

GUÍA:



Incorporando la participación ciudadana en auditorías coordinadas de la OLACEFS



GUÍA: INCORPORANDO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN AUDITORÍAS COORDINADAS DE LA OLACEFS.

Contraloría General de la República de Perú

Jr. Camilo Carrillo N.° 114
Jesús María, Lima, Perú
<https://www.gob.pe/contraloria>

Elaboración de contenidos

Subgerencia de Participación Ciudadana y Control Social de la Contraloría General de la República de Perú

Edición, Diseño y diagramación

Contexto Consultores
<https://www.contextogyc.com>

Fotos

Contraloría General de la República de Perú

La elaboración y publicación de este documento ha sido posible gracias al apoyo técnico de la cooperación alemana para el desarrollo, implementada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, a través del Proyecto Administración Pública Íntegra y basada en Evidencias.

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.° 2024-08587.

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, bajo la condición de que se cite la fuente.

Septiembre 2024
1ra Edición Digital



CAPÍTULO 1

Introducción



Introducción¹

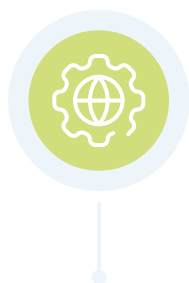
La Guía “Incorporando la participación ciudadana en auditorías coordinadas de la OLACEFS” procura orientar a los Equipos de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), miembros de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) al momento de incorporar la participación ciudadana en el desarrollo de una auditoría coordinada.

Esta guía es un material complementario al **Manual de Auditorías Coordinadas de la OLACEFS**, publicado en el año 2020. Además de la introducción, la guía comprende las siguientes tres secciones:



Sección 1

La importancia de incorporar la participación ciudadana en las auditorías coordinadas



Sección 2

Consideraciones para promover la participación ciudadana en el proceso regional o multi-país (que involucra a diversas EFS participantes de una misma auditoría coordinada) liderado por la EFS coordinadora de la auditoría en cuestión



Sección 3

Consideraciones para promover la participación ciudadana en el proceso nacional de auditoría realizado por la EFS participante en cada país

Finalmente, se comparten en el Anexo algunos recursos prácticos que pueden ser utilizados y adaptados a las necesidades de cada equipo de auditoría.

Esta guía está dirigida a los funcionarios y funcionarias de las entidades fiscalizadoras miembros de la OLACEFS, especialmente a aquellos equipos o la persona responsable de participación ciudadana y de auditoría en las EFS involucradas en auditorías coordinadas.

¹ La presente guía fue elaborada por Marcos Mendiburu, en colaboración con Clara Inés Lucarella (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia), para la Comisión de Participación Ciudadana de la OLACEFS, con el apoyo de la cooperación alemana para el desarrollo, implementada por la GIZ en Perú.

Se agradece a los equipos de auditoría y personas funcionarias responsables de participación ciudadana de las EFS involucradas en diversas auditorías coordinadas de la OLACEFS y subgrupos regionales, especialmente a quienes estuvieron involucrados en la auditoría coordinada sobre violencia contra la mujer, entrevistadas para la preparación de esta guía. Asimismo, se agradece a otros informantes claves como, por ejemplo, representantes de organismos y agencias de cooperación internacional e integrantes de OSC participantes entrevistados. Los contenidos compartidos en esta guía son responsabilidad de los autores de la misma.



CAPÍTULO 2

Importancia de la participación ciudadana en el proceso de auditoría coordinada



Importancia de la participación ciudadana en el proceso de auditoría coordinada

Esta sección comprende tres apartados. En primer lugar, se explica en qué consiste una auditoría coordinada y por qué es importante incorporar la participación ciudadana. En segundo lugar, se enumeran las etapas de una auditoría coordinada, y los roles de la EFS coordinadora y otras EFS participantes. Finalmente, se plantean posibles contribuciones de la Comisión de Participación Ciudadana (CPC) de la OLACEFS para asegurar que la participación ciudadana en una auditoría coordinada sea conceptualizada y operacionalizada de manera efectiva.

A. ¿Qué es una auditoría coordinada y por qué debe incorporarse la participación ciudadana?



Según el **Manual de Auditorías Coordinadas de la OLACEFS**², una auditoría coordinada consiste en un proceso de control ejecutado por diferentes EFS sobre un mismo tema y durante el mismo periodo de tiempo. Es una combinación de auditorías conjuntas y paralelas, realizada por diferentes EFS de la región. Por medio de esta herramienta, es posible obtener un panorama de cómo es tratado un tema en particular tanto a nivel regional como nacional.

Esta suele comprender un conjunto de cuestiones comunes al ser examinadas por todas las EFS participantes. El proceso se realiza simultáneamente

por las diversas EFS participantes, aunque se elaboran informes individuales por cada una. A su vez, la EFS coordinadora es responsable de liderar el proceso para el desarrollo de un informe consolidado regional que refleja los principales hallazgos comunes derivados de los informes nacionales.

La participación ciudadana en los procesos de fiscalización ha sido reconocida en diversas Declaraciones de la OLACEFS, entre ellas la Declaración de Lima en el año 1995, la Declaración de Asunción en el año 2009, la Declaración de Santiago de Chile en el año 2013 y la Declaración de Punta Cana en el año 2016³. Esta última comprende un modelo de madurez sobre participación ciudadana en las EFS con sus cuatro niveles. Más recientemente, la política regional para la prevención y lucha contra la corrupción de la OLACEFS identificó la participación ciudadana como uno de sus ocho ejes o áreas de trabajo⁴.

Asimismo, la Convención Interamericana contra la Corrupción (CIC)⁵ y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés)⁶, han reconocido la necesidad de estimular la participación ciudadana con el propósito de prevenir la corrupción. Por otra parte, el Plan de Acción Interamericano sobre Gobernabilidad Democrática de la IX Cumbre de las Américas en Los Ángeles (2022) incorporó una sección específica sobre participación e inclusión ciudadana⁷. Por último, pero no menos importante, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los

2 Ver OLACEFS, Manual de Auditorías Coordinadas de la OLACEFS. Disponible en: <https://olacefs.com/ccc/document/manual-de-auditorias-coordinadas-de-la-olacefs-espanol/>

3 Ver OLACEFS, Declaraciones de la Asamblea General de la OLACEFS. Disponible en: <https://olacefs.com/declaraciones-oficiales/>

4 Ver OLACEFS, Política regional para la prevención y lucha contra la corrupción. Disponible en: olacefs.com/ctct/document/politica-regional-para-la-prevencion-y-lucha-contra-la-corrupcion-de-la-olacefs/

5 Ver OEA, Convención Interamericana contra la Corrupción (1996). Disponible en www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_b-58_contra_corrupcion.pdf

6 Ver UNODC, Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (2003) Disponible en: www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

7 Ver IX Cumbre de las Américas, Plan de Acción Interamericano sobre Gobernabilidad Democrática, Los Angeles (2022). Disponible en https://summit-americas.org/documentos_oficiales_ixsummit/CMBRS02295S02.pdf

Derechos Humanos (ACNUDH) elaboró las Directrices a los Estados para la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, aprobado por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en el año 2018. De esta manera, reconocía la importancia de la participación ciudadana para el logro de los ODS y, en particular, del ODS 16 sobre sociedades justas, pacíficas e inclusivas, las cuales proveen lineamientos para todas las instituciones públicas al momento de promover este derecho⁸. Asimismo, estas directrices reconocen que “La participación hace que la toma de decisiones sea más informada y sostenible, y que las instituciones públicas sean más eficaces, responsables y transparentes”, acrecentando su legitimidad (pág. 3).

Incorporar la participación ciudadana en los procesos de control implica un beneficio tanto para las EFS como para las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y la ciudadanía⁹. El alcance y profundidad de la participación ciudadana en una auditoría variará en función de, entre otros factores, el liderazgo y las capacidades existentes en la EFS, las capacidades de los actores de sociedad civil en dicho país y la temática auditada.

En el caso específico de una auditoría coordinada, la participación ciudadana es fundamental por diversas razones: entre ellas, por tratarse usualmente de auditorías de desempeño (performance audits) y por estar orientadas a auditar la implementación de metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

En el caso de las auditorías de desempeño, las personas a las cuales las políticas públicas procuran asistir son quienes se encuentran en una posición única para evaluar los resultados de las mismas.

Algunas EFS reconocen específicamente la participación ciudadana en el reglamento interno de auditorías¹⁰. Con respecto a las auditorías de los ODS, la Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI (IDI) desarrolló el Modelo ISAM para auditorías de los ODS, el cual reconoce la importancia de la participación de la sociedad a través de dos dimensiones a ser examinadas: “no dejar a nadie atrás” y “la vinculación con las múltiples partes interesadas” (stakeholders)¹¹.

De hecho, las auditorías coordinadas de preparación de los Estados para la implementación de los ODS de violencia contra la mujer y de programas de ayudas socioeconómicas en el marco del COVID-19, incluyeron una pregunta específica sobre la interacción entre las instituciones públicas auditadas y sociedad civil en torno a los programas o servicios brindados. En este sentido, la participación ciudadana puede ser considerada en la matriz de planificación de la auditoría coordinada como fuente de información y/o como un método de obtención de datos para responder la pregunta sobre la institución auditada y la sociedad civil. Más aún, si la auditoría procura evaluar la efectividad e inclusión de dichos mecanismos o instancias institucionales de interacción con la sociedad civil. Por otra parte, las EFS de la región asumieron el compromiso de promover la participación ciudadana en la fiscalización de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 a través de la Declaración de la Asamblea General de la OLACEFS de Punta Cana en el año 2016 sobre la “Promoción de la Participación Ciudadana en el Seguimiento y Fiscalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible” previamente mencionada.

8 Ver ACNUDH, Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública (2017). Disponible en: www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/PublicAffairs/GuidelinesRightParticipatePublicAffairs_web_SP.pdf

9 Ver INTOSAI, Engagement with Civil Society. A Framework for SAIs, Capacity Building Committee (2021). Disponible en: www.intosaicbc.org/wp-content/uploads/2021/06/20210629-Engagement-with-Civil-Society_A-Framework-for-SAIs_CBC_28-June-2021_fnl.pdf

Ver también CAAF, Cómo colaboran las entidades fiscalizadoras con la sociedad civil. Lo más destacado de nuestra encuesta internacional, Ottawa (2021). Disponible en: olacefs.com/caaf-y-olacefs-destacan-resultados-de-encuesta-sobre-colaboracion-de-las-efs-con-la-sociedad-civil/

10 Por ejemplo, la Contraloría General de la República de Chile reconoció la participación ciudadana en las auditorías 3E (eficacia, eficiencia y economicidad) en su reglamento interno. La CGR de Costa Rica realizó la auditoría sobre la calidad en la prestación del servicio de agua potable en comunidades en situación de vulnerabilidad en 2017, la cual constituye una auditoría de desempeño vinculada al ODS 6 sobre agua y saneamiento. Esta auditoría de la CGR de Costa Rica incorporó a participantes de integrantes de comunidades indígenas en diversas fases de dicha auditoría. Para más información, ver “Informe de auditoría operativa acerca de la eficacia y eficiencia del Estado en la prestación del servicio de agua en comunidades vulnerables”, Informe No DFOE-AE-IF0008-2018 y consultar el siguiente video de Youtube: www.youtube.com/watch?v=MldRUEIfgG8&list=PLWwYLYEh4JIB3j4LLjwfK0iglpNMTbK7R&index=13

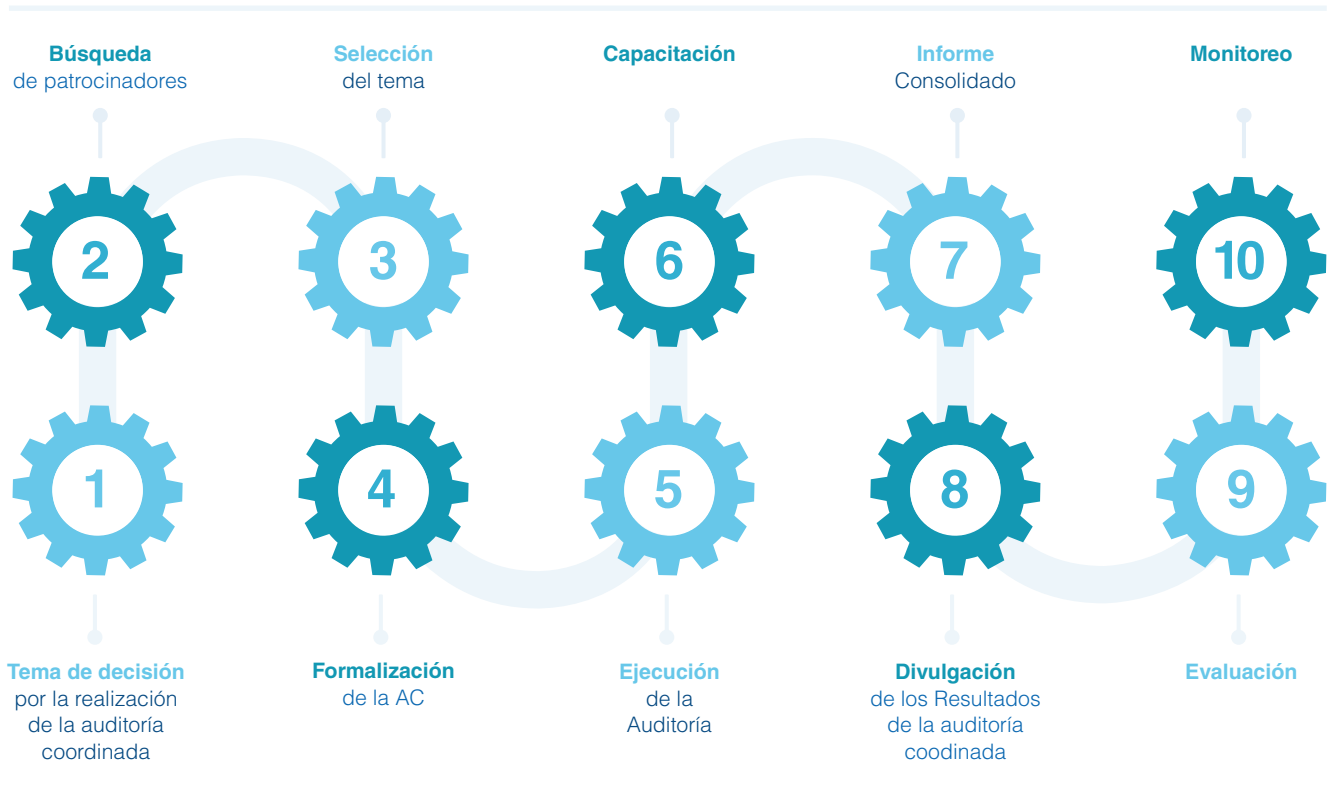
11 Ver IDI, ISAM. Modelo de auditoría de los ODS, versión en español, abril del 2020, págs.10, 17, 18, 29, 40, 46 y 55. Disponible en: www.idi.no/elibrary/relevant-sais/auditing-sustainable-development-goals-programme/isam/1090-isam-espanol/file. De hecho, este modelo señala la importancia a lo largo de todo el proceso de auditoría de hacer “hincapié en llegar a las partes interesadas clave para garantizar la relevancia de las auditorías” (pág. 8).

B. Etapas de la auditoría coordinada



La auditoría coordinada comienza por la selección de un tema prioritario por parte de los países de la región. Posteriormente, se realiza un estudio de viabilidad y la planificación y preparación de la auditoría. Luego de la ejecución de la auditoría, se consensua entre las EFS la estructura del informe consolidado, para su consiguiente publicación y difusión.

Conforme al Manual de Auditorías Coordinadas, el proceso para realizar una auditoría consta de las siguientes etapas:



Fuente: Adaptado del modelo cooperativo de la IDI <http://www.idi.no/en/idi-cpd/cooperative-audit-model>

Si bien la versión actual del Manual de Auditorías Coordinadas de la OLACEFS no previó la fase de seguimiento a las recomendaciones del informe consolidado, existe un consenso cada vez más amplio entre la comunidad de especialistas en torno a la rendición de cuentas, que la efectividad de la labor de fiscalización externa depende en gran medida del grado de implementación de los hallazgos y recomendaciones de una auditoría. En este sentido, en una guía desarrollada por la EFS del Reino Unido en 2010 para la INTOSAI sobre cómo acrecentar el uso e impacto de los informes de auditoría, se reconoció que “Los informes de auditoría no son un fin en sí mismo (...) el seguimiento a la implementación de las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría, para asegurar que se haya llevado adelante la acción correctiva, es un paso esencial en el proceso de incrementar el impacto de los informes de auditoría”¹².

12 UK National Audit Office, How to increase the use and impact of audit reports. A guide for Supreme Audit Institutions, 2010. Ver página 28. Disponible en: <https://www.intosaicbc.org/download/increase-use-and-impact-of-audit-reports-eng/>

Asimismo, entre los beneficios enumerados por el Marco para la Interacción de EFS con la Sociedad Civil, desarrollado por el Comité de Desarrollo de Capacidades de la INTOSAI, se reconoce el rol de "la sociedad civil en incidencia y monitoreo para la implementación de las recomendaciones de auditoría"¹³. Por ende, es importante que cada EFS promueva la participación ciudadana en el seguimiento a las recomendaciones de sus respectivos informes nacionales en una auditoría coordinada.

C. Roles de las EFS en el marco de las auditorías coordinadas



Conforme fue mencionado anteriormente, la auditoría coordinada es un conjunto de auditorías simultáneas y paralelas, realizadas por distintas EFS en torno a un mismo tema y periodo de tiempo. Cada EFS produce un informe individual, y posteriormente se elabora un informe consolidado que presenta los hallazgos conjuntos.

En el proceso de desarrollo de este tipo de auditorías, es posible identificar dos roles fundamentales que deben ejercer las EFS: el rol de EFS coordinadora y el rol de las otras EFS nacionales participantes. Ambos roles desempeñan tareas diferenciadas.

Para empezar, una vez adoptada la decisión de realizar una auditoría coordinada, la EFS coordinadora es responsable de liderar el diseño de la matriz de planificación de la auditoría. A su vez, debe efectuar la capacitación para llevar adelante dicha auditoría.

Posteriormente, cada EFS es responsable de la fase de ejecución de la auditoría en su propia jurisdicción.

Una vez finalizado el proceso de ejecución de la auditoría a nivel nacional y la elaboración de su respectivo informe por parte de cada EFS participante,

participante, la EFS coordinadora está a cargo de realizar el Taller de Consolidación con la matriz de hallazgos comunes, para posteriormente elaborar el informe consolidado correspondiente. Allí se integran los hallazgos identificados por las diversas EFS así como buenas prácticas que permitan el intercambio de conocimiento y la cooperación entre EFS.

En lo que respecta a la participación ciudadana, existen etapas y momentos del proceso de una auditoría coordinada en los que la promoción de dicha participación puede resultar más oportuna y efectiva, tanto por parte de la EFS coordinadora como también por las otras EFS participantes, como se detalla más adelante.

D. Aportes de la Comisión de Participación Ciudadana de la OLACEFS



En el año 2009, la OLACEFS creó la Comisión de Participación Ciudadana (CPC), la cual está a cargo de promover distintas actividades y esfuerzos para posibilitar un mayor involucramiento de la sociedad civil en las etapas de control fiscal. Entre otras acciones destacadas, la CPC ha apoyado la implementación de proyectos piloto sobre participación ciudadana en ciertas EFS, cursos de capacitación a funcionarios de EFS miembros de la OLACEFS, el desarrollo de indicadores de impacto de prácticas de participación ciudadana y un instrumento para la medición de participación ciudadana en EFS que sirva como una herramienta de autodiagnóstico, complementada con una revisión de pares.

En tanto la CPC desempeña un rol fundamental al momento de promover la participación en la fiscalización externa, la experiencia y conocimientos de quienes presiden y componen dicha Comisión de la OLACEFS resultan esenciales para apoyar en la incorporación de la participación ciudadana en una auditoría coordinada.

13 INTOSAI, Engagement with Civil Society. A Framework for SAIs, Capacity Building Committee, 2021. Disponible en: www.intosaicbc.org/download/engagement-with-civil-society-a-framework-for-sais/

A continuación, se presentan algunas propuestas del tipo de aportes que puede realizar la CPC de OLACEFS¹⁴.



Desarrollar

una hoja de ruta con los pasos o acciones a seguir, y un Marco o Términos para la Participación Ciudadana en la auditoría coordinada.



Mapear

las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que trabajan el tema abordado en la auditoría coordinada desde un enfoque multi-país o regional, a través de contactos con organismos internacionales de cooperación internacional y/ o redes regionales de OSC, para que la auditoría se nutra de aportes de la sociedad civil y, de esta manera, se potencie el impacto del informe consolidado. Dicho mapeo incluye identificar potenciales riesgos y acciones para mitigarlos.



Apoyar

a la EFS coordinadora para brindar capacitación a las EFS nacionales en la incorporación de la participación ciudadana en la auditoría en cuestión¹⁵.



Sistematizar

lecciones aprendidas en materia de participación ciudadana, implementadas por las EFS en el desarrollo de la auditoría coordinada¹⁶.



Asistir

a la EFS coordinadora para reflejar los aportes de la participación ciudadana en el informe consolidado de la auditoría coordinada en cuestión y para difundir dicho informe con redes regionales de OSC y otros grupos o colectivos de sociedad civil, dependiendo del tema auditado.



Brindar

asesoramiento u orientar en el desarrollo de instancias específicas de participación ciudadana a un número limitado de EFS participantes durante la ejecución de las auditorías a nivel nacional, promoviendo ciertos estándares sobre la participación ciudadana en la fiscalización¹⁷.



Promover

instancias de aprendizaje entre pares en relación a la incorporación de la participación ciudadana a partir del intercambio de buenas prácticas¹⁸.



Explorar

el financiamiento específico de la cooperación internacional para incorporar la dimensión de participación ciudadana en una auditoría coordinada.

En conclusión, es importante que la EFS coordinadora articule lo más temprano posible con la presidencia de la CPC de la OLACEFS para explorar la posibilidad de incorporar la dimensión de participación ciudadana desde el inicio del proceso de una auditoría coordinada y acordar cuál de las acciones previamente enumeradas pueden ser llevadas adelante por la CPC, plasmándolas en un plan de trabajo con un calendario estimado de actividades¹⁹.

14 En ciertas ocasiones, algunas de estas acciones también podrían ser realizadas por el equipo de participación ciudadana de la EFS coordinadora en caso de estar disponible y contar con las capacidades para ello. No obstante, la CPC debe asegurar en última instancia un control de calidad de la dimensión de participación ciudadana, promoviendo ciertos estándares mínimos comunes entre auditorías coordinadas que incorporen la participación ciudadana, así como el aprendizaje y documentación de lecciones entre diferentes auditorías coordinadas.

15 La CPC puede brindar una breve capacitación virtual a las personas funcionarias responsables de participación ciudadana en cada EFS participante de la auditoría coordinada en cuestión y apoyarlas en desarrollar una breve hoja de ruta a implementar a nivel nacional.

16 Se recomienda que la sistematización de lecciones aprendidas sea compartida a través de la sección de la CPC en el sitio web de la OLACEFS y, de esta manera, esté disponible al público.

17 Por ejemplo, la CPC puede orientar sobre dinámicas que se podrían utilizar para promover una participación ciudadana más efectiva a través técnicas innovadoras; sobre medidas para reducir las barreras a la participación por integrantes de grupos en situación de vulnerabilidad; sobre formatos para sistematizar los aportes de la ciudadanía/ OSC recolectados, etc.

18 En la medida de lo posible, dichas instancias de aprendizaje deberán considerar el involucramiento de OSC participantes en la auditoría coordinada en cuestión.

Es importante que la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva de la OLACEFS se aseguren de facilitar la cooperación entre la CPC y otras comisiones de la organización regional que decidan implementar auditorías coordinadas como parte de sus planes operativos anuales. Asimismo, es recomendable que se registre por escrito los argumentos esgrimidos en casos en los que no se considera conveniente promover la participación ciudadana en el proceso consolidado (más específicamente, la formulación de la matriz de planificación y elaboración del informe consolidado) de una auditoría coordinada.

19 Asimismo, en alguna ocasión específica, los órganos directivos de la OLACEFS o una de sus comisiones podrían explorar la posibilidad de realizar una consulta pública abierta o por invitación con un grupo de OSC para contribuir a identificar la temática, o afinar y priorizar algunos de sus ejes temáticos que podrían ser objeto de una auditoría coordinada – en sintonía con el mecanismo de participación ciudadana en torno al programa anual de auditoría de una EFS, pero a nivel regional.



Planificación de la participación ciudadana por parte de la EFS coordinadora

El rol desempeñado por la EFS coordinadora resulta fundamental para asegurar que se incorpore la participación a nivel regional en las diversas etapas (capacitación, formulación de la matriz de planificación, etc.) de una auditoría coordinada y su informe consolidado. Esta sección examina diferentes opciones para incorporar la participación ciudadana en diversas etapas de una auditoría coordinada por parte de la EFS coordinadora según el manual de auditorías coordinadas de la OLACEFS.

A. Etapa de planificación de la auditoría coordinada¹⁹



Una vez decidido el tema sobre el que se realizará la auditoría, la EFS coordinadora debe articular con la presidencia de la CPC (y la persona o equipo responsable de participación en su propia EFS) para que desarrolle una versión preliminar de la hoja de ruta y de los Términos para la Participación Ciudadana en la auditoría.

En la medida de lo posible, se recomienda que en esta instancia la EFS coordinadora, con apoyo de la CPC, efectúe una consulta con un número limitado de OSC con un enfoque regional que trabajan dicha temática a fin de conocer sus perspectivas para delimitar, por ejemplo, el eje temático específico que abordará la auditoría coordinada en cuestión. La consulta debe realizarse idealmente con OSC que estén presentes en más de un país de la región²⁰.

A su vez, dichas OSC pueden colaborar en la identificación de organizaciones civiles y otros grupos o colectivos sociales que operan en cada país a fin de colaborar con el mapeo de partes interesadas externas (external stakeholders) para que participen de la auditoría coordinada.

B. Etapa de capacitación



En las instancias de capacitación llevadas adelante por la EFS coordinadora, con apoyo de la CPC de la OLACEFS o equipo de participación ciudadana de la propia EFS coordinadora, se puede incorporar un módulo específico para los equipos de auditoría sobre el rol de la sociedad civil en la fiscalización externa y cómo incorporar la participación ciudadana en la auditoría coordinada en cuestión. De hecho, en su rol de EFS coordinadora de la auditoría coordinada sobre violencia contra la mujer, la CGR de Chile organizó un par de jornadas virtuales específicas sobre participación ciudadana en torno a la temática examinada a principios de noviembre de 2022. Asimismo, desde la CPC de la OLACEFS, se podría apoyar una capacitación puntual con potenciales OSC participantes que aborde los siguientes temas: qué es la OLACEFS, qué es una auditoría coordinada, cómo el monitoreo ciudadano o la auditoría social podría complementar el esfuerzo en torno a la auditoría en cuestión, etc²¹.

20 Una opción al momento de planear una consulta regional limitada y puntual es identificar una contraparte (por ejemplo, un organismo internacional, una agencia de cooperación bilateral o una OSC regional o red de organizaciones que trabajan la temática de la auditoría coordinada en cuestión), con quien se pueda cooperar en el mapeo de actores, la convocatoria y difusión de la consulta. Ello contribuirá a mitigar potenciales riesgos, a realizar una convocatoria más efectiva y a contar con mayor compromiso en la difusión y seguimiento a los hallazgos por diversas partes. Por ejemplo, en el caso de una auditoría coordinada sobre género, se podría explorar la cooperación con la oficina regional de ONU Mujeres, que mantiene un diálogo fluido con OSC enfocadas en esta temática. En el caso de una auditoría coordinada sobre gestión de riesgos de desastres, se puede explorar cooperación con la oficina regional de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres (UNDRR, por sus siglas en inglés), que posee una base de datos de OSC activas en dicha temática. En el caso de una auditoría coordinada sobre medio ambiente o cambio climático, se podría explorar cooperación con el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente o la CEPAL (que se desempeña como secretaria para el Acuerdo Regional de Escazú y aprovechar su comité de apoyo y cumplimiento que está integrado por especialistas de sociedad civil y de gobierno elegidos por sus pares).

21 Los responsables de participación ciudadana en cada EFS participante de la auditoría coordinada en cuestión deberían asistir a ambos tipos de capacitación.

C. Elaboración de la matriz de la auditoría



Dado que diversas auditorías coordinadas realizadas a la fecha han examinado, incluyendo preguntas en la matriz de planificación, la vinculación de la sociedad civil con las instituciones públicas o los programas estatales auditados en una temática específica, se podría explorar si la sociedad civil a nivel de cada país podría constituir una fuente de información para responder dicha pregunta y la metodología más oportuna para recolectar dicha información de la sociedad civil (recolección de materiales publicados por OSC, aplicación de cuestionario a informantes claves de sociedad civil o realización de una reunión focal con OSC).

D. Taller de capacitación y planeación



Con el apoyo de la CPC, la EFS coordinadora debe contemplar en el cronograma de trabajo la realización de las actividades necesarias para incorporar la participación ciudadana en la auditoría en instancias a nivel regional. Un ejemplo ilustrativo de ello es la auditoría coordinada sobre violencia contra la mujer. En dicha auditoría coordinada, como EFS coordinadora de la auditoría en cuestión, la CGR de Chile organizó un par de jornadas virtuales con integrantes de los equipos de auditoría y representantes de algunas OSC invitadas para explorar como llevar adelante dicha participación ciudadana y sus potenciales contribuciones.

A su vez, en el marco del taller, la EFS coordinadora y la CPC podrán orientar sobre la metodología de mapeo de organizaciones y actores de la sociedad civil que pueden colaborar en la implementación de las instancias nacionales de la auditoría.

E. Etapa de consolidación de los resultados



En el informe consolidado se sugiere incorporar un apartado que demuestre el modo en que las distintas EFS incluyeron la participación ciudadana en la realización de sus respectivos procesos de auditoría a nivel nacional.

Una vez consolidados los resultados de la auditoría coordinada, la EFS coordinadora, con el apoyo de la CPC, puede realizar una reunión con OSC regionales especializadas en la temática abordada por la auditoría coordinada, a fin de cotejar las tendencias comunes en los resultados preliminares obtenidos de los aportes de la sociedad civil en los informes de auditoría de cada país.

F. Comunicación de resultados a nivel regional



Es fundamental que la difusión de los resultados del informe consolidado se lleve adelante de forma amplia, con OSC regionales y nacionales que aborden el tema auditado. Para la difusión, la EFS coordinadora, con el apoyo de la CPC, puede explorar la cooperación con contrapartes en organismos internacionales, agencias de cooperación internacional o redes de OSC que operan dicha temática para realizar webinars y piezas gráficas que difundan los resultados obtenidos, buscar apoyo para que puedan colaborar con la difusión de los resultados mediante sus redes de contactos y dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones.



CAII 2023

FRENANDO LA CORRUPCIÓN: Estrategias colaborativas de investigadores y sectores de SMI 2019



CAPÍTULO 4

La participación ciudadana en el proceso de auditoría a nivel nacional

La participación ciudadana en el proceso de auditoría a nivel nacional

A continuación, se presenta un conjunto de pasos a seguir para planificar e incorporar la participación ciudadana en el proceso de una auditoría particular²². Estos pasos han sido implementados por un grupo de EFS en el marco de las auditorías coordinadas más recientes y especialmente de la auditoría coordinada sobre violencia contra la mujer, cuyo informe consolidado se difundió hacia finales de noviembre del año 2023. Para ello, se proponen los siguientes tres pasos:



Coordinación

entre el equipo de la auditoría y el responsable de participación ciudadana en la EFS.



Elaboración

de una nota conceptual denominada Marco o Términos para la Participación Ciudadana en la auditoría en cuestión (ver siguiente sección de esta guía) para revisión del equipo auditor.



Desarrollo

de la hoja de ruta para incorporar la participación ciudadana en la auditoría (ver próximo apartado en esta sección). Esto incluirá el desarrollo de un plan de trabajo con actividades (por ejemplo, organización de un taller, desarrollo de un cuestionario, documentación del proceso de participación), responsables, recursos y fechas estimadas.

La articulación del equipo auditor con el responsable de participación ciudadana en su propia EFS es fundamental para contar con diferentes perspectivas de diversos actores sobre la temática auditada. En ocasiones, cuando un integrante de equipo de auditoría procura contactar a una OSC con la cual no se había mantenido contacto previamente, muy posiblemente no se obtenga la respuesta deseada. Suele ocurrir que algunos integrantes de la sociedad civil puedan sentirse intimidados por la comunicación proveniente de un organismo de control o inseguros de poder realizar un aporte sustantivo ante una institución pública. Incluso, las OSC pueden desconocer la existencia o misión de la EFS. Por ello, el apoyo brindado por el responsable o equipo de participación ciudadana de la EFS puede servir como una interfase más amigable e informal, utilizando un lenguaje menos técnico.

A. El Marco o los Términos para la Participación Ciudadana en la auditoría



Incorporar la participación ciudadana en el marco de una auditoría, ya sea en el marco de una auditoría coordinada o no, requiere que el equipo de auditoría lleve adelante una serie de pasos que aborde las siguientes preguntas: ¿por qué?, ¿quiénes?, ¿cuándo?, ¿cómo?, ¿dónde? Las respuestas a estas interrogantes se deben plasmar por escrito en un breve documento titulado “Marco” o “Términos para la Participación Ciudadana” en una auditoría particular. A continuación, se abordarán estas cuestiones más detalle.

²² Dicha hoja de ruta fue elaborada en el marco de una consultoría de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) de Argentina para GIZ en el año 2021 y posteriormente fue compartida en el marco del Programa de Formación de Formadores sobre Participación Ciudadana en Fiscalización, impulsado por la CPC de la OLACEFS desde el año 2021.

1

Plantear el objetivo de la participación ciudadana

Para empezar, la EFS debe establecer concretamente por qué es necesario promover la participación ciudadana en la auditoría en cuestión desde la perspectiva de la EFS y por qué la sociedad civil podría estar interesada en participar. Esta primera aproximación de ponerse en los zapatos del otro (en este caso de la sociedad civil) por parte de la EFS debe ser luego corroborada al momento de identificar grupos sociales u OSC específicos. Ello es fundamental para balancear las expectativas de ambas partes, EFS y sociedad civil.

La identificación de un objetivo estratégico para promover la participación ciudadana debe estar orientado a resultados tangibles y medibles, evitando que la participación se constituya en un ejercicio realizado por ser solo un requisito (box-ticking exercise) al interior de la entidad. La falta de resultados puede desincentivar la participación ciudadana, por lo que deben existir esfuerzos para incorporar los aportes de los participantes y reportar sobre los resultados de la participación por parte de la EFS. En síntesis, se requiere que el objetivo estratégico sobre participación ciudadana esté acompañado de una serie de resultados esperados que se alcanzarán al completar la auditoría en cuestión. A su vez, un objetivo de participación ciudadana claramente definido permitirá delinear el resto de las etapas de manera más efectiva.

En el caso de una auditoría coordinada, el objetivo de la participación ciudadana deberá estar en sintonía con la propuesta planteada por la EFS coordinadora. Por ejemplo, en el caso de la auditoría coordinada sobre violencia de género, la EFS de Chile definió el siguiente objetivo para la participación ciudadana en el proceso nacional de la auditoría en cuestión²³: "Recabar la opinión de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) respecto de los resultados preliminares arribados por el equipo auditor, con la finalidad de garantizar una mirada integral y proyectiva de los conocimientos que son necesarios para su correcta ejecución²⁴."

2

Mapeo de partes interesadas de la sociedad civil

Una vez identificado el objetivo estratégico de la participación ciudadana, la persona funcionaria responsable de participación en la EFS de cada país, en consulta con el equipo de la auditoría en cuestión, debe identificar los perfiles de potenciales participantes de la sociedad civil. El espectro de perfiles de participantes puede incluir a organizaciones de la sociedad civil enfocadas en control público y que estén familiarizadas con el trabajo de las EFS, organizaciones especializadas en la temática a auditar, integrantes de grupos o movimientos sociales, centros de pensamiento, personas receptoras de programas de gobierno, representantes de la academia y periodistas de investigación. Esta primera pre-identificación de perfiles será posteriormente depurada a partir de un análisis y comunicación con los potenciales participantes.

Una vez acordado el perfil o los perfiles de los y las participantes, la persona o el equipo responsable de participación ciudadana en la EFS procede a confeccionar una base de datos preliminar. (Ver Anexo). Como se señaló previamente, es importante identificar contrapartes que puedan facilitar el mapeo y el contacto con algunos de dichos actores de sociedad civil como, por ejemplo, las oficinas nacionales de organismos internacionales y embajadas o sus áreas de cooperación internacional que operan en cada país y trabajan la temática de la auditoría en cuestión. Asimismo, se recomienda consultar a la Defensoría del Pueblo o Comisión de Derechos Humanos, para identificar organizaciones sociales y al punto focal de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por su sigla en inglés), para identificar OSC que trabajen temas de integridad, transparencia y demanda de rendición de cuentas. Además, puede ser de utilidad consultar a las instituciones públicas auditadas, quienes suelen mantener vínculos con OSC que conocen sobre los servicios públicos prestados.

23 Ver el informe nacional de la auditoría coordinada de violencia de género realizado por la Contraloría General de la República de Chile Disponible en: <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/auditoria/d6cba809834108ad23c55b76b98a8c89/html>

24 Ver Hugo Romero, presentación PowerPoint, jornada del taller presencial de la III Edición del Programa de Formación de Formadores sobre participación Ciudadana en Fiscalización, auspiciado por la CPC de OLACEFS, Lima, 24 de noviembre de 2023.

Es necesario que la participación sea diversa, contemplando la dimensión de género e inclusión al momento de definir a las personas participantes. El mapeo de actores debe incluir OSC grandes y pequeñas, pero con presencia territorial y experiencias vivenciales para compartir sobre la temática de la auditoría. En este sentido, aquellas organizaciones que ya tienen vínculo con la EFS pueden servir como nexo con otras organizaciones que hasta el momento no hayan tenido instancias de diálogo con la entidad. Esta diversidad de voces podría contribuir a prevenir una presencia dominante de una OSC y así mitigar potenciales riesgos en el desarrollo de la auditoría.

A fin de poder identificar a los potenciales participantes de la sociedad civil en la auditoría en cuestión se sugiere responder las siguientes preguntas:



- » ¿Quién podría estar interesado o interesada en el tema de la auditoría?
 - ¿A quién beneficia los resultados de la auditoría?
 - ¿A quién afecta los resultados de la auditoría?
 - ¿A quién le importa los resultados de la auditoría?
- » ¿Cuáles son sus intereses en la temática a auditar, sus motivaciones para involucrarse, los aportes o contribuciones esperados durante el ciclo de la auditoría en cuestión?
 - ¿Qué potenciales barreras podrían afrontar para contribuir o participar y cómo se las podría mitigar brindando capacitación?
 - ¿Qué canales o espacios existentes utilizan para participar?
 - ¿En quiénes confían, intermediarios o facilitadores, que podrían ser contactados para acercarlos?
 - ¿Cuáles son los potenciales riesgos para involucrarlos?

Conjuntamente con la falta de objetivos claros para promover la participación ciudadana, la ausencia de un mapeo adecuado de potenciales participantes de sociedad civil constituye uno de los

principales aspectos de debilidad de las iniciativas de participación promovidas por las EFS.

En ocasiones, podrían existir limitadas expectativas por parte de las potenciales OSC por falta de conocimiento en la misión de la EFS. En otras ocasiones, los potenciales participantes podrían interpretar que el contacto inicial de la EFS podría obedecer a que la organización estaría sujeta a una fiscalización futura. Por ello, el rol del responsable de participación ciudadana en cada EFS es fundamental para evacuar este tipo de inquietudes.

3

Identificar la etapa en la que se incorporará la participación ciudadana

Una vez respondidas las preguntas por qué y quiénes deberían participar, corresponde que la EFS defina cuándo se promoverá la participación ciudadana en la auditoría en cuestión. La participación ciudadana puede incorporarse en las diversas etapas del proceso de auditoría, desde su planificación, la ejecución y el seguimiento de las recomendaciones.

Es importante que las EFS promuevan la participación en las diversas etapas de la auditoría en la medida de lo posible. Se requerirán ciertos perfiles específicos de participantes en función de la etapa en la que se incorporará la participación ciudadana y del tipo de aportes esperados de los participantes a ser convocados.

Como se señaló previamente, es fundamental considerar la participación ciudadana vinculada a la fase de seguimiento de las recomendaciones del informe nacional de una auditoría, con el fin último de acrecentar el impacto de la labor de fiscalización. En tanto la ciudadanía, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, y la academia supervisan el cumplimiento de las políticas públicas, ellas cuentan con una posición única para detectar las deficiencias en la implementación de las recomendaciones y observaciones de una auditoría y, por ende, colaborar con la vigilancia de su cumplimiento.

Ello es aún más importante, debido a la continua rotación de los servidores y servidoras públicos/as al interior de la administración pública y considerando el periodo establecido para la implementación de los ODS. En esta etapa, la EFS podría cooperar con observatorios ciudadanos que realizan auditoría social para monitorear la implementación de los planes de acción de mejora establecidos por las instituciones auditadas.

4 Definir el tipo de participación y los mecanismos para recopilar los aportes

Seguidamente, se deberá definir el tipo de participación y los mecanismos para recopilar los aportes. Es decir, una vez acordado cuándo, se podrá determinar cómo participar.

En relación al tipo de participación ciudadana, la EFS debe establecer si la participación va a ser individual o de forma colectiva, y si será una convocatoria abierta o solo por invitación.

Entre los posibles tipos de aportes de los participantes, se pueden considerar²⁵:

- 

Realizar
propuestas y sugerencias

- 

Priorizar
ideas

- 

Compartir
información o evidencia

- 

Reportar
potenciales irregularidades

- 

Monitorear
y verificar

- 

Evaluar
los resultados o satisfacción con el programa de gobierno auditado

- 

Validar
hallazgos preliminares; etc.

²⁵ Los lineamientos sobre procesos de participación ciudadana de la OCDE publicados en 2022 proponen un conjunto de objetivos, mecanismos y aportes vinculados a la participación. Ver OECD, Guidelines on Citizen Participation Processes, Paris (2022).

El tipo de participación y de aportes o insumos esperados influirá en los mecanismos seleccionados. Una vez acordado el tipo o la modalidad de participación, se deberán definir los mecanismos mediante los que se recopilarán los aportes de la ciudadanía. Ello puede incluir encuestas, formularios online, reuniones presenciales, talleres virtuales, entre otros.

Además, en caso que se organice un taller para participar, se debe realizar un especial esfuerzo para contar con una persona profesional que pueda facilitarlos y que sea dinámico, para lo cual las diversas metodologías participativas y plataformas tecnológicas pueden ser de gran utilidad.

Asimismo, durante esta instancia, la EFS debe decidir cómo hará uso de los aportes recolectados de la sociedad civil en el informe nacional de auditoría. Además, al final de la actividad realizada, el responsable o equipo de participación ciudadana de la EFS deberá preparar un reporte, también indicando las razones por las cuales ciertos otros aportes no han podido ser considerados.

En todo momento, la EFS debe brindar claridad sobre las acciones que están fuera de su alcance, de forma tal de manejar las expectativas sobre los resultados del proceso de auditoría.

Por otra parte, el equipo auditor, con el apoyo de la persona o equipo responsable de la participación ciudadana en dicha entidad, debe proceder a decidir en dónde se promoverá la interacción con la sociedad. ¿Será a través de mecanismos presenciales o virtuales?, ¿se emplearán mecanismos ya existentes utilizados por los potenciales participantes o los mecanismos previstos por la EFS?, ¿o se podrán aprovechar mecanismos de terceras partes como, por ejemplo, organismos internacionales y embajadas presentes en el país que pueden resultar más confiables al momento de la convocatoria y asistencia de los participantes? Es importante evaluar las ventajas y desventajas del uso de canales presenciales o virtuales según el perfil de participantes seleccionados, siendo recomendable la utilización de un enfoque híbrido con ambos. En este sentido, se sugiere aprovechar los canales presenciales y virtuales existentes ya utilizados por los potenciales participantes y verificar si son efectivos e incluyentes para no duplicar espacios similares.

En síntesis, el Marco o los Términos para la Participación Ciudadana en una auditoría específica

se resumiría en una matriz que refleje el objetivo de la participación, el perfil de participantes, las etapas durante ciclo de una auditoría, los mecanismos de participación, los aportes esperados y su potencial uso por parte del equipo de auditoría.

B. El desarrollo de la hoja de ruta para incorporar la participación ciudadana en la auditoría



Luego de la coordinación inicial entre el equipo auditor y el responsable de participación ciudadana, y que esta última área haya desarrollado una versión preliminar del marco o los términos para la participación ciudadana en la auditoría en cuestión, se debe proceder con los siguientes pasos:



Paso 1

Conformar el equipo de apoyo para la participación ciudadana.

El responsable o equipo de participación ciudadana de la EFS, en la medida de lo posible, con el apoyo de por lo menos una OSC o contraparte de cooperación internacional será responsable de finalizar el Marco o los Términos para la Participación Ciudadana en la auditoría (luego de haber sido revisado y acordado con el equipo de auditoría). Este equipo también podrá encargarse de desarrollar el plan de trabajo para incorporar la participación ciudadana en la auditoría en cuestión, incluyendo; por ejemplo, la convocatoria a los participantes, la breve capacitación o sesiones de orientación y el desarrollo de actividades específicas de participación.

Paso 2

Formular un plan de trabajo con actividades, responsables, recursos y un calendario específico.



En esta instancia, la EFS deberá definir los recursos humanos, financieros y materiales destinados a ello (así como los recursos que podrían aportar terceras partes y los que aportarían los potenciales participantes).

Este plan de acción debe considerar las actividades a continuación:

- »» Elaborar una base de datos de contacto de los potenciales participantes basado en el mapeo inicial.
- »» Desarrollar la campaña de involucramiento (engagement) y comunicación con quienes participen. No es suficiente una convocatoria abierta porque varios potenciales participantes o partes interesadas externas de la sociedad civil podrían no estar familiarizadas con la labor de la EFS. Por ello, se requiere nivelar el campo, asegurando especialmente de reducir potenciales barreras para la participación de integrantes de grupos en situación de vulnerabilidad.
- »» Producir materiales e información, asegurando un uso de lenguaje sencillo. La comunicación escrita y oral (por teléfono o plataforma virtual, por ejemplo, zoom) entre la EFS y los participantes debe ser fluida. Además, como se mencionó previamente, se recomienda explorar la colaboración con una OSC para la campaña de involucramiento y comunicación.
- »» Diseñar las actividades de participación: organización de un taller, circulación de un cuestionario y/o encuesta; etc.
- »» Identificar potenciales riesgos derivados de la participación ciudadana y priorizar acciones de mitigación. Es imposible evitar completamente los riesgos, pero se pueden gestionar, procurando reducirlos.
- »» Establecer un procedimiento para documentar el proceso y resultados de la participación. Como parte del proceso de participación se debe acordar un mecanismo que permita registrar y documentar la participación, en especial los aportes y respuestas de los participantes. Una vez finalizado el proceso, dicha información debe ponerse a disposición de las organizaciones y personas que participaron del proceso específico, pero también del público en general. Esta documentación también permite contribuir a la rendición de cuentas. Por ello, es altamente recomendable que el responsable de participación ciudadana de la EFS genere una carpeta, actuación o expediente con los diversos papeles de trabajo (Marco o Términos para la Participación Ciudadana en la auditoría; convocatorias a la

participación, programas de reuniones o eventos, presentación PowerPoint utilizada en el taller, documento de sistematización de los aportes recolectados, lista de participantes, etc.).

- »» Evaluar el proceso de participación ciudadana en la auditoría, incluyendo el grado de diversidad de los participantes, cómo dicha participación ha contribuido a los hallazgos y recomendaciones de la auditoría y qué se debería realizar de manera diferente la próxima vez, involucrando a los participantes en dicha evaluación. De esta manera, es importante dar un cierre formal al proceso de participación. Asimismo, se recomienda llevar adelante encuestas de satisfacción o una reunión de grupo focal con algunas organizaciones y/o participantes para que brinden una retroalimentación o devolución sobre el proceso llevado adelante y de esa manera mejorar nuevos procesos en el futuro.



CAPÍTULO 5

Conclusión



Conclusión

La participación ciudadana es un derecho de las personas reconocido internacionalmente, tal y como se planteó en las “Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública”, elaborado por la ACNUDH. Asimismo, es parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente del ODS 16 de la Agenda 2030. Las EFS han reconocido la importancia de la participación ciudadana en la fiscalización, especialmente en Dada la naturaleza y el foco de las auditorías coordinadas de la OLACEFS, es fundamental incorporar la dimensión de participación ciudadana, en cada fase del ciclo de la auditoría, en función del contexto legal y realidad nacional según corresponda, tanto en su proceso consolidado regional como en los procesos nacionales de la auditoría en cuestión.



Fuente: Sitio Oficial Olacefs
<https://olacefs.com/>



CAPÍTULO 6

Anexos



1. Plantilla para el Marco o los Términos para la Participación Ciudadana en una Auditoría

Incorporar la participación ciudadana en el marco de una auditoría, ya sea en el marco de una auditoría coordinada o no, requiere que el equipo de auditoría lleve adelante una serie de pasos que aborden las siguientes preguntas: ¿por qué?, ¿quiénes?, ¿cuándo?, ¿cómo? y ¿dónde?. Las respuestas a estos interrogantes se deben plasmar por escrito en un breve documento titulado 'Marco' o 'Términos para la Participación Ciudadana' en una auditoría particular.

A continuación, se presenta un formato o plantilla para llevar adelante los distintos pasos que permite confeccionar un marco o unos términos para la participación ciudadana.



Términos para la participación ciudadana

1. Plantear el objetivo de la participación ciudadana



- Identificar por qué es necesario promover la participación ciudadana en la auditoría en cuestión desde la perspectiva de la EFS y por qué la sociedad civil podría estar interesada en participar.
- El objetivo estratégico para promover la participación ciudadana debe estar orientado a resultados tangibles y medibles.

2. Mapear las partes interesadas de la sociedad civil



- Identificar los perfiles de potenciales participantes de la sociedad civil. El listado puede incluir a organizaciones de la sociedad civil enfocadas en control público, organizaciones especializadas en la temática a auditar, integrantes de grupos o movimientos sociales, centros de pensamiento, personas receptoras de programas de gobierno, representantes de la academia y periodistas de investigación, etc.
- Identificar y contactar contrapartes que puedan facilitar el mapeo y el contacto de diversos actores (las oficinas nacionales de organismos internacionales, embajadas, Defensoría del Pueblo, punto focal de la Alianza por el Gobierno Abierto, etc.)
- Confeccionar una base de datos preliminar de partes interesantes. Producir una breve nota de orientación para informar a las OSC sobre cómo redactar una propuesta bien justificada.

3. Identificar la etapa en la que se incorporará la participación ciudadana



- Definir la etapa en la auditoría en la que se promoverá la participación ciudadana en la auditoría (planificación, ejecución, seguimiento de recomendaciones).

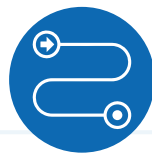
4. Definir el tipo de participación y los mecanismos para recopilar los aportes



- Definir si la participación va a ser individual o de forma colectiva.
- Definir si se realizará una convocatoria abierta o solo por invitación.
- Identificar el tipo de aportes que realizarán las personas que participen:
 - Propuestas y sugerencias
 - Priorizar ideas
 - Compartir información o evidencia
 - Reportar potenciales irregularidades
 - Monitorear/ verificar
 - Evaluar los resultados o satisfacción con el programa de gobierno auditado
 - Validar hallazgos preliminares
- Seleccionar el tipo de mecanismo que se utilizará para recolectar los aportes (encuestas, formularios online, reuniones presenciales, talleres virtuales, entre otros)
- Establecer el modo en que se llevará adelante la participación (virtual o presencial)

2. Plantilla para el Marco o los Términos para la Participación Ciudadana en una Auditoría

Se presenta a continuación una lista de verificación para desarrollar una hoja de ruta que permita la incorporación de la participación ciudadana en el marco de una auditoría.



Hoja de ruta para incorporar la participación ciudadana

1. Plantear el objetivo de la participación ciudadana



- Conformar el equipo de apoyo para la participación ciudadana a cargo de desarrollar los Términos para la Participación Ciudadana en la auditoría y el plan de trabajo para incorporar la participación ciudadana en la auditoría.
- Formular un plan de trabajo con actividades, responsables, recursos y un calendario.
- Elaborar una base de datos de contacto de los potenciales participantes.
- Desarrollar la campaña de involucramiento (engagement) y comunicación con quienes participen en el marco de la auditoría, asegurando la reducción de las potenciales barreras para la participación de integrantes de grupos en situación de vulnerabilidad.
- Producir materiales e información sobre la auditoría asegurando un uso de lenguaje sencillo.
- Diseñar las actividades de participación: organización de un taller, circulación de un cuestionario y/o encuesta; etc.
- Identificar potenciales riesgos derivados de la participación ciudadana y priorizar acciones de mitigación.
- Establecer un procedimiento para documentar el proceso y resultados de la participación, en especial los aportes y respuestas de los participantes.
- Evaluar el proceso de participación ciudadana en la auditoría, incluyendo el grado de diversidad de los participantes, cómo dicha participación ha contribuido a los hallazgos y recomendaciones de la auditoría y qué se debería realizar de manera diferente la próxima vez, involucrando a los participantes en dicha evaluación.

3. Formato para el mapeo de participantes de sociedad civil

Se presenta a continuación una propuesta de matriz para llevar adelante el mapeo de OSC y otras partes interesadas de la sociedad civil a participar en el marco de una auditoría.



Mapeo de OSC Participantes

Nombre de la OSC/ Sociedad Civil	Contacto	Recomendado por	Otros actores recomendados	Justificación de su convocatoria	Aporte que la EFS espera recibir	Fecha de la comunicación escrita inicial y oral de seguimiento	Etapa de la auditoría a participar

4. Ejemplos en la implementación de la Auditoría Coordinada sobre Violencia de Género (2023)



Matriz de planificación de la auditoría coordinada realizada por la Contraloría General de Chile

<p>>> Subpreguntas</p>	<p>✓ ¿Los Estados han establecido mecanismos de articulación con la sociedad civil, respecto del diseño y ejecución de las políticas, programas y/o acciones asociadas a enfrentar la violencia contra la mujer?</p>
<p>>> Criterios</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Leyes sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. ✓ Leyes específicas que establezcan la participación de la sociedad civil. ✓ Programa integral que establece la participación de las organizaciones de la sociedad civil. ✓ Estatutos de consejos nacionales, estatales y/o municipales, que establezcan la participación de la sociedad civil en las políticas, programas y/o planes. ✓ Marco de abordaje integral para la prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres y las niñas (PNUD, 2020). ✓ Buenas prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2005).
<p>>> Información y fuentes</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Normativa nacional relacionada con violencia contra la mujer y participación de la sociedad civil. ✓ Políticas, programas y/o planes nacionales o regionales que nacen en orden a los marcos normativos vigentes en la materia. ✓ Estudios, investigaciones, evaluaciones, asesorías técnicas, buenas prácticas, estadísticas, entre otros documentos emitidos por organismos reconocidos, tales como CEPAL, ONU Mujeres, universidades, Naciones Unidas DDHH, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Centro Global de Excelencia en Estadísticas de Género, entre otros. ✓ Acuerdos, convenios, tratados, declaraciones, convenciones, compromisos adquiridos por el Estado y Gobierno, entre otros. ✓ Evaluación de las políticas, programas y/o planes en estudio de organismos terceros, Universidades, entre otros. ✓ Actas de Comités o consejos nacionales de género que brindan apoyo a los Mecanismos institucionales para el Adelanto de la Mujer MAM. ✓ Consulta/audiencia pública.

5. Ejemplos en la implementación de la Auditoría Coordinada sobre Violencia de Género (2023)

<p>» Métodos de obtención de datos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Entrevistas con representantes de los organismos responsables de las políticas, programas y/o planes nacionales o regionales. ✓ Requerimientos de la información a los organismos responsables. ✓ Búsqueda en sitios web oficiales de organismos reconocidos, tales como, CEPAL, ONU Mujeres, Universidades, Naciones Unidas DDHH, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Centro Global de Excelencia en Estadísticas de Género, entre otros, respecto a estudios, investigaciones, evaluaciones, asesorías técnicas, buenas prácticas, estadísticas, etc., en materia de violencia contra la mujer. ✓ Investigaciones documentales y de sistemas. ✓ Reuniones de trabajo/encuestas/focus group.
<p>» Análisis de evidencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Análisis cualitativo del contenido de las entrevistas. ✓ Análisis que lineamientos internacionales se adhirieron por parte del Estado. ✓ Análisis cualitativo de la documentación. Análisis cualitativo de encuestas/focus group. ✓ Análisis y comparaciones de estudios, investigaciones, evaluaciones, estadísticas, entre otros.
<p>» Limitaciones y riesgos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ No existe evidencia de la participación de la sociedad civil en las acciones realizadas. ✓ Desconocimiento de entidades involucradas.
<p>» Qué va a permitir decir el análisis</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Si se han establecido mecanismos con la sociedad civil, en relación con el diseño y ejecución de las políticas, programas y/o planes que ha impulsado el estado para combatir la violencia contra la mujer. ✓ Los mecanismos establecidos han logrado el objetivo, que sustenta la participación civil en el diseño y ejecución de las políticas, programas o planes. ✓ Explicar la participación concreta. ✓ El Estado ha considerado la opinión de la sociedad civil para la formulación de políticas públicas.

6. Informe Nacional de la Contraloría General de Chile

4.4 Métodos de investigación

En la presente auditoría se recopiló información, a partir de solicitudes realizadas directamente a las entidades auditadas -antes individualizadas en el acápite Alcance-, atendidas las responsabilidades que le caben a cada una en las acciones y programas auditados, lo cual fue complementado con entrevistas, búsqueda de información en sitios web, aplicación de cuestionarios, y revisión documental.

Finalmente, cabe hacer presente que, en el contexto de la presente auditoría, esta Entidad Fiscalizadora efectuó, el lunes 8 de mayo de 2023, un Taller sobre la Auditoría Coordinada con Organizaciones de la Sociedad Civil (organizado por la Secretaría Técnica del Consejo de la Sociedad Civil de la Contraloría General de la República y con la participación del equipo

¹¹ Se incluye esta política pública considerando que, en su alcance, considera la atención a víctimas de delitos asociados a VCM (femicidio, abuso sexual calificado, violación a mayores de 14 años).



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA I CONTRALORÍA REGIONAL METROPOLITANA DE SANTIAGO UNIDAD DE AUDITORÍA 1

auditor), con el objeto de recabar la opinión de estas instituciones y garantizar una mirada integral y proyectiva de la materia analizada. En el taller las entidades fueron contextualizadas de la ejecución de la auditoría coordinada, para luego iniciar una conversación destinada a levantar información acerca de la percepción que las organizaciones de la sociedad civil poseen de las políticas públicas sobre violencia contra la mujer. En términos generales, producto de esta instancia se confirmaron algunos aspectos abordados en la presente auditoría, que dieron origen a determinados hallazgos, susceptibles de mejora.

Las organizaciones de la sociedad civil que participaron son:

- Coordinadora 19D.
- AML Defensa Mujeres.
- Centro Interdisciplinario de las Mujeres, CIDEM.
- Asociación de Abogadas Feministas, ABOFEM.
- Círculo de Profesoras Amanda Labarca.
- Fundación Honra.
- Fundación Ilusión Viril.
- Fundación Soy Más.

7. Informe Nacional de la Contraloría de Costa Rica



Yamileth Jiménez

Funcionaria Delegada, Unidad
Equidad Género

Ministerio de Trabajo

Fuente: Elaboración propia

- 1.8. Aunado a lo anterior, dichos criterios fueron comunicados formalmente mediante oficio n.º 5016 (DFOE-GOB-0162-2023) del 18 de abril de 2023.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.9. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE, que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público, y los principios de la ISSAI 300: Principios de la Auditoría de Desempeño de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI por sus siglas en inglés).
- 1.10. Este trabajo se enmarcó bajo el concepto de eficacia, el cual, según el Procedimiento de Auditoría mencionado en el párrafo anterior, se define como el logro de los objetivos planteados y de los resultados previstos en leyes, políticas y los programas gubernamentales.
- 1.11. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada por medio de entrevistas a personas funcionarias del Departamento de Violencia del Instituto Nacional de las Mujeres, Secretaría Técnica de Género y Acceso a la Justicia del Poder Judicial, Unidad de Gestión de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes de la Dirección General de Migración y Extranjería, entre otras instancias. De igual manera, se valoraron las respuestas a las consultas planteadas por escrito ante diferentes funcionarios de esas instituciones.
- 1.12. Aunado a lo anterior, se llevaron a cabo diversas sesiones de trabajo, las cuales se detallan de seguido:
- Talleres con la Secretaría Técnica de PLANOS, Secretaría Técnica de Género y Acceso a la Justicia del Poder Judicial y la Secretaría Técnica de la CONATT, los cuales consistieron -además de una validación del abordaje de la Auditoría- en una indagación acerca de las fortalezas y desafíos institucionales para la prevención, atención y reparación de la VcM.
 - Talleres con representantes de las organizaciones de la sociedad civil, cuyo propósito consistió en conocer la percepción de estas instancias acerca de las fortalezas y desafíos del país en el abordaje de la Violencia contra la Mujer, labores de estas organizaciones en la atención de esta problemática y la coordinación entre el Estado y estas instancias.
 - Sesión de trabajo con representantes del Poder Judicial a fin de valorar el manejo de la información para verificar la aplicación del Protocolo Interinstitucional de

-
- 2.16. En relación con el sistema informático disponible «Quickscore», la existencia de información incompleta acerca del cumplimiento de las metas de la Política Nacional impide conocer el avance real de las acciones ejecutadas por la institucionalidad pública en la atención de la problemática de la violencia contra la mujer. Esto se desarrolla con mayor detalle en el siguiente resultado de este informe, denominado «La ausencia de evaluaciones limita la toma de decisiones para el logro de los resultados estratégicos de la política pública».
- 2.17. Aunado a lo anterior, otro aspecto de vital importancia para una atención eficaz de la problemática de VcM, relacionado con las acciones de coordinación, es la vinculación de la institucionalidad pública con las organizaciones representantes de la sociedad civil (OSC). Valga acotar que estas organizaciones, desde la década de 1980, empezaron a denunciar esta problemática en el país y, desde ese momento, han tenido participación activa en los esfuerzos institucionales para el abordaje de la problemática.
- 2.18. Al respecto, en el diseño de la actual política PLANOVI (2017-2032), diversas organizaciones de la sociedad civil tuvieron participación y sus propuestas fueron consideradas en la elaboración del documento final. Con respecto a las funciones para la implementación de dicha Política, estas organizaciones tienen representación en el Sistema Nacional e intervienen en las comisiones de seguimiento y evaluación previstas en la ley n.º 8688. Además, juegan un rol preponderante para desarrollar «auditorías sociales».
- 2.19. No obstante lo anterior, en talleres efectuados por la Contraloría General con diversas OSC¹⁷, se conoció la percepción de estas instancias acerca de su participación en el abordaje de la problemática, las cuales manifestaron, entre otros aspectos, los siguientes:
- i. Si bien se dispone de un espacio de diálogo entre las OSC y la institucionalidad pública, mediante el Foro de las Mujeres¹⁸, existe una necesidad de ampliar los canales de diálogo pues dicho foro es limitado y de acceso complejo para OSC de localidades lejanas.
 - ii. Sigue siendo un reto la necesidad de mayor voluntad política para la ejecución de acciones estatales de erradicación de la violencia contra la mujer. Valga acotar que esta afirmación consta también en PLANOVI (apartado «3.4 La perspectiva de las mujeres y de sus organizaciones»).
 - iii. Se requiere mayor involucramiento de la institucionalidad pública a nivel local, para la coordinación con las OSC de las acciones de prevención, atención y reparación de la VcM.
 - iv. Se mantiene el desafío en el país de implementar un enfoque de interseccionalidad en la atención de la VcM.
- 2.20. Precisamente, en relación con el punto iv. anterior, un enfoque de interseccionalidad procura considerar factores de discriminación que, al interrelacionarse, genera en una

¹⁷ Talleres llevados a cabo el 24 de abril de 2023 y 2 de mayo de 2023.

¹⁸ Definido en el artículo 21 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, n.º 7801.

