

SERIE
GUÍAS

Contraloría ciudadana

de la aplicación de la
LAIP
en el municipio



Municipio Transparente

Apliquemos el derecho de acceso a la información pública



UNIÓN EUROPEA

UNDEF



The United Nations
Democracy Fund

SECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA,
TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN
DE LA PRESIDENCIA
GOBIERNO DE
EL SALVADOR
UNÁMONOS PARA CRECER



Instituto de Acceso
a la Información Pública



GUÍA PARA

**LA CONTRALORIA CIUDADANA
DE LA APLICACION DE LA LAIP
EN EL MUNICIPIO**

© Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo

Fungaungo

Todos los derechos reservados

Guía para la contraloría ciudadana de la aplicación de la LAIP en el municipio

Investigación

Carlos Mauricio Rodríguez

Con la colaboración de

María Magdalena Zepeda

Irma Elizabeth Huevo

Diseño de portada

María José Ulín

Diseño gráfico

Grafika Imprenta y Diseño

Este documento ha sido elaborado en el marco del proyecto “Municipio Transparente: apliquemos el derecho de acceso a la información pública”, el cual ha sido financiado por la Unión Europea a través del contrato de subvención *Construcción colaborativa de condiciones para la aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública en municipios de El Salvador* N° EIDHR/2012/309-217 y del Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia a través del convenio de donación *Fortalecimiento de las capacidades municipales para el acceso a la información pública en El Salvador* N° UDF-ELS-11-475.

Las opiniones expresadas en esta obra son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan los puntos de vista de la Unión Europea (UE), el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF por sus siglas en inglés) ni de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).

Primera edición, enero de 2015

Impresión: Grafika Imprenta y Diseño

400 ejemplares



Contenidos

Presentación	v
Acrónimos	viii
1. Introducción a la contraloría ciudadana.....	1
1.1. Definición y usos de la contraloría.....	1
1.2. Contraloría ciudadana: hacia el ejercicio de un derecho de las personas	3
1.3. Proceso básico de contraloría ciudadana	4
1.3.1. Preparación de la práctica de contraloría ciudadana.....	6
1.3.2. Recolectar la información y elaborar el informe de contraloría	8
1.3.3. Presentar a las autoridades el informe de contraloría ciudadana y la solicitud de actuación específica	10
2. Contraloría ciudadana de la aplicación de la LAIP	11
3. Preparación de la práctica de contraloría ciudadana	14
Paso 1. Especifique el propósito y el objeto de contraloría	14
Paso 2. Seleccione el método de indagación	18
Paso 3. Elabore su plan de contraloría ciudadana.....	20
4. Recolección de la información y preparación del informe de contraloría ciudadana.....	25
Paso 4. Recoja la información	25
Paso 5. Analice la información y saque sus propias conclusiones.....	29
Paso 6. Prepare el informe de contraloría ciudadana	32
5. Presentación del informe de contraloría a las autoridades	33
Paso 7. Prepare las condiciones para comunicar los resultados	33
Paso 8. Presente el informe de contraloría ciudadana.....	35
Paso 9. Reitre: vuelva para saber si las autoridades han cumplido los compromisos.....	37

Bibliografía	39
Legislación de referencia	39
Instrumentos desarrollados en el seminario: contraloría ciudadana de la aplicación de la LAIP en el municipio.....	41

Presentación

Los logros en materia normativa son con frecuencia motivo de expectación. La aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública en 2011 abrió un campo de oportunidades para las personas: en adelante los individuos podrían buscar y obtener información que les ayudaría a entender de mejor manera la composición de las instituciones del Estado, sus competencias, prioridades y servicios, la forma en que se rigen, los recursos que emplean y los resultados que obtienen.

Evidentemente, con la nueva ley ese saber pasaría a ser una verdadera ocasión para la interacción de los individuos con las instituciones públicas, una fuente útil para la gestión de servicios y las transacciones de negocios, y un recurso valioso para la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos de su interés.

Pero como con otras, esta ley enfrenta un riesgo consabido: su implementación. De hecho, aunque la ley reconoce el derecho de acceso a la información, sin embargo, su materialización no resulta tan simple y automática, por el contrario requiere de un conjunto de factores que inician con la voluntad de los gobernantes y se extienden a la construcción de condiciones técnicas, administrativas y culturales en cada institución. Reconociendo esta necesidad, la misma ley declara un período de preparación de un año de duración antes de su aplicabilidad, período que venció en mayo de 2012.

Así que cabe preguntar ¿Están listas las instituciones públicas, en particular las municipalidades, para la aplicación de la LAIP? ¿Las municipalidades tienen disponible la información oficiosa para que las personas puedan consultarla? ¿Atienden las solicitudes de información con el esmero y calidad que manda la ley? Aunque esperaríamos que así fuera, tenemos indicios que hacen pensar que la preparación de las municipalidades para la implementación de la ley es desigual. Fundaungo encontró en el año 2013 en su estudio *Aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública en las municipalidades de El Salvador*, que aunque el 85% de las municipalidades ya había nombrado al oficial de información, sin embargo, muy pocas habían establecidos unidades de acceso a la información, tenía un plan de implementación de la ley o habían capacitado al personal en las responsabilidades que la ley les obliga. Si esta condición

se mantuviera actualmente en las municipalidades estaríamos ante un escenario de débiles condiciones locales para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Si bien el Instituto de Acceso a la Información Pública es la entidad responsable de velar por la aplicación de la ley entre todas las entidades públicas, su reciente creación en el año 2013 y la dificultad que conlleva el control de las 262 municipalidades del país plantea un desafío difícil de superar. Es así que se vuelve imperativa la puesta en práctica de otros mecanismos de control, tales como la vigilancia que pueden ejercer los ciudadanos.

La presente *Guía para la contraloría ciudadana de la aplicación de la LAIP en el municipio* es una herramienta que busca animar y apoyar a las personas, grupos y organizaciones para que impulsen esas acciones de control ciudadano que contribuyan a que los gobiernos tomen las medidas necesarias para implementar la ley y garantizar el derecho de acceso a la información pública.

La guía se desarrolló en el marco del proyecto *Municipio Transparente: apliquemos el derecho de acceso a la información pública*, que la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo impulsó desde enero de 2013 a mayo de 2015 con la colaboración de la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia (SPCTA), el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) y la Fundación de Apoyo a Municipios de El Salvador (Fundamuni).

Su elaboración ha llevado un proceso gradual y acumulativo; partió de la ejecución de tres seminarios denominados *Contraloría ciudadana de la aplicación de la LAIP* realizados en 2014 en el marco de los cuales se desarrolló el enfoque básico de contraloría que aquí se propone; se alimentó con la ejecución de nueve ejercicios prácticos de contraloría que coaliciones locales realizaron en los municipios de Acajutla, Ahuachapán, Ciudad Delgado, Colón, Chalchuapa, El Congo, Quezaltepeque, San Juan Opico y San Lorenzo; y se complementó con el esfuerzo de sistematización de la experiencia que realizara el equipo de proyecto.

La guía aporta pautas prácticas para la aplicación de un ejercicio de contraloría que pueda ser realizado por ciudadanos independientes, aquellos que pertenecen a asociaciones comunales o temáticas, quienes participan en comités de seguimiento a los planes municipales y miembros de organizaciones no gubernamentales. Así mismo puede ser de utilidad para personas que capacitan y asesoran a distintos grupos interesados en la contraloría social. Los lectores encontrarán recomendaciones para plantear su ejercicio, conducir la indagación de contraloría y presentar los resultados y recomendaciones a las autoridades.

El documento se estructura en cinco secciones. La primera introduce a la contraloría ciudadana en general; la segunda, describe la importancia, particularidades y usos principales de la contraloría de la aplicación de la LAIP, y las secciones tres a cinco, abordan los pasos prácticos que podrían darse para ejecutar las etapas de preparación, investigación y presentación de resultados del proceso de contraloría.

Esta publicación debe su apareamiento a la contribución financiera de la Unión Europea (UE) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF) que apoyaron el proyecto Municipio Transparente y la generación de esta herramienta para la formación en ciudadanía.

Ricardo Córdova
Director Ejecutivo
Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo

San Salvador, 2015.

Acrónimos

CCR	Corte de Cuentas de la República de El Salvador.
Fundamuni	Fundación de Apoyo a Municipios de El Salvador.
Fundaungo	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo.
IAIP	Instituto de Acceso a la Información Pública.
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
Spcta	Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia.
TEG	Tribunal de Ética Gubernamental.
UAIP	Unidad de Acceso a la Información Pública.
UE	Unión Europea.
Undef	Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (por sus siglas en inglés).

Primera sección

INTRODUCCIÓN

A LA CONTRALORÍA CIUDADANA

La contraloría ciudadana es una actividad poco extendida y de reciente aplicación en El Salvador. En algunos casos se le conoce como contraloría social, y frecuentemente, se asemeja a las prácticas realizadas por los observatorios ciudadanos o se confunde con la evaluación participativa.

Es una forma de participación ciudadana en la gestión del gobierno, y como tal, es un medio para que las personas interactúen con las instituciones del Estado e influyan en las decisiones que los funcionarios toman y llevan a la práctica. Si bien algunas formas de participación ciudadana propician la colocación de los intereses de las personas en los instrumentos de decisión pública (políticas, planes, presupuestos, ordenanzas, reglamentos y otros) la contraloría ciudadana se centra en la legalidad y efectiva aplicación de esas decisiones.

1.1. Definición y usos de la contraloría

La contraloría ciudadana es una actividad que tiene como intención el control del ejercicio del poder público teniendo a la base las libertades y los derechos humanos fundamentales. Esta actividad procura verificar si las autoridades y las instituciones públicas realizan las funciones que se les encomendaron y si las llevan a la práctica según las expectativas y límites que marca la ley.

Si bien los resultados de la contraloría ciudadana no tienen un carácter

vinculante para los servidores públicos, sus conclusiones pueden expresarse en forma de recomendaciones o solicitudes de inicio de la acción, ajuste o mejora dirigidas a las autoridades, o si fuera el caso, en forma de denuncias y recursos expuestos ante las instituciones de tutela competentes. En ese sentido, la contraloría también juega un papel preventivo que ayuda a reducir riesgos de distinta naturaleza en la gestión pública.

La contraloría de las y los ciudadanos puede tener efectos sobre la salud y pertinencia de los procesos administrativos, los servicios, programas y proyectos, y sobre la garantía de los derechos de las personas.

Cuadro 1. Contribuciones de la contraloría ciudadana

- Ayuda a mejorar el clima de transparencia de las entidades públicas.
- Ayuda a revelar los derechos humanos que no se están realizando y a reconocer las barreras que tienen algunos grupos para acceder a los mismos.
- Contribuye a mejorar las condiciones institucionales necesarias para la prestación de un servicio, la ejecución de un plan o proyecto, o la realización de un derecho.
- Incentiva la ampliación de la cobertura y calidad de los servicios públicos para que lleguen a las personas que los necesitan.
- Reduce el riesgo de entrega de servicios defectuosos u obras mal construidas.
- Reduce el riesgo de mal uso de los recursos y la inadecuada aplicación de los procedimientos públicos por los distintos actores que intervienen.
- Contribuye a ajustar las estrategias antes que causen efectos e impactos negativos.

Fuente: elaboración propia, 2015.

Como puede notarse, la contraloría ciudadana, no produce efectos directos, sino que sus resultados vienen tras la respuesta de los gobernantes a las observaciones, críticas y recomendaciones que ésta hace. La contraloría puede hacer un aporte importante a los resultados que se esperan de las instituciones públicas en tanto incentiva a las autoridades para que cumplan sus funciones con apego al mandato de las leyes.

La contraloría ciudadana complementa la labor de control que le compete a las instituciones públicas encargadas de la tutela no la sustituye. De hecho, el Estado

está organizado de manera tal, que varias de las entidades que lo componen tienen como función específica la rectoría y control de las actuaciones de otras instituciones.¹ Para el caso, la Corte de Cuentas de la República (CCR) controla el uso que hacen las instituciones y sus servidores de los recursos públicos, y por su parte, el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) controla a las instituciones en materia de aplicación del derecho de acceso a la información pública.

De manera directa, este ejercicio ciudadano tiene potencial para hacer importantes contribuciones.

¹ Para una exposición amplia de esta idea del control institucional del ejercicio del poder ver: Valadés, Diego (2006). *El control del poder*. 3ª. Edición. México, Editorial Porrúa/UNAM.

Cuadro 2. Función específica de la contraloría ciudadana

- Verifica que la institución esté preparando las condiciones adecuadas y necesarias para cumplir un derecho, prestar un servicio o ejecutar un proyecto.
- Indaga si la institución y los servidores públicos están aplicando las normas y procesos técnicos y administrativos que les corresponden, y si es evidente que actúan de manera diligente y transparente.
- Observa si la institución está garantizando los derechos o generando los servicios que le manda la ley, y verifica que los mismos cumplan con criterios de calidad y oportunidad.
- Observa si los resultados son adecuados, si se producen de acuerdo a lo planificado y si los mismos alcanzan a los grupos de población para los que están previstos.
- Observa los resultados de manera que puedan hacerse recomendaciones acerca de si continuar o no con los servicios o productos.

Fuente: elaboración propia, 2015.

1.2. Contraloría ciudadana: hacia el ejercicio de un derecho de las personas

El ejercicio de la contraloría ciudadana ha pasado de una actividad lícita y tolerable, a ser reconocida cada vez más, como un derecho de los individuos explícitamente reconocido.

La contraloría como actividad se ampara en los derechos y libertades fundamentales. En cierto modo, es una extensión del derecho de las personas para participar en el gobierno y en la gestión de los asuntos públicos, ya sea de modo directo o mediante

la acción de un representante. Si usted elige a un delegado o representante en el gobierno es comprensible que tendrá el derecho de conocer sus actuaciones y su desempeño, y en base a este conocimiento, podrá recomendar al mismo que continúe su actuación del modo en que lo hace o pedirle que modifique el curso o la forma de hacer las cosas.

La *Declaración Universal de Derechos Humanos* reconoce que “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.” (Artículo 21, DUDH). Como explica la

Declaración sobre el derecho y deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas: “Ese derecho comprende, entre otras cosas, el que tiene toda persona, individual o colectivamente, a presentar a los órganos y organismos gubernamentales y organizaciones que se ocupan de los asuntos públicos, críticas y propuestas para mejorar su funcionamiento, y a llamar la atención sobre cualquier aspecto de su labor que pueda obstaculizar o impedir la promoción, protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales.” (Artículo 8.2, Declaración 53/144 de la Asamblea General de las Naciones Unidas).

La contraloría ciudadana está relacionada de manera cercana con las libertades de opinión y expresión, que según admite la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, ratificada por El Salvador: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. (Artículo 19, DUDH).

De hecho, la contraloría ciudadana es una forma de ejercicio de esas libertades. Uno puede buscar información acerca de las actuaciones de los delegados al gobierno, sacar sus propias conclusiones y posteriormente presentar sus críticas o recomendaciones a los mismos, o si se

considera necesario, a las entidades de tutoría o a otros actores interesados.

El derecho de las personas a la contraloría ciudadana como tal ha empezado a reconocerse en el país, aunque, de un modo un tanto discreto y marginal. Se reconoce como un derecho que necesita la creación de un ambiente propicio para su ejercicio. Para el caso, la *Ley de Acceso a la Información Pública* establece entre uno de sus fines la “Promoción de la participación ciudadana en el control de la gestión gubernamental y la fiscalización ciudadana al ejercicio de la función pública.” (Artículo 3.d, LAIP). Así mismo, manda al Instituto de Acceso a la Información Pública a “(...) capacitar a los integrantes de la sociedad en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, derecho a la participación ciudadana para la toma de decisiones y el control de la gestión pública, la protección de datos personales y los demás que contempla la presente ley.” (Artículo 47, LAIP). Note la expresión “derecho a la participación ciudadana y el control de la gestión pública” empleada por la ley.²

Las actividades de búsqueda de información necesarias para este ejercicio ciudadano tienen un poderoso respaldo en la LAIP. Y aunque la legislación que faculta la presentación de críticas, recomendaciones y pedidos de corrección de la actuación de las entidades públicas no está suficientemente desarrollada, puede ampararse en el derecho de petición y respuesta establecido en el Artículo 18 de la Constitución: “Toda persona tiene derecho a dirigir sus

² El *Código Municipal* reconoce como derecho de las personas una forma específica de contraloría ciudadana: Art. 125-B Todos los ciudadanos domiciliados en el municipio tiene derecho a: e) Recibir el informe anual de rendición de cuentas y ejercer contraloría a través del comité respectivo, en la ejecución de obras de infraestructura.

peticiones por escrito, de manera decorosa, a las autoridades legalmente establecidas; a que se le resuelvan, y a que se le haga saber lo resuelto.” (Artículo 18, Constitución de la República de El Salvador).

El marco normativo nacional todavía no reglamenta los alcances y mecanismos específicos aplicables a este derecho. Así que, se procuramos proponer algunas pautas acerca de cómo llevar a la práctica un ejercicio de contraloría ciudadana las cuales deberían seguirse en todo caso con precaución y responsabilidad.

1.3. Proceso básico de contraloría ciudadana

La contraloría ciudadana es una actividad organizada. En general necesita un propósito

claro, un método para recolectar evidencia, y acciones para comunicar a las autoridades los resultados de su indagación.

La efectividad de la contraloría está muy condicionada por su reiteración. En un primer intento, la contraloría aportará recomendaciones que las autoridades escucharán y ante las cuales posiblemente asumirá un compromiso. Pero se necesitará un ciclo adicional para verificar si las autoridades aplicaron efectivamente las primeras recomendaciones, y de ser necesario, habrá que reiterar o acentuar esas recomendaciones. Esta característica cíclica de la contraloría no debería desanimar porque es una característica propia de todos los procesos de control.

Figura 1: Ciclo de contraloría ciudadana



Fuente: elaboración propia, 2014.

La contraloría ciudadana es una actividad en la que las personas pueden aprovechar sus aprendizajes y llevarlos luego a otra experiencia o campo de aplicación. Una persona que participa en la contraloría de un proyecto local puede luego participar en la contraloría de otro proyecto similar o posiblemente de un plan o programa de mayor alcance. También puede aprovechar los aprendizajes en un tema, digamos la contraloría de la aplicación de la LAIP, para posteriormente emplearlos en otros campos como los derechos de la juventud, la violencia de género o la defensa del medio ambiente.

Usted puede realizar un ejercicio de contraloría siguiendo tres grupos de actividades: 1) Preparando la práctica de contraloría ciudadana; 2) Recolectando la información y elaborando el informe de contraloría ciudadana; y 3) Presentando este informe a las autoridades destinatarias. Una vez éstos se completan, el ciclo se vuelve a abrir, cuando el interesado decide que volverá a verificar la práctica institucional en un momento futuro o pasará a indagar sobre otros aspectos de su interés.

1.3.1. Preparación de la práctica de contraloría ciudadana

En esta etapa, la persona o grupo contralor delimita el propósito y el objeto de contraloría, identifica el asidero o base legal que le servirá de referencia para hacer sus comparaciones, define los principales métodos para indagar y establece un plan de actividades que le darán una idea del alcance del ejercicio completo.

Propósito y objeto de contraloría

Durante la preparación, usted y las otras personas interesadas en el ejercicio de contraloría necesitan aclarar **el propósito** de la práctica ubicando el derecho, servicio público, plan o proyecto que les importa y quieren tratar. Este propósito justifica la razón de ser del ejercicio y se expresa como un propósito u *objetivo general de contraloría* del tipo “aportar a la formación de un ambiente saludable en el municipio”, “contribuir a la realización de los derechos de participación ciudadana de los jóvenes del municipio” o “contribuir a garantizar el derecho de acceso a la información pública de las personas”.

Inmediatamente, es importante que delimite el aspecto particular de ese derecho, proyecto o servicio que le interesa vigilar, es decir que establezca el **objeto de contraloría**. Con frecuencia el asunto que interesa observar es *el cumplimiento* de un derecho, la *realización* de una obra de infraestructura, la *prestación* de un servicio público o *el logro* de un resultado esperado. Simplemente usted querrá determinar si el servicio de recolección de desechos se presta con la periodicidad o cobertura necesaria, si los jóvenes están participando en las actividades del proceso de planificación de proyectos o si la municipalidad mantiene a disposición del público la información oficiosa que le manda la ley. En estos casos, el objeto de contraloría es un “resultado” que se espera de la gestión de la entidad.

En otras ocasiones, la generación de los servicios, la construcción de un proyecto o

la realización completa del derecho que a usted le interesan requiere de un proceso que llevará varios pasos o etapas, es decir, no es posible de momento verificar el cumplimiento o logro de los resultados, sin embargo, sí es posible comprobar si se están dando los pasos necesarios o construyendo *las condiciones* indispensables que asegurarán la realización de aquellos. En estas circunstancias conviene observar el estado de construcción de las condiciones, los recursos asignados y esfuerzos de preparación, o si fuere el caso, comprobar los retrasos e inacción, observaciones que podrían traducirse en recomendaciones que activen el trabajo de las autoridades.

En otras circunstancias conviene observar los *efectos o consecuencias* que viene

tras la aplicación de las primeras medidas implementadas por las autoridades o de los proyectos que han empezado a construirse, de manera que pueda determinarse, si las medidas adoptadas, las obras ejecutadas o los servicios en funcionamiento están logrando los beneficios previstos o prevenir que los mismos vayan a generar efectos colaterales inadecuados. Este tipo de actividad adopta las características de una evaluación y no será tratada en la presente guía.

De este modo, usted determinará en esta etapa si su esfuerzo de contraloría va a centrarse en la averiguación de *las condiciones necesarias, el cumplimiento o realización del servicio o derecho, o, la observación de los efectos o consecuencias que vienen tras estos últimos.*

Figura 2: ¿Cuál es el objeto de su práctica de contraloría ciudadana?



Fuente: Elaboración propia, 2015

Base legal de referencia

Esta permite ubicar, aunque sea de manera preliminar, el mandato legal o instrumento administrativo que obliga a las autoridades, de manera que se convierta en la vara o medida contra la que se comparará la observación de los hechos.

El Código Municipal manda a las municipalidades a prestar el servicio de recolección de la basura, así que, esa competencia es un punto de referencia que podrá orientar la observación de una práctica de contraloría; la Ley Nacional de Juventud manda a las autoridades a propiciar la participación de los jóvenes, por tanto, el ejercicio de contraloría ciudadana tiene un ancla para observar si las autoridades están cumpliendo esa disposición. Por su parte, todas las instituciones públicas, inclusive las municipalidades, están obligadas por la Ley de Acceso a la Información Pública a mantener disponible para las personas un conjunto específico de información, en ese sentido, este mandato se convierte en la medida exigible cuyo cumplimiento podrá ser verificado por la contraloría ciudadana.

Por tanto, en esta etapa, el grupo de contraloría procurará identificar los elementos exigibles a la institución o sus autoridades, según lo planteado en los mandatos de ley o los compromisos establecidos en sus políticas, ordenanzas, reglamentos, planes, presupuestos y proyectos.

Métodos para recolectar información

En esta etapa también es importante definir, al menos de manera inicial, el método que se empleará para indagar y recopilar la información de respaldo para el ejercicio de contraloría. Usted y las otras personas pueden realizar su ejercicio empleando distintas métodos, que podrían incluir entre otros la revisión de bases de datos o información administrativa disponible, la observación directa y la aplicación de entrevistas o la colección de testimonios de personas relacionadas con el objeto de contraloría.

Es importante que tenga en cuenta que usted está buscando coleccionar datos e información que le ayuden a formarse una opinión acerca de si la institución o sus autoridades están cumpliendo o no con lo que la ley les manda. La aplicación de cada uno de los métodos de indagación podría implicar la realización de varias actividades más pequeñas, que necesitan a su vez de destrezas específicas, recursos distintos y tiempo, por lo que, aun cuando resulte ideal aplicar varios métodos, en la práctica deberían seleccionarse el más adecuado para alcanzar el objetivo y el más accesible para las personas que realizarán la actividad.

Plan de acción

La etapa de preparación debería completarse con la elaboración de un proyecto de contraloría o plan de acción. Éste explicita el propósito y objeto de contraloría, destaca la

base legal, identifica los aspectos a indagar y los medios a emplear, y establece la duración y calendario de las actividades principales del ejercicio.

La re-lectura del plan de acción podría ayudarle a evaluar la viabilidad de la propuesta e incluso llevarle a hacer algunos ajustes al planteamiento.

1.3.2. Recolectar la información y elaborar el informe de contraloría

La segunda etapa es particularmente importante para conocer el estado del objeto de contraloría encontrados y elaborar recomendaciones para las autoridades. En esta etapa, los miembros del grupo de contraloría recolectarán información acerca de los asuntos que interesa observar, la organizarán, y procurarán reconocer hallazgos, para posteriormente, preparar su informe y entregar sus recomendaciones.

Recolección y organización de la información

Aquí, usted y los miembros del grupo de contraloría prepararán las herramientas que les permitirán coleccionar la información, irán y buscarán datos consultando las fuentes de información más externas (la página web de la municipalidad por ejemplo), coleccionando estadísticas o solicitando información administrativa específica; emplearán entrevistas dirigidas a actores seleccionados o realizarán visitas de observación de las obras o de las oficinas donde se presta el servicio de interés.

Los datos se organizarán atendiendo los aspectos claves que fueron definidos en la etapa de preparación; estos funcionan como cajas o cestas que ayudarán a acomodar la información en compartimientos de manera que describan la situación existente alrededor de los aspectos de interés. En este momento es importante que el grupo de contraloría se atenga a los datos y a la información coleccionada, escriba lo encontrado con la mayor objetividad que le sea posible y no pretenda forzar la interpretación de la información.

Preparación del informe de contraloría ciudadana

La preparación del informe debería centrarse en los aspectos que se propuso investigar y relacionarse con la base normativa o el documento administrativo que sirve de referencia.

Los asuntos encontrados o hallazgos, deberían comparar la situación “hallada” con la situación descrita en la normativa o en las referencias administrativas disponibles. Por ejemplo, un esfuerzo de contraloría del servicio de recolección de los desechos podría declarar: “Observamos por cinco semanas el número de días que pasó el camión recolector (esta mención se refiere al método de investigación empleado); si bien el Reglamento del servicio indica que pasará tres días a la semana (esta es la norma jurídica administrativa de referencia), durante el período monitoreado se encontró lo siguiente: la primera semana el camión

pasó una vez; la segunda semana, ninguna; la tercera semana, ninguna; la cuarta semana dos veces; y la quinta semana, una vez.”

Si el grupo de contraloría observa el trámite de solicitudes de información de acceso público el hallazgo podría expresar: “Aplicamos siete veces una prueba de solicitante de información, una cada día (este es el método de indagación) para notar si el oficial de información explicaba a la persona el procedimiento y evitaba preguntar por el uso que el solicitante daría a la información (esta es la base normativa establecida en la LAIP); resultó, que de las siete visitas, en dos no encontramos al oficial porque lo habían destacado a otras misiones, en cuatro atendió a la persona y le explicó el trámite pero le preguntó qué uso daría a la información, y en una le explicó el trámite y no le preguntó la intención para usar información.”

Es conveniente, que el informe logre una balanceada presentación de los hallazgos, reconociendo los avances positivos logrados por la institución y haciendo notar las carencias y problemas más importantes. También es valiosa la elaboración de recomendaciones específicas que puedan cumplirse de modo realista.

1.3.3. Presentar a las autoridades el informe de contraloría ciudadana y la solicitud de actuación específica

La tercera etapa o momento de la contraloría busca la presentación de los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones

a las autoridades, procurando que éstas se expongan en un clima de cordialidad y con un tono de seriedad y determinación. Es de gran importancia, que en esta etapa se busque un diálogo acerca de las medidas de solución posibles y se acuerde un calendario de vigilancia para observar la evolución del objeto de contraloría.

La presentación del informe es esencial en todo el proceso y no debería escatimar esfuerzos para lograr que los resultados se entreguen a las autoridades. Definitivamente, el proceso de contraloría no se completa si los resultados no se comunican a las autoridades de la municipalidad o a las entidades de tutoría correspondientes. El grupo de contraloría ciudadana solicitará una audiencia a las autoridades, preparará una presentación breve que se centre en los aspectos claves, y de ser posible, preparará copias del informe completo o un resumen de los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones.

Es importante que la presentación destaque el propósito, el o los aspectos observados y el método de colección de información aplicado; presente con claridad los hallazgos y pase a exponer las conclusiones y recomendaciones. La sesión podría abrirse para que permita aclarar las inquietudes de las autoridades. Es clave que la sesión propicie el establecimiento de un plazo prudente en el que se esperarían las autoridades superen los aspectos observados. Al entregar el informe, usted debería asegurarse que la persona autorizada por la municipalidad le entregue un comprobante de recepción.

En condiciones de reiterada dilación, resistencia o gran adversidad por parte de las autoridades municipales el grupo de contraloría puede considerar si presenta su informe a las autoridades tutoras

relacionadas con el tema. La siguiente sección recomienda pautas prácticas para el diseño y ejecución de un ejercicio de contraloría centrado en un tema específico.

Segunda sección

CONTRALORÍA CIUDADANA DE LA APLICACIÓN DE LA LAIP

Esta segunda parte de la guía pone su atención en un ejercicio de contraloría específico, que se enfoca en la observación de la aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP). Esta ley, vigente desde el año 2011, tiene particular importancia porque regula el derecho de acceso a la información pública, que a vez, es fundamental para el ejercicio de la contraloría y otras formas de participación ciudadana.

La LAIP define con precisión el derecho de acceso a la información pública; indica quiénes son las entidades obligadas a proporcionar la información y cómo deben clasificar la información que generan, administran o tienen en su poder. Identifica la información que las instituciones deben poner a disposición de las personas aun cuando ellas no lo hayan pedido y describe en trazos generales el proceso para tramitar una solicitud de información. Establece responsabilidades para los funcionarios relacionadas con las distintas clases de información y partes del proceso de gestión de la información; y especifica qué se considerará una infracción a la ley y cómo serán sancionadas. Manda la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) que se constituye en la entidad de tutela que vigilará la correcta aplicación de la ley en las entidades.³

La contraloría de la aplicación de la LAIP en las instituciones puede ayudar a cimentar las condiciones necesarias para que toda persona pueda buscar, recibir y divulgar información en el momento que lo necesite; y lograr así mejorar sus oportunidades para interactuar con la institución, emplear sus servicios, tramitar permisos, participar en la definición de sus políticas, planes y proyectos, y hacer contraloría de otros asuntos de interés.

Adaptando las funciones de la contraloría ciudadana propuestas en el cuadro 2, encontramos que la contraloría relacionada con el derecho de acceso a la información pública podría hacer contribuciones específicas.

³ Rodríguez, Carlos; Zepeda, Magdalena; Huezo, Irma (2014). *El derecho de acceso a la información pública en el municipio. Cuaderno de educación ciudadana*. San Salvador, Fundaungo.

Cuadro 3. Función específica de la contraloría ciudadana de la aplicación de la LAIP

- Verifica que la institución esté preparando las condiciones adecuadas y necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información pública.
- Indaga si la municipalidad está aplicando las normas y procesos técnicos y administrativos que le corresponden para implementar la LAIP, y si es evidente que actúa de manera diligente y transparente
- Observa si la institución está garantizando el ejercicio del derecho de acceso a la información, principalmente porque mantiene disponible la información para todas las personas, da trámite oportuno a las solicitudes de información y protege los datos personales.
- Observa si la información realmente se mantiene accesible para todos los grupos de población.
- Observa los resultados de manera que puedan hacerse recomendaciones para mejorar la calidad de la información o las formas de hacerla accesible.

Fuente: elaboración propia, 2015.

La contraloría de la aplicación de la LAIP es importante porque ayuda a preparar condiciones para otros esfuerzos de participación ciudadana o de contraloría de otros temas de interés. Un efectivo esfuerzo de contraloría de la LAIP puede aportar a una buena implementación de la ley; ayudar para que la información ofensiva esté lista cuando las personas la necesiten; y velar para que los mecanismos de solicitud de información funcionen ágilmente. En ese sentido, asegurar la aplicación de la LAIP es una inversión de las personas para garantizar el establecimiento de condiciones para la participación ciudadana y el disfrute de la libertad de expresión.

Este ejercicio de contraloría puede ser realizado por toda la persona ya sea que residan o no en el municipio. Puede ser impulsado por líderes de las comunidades; grupo de interés sectorial, como grupos o movimientos de mujeres, jóvenes, comerciantes, transportistas; y organizaciones que promueven los derechos humanos, la participación ciudadana o la libertad de expresión.

Puede ponerse en práctica por individuos, por grupos pequeños de un mismo sector y con afinidades previas o por grupos cuyos miembros tiene distintos intereses. Si bien el ejercicio puede impulsarse por un solo individuo, la práctica se verá potenciada si se

logra el compromiso de varias personas en un *grupo de contraloría*. Los miembros de un colectivo podrían discutir las ideas, considerar más alternativas, dividir el trabajo, evaluar la calidad de los hallazgos y las recomendaciones, tener más presencia al momento de presentar el informe de contraloría, y también, animarse entre sí en caso que se presenten obstáculos o complicaciones.

Una buena práctica de contraloría no persigue únicamente la identificación de vacíos o problemas sino que también reconoce los logros alcanzados y recomienda a las autoridades la aplicación de soluciones específicas. La contraloría influirá en las decisiones de la autoridad para que ésta aumente sus incentivos para trabajar en la garantía del derecho.

La práctica de contraloría de aplicación de la LAIP puede seguir la ruta de contraloría ciudadana expuesta en la sección anterior, que se desarrolla en tres etapas o momentos: 1) Preparación de la práctica de contraloría ciudadana, 2) Recolección de información y elaboración del informe de contraloría ciudadana, y 3) Presentación del informe de contraloría a las autoridades.

Cada una de esas etapas puede dividirse en un conjunto de actividades o pasos; en esta guía se , se propone un método organizado en nueve pasos (ver figura 2). Se ha procurado que cada paso pueda distinguirse por su resultado y actividades específicas y se haga acompañar de recomendaciones prácticas para la acción.

Cuadro 4: Etapas y pasos de la contraloría ciudadana de la aplicación de la LAIP

ETAPAS	PASOS
Preparación de la práctica de contraloría ciudadana	Paso 1. Especifique el propósito y el objeto de contraloría. Paso 2. Seleccione el método de indagación. Paso 3. Elabore su plan de contraloría ciudadana.
Recolección de la información y preparación del informe de contraloría ciudadana	Paso 4. Recoja la información. Paso 5. Organice y analice la información Paso 6. Prepare el informe de contraloría ciudadana.
Presentación del informe de contraloría ciudadana a las autoridades	Paso 7. Prepare las condiciones para comunicar los resultados. Paso 8. Presente el informe de contraloría ciudadana. Paso 9. Reitere: Vuelva para saber cómo se han cumplido los compromisos.

Fuente: elaboración propia, 2015.

Las secciones 3 a 5 de la guía describen la aplicación de estos nueve pasos.

PREPARACIÓN DE LA PRÁCTICA DE CONTRALORÍA CIUDADANA

En esta etapa los individuos o grupos interesados en el ejercicio aclararán la idea de contraloría especificando su propósito y el tema particular que les interesa observar. Adoptarán un método de trabajo y especificarán un plan de acción que les dará una mejor idea de las tareas que llevarán a cabo, la duración y los recursos que serán necesarios. Los principales acuerdos de este momento se pueden describir en un proyecto de contraloría ciudadana que se describirá en el paso 3. Al final de este momento, usted y el resto de integrantes del grupo de contraloría deberán evaluar y decidir si en verdad están dispuestos a emprender el ejercicio.

PASO 1

ESPECIFIQUE EL PROPÓSITO Y EL OBJETO DE CONTRALORÍA

En este primer paso, los miembros del grupo de contraloría ciudadana acordarán el **propósito o razón de ser** del ejercicio. En general este propósito está vinculado con los problemas o intereses de la comunidad, que se expresan en dificultades para mantenerse enterados, sustentar sus opiniones, participar en los asuntos de su interés u otra circunstancia.

El propósito declara el derecho o servicio que está en juego para un grupo de población específico; puede expresarse como en los siguientes ejemplos:

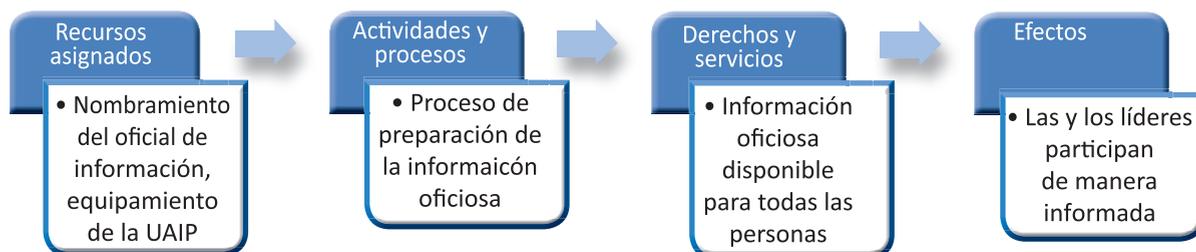
- Contribuir a la garantía del derecho de acceso a la información pública para toda la población del municipio.
- Lograr que las y los actores locales puedan ejercer su derecho a la información y la libre expresión.
- Propiciar la participación de las y los jóvenes en el proceso de planificación de los servicios y proyectos del municipio.

- Contribuir al logro de un gobierno más democrático y transparente.

Como puede notarse, el propósito expresa la razón de ser del ejercicio de contraloría, el objetivo que motiva la actuación de las personas.

Muy vinculado con el propósito se deberá aclarar también el **tema u objeto de contraloría**. Éste se enfoca en la actuación específica de la institución que interesa controlar y puede centrarse en las condiciones o recursos institucionales básicos, las actividades y procesos o en la realización plena del derecho.

Figura 3: Ejemplos de objetos de contraloría ciudadana relacionados con la aplicación de la LAIP



Fuente: Elaboración propia, 2015

El **objeto de contraloría** también puede expresarse como parte de un objetivo específico o una pregunta de contraloría, que para mayor conveniencia, podría enfocarse en los recursos asignados, las actividades o procesos puestos en marcha o los derechos realizados. A continuación se presentan ejemplos de algunos objetos de contraloría expresados como objetivos específicos.

- Conocer si la municipalidad está garantizando la disponibilidad de la información pública oficiosa para todas las personas residentes en el municipio.
- Queremos observar si la municipalidad ha clasificado la información como manda la ley.
- Determinar si la municipalidad de San Juan Opico da trámite a las solicitudes de información como establece la LAIP y su reglamento.
- Identificar las condiciones institucionales básicas para la aplicación de la LAIP instaladas por la municipalidad.

A continuación se presentan declaraciones de objeto de contraloría en forma de preguntas de contraloría.

- Contribuir al logro de un gobierno más democrático y transparente.
- ¿La municipalidad está garantizando la información pública oficiosa a todas las personas residentes en el municipio?
- ¿La municipalidad ha clasificado la información como manda la ley?

- ¿La municipalidad de San Juan Opico tramita las solicitudes de información como establece la LAIP y su reglamento?
- ¿La municipalidad ha construido las condiciones institucionales básicas para la aplicación de la LAIP?

Es conveniente que la declaración del objetivo o pregunta de contraloría especifiquen el o los actores o entidades que serán observados y el objeto de contraloría propiamente dicho (las condiciones, los procesos o los resultados). Aunque la contraloría puede ocuparse de varios objetos a la vez, su realización práctica podría demandar mucho más tiempo, energía y recursos, por lo que, le recomendamos que trabaje en la selección de su objeto. En todo caso, el resto de elementos podrán ser retomados en otro ejercicio.

Si un grupo de contraloría quiere verificar si la municipalidad ha *asignado los recursos más esenciales que permitan iniciar la aplicación de la LAIP* podría considerar aspectos como el nombramiento del oficial de información, la instalación y equipamiento de las unidades de acceso a la información y de gestión de archivos, la disponibilidad de formularios para completar las solicitudes de información, y la existencia de tablas de precios de copias y reproducciones o el índice de información reservada.

Si el interés de contraloría se centra más bien en las *actividades o procesos* que dan lugar al derecho, usted o su grupo podrían en primer lugar considerar cuál es procedimiento objeto de contraloría de su interés: la práctica de archivo de la documentación, la clasificación

de la información según clases, la protección de datos personales, los esfuerzos para hacer disponible la información oficiosa, o el trámite de las solicitudes de información que presentan los ciudadanos⁴.

Para cada proceso podrían indagarse distintos aspectos: exposición clara de los pasos, responsables y sus funciones, instrumentos para documentar las actividades. Otros aspectos tiene que ver con la calidad de los productos, el tiempo de ejecución o respuesta, la coordinación entre responsables y el trato a los ciudadanos.

Usted o el grupo probablemente hagan de la realización del derecho su objeto

de contraloría. Dependiendo del objeto específico también podrían identificar distintos aspectos de interés. Si buscan conocer si la municipalidad tiene disponible la información oficiosa quizá quieran considerar aspectos como el número de documentos disponibles, la actualidad de la información, los medios de publicidad empleados y las barreras de las y los ciudadanos para acceder a esos medios.

El cuadro siguiente muestra cómo se han seleccionado distintos aspectos de interés para cada asunto que se eligió como objeto de contraloría.

⁴ Para una identificación detallada de condiciones y procedimiento para la aplicación de la LAIP ver: Rivas, Carlos & Peña, Michell (2015) *Guía para la aplicación de la LAIP en las municipalidades*. San Salvador, Fudaungo.

Cuadro 5. Ejemplo de propósito, objetos y aspectos de distintos ejercicios de contraloría ciudadana

Propósito de contraloría	Objeto de contraloría	Aspectos a indagar
<p>Contribuir a garantizar el derecho de acceso a la información pública para todas las personas en el municipio.</p>	<p>Conocer si la municipalidad está garantizando la disponibilidad de la información pública oficiosa para todas las personas residentes en el municipio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos públicos disponibles. • Actualización de la documentación. • Medios de publicidad de la información empleados.
	<p>Determinar si la municipalidad ha clasificado la información como manda la LAIP y el reglamento de la LAIP</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de pasos, responsables y calendario de actividades. • Periodicidad de la práctica de clasificación de la información. • Cumplimiento efectivo de la clasificación por área administrativa.
	<p>Identificar las condiciones institucionales básicas para la aplicación de la LAIP instaladas por la municipalidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nombramiento del oficial de información. • Equipamiento de la unidad de acceso a la información. • Índice de información reservada. • Tabla de precios por copias o reproducciones.

Fuente: elaboración propia, 2015.

PASO 2

SELECCIONE EL MÉTODO DE INDAGACIÓN

En este paso las personas seleccionarán los métodos que les permitirán indagar su objeto de contraloría y los aspectos particulares que les interesa; los métodos permiten obtener y procesar información relacionada con el objeto la cual será fundamental para comprender el estado de ese objeto y concluir si ese estado corresponde o no a lo que ley manda.

Debe tenerse en cuenta que la contraloría ciudadana no pretende ser una actividad de investigación científica o académica aunque puede nutrirse del método y las herramientas de investigación que aporta la ciencia. La contraloría ciudadana tratará de coleccionar información que pueda ser presentada a las autoridades correspondientes como indicio, para que en base a la misma, las autoridades tomen decisiones o encarguen una investigación más profunda sobre el tema propuesto.

Los métodos de indagación pueden ser diversos, sin ánimo de entrar en una explicación detallada, aquí nos referiremos a tres tipos que pueden ser de utilidad para un ejercicio de contraloría.⁵

Revisión de información administrativa

La contraloría ciudadana puede emplear la revisión de información administrativa de la municipalidad como uno de sus métodos de

indagación. La información administrativa es información que genera o posee la misma institución en el cumplimiento de su trabajo.

Los registros o bases de datos de solicitudes de información que presentan los ciudadanos, los índices de información reservada y confidencial, los planes de acción para la aplicación de la LAIP son ejemplo de información administrativa.

Esta información se obtiene con relativa facilidad, y en general, ya está elaborada y se refiere a un tema específico. Cuando no está disponible se necesitará que usted interponga una solicitud de información ante la municipalidad; a veces la información administrativa disponible no permite responder plenamente a las preguntas que se ha planteado el grupo de contraloría. Por tanto, se necesitará el uso de otros métodos para lograr una mejor respuesta a la pregunta de contraloría.

⁵ Para una introducción a los métodos de indagación que también podrían aplicarse a la contraloría ciudadana ver: Flick, Uwe. *El diseño de la investigación cualitativa*. Madrid. Ediciones Morata.

Entrevistas

Las entrevistas son una herramienta muy útil para coleccionar opiniones de uno o varios informantes a partir de preguntas presentadas por el entrevistador; permiten escuchar los puntos de vista de las personas entrevistadas sobre un asunto determinado. Pueden diseñarse con un formato abierto, que permite obtener explicaciones amplias de los entrevistados, o de manera cerrada, de manera que sólo da lugar a la elección de un tipo de respuesta (“sí”, “no”; “totalmente de acuerdo”, “algo de acuerdo”, “nada de acuerdo”). También pueden adoptarse variantes que combinan preguntas abiertas y cerradas.

Una de las ventajas más importantes es que se pueden aplicar a distintos tipos de informantes, ya se trate de funcionarios de gobierno, empleados municipales, líderes de grupos y comunidades, estudiantes y otros. El uso de las entrevistas demanda de cierta habilidad para elaborar preguntas relevantes y para organizar las múltiples respuestas: el grado de complicación aumenta si el cuestionario es muy extenso, si se compone de muchas preguntas abiertas y se aplica a gran número de entrevistados.

Para preparar el ejercicio de contraloría es importante aclarar qué información se necesita, y determinar si la misma puede ser aportada por una sola persona, o si por el contrario, se requiere entrevistar a varios individuos. El guión de la entrevista se plasma en un cuestionario impreso o digital, los entrevistadores deberán decidir si lo aplican ellos mismos o si se lo harán llegar a cada individuo para que la persona lo autocomplete.

Observación

La observación es un método que permite a los contralores darse cuenta de qué sucede con un aspecto específico de manera directa. Ayuda por ejemplo a ver de primera mano la estructura y equipamiento de las oficinas, apreciar cómo transcurre un proceso de catalogación y archivo de la información, o, experimentar el trato que un oficial de información da las personas al momento de presentar una solicitud.

Este método necesita que la persona que observa esté preparada para reconocer las características del objeto que busca, y a la vez, abierta para notar otros elementos que podrían estar relacionados con el tema de su interés. La observación podría auxiliarse de un guión, una lista de comprobación o lista de características buscadas que ayuden asegurarse que los aspectos que interesan se han observado. Esta herramienta puede ser muy demandante y sujeta a distintas interpretaciones, por eso es conveniente que la misma se aplique en varias ocasiones, por distintos observadores o por observadores experimentados.

La observación podría aplicarse como método para comprobar si la unidad de acceso a la información se encuentra en un lugar accesible y si está bien señalizada; si los pasos para presentar una solicitud de información están visibles, conocer si el encargado de la unidad de acceso a la información da un trato que corresponde con lo que dice la ley.

El grupo de contraloría debería considerar cuál es el método o combinación de métodos que más conviene a sus propósitos, y luego, podría pasar a preparar las herramientas que empleará en su ejercicio.

PASO 3

ELABORE SU PLAN DE CONTRALORÍA CIUDADANA

Este tercer paso le llevará a poner todas las piezas juntas y le permitirá evaluar si el conjunto de tareas trazadas es realista y si todos los miembros del grupo de contraloría sostienen el compromiso de llevar el ejercicio a la práctica.

La preparación del plan de trabajo podría emplear el formato del anexo 1. En él debería identificarse a los miembros del grupo, el tema de contraloría y la institución que será objeto de contraloría.

Aquí se redactará el propósito o razón de ser del ejercicio, se escribirá el objetivo y los aspectos a indagar. Es conveniente, que a estas alturas se haya ubicado la base normativa que servirá de parámetro o

referencia y se identifique el o los métodos que serán empleados en la indagación. Como notará, esta primera parte del plan de contraloría ayuda a organizar varios de los análisis y decisiones de los pasos previos.

El plan también permite desglosar el trabajo que se necesita hacer para llevar a la práctica el trabajo de diseño, recolección de información de campo y de preparación y comunicación del informe.

Cuadro 6: Ejemplo de formato para la elaboración del plan de contraloría ciudadana (primera parte)

Nombre del proyecto:	
Lugar: [Departamento/Municipio]	
Miembros del grupo de contraloría ciudadana:	
Objetivo general o propósito:	
Objetivo específico de contraloría ciudadana:	
Destinatario del informe de contraloría ciudadana:	
Aspectos a indagar:	
Técnica de indagación:	
Base jurídica:	
Fecha de esta versión: [dd/mm/aa]	

Fuente: Fundaungo, "Seminario: contraloría ciudadana de la aplicación de la LAIP en el municipio", 2014.

Desglose del trabajo

El desglose de tareas es una técnica que permite partir un trabajo grande y a veces difícil de realizar en actividades más pequeñas y manejables. El grupo de contraloría ciudadana podría desglosar el trabajo que se

avecina teniendo como base cada una de las etapas que han sido recomendadas.

A manera de ejemplo, a continuación se desglosa el trabajo que un grupo de contraloría podría realizar para la etapa de recolección de información y preparación del informe.

Cuadro 7. Ejemplo del desglose de tareas para la etapa 2 del proceso de contraloría ciudadana

Recolección de la información y elaboración del informe
<p><i>Recoger la información de campo</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Elaborar y revisar los instrumentos de apoyo a la observación del funcionamiento de la UAIP y la UGDA.• Solicitar al gobierno municipal autorización para hacer un recorrido en el interior de la municipalidad.• Realizar al menos cinco solicitudes de información ante la UAIP.• Realizar un recorrido por la UAIP y la UGDA.
<p><i>Organizar y analizar la información</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Revisar la información colectada para asegurar que está completa y es comprensible.• Elaborar cuadros de resumen de la información colectada según los aspectos de interés.• Analizar la información y elaborar hallazgos y conclusiones.• Identificar recomendaciones razonables a presentar a las autoridades.
<p><i>Elaborar el informe de contraloría ciudadana</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Describir el diseño de contraloría ciudadana aplicado (propósito, objetos, aspectos, marco de referencia, método de indagación)• Escribir los hallazgos, las conclusiones y recomendaciones.• Integrar el informe completo y revisar su ortografía y redacción.

Fuente: elaboración propia, 2015

Como puede notarse en el cuadro 7, la etapa *Recolección de la información y elaboración del informe* se desglosa en tres pasos o actividades: 1) Recoger la información de campo, 2) Organizar y analizar la información y 3) Elaborar el informe de contraloría ciudadana. A su vez, cada una de estas actividades se puede desglosar en tareas.

La actividad *Recoger la información de campo*, se parte o desglosa en cuatro tareas: 1) Elaborar y revisar los instrumentos de apoyo a la observación del funcionamiento de la UAIP y la UGDA; 2) Solicitar al gobierno municipal autorización para hacer un recorrido en el interior de la municipalidad; 3) Realizar al menos cinco solicitudes de información ante la UAIP; y 4) Realizar un recorrido por la UAIP y la UGDA. Las otras actividades también se desglosan o se parten en tareas más pequeñas.

El desglose permite identificar el trabajo específico que será necesario para conseguir un resultado. Se supone que la ejecución de las cuatro tareas permitirán completar la actividad *Recoger la información de campo*; y que esta actividad más las otras dos: “Organizar y analizar la información”

y “Elaborar el informe de contraloría” permitirán cumplir con la etapa dos de la contraloría. El desglose es el fundamento de la programación del trabajo.

Programación del trabajo

La programación es una herramienta que ayuda a dirigir y coordinar el trabajo del grupo de contraloría, para asegurar que el mismo completará el informe y lo presentará oportunamente a las autoridades municipales. Ésta permite calcular el tiempo que demorará la realización de los trabajos, los recursos que serán necesarios, y asignar los responsables para las principales tareas.

No tiene que elaborarse un plan tan exhaustivo y detallado que lleve a paralizar la actuación, pero sí, uno que ayude a identificar la ruta que se va a recorrer, a reconocer a las personas, recursos y tiempo que serán necesarios. Una vez elaborado el plan de trabajo éste debería consultarse periódicamente, de manera que ayude a tener en cuentas las actividades que deberían ejecutarse en paralelo y aquellas que podrían empezar a prepararse en un momento determinado.

Cuadro 8: Ejemplo de formato para la programación de actividades según etapa

Actividades	Fecha	Cronograma						Responsable	Recursos
		1	2	3	4	5	6		
Etapa I: Preparación de la práctica de contraloría ciudadana									
Etapa II: Recolección de la información y elaboración del informe de contraloría ciudadana									
Etapa III: Presentación del informe de contraloría ciudadana a las autoridades									

Fuente: Fundaungo, "Seminario: contraloría ciudadana de la aplicación de la LAIP en el municipio", 2014.

Organización y compromiso

La claridad lograda con la especificación del trabajo les ayudará a establecer una forma de organización más efectiva. El grupo de contraloría podría conversar acerca de la conveniencia o no de una estructura organizativa formal,⁶ la designación de funciones claves entre algunos de sus miembros o la simple distribución de los trabajos entre todos los miembros del grupo.

Muy probablemente los miembros del grupo de contraloría se distribuirán las tareas entre sí y colaborarán preparando juntos la mayor parte de los trabajos. Aun así, sobre todo si el grupo tiene más de tres miembros,

conviene definir al menos quién cumplirá las funciones de coordinación y las de archivo de los documentos que se generen.

La elaboración del plan de trabajo le ayudará a formarse una idea del esfuerzo que será necesario y los recursos que habrá que aportar, también le permitirán reflexionar acerca de las medidas posibles ante el riesgo de que las autoridades se resistan o no atiendan las recomendaciones, y sobre todo, a destacar las medidas que se tomarán. A estas alturas, cada uno de los miembros del grupo de contraloría debería confirmar si mantiene su compromiso para llevar adelante el ejercicio.

⁶ Para formarse una idea del estilo de contraloría ciudadana basado en una estructura formalizada ver: González, Benjamín (2012). *Estrategia de abordaje de los comités de contraloría ciudadana (CCC)*. San Salvador, ISDEM (mimeo).

RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN Y PREPARACIÓN DEL INFORME DE LA CONTRALORÍA CIUDADANA

En esta etapa, la persona o grupo realiza su propia investigación acerca del tema y objeto de contraloría, colecta información clave, la organiza, reflexiona sobre la misma y saca sus propias conclusiones. Es recomendable, que el trabajo y los resultados de esta etapa se describan en un *informe de contraloría ciudadana* de manera que los datos y las principales ideas puedan ser revisados por los mismos miembros del grupo y dé lugar, así, a la preparación del informe a presentar a las autoridades.

El llamado a la indagación no debería confundirse con un llamado a la realización de un estudio científico o académico que

necesita otros estándares de rigurosidad y calidad. Si bien se requiere que la información de contraloría sea recogida cuidadosamente y presentada de manera responsable, la intención de este ejercicio es la búsqueda de una apreciación fundada que los ciudadanos elaboran para someterla a consideración de las autoridades. Es importante que el grupo comprenda este carácter de la contraloría, la ofrecerá observaciones y valoraciones que deberían ser sopesadas por las autoridades.

El recorrido por la etapa necesita tres pasos, 1) recoger la información, 2) analizar la información y sacar conclusiones, y 3) preparar el informe.

PASO 4

RECOJA LA INFORMACIÓN

El grupo de contraloría procurará reunir información que le permitirá conocer la actuación del gobierno municipal en el tema de su interés, en nuestro caso, el derecho de acceso a la información pública. Procurará coleccionar información pertinente relacionada con los aspectos de contraloría seleccionados (ver paso 1).

Afine los instrumentos de colección de información

El grupo de contraloría confirmará los aspectos que buscan indagar, confirmará el método o métodos que pasará a aplicar y tratará de elegir las herramientas más adecuadas para recopilar la información que necesita. Sucede como en la cocina, si queremos cortar alimentos tenemos a disposición distintos tipos de herramientas: cuchillos, hachas o tijeras de cocina; si lo que queremos específicamente es cortar rodajas de pan es muy probable que elijamos más bien un cuchillo de sierra. Las herramientas de colección de información procurarán adecuarse a los aspectos a indagar.

Al coleccionar información sobre *cumplimiento de condiciones institucionales* para la aplicación de la LAIP son muy útiles los métodos de entrevistas y de observación. Si buscamos conocer si la municipalidad ha nombrado al oficial de información, capacitado al personal en los contenidos básicos de la LAIP o si ha dado pasos para

clasificar la información las declaraciones del personal a través de un cuestionario de entrevista pueden ser convenientes.

Si buscamos comprobar elementos observables como la habilitación física de la unidad de acceso a información pública, la forma de trato a las personas que solicitan información, una lista de observación y comprobación podría ayudar.

Cuando el objetivo de contraloría es determinar si la municipalidad está cumpliendo el derecho, probablemente necesite revisar la información administrativa consultado las estadísticas de solicitudes de información interpuestas o comprobando, mediante la revisión del sitio web de la municipalidad, que la información oficiosa que manda la ley está realmente disponible.

Así que, en este paso confirme los aspectos que busca indagar, el método que empleará y las herramientas de recogida de información que empleará y pase a desarrollarlas. A veces será necesario revisar modelos aplicados en otras circunstancias o buscar el apoyo

de especialistas. Es conveniente la revisión y puesta a prueba de la herramienta. Un cuestionario de entrevista se podría probar aplicándolo a otros miembros del grupo de contraloría o a una persona fuera del grupo, y una lista de comprobación se podría revisar comparándola otros instrumentos desarrollados.

Es conveniente que todos los instrumentos se preparen dejando espacio para anotar referencias como lugar y fecha de aplicación, nombre y cargo de los informantes o entrevistados y nombre de las personas que aplica el instrumento. Además, si se aplicarán varios instrumentos del mismo tipo (cuestionario de entrevistas, listas de verificación u hojas de descripción de trato) es conveniente un espacio en el documento para la numeración de cada uno.

Colecte la información

La colección de información es una de las actividades más importantes del ejercicio de contraloría. Las personas contraloras van y solicitan a la institución la información administrativa, la buscan directamente en los sitios o puntos de divulgación (página web, periódico mural, sala de consulta u otro) o aplican entrevistas y actividades de observación.

Es conveniente que las entrevistas al personal de la municipalidad y las visitas de observación a las oficinas interiores se notifiquen con anterioridad a las autoridades municipales.

Dependiendo de la herramienta elegida, los miembros del grupo contralor deberían

archivar los documentos administrativos obtenidos, hacer anotaciones, grabar las declaraciones –con autorización de la persona entrevistada- y tomar las fotografías o vídeos útiles para la indagación. No olvide rotular los materiales recolectados: fecha, nombre o cargo del entrevistado, nombre del entrevistador y otros que considere necesarios.

Organice la información

Una vez colectada la información la misma debe organizarse para que pueda ser estudiada con más detenimiento. La información administrativa proporcionada por la municipalidad debería ser rotulada identificando la naturaleza de la información, el período al que se refiere y área que la proporcionó. Los cuestionarios de entrevistas y listas de comprobación también deberían ser colectados, numerados y revisados para asegurar que la información sea legible y se identifiquen las preguntas que no fueron respondidas. Si el grupo ha decidido preparar información cuantitativa será necesario elaborar tablas de frecuencias con los datos colectados.

La organización de la información procura relacionar la información colectada con los aspectos y su respectiva base legal. Como ya se mencionó, los aspectos son similares a cajones que permiten reunir la información alrededor de un tema. Si usted o el grupo de contraloría consideraron las condiciones institucionales para la aplicación de la LAIP, añadirán la base normativa y colocarán la información colectada. Note estos elementos en la ficha que se muestra en los cuadros 9 y 10.

Cuadro 9. Ejemplo de matriz de organización de información por aspecto

<p>Tema de contraloría</p>	<p>Base normativa de referencia</p>	<p>Información recolectada y organizada</p>
<p>Unidad de acceso a la información pública - UAIP</p>		
<p>Art. 48. Los entes obligados del sector público tendrán unidades de acceso a la información pública, las cuales serán creadas y organizadas según las características de cada entidad e institución para manejar las solicitudes de información (...)</p> <p>El Oficial de Información será nombrado por el titular de la entidad respectiva para dirigir la unidad.</p>	<p>La municipalidad ha emitido un Acuerdo para la creación de la UAIP, ha nombrado un oficial de información y ha seleccionado un espacio dentro de la municipalidad para que la misma funcione.</p>	

Cuadro 10. Ejemplo de matriz de organización de información por aspecto

<p>Tema de contraloría</p>	<p>Base normativa de referencia</p>	<p>Información colectada y organizada</p>
<p>Información oficiosa</p>		
<p>Art. 10. Los entes obligados, de manera oficiosa, pondrán a disposición del público, divulgarán y actualizarán, en los términos de los lineamientos que expida el Instituto, la información siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El marco normativo aplicable a cada ente obligado (...) 18. Los permisos, autorizaciones y concesiones otorgadas, especificando sus titulares, montos, plazos, objeto y finalidad (...) 	<p>La unidad de acceso a la información pública (UAIP) ha organizado una carpeta para tener a disposición del público la información oficiosa. Se revisaron los 25 ítems contenidos en este artículo de la LAIP.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Disponible. 18. No está disponible. 	

Información oficiosa		
<p>21. Los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas existentes en el ámbito de competencias de cada institución, de las modalidades y resultados del uso de dichos mecanismos.</p> <p>22. El informe de indicadores sobre el cumplimiento de esta ley que diseñe y aplique el Instituto (...)</p> <p>25. Los órganos colegiados deberán hacer públicas sus actas de sesiones ordinarias y extraordinarias en lo que corresponda a temas de presupuesto, administración y (...)</p> <p>Art. 17. Además de la información contenida en el artículo 10, los Concejos Municipales deberán dar a conocer las ordenanzas municipales y sus proyectos, reglamentos, planes municipales, (...) informes finales de auditorías, actas que levante el secretario de la municipalidad sobre la actuación de los mecanismos de participación ciudadana, e informe anual de rendición de cuentas.</p>	<p>21. No está disponible.</p> <p>22. No está disponible.</p> <p>25. Disponible.</p> <p>Se revisó la carpeta preparada por la UAIP y la misma contenía la mayoría de los documentos mencionados en el Art. 17, sin embargo, no se encontraron los siguientes documentos: 1) informes finales de auditoría y 2) actas que levante el secretario de la municipalidad sobre la actuación de los mecanismos de participación ciudadana.</p>	

Como puede apreciarse en los dos cuadros anteriores, la información colectada se organiza teniendo como referencia la norma jurídica relacionada con los aspectos de interés. Puede emplearse un formato de

tablas comparadas (también conocida como matrices por variable) como en el ejemplo de las tablas anteriores u otro formato que posibilite la comparación entre una norma y el dato encontrado.

PASO 5

ANALICE LA INFORMACIÓN Y SAQUE SUS PROPIAS CONCLUSIONES

En este paso, el grupo de contraloría ciudadana describirá lo que encuentra en su ejercicio de vigilancia y tratará de emitir conclusiones y valoraciones sobre estos hallazgos. No pierda de vista que lo que importa es reconocer o estimar si la municipalidad se ha apegado al mandato de ley y si está logrando la realización del derechos de acceso a la información pública.

Hallazgos

El hallazgo es el reporte de lo que usted “halla” es decir de lo que usted ha encontrado en la indagación. Su elaboración se basa en la información organizada y se presenta como un dato resumido y como una observación importante.

Un grupo que observa la instalación de la unidad de acceso a la información pública de su municipalidad podría reportar como hallazgo que la misma ha avanzado en la creación de la UAIP, nombrando a su oficial y equipando una oficina para su funcionamiento. Otro grupo que vigila la disponibilidad de la información oficiosa podría reportar como hallazgo que tras la revisión de los 25 ítems del artículo 10 de la LAIP la municipalidad mantiene información disponible 22 ítems y que no se encontró información sobre tres de los ítems, y los menciona.

El hallazgo reporta lo encontrado del modo más objetivo posible, en él se procura describir de manera resumida lo que se ha podido

observar en los hechos o en la información disponible. Por ejemplo, cinco personas se presentaron a solicitar información entre el 12 y el 29 de abril, en dos ocasiones el oficial preguntó a los solicitantes para qué usarían la información y en tres ocasiones no hizo ese tipo de preguntas; en los cinco casos explicó el procedimiento para solicitar la información.

Intente una conclusión

Las conclusiones son afirmaciones, en base a la indagación, acerca del cumplimiento de la ley por las autoridades o las instituciones en su conjunto. Las conclusiones se refieren al objeto y aspectos de la contraloría y se fundamentan en los hallazgos y la información colectada.

- La municipalidad ha creado las condiciones institucionales básicas para la implementación de la LAIP
- La municipalidad ha logrado poner a disposición del público de la información oficiosa pero todavía muestra algunas deficiencias.

Varios documentos oficiosos no están disponibles y mucha de la información existente se refiere al año 2012, es decir presenta dos años de retraso.

- La municipalidad tiene un procedimiento débil para el trámite de solicitudes de información: no dispone de un formulario para presentar la solicitud, no tiene de manera visible el índice de información reservada ni muestra la hoja de costos de reproducción, adicionalmente, la persona que atiende a los solicitantes insistía en preguntar de distintas maneras acerca del uso que los solicitantes daría a la información.

Idee las recomendaciones

La etapa 2 se completa con la preparación de las recomendaciones dirigidas a la autoridad. Si los pasos anteriores se realizaron de manera sistemática es muy probable que los miembros del grupo hayan ido pensando en distintas recomendaciones que les gustaría proponer a las autoridades municipales.

Es conveniente que los miembros del grupo de contraloría ciudadana empiecen preparando una lista de recomendaciones para la municipalidad. La lista podría retomar varias de las recomendaciones imaginadas en el proceso hasta el momento, y luego, añadir otras que el grupo estima convenientes.

Una “lluvia de ideas” de recomendaciones ayudaría a tener una primera lista, que muy

probablemente incluirá distintos aspectos. El grupo debería revisar la lista y seleccionar las recomendaciones más importantes; las recomendaciones deberían estar muy relacionadas con el objetivo específico de contraloría y vincularse con los aspectos clave.

Las recomendaciones deberían basarse en los mandatos de ley, reconocer los logros que el gobierno ha alcanzado y proponer medidas específicas. Dependiendo de la situación encontrada, las recomendaciones podrían incluir pautas como las siguientes:

Completar acciones. Este tipo de recomendación parte de la observación de los avances logrados por el gobierno y el reconocimiento que, sin embargo, algunos aspectos todavía no han sido completados. La recomendación se hace para solicitar que la autoridad atienda los aspectos no cubiertos.

“El gobierno municipal ha realizado acciones para mantener disponible la información oficiosa, sin embargo entre la misma no se encontraron algunos documentos mandados por el artículo 10 de la LAIP. Se solicita que la información oficiosa se mantenga actualizada como hasta ahora se ha hecho y se incluyan los siguientes documentos: 1) informes finales de auditoría y 2) actas que levante el secretario de la municipalidad sobre la actuación de los mecanismos de participación ciudadana.”

Corregir formas de actuación inadecuadas. Este tipo de recomendación podrá emitirse cuando el ejercicio de contraloría ciudadana encuentra comportamientos inaceptables o

irregulares que deberían ser corregidos de inmediato por la municipalidad.

“Habiendo observado que en al menos tres casos, el oficial de información interrogó a los solicitantes de información acerca del uso que darían a la información, pedimos al concejo municipal ordene de inmediato al personal de la UAIP abstenerse de hacer estas preguntas a los solicitantes de información, proporcione al personal de la unidades de acceso a la información pública la debida capacitación y profundice la investigación sobre estas conductas.”

Iniciar acciones. En algunos casos, el gobierno municipal no ha realizado ninguna

acción para garantizar el cumplimiento de la LAIP en su conjunto o de algunos aspectos de la misma. En ese sentido, la recomendación o solicitud de actuación específica debería centrarse en la aplicación de la ley en el aspecto señalado.

“Reconociendo que el Art. 33 de la LAIP manda la creación de la unidad de acceso a la información, y haciendo notar que en nuestra observación dicha unidad no ha sido establecida, solicitamos que dicha unidad se instale a la brevedad, nombrando a una persona como oficial de información y habilitando un espacio adecuado en la municipalidad para el funcionamiento de dicha unidad.”

PASO 6

PREPARE EL INFORME DE CONTRALORÍA CIUDADANA

En este paso, el grupo de contraloría ciudadana completa la preparación de un informe que trae a cuentas el propósito de su ejercicio, describe el método empleado y presenta los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

Es importante que el informe de contraloría ciudadana se redacte de modo breve y claro, se limite a los aspectos más importante y presente anexos que ayudan a verificar la indagación de contraloría. El informe podría

incluir un resumen que resulta ideal para las autoridades de máximo nivel y otros actores locales.

La estructura del informe podría incluir las siguientes secciones:

Cuadro 11. Ejemplo de contenidos de un informe de contraloría ciudadana

Portada	<ul style="list-style-type: none">• Título del informe• Entidad a la que se presenta el informe• Autores• Lugar y fecha de elaboración.
Resumen	<ul style="list-style-type: none">• Presentación del título• Propósito• Técnica de indagación• Hallazgos y conclusiones
Justificación	<ul style="list-style-type: none">• Por qué se realiza el ejercicio de contraloría ciudadana• En qué contexto se realiza el ejercicio• Destinatario.
Objetivos y método del ejercicio de contraloría ciudadana	<ul style="list-style-type: none">• Propósito• Objetivo específico o pregunta de contraloría• Aspectos indagados• Base jurídica• Método principal de indagación
Principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones	<ul style="list-style-type: none">• Hallazgos por aspecto indagado• Conclusiones• Recomendaciones
Anexos	<ul style="list-style-type: none">• Copia de herramientas aplicadas (cuestionarios de entrevistas, listas de chequeo u otro)

Fuente: elaboración propia, 2015.

Esa tarea parece complicada pero es perfectamente realizable si se conduce de manera sistemática y ordenada.

PRESENTACIÓN DEL INFORME DE CONTRALORÍA A LAS AUTORIDADES

Esta es, en cierto modo, la etapa más breve del ejercicio de contraloría ciudadana, y a la vez, una de las más decisivas. A diferencia de una investigación académica cuyos resultados en general se presentan a la comunidad de especialistas para validar el conocimiento, los esfuerzos de indagación contralora se presentan la autoridad para procurar influir su comportamiento en el tema de interés.

La intención del grupo contralor es que la autoridad cumpla con los cometidos que le encomienda la ley y por eso tratará de presentar los resultados de su informe, los cuales intentan recomendar sobre aspectos que necesitan ser iniciados, reforzados, corregidos o re-enrumbados. El propósito del ejercicio es colaborar con la mejora del accionar de las entidades no entorpecerla ni boicotearla.

Por supuesto, también se abre la opción para presentar los resultados a las entidades encargadas de vigilar y garantizar el cumplimiento de la ley, en este caso al Instituto de Acceso a la Información Pública.

PASO 7

PREPARE LAS CONDICIONES PARA COMUNICAR LOS RESULTADOS

En este paso, el grupo de contraloría trabaja para dar a conocer su informe a las autoridades municipales, promoviendo condiciones para que se dé un clima que favorezca el entendimiento y el diálogo.

Usted o el grupo de contraloría deberán tener en cuenta que las actitudes de las autoridades pueden tener distintos matices e ir desde la abierta expectativa por conocer los resultados, pasando por una indiferencia dilatoria hasta una resistencia declarada. En ese sentido, es importante que procure preparar las condiciones que le permitan comunicar los resultados.

Confirme el blanco: los actores que realmente deciden

El blanco es la persona o conjunto de personas dentro de la administración municipal con capacidad para tomar decisiones sobre el tema de interés de la contraloría. En principio, el concejo municipal es la entidad que toma las decisiones de gobierno por eso convendrá presentar el informe a ese mismo cuerpo colegiado.

El informe también se puede presentar a la comisión municipal de transparencia o su similar, que funciona en algunas municipalidades; con frecuencia esta comisión está integrada por miembros

del concejo municipal, el oficial de información y algunos jefes de unidades administrativas. La comisión pueden su vez hacer recomendaciones directas al concejo municipal. Además el informe puede ser presentado al alcalde o alcaldesa del municipio, que preside las reuniones del concejo municipal y está a cargo de la Administración.

La presentación del informe de contraloría al oficial de información es necesaria pero puede resultar insuficiente porque el mismo no tiene facultades sobre asuntos administrativos relacionados con la LAIP que involucran a toda la municipalidad.

Una vez determine a quién le conviene presentar el informe prepare una carta en la que solicita una audiencia, explica el propósito e indica el lugar y la fecha que propone para la misma. A veces es conveniente aplicar una modalidad de descarte: solicita audiencia al concejo, si éste no atiende, solicite audiencia a la comisión de transparencia, si no existe o no atiende, solicita audiencia al alcalde o alcaldesa.

Haga los preparativos

Una vez reciba la notificación de la fecha de la audiencia, asegúrese que todos o la mayoría de los miembros del grupo de contraloría podrán asistir a la reunión. De ser posible, dé una mirada al lugar donde se dan las reuniones e infórmese acerca de cómo se desarrolla una reunión ordinaria para tener una idea del espacio, la duración de las sesiones y el ritmo de éstas. Consulte para saber de cuánto tiempo dispone; esta información le será útil para preparar su presentación.

Prepare otras actividades de divulgación

Dependiendo de su propósito, la respuesta a su solicitud de audiencia y el tiempo disponible de los miembros del grupo de contraloría imagine actividades adicionales o complementarias para presentar el informe de contraloría. El informe podría ser presentado al oficial de información y a los líderes de la comunidad.

Si no se recibe respuesta de las autoridades en un tiempo prudente, digamos un mes, el informe de contraloría ciudadana podría ser dirigido al Instituto de Acceso a la Información Pública, y de ser posible, presentado a los funcionarios delegados por el mismo.

PASO 8

PRESENTE EL INFORME DE CONTRALORÍA CIUDADANA

En este paso, usted y los miembros del grupo de contraloría presentan el informe a las autoridades municipales procurando el desarrollo de intervenciones claras y breves, expondrá las recomendaciones y animará a los funcionarios para que compartan sus inquietudes y valoraciones.

La presentación del informe podría apoyarse con carteles o diapositivas. Es conveniente la preparación y distribución entre los participantes de copias del informe completo o partes seleccionadas del mismo.

Procure que la presentación se divida entre algunos miembros del grupo, principalmente quienes tienen más habilidades para hacer presentaciones y construir acuerdos.

La presentación del informe

Es importante, que al inicio dedique unos minutos para presentar a los miembros del grupo de contraloría, dando sus nombres y comunidad o grupo de procedencia. Si la presentación se dirigirá al concejo, y dispone de poco tiempo, de un saludo, presente a los miembros e inicie procurando tranquilizarse, y avanzando sin prisa.

Explique el propósito del ejercicio y muestre el tema de contraloría y los aspectos que fueron abordados. Aquí puede relacionar cada aspecto con la base jurídica o

administrativa de referencia. A continuación mencione el método de indagación empleado y la fecha o período en el que la recolección de información fue realizada.

En este momento conviene hacer un alto y animar a la participación. Preguntas tales como ¿Reconocen los aspectos que hemos mencionado? o ¿Hay algún aspecto que no ha sido explicado con claridad? podrían ayudar a volver a concentrar la atención. Si alguno de los participantes se ha distraído con el celular o se ha concentrado en sus notas podría preguntarle de manera amable cómo entiende alguno de los aspectos o cuál de los aspectos tratados le parece más importante. La idea es que mantenga a su audiencia centrada en la exposición.

Para crear expectativa anuncie que van a presentar lo que encontró con el ejercicio de contraloría ciudadana. Exponga los hallazgos principales, procurando mencionar los logros alcanzados por la municipalidad, y luego, traiga a cuentas los aspectos débiles, los que no se han tratado adecuadamente o los

que no se han abordado. Es importante que los hallazgos por cada aspecto se presenten de manera pausada y se den ejemplos específicos de los asuntos encontrados. Una vez presentados los hallazgos podría preguntar a los participantes por su opinión sobre los mismos.

A continuación presente las conclusiones y recomendaciones. Si el informe fue elaborado de ese modo preséntelas en secuencia uno a uno: conclusión-recomendación. Asegúrese que en su presentación ha reconocido los avances logrados por la municipalidad, y por supuesto, que se han identificado los aspectos no cumplidos.

Exponga su solicitud de actuación

Anuncie, que en su calidad de ciudadanos presentan en este momento su solicitud para que el gobierno municipal atienda las observaciones presentadas y actúe investigando con más detenimiento los aspectos problemáticos o actuando

directamente en las deficiencias encontradas. Si lo prefiere, puede leer su carta de solicitud o la ficha “Solicitud de actuación específica” debidamente complementada (ver Anexo 1.D).

Asegúrese que en respuesta a su solicitud le gustaría que se designara a un funcionario para que les mantenga informados de las acciones adoptadas y los avances alcanzados.

Si lo han acordado, puede comentar que el grupo de contraloría ha programado una revisión de la situación para determinar si se han logrado avances sobre la situación encontrada. Comente su plazo y pregunte si consideran que el mismo es suficiente para que el gobierno haya alcanzado avances. Si lo han decidido, también podría comunicarles que el informe será presentado a otros actores, ya sea internos de la municipalidad o externos a la misma.

No olvide distribuir las copias del informe y despedirse con cordialidad.

PASO 9

REITRE: VUELVA PARA SABER SI LAS AUTORIDADES HAN CUMPLIDO LOS COMPROMISOS

Paso 9. La contraloría ciudadana es una actividad que requiere reiteración. Una vez presentado el informe de contraloría usted o el grupo de contraloría deberían dejar que pase un tiempo prudente e intentar provocar una reunión con las autoridades municipales o la persona designada para que las mismas le informen acerca de las acciones realizadas y los avances logrados.

Como notará, mediante este acto, usted en su calidad de ciudadano, está solicitando al gobierno municipal que *rinda cuentas de su actuación*. De este modo, el ejercicio empieza a transformarse en otra forma de interacción, ahora el gobierno municipal debería informarle acerca de las acciones realizadas.

Audiencia para conocer los avances

A estas alturas ya tendrá un poco de experiencia en este arte de presentar solicitudes de audiencia. Dirija una solicitud de audiencia a la persona designada en la reunión descrita en el paso anterior o solicite una nueva reunión con el concejo, la comisión municipal de transparencia o el alcalde o alcaldesa. Explique su interés o el del grupo de contraloría por conocer las acciones que la municipalidad ha emprendido para abordar la situación presentada en el informe de contraloría. Es muy importante que esta solicitud se presente por escrito a la persona al secretario o secretaria municipal.

Al asistir a la sesión de audiencia, asegúrese que usted y las personas que le acompañan tienen muy claro el propósito de la reunión. Usted desea conocer qué actividades se han emprendido y qué avances se han logrado en relación con cada uno de los aspectos del informe de contraloría. De este modo puede preparar un cuadro de notas de dos columnas, una para los hallazgos y otra para tomar notas sobre las acciones y avances.

Procure no distraerse con conversaciones sobre otros asuntos de la municipalidad o las anécdotas centradas en problemas que han impedido hacer las cosas y procure captar si se ha logrado o no avances sobre el respectivo aspecto. En todo caso, es importante escuchar a los funcionarios para conocer los problemas tras los aspectos que no avanzan.

Si no se admite la audiencia por parte de la persona designada, usted o la comisión podrían presentar una solicitud adicional al alcaldes o alcaldesa, la comisión o el concejo.

Si la nota demora en la respuesta, se da una reiterada postergación o resistencia para atender, la situación podría re-valorarse. Si no se recibe respuesta en un plazo razonable, digamos un mes, la comisión podría dirigir su informe al Instituto de Acceso a la Información Pública.

¿Qué avances ha logrado el gobierno municipal en la aplicación de la LAIP?

Tras la audiencia o reunión, usted y el grupo de contraloría podrían revisar las declaraciones que las autoridades presentaron y valorar si los logros alcanzados son adecuados, o si por el contrario, la situación dista de alcanzar mejoras o inclusive ha empeorado.

Las valoraciones de avances a partir del trabajo de la municipalidad podrían añadirse al informe de contraloría ciudadana y incluyendo una o varias conclusiones en las que se reconoce la situación basada en el tema objeto de contraloría

Si la municipalidad ha dado muestras de avance pero no ha concluido los compromisos cabe programar una nueva sesión de revisión en dos o tres meses para conocer si la actuación municipal ha evolucionado. Si en el mejor de los casos, la municipalidad ha logrado resolver todos los aspectos señalados en el informe se podrían dar por finalizadas las visitas de seguimiento y considerar así que el ejercicio de contraloría ha finalizado. Esta es una oportunidad para conversar acerca de si el grupo pasará a iniciar un nuevo ejercicio de

contraloría considerando un tema objeto de contraloría distinto.

Si por el contrario, los funcionarios municipales no muestran disposición para informar acerca de las actuaciones, usted y el grupo podrían evaluar si es más conveniente dirigir el informe, la evidencia colectada y la correspondencia dirigida al Instituto de Acceso a la Información Pública.

En el 2014, varios grupos de contraloría ciudadana trabajaron en la observación del nivel de aplicación de la LAIP en su respectiva municipalidad. En la mayor parte de las experiencias, los grupos fueron recibidos por las autoridades municipales y presentaron los informes en un ambiente de receptividad. Los concejales o las comisiones de transparencia se comprometieron a impulsar cambios, y en las semanas subsiguientes empezaron a emprender actividades destinadas al cumplimiento de la ley. Los informes pueden ser consultados en el sitio web www.fundaungo.org.sv

La contraloría ciudadana en una actividad de reciente aplicación en El Salvador, pero es muy probable que el impulso de la misma contribuya a mejorar la actuación de las instituciones en los asuntos que nos importan.

[Fotos de las portadas de varios los informes de contraloría]

Bibliografía

Flick, Uwe. **El diseño de la investigación cualitativa**. Madrid. Ediciones Morata.

González, Benjamín (2012). **Estrategia de abordaje de los comités de contraloría ciudadana (CCC)**. San Salvador, ISDEM (mimeo).

Miranda, Alicia (2014). **Aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública en las municipalidades de El Salvador**. San Salvador, Fundaungo.

Rivas, Carlos & Peña, Michelle (2015). **Guía para la aplicación de la LAIP en la municipalidad**. San Salvador, Fundaungo.

Rodríguez, Carlos; Zepeda, Magdalena & Huevo, Irma (2014). **El derecho de acceso a la información pública en el municipio. Cuaderno de educación ciudadana**. San Salvador, Fundadungo.

Valadés, Diego (2006). **El control del poder**. 3ª Edición. México, Editorial Porrúa/UNAM.

Legislación de referencia

Declaración Universal de Derechos del Hombre o Declaración Universal de Derechos Humanos. Resolución 217 (III) A aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

Declaración sobre el derecho y deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas. Resolución 53/144 aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 8 de marzo de 1999.

Ley de Acceso a la Información Pública. Decreto Legislativo N° 534 del 2 de diciembre de 2010; publicado en el Diario Oficial N° 70, Tomo 391 del 8 de abril de 2011.

Ley de la Corte de Cuentas de la República. Decreto Legislativo N° 438 del 31 de agosto de 1995; publicado en el Diario Oficial N° 176, Tomo 328 del 25 de septiembre de 1995 y última modificación del 20 de abril de 2012.

Reformas al Código Municipal (7). Decreto Legislativo N° 929 del 20 de diciembre de 2005; publicado en el Diario Oficial N° 12, Tomo 370 del 18 de enero de 2006.

Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública. Decreto Ejecutivo N° 136 del 01 de septiembre de 2011; publicado en el Diario Oficial, N° 163, Tomo 392 del 2 de septiembre de 2011.

Anexos

Instrumentos desarrollados en el seminario: contraloría ciudadana de la aplicación de la LAIP en el municipio

A. Resumen del plan de contraloría ciudadana

Nombre del proyecto:	
Lugar: [Departamento/Municipio]	
Miembros del grupo de contraloría ciudadana:	
Objetivo general o propósito:	
Objetivo específico de contraloría ciudadana:	
Destinatario del informe de contraloría ciudadana:	
Aspectos a indagar:	
Técnica de indagación:	
Base jurídica:	
Fecha de esta versión: [dd/mm/aa]	

B. Programación

Agregue más filas si es necesario

Actividades	Fecha	Cronograma						Responsable	Recursos
		1	2	3	4	5	6		
Etapa I: Preparación de la “práctica” de contraloría ciudadana.									
Etapa II: Recolección de la información y elaboración del informe de contraloría ciudadana.									
Etapa III: Presentar a las autoridades el informe de contraloría ciudadana y la solicitud de actuación específica									

C. Informe de contraloría ciudadana

Título del informe:	
Destinatario del informe:	
Miembros del grupo de contraloría ciudadana:	
Lugar: [Departamento/Municipio]	
Fecha de esta versión: [dd/mm/aa]	
Objetivo general o propósito:	
Objetivo específico de contraloría ciudadana:	
Aspectos indagados:	
Base jurídica:	
Técnica de indagación aplicada:	
Hallazgos:	
Conclusiones:	
Recomendaciones:	

D. Solicitud de actuación específica

Nosotros, miembros del grupo de contraloría ciudadana:

Lugar:

[Departamento/Municipio]

Fecha de presentación de esta solicitud:

[dd/mm/aa]

Autoridad a la que se dirige la solicitud:

Base legal:

Conclusiones del ejercicio de contraloría ciudadana:

(ver informe anexo)

Solicitud:

Domicilio al que puede dirigir su respuesta:

Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo

Programa Gestión del Territorio y Ciudadanía

Avenida La Revolución, Pasaje 6, #147, Colonia San Benito,
San Salvador. Teléfono 2243 0406 / 2243 7816

www.fundaungo.org.sv

Facebook: El Salvador: Municipio Transparente.



Esta publicación ha sido financiada por:



UNIÓN EUROPEA

