

## **AUDITORÍAS SOCIALES Y VEEDURÍAS CIUDADANAS, HACIA UN NUEVO PARADIGMA DEL CONTROL SOCIAL**

### **1. SITUACIÓN ACTUAL (CONTEXTUALIZACIÓN)**

El Plan estratégico de la Contraloría General de la República, aprobado por resolución CGR N° 117 del 24 de febrero de 2017, establece la "confiabilidad" como uno de los valores institucionales que apoyan la misión y visión de la institución, este valor se hará efectivo, además de otros medios, a través de la inclusión de la ciudadanía y las Organizaciones de la Sociedad Civil en los procesos de control que encara la institución.

Para dar sustento legal a estas políticas institucionales, la Contraloría General ha aprobado la Estrategia de Participación Ciudadana, a fin de que la misma sea sostenida, sistemática y verificable. En este sentido, el 13 de diciembre de 2019 Por Resolución CGR N° 739 "Se aprueba la estrategia de participación ciudadana de la Contraloría General de la República", que es un instrumento técnico que orienta los objetivos, acciones y resultados; se constituye en la herramienta para el "plan de impulso a la actividad ciudadana", indicado en el Plan Estratégico de la CGR.

Es una guía de acción para lograr la participación ciudadana conforme lo establece el marco jurídico vigente en el Paraguay y los lineamientos establecidos en el código de buen gobierno de la CGR.

Cabe destacar que, desde el año 2008, la CGR ha desarrollado diversas actividades que constituyen un efectivo relacionamiento con la sociedad civil, que van desde la recepción de denuncias, las veedurías ciudadanas, la capacitación, la planificación participativa, la rendición de cuentas ciudadanas y las mesas de trabajo conjuntas con organizaciones de la sociedad civil.

Incluso ha participado en planes nacionales de la Plataforma de Gobierno Abierto Paraguay.

En el mismo sentido la EFS de Paraguay, fue reconocida por esos logros, a nivel latinoamericano, con la Presidencia en la Comisión de Participación Ciudadana de la Organización Latinoamericana y del Caribe (OLACEFS) entre los años 2016/2018.

Una de las maneras de incidencia ciudadana es la participación activa de grupo de ciudadanos en momentos claves en las actividades de control, promoviendo un sistema de auditorías sociales y/o veedurías ciudadanas.

Con el propósito de contribuir en la construcción de ciudadanía y de una cultura democrática, la Contraloría General de la República, a través de su Departamento de Control Ciudadano, aprobó el Reglamento de Veedurías Ciudadanas, a través de la Resolución N° 384/2008.

Es importante mencionar que, el impulso de la participación ciudadana tiene un impacto directo en la utilización de las distintas herramientas con las que cuenta la institución, entre ellas los mecanismos para el acceso a la información amparados en la Ley N° 5282/14 "De libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental".

La Dirección General de Integridad Pública y Transparencia conjuntamente con la Dirección de Gestión Anticorrupción, tienen a su cargo el cumplimiento a la Ley N° 5282/14, en ese sentido mantienen actualizado el Portal de Acceso a la Información Pública, brindando respuesta a los ciudadanos sobre sus solicitudes de acceso a la información.

En este sentido se observa que, desde el año 2019, el volumen de solicitudes de información pública ha crecido considerablemente, se recibieron un total de 344 solicitudes de la ciudadanía.

Así también, es importante señalar que la CGR ha participado en la Encuesta del Índice de Disponibilidad de Información a la Ciudadanía sobre la Gestión Institucional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (IDIGI) en la cual ha obtenido una valoración de óptimo (Puntaje Obtenido 94) y se ubicó en la posición Nro. 7 entre las Entidades de Fiscalización Superior.

También aumentó el uso de los mecanismos de consulta del Centro de Atención al Ciudadano a través de correos electrónicos, llamadas telefónicas, atención personalizada y de los formularios de satisfacción a depositar en los buzones,

los cuales posteriormente son analizados para conocer la percepción del ciudadano, lo que constituye como insumo para la Alta Gerencia, posibilitando así la implementación de la mejora continua por parte de la CGR.

Entiéndase por Consultas: Obtener información de utilidad para satisfacer necesidades o conseguir objetivos. Reclamos: Disconformidad cuando se considera que los servicios recibidos no cumplen las expectativas debido a errores o falencias de las instituciones. Sugerencias: Es algo que se propone, insinúa o sugiere. Suele emplearse como equivalente a consejo o recomendación.

La capacitación a ciudadanos sobre Control de la Gestión Pública es una de las tareas más solicitadas por la ciudadanía en general y sus organizaciones, es la posibilidad de acceder a capacitación gratuita en temas de control ciudadano.

La capacitación está orientada a desarrollar habilidades y competencias para que el ciudadano, de manera individual o colectiva, pueda ejercer vigilancia, seguimiento y evaluación a la gestión pública, al desarrollo de proyectos y a la prestación de servicios públicos. Igualmente, se han elaborado algunos módulos sectoriales encaminados a promover el control ciudadano.

Desde abril de 2018 hasta fines de 2019 se han reportado la formación de más de 500 ciudadanos y ciudadanas en temas de control ciudadano.

Una de las iniciativas de esta nueva administración en la CGR, es el desarrollo de Audiencias Públicas. En las mismas el Señor Contralor General, recibe a la ciudadanía y escucha sus inquietudes.

Asimismo, se han realizado Jornadas de Capacitación "Seguimientos de casos de corrupción pública y acceso a la información pública", conjuntamente con Organizaciones de la Sociedad Civil.

A partir de estas capacitaciones, los ciudadanos fortalecen sus conocimientos para realizar actividades de control de manera más eficaz, generando insumos fundamentales para las actividades de control.

La Contraloría también cuenta con la herramienta de Planificación Participativa. Desde el año 2018, se realiza un informe de insumos para la planificación general de auditorías de la institución, mediante una metodología que comprende herramientas de encuestas, acompañada de reuniones de trabajos y focus group.

Esta consulta se realiza a organizaciones de la sociedad civil, las que mediante la herramienta aportan su visión y perspectiva, así como sus expectativas sobre las actividades de control de la CGR.

Los resultados de dicho proceso, se exponen en un informe que es utilizado como insumo para las unidades organizacionales misionales para la definición anual de las instituciones y entidades sujetas de control.

## **2. JUSTIFICACIÓN (IMPORTANCIA)**

Desde el año 2008, el Departamento de Participación Ciudadana dependiente de la Dirección General de Relaciones Institucionales e Internacionales impulsa la promoción de políticas de participación ciudadana, mediante acciones y estrategias transversales con diversas áreas de la institución.

En los últimos años, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) han comenzado a reconocer el valor de la participación ciudadana como herramienta para ayudar a cumplir con su mandato, como lo demuestra el creciente número de iniciativas llevadas a cabo en esa área, especialmente en América Latina.

Las EFS buscan crecientemente involucrar a la ciudadanía en el proceso de fiscalización para mejorar los resultados, la pertinencia y la legitimidad de los procesos de auditoría, aumentar de esta manera, su independencia.

En la experiencia de la CGR, la participación ciudadana ha mostrado generar beneficios concretos para las EFS. En primer lugar, promueve una mayor eficiencia en su labor, en la medida en que tanto la ciudadanía como las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) pueden ayudar a identificar áreas de posible mal uso, ineficiencia o corrupción, y aportar información valiosa al proceso de auditoría e incluso colaborar en la ejecución de la fiscalización. A su vez, la participación ciudadana produce una mayor rendición de cuentas por parte de la entidad auditada dado que la ciudadanía y las OSC

pueden ejercer presión sobre los organismos legislativos y ejecutivos para adoptar y aplicar medidas correctivas, así como supervisar el seguimiento de los informes de auditoría por parte del Poder Ejecutivo y las decisiones de los Comités Parlamentarios.

En esta misma línea, la participación ciudadana contribuye a generar mayor legitimidad e independencia a la propia institución, en la medida en que la ciudadanía y otras partes interesadas, tales como los medios de comunicación, pueden actuar como usuarios y replicadores de la información producida por las EFS, lo que aumenta la audiencia y contribuye a la generación de vínculos con otros agentes que pueden beneficiarse del trabajo de las EFS. De esta manera, las EFS pueden generar lazos de confianza y aumentar la reputación de sus operaciones, fortaleciendo así su autonomía.

El Plan estratégico establece como uno de sus ejes: Fortalecer la interlocución social y el relacionamiento institucional con actores clave.

A través de las acciones encaradas en este eje, se colaborará de forma consistente en hacer efectivo el cumplimiento de otros objetivos del PE como, por ejemplo: consolidar la imagen de la institución, mejorar la rendición de cuentas y la transparencia y aumentar la cobertura de los servicios de la CGR.

Una de las herramientas clave para esa interlocución social son las Veedurías Ciudadanas, que, según la resolución vigente, son mecanismos de participación y control, mediante los cuales los ciudadanos y ciudadanas ejercen el derecho constitucional de controlar, de manera objetiva e imparcial, la administración y gestión de lo público. Su propósito es intervenir -a tiempo- en caso de encontrar irregularidades en el manejo de la gestión y administración de lo público, previniendo así actos de corrupción.

Con las veedurías, se desarrollan actividades específicas de vigilancia y control social de una manera cívica y voluntaria. Su actividad es independiente tanto de las instituciones públicas como de las influencias político partidistas o de intereses particulares.

#### **Las fases del proceso de conformación de una Veeduría Ciudadana son**

1. Información, sensibilización y capacitación.
2. Identificación del objeto de la veeduría y determinación del plazo de ejecución.
3. Elaboración del plan de veeduría.
4. Organización y formalización de la veeduría.
5. Acercamiento con las autoridades, personas o instituciones que serán objeto de la veeduría para el establecimiento de acuerdos en relación a su participación, entrega de información e implementación de las recomendaciones.
6. Ejecución de la Veeduría.
7. Socialización de resultados.
8. Seguimiento de los resultados.

En todo el mundo, con distintas regulaciones, las Veedurías Ciudadanas constituyen mecanismos de control social para el seguimiento, vigilancia y fiscalización de la gestión pública, con el objeto de conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones, previo, durante o posterior a su ejecución, así como exigir rendición de cuentas y contribuir al mejoramiento de la administración de lo público. Esta herramienta legal, genera así un vínculo más cercano entre la ciudadanía y los órganos de control del Estado.

En Colombia, la Corte advierte que las veedurías ciudadanas se inspiran en dos grandes principios: de un lado el principio democrático, que irradia transversalmente todo el ordenamiento constitucional, incluidos los mecanismos de participación ciudadana como se ha dicho a lo largo del presente análisis jurisprudencial. Por otro lado, esas organizaciones responden al principio de autonomía, no sólo en virtud de su origen privado, sino como condición para el ejercicio libre de la vigilancia ciudadana sobre la gestión pública. Entonces, las veedurías adquieren una doble dimensión, porque además de ser un

mecanismo de participación ciudadana, son la concreción del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

No basta garantizar que la toma de decisiones vinculantes esté precedida por momentos democráticos, como la elección de quienes habrán de tomar las decisiones, sino que se complementa con la oportunidad de controlar el ejercicio del poder.

En el Paraguay, la normativa ha avanzado considerablemente en favor de permitir la implementación de nuevas herramientas de participación ciudadana, obligando a las instituciones a disponer de portales en internet, publicar un mínimo de información sobre cada institución y a responder ante los pedidos de acceso a la información pública en base a un procedimiento legal claramente establecido.

Este nuevo contexto, favorable a la publicidad y la transparencia en la gestión del Estado, impone la necesidad de plantear un nuevo paradigma en esa vinculación entre sociedad civil, ciudadanos comprometidos y los organismos de control, como aliados estratégicos para la mejora continua de la gestión del Estado.

Una nueva regulación de las veedurías ciudadanas es necesaria para impulsar una herramienta de participación de la sociedad, teniendo en cuenta también la dinámica de las redes sociales y las experiencias de éxito en el uso de este tipo de herramientas, como en el caso de la EFS de Chile.

### **3. NECESIDADES IDENTIFICADAS**

- Iniciar un proceso participativo de actualización de la normativa que regula la figura de la "Veeduría ciudadana", en consideración a las nuevas leyes que promueven el acceso a la información pública y la transparencia gubernamental.
- Diseño y consolidación de herramientas y materiales para la formación ciudadana: desarrollo conceptual, metodológico y de dinámicas de formación ciudadanas para el control.
- Propulsar cursos en línea para llegar a todo el país de manera rápida y eficaz cuando los fondos presupuestarios no permitan una actividad presencial.
- Implementar mecanismos de medición periódica de la imagen institucional de la CGR a fin de evaluar la percepción ciudadana.
- Realizar talleres internos de sensibilización sobre la importancia de la participación ciudadana.

### **4. PRODUCTOS ESPERADOS**

- Una normativa actualizada que se constituya en herramienta efectiva para el impulso a las veedurías ciudadanas.
- El incremento de pedidos ciudadanos de capacitación, de denuncias, y de acceso a información pública.
- Mecanismos de participación ciudadana y de comunicación en plena coordinación y funcionamiento.
- La utilización de herramientas informáticas para la capacitación, llegando a más personas.
- Kit de herramientas de capacitación.
- Funcionarios capacitados con perspectiva de participación, como herramienta transversal de la gestión.

### **5. ACTORES INTERNOS INVOLUCRADOS**

- Departamento de Promoción de la Participación Ciudadana dependiente de la Dirección General de Relaciones Institucionales e Internacionales (líder del eje).
- Dirección General del Gabinete del Contralor General
- Dirección General de Control Gubernamental
- Dirección de Comunicación.