

2015

# Indicadores para la medición del impacto de la participación ciudadana en las EFS de la OLACEFS

Comisión Técnica de Participación Ciudadana.

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior.



Con la colaboración de:





## Créditos

---

### Coordinación general:

Contraloría General de la República de Costa Rica  
*Presidencia de la Comisión Técnica de Participación Ciudadana (CTPC)*

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

### Consultora del proyecto:

Carolina Cornejo  
Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)

### Participantes del proceso:

Contraloría General del Estado Plurianual de Bolivia  
Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil  
Contraloría General de la República de Chile  
Contraloría General de la República de Colombia  
Contraloría General de la República de Costa Rica  
Corte de Cuentas de El Salvador  
Auditoría Superior de la Federación de México  
Contraloría General de la República de Panamá  
Contraloría General de la República de Paraguay  
Contraloría General de la República del Perú  
Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado del Estado de Puerto Rico  
Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela  
Cámara de Cuentas de la República Dominicana  
Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay

### Colaboración:

Proyecto de Cooperación GIZ para el fortalecimiento de la OLACEFS

## Índice

<b>1. Presentación .....</b>	<b>5</b>
<b>2. La agenda de promoción de la vinculación ciudadana en Fiscalización en Latinoamérica .....</b>	<b>6</b>
2.1. El estado de situación de las EFS de OLACEFS en materia de participación ciudadana .....	7
2.2. El camino recorrido por la Comisión Técnica de Participación Ciudadana de la OLACEFS .....	8
<b>3. Indicadores de Impacto de la Participación Ciudadana en la Fiscalización .</b>	<b>10</b>
3.1. ¿Por qué desarrollar indicadores de impacto de la participación en la fiscalización? .....	11
3.2. ¿Qué queremos medir y cómo construir Indicadores de Impacto?.....	12
3.3. Las prácticas de participación ciudadana en la fiscalización .....	12
3.4. El impacto de las prácticas de participación ciudadana en la fiscalización.....	15
3.5. Indicadores de Impacto de la Participación ciudadana a nivel interno de la EFS .....	17
3.6. Indicadores de Impacto de la Participación ciudadana a nivel externo de la EFS .....	22
<b>4. Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>27</b>



## 1 Presentación

El presente informe es producto del trabajo impulsado por la Comisión Técnica de Participación Ciudadana de la OLACEFS, que ha propiciado la generación, discusión y validación de un conjunto básico de indicadores que permita verificar y cuantificar el impacto -o efectos- de la participación ciudadana en la fiscalización superior.

Como parte de la misión de la CTPC se encuentra el establecimiento de mecanismos e instancias de cooperación y articulación necesarias para la conceptualización y desarrollo de estrategias de participación ciudadana y control social. Ello responde al objetivo de compartir marcos conceptuales, enfoques, metodologías, instrumentos y experiencias que conduzcan al mejoramiento del control fiscal y de la administración pública de los países de la OLACEFS, de forma que se propicie la generación de capital social en las sociedades de los países miembros.

En este sentido, la propuesta base consolidada de indicadores que se esgrime en este documento pretende ser un instrumento orientador para que las EFS puedan identificar y medir las repercusiones de la implementación de prácticas de participación ciudadana en la fiscalización. Se trata de una herramienta metodológica que puede, por un lado, contribuir a que las EFS reafirmen su convicción en la senda de apertura a la sociedad civil a partir de la evidencia empírica resultante de la puesta en funcionamiento de mecanismos de participación ciudadana, y por otro lado, puede servir de modelo para que otras instituciones públicas emprendan estrategias similares en pos de mejorar la gestión pública y promover la vinculación con la sociedad civil como eje transversal a sus acciones misionales.

Vale señalar que dicha propuesta es resultado del trabajo de consultoría de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) de Argentina, así como emergente de los aportes de los representantes de las EFS de la CTPC que participaron en el Seminario-Taller "Indicadores para la medición del impacto de la participación ciudadana en las Entidades de Fiscalización Superior de la OLACEFS"<sup>1</sup>, organizado por la Contraloría General de Costa Rica (Presidencia de la CTPC de OLACEFS), que tuvo lugar en San José los días 1 y 2 de octubre de 2015.

Por último, cabe señalar que este producto no hubiese sido posible sin el apoyo del Programa OLACEFS-GIZ.

---

<sup>1</sup> Los indicadores refieren a la medición operativa de las dimensiones de un concepto, y permiten expresarlas empíricamente. Son atributos específicos cuya definición debe ser clara y precisa. En otras palabras, los indicadores miden la presencia -o no- de determinadas propiedades de un concepto.

## 2 La agenda de promoción de la vinculación ciudadana en Fiscalización en Latinoamérica

Los desarrollos normativos internacionales y regionales, así como la trayectoria que han recorrido las EFS de Latinoamérica en materia de creciente vinculación con la sociedad civil, ponen de manifiesto la existencia de algunos consensos fundamentales.

En primer lugar, destaca la importancia institucional de las EFS en el marco de sistemas republicanos como agencias de *accountability* que promueven la eficiencia, eficacia, rendición de cuentas y transparencia de la administración pública. En este marco, se reconoce ampliamente que en la realización de su misión, las EFS coadyuvan a mejorar la calidad de la democracia, fortalecer la gobernabilidad, promover el desarrollo, y contribuir al respeto y realización de derechos humanos.

Esto ha sido reafirmado tanto en declaraciones internacionales a las que adhieren las EFS (entre ellas, las Resoluciones de ONU-INTOSAI A/66/209<sup>2</sup> del año 2011 y A/69/228 de 2014<sup>3</sup>) como a través de pronunciamientos regionales, entre ellos, la Declaración de Asunción<sup>4</sup> de 2009 y la Declaración de Santiago<sup>5</sup> de diciembre de 2014.

En segundo lugar, hay un acuerdo generalizado respecto de las políticas de transparencia y rendición de cuentas como prácticas que tienen sentido tanto en el organismo auditado como en el agente auditor. Es decir, aun cuando las EFS son instituciones de rendición de cuentas horizontal (encargadas de promover la rendición de cuentas de los entes auditados), las mismas también están sujetas a principios que las llevan a transparentar su funcionamiento y rendir cuenta sobre su accionar. En efecto, la más reciente Declaración de Beijing<sup>6</sup> y las ISSAI No. 12<sup>7</sup> enfatizan que las EFS deben ser instituciones modelo y predicar con el ejemplo las buenas prácticas que pregonan, pues su credibilidad depende de si son vistas públicamente como independientes, competentes y responsables de sus operaciones y acciones.

Finalmente, hay acuerdo en que la implementación de estas políticas de transparencia y rendición de cuentas puede tener mejores resultados valiéndose de estrategias de creciente interacción con la ciudadanía y la sociedad civil organizada. Esto se advierte en diversas dimensiones (que son reivindicadas en los instrumentos internacionales y regionales a los que adhieren las EFS), como: en el desarrollo de esfuerzos integrados en la lucha contra la corrupción; en el desarrollo de procesos participativos en la fiscalización que tiendan a la maximización de la eficiencia en el control; en el posicionamiento de la entidad y aumento de la confianza pública en su gestión; en la independencia de la EFS; en la prestación efectiva de servicios y políticas públicas; entre otras.

En efecto, la percepción sobre el significativo valor de la participación ciudadana no parece generar mayores desacuerdos. Sobre un total de 16 participantes de 12 países de la región que asistieron al taller organizado por la Comisión Técnica de Participación Ciudadana de la OLACEFS en San José el 1 y 2 de octubre de 2015, y que respondieron una encuesta previa

---

<sup>2</sup> Véase ONU-INTOSAI, 2011: <http://bit.ly/1upYGqi>

<sup>3</sup> Véase ONU-INTOSAI, 2014: <http://bit.ly/1iTr8ik>

<sup>4</sup> Véase OLACEFS, 2009: <http://bit.ly/1rDdbDM>

<sup>5</sup> Véase OLACEFS, 2013: <http://bit.ly/1cJsR2V>

<sup>6</sup> Véase INTOSAI, 2013: <http://bit.ly/1Pkdlry>

<sup>7</sup> Véase INTOSAI, 2013: <http://bit.ly/1mtPDPb>

enviada por la Presidencia, la mayoría de ellos se manifestó en completo acuerdo con una serie de afirmaciones que reflejaban el valor de la participación de la ciudadanía en diferentes instancias del proceso auditor <sup>8</sup>, como se refleja en el cuadro a continuación.

### Percepción promedio sobre el valor de la participación en la fiscalización

Rango incremental del valor: 0 a 5

(En respuesta a encuesta, septiembre 2015.)

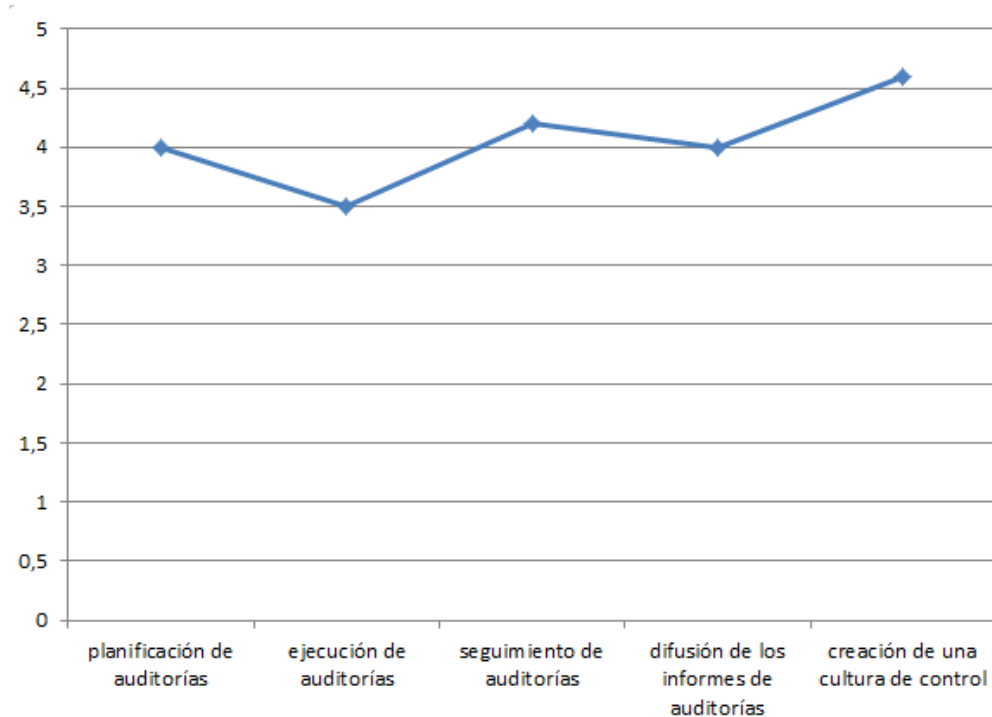


Gráfico 1

## 2.1 El estado de situación de las EFS de OLACEFS en materia de participación ciudadana

En los últimos años, los consensos normativos respecto de la importancia de la apertura de las EFS a la ciudadanía han comenzado a materializarse en una serie de prácticas innovadoras orientadas a profundizar la vinculación de las instituciones de control con la sociedad civil. Según un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de 2014<sup>9</sup>, América Latina es la región en la que las prácticas de participación se encuentran más extendidas. En la misma línea, el diagnóstico realizado por ACIJ junto a otras organizaciones de la sociedad civil (Iniciativa TPA, 2011<sup>10</sup>) da cuenta de avances sustantivos en la agenda de promoción de la participación ciudadana desde 2010 hasta la fecha:

<sup>8</sup> En la encuesta, se pidió a los participantes que respondieran una serie de preguntas que hacían énfasis en el especial valor de la participación ciudadana en la fiscalización, y que indicaran su respuesta en una escala en donde 0 representa “en total desacuerdo” y 5 “completamente de acuerdo”. Véase encuesta aquí: <http://bit.ly/1k8IVCI>

<sup>9</sup> Véase Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (2014), “Supreme Audit Institutions and Stakeholder Engagement Practices. A Stocktaking Report”: <http://bit.ly/1qFsvy5>

<sup>10</sup> Véase Iniciativa TPA (2011), “Diagnóstico de Transparencia, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas de las Entidades de Fiscalización Superior de Latinoamérica”: <http://bit.ly/UOtKvn>

Se ha incrementado el número y formato de los mecanismos de participación ciudadana así como su implementación por parte de diversas EFS (muchas de las cuales anteriormente no desarrollaban políticas de vinculación con el ciudadano).

- Se advierte un *aggiornamento* de los mecanismos de participación ciudadana vigentes. A modo de ejemplo: los portales web de las EFS se han renovado, se han inaugurado nuevos canales para la presentación de denuncias ciudadanas, se han creado mecanismos complementarios para reforzar prácticas de participación vigentes (instancias de seguimiento, devolución o *feedback* al ciudadano), etc.
- Se ha hecho evidente el creciente uso de las tecnologías de la información y comunicación (TICs) como modo de generar comunicación bidireccional con el ciudadano: páginas en Facebook, perfiles en Twitter, desarrollo de portales web basados en formatos de datos abiertos, etc.
- Se ha integrado a organizaciones de la sociedad civil como destinatarias de las estrategias de promoción de la participación ciudadana, trascendiendo el formato generalizado de vinculación con la ciudadanía en sentido amplio.
- Se han generado mecanismos de participación presencial, más allá de las estrategias de intervención ciudadana a distancia facilitadas por las redes sociales y portales web.
- Se ha evidenciado que el mandato de transparencia de las EFS ha pasado de ser un principio a convertirse en un ejercicio regular. Hoy las EFS publican sus informes, documentos normativos, estructuras institucionales, balances de gestión, e incluso materiales que facilitan la comprensión de las funciones y resultados del control (resúmenes de auditorías, videos instructivos sobre el rol de las EFS, etc.).

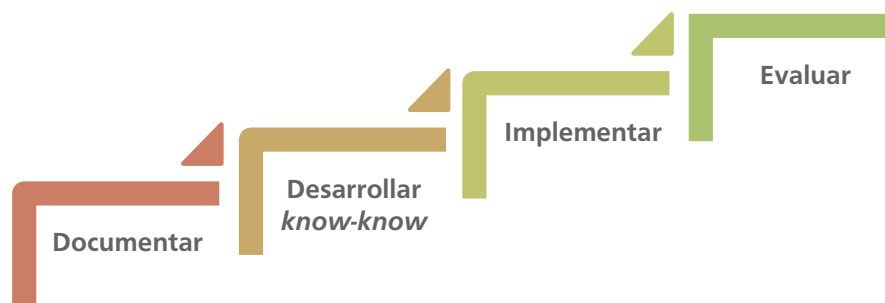
## **2.2 El camino recorrido por la Comisión Técnica de Participación Ciudadana de la OLACEFS**

Todos los avances registrados a nivel regional son indisociables de la agenda que ha impulsado la Comisión Técnica de Participación Ciudadana de la OLACEFS, con apoyo de la agencia GIZ. El camino recorrido -amparado por una estrategia de promoción del intercambio de conocimiento y experiencias entre las EFS de la Comisión así como con las EFS de la OLACEFS- da muestras de una voluntad de avanzar progresivamente para consolidar una estrategia integral de participación.

En este sentido, se advierte una curva ascendente en este camino, atravesado por cuatro hitos o estrategias fundamentales, que son las que han conducido al reciente desarrollo de indicadores de impacto de la participación ciudadana en la fiscalización:



Gráfico 2



- **Documentación y mapeo de experiencias de participación ciudadana en la fiscalización**

La CTPC ha identificado y sistematizado las buenas prácticas que han impulsado las EFS de la OLACEFS para fortalecer sus relaciones con la ciudadanía durante el período 2007-2012<sup>11</sup>. Constituye un esfuerzo inicial por adentrarse en los desarrollos vigentes en la región y trazar un primer panorama que permita analizar el grado de desarrollo de las prácticas de participación ciudadana así como identificar las experiencias individuales de cada entidad. En términos generales, se trata de responder a la pregunta: *¿Qué se ha hecho en la región en materia de participación ciudadana en la fiscalización?*

- **Desarrollo de manuales para la implementación de prácticas de participación**

En sintonía con la documentación de buenas prácticas, entre 2011 y 2012 la CTPC de OLACEFS ha buscado identificar patrones comunes y aprender de las experiencias vigentes (considerando los contextos locales) para generar recomendaciones que orienten a las EFS en la implementación de programas y proyectos destinados al fortalecimiento de las relaciones con los ciudadanos<sup>12</sup>. Se trata de aprender de lo construido, y desarrollar *know-how* que sirva de guía a otras EFS que aspiren a poner en práctica o perfeccionar sus mecanismos de vinculación con la sociedad civil. En líneas generales, se busca a responder al interrogante: *¿Cómo implementar prácticas de participación ciudadana en la fiscalización?*

- **Implementación de proyectos piloto de participación ciudadana**

A partir de lo relevado y documentado, y de los productos consolidados (estudios y manuales), entre 2013 y 2014 la CTPC ha propiciado la implementación de iniciativas piloto orientadas a generar nuevos canales de vinculación ciudadana o bien a perfeccionar estrategias vigentes de participación, con apoyo del Programa OLACEFS-GIZ.

Entre ellas, la Contraloría General de Costa Rica (Presidencia de la CTPC) ha desarrollado el proyecto "Fortalecimiento de la vinculación con la ciudadanía: hacia el mejoramiento de las capacidades en las acciones de vinculación con la

<sup>11</sup> Véase Velásquez Leal (2012), "Participación ciudadana en el control fiscal. Buenas prácticas para el fortalecimiento de las relaciones entre las EFS y la ciudadanía", Comisión Técnica de Participación Ciudadana de la OLACEFS: <http://bit.ly/19vwmnX>

<sup>12</sup> Véase Velásquez Leal (2012), "Manual de buenas prácticas para el acercamiento a la Ciudadanía", Comisión Técnica de Participación Ciudadana de la OLACEFS: <http://bit.ly/1OnewgK>

sociedad civil”<sup>13</sup>, que permitió iniciar un vínculo efectivo y sostenible con un sector de la sociedad civil costarricense, en procura de potenciar el control ciudadano como complemento de la fiscalización superior, y que también incluyó sesiones técnicas de sensibilización en la CGR con objeto de involucrar al personal de la entidad para la concientización sobre la importancia de desarrollar estrategias de promoción de la participación ciudadana.

En la misma línea, la Contraloría General de Paraguay ha implementado la iniciativa “Ciudadanía, Derechos y Control social: Hacia un abordaje temático en la implementación de estrategias de vinculación de la sociedad civil a la fiscalización pública”<sup>14</sup>. El proyecto aspiró a impulsar estrategias de articulación con organizaciones de la sociedad civil especializadas en temáticas de interés público (gestión ambiental, en este caso) a fin de que aprovechen al máximo los insumos ofrecidos por la entidad y puedan realizar aportes sustantivos para fortalecer el control fiscal en áreas clave.

En suma, el desarrollo de proyectos piloto da muestras de la voluntad y compromiso de las EFS de trascender la respuesta a los interrogantes “¿qué se ha hecho en materia de participación y cómo se ha logrado?”, para innovar en la implementación efectiva de estrategias destinadas a fortalecer la vinculación de las EFS con la sociedad civil.

- **Medición del impacto de las prácticas de participación ciudadana**

En vista del camino recorrido, la pregunta que se plantea de fondo -y que la CTPC busca responder con el presente proyecto- es: *¿Qué impacto tienen las estrategias de participación ya implementadas?* Sin duda, la evaluación es un paso fundamental para analizar si los mecanismos de vinculación ciudadana están alcanzando los objetivos que justifican su adopción, así como para proveer herramientas que contribuyan a mejorar las prácticas vigentes.

En esta instancia, el desafío que se plantea es conocer en qué medida las prácticas de participación ciudadana tienen el impacto esperado, y es por ello que en las páginas siguientes se presentará la metodología para hacerlo a partir de la construcción de indicadores que fueron identificados y trabajados por representantes de las EFS de la CTPC en el Seminario-Taller realizado en San José los días 1 y 2 de octubre.

### **3 Indicadores de Impacto de la Participación Ciudadana en la Fiscalización**

En términos estrictos, un indicador es un instrumento que provee evidencia acerca de si una determinada condición o propiedad existe, o si ciertos resultados han sido logrados o no. En

---

<sup>13</sup> Véase Contraloría General de Costa Rica, ACIJ y OLACEFS-GIZ (2014), “Fortalecimiento de la vinculación con la ciudadanía: hacia el mejoramiento de las capacidades en las acciones de vinculación con la sociedad civil”: <http://bit.ly/1MxO5hP> y <http://bit.ly/1H5xDJx>

<sup>14</sup> Véase Contraloría General de Paraguay, ACIJ y OLACEFS-GIZ (2014): “Ciudadanía, derechos y control social. Hacia un abordaje temático en la implementación de estrategias de vinculación de la sociedad civil a la fiscalización pública”: <http://bit.ly/1nvnN4D>

particular, un **indicador de impacto** provee información empírica respecto del logro de los objetivos de un programa, es decir, se trata de una señal o muestra de información empírica que está directamente relacionada con el cumplimiento de un objetivo.

*Los indicadores refieren a la medición operativa de las dimensiones de un concepto, y permiten expresarlas empíricamente. Son atributos específicos cuya definición debe ser clara y precisa. En otras palabras, los indicadores miden la presencia -o no- de determinadas propiedades de un concepto.*

Ahora bien, a fin de que los indicadores sean efectivamente aplicables deben cumplir con una serie de propiedades y ser validables. Por ello, deben contar con una *fundamentación teórica* que justifique su relevancia para medir lo que se proponen, así como con una *definición operativa* que refiera específicamente al carácter concreto y empírico que permita hacerlos medibles (de allí la importancia de que incluyan un recorte temporal y espacial).

Entre las características de los indicadores, debe contemplarse que sean: relevantes y representativos de lo que se proponen medir (garantizando que su carácter general para captar los elementos comunes de las unidades a medir no pierda de vista la especificidad de lo empíricamente medible y concreto a lo que refieren), suficientes (susceptibles de captar todas las dimensiones del fenómeno o concepto al que refieren), así como confiables y verificables (metodológicamente medibles y validables).

Todas estas propiedades serán consideradas en esta propuesta de la CTPC de la OLACEFS, que se orienta a analizar si las prácticas de participación ciudadana en la fiscalización contribuyen a alcanzar los objetivos para los cuales fueron implementadas, e identificar en concreto qué impactos generan.

### **3.1 ¿Por qué desarrollar indicadores de impacto de la participación en la fiscalización?**

Entre las cualidades y potencialidades de los indicadores, cabe destacar que son aplicables a través del tiempo y en diferentes contextos, es decir, permiten una evaluación inter-temporal e inter-espacial, así como la realización de análisis comparados entre diferentes unidades y niveles (por ejemplo, entre diferentes EFS que implementan mecanismos de participación ciudadana, o bien entre las diferentes propiedades de esas prácticas). Al respecto, los indicadores contribuyen a los objetivos de intercambio de conocimiento y experiencias entre las EFS de la región.

Asimismo, la elaboración de indicadores de impacto de la participación ciudadana en la fiscalización brinda la posibilidad de identificar tendencias, brechas y así generar herramientas para la mejora en la implementación de mecanismos de vinculación ciudadana por parte de las EFS, lo cual conlleva repercusiones directas en la gestión. En este sentido, los indicadores devienen un producto fundamental para la mejora en la rendición de cuentas, así como un modelo que puede ser aplicado por otras instituciones públicas que persigan fines similares en materia de promoción del acercamiento a la sociedad civil.

### 3.2 ¿Qué queremos medir y cómo construir Indicadores de Impacto?

La construcción de indicadores de impacto conlleva fundamentalmente el análisis del objetivo cuyo avance se desea medir. En efecto, todo indicador de impacto está asociado a uno o varios objetivo/s o propósito/s que se quiere/n medir. Son precisamente esos objetivos la base sobre la cual se implementan prácticas de participación. *¿Para qué las EFS implementan mecanismos de participación? ¿Qué resultados y efectos esperan alcanzar?*

*«Para tener sentido un indicador debe estar asociado a un objetivo: si el objetivo no está bien definido el indicador tampoco lo estará.» (CEPAL, 2009)*

El desarrollo de indicadores de impacto de la participación ciudadana en la fiscalización busca medir los efectos o repercusiones que tiene la vinculación de la ciudadanía en el control que realizan las entidades fiscalizadoras superiores. Ahora bien, de lo que se trata -en términos metodológicos- es de poner a prueba una hipótesis o presunción, que postula que:

*“La implementación de prácticas de participación ciudadana en la fiscalización genera impacto...”*

A partir de esta hipótesis inicial, es preciso desandar una serie de interrogantes:

- **¿A qué nos referimos cuando hablamos de prácticas de participación? ¿Cuáles son esas prácticas?**
- **¿Qué tipo de impacto genera la implementación de esas prácticas de participación? ¿En qué ámbitos se advierte ese impacto?**

Respondiendo estos interrogantes es que podrán captarse las dimensiones y manifestaciones específicas de las variables que comprende la hipótesis, y por tanto, construir los indicadores.

### 3.3 Las prácticas de participación ciudadana en la fiscalización

En términos estrictamente metodológicos, “la implementación de prácticas de participación ciudadana en la fiscalización” constituye la **variable independiente** o causal: se trata de aquello que se presume que genera un determinado efecto, o, en otras palabras, IMPACTO.

En el camino de elaborar y construir indicadores, es preciso establecer qué son y a qué se refieren las prácticas de participación ciudadana en la fiscalización, pues es sobre ellas que se buscará identificar el impacto producido.

En líneas generales, existe consenso en que las prácticas de participación refieren a mecanismos que aspiran a implicar a la ciudadanía y a las organizaciones de la sociedad civil en los diversos aspectos relativos a la fiscalización pública que realizan las EFS en el desarrollo de su misión institucional. Podría categorizarse a tales mecanismos en función del fin u objetivo al que se orientan, e identificar -a grandes rasgos- cómo es que tales prácticas canalizan la participación.

Una tipología de este tipo reconoce entre los objetivos de las prácticas de participación (y su consiguiente categorización), los siguientes:

- **Mejorar la planificación de auditorías:** Se trata de aquellas prácticas de participación en las que se busca implicar a la ciudadanía a través de aportes e insumos que contribuyan a perfeccionar la planificación anual de auditorías, así como la planeación de ejercicios específicos de control fiscal.
- **Mejorar el proceso de auditoría:** Se trata de aquellas prácticas de participación en las que se busca implicar a la ciudadanía a través de aportes e insumos que contribuyan a perfeccionar el desarrollo y ejecución de auditorías por parte de las EFS.
- **Crear una cultura social de control:** Se trata de aquellas prácticas de participación en las que se busca implicar a la ciudadanía en la fiscalización mediante estrategias de información, capacitación y sensibilización sobre el rol y misión de las EFS.
- **Generar apropiación de los productos del control:** Se trata de aquellas prácticas de participación en las que se busca implicar a la ciudadanía en la fiscalización mediante la provisión de información sobre los productos del control (así sean propios de la entidad como también relativos al quehacer o fiscalización sobre otras instituciones públicas) a fin de que sean asimilados, comprendidos y apropiados por los actores de la sociedad civil.
- **Fomentar la rendición de cuentas de los entes auditados:** Se trata de aquellas prácticas de participación en las que se busca implicar a la ciudadanía en la fiscalización mediante estrategias de promoción del seguimiento de las recomendaciones a los informes de auditoría que realizan las EFS, y otras acciones similares que tiendan a garantizar que -mediante la participación de la sociedad civil- los entes auditados se adecúen a las observaciones señaladas por las EFS en sus ejercicios de auditoría.

A partir de esta breve categorización, a continuación se presenta una tipología de mecanismos de participación, y la clasificación de tales prácticas<sup>15</sup> en función del objetivo al que se orientan:

---

<sup>15</sup> Las prácticas aquí mencionadas se incluyen a modo de ejemplo, pues no se trata de un abordaje exhaustivo.

### ***PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN QUE PROCURAN MEJORAR LA PLANIFICACIÓN DE AUDITORÍAS***

<b>Objetivo</b>	Mejorar la planificación de auditorías
<b>Modo en que canalizan la participación</b>	Reconociendo aportes e insumos ciudadanos en la planificación de auditorías
<b>Prácticas de participación</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Propuestas de auditoría y sugerencias de fiscalización</li><li>• Peticiones, quejas, etc. (insumo para el plan de auditoría)</li><li>• Denuncias ciudadanas</li><li>• Auditorías articuladas (fase de planeación de auditorías)</li><li>• Foros y talleres con ciudadanos especializados y organizaciones de la sociedad civil</li></ul>

### ***PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN QUE PROCURAN MEJORAR EL PROCESO DE AUDITORÍA***

<b>Objetivo</b>	Mejorar el proceso de auditoría
<b>Modo en que canalizan la participación</b>	Reconociendo aportes e insumos ciudadanos en el desarrollo y ejecución de auditorías
<b>Prácticas de participación</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Auditorías sociales y/o articuladas</li><li>• Veedurías ciudadanas/sociales</li><li>• Aportes ciudadanos de información y/o evidencia en el marco de auditorías</li><li>• Consultas ciudadanas para proveer información en el marco de auditorías</li></ul>

### ***PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN QUE PROCURAN CREAR UNA CULTURA SOCIAL DE CONTROL***

<b>Objetivo</b>	Crear una cultura social de control
<b>Modo en que canalizan la participación</b>	Informando, formando y sensibilizando a la ciudadanía sobre el rol y misión de las EFS
<b>Prácticas de participación</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Conversatorios, foros, seminarios, actividades y programas de formación sobre el control social</li><li>• Actividades lúdicas o recreativas (concursos, etc.) para niños y jóvenes para inculcar desde temprana edad valores ciudadanos (incluyendo el desarrollo de aplicaciones web y móviles)</li><li>• Actividades de control social con participación de jóvenes y adultos mayores</li><li>• Talleres y/o reuniones con organizaciones de la sociedad civil</li><li>• Acompañamiento de los procesos de veeduría ciudadana</li><li>• Campañas concretas sobre temas de corrupción, transparencia en la gestión de recursos públicos, etc.</li></ul>

## **PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN QUE PROCURAN GENERAR APROPIACIÓN DE LOS PRODUCTOS DEL CONTROL**

<b>Objetivo</b>	Generar apropiación de los productos del control
<b>Modo en que canalizan la participación</b>	Proveyendo información al ciudadano sobre los productos del control (productos propios o desarrollados en base a la información relativa a otras instituciones públicas)
<b>Prácticas de participación</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Presentación de síntesis de los informes en formatos dirigidos al ciudadano (lenguaje claro, sencillo y comprensible para el ciudadano, resultados presentados de modo esquematizado y/o audiovisual)</li><li>• Diseminación activa de informes de auditoría</li><li>• Sistemas de información pública (que produce la entidad o de otras instituciones públicas) dirigidos a la ciudadanía (ej: Observatorio de la Gestión Pública, Sistema de Presupuestos Públicos, etc.)</li><li>• Presentación pública de los resultados de auditorías (presencial y/o a través de medios de comunicación)</li></ul>

## **PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN QUE PROCURAN FOMENTAR LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS ENTES AUDITADOS**

<b>Objetivo</b>	Fomentar la rendición de cuentas de los entes auditados
<b>Modo en que canalizan la participación</b>	Promoviendo el seguimiento de recomendaciones de auditoría
<b>Prácticas de participación</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Monitoreo ciudadano sobre el cumplimiento -o no- de las recomendaciones de auditorías</li><li>• Audiencias públicas con entidades ejecutoras y ciudadanos sobre la ejecución de una política o programa específico</li><li>• Presentación pública de resultados de auditorías</li><li>• Formación del ciudadano en control social</li></ul>

Esta sistematización esquemática de las prácticas de participación constituye el primer paso para la elaboración de indicadores de impacto, pues de lo que se trata en definitiva es de: 1) identificar y definir cuáles son los efectos comunes a tales mecanismos de vinculación con la sociedad civil -de allí la importancia de explorar y categorizar el objetivo o fin al que se orientan las prácticas-; 2) identificar y medir si los objetivos o fines a los que se orientan las prácticas se han manifestado efectivamente en la experiencia misma de implementación por parte de las EFS -de allí la relevancia de construir indicadores concretos y medibles empíricamente-.

### **3.4 El impacto de las prácticas de participación ciudadana en la fiscalización**

En consideración de la hipótesis inicial de trabajo ("*La implementación de prácticas de participación ciudadana en la fiscalización genera impacto...*"), cabe preguntarse cuál es o cuáles son esos impactos, y en qué ámbitos se manifiesta/n.

En términos rigurosamente metodológicos, la “generación de impacto” constituye la **variable dependiente** de la hipótesis inicial: se trata del efecto o repercusión que se presume que genera la implementación de prácticas de participación ciudadana (la mencionada variable independiente). De ello se deriva la necesidad de identificar las dimensiones y expresiones empíricas de este impacto, pero ante todo definirlo.

Por un lado, cuando se hace referencia al IMPACTO de la participación ciudadana en la fiscalización se denotan efectos positivos y mejoras, es decir, repercusiones que tienden a la eficacia y eficiencia en el control, y al logro de objetivos que jerarquicen y posicionen la misión institucional de las EFS.

Vale señalar que los fines a los cuales se orientan las prácticas de vinculación ciudadana -sistematizadas en el apartado previo- expresan la intención de mejorar la planificación de auditorías y los procesos de fiscalización, contribuir a crear una cultura social de control, y fomentar la apropiación de los productos de la fiscalización así como la rendición de cuentas de los entes auditados. En otras palabras, los propósitos que persiguen los mecanismos de participación ciudadana en la fiscalización revelan la voluntad de fondo de las EFS de contribuir a mejorar sus procesos, imagen institucional y realización de su misión en tanto agencias de rendición de cuentas que promueven la transparencia, la buena gobernanza y el desarrollo.

A grandes rasgos, se distinguen dos ámbitos en los que repercute la implementación de mecanismos de vinculación ciudadana en la fiscalización: por un lado, a nivel interno de la entidad y en la gestión de sus procesos, y por otro lado, a nivel de externo, o en su entorno. De ello se desprenden las dimensiones en las que se advierte el impacto de la implementación de mecanismos de participación ciudadana en la fiscalización:

***DIMENSIONES DE IMPACTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN***

<b>A NIVEL INTERNO DE LA EFS</b>	1. Planificación de auditorías
	2. Resultados de la fiscalización
	3. Identidad institucional y estrategia de la EFS
	4. Demanda de participación a la EFS
<b>A NIVEL EXTERNO DE LA EFS</b>	1. Rendición de cuentas gubernamental
	2. Posicionamiento público e imagen institucional de la EFS
	3. Prestación de servicios públicos
	4. Lucha contra la corrupción y creación de una cultura de control

Al evocar el impacto de la participación ciudadana a nivel interno, hacemos referencia específica a los efectos que tiene la implementación de mecanismos de vinculación con la sociedad civil en la gestión del propio organismo, en sus procesos y productos, en su imagen institucional, y a las repercusiones que se generan a nivel de la entidad a partir de la apertura



a la ciudadanía. En términos generales, se identifican 4 ámbitos o dimensiones en los que impactan las prácticas de participación:

- **Planificación de auditorías:** se refiere al impacto de las prácticas de participación ciudadana en la gestión de la EFS en materia de planeación de auditorías anuales y ejercicios específicos de fiscalización, resultantes de incorporar aportes e insumos ciudadanos en la instancia de planificación.
- **Resultados de la fiscalización:** se refiere al impacto de las prácticas de participación ciudadana en los productos de los ejercicios de auditoría que emprende la EFS, y que resultan de haber integrado de manera directa o indirecta las visiones, sugerencias, propuestas y acciones de la sociedad civil.
- **Identidad institucional y estrategia de la EFS:** se refiere al impacto de las prácticas de participación ciudadana en la definición del perfil y estrategia institucional de la entidad respecto a la promoción de la vinculación con la sociedad civil, resultante de haber incorporado a la participación ciudadana como un eje significativo en la realización de su misión.
- **Demanda de participación a la EFS:** se refiere al impacto de las prácticas de participación ciudadana en la potencial demanda social que pueda generarse a la EFS en respuesta a la apertura de canales de apertura a la sociedad civil.

### 3.5 Indicadores de Impacto de la Participación ciudadana a nivel interno de la EFS

En línea con la metodología esbozada en las páginas previas, los indicadores refieren a la medición operativa de las dimensiones de un concepto, y permiten expresarlas empíricamente. El concepto (impacto) ya ha sido definido, y sus dimensiones identificadas (a nivel de la EFS).

Ahora bien, la construcción de indicadores de impacto requiere considerar los objetivos planteados por las prácticas de participación (**propósito o impacto esperado**), y **definir teóricamente** (en función de su relevancia) así como **empírica u operativamente** (especificando el medio de verificación) los aspectos más representativos del logro de esos propósitos. Al mismo tiempo, es fundamental acotar la dimensión temporal (en este caso, en un plazo anual) y espacial (a nivel de EFS).

La pregunta fundamental que rige la identificación y construcción de los indicadores es: "¿Qué impactos observamos a partir de la implementación de prácticas de participación ciudadana que NO se hubiesen generado de no mediar estrategias de promoción de la participación?" A menudo, suelen confundirse los impactos de la participación ciudadana con aquellos impactos más generales de la labor de fiscalización (en los que no media la implementación de mecanismos de participación). Esta distinción es fundamental para elaborar indicadores representativos de aquello que se proponen medir: las repercusiones en la fiscalización que son desencadenadas a partir de la promoción de la vinculación ciudadana al control.

A continuación se presenta la propuesta de indicadores desagregados en función de la dimensión de impacto a nivel interno a la que refieren.

## A. Dimensión PLANIFICACIÓN DE AUDITORÍAS

### IMPACTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN DE AUDITORÍAS

<b>Indicador 1</b>	<b>N° de auditorías sugeridas por ciudadanos que se integran al plan anual de auditorías (que no estaban previstas por la EFS) en el plazo de 1 año en relación al N° total de auditorías planeadas en el mismo período.</b>
<b>Propósito</b>	Se integran auditorías concretas al plan anual a propuesta de los ciudadanos (ya sea porque proponen objetos de auditoría o porque presentan evidencia en el marco de denuncias), que no habían sido contempladas inicialmente por la EFS.
<b>Fundamentación teórica</b>	Se reconoce el aporte ciudadano como insumo para la mejora en el alcance de los procesos de planificación de auditorías anuales, entendiendo que la consideración de objetos relevantes sugeridos por la sociedad civil permite a la EFS incluir programas o entes auditables que de otra forma no hubieran sido identificados.
<b>Definición operativa</b>	Consulta de balances de gestión de las áreas de la EFS encargadas de administrar la recepción de aportes ciudadanos (denuncias, propuestas, peticiones, etc.), de documentos relativos a la elaboración del plan anual, y/o entrevista al personal.
<b>Indicador 2</b>	<b>N° de investigaciones especiales que la EFS desarrolla en el plazo de 1 año en relación al N° total de denuncias, quejas y peticiones recibidas por el organismo en el mismo período.</b>
<b>Propósito</b>	Se generan investigaciones especiales a partir de la propuesta concreta de los ciudadanos (a partir de la presentación de sugerencias, denuncias, evidencia), que no estaban inicialmente previstas en la planificación desarrollada por la EFS.
<b>Fundamentación teórica</b>	Se reconoce el aporte ciudadano en tanto aporta datos de valor para identificar aspectos y objetos relevantes a auditar a fin de ser integrados en la planificación de procesos de auditoría.
<b>Definición operativa</b>	Consulta al área a cargo de recepción de denuncias y otros aportes ciudadanos en relación a la cantidad de investigaciones especiales llevadas a cabo en un año que hayan resultado de considerar insumos ciudadanos. Consulta de balances de gestión de tales áreas y/o entrevista al personal responsable.
<b>Indicador 3</b>	<b>N° de auditorías del plan anual a las que se integraron aspectos específicos de interés público para auditar a petición o propuesta de la ciudadanía (temas transversales a los diferentes objetos de auditoría1), que no estaban previstos por la EFS, en el plazo de 1 año, en relación al N° total de auditorías planeadas en el mismo período.</b>

<b>Propósito</b>	Se redefinen los alcances de los planes de auditorías incluidas en el plan anual de modo que contemplen aspectos específicos identificados por la ciudadanía.
<b>Fundamentación teórica</b>	Se reconoce el aporte ciudadano como insumo para la mejora en la calidad y alcance de los procesos de planificación de auditorías, entendiendo que los temas sugeridos por la sociedad civil pueden ser transversales a diferentes de ejercicios de auditoría y que su consideración por parte de la EFS permite incluir aspectos relevantes que de otra forma no hubieran sido contemplados.
<b>Definición operativa</b>	Consulta de balances de gestión de las dependencias encargadas de administrar la recepción de aportes ciudadanos, así como de los documentos relativos a la elaboración del plan anual, y/o entrevista al personal responsable del área.

## B. Dimensión RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

### **IMPACTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN**

<b>Indicador 1</b>	<b>Nº de hallazgos identificados en auditorías propuestas por -o con intervención de- la ciudadanía en relación al Nº total de hallazgos identificados en los ejercicios de auditoría en el plazo de 1 año.</b>
<b>Propósito</b>	Se incrementa el número de hallazgos mediante la vinculación activa de la ciudadanía en los procesos de fiscalización, lo que deriva en la maximización de la efectividad de sus productos.
<b>Fundamentación teórica</b>	La intervención ciudadana en los ejercicios de auditoría permite identificar brechas o deficiencias en la prestación de los bienes y/o servicios públicos, así como en la gestión pública, que la EFS no habría podido identificar por sí sola.
<b>Definición operativa</b>	Consulta de balances de gestión de las dependencias encargadas de administrar los mecanismos de participación ciudadana, de informes de auditoría y memorias institucionales de la EFS, y/o entrevista al personal responsable en relación a los hallazgos identificados a partir de la intervención de la ciudadanía.
<b>Indicador 2</b>	<b>Nº de auditorías propuestas por -o con intervención de- la ciudadanía que derivaron en sanciones y/o recomendaciones específicas en el plazo de 1 año, en relación al Nº total de auditorías realizadas en el mismo período.</b>
<b>Propósito</b>	Se perfecciona la efectividad de los hallazgos de auditoría mediante la intervención directa o indirecta de la ciudadanía, que se revela en la generación de recomendaciones o sanciones específicas sobre los entes auditados.

<b>Fundamentación teórica</b>	La intervención directa de la ciudadanía (como sujeto participante en el ejercicio de campo de la fiscalización) o bien indirecta (mediante la presentación de denuncias o evidencia en el marco de ejercicios concretos de auditoría) permite identificar brechas, deficiencias y/o irregularidades en la prestación de los bienes y/o servicios públicos, así como en la gestión pública, que la EFS no habría podido identificar por sí sola.
<b>Definición operativa</b>	Consulta de balances de gestión de las dependencias encargadas de administrar los mecanismos de participación ciudadana, de informes de auditoría y memorias institucionales de la EFS, y/o entrevista al personal responsable en relación a los ejercicios de fiscalización en los que intervino la ciudadanía y que resultaron en recomendaciones/sanciones concretas.

### C. Dimensión IDENTIDAD INSTITUCIONAL Y ESTRATEGIA DE LA EFS

#### **IMPACTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA IDENTIDAD INSTITUCIONAL Y ESTRATEGIA**

<b>Indicador 1</b>	<b>Nº de productos institucionales incorporados en el Plan Estratégico Institucional (o plan de acción anual de la EFS) relacionados con la promoción de la participación ciudadana en el control fiscal, en el plazo de 1 año.</b>
<b>Propósito</b>	Se integra progresivamente a la promoción de la participación ciudadana como componente estratégico de la planificación institucional de la entidad, jerarquizando de ese modo un perfil de apertura a la sociedad civil.
<b>Fundamentación teórica</b>	Se reconoce a la ciudadanía como aliada estratégica para la fiscalización, y la promoción de mecanismos de apertura y estrategias de creciente acercamiento a la ciudadanía se traduce en su incorporación entre los productos del PEI u planificación institucional.
<b>Definición operativa</b>	Consulta del Plan Estratégico Institucional, informes de evaluación del POA, documentos de planificación institucional, así como balances de gestión y memorias institucionales de la EFS, y/o entrevista al personal responsable en relación a los productos incorporados al PEI vinculados a la promoción de la participación ciudadana.
<b>Indicador 2</b>	<b>Monto de recursos asignados en el presupuesto de la EFS para la promoción de estrategias y mecanismos de participación ciudadana, en el plazo de 1 año.</b>
<b>Propósito</b>	Se asignan recursos financieros específicos de la EFS integrados en su presupuesto anual, tanto para la gestión de mecanismos de participación como para el personal destinado a administrarlos.

<b>Fundamentación teórica</b>	La alta gerencia de la EFS reconoce la importancia institucional de la participación ciudadana, y la jerarquiza como componente de su accionar misional al asignar recursos específicos del presupuesto para propiciar tales estrategias.
<b>Definición operativa</b>	Consulta del presupuesto anual de la EFS en relación a los recursos financieros asignados a la promoción de estrategias de participación ciudadana (infraestructura obtenida, salarios del personal a cargo de propiciar mecanismos de participación, recursos financieros destinados a la ejecución de proyectos o productos de vinculación con la ciudadanía), de balances de gestión, y/o entrevista al personal responsable.
<b>Indicador 3</b>	<b>N° de funcionarios de la EFS que manifiestan conocimiento sobre la estrategia de promoción de la participación ciudadana en relación al N° total de funcionarios de la entidad, en el plazo de un año.</b>
<b>Propósito</b>	Se informa y sensibiliza al personal de la entidad sobre la estrategia institucional de promoción de la participación ciudadana en la fiscalización.
<b>Fundamentación teórica</b>	Se reconoce que la sensibilización de todo el personal de la EFS respecto de la promoción de una estrategia institucional de participación ciudadana es un componente clave de una transformación cultural orientada a generar consensos internos respecto de la importancia de la vinculación con la sociedad civil.
<b>Definición operativa</b>	Realización de encuestas Internas a todo el personal de la entidad en relación al conocimiento que posee respecto de la estrategia de promoción de la participación ciudadana de la EFS.

#### D. Dimensión DEMANDA DE PARTICIPACIÓN A LA EFS

##### **IMPACTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEMANDA DE PARTICIPACIÓN A LA EFS**

<b>Indicador 1</b>	<b>N° de denuncias (y/o propuestas o sugerencias de fiscalización<sup>2</sup>) recibidas por la EFS en el plazo de 1 año, en relación al N° registrado en el año previo.</b>
<b>Propósito</b>	Se incrementa potencialmente la cantidad de denuncias ciudadanas (o bien sugerencias o propuestas de fiscalización) que recibe la EFS año a año a partir de la apertura de canales de participación.
<b>Fundamentación teórica</b>	La implementación de estrategias de apertura y promoción de la participación ciudadana por parte de la EFS puede generar una mayor disposición y demanda de la ciudadanía para que sus aportes sean canalizados por la entidad, lo cual también es exponente de la tendencia al creciente empoderamiento de los ciudadanos respecto a sus derechos y rol en materia de control social.

**Definición operativa** Consulta de balances de gestión de las dependencias encargadas de administrar la recepción de aportes ciudadanos (denuncias, propuestas, sugerencias de fiscalización), y/o entrevista al personal responsable del área.

**Indicador 2** **N° de solicitudes de información (o consultas de información) recibidas por la EFS en el plazo de 1 año, en relación al N° registrado en el año previo.**

**Propósito** Se incrementa potencialmente la cantidad de consultas y solicitudes de información por parte de la ciudadanía que recibe la EFS año a año a partir de la apertura de canales de comunicación y participación.

**Fundamentación teórica** La implementación de estrategias de apertura y vinculación con la ciudadanía por parte de la EFS puede generar una mayor disposición y demanda de la ciudadanía para que sus consultas y solicitudes de información sean respondidas por la entidad, lo cual también resulta exponente de la tendencia al creciente empoderamiento de los ciudadanos respecto a sus derechos -en particular, en materia de acceso a la información- y rol en materia de control social.

**Definición operativa** Consulta de balances de gestión de las dependencias encargadas de administrar la recepción de solicitudes de acceso a información y/o consultas ciudadanas, y/o entrevista al personal responsable del área.

**Indicador 3** **N° de solicitudes de apoyo y capacitación de ciudadanos y/u organizaciones de la sociedad civil recibidas por la EFS en el plazo de 1 año, en relación al N° registrado en el año previo.**

**Propósito** Se incrementa potencialmente la cantidad de solicitudes de apoyo en la formación y ejercicio del control social y/o articulado dirigidas a la EFS por parte de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil, año tras año, a partir de la apertura institucional de canales de participación y capacitación.

**Fundamentación teórica** La implementación de estrategias de apertura y promoción de la participación ciudadana por parte de la EFS puede generar una mayor disposición y demanda de la ciudadanía para involucrarse en ejercicios de control social o articulado, así como para que la entidad provea instrumentos y herramientas de formación y capacitación en materia de fiscalización.

**Definición operativa** Consulta de balances de gestión de las dependencias encargadas de administrar los mecanismos de participación ciudadana, y/o entrevista al personal responsable del área.

### 3.6 Indicadores de Impacto de la Participación ciudadana a nivel externo de la EFS

Al evocar el impacto de la participación ciudadana a nivel externo, hacemos referencia específica a los efectos que tiene la implementación de mecanismos de vinculación con la sociedad civil en el entorno, y que expresan el logro de resultados que la EFS se propone en

la realización de su misión institucional. En términos generales, se identifican 4 ámbitos o dimensiones en los que impactan las prácticas de participación:

- **Rendición de cuentas gubernamental:** se refiere al impacto de las prácticas de participación ciudadana en la gestión de los entes auditados en tanto rindan cuentas de su accionar, resultante de la intervención directa o indirecta de la ciudadanía en la fiscalización.
- **Posicionamiento público e imagen institucional de la EFS en materia de participación ciudadana:** se refiere al impacto de las prácticas de participación en el perfil que adquiere la EFS en el debate público y en su posicionamiento a nivel nacional y/o regional o internacional, y que resulta de haber propiciado estrategias y mecanismos de vinculación con la sociedad civil.
- **Prestación de servicios públicos:** se refiere al impacto de las prácticas de participación ciudadana en la mejora en la prestación de servicios y bienes públicos que son objeto de fiscalización de la EFS, resultante de haber incorporado estrategias de promoción de la vinculación con la sociedad civil.
- **Lucha contra la corrupción:** se refiere al impacto de las prácticas de participación ciudadana en la realización de la misión institucional de la EFS en materia de esfuerzos anticorrupción y fomento de una cultura de la transparencia.

La metodología para la elaboración de los indicadores de impacto de la participación ciudadana en el entorno sigue los mismos principios y pasos esbozados en las páginas previas, y busca responder al interrogante: “¿Qué impactos observamos en el entorno de la EFS a partir de la implementación de prácticas de participación ciudadana que NO se hubiesen generado de no mediar estrategias de promoción de la participación?”

Es de notar que la identificación de indicadores de impacto de la participación en el entorno no es fácilmente asequible, y ello responde a dos factores. Por un lado, la construcción de indicadores de impacto se deriva de los objetivos o propósitos que persiguen las prácticas de participación, y no hay información disponible que identifique qué repercusiones concretas se proyectan en el entorno como consecuencia directa de la promoción de la vinculación ciudadana por parte de las EFS. Por otro lado, a menudo es difícil captar qué efectos que genera la participación en el entorno que se hayan derivado indisolublemente de las estrategias fomentadas por las EFS; en otras palabras, los cambios a nivel externo pueden responder a otros factores que no están ligados a las acciones y esfuerzos de las entidades en propiciar mecanismos de interacción con la ciudadanía.

En función de las dificultades que se plantean para identificar este tipo de indicadores, los mismos serán –en líneas generales– de carácter cualitativo más que cuantitativo, sin por ello afectar la rigurosidad metodológica y la validez de los mismos.

Nuevamente, en consideración de las dimensiones presentadas y desagregas a continuación, se presentarán los indicadores, su propósito, fundamentación teórica y definición operativa.

## A. Dimensión RENDICIÓN DE CUENTAS GUBERNAMENTAL

### IMPACTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS GUBERNAMENTAL

<b>Indicador 1</b>	<b>Existencia de una o más experiencia/s que denoten que -a instancias de las estrategias de vinculación con la sociedad civil que propicia la EFS- la demanda ciudadana de transparencia y rendición de cuentas a los organismos públicos que son objeto de fiscalización resultó en la publicación de información o en la implementación efectiva de las recomendaciones u observaciones expresadas por la EFS, en el plazo de un año.</b>
<b>Propósito</b>	Se evidencia respuesta a la demanda ciudadana por parte de los organismos públicos fiscalizados por la EFS en pos de transparentar su funcionamiento, brindar información y dar cumplimiento a las observaciones, recomendaciones y/o sanciones expresadas como resultado de los ejercicios de fiscalización.
<b>Fundamentación teórica</b>	La implementación de estrategias de apertura y promoción de la participación ciudadana por parte de la EFS puede generar una mayor disposición y demanda efectiva de la ciudadanía a instituciones y organismos públicos objeto de fiscalización para que transparenten su funcionamiento, rindan cuentas e implementen las recomendaciones u observaciones manifestadas por la entidad en sus informes de auditoría.
<b>Definición operativa</b>	Consulta de balances de gestión, memorias institucionales, y/o entrevista al personal responsable de administrar los mecanismos de participación ciudadana.

## B. Dimensión POSICIONAMIENTO PÚBLICO E IMAGEN INSTITUCIONAL DE LA EFS

### IMPACTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL POSICIONAMIENTO E IMAGEN DE LA EFS

<b>Indicador 1</b>	<b>N° de invitaciones dirigidas a la EFS para participar en carácter de expositor en eventos relacionados con la discusión y promoción de la participación ciudadana en la gestión pública, en el plazo de un año, en relación al N° de convocatorias similares cursadas en el año previo.</b>
<b>Propósito</b>	Se incrementa anualmente la convocatoria a la EFS a participar en carácter de expositor en eventos nacionales, regionales y/o internacionales, a efectos de compartir experiencias u opiniones en materia de promoción de la participación ciudadana en la gestión pública.



<b>Fundamentación teórica</b>	Se reconoce que la convocatoria a la EFS a participar en carácter de expositor, a efectos de compartir experiencias u opiniones sobre participación ciudadana, refleja un mejor posicionamiento público y/o imagen institucional, y la instala como referente en el debate público sobre la materia.
<b>Definición operativa</b>	Consulta al personal del área responsable de administrar mecanismos de participación ciudadana, y del área institucional y de relaciones públicas, en relación a las invitaciones recibidas por la EFS a lo largo de un año para que un representante disertar en eventos ligados a la participación ciudadana en la gestión pública.
<b>Indicador 2</b>	<b>N° de apariciones o menciones de la EFS en medios de comunicación (radio, periódico, televisión, portales de noticias) en referencia a la promoción de iniciativas vinculadas a promoción de la participación ciudadana en la gestión pública, en el plazo de un año, en relación al N° de apariciones registradas en el año previo.</b>
<b>Propósito</b>	Se incrementan anualmente las menciones y apariciones de la EFS en medios de comunicación que hacen referencia a las estrategias de participación ciudadana que propicia la entidad.
<b>Fundamentación teórica</b>	Se reconoce que las menciones y apariciones de la EFS en medios, en referencia a la implementación de estrategias de participación ciudadana, son señales de un mayor alcance y mejor posicionamiento público de la entidad, lo cual resulta en la generación de una sólida imagen de la institución en materia de participación en la gestión pública.
<b>Definición operativa</b>	Relevación de la cantidad anual de menciones y apariciones de la EFS en medios (radio, periódico, televisión, portales de noticias) en referencia a la promoción de estrategias de participación ciudadana, y/o consulta al personal del área de prensa y comunicación.

### C. Dimensión PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

#### **IMPACTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS**

<b>Indicador 1</b>	<b>Existencia de una o más experiencia/s que denoten que -a instancias de la participación ciudadana en la fiscalización, mediante los mecanismos puestos a disposición por la EFS- se aseguró o perfeccionó la prestación de uno o más servicios públicos, en el plazo de un año.</b>
<b>Propósito</b>	Anualmente se mejora o garantiza la prestación efectiva de servicios públicos que son fiscalizados por la EFS, a instancias de la demanda ciudadana canalizada o facilitada a través de los mecanismos, insumos y productos que la entidad pone a disposición.

<b>Fundamentación teórica</b>	Al constituir el ciudadano el destinatario principal de las políticas y servicios públicos que son fiscalizados por la EFS, y al estar en contacto directo (y diario) con el modo en que los mismos operan, deviene un aliado para conocer las deficiencias o brechas respecto de la efectiva prestación de los servicios y demandar su mejora, ya sea de modo colaborativo con la EFS o bien utilizando los insumos y productos que la misma ofrece.
<b>Definición operativa</b>	Consulta al personal responsable de la promoción de estrategias de participación en relación a las experiencias que denoten que el involucramiento de la ciudadanía derivó en mejoras en la prestación efectiva de servicios públicos.

#### D. Dimensión LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

##### **IMPACTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

<b>Indicador 1</b>	<b>Valor de las recuperaciones de recursos públicos que fueron posibilitadas mediante acciones de fiscalización que comprendieron aportes ciudadanos (ya sea en la planificación como en el ejercicio mismo o posterior a la auditoría) en el plazo de un año, en relación al valor registrado el año previo.</b>
<b>Propósito</b>	Anualmente se incrementa el valor financiero de las recuperaciones de activos públicos merced a la coordinación de esfuerzos entre la EFS y la ciudadanía en la lucha anticorrupción.
<b>Fundamentación teórica</b>	Se reconoce que la participación ciudadana en la fiscalización contribuye a detectar irregularidades o malversación en la gestión de fondos públicos así como a generar demanda para que los entes y funcionarios públicos actúen con ética y probidad. Por consiguiente, el ciudadano deviene aliado de la EFS para articular esfuerzos en pos de la transparencia en la gestión de los recursos públicos.
<b>Definición operativa</b>	Consulta de balances de gestión, memorias institucionales, y/o entrevista al personal responsable de la promoción de estrategias de participación en relación a las experiencias que denoten recuperación de activos a partir de esfuerzos coordinados con la EFS en materia anticorrupción y montos a los que ascienden.

## 4 Conclusiones y recomendaciones

La propuesta de indicadores resultante de este documento aspira a ser un instrumento orientador para aquellas EFS que procuren medir el impacto que genera -a nivel interno y en el entorno- la implementación de prácticas de participación ciudadana en la fiscalización. Si bien tales indicadores han sido validados por los representantes de la Comisión Técnica de Participación Ciudadana de la OLACEFS que asistieron al Seminario-Taller organizado por la Presidencia (Contraloría General de Costa Rica) los días 1 y 2 de octubre en San José, no constituyen un producto acabado que recoja todas las muestras de impacto que puede tener la promoción de estrategias de vinculación con la sociedad civil. Más bien, se trata de una herramienta metodológica que puede contribuir a que las EFS doten de un renovado sentido los pasos recorridos en firme en materia de apertura y participación, y que a la vez sirva de guía para que otras instituciones públicas emprendan estrategias similares en pos de mejorar la gestión pública, promover la rendición de cuentas y fomentar así la buena gobernanza.

A modo de hoja de ruta, y en función de las impresiones recogidas en el Seminario-Taller de construcción de indicadores, vale la pena hacer extensiva una serie de recomendaciones.

En primer lugar, se debe considerar la premisa fundamental de que la medición de impacto supone una identificación previa de propósitos u objetivos. En tanto tales fines estén claramente definidos -de manera concreta, precisa y empírica-, identificar los indicadores de impacto no resultará una tarea difícil, pues se derivan necesariamente de las metas a las que se orientan las estrategias de promoción de la participación ciudadana. Se trata, ante todo, de responder al interrogante: “¿Para qué implementamos mecanismos de vinculación con la sociedad civil?” No obstante, en líneas generales no hay información disponible que identifique qué repercusiones concretas se proyectan como consecuencia de la promoción de la participación ciudadana por parte de las EFS, y ello se advierte principalmente en relación al impacto esperado de las prácticas de participación a nivel externo o del entorno. Sin duda, se trata de un desafío extensivo a todas las EFS, que trasciende el ámbito de la OLACEFS, pues aun cuando existen declaraciones internacionales que reivindican las contribuciones que puede hacer la participación ciudadana al fortalecimiento de la independencia y credibilidad de la entidad, a la lucha anticorrupción e incluso al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, no hay evidencia empírica que indique cómo medir esos aportes. En todo caso, y a efectos prácticos, se sugiere integrar en la planificación de políticas y programas de participación ciudadana de las EFS, metas concretas y verificables a lo largo del tiempo en relación a los resultados esperados. En términos teóricos, quizás convenga reemplazar el concepto “impacto” por “indicadores de resultados”.

En segundo lugar, surge de la validación de los indicadores construidos el imperativo de generar información y herramientas para medirlos efectivamente. A saber, si bien los indicadores a priori cumplen con las características y criterios que los hacen empíricamente válidos (son relevantes, representativos de aquello que denotan, acotados espacial y temporalmente, y susceptibles de aplicarse a diferentes unidades o EFS), la medición de los mismos puede conllevar dificultades en vista de que se requiere la sistematización de información en relación a la gestión de los mecanismos de participación por parte de las EFS, como la construcción de herramientas para recolectar esa información que muchas veces se encuentra dispersa (información que sólo conocen los funcionarios de las áreas encargadas de la implementación de estrategias de participación, y que en el mejor de los casos se presenta aisladamente en informes de gestión y memorias institucionales). Aun así, esta

propuesta de indicadores pretende servir de guía e incentivo para el desarrollo de tales instrumentos y para el relevamiento de la información necesaria para demostrar los impactos valiosos que genera la participación ciudadana tanto en la gestión, procesos e imagen de la entidad, como en su entorno. En efecto, la propuesta planteada requiere de la aplicación de un plan piloto que permita poner a prueba los indicadores construidos como una primera línea básica, a fin de comprobar en la práctica su efectividad y lograr además generar un punto de partida (línea base) a partir de la cual se puedan ir visualizando la trayectoria de los resultados obtenidos.

En tercer lugar, se advierte que a un ritmo acelerado se han venido implementando prácticas de participación ciudadana en el control fiscal, muchas de las cuales tiene efectos que a menudo pasan desapercibidos. Aun cuando se planifiquen estrategias de participación, sus repercusiones pueden diferir respecto de las metas inicialmente planteadas sin que ello implique retrocesos o impactos negativos. Muy al contrario, suele suceder que se presenten pequeñas señales que den cuenta de repercusiones positivas no proyectadas en un principio. Por ejemplo, que en la implementación de un taller con organizaciones de la sociedad civil se identifique a una aliada que ulteriormente contacte a la entidad para involucrarla en una actividad de control social, o que en la realización de una actividad de capacitación a grupos organizados en relación al uso de los sistemas de información presupuestaria que ofrece la entidad se identifiquen desvíos de fondos por parte de ciudadanos participantes, y que ello derive en rectificaciones por parte de entes sujetos a fiscalización. Estos ejemplos no son azarosos, sino que han ocurrido a partir del trabajo colaborativo de algunas EFS de la OLACEFS con la ciudadanía. Por ello, se recomienda documentar estas experiencias, socializarlas y emplearlas como referencia ineludible para la identificación de dimensiones de impacto de la vinculación con la sociedad civil. En efecto, la generación de información cualitativa en relación a las repercusiones de la participación en la fiscalización redundan en beneficios, tanto para generar indicadores que permitan medir el impacto, como para propiciar el intercambio regional de conocimiento y lecciones aprendidas entre las EFS de la OLACEFS para la promoción de estrategias de participación efectivas.

Por último, vale señalar que la propuesta de indicadores de impacto ameritaría ser complementada con indicadores que midan el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana, o en otras palabras, su calidad. Ello supone asegurarse de que las prácticas de participación estén maximizando su potencial, es decir, que operen de manera efectiva a fin de generar el impacto esperable. A modo de ejemplo, existe consenso en que el acceso a información clara, relevante y útil (en términos generales, la transparencia) es precondition para una participación efectiva. Por ello, una dimensión para evaluar la calidad de las prácticas de vinculación con la ciudadanía sería contemplar la publicidad de información por parte de las EFS sobre los mecanismos de participación, expresada en diferentes indicadores. A saber: 1. Publicidad de información sobre cómo participar (es decir, publicación de información que especifique cómo se admite y canaliza la participación, si es a través de denuncias, propuestas, participación directa en el campo en el marco de ejercicios de auditoría, etc.); 2. Publicidad de información sobre la normativa en la que se enmarca el funcionamiento del mecanismo (existencia de algún reglamento, referencia al plan estratégico institucional, etc.); 3. Publicidad de los plazos para participar (en donde se destaque si se admite la participación continua, o bien la misma debe enmarcarse en periodos específicos); 4. Publicidad de información sobre el público destinatario (especificando si cualquier ciudadano puede involucrarse, o se trata de iniciativas dirigidas a una audiencia específica, como por ejemplo organizaciones de la sociedad civil que trabajan una temática en particular);

5. Publicidad de información sobre el curso de acción emprendido a partir del aporte ciudadano (por ejemplo, existencia de un código de seguimiento de una denuncia, propuesta o pedido de acceso a información). Otra dimensión de calidad de las prácticas de vinculación ciudadana podría referirse a disponibilidad de canales de participación, en donde los indicadores puedan captar las diversas vías a través de las cuales participar (de modo presencial, mediante un portal web, por correo electrónico o postal, mediante redes sociales, etc.) Se trata, en todos los casos, de indicadores que pueden dar cuenta de si se están realizando todas las acciones posibles para promover la apropiación de los mecanismos de participación por parte de la ciudadanía. A diferencia de los indicadores de impacto propuestos en este documento, los indicadores de calidad no pretenden medir los efectos o resultados de la participación ciudadana en la fiscalización superior, sino que evalúan cómo funcionan los mecanismos para fomentar el involucramiento de la sociedad civil. Son un complemento valioso de los indicadores de impacto en la medida en que, si se asegura que las prácticas de participación desarrollen todo su potencial para llegar verdaderamente al ciudadano, entonces habrá más posibilidades de que generen los efectos esperados merced a su implementación por parte de las entidades fiscalizadoras superiores.

A modo de conclusión, la elaboración y construcción de indicadores de impacto representa un avance significativo en la agenda de la Comisión Técnica de Participación Ciudadana de la OLACEFS, que ha recorrido un camino progresivo y dado pasos en firme en la promoción de la participación ciudadana así como en el intercambio de experiencias. En este sentido, se pretende que la presente propuesta contribuya a resignificar y fortalecer las estrategias de vinculación de las EFS con la sociedad civil, y a reafirmar la convicción sobre el aporte sustantivo que pueden hacer las entidades, no sólo a nivel interno de sus operaciones y productos, sino también en su entorno, para así fortalecer la rendición de cuentas, propiciar la mejora en la gestión pública y la calidad democrática de las instituciones.



Con la colaboración de:

