



CONSEJO NACIONAL ANTICORRUPCION

“LEVANTEMOS LOS MUROS DE LA INTEGRIDAD”



SNV

Connecting People's Capacities

Metodología de Auditoría Social a la Estrategia para la Reducción de la Pobreza

Contenido:

1. Marco conceptual y referencial de la Auditoría Social
2. Marco Institucional de la Auditoría Social. Roles de los actores involucrados.
3. Características de la Metodología de Auditoría Social a la ERP
4. Ámbitos de Aplicación
5. Fundamentos metodológicos (puntos de partida)
6. Objetivos de la metodología (puntos de llegada)
7. Condiciones mínimas necesarias para la consolidación de la metodología.
8. Herramientas para hacer auditoría social a la ERP

**Propuesta preliminar redactada por: Evelyn Hernández y Marlin Oscar Ávila
Miembros del Equipo Núcleo Tripartito**

*Tegucigalpa
Septiembre de 2006*

I. Marco Conceptual y Referencial de la Auditoría Social

La auditoría social, recibe diferentes definiciones como las que siguen:

“el proceso a través del cual los ciudadanos (organizados o individualmente) realizan acciones de monitoreo, verificación y evaluación cualitativa y cuantitativa de la gestión pública, con el objeto de realizar recomendaciones y propuestas que garanticen la provisión de servicios públicos eficientes y satisfactorios de acuerdo a sus demandas sociales y planes de desarrollo” (González de Asís y Acuña, 2003).

“la concreción de un proceso evaluativo ejercido por la ciudadanía organizada o no, a la acción y al ejercicio administrativo de un ente privado o público, destinados a producir un servicio de interés social o colectivo, con recursos del Estado y/o de la comunidad internacional” (M.O. Ávila, 2003).

Antes de ser un proceso, la auditoría social es una acción social de la ciudadanía, organizada o no, reflejando una actitud crítica en búsqueda del mejor resultado sobre la gestión realizada por terceras personas, instituciones u organizaciones elegidas o seleccionadas para decidir y producir el bienestar común y la eficiente administración de bienes pertenecientes a una colectividad de ciudadanos. En esta acción la ciudadanía utiliza cualquiera de los medios disponibles para confirmar el grado de cumplimiento institucional e individual de los propósitos señalados. (M.O. Ávila, 2006)

La auditoría social constituye un nivel de participación ciudadana (entendida como derecho y como deber) y supone uno o varios procesos cuyo objetivo es evaluar, monitorear, o dar seguimiento a un proyecto, programa, política, proceso, presupuesto o compromisos de una institución pública (o privada que recibe fondos públicos), para ofrecer recomendaciones desde la ciudadanía, que tiendan a la mejora en términos de eficiencia, eficacia, calidad, ética y/o transparencia de la gestión pública, en un marco de gobernabilidad democrática e interés por el bien común (E. Hernández, 2006)

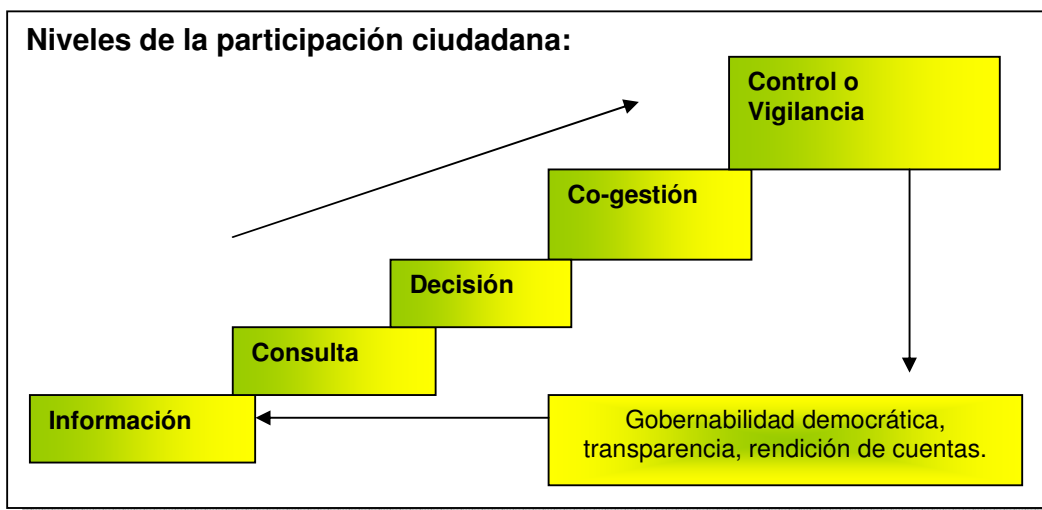
Sobre este último concepto, que integra muchos de los elementos de los tres primeros, se analizan los siguientes aspectos:

- 1. La auditoría social ubicada en un nivel, como forma o mecanismo de participación ciudadana.**

La participación ciudadana la cual se define, comúnmente, como la intervención de personas particulares en el proceso de información, consulta, adopción y control de decisiones de los organismos públicos o de la actividad gubernamental (Groisman, 2001).

La participación ciudadana está además concebida como un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o colectiva, en la información, toma de decisiones, la fiscalización, control y co-ejecución de las acciones en los asuntos públicos que lo afectan directa o indirectamente, para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve (González Ballar, 2000).

La participación, como proceso, supone transitar etapas o niveles, pues se va desarrollando gradualmente a través de las buenas prácticas que implementan tanto autoridades como ciudadanos con iniciativas propias o conjuntas. Así, el espacio de interacción entre gobernantes y gobernados adquiere muchas formas de expresión, con diferentes grados de alcances y profundidad según los objetivos que se persiguen. Según esas prácticas podemos diferenciar cinco niveles de participación:



Fuente: Hernández, E. 2005

a. Información

El primer nivel de participación es de buscar y gestionar la información necesaria. Consiste en el proceso de registrar, elaborar y divulgar datos sobre el gobierno, los derechos y deberes ciudadanos y temas generales que coincidan con el interés de la comunidad. Al procesarla, la analiza y la divulga dándole su propio sentido o enfoque. De lo contrario, se trataría de un sujeto pasivo que recibe y divulga información como lo hace cualquier cable, medio electrónico o agente no político. Es la acción de exigir de los gobernantes y administradores del recurso público la información necesaria, a través de distintos mecanismos como cabildos abiertos, audiencias públicas, gacetas

informativas, y tecnologías de la información. Es presionar para obtener la rendición de cuentas.

b. Consulta

Es la aplicación de aquellos mecanismos que permiten a las autoridades recopilar las inquietudes del ciudadano referente a temas y problemas determinados y luego el gobierno toma su decisión considerando las opiniones recibidas. Es importante, resaltar que este nivel es aún primario en materia de participación de la sociedad civil, ya que la decisión final es siempre de las autoridades, pudiendo aceptar o rechazar, ya sea total o parcialmente las inquietudes de la comunidad.

c. Decisión

Es el ejercicio del derecho de los ciudadanos a participar dando sus opiniones en el proceso de toma de decisiones, lo que incluye hacer peticiones, proponer iniciativas y tener un rol determinante en la decisión que el gobierno debe tomar sobre aspectos de su accionar o sobre la vida comunitaria, como por ejemplo la priorización de proyectos, distribución de la inversión presupuestaria o servicios públicos.

Las autoridades junto con la ciudadanía pueden decidir conjuntamente, si y solo si se ha pasado por los niveles anteriores, responsabilizándose ambos de las debilidades y virtudes de tales decisiones.

d. Cogestión autoridad - comunidad.

Es la participación responsable de la comunidad en la gestión y ejecución de proyectos de obras y servicios, y en la supervisión del uso de bienes y servicios públicos. Este nivel implica un alto grado de corresponsabilidad entre las autoridades y la ciudadanía, ya que no sólo se llega a compartir parte de la decisión, sino también la ejecución.

e. Control

Una vez tomada la decisión, la ciudadanía organizada (en Comisión de Transparencia a nivel local o en otro cuerpo auditor a otros niveles), ejerce la auditoría social o control.

Es el ejercicio del derecho y deber que tiene la ciudadanía de monitorear, fiscalizar, vigilar y evaluar a sus autoridades a través del seguimiento y verificación en la ejecución de proyectos, programas, políticas, procesos, presupuestos y en general de la acción gubernamental.

En forma amplia, ésta incluye el seguimiento o monitoreo de la ejecución de proyectos, programas y políticas; evaluación de los resultados de la acción gubernamental y la fiscalización en el manejo de los recursos públicos (presupuestos) por parte de las autoridades.

La auditoría social se ubica en este nivel de participación, y supone que los ciudadanos y ciudadanas que participan de los procesos de control y vigilancia no deberían participar en los demás niveles, excepto en el nivel de información y consulta, pues no se podría actuar con objetividad si se es parte de la toma de decisiones o de la co-ejecución y además se pretende controlar socialmente la gestión pública.

2. La auditoría social como derecho y como deber

La constitución de la República señala en sus artículos 76 y 80 que los ciudadanos/as tenemos derecho a organizarnos y a hacer toda clase de peticiones a las autoridades correspondientes y a obtener pronta respuesta.

De acuerdo con Jorge Irías en la publicación *Situación y Perspectivas de la Auditoría Social en Honduras*, la auditoría social se sustenta legalmente en la razón de ser del Estado, en las obligaciones de los funcionarios públicos para con la ciudadanía y en los derechos y libertades de los ciudadanos.

Estas normas las podemos encontrar en la Constitución de la República, los Tratados Internacionales suscritos y ratificados por Honduras, los cuales forman parte de nuestro interno, y en las leyes secundarias.

De la **Constitución de la República** podemos referirnos a los artículos siguientes, por supuesto sin ser excluyentes:

"Artículo 1. *Honduras es un estado de derecho, soberano, constituido como República libre, democrática e independiente para asegurar a sus habitantes el goce de la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social."*

"Artículo 5 *.El gobierno debe sustentarse en el principio de la democracia participativa del cual se deriva la integración nacional, que implica participación de todos los sectores políticos en la administración pública a fin de asegurar y fortalecer el progreso de Honduras basado en la estabilidad política y en la conciliación nacional."*

"Artículo 78 *.Se garantizan las libertades de asociación y de reunión siempre que no sean contrarias al orden público y a las buenas costumbres."*

"Artículo 80. *Toda persona o asociación de personas tiene el derecho de presentar peticiones a las autoridades ya sea por motivos de interés particular o general y de obtener pronta respuesta en el plazo legal."*

Por su parte la **Convención Interamericana Contra la Corrupción** establece lo siguiente:

"Artículo III. Medidas preventivas. A los fines expuestos en esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de

medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:.....Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.....”

En la Asamblea de la OEA sobre **Fortalecimiento de la Cooperación Entre los Gobiernos y la Sociedad Civil**, celebrada el 7 de junio de 1999 se dijo y acordó:

“Que los mandatarios del Hemisferio en Santiago se comprometieron a profundizar la educación para la democracia, promover las acciones necesarias para que las instituciones de gobierno se conviertan en estructuras más participativas, fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales y a promover una participación más activa de la sociedad civil; 1. Instar a los Estados a establecer o continuar fortaleciendo mecanismos de cooperación entre los Gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil en los niveles tanto estatales como provinciales y municipales”.¹

La **Ley del Tribunal Superior de Cuentas** reconoce la auditoría social:

"Artículo 61. Contraloría social. Se instituye la contraloría² social como una instancia de colaboración para propiciar y estimular la participación ciudadana en las tareas atribuidas por esta Ley al Tribunal, con el objeto que mediante la acción organizada de los diferentes sectores de la sociedad civil, se logren la creación de un mecanismo idóneo de vigilancia, que coadyuve a la correcta, ética, honesta y legal aplicación de los recursos y bienes del Estado y al debido cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares en sus relaciones patrimoniales con el Estado. El Reglamento determinará los alcances y formas en que se practicará la contraloría social. El Tribunal tendrá una oficina de Contraloría Social encargada, especialmente, de recibir, tramitar y dar respuesta a las quejas o denuncias de buena fe formuladas por personas naturales o jurídicas. Esta oficina deberá coordinar su actuación con el Consejo Nacional Anticorrupción y con otras instancias de la sociedad civil que se dediquen a combatir la corrupción."

La **Ley de Municipalidades** señala:

"Artículo 24. Los vecinos de un municipio tienen derechos y obligaciones. Son sus derechos los siguientes: 3) hacer peticiones por motivos de orden particular o general y obtener pronta respuesta, así como reclamar contra los actos, acuerdos o resoluciones de la municipalidad y deducirle responsabilidades, si fuere procedente; 5) participar de los programas y proyectos de inversión y a ser informados de las finanzas municipales; 7) pedir cuentas a la corporación municipal sobre la gestión municipal, tanto en los cabildos abiertos por medio de sus representantes, como en forma directa."

¹ OEA/Ser.PAG/RES. 1668 (XXIX-O/99)7 junio 1999Original: español

² La contraloría social en este caso es sinónimo de auditoría social-

3. La auditoría social como proceso de seguimiento, evaluación, y monitoreo.

La auditoría social implica un proceso de monitoreo, verificación y evaluación cualitativa y cuantitativa que la ciudadanía (generalmente usuarios) realizan sobre la gestión y manejo de recursos públicos y sobre la calidad en la entrega de los servicios públicos.

3.1. Las auditorías sociales apuntan a medir eficacia, eficiencia, calidad, ética y transparencia de la gestión pública.

- a. **Eficacia** referida al logro de los objetivos de una política, institución, programa, presupuesto, proceso o proyecto público.
- b. **Eficiencia** entendida como la proporción entre los costos de ejecución de una política, institución, programa, proceso o proyecto público y los resultados que se generan.
- c. **Calidad** alude al aspecto cualitativo de un servicio o beneficio público que es también debería ser valorado por los destinatarios o usuarios de una política, institución, programa, proceso o proyecto público.
- d. **Ética:** como la cualidad demostrada en las decisiones y comportamiento de los funcionarios y empleados públicos en el desempeño de sus cargos, que se apegan a unos valores y principios generalmente aceptados.
- e. **Transparencia** referida a la voluntad política y aplicación de medios para brindar acceso a la información sobre una política, institución, programa, presupuesto o proyecto público (E. Hernández, 2005).

3.2. La auditoría social se puede ejercer sobre políticas, procesos, presupuestos, instituciones programas y proyectos públicos.

Pueden ser objeto de las auditorías sociales: las políticas, instituciones, programas, procesos, presupuestos o proyectos públicos, en general puede auditarse la gestión pública, tanto en el nivel local, regional como nacional.

4. La auditoría social tiene como objetivos principales mejorar la gestión pública y construir ciudadanía.

Siguiendo a Oscar Ávila en su texto "*La Auditoría Social*", se puede concluir que la auditoría social puede cumplir múltiples funciones, entre ellas:

- Velar por el adecuado funcionamiento de la administración pública; por la transparencia, eficiencia, eficacia y calidad en todos sus actos;
- Velar por el derecho ciudadano a ser servido con prontitud, eficiencia, sencillez y claridad;

- Solicitar y obtener información sobre las políticas, programas, proyectos, planes y acciones concernientes a la inversión pública, sus fuentes de financiamiento y la ejecución de presupuestos destinados al bien público o colectivo;
- Coordinar con las instancias gubernamentales, privadas, locales, nacionales e internacionales el intercambio de información confiable y clara, para lograr evaluar los resultados de las políticas, proyectos y programas de interés público;
- Presentar recomendaciones y propuestas a la Administración para la mejora de la ejecución de políticas, programas y proyectos públicos;
- Informar a la ciudadanía sobre los hallazgos de las auditorías y sobre la implementación de las recomendaciones;
- Contribuir a la identificación, prevención y sanción de actos de corrupción, y en general;
- Aportar al desarrollo de un buen gobierno local, regional y/o nacional, estimulando a los gobernantes al cumplimiento transparente de sus funciones y a mantener su legitimidad;
- Conocer el estado, los resultados, impactos, manejo administrativo-financiero de una política, institución, programa, proceso presupuesto, o proyecto público (E. Hernández, 2005);
- Medir la satisfacción de los usuarios, para sobre esta base recomendar a las autoridades acciones concretas para la mejora del servicio o bien público que se recibe o del cual se beneficia una población meta (E. Hernández 2005).

5. Las auditorías sociales tienen lugar en un marco de gobernabilidad democrática e interés por el bien común

Se reconoce que las auditorías sociales si bien cierto son un mecanismo de prevención y eventualmente una contribución a la detección y sanción de la corrupción, no se pretenden como un fin en si mismo, buscar a como de lugar actos de corrupción, o señalar sin causal alguna a funcionarios públicos como posibles corruptos ni mucho menos. Tampoco pretenden acercarse a lo que hace una firma auditora contable formal, pues los ciudadanos (generalmente usuarios) no son, salvo algunas excepciones. Profesionales del área de auditoría formal o contaduría pública; simplemente al ser quienes financian a través de sus impuestos, la ejecución de una política, institución, programa, presupuesto o proyecto público, se interesan por conocer y opinar sobre algo que les afecta directa o indirectamente, positiva o negativamente (E. Hernández, 2005).

En este sentido, es importante destacar que las auditorías sociales no son más que otra forma de participación ciudadana dirigida a ejercer control social o vigilancia sobre la gestión y buen manejo de los recursos públicos, lo que redundaría en el fortalecimiento de la democracia, del estado de derecho y la gobernabilidad. (M.O. Ávila, 2005)

6. Principios en los que se fundamenta la Auditoría Social

- ✓ *La auditoría social es ejercida única y exclusivamente por la sociedad civil:* Del carácter y naturaleza de la auditoría social se desprende que ésta le corresponde de forma exclusiva a la sociedad civil, pues como se ha señalado anteriormente es un derecho ciudadano a exigir rendición de cuentas, vigilar, fiscalizar y controlar la gestión pública.
- ✓ *Algunas organizaciones no gubernamentales, fundaciones e instituciones **promueven** el ejercicio y **hacen** auditorías sociales.* En el país existen algunas organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales que trabajan en la organización, promoción y acompañamiento en los procesos de auditoría social. Estas organizaciones por sí mismas, dada su naturaleza, pueden y deben ejercer auditorías sociales, como en efecto algunas lo están haciendo, a programas de mayor territorialidad y complejidad que las Comisiones Ciudadanas de Transparencia de los municipios.
- ✓ También *algunas instituciones públicas* como el CONADEH, la SGJ, el TSC y el FHIS *están involucradas en esta importante tarea de promoción y organización.* Sin embargo, a pesar de que por ley les pueda corresponder promover la contraloría social, no deben intentar durante su promoción regularla o normarla, pues es un proceso que le pertenece a la sociedad civil. Hacerlo violenta el principio de **autonomía y de libre criterio**. Desde el momento que se impliquen en orientar y definir los espacios y actividades de la auditoría social, les contaminan de su responsabilidad de actores y objetos de la acción auditora o contralora social. A los oficiales gobernantes les conviene guardar una prudente distancia para mantener a salvo y salvo el papel del auditor social.
- ✓ *La auditoría social es un proceso creativo y en constante desarrollo:* Partiendo de la experiencia está claro que la auditoría social no es algo estático sobre lo cual ya todo está dicho. Todo lo contrario es un proceso en constante desarrollo, es un proceso "vivo", que permite creatividad y originalidad conforme las necesidades y capacidades de los auditores sociales. Toma conocimientos del desarrollo profesional existente en la auditoría formal pero no se encierra en ellos. (M.O. Ávila, 2006)

II. Conceptos Relacionados a la Auditoría Social

1. Rendición de Cuentas

✓ ¿Qué implica un proceso de rendición de cuentas?

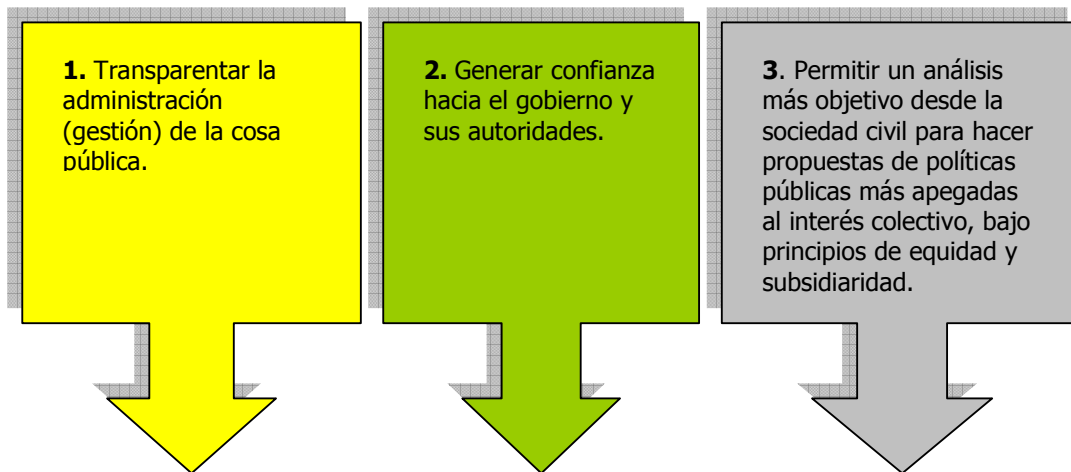
La Rendición de Cuentas a la ciudadanía, por parte de la Administración, es uno de los eventos más genuinamente democráticos, pues es a partir del examen público de la gestión que los ciudadanos pueden, no solamente evaluar los resultados de un período de gobierno, sino, sobretodo, someter a la crítica los avances con relación al Plan de Desarrollo, para determinar si sus decisiones, plasmadas en la concertación del Plan, han tenido realmente un poder vinculante y se hace cierta la participación ciudadana como una forma más avanzada, más moderna y más incluyente de democracia. Permite, igualmente, someter a examen en términos de la transparencia, los diversos procesos contractuales que se adelantan con los dineros de la comunidad. (María Consuelo Del Río Mantilla, Veedora Distrital, Colombia)

La rendición de cuentas se define como la obligación que tiene el funcionario público, o cualquier persona que actúa por delegación de terceros, de responder por la responsabilidad que le fuera conferida.

Esto implica tres elementos: i) la obligación de responder al derecho de pregunta que tiene el propietario de la responsabilidad conferida (ciudadanos); ii) la obligación de explicar y fundamentar las decisiones tomadas; iii) responder personalmente por lo actuado, incluso con su patrimonio personal por las acciones realizadas o las decisiones tomadas (toma de decisión, procedimientos, calidad de los resultados) (GAP, 2004).

Cuando la rendición de cuentas sigue un procedimiento determinado crea certidumbre tanto para el que debe brindarla como para el que la recibe. Además permite ir construyendo una percepción de credibilidad y confianza hacia la gestión pública y el actuar de sus autoridades, lo que a su vez posibilita un mayor nivel de colaboración entre gobernantes y gobernados. La importancia de estos procesos radica en que los ciudadanos al participar en un escenario de rendición de cuentas, tienen la posibilidad de ejercer su derecho a informarse y controlar a sus autoridades (hacer auditoría social) , así como tomar conocimiento sobre qué se hace con el dinero público y los resultados que se obtienen.

En este sentido la rendición de cuentas tiene por objetivos:



En resumen la rendición de cuentas además de referirse al manejo correcto de los fondos públicos, implica que los funcionarios públicos también deben responder por el cumplimiento de las metas de políticas previamente definidas, así como dar respuestas por medio de las políticas públicas a las necesidades específicas de la población, especialmente a aquellos que más urgentemente requieren de los servicios públicos.

La rendición de cuentas, puede dividirse, en tres categorías:

1. Rendición de cuentas sobre las finanzas: centrada en la contabilidad financiera, es decir la forma en que se llevan los libros y se gasta el dinero, ejecución presupuestaria;
2. Rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las normas ético políticas y administrativas que garantizan un trato justo y equitativo a todos los ciudadanos; y
3. Rendición de cuentas sobre los resultados: centrada en la consecución de los resultados planificados en base a políticas, programas, presupuestos y proyectos del gobierno (R. Behn 2001).

Existe la rendición de cuentas dentro del sistema administrativo gubernamental interno, o endógeno, y la rendición de cuentas exógeno al sistema institucional del aparato de Estado, la cual esta dirigida a la ciudadanía gobernada. En el primer caso, debe existir la obligatoriedad normada por el orden jurídico, mientras que en el segundo, la obligatoriedad es más de orden ético político, aunque puedan existir compromisos que lleven a algún grado de normativa mínima. Esta obedece al buen sentido del servicio público, transparente y de democracia participativa así como a los niveles de exigencias de la sociedad civil (auditoría social) por mantenerse informada sobre la gestión pública ex ante, durante y ex post.

Otra explicación se hace, separando la rendición de cuentas **verticales**, del gobierno hacia la ciudadanía, y **horizontales** cuando es dentro del sistema gubernamental, desde las instituciones del gobierno a los entes Contralores del Estado mismo (O'Donnell, 1999). Estas dos categorías pueden subdividirse como a continuación se explica:

- Rendición de cuentas **vertical electoral**: se refiere específicamente a las elecciones directas, formales y periódicas de funcionarios públicos, es decir al ejercicio del sufragio, con todas sus cualidades legales (Ackerman, 2003).
- Rendición de cuentas **vertical directa**: dentro de este grupo cabe mencionar desde la rendición de cuentas que se realiza por las instituciones del Estado ante las Comisiones Ciudadanas de Transparencia, organizaciones sociales y la ciudadanía en general.
- Rendición de cuentas **horizontal impulsada por la sociedad civil** actúa como una forma indirecta (a través de organismos como el ombudsman) de ejercer presión sobre los organismos públicos para que informen sobre su gestión general o específica dependiendo del interés general o específico que la ciudadanía tenga en el momento de su solicitud.
- Rendición de cuentas **horizontal impulsada por el Estado**: se trata de las exigencias de rendición de informes periódicos y de oficio por parte de las instituciones públicas debidamente autorizadas y facultadas para ejercer control y para aplicar sanciones. Entre ellas se encuentran los organismos anticorrupción del Estado; las comisiones de investigación del órgano legislativo; los tribunales de cuentas o contralorías; los tribunales administrativos, y otros que los poderes del Estado considere convenientes.

2. Transparencia Administrativa

Contrario a las características de ocultamiento, omisión, discreción y secreto la transparencia implica: "visibilidad, apertura y acceso a la información."

En principio, la palabra transparencia se refiere a una cualidad ética. Se le asocia o está íntimamente relacionada con el derecho a la información, el cual es un requisito previo para la participación. Se refiere a la apertura de las instituciones públicas hacia la ciudadanía, para que ésta conozca y vea la gestión que los funcionarios deciden y realizan para el bienestar común.

No obstante, delimitada desde el ámbito público, conceptualizamos la transparencia como el **ambiente de confianza y garantías de sinceridad entre los distintos agentes que administran los bienes y la comunidad para la cual laboran o que los eligió** y que es de incumbencia de todos sus habitantes, donde las responsabilidades, procedimientos y normas están establecidas de antemano. Estas se cumplen, se informa de manera sencilla, directa y clara, y donde los ciudadanos son parte del proceso a través de mecanismos que les permite el acompañamiento, la auditoría social y el derecho a demandar de sus autoridades el cumplimiento de sus obligaciones

buscando entre todos elevar la calidad de vida, fortalecer las instituciones democráticas y mejorar la **governabilidad**.

De igual forma, cuando el concepto transparencia se refiere a una organización pública, se intenta calificar un diseño administrativo que, siguiendo diversas estructuras y procedimientos, se encuentra abierto espontánea y permanentemente hacia la sociedad a la cual se debe (Morón Urbina, 2000).

La transparencia administrativa, significa pues que las responsabilidades, procedimientos y reglas que regulan el desempeño de las diferentes entidades que administran lo público, se establecen, realizan e informan de manera clara y abierta a la participación y al escrutinio ciudadano.

Una administración transparente supone entonces, un conjunto de políticas, programas, actitudes y acciones de autoridades y funcionarios destinadas a orientar una gestión pública con ciertas características como:

- a. **Gobernar** sin tener nada que ocultar.
- b. **Responsabilizarse públicamente** por acciones y omisiones en el ejercicio del cargo.
- c. **Informar** a las autoridades, a la sociedad civil organizada y a los ciudadanos sobre sus gestiones.
- d. **Esforzarse** por buscar la calidad en los servicios para responder positivamente a las demandas ciudadanas.
- e. **Estar** dispuesto a someterse a control en cualquier momento.
- f. **Rendir Cuentas**, incluso sin que nadie lo solicite.
- g. **Capacitar** al ciudadano en el uso de la información pública.
- h. **Respetar**, las decisiones tomadas con la ciudadanía.

3. El derecho de acceso a la información pública.

El derecho a la información, formalmente nace en 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Se trata, de una garantía fundamental que toda persona posee para atraerse información, informar y ser informada (J. Carpizo, 1998).

- El derecho **a atraerse información** incluye las facultades de acceso a los archivos, registros y documentos públicos, y la decisión del medio que se utilizará para atraer la información;
- El **derecho a informar**, que incluye las libertades de expresión y de imprenta, y el de constitución empresas informativas;
- El derecho **a ser informado** que incluye las facultades de recibir información objetiva, consistente, entendible y oportuna, la cual debe ser completa; con carácter universal, para todas las personas sin exclusión alguna.

3.1. Importancia del Derecho de Acceso a la Información

Este derecho es fundamental y tiene mucha importancia por si mismo, pero cuando se le vincula y al ejercicio de otros derechos fundamentales, su relevancia es mayor pues resulta ser la base para el ejercicio libre y responsable de éstos últimos.

Esto queda claro cuando se tiene en cuenta que si un ciudadano no recibe información amplia, veraz, oportuna, actualizada y completa sobre los asuntos que le interesan, no podrá ejercer el derecho a la educación, el mismo derecho a la información, el derecho al voto, el derecho a la libre autodeterminación, a proponer y criticar con objetividad y, en general, el derecho a una participación libre y democrática de la sociedad. Todos estos derechos requieren diversos niveles de información para poder adquirir un cierto grado de efectividad en el análisis y la propuesta y, por el contrario, la carencia de datos, valoraciones e informaciones podría provocar distorsiones en el ejercicio de los mismos o incluso podría generar temor a su ejecución (Chirino, 2001).

En este sentido la transparencia y el acceso a la información pública son fundamentales, tanto para garantizar la participación efectiva como para reforzar el peso de la opinión pública y la cultura cívica, elementos importantes para el desarrollo democrático, la lucha contra la corrupción y la mejora de la gestión pública.

4. La auditoría social y su vinculación con los derechos humanos.

Los derechos humanos son aquellos inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como seres humanos. Tienen la característica de ser universales, integrales, irrenunciables y supra-estatales, y están protegidos por convenios internacionales, la Constitución de la República y las leyes vigentes (Fiscalía Especial de Derechos Humanos, 1999).

Al agrupar por categorías los derechos humanos, encontramos una en la cual se fundamenta claramente **la auditoría social**, como mecanismo de participación ciudadana: los derechos civiles y políticos.

En esta categoría de derechos se encuentran el derecho de reunión (art. 78 de la Constitución de la República, y art. 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), la libertad de asociación (art. 78 de la Constitución de la República, y art. 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) la libertad de pensamiento y expresión (art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), derecho de petición y pronta respuesta (art. 80 de la Constitución de la República), y el de participar en la dirección de los asuntos públicos **directamente**, o por medio de representantes libremente elegidos (art. 23, No 1, inciso a, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

5. Resumen

A partir de las definiciones antes señaladas se puede afirmar que para que la auditoría social sea efectiva deben existir al menos tres elementos que están íntimamente relacionados:

- un gobierno **abierto y transparente**, que incorpore a los ciudadanos en sus actividades complejas y procesos de toma de decisiones;
- un **flujo de información** consistente y persistente desde el gobierno hacia sus ciudadanos y viceversa; y
- maneras eficientes de **rendir cuentas** a los ciudadanos para que comprendan sus roles y exigir a los funcionarios públicos cumplir con sus responsabilidades de manera eficaz y transparente, para participar como asociados en igualdad de condiciones (González de Asís y Acuña, 2003).

La combinación de estos elementos permite construir un espacio de interrelación entre gobernantes y gobernados para trabajar conjuntamente en la toma de decisiones, formulación de políticas y procesos de implementación. Igualmente permite la evaluación y monitoreo de las actividades gubernamentales (auditoría social), con el propósito de influir en la agenda pública para lograr un buen gobierno, luchar contra la corrupción, exigir la rendición de cuentas y mejorar la calidad de vida de la población (González de Asís y Acuña, 2003).

En este sentido, la auditoría social puede verse resumida en la siguiente ecuación:

$$\mathbf{AS} = \mathbf{P}articipación \mathbf{C}iudadana + \mathbf{T}ransparencia + \mathbf{A}cceso a la \mathbf{I}nformación + \mathbf{R}endición de \mathbf{C}uentas$$

II. Marco Institucional de la Auditoría Social. Roles de los actores involucrados.

En el desarrollo de procesos de auditoría social existen tres actores clave: sociedad civil, gobierno y cooperación internacional.

En el grupo de ***Sociedad Civil***, encontramos diversas categorías:

- Las organizaciones que **realizan la auditoría social** a nivel local, regional o nacional: comisiones ciudadanas de transparencia, consejos anticorrupción, organizaciones no gubernamentales, organizaciones privadas de desarrollo, CNA, GSC-CCERP, sectores de sociedad civil organizados, cuyo rol es organizarse, capacitarse, planificar, gestionar apoyos y realizar auditorías sociales de acuerdo a su interés, capacidad y ámbitos territoriales, sectoriales o temáticos de acción.
- Las organizaciones que **promueven, organizan, capacitan y dan soporte técnico a los que realizan la auditoría social**: organizaciones no gubernamentales, organizaciones privadas de desarrollo, organizaciones que tienen autonomía del gobierno en la toma de decisiones, CNA, GSC-CCERP, cuyo rol es apoyar los procesos de auditoría social con respeto a la independencia y autonomía de los auditores sociales.

En el grupo del ***Gobierno***, tienen un rol importante y diversificado los siguientes actores:

- Los **ejecutores** de programas, proyectos, políticas y presupuestos públicos, cuyo papel es dar acceso a la información pública, rendir cuentas y garantizar que los mismos se ejecutan en un marco de eficacia, eficiencia, calidad, ética y transparencia.
- Los organismos que **hacen control o fiscalización horizontal**, cuyo rol es cumplir sus funciones o atribuciones legales correspondientes y recibir los informes de auditoría social, para a partir de ellos planificar y ejecutar intervenciones que comprueben o no las presunciones de faltas o delitos.
 - Tribunal Superior de Cuentas (TSC), a través de sus Direcciones de Auditoría, Control y Enriquecimiento Ilícito.
 - Ministerio Público, a través de la Fiscalía Especial contra la Corrupción, para investigar y procurar el castigo penal de quienes incurrir en delitos contra el Estado y la administración pública.
 - Procuraduría General de la República (PGR), a través de las acciones civiles que debe ejercer para procurar el resarcimiento del Estado cuando se ha cometido un delito en su contra.
- Las instituciones u organismos que **aportan normativas y regulaciones a procesos de transparencia y rendición de cuentas** cuyo papel, en base a esta metodología, es brindar capacitación y asistencia técnica a las autoridades, para asegurar el conocimiento, manejo y cumplimiento de las normativas, reglamentos y leyes que esta materia se aprueben:

- Secretaría Gobernación y Justicia en relación a los procesos horizontales y verticales de rendición de cuentas de los gobiernos municipales.
 - Secretaría de la Presidencia con su oficina normativa de compras y contrataciones del Estado.
 - Tribunal Superior de Cuentas a través de la Dirección de Probidad y Ética.
- Los organismos que **manejan los sistemas de información públicos**, cuyo principal rol es garantizar el acceso a la información pública que corresponde a su función y asegurar que la información se presenta de forma clara, sencilla, veraz y oportuna, a los auditores sociales:
 - La Unidad de Apoyo Técnico (UNAT) en el manejo del Sistema de Información de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (SIERP).
 - Secretaría Finanzas con el manejo del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI).
 - Las instituciones que **promueven o apoyan la auditoría social**, cuyo rol en primera instancia es promover la creación de entes o cuerpos de auditoría social, capacitar a la ciudadanía sobre este tema, y cuando se requiera (del CONADEH en particular) dar apoyo técnico en la ejecución de las auditorías sociales:
 - Tribunal Superior de Cuentas (TSC) y Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ) a través de sus respectivas Direcciones de Participación Ciudadana.
 - Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)
 - Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH)
 - Comisionado Presidencial de la ERP

En el grupo de la **Cooperación Internacional** se encuentran fundamentalmente dos categorías de actores cuyo rol principal es **brindar apoyo técnico y financiero a los procesos de auditoría social**. Además si son organismos que financian proyectos, programas, presupuesto, instituciones o procesos públicos que han sido auditados socialmente su papel es **recibir, analizar discutir, investigar y tomar medidas** si corresponde, **a partir los informes de auditoría social** que se generen y reciban sobre tales proyectos, programas, procesos, instituciones o presupuestos.

- Grupo de Cooperantes que integran el G-16: Bilaterales y Multilaterales.
- Grupo de Agencias de Cooperación Internacional (ACI).

Resumen de los actores de la auditoría social y sus roles

Sociedad Civil	Gobierno	Cooperación Internacional
<p>Organizaciones que hacen Auditoría Social en distintos niveles: Comisiones de Transparencia, ONG´s, Organizaciones y personas que conforman sectores de sociedad civil, ciudadanía organizada, CNA, GSC-CCERP.</p>	<p>Ejecutores: dan acceso a la información y rinden cuentas de las políticas, programas, proyectos, presupuestos, procesos que tienen bajo su responsabilidad.</p>	<p>Agencias y gobiernos cooperantes dan apoyo técnico y financiero a quienes hacen, promueven, capacitan y acompañan procesos de auditoría social.</p>
<p>Organizaciones que promueven, organizan, capacitan dan soporte u apoyo técnico a quienes hacen auditoría social: organizaciones no gubernamentales, organizaciones privadas de desarrollo, organizaciones que tienen autonomía del gobierno en la toma de decisiones, CNA, GSC-CCERP, etc.</p>	<p>Entes controladores y fiscalizadores: cumplen su papel de control horizontal y reciben y usan los informes de auditoría social para planificar y ejecutar sus intervenciones.</p>	<p>Agencias y gobiernos cooperantes que financian proyectos, programas, presupuesto, procesos públicos que han sido auditados socialmente reciben, analizan discuten, investigan y toman medidas si corresponde, a partir los informes de auditoría social que se generan y reciben sobre tales proyectos, programas, procesos, o presupuestos.</p>
	<p>Instituciones normativas o reguladoras de procesos transparentes y rendición de cuentas: capacitan a las autoridades y dan asistencia técnica para garantizar el conocimiento y cumplimiento de las normativas, regulaciones y leyes.</p>	
	<p>Los organismos que manejan los sistemas de información públicos: garantizan el acceso a la información pública que corresponde a su función y aseguran que la información se presenta de forma clara, sencilla, veraz y oportuna, a los auditores sociales.</p>	
	<p>Las instituciones que promueven o apoyan la auditoría social: promueven la creación de entes o cuerpos de auditoría social, capacitan a la ciudadanía sobre este tema, y cuando se requiera (del CONADEH en particular) dar apoyo técnico en la ejecución de las auditorías sociales, respetando la autonomía e independencia de los auditores sociales.</p>	

III. Objetivos y Características de la Metodología de Auditoría Social a la ERP

Objetivos

Mediante la aplicación de la presente metodología se pretende:

1. Fortalecer procesos de participación ciudadana en el país, sobre todo en el ámbito de control social.
2. Construir ciudadanía dando "voz" a la población sobre la ejecución de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza tanto a nivel de políticas, programas, proyectos, procesos y presupuesto.
3. Mejorar las políticas y la gestión pública enfocada en la reducción de la pobreza, a partir de los informes que generen las auditorías sociales.
4. Contribuir en la lucha contra la corrupción y en la construcción de una nueva ética gubernamental y una cultura de rendición de cuentas.
5. Contribuir a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, sobretodo de los que viven en pobreza y extrema pobreza.

Características

A fin de dinamizar los procesos de auditoría social en el país esta metodología ofrece:

1. Una caja de herramientas e instrumentos para hacer auditoría social a:
 - Proyectos ERP: productivos, sociales e institucionales (eje sostenibilidad), etc.
 - Programas ERP: desarrollo rural, de equidad de género, educativos, de extensión y mejoramiento de servicios básicos, etc.
 - Políticas de la ERP:
 - Presupuesto de la ERP: fondos de alivio de deuda, fondos de inversión social, fondos ejecutados por el gobierno central, instituciones autónomas y descentralizadas, fondos de transferencias a las municipalidades, etc.
 - Procesos/normativas a cumplir en el marco de la ERP: priorización de proyectos, elaboración de planes de inversión, procesos de rendición de cuentas, procesos de compras y contrataciones, etc.
2. Una plataforma tecnológica desde la cual se pueda acceder a información pública sobre la ERP, la caja de herramientas para hacer auditoría social y para recibir los informes de las auditorías sociales que serán además entregadas según el caso a:
 - Ejecutores (para mejorar lo auditado)
 - Tomadores de decisiones (para modificar proyectos, programas y políticas)
 - Entes contralores y fiscalizadores (para que se investigue y sancione)
 - Cooperación (para fortalecer alianzas, generar/profundizar la investigación, mejorar/modificar políticas de cooperación)

Lo anterior sin perjuicio de que los informes sean entregados directamente a estos actores por los mismos auditores sociales.

3. Un programa de capacitación y acompañamiento técnico mínimo dirigido a sociedad civil para que las y los participantes conozcan el marco conceptual, legal e institucional del SASERP y sean capaces de aplicar su metodología y herramientas con el propósito de monitorear y dar seguimiento a las políticas, programas y proyectos de la ERP que contribuyen al logro de las metas establecidas para el año 2015. Este programa acreditado de 60 horas de capacitación y asistencia técnica tiene los siguientes contenidos por módulos:

CONTENIDOS	Metodología	Recursos	Horas
MODULO I			30
Contexto de la ERP, sus metas y el proceso desde el año 2000. Las Políticas de la ERP y el marco institucional. Los Programas y proyectos de la ERP			
Marco conceptual de la AS Participación ciudadana y AS ¿Qué es y qué no es AS? Figuras de la AS			
Marco legal de la AS			
Marco institucional de la AS			
La metodología del SASERP			
Herramientas del SASERP			
Métodos y técnicas de enseñanza			
La planificación como proceso, en su contexto preparar una propuesta de auditoría social			
Acuerdos sobre acompañamiento			
Evaluación			

Como producto del primer módulo las y los participantes tiene un borrador de un planificación para su proceso de auditoría social. Antes del segundo módulo elaboran con su organización un plan completo del proceso de auditoría social que realizará su organización.

CONTENIDOS	Metodología	Recursos	Horas
MODULO II			15
Retroalimentación del Modulo I			
Intercambio de experiencias de AS			
Socialización y retroalimentación de las propuestas de AS			
Acuerdos sobre acompañamiento en el terreno			

Como producto del segundo módulo las y los participantes cuentan con la planificación de su proceso de auditoría social listo para la realización del proceso concreto de auditoría social. Antes del tercer módulo cada

organización realiza el proceso de auditoría social y lleva al tercer módulo un borrador del informe sobre la experiencia.

CONTENIDOS	Metodología	Recursos	Horas
MODULO III			15
Presentación y análisis de los procesos y resultados de los procesos de auditoría social realizadas ¿Cuál y cómo ha sido la experiencia?			
Cómo documentar el proceso y los resultados			
¿Qué hacer con los resultados?			
Acuerdos para el seguimiento			
Evaluación			

4. Un programa de capacitación a autoridades municipales, que se enmarca en la Política Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Municipal de la SGJ y que incluye:
 - Buen Gobierno (Abierto, Transparente y Participativo)
 - Estrategia para la Reducción de la Pobreza
 - Planificación Estratégica Participativa
 - Rendición de cuentas y acceso a la información.
 - Manejo de sistemas de información, administración, y tributación (SAFT).
 - Deseable vinculación de capacitación a recepción de fondos.
 - Las mismas personas en el proceso.
 - En caso de GL, capacitación diferenciada por categoría de municipio
 - Tomar en cuenta la capacitación que ya se dio a los 298 nuevos GL (TSC, SGJ).

5. Flexibilidad en el uso de la caja de herramientas y de la información puesta a disposición de la ciudadanía:
 - La ciudadanía selecciona que auditar: proyecto, programa, política, proceso, y/o presupuesto.
 - La ciudadanía selecciona las herramientas que necesita para hacer la auditoría social.
 - En la medida que otras herramientas se vayan diseñando se van introduciendo al sistema para compartirlas con los demás usuarios.

6. Definiciones claras sobre los papeles y responsabilidades de:
 - Gobierno: local y nacional.
 - Sociedad civil local, regional y nacional.
 - Cooperación internacional multilateral y bilateral: G16 y ACI.
 - GSC-CCERP/CNA

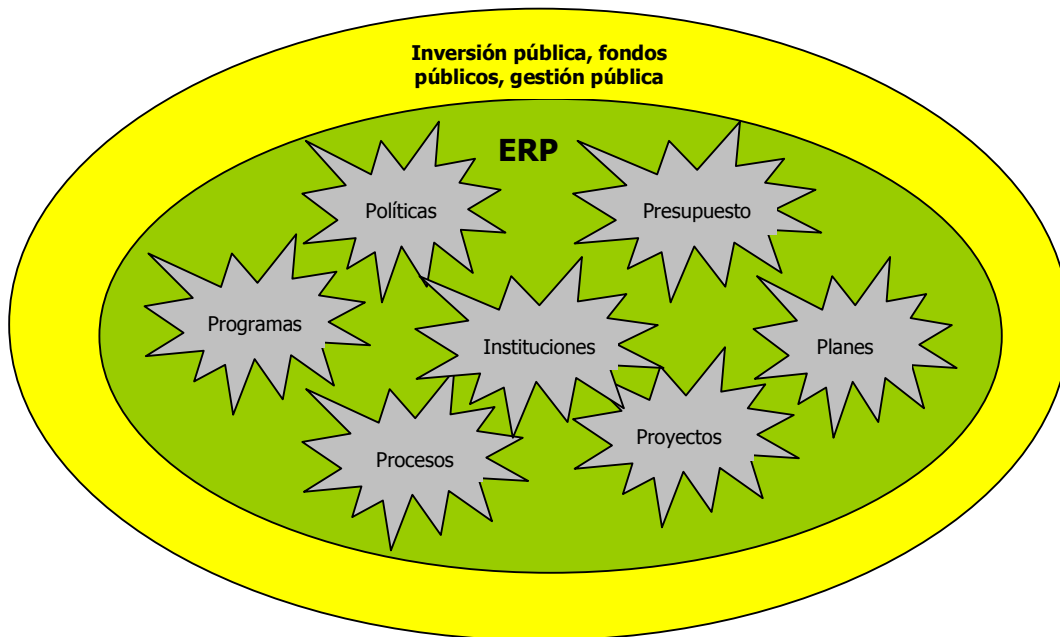
7. Definiciones de los límites, puntos de encuentro y niveles de complementariedad de la auditoría social con mecanismos de control y seguimiento oficial.

8. Un marco conceptual que identifica con claridad la validez y potencialidad de la auditoría social en la construcción de ciudadanía, mejora de la gestión pública y lucha contra la corrupción. También brinda un marco referencial en relación a otros conceptos tanto de orden metodológico como práctico.
9. Identificación de acciones realizar para fortalecer capacidades del Estado en materia de control oficial: sistemas de seguimiento e información, instancias de control interno y externo, a partir de las recomendaciones de los informes de auditoría social.
10. Recuperación de la experiencia nacional e internacional en la materia y la fundamentación de la misma sobre la estructura actual que ya tiene montada el país en materia de auditoría social (figuras como el Comisionado Municipal, Comisiones de Transparencia, Contralores Sociales, sectores de sociedad civil organizados al efecto, organizaciones con experiencia en el tema, etc.).
11. Consideración de todos los compromisos asumidos con la cooperación y el derecho internacional en materia de transparencia, lucha contra la corrupción y respeto a los derechos humanos.
12. Apegarse completamente en el marco legal existente en materia de transparencia, acceso a la información pública, participación ciudadana, descentralización y derechos humanos.
13. Reconocimiento de las particularidades de la auditoría social en el ámbito nacional, regional y local. Además busca el vínculo entre estas dimensiones, lo sectorial y lo territorial de frente a la ERP como política pública nacional.
14. Absoluta difusión de todo lo que se recopile o se produzca en su implementación:
 - Herramientas
 - Documento metodológico
 - Materiales de consulta
 - Información sobre ERP y sus auditorías sociales.

La información de los destinatarios de los proyectos de la ERP alimentará el Sistema de Información de la ERP (SIERP), con independencia de la información que el mismo produce.

IV. Ámbitos de Aplicación de la Metodología de Auditoría Social a la ERP

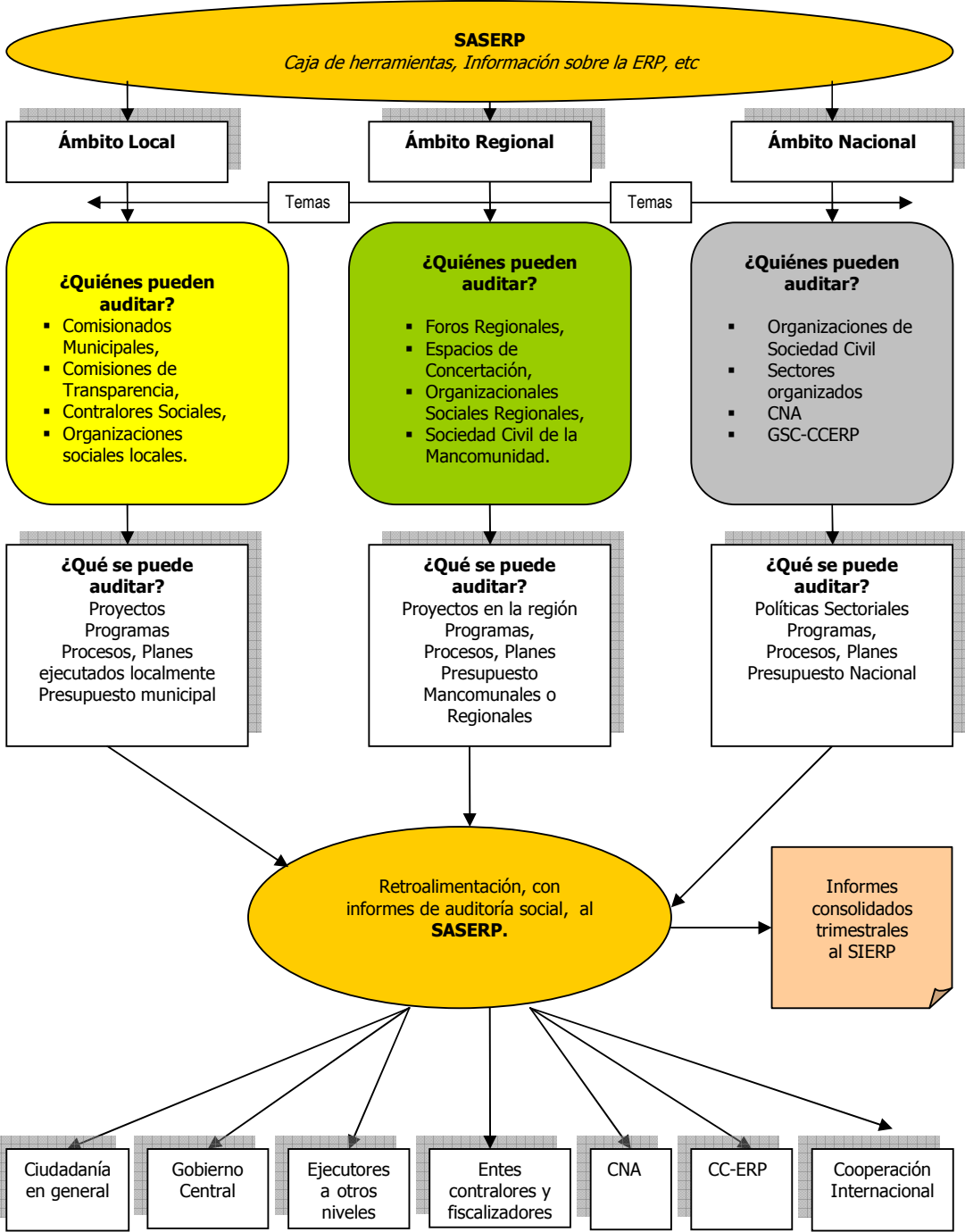
La metodología propuesta podrá aplicarse en los siguientes aspectos:



No obstante que la metodología está inicialmente diseñada para ejercer auditoría social sobre la ERP, las herramientas propuestas pueden utilizarse igualmente para vigilar o hacer control sobre otro tipo de políticas, normativas, procesos, instituciones, presupuesto, planes, programas, y/o proyectos públicos, que no implican necesariamente impactos en la reducción de la pobreza.

La metodología es aplicable, por tanto, a todo ejecutor de políticas, presupuestos, procesos, planes, programas y proyectos ERP, sean entes públicos o privados, locales, nacionales o internacionales. Además su aplicación no sólo se centra en la ejecución de obras o en los servicios que se brindan sino en la dinámica de dicha ejecución/prestación, sus procesos, sus resultados e impactos.

Por ámbitos de aplicabilidad y enfoques de trabajo, los auditores sociales podrían ser y auditar, bajo este esquema metodológico, lo siguiente:



V. Puntos de partida en la aplicación de la Metodología de Auditoría Social a la ERP.

Los procesos de auditoría social se han venido desarrollando en el país desde hace algunos años, pero sobretodo en el ámbito local (municipal) donde la cercanía entre gobernantes y gobernados han permitido y favorecido la organización y puesta en práctica de mecanismos y herramientas de participación ciudadana, algunos de ellos con fines de control social (comisiones ciudadanas de transparencia, comisionados municipales, etc.)

Para la implementación de esta metodología es importante fundamentarse en la experiencia ya vivida, en la estructura organizativa que ya existe en el país y en el marco legal vigente.

1. Instrumentos para la Transparencia Municipal³

1.1. Instrumentos Formales

La ley municipal establece algunos instrumentos para la transparencia, los que pueden utilizarse como parámetros de medida por cualquier organización social de vecinos, para evaluar el desempeño de las autoridades municipales:

1. Los Cabildos informativos o abiertos. El artículo 25, inciso 9, ordena "celebrar asambleas de carácter consultivo en cabildo abierto con representantes de organizaciones locales, legalmente constituidas,...El artículo 33-B, continúa diciendo..."no podrán celebrarse menos de cinco (5) sesiones de cabildo abierto al año...la infracción a la presente disposición dará lugar a la imposición de las sanciones que establece esta Ley"; y, el Art. 34. dice que "las sesiones serán públicas, en casos excepcionales, la Corporación Municipal podrá determinar que se haga de otra forma."
2. El inciso 8, ordena "convocar a plebiscito a todos los ciudadanos vecinos del término municipal, para tomar decisiones sobre asuntos de suma importancia, a juicio de la Corporación. El resultado del plebiscito será de obligatorio cumplimiento y deberá ser publicado."
3. Gacetas municipales. El artículo 115 dice que hay obligación de publicar semestralmente, una Gaceta Municipal donde consten sus resoluciones más relevantes y la respuesta a las solicitudes de rendición de cuenta.
4. Consejos de Desarrollo Municipal. El artículo 48, ordena la integración de un Consejo de Desarrollo Municipal, con representantes de "las fuerzas vivas de la comunidad". Esta participación de los vecinos es un espacio abierto para la ciudadanía a través de sus líderes.
5. Auditorías Internas. El artículo 52, ordena que las municipalidades con ingresos anuales superiores al millón de lempiras, debe tener un auditor, el cual debe ser nombrado por la Corporación Municipal y no solamente por el Alcalde. Su destitución solamente podrá ser por las dos terceras partes de los votos de la Corporación.

³ "Auditoría Social", Marlin Oscar Ávila, segunda revisión, septiembre, 2006, Págs. 15 a 22

6. El Comisionado Municipal. Lo hemos mencionado arriba, como un actor importante para integrarse en los Comités de Transparencia. La Ley establece, en el artículo 59, que "toda municipalidad tendrá un Comisionado Municipal, electo por la Corporación Municipal, en cabildo abierto, debidamente convocado, de un listado de cuatro (4) personas propuestas por las organizaciones de la sociedad civil." Entre una de sus funciones y atribuciones están las de "Presentar toda clase de peticiones a las autoridades municipales y derecho de obtener pronta respuesta; Velar por los intereses de las comunidades y el bien común; y, Supervisar la ejecución de los subsidios que se otorguen a los patronatos y organizaciones de la sociedad civil organizada."
7. Actas de la Corporación Municipal. El artículo 35, reza "Las actas municipales tienen el carácter de documentos públicos, en consecuencia, cualquier ciudadano podrá solicitar certificación de las resoluciones y acuerdos, una vez que se encuentren firmes."
8. La nueva Ley de Participación Ciudadana (Decreto No. 3-2006, del 27 de enero del 2006) exige la rendición de cuentas por exigir que se le informe a las organizaciones sociales sobre la gestión realizada por el gobierno.

1.2. Medios Informales

Estos se realizan de acuerdo a iniciativas de los mismos grupos sociales afectados o interesados en monitorear, investigar, vigilar, evaluar y supervisar los programas y proyectos como las decisiones tomadas por los gobernantes. No tienen límite establecido, excepto que no contradigan las leyes y normas formalmente establecidas.

1.3. Medir la Transparencia

¿Cómo sabemos los grados de transparencia municipal?

Los auditores sociales dentro de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los comités o comisiones de transparencia necesitan saber medir el grado de transparencia ejercido por la dirección institucional social o gubernamental, las autoridades municipales y nacionales. Sintéticamente, esta transparencia se expresa por la espontaneidad con que la autoridad brinda la información sobre su gestión administrativa. A mayor información comprensible, sencilla y clara se entrega al público, mayor es el grado de transparencia del funcionario público. Viceversa, a menor información comprensible y oportuna se entrega, menor el grado de transparencia.

Para ejercer la transparencia y rendir cuentas claras y a tiempo, se requiere de una adecuada organización, con estructuras abiertas y procedimientos sencillos, que muestran apertura y espontaneidad.

3.1. Algunos indicadores que se pueden incluir serían:

- Información dirigida a satisfacer las necesidades ciudadanas. Su accesibilidad, frecuencia y veracidad.
- Información sobre el manejo de presupuesto, su preparación, su aprobación, liquidación, y balance final.
- La búsqueda de comprensión de parte de las autoridades hacia los ciudadanos.
- La disposición y voluntad expresa de las autoridades, para ser evaluados y tolerancia a las críticas.
- Los grados de aceptación de los gobernantes o servidores públicos a los medios de control y evaluación.
- La voluntad de aplicar medios de participación democrática para que la ciudadanía se pronuncie sobre temas trascendentales, de impacto generalizado e interés colectivo, como lo son el consenso, el referéndum y el plebiscito.
- La utilización de los medios masivos de información: radio, televisión, periódicos, boletines, gacetas, etc., para informar sobre los asuntos de interés público.

Debemos seguir construyendo una real democracia y justicia social, sin corrupción, con equidad, sin pobreza y con calidad de vida para todos.

1.5. La Organización de los Medios Sociales

1.5.1. Comisionado Municipal

Este actor externo al cuerpo municipal es una persona seleccionada por la Corporación Municipal mediante un listado de cuatro candidatos (as) escogidas por las organizaciones sociales de cada municipio, en un Cabildo Abierto.⁴

El Comisionado Municipal deberá ser mayor de 25 años y encontrarse en el pleno goce de sus derechos civiles. Durará dos (2) años en su cargo, podrá ser reelecto y laborará gratuitamente, pero tendrá derecho a que se le reconozcan los gastos de oficina y movilización conforme a las disponibilidades presupuestarias.

De acuerdo a la Ley de Municipalidades el Comisionado debería estar nombrado y funcionando en todas y cada una de las municipalidades del país. Si no se ha cumplido con el artículo 59, la Corporación Municipal puede ser acusada de violentar la ley.

Las Funciones de este Comisionado son siete (7):

1. Velar porque se cumpla la Ley de municipalidades, sus Reglamentos y las ordenanzas municipales;

⁴ Art. 59 de la Ley de Municipalidades (Reformado mediante Decreto 127-2000) Toda Municipalidad tendrá un Comisionado Municipal, electo por la Corporación Municipal, en cabildo abierto, debidamente convocado, de un listado de cuatro (4) personas propuestas por las organizaciones de la sociedad civil.

2. Presentar toda clase de peticiones a las autoridades municipales y derecho a obtener pronta respuesta;
3. Velar por el respeto a los derechos humanos, a la comunidad viviente, a la diversidad cultural, la biodiversidad y el ambiente;
4. Velar por los intereses de las comunidades y el bien común;
5. Coadyuvar en la prestación de servicios de procuración y asistencia social a las personas y sectores vulnerables, tales como menores, expósitos, ancianos, madres solteras, etnias, minusválidos y demás que se encuentren en situaciones similares;
6. Supervisar la ejecución de los subsidios que se otorguen ea los patronatos y organizaciones de la sociedad civil organizada; y,
7. Las demás que determine el Reglamento de la Ley.

Si su municipalidad aún no ha nombrado al Comisionado, se le recomienda hacerlo lo antes posible y procurar involucrar a la mayor parte de organizaciones sociales en el proceso de selección de las cuatro personas candidatas para ser seleccionadas por la Corporación. Procuren hacerlo con la mayor transparencia posible.

1.5.2. Comisión Ciudadana de Transparencia a nivel Municipal

Un Comité o Comisión Ciudadana de Transparencia Municipal le da mucho realce a las municipalidades donde este funciona. Primero porque la ciudadanía gobernada mejora su nivel de confianza en las autoridades que eligió para administrar los servicios y la hacienda pública municipal en bienestar de la vecindad circunscrita al municipio. Segundo, porque las instituciones nacionales y extranjeras tienen mayor confianza en colaborar con la solución de sus problemas sabiendo que hay mayor eficiencia y transparencia administrativa.

Para promover y constituir un Comité o Comisión Ciudadana de Transparencia Municipal (CCT), se debe tener en consideración al menos los dos siguientes aspectos:

1. En el Municipio existen organizaciones sociales y privadas (de empresarios y comerciantes) interesadas en conocer cómo se están administrando los bienes del municipio.
2. Hay voluntad política de la Corporación municipal y del Alcalde o Alcaldesa de establecer un CCTM⁵.

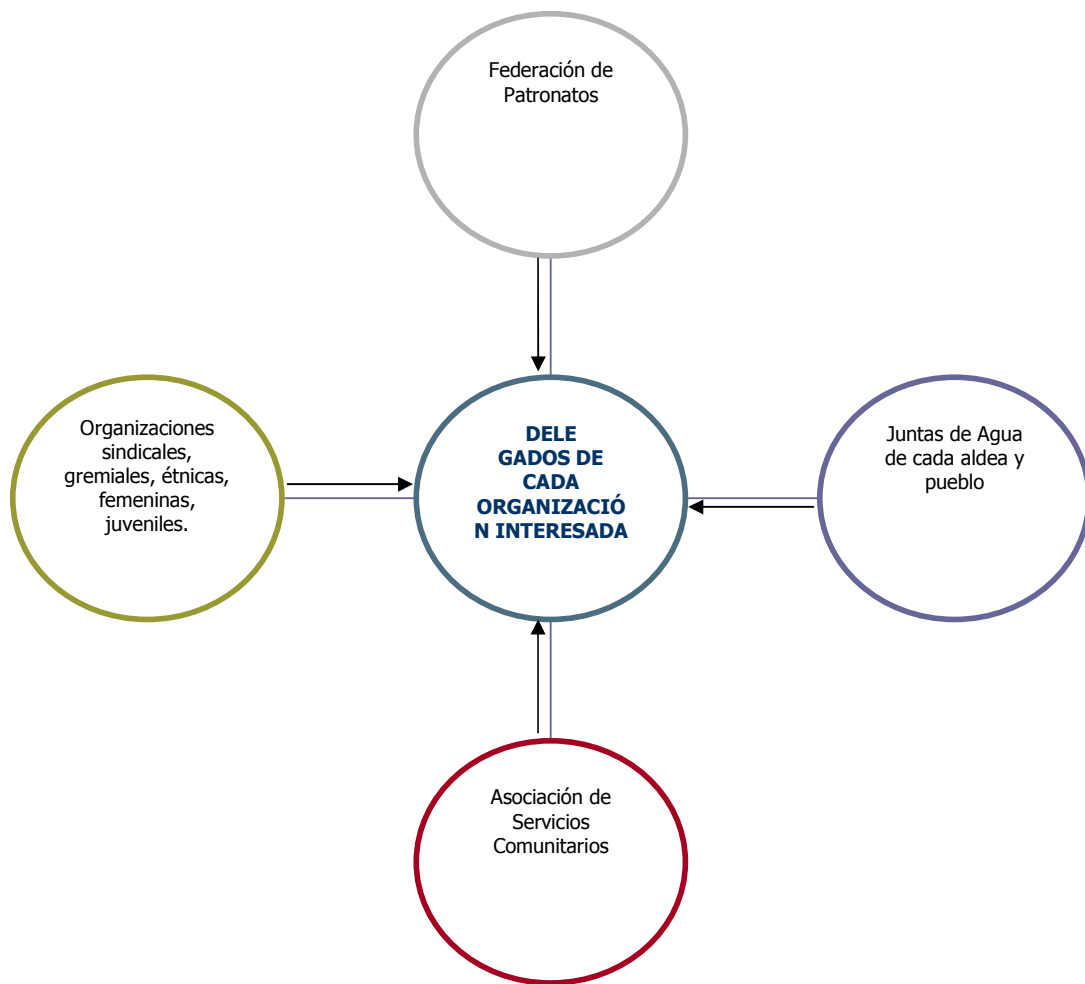
Después de estas voluntades básicas, se puede proceder a promover y constituir el Comité⁶.

⁵ Ley de Municipalidades, Art. 25. sobre Facultades de la Corporación Municipal como máxima autoridad; numeral 2) Crear, suprimir, modificar y trasladar unidades administrativas. Asimismo, podrá crear y suprimir empresas, fundaciones o asociaciones, de conformidad con la ley, en forma mixta, para la prestación de los servicios municipales;“:: Numeral “9) Celebrar asambleas de carácter consultivo en cabildo abierto con representantes de organizaciones locales, legalmente constituidas, como ser: comunales, sociales, gremiales, sindicales, ecológicas y otras que por su naturaleza lo ameriten, a juicio de la Corporación, para resolver todo tipo de situaciones que afecten a la comunidad;”

⁶ Algunas ONGs e Instituciones Oficiales promueven la integración de estas comisiones siguiendo el patrón/mecanismo dictado por la ley en la escogencia del Comisionado, lo cual tiene importantes implicaciones políticas negativas para la ciudadanía.

1. La iniciativa puede partir de las autoridades: del Alcalde, de algún Regidor o varios Regidores, del Auditor Interno, del Contador, etc.
2. También puede partir de la misma ciudadanía⁷: de una de las organizaciones sociales, de algún empresario, de alguna iglesia, de varias organizaciones, etc.
3. Quien tome la iniciativa, expone sus intereses a su organización o institución, para que luego se lleve el tema a una reunión más amplia.
 - a. Si es de una organización social, esta se la propone a otras organizaciones sociales para llegar a un acuerdo.
 - b. Si es desde adentro de la municipalidad, se lleva a una reunión de la Corporación Municipal.
4. En el primer caso (OSC), al concretarse un acuerdo entre varias organizaciones:
 - a. Se convoca a una reunión amplia para explicar el alcance de la propuesta
 - b. Si es un municipio con mucha población, se puede dividir por sectores sociales y por sectores territoriales.
 - i. Cada sector se reúne en asamblea y selecciona delegados de su confianza
 - ii. Se realiza una asamblea general del Municipio.
 - iii. Se seleccionan los mejores delegados como miembros de la Junta Directiva y los demás se convierten en la Asamblea de la Sociedad Civil para la Auditoría Social
 - c. Se invita al Comisionado Municipal a la Asamblea de Constitución como miembro activo de la sociedad civil.
 - d. Se invitan a las autoridades municipales como observadoras y testigos del procedimiento.
 - e. De cada organización interesada se nombran los delegados para integrar el Comité o Comisión
 - f. Se levanta un acta donde aparece el acuerdo y los miembros del Comité o Comisión
 - g. Se pide a las autoridades suscribir el acta como testigos.
 - h. Se solicita a las autoridades que juramenten al Comité o Comisión Ciudadana de Transparencia Municipal.
 - i. El Comité o Comisión se compromete a un período de reuniones para discutir el reglamento interno y la elaboración de un plan de acción.
 - j. La Corporación Municipal durante su siguiente sesión ordinaria debe acordar el apoyo al CCTM, haciendo constar en Acta su reconocimiento oficial

⁷ Art. 24 de la Ley de Municipalidades sobre Derechos y Obligaciones de los Vecinos: numeral " 7) Pedir cuentas a la Corporación Municipal sobre la gestión municipal, tanto en los cabildos abiertos por medio de sus representantes como en forma directa;.."



5. En el segundo caso, los interesados deben hacer lo siguiente:
 - a. Proponerle la idea al Alcalde o en su defecto al Vice alcalde o un Regidor
 - b. Llevar el tema a una reunión de la Corporación y lograr su aprobación
 - c. El Alcalde debe promover en las organizaciones sociales la idea de constituir un CCTM.
 - d. Las organizaciones interesadas deben reunirse y seguir los pasos del numeral 4.
6. Después de los cuatro o cinco pasos anteriores, cuando se tiene constituido el Comité o Comisión, se notifica a los organismos contralores del Estado: Ministerio Público, Tribunal Superior de Cuentas, al Consejo Nacional Anticorrupción, al Comisionado Nacional de los Derechos Humanos y a otros como el Ministerio de Gobernación y a los medios electrónicos, radiales, escritos y televisados sobre su existencia.

En cada uno de estos pasos de organización de la Comisión Ciudadana de Transparencia debe mantenerse el principio de equidad de género.

El principio de representatividad de las diferentes organizaciones, sectores sociales y territoriales es algo que debe prevalecer en este proceso, así como el de equidad, honradez, honestidad y solidaridad.

- Todos los programas, proyectos y actividades estarán sujetos a procesos de supervisión técnica y auditoría ciudadana;
- Informe trimestral de gastos y narrativo ERP como mecanismo de rendición de cuentas;
- Informe anual de gastos y avances;
- Comisiones de Transparencia como mecanismo para vigilar los 700 millones. Reglamentado para el 2006
- Informe mensual de gastos de las Corporaciones a SGJ;
- Informe anual de las Corporaciones a TSC;
- Auditorías articuladas del TSC.

2. Condiciones mínimas necesarias para la consolidación de la metodología.

Al igual que tomar en cuenta la estructura organizativa ya montada en el país, los fundamentos legales y la experiencia de control social, para la consolidación, y si se quiere éxito, de esta metodología son importantes ciertas condiciones o pre-requisitos:

- Poner a disposición de la ciudadanía información sobre la situación a auditar, en este caso la ERP;
- Actitudes y prácticas de apertura de los servidores públicos hacia la auditoría social, durante la realización de la misma y la final para escuchar y tomar en cuenta las recomendaciones. Actitud hacia una cultura de rendición de cuentas;
- Conocimiento conceptual y metodológico de la auditoría social por parte de la sociedad civil;
- Disponibilidad de apoyo técnico y financiero para los auditores sociales;
- Resultado propositivo de los resultados de la auditoría social sobre el problema o cuestión auditada;
- Actitudes incluyentes, tolerantes y estimuladoras de la participación de los más diversos sectores sociales. Actitud hacia una cultura democrática y de diálogo;
- Apertura y colaboración de los medios de comunicación hacia el trabajo de la auditoría social, sus resultados, hallazgos y recomendaciones;
- Amplia difusión del proceso y resultados de la auditoría social;
- Que los aspectos legales y normativos en que se basa la auditoría social, sean complementados por consideraciones morales y éticas, como parte de una cultura de la rendición de cuentas, democracia y diálogo.

3. Obstáculos que enfrenta la aplicación de la metodología

Al igual que las condiciones mínimas necesarias, se prevén algunos obstáculos a superar, para llegar a la implementación exitosa de esta metodología:

- Que algunos gobiernos locales o instituciones públicas o privadas que manejan fondos públicos se cierren a la auditoría social, pesar de toda la sensibilización y las reglas claras del juego previamente establecidas.
- Que las instancias de auditoría social cedan a los intentos de los funcionarios públicos o de los partidos políticos para cooptarlas, mediatizarlas o utilizarlas para sus fines político partidarias.

4. Desafíos en la implementación de la metodología

Algunos desafíos o retos se visualizan previo a la implementación de la metodología:

- Que los fondos destinados por ley a hacer auditoría social se pongan a disposición de la ciudadanía, en los porcentajes correspondiente: Fondo de la ERP, Fondo de Transparencia Municipal, Fondos de Alivio de Deuda, etc.
- Establecer mecanismos de protección a denunciantes de actos de corrupción, tal como lo señalan los convenios internacionales, del cuales Honduras forma parte.
- Que los entes contralores y fiscalizadores tomen en cuenta los informes de auditoría social que reciban, como fuente para iniciar intervenciones: preventivas y punitivas.
- Que los entes contralores y fiscalizadores permitan y faciliten el seguimiento ciudadano a las denuncias que se les presenten, derivadas de los informes de auditoría social.
- Modificación en el marco legal e institucional para facilitar el acceso a la información pública y el ejercicio pleno y sistemático de auditorías sociales.

VI. Herramientas para hacer auditoría social a la ERP

Para hacer uso de la caja de herramientas propuestas, es necesario antes, hacer una revisión de los grandes momentos de la auditoría social:

Nombre de la herramienta	Organización que la aplica	Objetivo de la herramienta	Tipo de proyecto o institución a la que se aplica	Sector en el cual se ha utilizado (productivo, social, infraestructura)	Vinculo con ERP (programa, proyecto, política)	Clasificación de la herramienta (ver tabla de indicadores)

A= RECOGE DATOS DE TIPO CUANTITATIVO, SIN MAYOR PROCESO NI ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

B= RECOGE DATOS DE TIPO CUANTITATIVO Y CUALITATIVO, SIN MAYOR PROCESO NI ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

C= ADEMÁS DE DATOS INCLUYE COMENTARIOS Y RECOMENDACIONES DEL ENTE AUDITOR

D= CLASIFICA Y ORGANIZA LA INFORMACIÓN PARA ANÁLISIS, INCLUYE COMENTARIOS Y RECOMENDACIONES DEL ENTE AUDITOR

E= INSTRUMENTO PARA DIAGNÓSTICO