pág. 29-58. Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD) celebrado en Ciudad de Guatemala del 7 al 10 de noviembre de 2006.

MENDOZA VELARDE, José Luis (2006), "Bases conceptuales, doctrinarias y jurídicas de la figura de los testigos sociales", *La institucionalización de los testigos sociales en las licitaciones públicas como medio de participación ciudadana y rendición de cuentas de la gestión pública federal, estatal y municipal*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, Pág. 13-28. Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD) celebrado en Ciudad de Guatemala del 7 al 10 de noviembre de 2006.

"Organismos y procedimientos de la contraloría social (13 propuestas)", <http://www.cere.org.mx/refor/seccion2/contraloria/organi.htm> [Revisión del 19 de junio de 2000].

PANIAGUA, Mario y Emma Yanira QUEZADA (2000), "Taller sobre Contraloría Social", Desarrollado para el Foro de Ciudadanas para la Reducción de la Vulnerabilidad Social y Ambiental, San Salvador, 15 y 16 de agosto.

UMAÑA, Nidia (2006), "Notas tomadas en las reuniones llevadas a cabo durante la Consultoría realizada por Andrés Peñaloza para la Fundación Boll. San Salvador, Del 18 al 22 de Septiembre de 2006", San Salvador, 25pp.