

Trabajo especialmente preparado para OLACEFS

ENTIDADES DE FISCALIZACION SUPERIOR Y PARTICIPACION CIUDADANA

Reflexiones para una agenda de colaboración

ENRIQUE PERUZZOTTI
Buenos Aires, diciembre de 2010

**Enrique Peruzzotti (Ph. D en sociología, New School for Social Research)
Es profesor de la Universidad Torcuato Di Tella e investigador independiente del CONICET en Argentina, y 2010 Fellow de la John Simon Guggenheim Memorial Foundation.**

Índice

I. INTRODUCCION

II. LAS DIFERENTES FORMAS DE RENDICION DE CUENTAS Y SUS INTERRELACIONES

III. LOS DIVERSOS SIGNIFICADOS DEL CONCEPTO DE PARTICIPACION CIUDADANA

IV. APORTES DE LA PARTICIPACION CIUDADANA A LAS ACTIVIDADES DE FISCALIZACION DE LAS EFS

a) Políticas de transparencia y de acceso a la información

b) Mejoramiento del Proceso de Selección de Casos a Fiscalizar.

c) Organización de Sistemas Mixtos de Fiscalización

V. CONCLUSIONES

Beneficios de las Estrategias de Societalización de los Mecanismos Horizontales

I. INTRODUCCION

En los últimos años la región ha sido testigo del surgimiento de una nueva sensibilidad ciudadana sobre temas de rendición de cuentas. Dicha sensibilidad se traduce en una variedad de iniciativas ciudadanas organizadas alrededor de demandas de rendición de cuentas puntuales, en el establecimiento de ONG que desarrollan programas específicos dedicados a el control de la corrupción o la fiscalización de diversos aspectos de accionar gubernamental (que van desde la ejecución de presupuestos al control del accionar policial). Esta preocupación de la sociedad civil por la rendición de cuentas ha despertado el interés de muchos ciudadanos por conocer acerca del funcionamiento de los mecanismos estatales de rendición de cuentas. Asimismo, se observa la aparición de reclamos puntuales dirigidos a diferentes agencias de fiscalización.

De manera similar a lo que ocurrió con el Poder Judicial en los años iniciales de democracia, donde su nuevo protagonismo estuvo acompañado por un proceso de movilización legal por parte de individuos y/o actores colectivos que veían en los jueces un importante aliado a la hora de proteger sus derechos y de denunciar el trato que recibían por parte de funcionarios del Estado, las EFS están comenzando a convocar a significativos sectores de la sociedad. Luego de décadas en que la preocupación acerca de las mismas sólo movilizaba a un reducido núcleo de funcionarios y expertos, hoy su tarea comienza a ser reconocida por crecientes grupos de la sociedad civil. Lo último ha llevado a la aparición de diversas iniciativas ciudadanas que buscan conocer mejor el trabajo que realizan las mismas y elaborar estrategias de cooperación con Auditorías, Contralorías, Sindicaturas, Fiscalías, Defensorías, Oficinas Anticorrupción, etc. Las EFS también han comenzado a atraer la atención de *think tanks* y de instituciones académicas, que gradualmente comienzan a incluir a las actividades de las EFS en su agenda de investigación¹. Este

¹ Esto representa una tendencia alentadora que permitirá desarrollar un conocimiento más exhaustivo de la compleja red de instituciones horizontales que integran el sistema estatal de rendición de cuentas. De todos modos, el análisis y reflexión sobre las EFS se encuentra aun muy

novedoso escenario presenta una oportunidad única para las EFS, las cuales pueden encontrar en la sociedad civil un crucial aliado para el logro de sus metas y objetivos.

OLACEFS ha seguido atentamente dicho proceso y reconocido en varios de sus documentos la importancia que tiene para las EFS el desarrollar estrategias de colaboración con la ciudadanía. La *Declaración de Asunción. Principios de Rendición de Cuentas* que fuera aprobada por aclamación por parte de los delegados que asistieron a la XIX Asamblea Anual de OLACEFS señala como uno de los principios rectores que deben guiar el accionar de las EFS en su tarea de promover un adecuado ejercicio de fiscalización la cuestión de la participación ciudadana. El principio número 6 sobre participación ciudadana de dicha declaración de principios convoca a las EFS de América Latina a fortalecer "...sus estrategias, nexos y mecanismos de interacción con la sociedad civil, en procura de involucrarlos eficazmente en los sistemas de rendición de cuentas que están en construcción en la región...²"

El presente documento pretende ser un aporte a dichos objetivos: presenta un marco conceptual acerca de los beneficios que traen aparejados la articulación entre diferentes tipos de mecanismos de rendición de cuentas, y más específicamente de cómo una estrategia de articulación entre las actividades de las EFS con iniciativas de participación

rezagado con respecto al de otros actores institucionales que forman parte de la temática de rendición de cuentas: existen observatorios y centros de estudios especializados en temas legislativos, en el poder judicial, acerca de la institución presidencial así como una copiosa literatura académica sobre dichas instituciones. Existe una incipiente producción de estudios de puntuales enfocados sobre agencias específicas, por ejemplo sobre las defensorías del pueblo o las auditorías. Pero existe aún un campo consolidado de trabajo con la capacidad de generar estudios, propuestas y reflexiones serias y sistemáticas sobre las EFS. Es necesario impulsar un proceso de reflexión amplio, sistemático y comparativo que vaya más allá de un análisis puntual y focalizado en un solo actor, país o coyuntura, y que –combinando los métodos de la política comparada con una orientación a la práctica y acción profesional de las mismas-- genere estudios de alta calidad científica desde una visión amplia y regional que sirva para trazar líneas de acción y de apoyo a las autoridades de las EFS. Es de esperar que el interés que están comenzando a suscitar las EFS en diversos sectores sociales permita comenzar a subsanar dicho déficit de investigación académica.

² OLACEFS, *Declaración de Asunción. Principios de Rendición de Cuentas*, San José de Costa Rica, Publicaciones de la Contraloría General de la República, junio de 2010.

ciudadana puede avanzar la agenda de buena gobernabilidad en el continente. ¿Que entendemos por participación ciudadana? Como veremos en la sección II, el término participación ciudadana puede ser utilizado de diferentes formas. La participación cívica no tiene una acepción unívoca sino que puede ser pensada de maneras muy diferentes. Es por eso que una sección de este trabajo se centra en analizar las diversas actividades y actores que encierra el término de participación cívica y llama a las EFS a pensar estrategias que estén dirigidas a un universo amplio de actores sociales dado que de esa manera podrán beneficiarse de una diversidad de insumos que --de limitar su colaboración a un solo tipo de actor o de organización-- no estarían disponibles. Finalmente, se analizan distintos tipos de beneficios que la incorporación de mecanismos de participación ciudadana puede generar a la tarea de fiscalización de las EFS.

II. LAS DIFERENTES FORMAS DE ACCOUNTABILITIES Y SUS INTERRELACIONES

El debate sobre las diversas formas de la rendición de cuentas y de cómo los diversos mecanismos pueden articularse entre sí ha sido uno de los temas más relevantes de la discusión académica y pública de los últimos años en América Latina. El rico debate que ha generado es muestra de una nueva sensibilidad política y ciudadana con respecto a la rendición de cuentas, la cual es vista por grandes sectores de la sociedad como una pieza central que hace al buen funcionamiento de las instituciones democráticas. No es intención de esta sección realizar un análisis detallado de dicho debate³ sino simplemente concentrarnos en un punto muy específico del mismo: aquel que hace a la colaboración de agentes estatales y ciudadanos en las tareas de fiscalización.

³ He analizado detalladamente dicha discusión en dos documentos anteriores: Enrique Peruzzotti, “Marco Conceptual de la Rendición de Cuentas,” ponencia preparada para la reunión de OLACEFS realizada en la Auditoría General de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 28 y 29 de agosto de 2008 y “Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana y Agencias de Control en América Latina” ponencia preparada para la XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS, Santo Domingo, República Dominicana, 1 al 6 de octubre de 2007.

Los trabajos de Guillermo O'Donnell sobre las diversas formas de la rendición de cuentas fueron fundamentales a la hora de organizar y establecer el marco conceptual para analizar las diversas formas que asume el ejercicio de la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas. En su opinión existen dos grandes tipos de mecanismos de rendición de cuentas: verticales y horizontales. La distinción entre formas verticales y horizontales de accountability se organiza alrededor de una metáfora espacial. Según el autor, la rendición de cuentas se puede ejercitar en dos direcciones: en una dirección vertical que indica la acción de un controlador externo (la sociedad civil, la prensa o el electorado) sobre el estado, y el accionar horizontal de un complejo sistema de controles inter-estatales. En el eje vertical, la rendición de cuentas es impulsada por actores externos al estado que buscan supervisar 'desde fuera' a este último: el votante individual, las organizaciones de la sociedad civil y/o los medios. En cambio en el eje horizontal tanto el sujeto como el objeto de control son agentes estatales⁴.

La dimensión horizontal de la rendición de cuentas implica el establecimiento de un complejo sistema de pesos y contrapesos entre sus principales poderes y de controles mutuos entre diversas agencias destinado a evitar los abusos de poder y de fiscalizar que el accionar de los funcionarios públicos se ajuste a la legalidad y el debido proceso. Es este aspecto de la dimensión horizontal de la rendición de cuentas que ha sido el principal objeto de análisis de Guillermo O'Donnell, quien en diversos trabajos enfatiza la relevancia que tienen dicho tipo de controles a la hora de supervisar que los comportamientos de los diversos agentes estatales se ajusten a los procedimientos administrativos, y a las normas legales y constitucionales vigentes. El concepto de accountability social surge como una

⁴ Véase al respecto Guillermo O'Donnell, "Horizontal Accountability in New Democracies," en Andreas Schedler, L. Diamond, y M. F. Plattner (Eds.) *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, (1999); "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust" en Scott Mainwaring y Christopher Welna (Eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press (2003); "Why the Rule of Law Matters", *Journal of Democracy*, 15:4 (2004). Para una discusión más amplia de estos conceptos y debates así como del papel que cumplen las EFS dentro de dicha red de mecanismos en fiscalización, ver Peruzzotti, "Marco Conceptual de la Rendición de Cuentas," op. cit.

especificación de la tipología propuesta por Guillermo O'Donnell y tiene el propósito de llamar la atención sobre un subgrupo de acciones ciudadanas: aquellas que están específicamente organizadas alrededor de demandas de rendición de cuentas legal.⁵

El buen desempeño de los mecanismos de rendición de cuentas requiere de cierto grado de articulación y colaboración entre los diversos actores que componen el sistema de controles horizontales y verticales, formales e informales, estatales y sociales. En primer lugar, puesto que los llamados mecanismos de rendición de cuentas horizontales o intra-estatales descansa en la adecuada articulación de un conjunto de agencias de control. En este sentido, es difícil concebir la acción de control como producto de un acto solitario por parte de una única agencia sino que siempre se requiere de cierto grado de cooperación entre distintos tipos de actores estatales. Como sostiene Guillermo O'Donnell en varias de sus contribuciones, las distintas agencias de control horizontal deben de funcionar complementariamente.⁶

De nada sirve que solo alguno de los nodos de dicha red de control actúe responsablemente si, por ejemplo, debido a la ineffectividad o falta de voluntad el poder judicial no puede cerrar el proceso con un fallo que sancione o absuelva a los funcionarios bajo sospecha. Este es un punto importante a la hora de elaborar estrategias de fortalecimiento de los organismos de control: las iniciativas no solamente deben estar orientadas a la profesionalización y fortalecimiento institucional de una agencia determinada sino que las

⁵ El concepto de *accountability social* se limita por lo tanto al análisis de iniciativas por parte de la sociedad civil y/o de la prensa que buscan denunciar públicamente actos de ilegalidad estatal a fin de que se activen los mecanismos de fiscalización y control correspondientes. Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (Eds.) *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Editorial Temas (2002); Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (Eds.), *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in Latin America*, Pittsburg, Pittsburg University Press (2006); Enrique Peruzzotti "La rendición de cuentas social en la democracia: nociones y experiencias en América Latina" *Revista Sistema* número 203-4 (2008).

⁶ Guillermo O'Donnell, "Acerca de varias accountabilities y sus Interrelaciones" en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (Eds.), *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas Editorial, 2001, pág. 93

reformas también tienen que orientarse a aceptar y coordinar las acciones de dicha agencia con la red más amplia de organismos horizontales que integra. La rendición de cuentas supone un entramado de agencias las cuales contribuyen colectivamente al éxito de determinada acción de fiscalización. Las EFS no pueden pensarse fuera del entramado institucional del que forman parte. Como señaláramos en un anterior documento, es preciso analizar las diversas formas de interacción que tienen lugar al interior del sistema de controles horizontales a fin de poder determinar si el mismo provee incentivos para el desarrollo de acciones cooperativas o por el contrario el sistema tiende propiciar la competición y la no colaboración entre diversas agencias.⁷

En segundo lugar, pues no puede reducirse al sistema de rendición de cuentas de todo estado democrático al conjunto de mecanismos formales institucionales. Uno de los aspectos más relevantes de la reciente producción académica sobre rendición de cuentas es el de enfatizar la importancia de mecanismos informales que tienen base en la sociedad civil⁸. La presencia en cualquier sociedad de un sector de la ciudadanía que promueva diverso tipo de iniciativas orientadas a fortalecer los mecanismos existentes de rendición de cuentas y a solidificar cultura política democrática que enfatice la transparencia y la efectiva fiscalización de los representantes públicos representa una variable crucial a la hora de evaluar las chances de toda agenda de promoción del accountability gubernamental.

⁷ Enrique Peruzzotti, "Marco Conceptual de la Rendición de Cuentas," documento preparado para la reunión de OLACEFS, Auditoría General de la Nación, Buenos Aires, Argentina, agosto 28 y 29 de 2008, pag.15.

⁸ Peruzzotti y Smulovitz, *Controlando la Política*, Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (Eds.) *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies*, Pittsburgh University Press, 2001; Peter P. Houtzager, Anuradha Joshi y Adrian Gurza Lavalle (Eds.), *State Reform and Social Accountability: Brazil, India and Mexico*, IDS Bulletin, volume 38, Number 6, January 2008; Anne Marie Goetz and Rob Jenkins, "Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public Oversight in India," *Public Management Review*, volume 3, number 3, 2001; Ernesto Isunza Vera y Alberto Olvera (Coords.), *Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil. Participación Ciudadana y Control Social*, México DF, CIESAS, 2006; Jonathan Fox, "Civil Society and Political Accountability. Propositions for Discussion" trabajo presentado en la Conferencia Democratic Accountability in Latin America, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, mayo de 2000.

La presencia de movimientos ciudadanos, de diverso tipo de reclamos de transparencia -- especialmente si se encuentran bien organizados y logran establecer una presencia continua y visible en el escenario nacional-- agrega un complemento vital al sistema ya establecido de controles institucionalizados. Los actores del accountability social no solamente contribuyen a establecer un medioambiente que legitima el accionar de las agencias horizontales sino que en muchos casos generan recursos de control alternativos que se suman a los ya existentes en el estado. El análisis de una multiplicidad de iniciativas de accountability social que proliferaron en varios países del continente demuestra la importancia que reviste la presencia de actores sociales preocupados por promover una agenda de rendición de cuentas y de fortalecer la autonomía y desempeño de las agencias horizontales de control.

Un objetivo central de la mayor parte de las iniciativas de accountability social que han sido estudiadas era precisamente activar el funcionamiento de los controles horizontales de manera que se pueda eventualmente sancionar acciones por parte de actores gubernamentales reñidas con la legalidad o el debido proceso⁹. Como señala Guillermo O'Donnell, el concepto mismo de accountability social supone una demanda que se dirige desde la sociedad "hacia arriba," hacia el Estado:

"Me tienta por esto decir que la verticalidad de la accountability social tiene, tendenciosa e intencionalmente, un destino horizontalizado. Se trata de una voz que espera y demanda ser oída, en el sentido de que tal o cual agencia estatal adopte, o deje de adoptar, las decisiones a las que ella se refiere.¹⁰"

Un escenario caracterizado por una fuerte presencia pública de organizaciones y movimientos organizados alrededor de demandas de accountability social

⁹ Para una descripción de diferentes iniciativas que se han desarrollado en la región ver Peruzzotti y Smulovitz, *Controlando la Política*; Peruzzotti y Smulovitz, *Enforcing the Rule of Law*, op. cit.

¹⁰ O'Donnell, "Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones" pág. 96

indefectiblemente produce un importante efecto de *estimulación* de las agencias horizontales. Al mismo tiempo, la presencia de agencias horizontales dispuestas a cumplir con responsabilidad sus obligaciones y mandato es de por sí un elemento de *inducción*¹¹. El análisis de las actuales iniciativas de rendición de cuentas en la región debe por lo tanto prestar particular atención que las diferentes formas de rendición de cuentas establecen entre sí. Como sostiene O'Donnell,

“Sin duda, cada dimensión de accountability (las dos verticales, electoral y social y las dos horizontales, de balance y por asignación) es importante *per se*. Pero estoy persuadido de que buena parte de los fenómenos más interesantes y políticamente más importantes se sitúan en las interacciones entre estas dimensiones. Esto me parece particularmente cierto en casos en los que, como suele ocurrir en América Latina, varias de esas dimensiones operan deficientemente. Es en estas interacciones, tanto de inducción como de estimulación, donde pueden descubrirse oportunidades de avanzar en la muy necesaria democratización de nuestros países.”¹²

La presencia de un reclamo ciudadano de rendición de cuentas estimula a los agentes horizontales cumplir con sus responsabilidades y funciones a la vez que la existencia de agencias horizontales que están dispuestas a asumir sus funciones con responsabilidad sirve como mecanismo de inducción de nuevas demandas sociales, lo que alimenta un círculo virtuoso de mutuo reforzamiento de los mecanismos horizontales y verticales sociales¹³.

Es por lo tanto necesario encarar el análisis de las iniciativas orientadas a establecer, fortalecer y mejorar el sistema de rendición de cuentas desde una *perspectiva relacional* que permita ver como este último supone una compleja red de actores y agencias (tanto

¹¹ Tomo los términos de inducción y estimulación del análisis de Guillermo O'Donnell sobre las interacciones entre mecanismos horizontales y verticales. O'Donnell “Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones” pág. 339.

¹² O'Donnell, “Acerca de varias accountabilities” pág. 94

¹³ O'Donnell, “Acerca de varias accountabilities” op. cit.

horizontales como sociales) que deberían actuar de manera concertada y coordinada. No se debe restringir el análisis a evaluar de qué forma funciona la red de agencias formales intra-estatales sino que también deben de incluirse a los actores de la sociedad civil que integran una red expandida de controles informales¹⁴. Un tratamiento comprensivo del problema debe de incluir las múltiples interacciones y formas de colaboración que los mecanismos horizontales y verticales desarrollan entre sí.

En este aspecto, resulta imprescindible a la hora de elaborar cualquier agenda de reforma institucional encuadrar la labor de determinada agencia dentro del mapa mas general de actores sociales y estatales especializados en tareas de fiscalización. La adopción de una perspectiva integral y comprensiva sobre rendición de cuentas es particularmente importante a la hora de analizar el funcionamiento de muchas de las nuevas democracias latinoamericanas, particularmente aquellas donde las agencias horizontales enfrentan importantes obstáculos a su accionar. En algunos de estos casos, dichos agentes estatales encuentran en la sociedad civil un importante aliado en su objetivo de consolidar un sistema adecuado de fiscalización de las autoridades públicas. El desarrollo de formas creativas de colaboración entre actores estatales y sociales puede proveer una vía para sortear algunos de las dificultades que los primeros encuentran en su tarea de fiscalización.

En síntesis, el *control* social es un importante complemento a la agenda de fiscalización de las agencias horizontales que no debe de ser soslayado a la hora de elaborar estrategias de fortalecimiento institucional de las EFS. Una agenda pendiente en muchos de los países de la región es el de elaborar una estrategia de colaboración con diversos actores de la sociedad civil de manera de poder articular de forma productiva los beneficios que la participación ciudadana pueden agregar al desempeño de las EFS. En consecuencia, es necesario reflexionar acerca de los beneficios que la incorporación de diversas formas de participación ciudadana pueden generar en el sistema de agencias horizontales y más particularmente en las EFS.

¹⁴ O'Donnell, "Acerca de varias accountabilities" págs. 337-9

III. LOS DIVERSOS SIGNIFICADOS DEL CONCEPTO DE PARTICIPACION CIUDADANA

El concepto de participación ciudadana carece de un significado unívoco. El término “participación ciudadana” adquiere diversos sentidos, y dicha pluralidad de nociones en competencia ha generado un interesante debate acerca de cuál es su principal función, y qué tipos de actores son los más relevantes a la hora de analizar el papel que la sociedad civil juega en el desarrollo de una agenda de rendición de cuentas en las democracias contemporáneas. Como resultado, existen importantes desacuerdos en el campo de estudios sobre participación acerca de qué funciones atribuir a la participación en la vida democrática, así como sobre el tipo de práctica cívica que es considerada más relevante para el buen funcionamiento de un régimen democrático-representativo, y más específicamente, al eficiente desempeño de los mecanismos de rendición de cuentas.

Los marcos teóricos principales que uno encuentra en la literatura sobre participación (capital social, espacio público, y grupos de presión) se centran en actores y formas de intervención muy diferentes. ¿Representan dichos modelos teorías alternativas y en competencia? ¿Debe la elaboración de una estrategia de incorporación de mecanismos de participación ciudadana apoyarse exclusivamente en uno de dichos modelos? En este último caso, ¿que actores y formas asociativas se deben privilegiar? , O por el contrario, ¿pueden dichos modelos ser integrados bajo un marco teórico común que nos permita entender la importancia de diversos tipos de actores y formas de participación a la agenda de rendición de cuentas? En esta sección se analizarán los principales marcos teóricos a través de los cuales se ha pensado a la participación cívica a fin de poder distinguir las diversas y variadas formas que pueden asumir la participación ciudadana en las democracias contemporáneas.

¿Por qué centrarnos en una discusión sobre la diversidad de significados que mucha veces se oculta detrás de términos como el de participación ciudadana o sociedad civil? Creemos

que es importante establecer un marco conceptual lo más amplio y sofisticado posible que permita elaborar iniciativas de fomento a la participación ciudadana orientadas a un universo amplio de actores cívicos, de manera de permitir una mejor inserción de las EFS en los diversos sectores que integran las sociedades civiles de la región. Una estrategia que se limite a incorporar a un número reducido y homogéneo de actores ciudadanos tendrá consecuencias más limitadas que una estrategia que busque establecer puntos de colaboración entre un campo más amplio de organizaciones sociales¹⁵.

Es por esto que resulta imprescindible ver que nos dice la producción académica acerca de las diversas formas que asume la participación ciudadana. Como veremos a continuación, cada uno de los modelos teóricos que se expondrán en los párrafos siguientes se enfoca en un tipo de actor y de participación específico. Luego de analizar las características y principales argumentos de estos tres cuerpos teóricos se intentará en la sección final articular los diferentes modelos en un marco interpretativo común, donde se ubica a cada forma anteriormente descrita de participación en un determinado nivel de lo que constituye un escenario político altamente complejo y diferenciado, constituido por diversas capas de participación diferentes. Una política comprensiva de participación ciudadana debe de estar orientada –en la medida de lo posible-- al establecimiento de puentes entre las EFS y cada uno de dicho actores, de manera de asegurar que la pluralidad de actores que integran a las complejas sociedades civiles actuales se encuentre debidamente representada en el diseño participativo de dichas agencias.

Cuando se habla de participación ciudadana es preciso distinguir entre acciones individuales y distintas formas de acción colectiva. Gran parte de la literatura sobre participación ciudadana se ha concentrado en el análisis de diversas variantes de acción colectiva. Sin embargo, la participación también puede ser pensada en términos de acciones particulares de individuos aislados que, sin necesariamente concertar su acción

¹⁵ El desarrollo de una tipología de actores y formatos organizativos era una de las sugerencias que --en su discusión sobre el concepto de accountability social-- Guillermo O'Donnell había sugerido. Ver O'Donnell, "Acerca de varias accountabilities" pág. 96.

con otros o sin establecer formas asociativas con otros individuos, desarrollan reclamos individuales. El grueso de la literatura sobre participación ciudadana tiende sin embargo a concentrarse en diversas formas de acción colectiva. El concepto de sociedad civil que muchas veces sirve de paraguas conceptual que encierra diversas formas de participación ciudadana refiere precisamente a esta dimensión asociativa de la idea de ciudadanía. La idea misma de sociedad civil apunta a subrayar la importancia que tiene para el buen funcionamiento de las instituciones políticas y económicas de cualquier sociedad, la presencia de un campo asociativo autónomo tanto del Estado como del mercado.

Para los teóricos de la sociedad civil, los ciudadanos efectivos son aquellos que se asocian con otros en diversos tipos de organizaciones que dan voz y representan los intereses y valores de sectores particulares de la sociedad.¹⁶ Todas las teorías de la sociedad civil concuerdan en la indispensabilidad de los grupos para que exista una verdadera agencia ciudadana. La participación ciudadana es vista como un complemento indispensable a la participación electoral. Sin embargo, y a pesar de las coincidencias que existen entre los teóricos de la sociedad civil acerca de los beneficios que la participación ciudadana trae aparejada para el buen funcionamiento de la democracia, existen profundas divergencias en el campo de estudios sobre sociedad civil acerca de que formas específicas de participación y cuales actores son los más relevantes para la vida pública. Por lo tanto, encontramos diversas maneras de definir a la sociedad civil que demuestran que –según la concepción particular de cada autor-- los límites de dicho concepto pueden variar considerablemente. Para algunos autores, la sociedad civil se limita fundamentalmente a ciertas formas organizativas o cierto tipo de participación. Frecuentemente escuchamos quejas acerca de la intención de ciertas agencias o actores de equiparar sociedad civil con un reducido número de ONG. De esta manera, se deja fuera del radar conceptual a gran parte de las formas asociativas que dan vitalidad a las sociedades civiles contemporáneas.

¹⁶ Philippe Schmitter, "A crisis of 'real existing democracy' or a crisis of representation? Or a crisis of the channels of representation? Or a crisis of one channel of representation? Trabajo presentado en la conferencia *Rethinking Representation: a North-South Dialogue*, Bellagio, 30 de Septiembre – 3 de Octubre de 2008.

Reducir la sociedad civil a organizaciones de incidencia colectiva, por ejemplo, puede llevarnos a una visión elitista y oligárquica del término¹⁷. La sociedad civil representa un terreno complejo que está integrado por una variada ecología de actores. Repasaremos algunos de dichos modelos con la idea de integrarlos en una teoría más diferenciada sobre la participación ciudadana que pueda dar cuenta de la diversidad de formatos que pueden estar presentes detrás del rotulo de sociedad civil o participación ciudadana de manera de integrar una pluralidad de formas de acción colectiva en un marco conceptual amplio y pluralista.

Podemos distinguir a grandes rasgos tres modelos teóricos orientados a explicar cómo diversas formas de participación ciudadana contribuyen a la vida democrática: el modelo de capital social, el de espacio público, y el de grupos de presión. Cada uno de estos modelos conceptuales hace hincapié en un tipo particular de actor cívico y en formas específicas de participación ciudadana. Asimismo, cada uno de estos modelos le atribuye un papel distintivo a la participación. Repasemos brevemente algunos de los principales presupuestos de cada uno de dichos modelos.

¹⁷ Varios autores han señalado lo problemático de entender a la participación ciudadana exclusivamente a partir del accionar de las ONG. Para estos autores, dicho punto de vista deja de lado lo que constituye uno de los elementos más característicos de la idea de sociedad civil: que los ciudadanos desarrollen un papel activo a través de su involucramiento en asociaciones voluntarias y movimientos sociales. En este sentido, muchos llaman la atención acerca de la tendencia hacia la ONGización de la vida cívica de las actuales sociedades civiles. Ver por ejemplo, Theda Skocpol, "Advocates without members: the recent transformation of American civic life" en Theda Skocpol y Morris P. Fiorina (Eds.) *Civic Engagement in American Democracy*, Washington DC, Brookings/Russell Sage Foundation, 1999, págs. 503-505; Robert Putnam, *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster, 2000, capítulo 3.

TABLA 1

Los diversos significados del término participación ciudadana

Unidad de Análisis	Ciudadano Individual	Ciudadano asociado			
Tipo de Participación	Voto	Participación cívica en actividades no políticas	Participación cívica de naturaleza política	Lobby	Competencia Electoral
Formato asociativo	Votante individual	Redes densas primarias y secundarias (asociaciones voluntarias)	Públicos abstractos informales (mov. sociales)	Grupos de interés (ONG)	Partidos políticos
Modelo teórico	Estudios electorales	Capital social	Esfera pública	(Neo) Pluralismo	Estudios sobre partidos
Capa participativa	1	2	3	4	5

En el cuadro de la página anterior (Tabla 1) figuran los tres modelos conceptuales sobre sociedad civil como capas distintivas de participación que pueden pensarse como parcelas de la ecología social de las sociedades civiles contemporáneas. El cuadro se puede ampliar hacia la derecha agregando una capa que refiere a la participación individual (que es el foco de atención de las teorías electoralistas de representación), y a la izquierda añadiendo una nueva capa que corresponde a las actividades de los partidos políticos (capas 1 y 5 respectivamente).

Las principales formas de participación analizadas pueden ser encasilladas como diferentes capas o niveles en los que se desarrolla la participación ciudadana en las actuales democracias representativas. La primera capa refiere a acciones individuales por parte de ciudadanos aislados (Tabla 1). En la capa 2, las formas asociativas predominantes se caracterizan por lazos densos y cara a cara. En la capa 3 la densidad de los lazos disminuye y se establecen públicos más abstractos, pero sin que esto implique cortar los vínculos con la capa anterior. En cambio las capas 4 y 5, implican actores con el mayor grado de formalización y burocratización, que pueden ser considerados como una parte integral del sistema representativo, dado que se ubican en los anillos inmediatamente exteriores del centro de toma de decisiones.

El modelo de capital social se ubica en la capa 2 (Tabla 1). Esta capa asociativa congrega a espacios de sociabilidad caracterizados por interacciones densas; es decir, intercambios sociales que presuponen contactos cara a cara intensivos¹⁸. El modelo de capital social se concentra en los llamados grupos primarios, es decir, en las funciones pedagógicas que cumplen ciertos espacios de interacción cara a cara. Dado que estos autores establecen una correlación directa entre participación y aprendizaje individual, las esferas en las que el individuo pasa mayor parte del tiempo son aquellas en las que probablemente también le

¹⁸ Putnam, *Bowling Alone*, op. cit.

presenten mayores oportunidades para la participación. La familia, el sistema educativo, el trabajo, y las asociaciones voluntarias son los lugares por excelencia donde la pedagogía democrática tiene lugar y por lo tanto constituyen el principal terreno de interés teórico para este modelo. La participación en dichos espacios está fundamentalmente ligada a un papel pedagógico sobre el individuo; dicho aprendizaje está indisolublemente ligado a la experiencia individual de participación. Experiencias de participación en dichas estructuras establecen un entrenamiento participativo que luego puede ser extrapolado a formas de participación política. En la medida en que las interacciones al interior de dichos espacios asociativos fomenten la confianza interpersonal y de una actitud generalizada de cooperación, la sociedad civil contribuye a la acumulación de capital social, es decir, al desarrollo de ciertas características de la vida social como ser la presencia de normas de reciprocidad, de altos niveles de confianza intersubjetiva, de densas redes asociativas que mejoran el funcionamiento de las instituciones políticas y económicas de dicha sociedad.¹⁹

El modelo de espacio público (capa 3), en cambio, se enfoca en un grupo más reducido de actores cívicos: aquellos que se organizan y movilizan con fines políticos, ya sea para influenciar al sistema político o para problematizar ciertos aspectos de la cultura predominante (Tabla 1). El centro de atención es en formas de participación ciudadana que se ubican en un nivel intermedio entre las capas de sociabilidad pre-política analizado por la literatura de capital social, y la de la política institucional (que será el foco de atención de la literatura sobre grupos de interés). Para estos autores, la sociedad civil contribuye al buen funcionamiento del gobierno representativo en tanto y en cuanto provea vehículos de expresión e influencia a grupos que están siendo ignorados o mal representados en la arena formal de representación política. Dicha acepción del término de sociedad civil se encuentra íntimamente relacionada con la noción de *esfera pública*. La esfera pública es la principal arena de intervención de los actores bajo consideración por parte de esta literatura: movimientos sociales, grupos de protesta, ONG, públicos democráticos, etc.

¹⁹ Robert Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton NJ, Princeton University Press, 1993, pág. 167

La idea de espacio público de por sí indica que la preocupación central en este modelo está dada por formas de influencia indirecta de la sociedad sobre el sistema político, y directas sobre sí misma. Es en ella donde diversos grupos desafían discursivamente las identidades, discursos, y prácticas tanto de las instituciones políticas como sociales dominantes. La participación en esta teoría tiene dos funciones principales. En primer lugar, una función pedagógica. En segundo lugar, una función de voz de sectores que no están propiamente representados en el sistema político. En este sentido, la literatura sobre sociedad civil combina el énfasis en el papel educacional de la participación con el señalamiento que hace la literatura pluralista acerca de la importancia de la participación para el fortalecimiento de la representatividad del sistema democrático. La forma asociativa paradigmática de este modelo son los movimientos sociales, aunque también pueden incluirse otros actores, como diversos tipos de públicos, asociaciones ciudadanas, etc.

Jean L. Cohen y Andrew Arato son los autores que han presentado el trabajo más importante en esta línea interpretativa²⁰. En su conceptualización de la sociedad civil, los movimientos sociales aparecen como el elemento dinámico de la misma.²¹ En tanto forma asociativa particular, los nuevos movimientos sociales refieren a formas de auto-organización cívica que no pueden ser equiparadas a las estructuras de representación corporativa que analizan los autores sobre neocorporativismo y pluralismo. Al contrario, los nuevos movimientos sociales buscan influenciar al sistema político desde fuera y carecen de la estructura burocrática que caracteriza a los partidos políticos o las organizaciones de representación de intereses. Esta diferencia es precisamente lo que les da a estos grupos su rasgo distintivo: el que puedan mantener conexiones y expresar

²⁰ Ver Jean L. Cohen y Andrew Arato, *Sociedad Civil y Teoría Política*, México, Fondo de Cultura Económica. Estos autores han ejercido una fuerte influencia sobre los estudios de sociedad civil y participación ciudadana en América Latina. Ver por ejemplo, Leonardo Avritzer (Coord.) *Sociedade Civil e Democratizacao*, Bello Horizonte, Editora del Rey, 1994, Alberto Olvera (Comp.) *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: México*, DF, Fondo de Cultura Económica, 2003, Evelina Dagnino (Comp.) *Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: Brasil*, Fondo de Cultura Económica, 2003.

²¹ Cohen y Arato, *Sociedad Civil y Teoría Política*, pág. 492

demandas del mundo de la vida sin perder sus conexiones con los contextos sociales de los cuales surgieron. A diferencia de las formas asociativas que reproducen el mundo de la vida en la literatura sobre cultura cívica, los movimientos sociales no solamente operan en un mundo social prepolítico –desarrollando y reproduciendo identidades sociales y una cultura política democrática-- sino que buscan influenciar las dinámicas representativas. Mientras que las estructuras relacionales densas que ocupaban a Putnam, Almond, Pateman y Verba no pretendían tener como principal arena de intervención el espacio público, ésta es la arena central de operación de los actores que analiza el concepto habermasiano de sociedad civil.

La capa 4 puede ser considerada como el anillo más externo de la política institucional, pues refiere a las acciones de un subgrupo de organizaciones de representación de intereses que actúa como un “segundo circuito” en la maquinaria institucional de la democracia representativa que suplementa al circuito electoral.²² La literatura sobre grupos de presión se concentra en un tipo muy específico de asociación: grupos de representación de intereses particulares; es decir, grupos que tienen un interés suficientemente claro y definido que lo lleva a establecer una organización formal, membrecía, estatutos, etc. Y analizan una forma específica de política: las acciones de lobby e influencia de los intereses de grupos de interés sobre ciertas agencias del estado. Los grupos de interés representan una forma organizativa particular de asociaciones políticamente orientadas alrededor de acciones de lobby e influencia de los intereses de un sector particular de la sociedad. Si bien la mayor parte de la literatura se circunscribe al análisis de grupos de presión tradicionales,²³ más recientemente se ha llamado la atención sobre la incorporación de una nueva generación de organizaciones ciudadanas y/o de

²² Claus Offe, “The Attribution of Public Status to Interest Groups,” en Claus Offe, *Disorganized Capitalism*, Cambridge, Ma, The MIT Press, 1985 pág. 242

²³ Arthur F. Bentley, *The Process of Government*, Chicago, University of Chicago Press, 1908; Earl Latham, *The Group Basis of Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1952; V. O. Key Jr., *Politics, Parties and Pressure Groups*, New York, 1958; David B. Truman, *The Governmental Process. Political Interest and Public Opinion*, New York, Alfred A. Knopf, 1951.

organizaciones no gubernamentales a dicho circuito institucional, grupo de actores que se organizan alrededor de una agenda más amplia que la tradicional agenda de representación de intereses materiales²⁴. Los autores que se inscriben dentro de lo que se ha llamado el “neopluralismo” alertan sobre la aparición y consolidación en décadas recientes de un nuevo tipo de organización de representación de intereses que difiere de la analizada por la literatura sobre neocorporativismo: la organización de representación de intereses públicos. La proliferación de grupos de representación de intereses ciudadanos agrega un nuevo anillo de actores, que se diferencian de las organizaciones corporativas tradicionales por estar organizados alrededor de una agenda post-material (derechos humanos, medio ambiente, derechos del consumidor, transparencia gubernamental, etc.).²⁵ Este tipo de actor, que comúnmente se refiere cómo el sector de ONG ha tenido en América Latina un desarrollo considerable, sobre todo a partir de la última oleada democratizante²⁶. Un importante precursor de este tipo de organizaciones fue el movimiento de derechos humanos que surgió en varios países de la región debido al surgimiento de un nuevo tipo de autoritarismo militar.²⁷

El tema a dilucidar es el del tipo de interacciones y contactos que los diferentes niveles participativos establecen entre sí y con las agencias de rendición de cuentas

²⁴ Jeffrey M. Berry, *The New Liberalism. The Rising Power of Citizen Groups*, Washington DC, Brookings Institution Press; Russell J. Dalton, Bruce E. Cain, y Susan E. Scarrow, “Democratic Publics and Democratic Institutions,” en Bruce Cain, Russell J. Dalton, y Susan E. Scarrow (eds.), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, 2003.

²⁵ Jeffrey M. Berry, *The New Liberalism*, pág. 157

²⁶ Roberto Saba, “El rol de la sociedad civil argentina en los procesos a favor de la integridad pública y la transparencia en los últimos veinte años,” en José Zalaquett y Alex Muñoz (Coord.) *Transparencia y Probidad Pública. Estudios de Caso en América Latina*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 2008.

²⁷ Enrique Peruzzotti “Towards a New Politics: Citizenship and Rights in Contemporary Argentina,” *Citizenship Studies*, volumen 6, numero 1, 2002; Allison Brysk, *The Politics of Human Rights in Argentina: Protest, Change and Democracy*, Stanford, Stanford University Press, 1994; Jose María Gómez, “Derechos Humanos, Política y Autoritarismo en el Cono Sur,” en Waldo Ansaldi (Comp.), *La Ética de la Democracia*, Buenos Aires, CLACSO, 1996.

horizontales. Un aspecto central de cualquier teoría de la participación ciudadana es tener en cuenta los distintos tipos de conexiones que se establecen entre los distintos niveles participativos y cómo cada uno influencia las dinámicas en el otro. El debate sobre participación deja entonces de agotarse en una estéril discusión sobre qué tipo de participación es mejor o más importante para la agenda de rendición de cuentas, para abrir una nueva agenda de investigación acerca de las complejas interacciones que se establecen entre diversos formatos participativos y las EFS.

Una estrategia de apertura de las EFS a la participación ciudadana no puede construirse a partir de un solo modelo conceptual sino que es necesario desagregar la noción de participación en sus diversos componentes para luego reconstruirla en el marco de una teoría plural de la participación ciudadana. El elaborar un amplio mapa de los diferentes tipos de asociaciones y niveles en los cuales se desarrolla la participación permite pensar estrategias dirigidas a distintos tipos de actores de manera de evitar un sesgo hacia un actor cívico determinado en detrimento de otros. Asimismo, permite reflexionar acerca de qué tipo de actores o sectores se hallan adecuadamente representados en las estrategias y metodologías participativas que elaboren las EFS y cuales grupos están ausentes. O determinar hasta qué punto existe cierta sobre-representación de algunos actores sociales por sobre otros, ya sea de organizaciones localizadas en determinadas geografía, de asociaciones especializadas en determinadas temáticas, etc.²⁸.

Los análisis sobre iniciativas de accountability social refuerzan nuestro argumento sobre la necesidad de adoptar estrategias que pueden integrar a diferentes actores sociales y formatos participativos. Los diferentes análisis de caso de iniciativas de control social muestran que aquellas que han sido más exitosas no son las que están motorizadas por un solo tipo de actor cívico sino las que combinan recursos de diversos tipos de actores

²⁸ Si bien la sociedad civil muchas veces intenta dar voz a sectores o demandas que no están adecuadamente representados en el sistema político formal, en su estructura y distribución puede estar reflejando y reproduciendo otras desigualdades. Por ejemplo, se ha señalado que en muchos países la distribución geográfica de la sociedad civil se superpone, reproduciéndolos, a los patrones de desigualdad territorial existentes entre regiones céntricas y periféricas.

sociales. Es precisamente en aquellas iniciativas que están impulsadas por una pluralidad de actores –y en las que interactúan grupos primarios y secundarios como ser familiares y amigos de las víctimas u organizaciones barriales o comunitarias, con movimientos sociales o con ONG especializadas—las que logran más efectivamente llamar la atención de la opinión pública y del gobierno. La interacción entre diversos tipos de actores enriquece toda iniciativa pues cada uno de los grupos aporta recursos e información específicos que cada uno por separado tendría dificultad en obtener o desarrollar.

IV. APORTES DE LA PARTICIPACION CIUDADANA A LAS ACTIVIDADES DE FISCALIZACION DE LAS EFS

¿Que beneficios puede traer la participación ciudadana a las tareas de control de las EFS? ¿Que formas específicas puede asumir la colaboración entre EFS y sociedad civil? La articulación de diferentes formas de participación ciudadana con las actividades de las EFS puede generar diverso tipo de beneficios que redunden en un control más eficaz, dado que las tareas de fiscalización basadas en la articulación de diversos mecanismos combinan una variedad de recursos tanto sociales como horizontales. Tres son las áreas en que se puede desarrollar importante sinergia entre las EFS y la sociedad civil:

a) Políticas de transparencia y de acceso a la información

Las EFS pueden tomar una serie de medidas orientadas a mejorar el conocimiento público de sus tareas de fiscalización y el fácil seguimiento de los distintos procesos de investigación en curso. El acceso a la información es un insumo crucial para la rendición de cuentas tanto horizontal como social. Sin acceso a información confiable es difícil realizar tareas de fiscalización. Varios autores han señalado a las asimetrías de información existentes entre agencias gubernamentales y la

ciudadanía como uno de los más formidables obstáculos para el ejercicio del control social²⁹. A esto se le suma en muchos casos una cultura del secreto por parte de las autoridades estatales que hacen difícil el acceso ciudadano a cierto tipo de información que los gobiernos consideran sensible.

El acceso a la información es un reclamo constante de las sociedades civiles de la región. En varios países han surgido diversos movimientos e iniciativas que demandan una reforma de la legislación existente de manera de eliminar toda una serie de trabas y obstáculos que dificultan al ciudadano medio el acceso a determinada información sobre distintos aspectos del quehacer estatal. En ciertos países dicha presión ciudadana se tradujo en reformas legislativas que establecieron una batería de instrumentos orientados a hacer efectivo el derecho a la información³⁰.

En este sentido, un primer paso por parte de las EFS es el de mejorar el conocimiento público sobre las tareas de fiscalización que realizan las EFS. Siguiendo una distinción de Jonathan Fox, podemos decir que las EFS deberían diseñar estrategias de *difusión proactiva de la información* acerca de su estructura,

²⁹ Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes (Eds.). *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

³⁰ Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay introdujeron leyes orientadas a reglamentar el ejercicio del derecho a la información. Poder Ciudadano, “El Fortalecimiento de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos: Construyendo Puentes entre Organismos de Control y la Sociedad Civil,” Buenos Aires, Diciembre de 2008, pág. 15. Un caso notorio de reforma fue la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y la sanción de la Ley Federal de Transparencia Acceso a la Información Pública Gubernamental en México por el cual se establece un organismo especializado cuyo papel consiste en garantizar el acceso de los ciudadanos a la información pública y fomentar una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas en las agencias del Poder Ejecutivo. Un buen análisis de dicho proceso de reforma se encuentra en María Marval Laborde y Roberto Corona Copado, “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: una institución para la rendición de cuentas en México” en Isunza Vera y Olvera, *Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil*, op. cit., págs. 571-600

funciones y desempeño³¹. Las EFS pueden proveer un insumo que es fuertemente reclamado por la ciudadanía: información confiable y accesible sobre el comportamiento de las agencias estatales que son auditadas o fiscalizadas por las EFS. Una mayor apertura de las EFS hacia la ciudadanía basada en una estrategia orientada a generar información que sea clara y comprensible contribuiría a mejorar el conocimiento y la valoración pública de dichas entidades. Las nuevas tecnologías de información ofrecen una oportunidad para hacer accesible diversos aspectos de la estructura y desempeño de las EFS (por ejemplo, organigrama y la normativa que rige a las EFS, funciones que desarrollan, informes periódicos sobre los resultados de sus acciones, etc.).

También es importante que se establezcan canales de consulta de la sociedad civil a las EFS, de manera que la ciudadanía pueda requerir información específica a los distintos órganos de control, a través de mecanismos ágiles de solicitud de información. Siguiendo nuevamente a Fox, es importante que las EFS asuman también un compromiso de *divulgación responsiva*, es decir, tener la decisión y la capacidad de dar respuesta a las solicitudes de información específica que demande la ciudadanía. El modelo de pedido de información debe de adecuarse a los estándares internacionales de manera de asegurar el derecho de cualquier ciudadano al acceso público a la información. El mecanismo debe de ser gratuito, la respuesta institucional debe de darse dentro de plazos razonables y debe de existir algún mecanismo de reclamo en caso de que el organismo no responda adecuadamente al pedido del ciudadano individual o de la organización de la sociedad civil³².

³¹ Jonathan Fox, "The uncertain relationship between transparency and accountability" Development in Practice, volumen 17, números 4-5, 2007. Ver también Poder Ciudadano, El Fortalecimiento de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, op. cit. pág. 105.

³² Ver Poder Ciudadano, *El Fortalecimiento de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*, págs. 105-110.

Otra modalidad de traspaso de conocimiento especializado por parte de las EFS a la sociedad civil es a través de la incorporación de funcionarios de dichas agencias a los consejos asesores de asociaciones civiles o su participación en proyectos académicos vinculados a su ámbito de trabajo. En Argentina, Poder Ciudadano ha implementado el *Programa Contrataciones Públicas Transparentes* con el objetivo de desarrollar herramientas prácticas que permitan la fiscalización ciudadana en ciertos procesos de contratación en el ámbito municipal, provincial y/o nacional. Poder Ciudadano ha invitado a sumarse al Consejo Asesor de dicho programa al presidente de la Auditoría General de la Nación y al Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas de manera que enriquezcan a la iniciativa con sus conocimientos y experiencia.³³ Por otro lado, se encuentra en marcha un proyecto académico regional orientado a elaborar un diagnóstico de la situación de las EFS en América Latina en materia de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas (Iniciativa TPA) orientado a promover la colaboración y el intercambio entre académicos, organizaciones de la sociedad civil y funcionarios de las EFS.³⁴

Lograr un mayor conocimiento público de las tareas que desempeñan las EFS es de por sí un importante aporte al desarrollo de una cultura ciudadana de rendición de cuentas. La información proporcionada por las EFS puede servir de insumo a iniciativas de *accountability social*. A partir de los reportes e informes que generan las EFS, la sociedad civil puede poner en marcha diverso tipo de acciones, como ser amparos colectivos, denuncias penales, establecimiento de un sistema de monitoreo ciudadano, movilizaciones y denuncias mediáticas, etc. En Argentina, un informe de la Auditoría General de la Nación sirvió para apoyar los reclamos y acciones legales

³³ Sobre dicho proyecto existen dos documentos producidos por la organización Poder Ciudadano: 1) *Contrataciones Públicas Vulnerables* (http://www.poderciudadano.org/up_downloads/temas/86_8.pdf) y 2) *Transparencia y Control Social en las Contrataciones Públicas* (http://www.poderciudadano.org/up_downloads/temas/86_9.pdf).

³⁴ Para mayor información, ver <http://iniciativatpa.wordpress.com/> y en el portal de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), <http://www.acij.org.ar>

por parte de una cooperativa de trabajadores pesqueros de la ciudad de Mar del Plata. La cooperativa buscaba regular la actividad de busques factoría en la zona de la costa Atlántica a fin de evitar la depredación de la merluza. El abogado de la cooperativa utilizó el informe ambiental de la AGN para dar fundamento a una acción de amparo³⁵.

Un mejor conocimiento sobre las EFS permite también que la sociedad eventualmente ejerza un control social sobre las actuaciones de dichos organismos y/o sobre otras agencias o actores políticos que atentan contra el buen desempeño de las EFS. De manera similar a lo que ha sucedido con el Poder Judicial –donde un mayor conocimiento por parte de la ciudadanía de su estructura y funciones sirvió para estructurar en muchas sociedades un reclamo en defensa de su profesionalización y autonomía—un mejor conocimiento del papel institucional que cumplen las EFS puede servir para fortalecer la legitimidad y el apoyo social a las mismas³⁶.

³⁵ Poder Ciudadano, *El Fortalecimiento de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*, op. cit. págs. 127-128

³⁶ En la medida en que se expanda el conocimiento ciudadano acerca de la relevancia que tienen las EFS para una agenda de rendición de cuentas, se expandirá la demanda orientadas a asegurar la autonomía y profesionalismo de las mismas. En Argentina, por ejemplo, una mayor conciencia de la importancia institucional que tiene la existencia de una Corte Suprema autónoma del Ejecutivo motivó una campaña impulsada por una amplia red de prestigiosas organizaciones ciudadanas que tenía por fin mejorar el proceso de nominación de jueces a la Corte Suprema. La campaña “Una Corte para la Democracia” permitió mejorar el proceso de selección y designación de jueces. De manera similar, acciones de este tipo pueden llevarse a cabo de manera de proteger la integridad y autonomía institucional de las EFS, promoviendo procesos de nominación más públicos y transparentes que fortalezcan la legitimidad de dichas agencias.

Grafico 1



b) Mejoramiento del Proceso de Selección de Casos a Fiscalizar.

Las reformas descritas en los párrafos anteriores estaban orientadas a aumentar y mejorar el flujo informativo que las agencias generan como una manera de responder a las demandas ciudadanas de acceso a la información pública. Sin embargo, no debe de considerarse exclusivamente a las EFS como proveedoras de información. También es necesario pensar en la creación de mecanismos a través de los cuales la ciudadana aporta información relevante a las EFS. Una productiva articulación entre mecanismos sociales y horizontales debería generar *un flujo informativo de doble vía* que beneficie tanto a la ciudadanía como a los agentes estatales. Como se verá a continuación, las propuestas que se describen en esta sección están orientadas a establecer un sistema de sensores externos que le permita a las EFS tener un mejor conocimiento de que demanda la ciudadanía en materia de fiscalización. Las propuestas van desde el mejoramiento de los sistemas de denuncia a la incorporación de metodologías de planeamiento participativo.

Una segunda línea de articulación entre instancias de participación ciudadana y EFS es en lo que respecta al sistema de selección de casos a auditar. Dada la imposibilidad en muchos casos de realizar un “patrullaje” exhaustivo de todas las dependencias del Estado, las EFS pueden solicitar la colaboración de la ciudadanía de manera de establecer un sistema de sensores sociales que les permita realizar una tarea de fiscalización más selectiva y focalizada. En este sentido, la sociedad civil puede aportar sugerencias a la hora de determinar sobre qué programas o agencias estatales centrara la atención de un Auditor o Contralor.

La creación o perfeccionamiento de un sistema de sensores sociales por lo general demanda:

- 1) la facilitación de los sistemas de denuncia por parte de ciudadanos individuales u organizaciones de la sociedad civil, y/o

2) la incorporación de un proceso de planificación participativa que permita a la ciudadanía tener algún tipo de *input* en la elaboración del plan operativo anual de la EFS.

En el primer caso, las acciones se centran en el establecimiento o (en el caso de existir) del mejoramiento de un servicio de atención de denuncias. El objetivo de dichas oficinas o reparticiones es la de receptar denuncias y quejas de la ciudadanía³⁷. Por ejemplo, la Contraloría General de la Republica de Colombia ha establecido un Centro de Atención Integral al Ciudadano (CAIC) una de cuyas funciones es la de orientar y receptar denuncias por parte de la ciudadanía³⁸. Las quejas o denuncias pueden de ser formuladas por ciudadanos particulares o por distintos tipos de asociaciones cívicas. EFS de países como el Reino Unido, los EE.UU. y Corea del Sur han establecido “fraud hotlines”, es decir, una línea directa para que el público pueda fácilmente denunciar irregularidades en el manejo de fondos públicos³⁹. Eventualmente, las EFS pueden utilizar los insumos de dicha información a la hora de planificar su programa de actividades de fiscalización. En determinados

³⁷ En Perú se organiza bajo la denominación Servicios de Atención de Denuncias, en Cuba, Dirección de Atención a la Ciudadanía, en Venezuela Oficinas de Atención al Ciudadano, en Colombia, Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, el Departamento de Control y Seguimiento de Denuncias del Tribunal Superior de Cuentas de Honduras. Ver “El Control Ciudadano: Experiencias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores” ponencia elaborada por la Contraloría General de la Republica Bolivariana de Venezuela con ocasión de la realización de la XIV Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS celebrada del 16 al 18 de noviembre de 2004 en Buenos Aires Argentina; Luis Fernando Velásquez Leal, “Participación Ciudadana y Entidades Fiscalizadoras Superiores-EFS: Retos para la Democratización del Control Institucional,” *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Fiscalización*, 2do Semestre de 2009, numero 4, pág. 31.

³⁸ El CAIC cumple otras tareas como ser la expedición de certificados de responsabilidad fiscal, de tiempo de servicios, de bonos pensionales y cesantías, etc. Según el informe de Gestión del Primer Semestre de 2010, el número de denuncias recibido y procesado por la Contraloría General de la Republica representa un porcentaje reducido en comparación con las otras consultas recibidas por dicha dependencia. Ver Contraloría General de la Republica, Centro de Atención Integral al Ciudadano (CAIC), *Informe de Gestión del Primer Semestre de 2010*.

³⁹ Vivek Ramkumar, “Can Supreme Audit Institutions and Civil Society Organizations Work Together to Strengthen Oversight on Governmental Budgets?” International Budget Initiative, mimeo.

casos, se puede desarrollar una dependencia especializada en la recepción de un tipo de denuncia específica como ha sido el caso, por ejemplo, de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas en Argentina. A partir de un convenio con una ONG especializada en temas de violencia en el ámbito laboral, la FIA acordó establecer un canal específico para dicho tipo de denuncias, dependencia que además desarrolla junto a la organización cívica, tareas de prevención y difusión acerca de la temática⁴⁰.

Una segunda modalidad es la convocatoria a audiencias públicas en las cuales las organizaciones ciudadanas pueden realizar denuncias sobre presuntos hechos de corrupción y/o elevar quejas sobre la prestación de servicios públicos o el trato de funcionarios públicos⁴¹. Las EFS pueden eventualmente incorporar algunas de dichas denuncias en su agenda de fiscalización.

Por último, pueden implementar un proceso de Planificación Participativa donde se convoca a organizaciones de la sociedad civil a que realicen propuestas acerca de los organismos y dependencias públicas que deberían incorporados al programa anual de fiscalización de las EFS. Por ejemplo, en Argentina, la Auditoría General de la Nación inauguro esta modalidad de participación ciudadana en 2003, donde se realizo una primera experiencia informal de planificación participativa. Debido al interés que la convocatoria genero en la sociedad civil, el proceso fue formalizado luego que el Colegio de Auditores Generales aprobara su institucionalización en febrero de 2008. El objetivo de dicho procedimiento es que la sociedad civil pueda formalmente participar en la planificación de la agenda de trabajo de la Auditoría, sugiriendo en cada ronda anual, instancias específicas a auditar⁴². En este caso, la

⁴⁰ Poder Ciudadano, *El Fortalecimiento de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*, op. cit. pág. 138.

⁴¹ Ver, “El Control Ciudadano: Experiencias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores” págs. 32-33

⁴² Para un análisis de dicha experiencia ver, ACIJ, “El Proceso de Planificación Participativa 2010” manuscrito, Buenos Aires, Argentina.

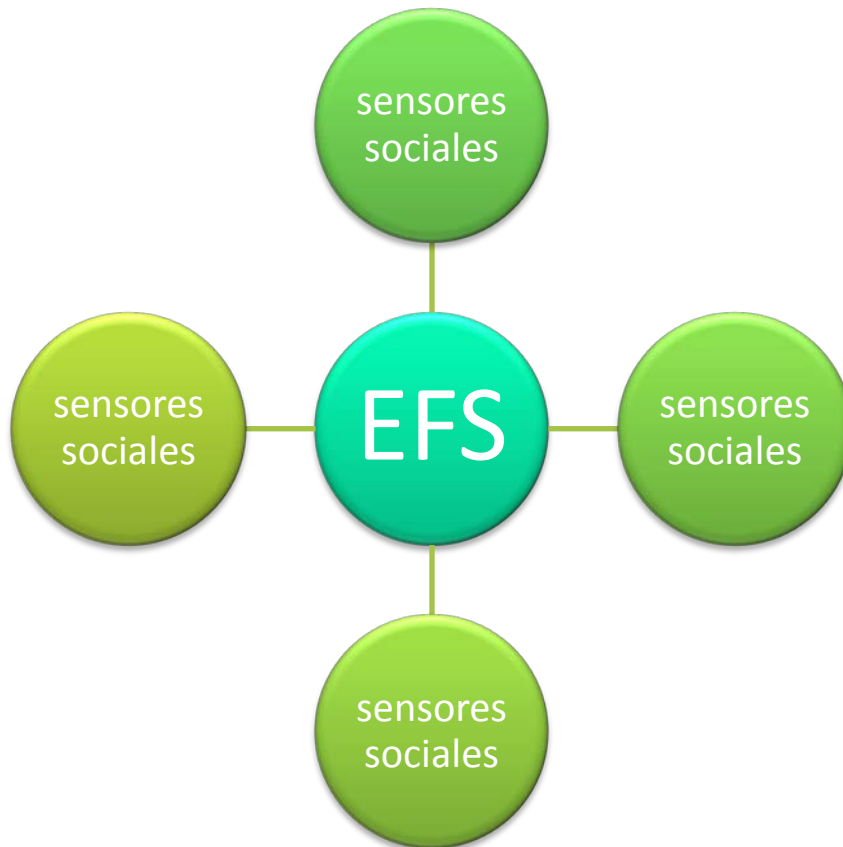
EFS se compromete a incorporar en un plan de trabajo anual a las entidades propuestas a partir de dicho proceso. Es importante incorporar al diseño de planificación participativa mecanismos que posibiliten un seguimiento posterior por parte de las organizaciones sociales de las acciones de fiscalización que realizan las EFS alrededor de los temas propuestos por ellas.⁴³

Un ejemplo de Argentina ilustra cómo es necesario complementar la planeación participativa con algún tipo de mecanismo que permita a las organizaciones evaluar la tarea de fiscalización realizada. A partir de la sugerencia de una ONG de fiscalizar el nivel de cumplimiento que existía en el sistema de transporte público de la ciudad autónoma de Buenos Aires en relación a la normativa de proveer ómnibus especialmente equipados para trasladar personas con discapacidades, la Auditoría General de la Nación redactó un informe en el que se evaluaba positivamente al mismo. Según el reporte elaborado por la AGN, el 70% de los vehículos censados contaba con rampas que permitían el acceso a la unidad y el traslado de personas con sillas de ruedas. Los resultados fueron cuestionados por diversas asociaciones, las cuales pidieron tomar parte activa en un segundo relevamiento. Este último mostro que si bien muchas unidades cumplían con la directiva de incluir una rampa mecánica, dichas unidades no estaban disponibles en los horarios picos, donde más eran demandados por los usuarios con discapacidades. Gracias a la participación de los voluntarios de dichas organizaciones mecanismos de seguimiento se pudo realizar una evaluación más precisa de dicho servicio público y a partir de la misma, elaborar recomendaciones para asegurar que el derecho de las personas con discapacidad fuese respetado.

⁴³ ACIJ, “El Proceso de Planificación Participativa 2010”

Grafico 2

El desarrollo de mecanismos de participación ciudadana en el proceso de selección de casos a auditar vincula a las EFS con un valioso sistema de sensores sociales que les permite adecuar su agenda a demandas que preocupan a la sociedad



Las diferentes variantes a partir de las cuales las EFS buscan mejorar su sistema de sensores de manera de organizar un programa de trabajo anual más selectivo es un paso importante a la hora de establecer mecanismos de cooperación con la sociedad civil. Esta modalidad de trabajo es una forma de sintonizar el accionar de las EFS con demandas específicas de control de la sociedad civil. El análisis de la política de accountability social sostenía precisamente que un papel central que cumplían los actores involucrados en diversas tareas de denuncia era el de activar *alarmas de incendio*, es decir, llamar la atención de las agencias horizontales sobre irregularidades o hechos de ilegalidad perpetuados por funcionarios públicos que en muchos casos no habían sido detectados por el sistema de controles horizontales. En ciertos casos, las iniciativas buscaban ejercer presión sobre agencias horizontales que si bien habían iniciado algún proceso de investigación, pero que exhibían cierta reticencia a la hora de avanzar sobre el mismo. Las distintas propuestas anteriormente enumeradas apuntan a establecer diversos mecanismos a partir de los cuales las EFS puedan incorporar los beneficios de dichas alarmas informales en la organización de sus tareas.

El mejoramiento de las comunicaciones entre EFS y sociedad civil, de manera de abaratar los costos que en el pasado hacían dificultoso a los ciudadanos elevar peticiones y formular denuncias, es un aspecto importante de toda agencia de trabajo orientada a incorporar mecanismos de participación ciudadana. Esta modalidad de articulación apunta a estimular el círculo de inducción/estimulación que a ojos de Guillermo O'Donnell podía alimentar una dinámica productiva entre mecanismos sociales y horizontales que eventualmente permita ir cerrando el déficit de accountability horizontal que el autor veía en muchas de las democracias latinoamericanas⁴⁴.

⁴⁴ Guillermo O'Donnell, "Democracia Delegativa" *Journal of Democracy en Español*, volumen 1, 2009.

c) Organización de Sistemas Mixtos de Fiscalización

Finalmente, pueden incorporarse mecanismos de participación ciudadana a las propias actividades de fiscalización, estableciéndose sistemas mixtos de control donde diversas EFS coordinan su acción con actores de la sociedad civil. Esta modalidad de participación ciudadana va mas allá de las propuestas anteriormente descriptas –las cuales se orientaban a mejorar las comunicaciones entre ciudadanía y EFS pero manteniendo una clara delimitación de tareas y responsabilidades. Lo que algunas de las anteriores iniciativas buscaban era establecer canales mas fluidos de diálogo con la sociedad civil a fin de mejorar el sistema de sensores de las agencias horizontales, es decir, generar mecanismos más eficientes de detección de irregularidades a través de la incorporación de información adicional provista por la ciudadanía. En cambio, en esta tercera modalidad los mecanismos ciudadanos no se limitan a cumplir el papel de sensores externos sino que se incorporan activamente a la tarea de control como un componente más del sistema de fiscalización de las EFS. En este modelo de auditorías articuladas, las EFS y las organizaciones sociales integran una red mixta de control que actúa coordinadamente y que, en determinados casos y circunstancias, permite realizar un trabajo de fiscalización más efectivo y exhaustivo.

El caso Cuenca Matanza-Riachuelo

Un ejemplo reciente de Argentina demuestra las potencialidades de los formatos de fiscalización que articulan actores horizontales y sociales. El caso refiere a un problema medioambiental de larga data y gran magnitud dado la cantidad de ciudadanos que están directamente afectados por la contaminación de la cuenca Riachuelo-Matanza. Dicha cuenca tiene 64 km. de longitud y cruza el cinturón industrial del área metropolitana de la ciudad de Buenos Aires. En la cuenca viven alrededor de cinco millones de personas, muchas de ellas en condiciones precarias, y funcionan alrededor de cinco mil establecimientos industriales. Los problemas ambientales y de salud a los que se ven afectados diariamente la población de la cuenca genero a lo largo de los años numerosas iniciativas de accountability social. Dichas iniciativas estaban motorizadas por distinto tipo de organizaciones de la sociedad civil. Algunas eran el resultado de la movilizaciones puntuales de asociaciones voluntarias ligadas un barrio o comunidad particular (entre ellas: Asociación Sur of Avellaneda, Sociedad de Fomento del Dock Sud, Asociación de Vecinos de La Boca,

residentes de Villa Inflamable, distintas asociaciones piqueteras, comedores populares de la zona, etc.) que se movilizaba denunciando episodios específicos de contaminación o de emergencias sanitarias y/o ambientales (como ser inundaciones)⁴⁵. Otras acciones y campañas eran impulsadas por ONG nacionales e internacionales especializadas en temas ambientales (Greenpeace, FARN, Fundación Ciudad, etc.)⁴⁶. Cada formato organizativo generaba sus propias iniciativas y formulaba demandas de distinto tipo: reclamos puntuales basados en un exhaustivo conocimiento de la situación de una población o localidad en el caso de las organizaciones voluntarias que operaban en el terreno versus campañas nacionales, propuestas legislativas, reclamos por una mayor coordinación entre las autoridades que tienen jurisdicción en la cuenca, etc. por parte del sector de ONG.

Un paso importante fue cuando varias de dichas organizaciones decidieron trabajar conjuntamente y elevar una demanda al Defensor de la Nación. La Defensoría decidió establecer una red de asociaciones ciudadanas para que trabajen de manera coordinada entre sí. Con el tiempo, el grupo inicial de trabajo se amplió para incluir a la Defensoría Adjunta de la Ciudad de Buenos Aires, a la Auditoría General de la Nación, a ONG de derechos humanos y a varias universidades. La red de actores sociales y horizontales produjo un informe (*Matanza-Riachuelo, la cuenca en crisis*)⁴⁷ en el cual se documentaba la preocupante situación sanitaria y ambiental del área y proponían una serie de recomendaciones. En 2006 salió un nuevo informe (*Matanza-Riachuelo, la Cuenca en*

⁴⁵ La mayoría de estas organizaciones son parte de lo que en la tabla 1 aparece como capa participativa 2, es decir, son asociaciones que se caracterizan por la densidad de los contactos y la presencia de una importante y activa membrecía. En algunos casos, estas organizaciones están vinculadas con movimientos sociales o políticos (capa 3) que tienen amplia visibilidad en el espacio público, como los comedores escolares y otras formas de asociativismo barrial ligado al movimiento piquetero (o de trabajadores desempleados). Estos actores son cruciales a la hora de fiscalizar detalladamente lo que está ocurriendo en el terreno y permiten a otro tipo de actores sociales y estatales, acceder a formas de conocimiento que son difíciles o costosos de recabar.

⁴⁶ Estas organizaciones se ubican en la capa 4 de la tabla 1 de la sección III. Son organizaciones profesionales, con empleados y voluntarios permanentes, y que desarrollan actividades y conocimientos especializados en determinadas temáticas. En la iniciativa Matanza Riachuelo la mayoría de las ONG que participaron proveyeron asistencia legal, contactos políticos, acceso a los medios, y conocimientos especializados en materia de legislación ambiental.

⁴⁷ <http://www.defensor.gov.ar/informes/riachuelo.pdf>

Crisis. Informe de Seguimiento”)⁴⁸ en el cual se denunciaba la falta de respuestas de las autoridades públicas al informe previo.

Eventualmente un grupo de residentes de la localidad de Villa Inflamable, con la asesoría y apoyo profesional de varias ONG, presentaron recurso a la Corte Suprema de Justicia contra el gobierno federal y las autoridades de la provincia y la ciudad de Buenos Aires. En junio de 2006, la Corte Suprema de Justicia ordeno a dichos gobiernos elaborar un plan de saneamiento de la cuenca. En agosto, la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación presento a la Corte un borrador del plan del gobierno nacional. En el mes de diciembre el Congreso Nacional creo la Autoridad de la Cuenca Matanza –Riachuelo (ACUMAR) para coordinar el accionar de las diversas jurisdicciones (nacionales, provinciales y municipales) involucradas y para ejecutar el llamado *Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo* (PISA).

En Julio de 2008, la Corte Suprema de la Nación impuso a ACUMAR una serie de objetivos a cumplir dentro de cierto plazo, luego del cual las autoridades responsables deberán responder con multas y otro tipo de sanciones. La Corte designo a un juez federal como la autoridad con jurisdicción exclusiva sobre el caso y ordeno establecer un mecanismo mixto de fiscalización de la implementación del plan de saneamiento que estaría coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación. La red está integrada por una pluralidad de organizaciones cívicas –que van desde asociaciones comunitarias de base a ONG altamente profesionalizadas—universidades, y agencias horizontales de rendición de cuentas como ser la Defensoría de la Nación, la de la Ciudad de Buenos Aires, y la Auditoria General de la Nación. El mandato de la Corte era que todos estos actores e instituciones actuaran de manera coordinada en las múltiples y diversas tareas de fiscalización que un caso tan complejo requiere.

La composición de una red de fiscalización tan diversa es un buen ejemplo acerca de la potencialidad de combinar por un lado, mecanismos horizontales y sociales, y por otro, el de establecer mecanismos sociales basados en que se apoyan en una pluralidad de formas de

⁴⁸ <http://www.defensor.gov.ar/informes/riachuelo2006.pdf>

participación ciudadana. Cada actor participa generando un tipo de insumo particular (que probablemente los otros tengan dificultad de acceder a dicha información) que es crucial para el éxito del proceso coordinado de monitoreo. Las asociaciones de base proveen un detallado conocimiento del terreno al que las agencias horizontales y las ONG les es difícil de acceder, como fiscalizar el avance concreto de las obras, la detección instantánea de emergencias sanitarias, etc. Las universidades, por su parte, pueden analizar (y eventualmente criticar) los reportes técnicos de ACUMAR, y las ONG pueden ejercer tareas de lobby sobre las distintas autoridades que tienen competencia en el asunto, etc.⁴⁹ Lo mismo sucede a nivel de las agencias horizontales, donde cada una aporta aptitudes y conocimientos que le son específicos. Es precisamente esta capacidad de la red de producir distintos tipos de insumos lo que le da una mayor efectividad a las tareas de fiscalización.

V. CONCLUSIONES: BENEFICIOS DE LAS ESTRATEGIAS DE SOCIETALIZACION DE LOS MECANISMOS HORIZONTALES

La sociedad civil puede ser un valioso aliado en la tarea de fiscalización que realizan las EFS. A través del desarrollo de una variedad de mecanismos orientados a incorporar los beneficios de la participación ciudadana a su quehacer diario, las EFS pueden acceder a cierto tipo de insumos y de información que de otra manera les sería dificultoso o muy costoso conseguirla. En este sentido, es importante a la hora de desarrollar puentes de cooperación con la ciudadanía, tener una visión pluralista acerca de la sociedad civil de manera que las EFS puedan vincularse productivamente con una multiplicidad de actores cívicos. Es precisamente dicha diversidad lo que hace a la sociedad civil un terreno particularmente rico para el ejercicio del control. Cada actor cívico genera insumos valiosos para la tarea de rendición de cuentas. El tipo de insumo varía según las características y la

⁴⁹ Un análisis más exhaustivo del caso puede encontrarse en Enrique Peruzzotti, "The Societalization of Horizontal Accountability: rights advocacy and the *Defensoria del Pueblo* in Argentina" in Ryan Goodman and Thomas Pegrum (Eds.) *National Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press (en publicación).

posición que tenga dicho actor en la compleja ecología que caracteriza a las sociedades civiles contemporáneas. Organizaciones comunitarias o vecinales pueden generar información regular y detallada acerca de la ejecución o no de determinado presupuesto u obra pública. Por otro lado, el establecimiento de alianzas con ONG le permite a las EFS acceder a la información y asesoramiento especializado que generan los activistas y grupos profesionales vinculados a las mismas. En conclusión, la articulación entre EFS y organizaciones ciudadanas puede redundar en un mutuo beneficio, mejorando y potenciando simultáneamente la eficiencia y el desempeño de los mecanismos sociales y horizontales de rendición de cuentas.