

Auditoría Social

Segundo borrador

Marlin Oscar Ávila
moavila@cablecolor.hn
Consultor en Políticas de Desarrollo

Septiembre de 2006

"La integridad de un hombre se mide por su conducta y no por su profesión"
Junus

I. Conceptualización

Democracia

Como sostiene el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD 2002, la democracia no sólo es un valor en sí mismo sino un medio necesario para el desarrollo. Para el PNUD, la gobernabilidad democrática es un elemento central del desarrollo humano, porque a través de la política, y no sólo de la economía, es posible generar condiciones más equitativas y aumentar las opciones de las personas.

El papa Juan Pablo II, en vida dijo el Vaticano frente a los alcaldes de Italia que sin fundamentos éticos la democracia corre el riesgo de deteriorarse en el tiempo e incluso desaparecer.

"Poneos generosamente al servicio de vuestra comunidad, con especial atención a los jóvenes, favoreciendo el progreso espiritual. No dejéis de cultivar aquellos valores humanos y cristianos que forman el rico patrimonio de Europa. Ello ha dado vida a una sociedad auténticamente democrática", afirmó el Pontífice.

Ética

La ética es conocida como la filosofía de la moral. Mientras la moral cuida de las normas y "las buenas costumbres" que se encuentra en el comportamiento humano, la ética juzga esos comportamientos, esos hábitos y costumbres sociales y culturales, llegando a transformarlos si es del interés general para encontrar mejores estados de vida humana. La ética ve hacia los ideales y los ideales desafían a los hechos, son guía, reguladores y motores de nuestras acciones. El fin de la ética esta en la perfección humana basado en su infinita perfectibilidad.

No obstante, la perfección humana no es lineal. Pasa por períodos críticos, resquebrajamiento o debilitamiento de sus valores, lo que produce retrocesos que pueden quebrantar sistemas de vida superiores.

- La amistad, la solidaridad, la familia y la comunidad integradas, la amabilidad, la cortesía, el altruismo, el voluntariado, el amor y el respeto a la naturaleza, son algunos de los valores sustentados por la humanidad

Estos valores son asechados por lo que pudiéramos llamar los anti-valores:

- La ausencia de justicia, la lujuria, la desigual distribución de la riqueza, de oportunidades para el desarrollo integral, el chantaje, el timo, el soborno, la ausencia del ejercicio de derechos básicos como la salud, vivienda digna, educación, y otros, son anti valores presentes más en algunos momentos que en otros.

En búsqueda de la perfección social, hemos construido diferentes sistemas de vida, de alguna manera unos han superado a otros. Algunos han desaparecido pese a la superación de vida alcanzada y sustituidos por otros no necesariamente superiores al destruido o colapsado. Es decir, un sistema superior en calidad de vida puede ser sustituido por uno de menor calidad, pero con mayor fuerza y recursos para suplantar al anterior.

En nuestros días hemos llegado a establecer modelos de desarrollo humano con predominio de la consigna “Sálvese quién pueda y como pueda” donde el fin justifica los medios. Desde luego, contrario al dictado filosófico de que los medios y el fin deben igualmente ser éticos.

Ética Política

Siendo que la ética se justifica en principios filosóficos que justifican la más elevada calidad de vida humana y todo gobierno democrático tiene como fin esencial el bienestar de la ciudadanía gobernada, la política de los gobernantes debe considerar la ética como su hito de razonamiento para orientar y justificar sus más delicadas decisiones.

Esto hace pensar sobre el fundamento normativo del papel del Estado como la comunidad de seguridad común para todos. Proteger el interés de la sociedad como un todo en cualquier gestión pública. La ética dota de legitimidad moral y política el ejercicio de la autoridad en la función pública; le sirve de fundamento para establecer y justificar los principales deberes y derechos de las partes involucradas en el manejo de los asuntos públicos; su consideración en las decisiones hace prever el acto correcto de todo funcionario orientándole al bien universal y, cuando las capacidades y recursos son insuficientes, sabe privilegiar al más débil mediante el principio del utilitarismo. Es decir, privilegiar al más débil para lograr establecer equilibrios indispensables para un programa de equidad social. Buscar, por ejemplo, favorecer al género femenino en circunstancias en que la mujer es discriminada social y económicamente.

“La ética presupone la capacidad de convencer y de que los seres humanos asuman convicciones, ideales, propósitos y responsabilidades individuales y colectivas. Por ello, el que no cree en la Ética debe ser obligado políticamente (con sentido de polis) a creer de manera responsable, a través, no de la coacción, sino de la inteligencia, el afecto, la simpatía, el debate dialógico y el Derecho” Irma Becerra, 2006

Al gobierno (y sus gobernantes) les corresponde mantener en alto la convivencia humana, establecer las normas y los medios para un balance entre libertad individual, familiar y de grupos con el bien común universal. Le corresponde también proteger el derecho que asiste al individuo y garantiza su bienestar, pero a la vez el derecho de sectores y asociaciones sociales y su bienestar. Proteger a los alienados históricamente por políticas sesgadas, como lo es la menor participación de la mujer en cargos directivos sociales y políticos por el simple hecho de ser mujer.

El principio de la actividad política en un marco democrático es aplicar la decisión de las mayorías la cual se acepta, dentro de la democracia, como verdad pública. En el caso concreto hondureño, las mayorías están compuestas por jóvenes, por mujeres y por niños y niñas. Obedecer al principio de democracia participativa obliga a la aplicación de mecanismos de expresión social que incluye a estas mayorías.

Al aplicar políticas con ética pública donde se consulta a las mayorías se logra obtener y enriquecer de los valores y principios que se originan de la cultura social de base.

Gobernabilidad

Ahora las convulsiones políticas surgen como erupciones sorpresivas de volcanes dormidos en América Latina, motivadas más por el descontento popular en cuanto a las medidas en las políticas económicas internacionales implantadas a lo nacional en sistemas de democracias formales. Descontentos capaces de calentar y pulverizar estructuras de poder como lo hacen los volcanes con las grandes rocas derretidas por altas temperaturas en el subsuelo al ser lanzadas velozmente contra las estructuras del alto relieve estructural. Descrédito político, pérdida de confianza, corrupción, chantaje y contrabando son ingredientes suficientes para combinar con las expectativas creadas por políticos en campañas que luego se convirtieron en gobierno; combinada con la profundización y expansión de la pobreza donde abundan las promesas y escasean los resultados de solución, son como bombas explosivas dispuestas a estallar si no se toman las medidas preventivas adecuadas.

Las medidas atenuantes y seguramente tranquilizadoras van en la dirección política más que económica. Ante la inculpabilidad de las políticas económicas de muchos de los males, se piensa que lo político tiene que tomar la iniciativa y salvarnos de estas potenciales crisis buscando un equilibrio donde la prioridad del Estado esté en la equidad económica, la equidad social, de género y en la participación de una ciudadanía informada. El denominador común es la

governabilidad, la cual se espera construya la transición atenuando las tensiones sociales. La credibilidad de los gobernantes, como factor esencial de toda gobernabilidad se logra bajo ciertas condiciones:

1. Absoluta disponibilidad de gobernar con honestidad
2. Disponibilidad a dar cuentas de sus actos y resultados de su gobierno
3. Consultar con la sociedad civil las prioridades que debe tener su gobierno, basadas en la problemática de éstaⁱ.
4. Crear y permitir espacios para compartir hacia la definición y seguimiento de políticas públicasⁱⁱ.
5. Hacer del consenso social un medio funcional para la toma de decisiones fundamentales del desarrollo.
6. Conlleva aumentar la capacidad de deliberación entre actores tradicionales y emergentes
7. Abrir espacios de participación equitativa en cuanto a género
8. Generar conciencia en relación a la necesidad de recomponer el sentido de bien común y el renunciar a intereses personales y sectoriales
9. Establecer acuerdos que permitan delinear un proyecto municipal y nacional mediante consensos sociales, donde la expresión de las grandes mayorías tenga validez y se les de la importancia relativa
10. Donde la rendición de cuentas en tiempo y forma sea oportuna y de acuerdo a los intereses de la ciudadanía organizada.

Es evidente que lo anterior rebasa la teoría de la democracia formal por elección social o popular para conducir a las sociedades a una democracia funcional y participativa. En ello predomina el discurso argumentativo, el consenso social y la transparencia administrativa.

Auditoría Social

La auditoría social *“es un proceso que permite a una organización evaluar su eficacia social y su comportamiento ético en relación a sus objetivos, de manera a que pueda mejorar sus resultados sociales o solidarios y dar cuenta de ellos a todas las personas comprometidas por su actividad.”* [1].

La trabajadora social, especialista en Gerencia del Desarrollo Humano, Mery Gallego F., define la Auditoría Social como aquella que *“surge como estrategia que permite a las organizaciones evaluar, medir y controlar [2], con fines de mejoramiento progresivo, la gestión de lo social, entendiendo ésta como la aplicación de políticas y prácticas relacionadas con las personas tanto al interior como al exterior de ésta.”* [3]

Indudablemente, la auditoría social arranca de una actitud crítica de grupos sociales e individuos que han crecido en sus estados del desarrollo de sus conciencias, enterados de sus derechos y obligaciones frente a la institucionalidad y del mismo Estado.

Referencias de Auditoría Social puede encontrarse desde las décadas tempranas del siglo XX, pero su mayor desenvolvimiento ocurre recientemente. El

desarrollo de la auditoría social en los últimos años ha resultado en ampliación del beneficio que nos ofrece, convirtiéndose en un medio para el fortalecimiento de la democracia y la lucha contra la corrupción. Es por ello que podemos decir con propiedad que además de evaluar, medir y controlar la gestión social, busca hacerlo sobre la gestión política y de administración pública. Incluye de tal manera, la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil en la auditoría de la gestión pública y se sigue denominando social, por originarse desde la sociedad civil.

La auditoría social va más allá de la simple auditoría financiera y contable. Esta incluye planes, estrategias, proyectos, políticas, procedimientos y prácticas ejercidas por la organización o institución auditada y los funcionarios mismos. Revisa el sistema de información, contratos y programas, estructura y funcionamiento de las unidades organizacionales, sus productos y servicios, además de los estados financieros, cumplimiento de leyes y regulaciones. Revisa los principios, criterios y parámetros con los cuales las instituciones y funcionarios toman las decisiones que de una u otra manera afecta el interés colectivo. De este ejercicio, total o parcial, debe resultar un producto con propuestas de mejoramiento de la gestión institucional.

La auditoría social entendida de tal manera, con cuyos resultados mejora sus procedimientos y actuación, se considera como un componente importante en varios ambientes.

II. Ambientes

1. Empresarial

Los pioneros de las auditorías sociales fueron las grandes empresas y corporaciones transnacionales privadas. Aries TSE-Reports [4], nos dice que la más representativa y citada es la compañía británica Body Shop International, productora de cosméticos. La Ben and Jerrys Homemade Inc de USA, la cooperativa de consumo italiana Holding, que agrupa a otras 16 cooperativas más. Las auditorías sociales en estas empresas capacitan al personal ejecutivo, administrativo y operario en su accionar para la inclusión, participación y transparencia. Organismos internacionales están buscando difundir y aplicar la Auditoría Social a empresas sociales o de la economía social.

2. Social

El otro ambiente en que se considera importante la auditoría social es en las organizaciones sociales gremiales y de desarrollo socio económico. Solamente que, como en muchas empresas privadas, en estas organizaciones hay bastante resistencia de realizar la Auditoría Social, particularmente por los líderes o dirigentes de las mismas. Debido a que la auditoría social interna conlleva exponer, por parte de la dirigencia a los afiliados, los procedimientos en la toma de decisiones, la distribución y ejecución de presupuestos y el mejoramiento de procesos de control, pero los dirigentes consideran esto una amenaza a su estabilidad política (de poder o control) interna.

Pareciera más fácil realizar auditoría social en organizaciones para el desarrollo, o las denominadas ONGs/OPDs, y en las Fundaciones. Normalmente son organizaciones con estructuras sencillas, lo que puede pensarse en auditorías sociales sencillas. No obstante, la mayoría de ellas mantiene en cuartos oscuros sus manejos internos, excepto para las agencias madrinan que les financian sus proyectos, quienes las obligan a realizar auditorías formales, más que todo contables. La auditoría social para estas organizaciones debería hacerse y exigirse desde los mismos beneficiarios de los fondos en nombre de quién se solicitan a las agencias financieras. Debe ser esta población la más interesada en que estas fundaciones y ONGs funcionen con eficiencia, eficacia y transparencia.

Desde luego, una auditoría social siempre debe incluir los principios de solidaridad, equidad, amistad y consenso. Es común ver a los actuales actores de auditoría social haciendo énfasis en lo económico, relegando a segundo o tercer plano la inclusión de valores sociales como la solidaridad entre sectores y organizaciones sociales, la exigencia a establecer sinergias y alianzas cuando hay propósitos u objetivos similares; así mismo se ignora el principio de la igualdad entre el género masculino y femenino, o la inclusión de los más débiles como preferencia en los servicios prestados.

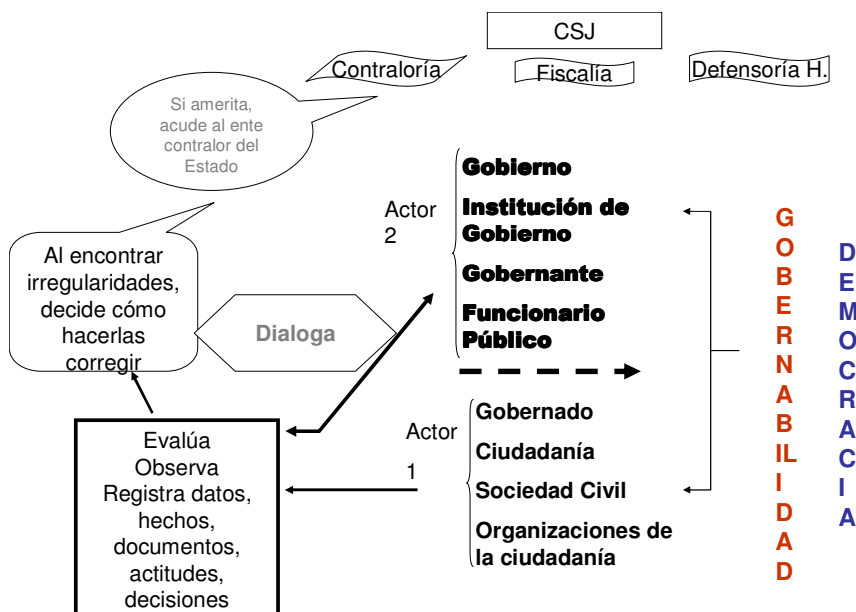
3. Político

El tercer ambiente para la auditoría social es el ambiente político y público. Bajo este ambiente, el concepto se dirige al proceso evaluativo (eficiencia y calidad del servicio), de medición (rendición de cuentas) y control (transparencia), ejercido desde lo externo del Sector Público por la ciudadanía organizada, a la acción y al ejercicio administrativo de un ente privado o público, destinado a producir un servicio de interés social o colectivo, con recursos del Estado y de la comunidad internacional.

Entre otras, las funciones de la Auditoría Social en lo político administrativo son:

1. Velar por el adecuado funcionamiento de la administración pública; por la transparencia y eficacia en todos sus actos.
2. Atender toda denuncia sobre violación al derecho público, al derecho de ser servido con prontitud, eficiencia, sencillez y claridad.
3. Atender toda denuncia sobre violación al derecho humano, a la seguridad económica, a la seguridad e integridad física y moral por parte de agentes del Estado. [5]
4. Solicitar y obtener información sobre los proyectos, planes y acciones concernientes a la inversión pública, las fuentes de inversión y la ejecución de presupuestos destinados al bien público o colectivo.
5. Coordinar con las instancias gubernamentales, privadas, locales, nacionales e internacionales el intercambio de información confiable y clara, para lograr evaluar los resultados de los proyectos y programas de interés público.
6. Investigar y denunciar todo acto discriminatorio por motivos de raza, religión, sexo e ideología política.
7. Contribuir al buen gobierno local, regional y nacional, estimulando a los gobernantes al cumplimiento transparente de sus funciones y sus promesas de campaña y a mantener su legitimidad de autoridad y gobernante.

Gráfico 1



La gráfica anterior muestra a dos actores, el Actor Uno, representado por la ciudadanía organizada o no. Este toma la iniciativa de evaluar, observar con detenimiento, registra datos internos, colecciona documentación, nota las actitudes y comportamientos y evalúa las decisiones de sus autoridades públicas.

El Actor Dos es el Gobierno y sus diferentes instituciones centralizadas y descentralizadas. Este actor es el receptor de la acción iniciada por el ciudadano o gobernado. Se trata del funcionario de alta, mediana y baja categoría en la escala estructural de cada institución pública. Se trata de los recursos que administra y de la eficiencia y eficacia utilizada para su uso y distribución. Se trata del producto logrado para el cumplimiento de su misión pública: el mejoramiento de la calidad de vida ciudadana y bienestar de toda la población.

Si en el acto de auditoría social se encuentra alguna razón de preocupación por no estarse desarrollando una administración eficiente, eficaz y transparente, los representantes de la sociedad civil (Actor 1) buscan audiencia con la dirección administrativa y política de la institución para despejar sus dudas y confirmar sus descubrimientos. En esta acción se buscan las correcciones del caso, si la sospecha o indicio es confirmado.

Si no se ve la corrección en tiempo y medida, se puede volver a insistir, pero si no se logra pronta reparación, se puede acudir al ente contralor nacional del Estado para solicitar su pronta intervención. Si por otro lado, la autoridad se

niega al diálogo, habría que dar el paso hacia las entidades contraloras del Estado sin más pérdida de tiempo.

En caso de no obtener reacciones positivas de ningún ente contralor del Estado, se puede ir a la Defensoría del Habitante; Comisionado de los Derechos Humanos o Procurador de los Derechos Humanos, u Ombusman (dependiendo de cada caso o país) y en un extremo caso se visualiza la posibilidad de hacer pública la queja de la sociedad civil contra la institución gubernamental correspondiente.

Normalmente los entes contralores del Estado no condenan a nadie, si no que, cuando se amerita, se lleva hasta los tribunales de justicia, para que se procese civil o penalmente.

4. Partidos Políticos

En varios países de América Latina se está experimentando la auditoría social a los partidos políticos. Esta consiste en tomar las promesas de campaña, formalizarlas y convertirlas en compromisos formales, suscritos por los partidos mismos y con el testimonio de la sociedad civil.

Las promesas de campaña se suscriben como una promesa a ser cumplida si el partido gana la presidencia, la alcaldía, la diputación, la magistratura o cualquier cargo de poder gubernamental ejecutivo, legislativo o judicial.

Las organizaciones de la sociedad civil interesadas le dan seguimiento a las promesas, monitorea y evalúa su cumplimiento. Para ello, al suscribir los compromisos de campaña, incluye el compromiso de los partidos políticos de entregar la información necesaria si llegan a gobernar. En Honduras, las organizaciones de mujeres han logrado que los líderes de partidos políticos se comprometan a cumplir su deber de cumplir con el derecho de igualdad en la participación activa en la arena política de las mujeres, inclusive de ocupar espacios de dirección política partidaria y dentro de las estructuras institucionales de los poderes del Estado. Estas organizaciones monitorean el cumplimiento de las promesas suscritas.

III. Rendición de Cuentasⁱⁱⁱ

Cuando dentro de una institución se es subalterno es normal y muy común, desde siempre, rendirle cuentas de las funciones ejercidas a los superiores. También se rinde cuentas a una autoridad familiar y a quien paga el salario por desempeñar una labor determinada, sea un peón de finca, un empleado de una empresa, de una oficina del Estado o una persona en servicio doméstico.

En la familia existe normalmente una o dos personas con mayor autoridad que las otras. Si se trata de un sistema de familia amplia, tradicional en América Latina, o existe una abuela con carácter fuerte a quien le rinden información, o existe un caporal, cacique o “padrino” que es un abuelo a quien se le rinde cuentas. Lo que más en los últimos tiempos es un núcleo más reducido de miembros de una familia, en la que, si existe el padre de familia, es este quien

concentra la autoridad y exige cuentas a su compañera y sus hijos e hijas. Dado que va en crecimiento estadístico la existencia de familias encabezadas por madres solteras, es ella únicamente la que exige cuentas a sus hijos e hijas.

En todo caso, son pocas las familias completas o no, donde no se reproduzca el modelo de rendir cuentas a los superiores pero sin un efecto a la inversa, donde los superiores rindan cuentas a los subalternos, sean estos hijos e hijas, sobrinas o nietas. Generalmente el orden jerárquico se define porque el masculino de la familia toma mayores cuotas de autoridad familiar y no rinda cuentas de sus actos a los demás miembros, especialmente si estas son mujeres.

En dichos casos, quien determina cuáles son las cuentas que deben entregarse es quien ocupa un grado jerárquico superior, es quien paga el salario u honorario, es quién lleva el sustento a la familia, aunque se pueden encontrar excepciones. El subalterno explica a sus superiores el trabajo realizado y los gastos del presupuesto. El receptor del informe evalúa si el desempeño del informante ha sido eficiente y efectivo; hace un balance de costo beneficio; valora si el subalterno ha actuado de acuerdo a lo esperado y si el manejo de los fondos y demás recursos puestos a disposición del empleado ha sido correcto.

En las instituciones de un Estado democrático, las máximas autoridades son aquellas a las cuales el pueblo les delega parte de su soberanía mediante elecciones generales. Estas autoridades electas son las responsables frente al pueblo elector de los resultados de su gestión durante el período determinado constitucionalmente para gobernar.

Algunos países eligen hasta tres niveles de gobiernos: el gobierno central, nacional o federal; el gobierno del estado, provincia o departamento, o intermedio y, el gobierno municipal o distrital. Otros, particularmente los países pequeños, solamente tienen dos niveles de gobiernos: el nacional y el municipal. Durante la gestión de gobierno, los niveles distritales dan rendición de cuenta de su administración a los niveles regionales y a estos a su vez a los niveles nacionales. Esta rendición de cuentas se da más si hay transferencia de fondos del presupuesto del nivel nacional a los niveles inferiores.

En casos como el de los países centroamericanos, donde no hay gobiernos intermedios, las autoridades municipales están obligadas a rendir cuenta a las autoridades nacionales, siguiendo las leyes del país. También se le rinde cuenta a los entes contralores nacionales, especialmente a las Contralorías Generales, responsables de velar por la hacienda pública.

En el caso de Honduras, las municipalidades rinden cuenta al Tribunal Superior de Cuentas (TSC)^{iv} anualmente y cuando éste le solicita; presentan un informe semestral de su gestión a la Secretaría de Gobernación y Justicia; presentan una liquidación de fondos mensual de las transferencias recibidas al mismo ministerio. El último de noviembre cada Alcalde presenta el presupuesto anual

aprobado por la Consejo Municipal. Cada Municipalidad también presenta un informe anual financiero al TSC y a Gobernación.

De la presentación o no de tales cuentas, depende si el gobierno central autoriza las transferencias presupuestarias mensuales a cada municipalidad. Sabiendo que en Honduras la mayoría de éstas depende financieramente entre el 70 y 90 por ciento de tales transferencias es muy arriesgado no rendir tales cuentas.

Estos informes se hacen de acuerdo a lo que las autoridades superiores solicitan y no lo que los subalternos quieren y les parece mejor presentar, para causarle una buena impresión a sus autoridades. Hacer una rendición de cuentas al libre albedrío del subalterno perdería total validez para la supervisión propuesta.

Si aceptamos que todo gobierno se debe a su pueblo, si aceptamos que cada gobierno elegido adquiere el derecho de administrar la hacienda pública por un período de años determinado por la Constitución, y si aceptamos que el fin principal de todo gobierno es administrar eficiente y efectivamente los recursos de la nación para lograr el mejor bienestar social del total de ciudadanos, cada gobierno le debe rendir cuentas a la ciudadanía cuando esta lo requiera. En base a estos conceptos democráticos, y para llegar a consolidar las jóvenes democracias en Latinoamérica, los interesados promueven una mejor relación entre gobernantes y gobernados, utilizando los medios que favorezcan tal consolidación.

A sabiendas de la poca credibilidad existente de los gobernados hacia los gobernantes y las élites en el poder, se busca hacer de la rendición de cuentas un medio ideal para fomentar la credibilidad, pieza fundamental de toda democracia.

Es tal el interés que los organismos multilaterales y bilaterales están fomentando y aplaudiendo a cada gobernante que rinde cuentas, así mismo están haciendo con las organizaciones de la sociedad civil que exigen tales cuentas.

No obstante lo anterior y para confirmar la regla del comportamiento improductivo pero oportunista de algunos dirigentes burócratas y activistas políticos, se quiere hacer de esos medios e instrumentos un provecho proselitista.

Como ahora se esta tratando mucho sobre gobernabilidad y las nuevas formas de gobernar, con transparencia y participación ciudadana, algunos líderes y dirigentes de instituciones se han dado a la tarea de invertir importantes recursos en hacer “rendición de cuentas” a su manera. En estos casos el “rendidor de cuentas” prepara un informe bajo sus propios criterios y parámetros. Estos parámetros tienen mucho que ver con las posibilidades de darle mayor imagen política al director o líder que presenta su “rendición de cuentas”.

Lo curioso es que la iniciativa de rendir cuentas viene del propio informante y no de quién exige o necesita la información para evaluar lo ejecutado. Además, el informante, o desinformante si se es más exacto, define los criterios sobre los cuales puede ser evaluada su información, consecuentemente definen lo que debe ser informado o no. Esta “rendición de cuentas” también implica una fuerte y amplia publicidad y tecnología de punta, para darle los efectos audiovisuales que la mercadotecnia moderna exige en la persuasión del “cliente” y éste (el ciudadano) acepte el producto o artículo como excelente. Se incluyen gráficas, cuadros, como fotografías en colores y parpadeantes, donde el interesado gerente, alcalde, director, ministro o pretendiente candidato a futuras elecciones, es el actor central de logros obtenidos institucionalmente.

Otra diferencia cualitativa con la verdadera rendición de cuentas es que el ciudadano receptor solamente tiene el corto tiempo que duran los espacios para preguntas y respuestas para reaccionar sobre lo recibido, después de los impresionantes “datashows” y los largos discursos de los líderes o dirigentes. Lógicamente, muchas son las preguntas sin respuesta que se dejan flotando en el ambiente, hasta nunca sin falta.

Esta nueva forma de hacer campaña proselitista disimulada y con los recursos del Estado, no viene más que a demostrar una vez más la incapacidad de los partidos políticos de utilizar sus propios recursos y medios para participar limpiamente en sus campañas electorales. Lo más grave, además de confirmar la deshonestidad denunciada muchas veces, es el apoderarse de un medio dedicado al fortalecimiento democrático. Un medio disponible para sacarles las castañas del fuego a los mismos partidos políticos desprestigiados por este tipo de actitudes. No obstante, se confirma que la costumbre se convierte en regla.

Por otro lado parece que la misma ciudadanía no termina de comprender la importancia de este medio de rendición de cuentas. Estamos frente a una situación donde la ciudadanía aún no exige una rendición de cuentas bajo sus propios criterios y parámetros. Aquí también la costumbre se volvió regla. Las élites gobernantes, desde la colonia, nos enseñaron a obedecer y no consultar, preguntar, exigir que se nos informe y menos se nos rinda cuentas del uso que se le da a los bienes del Estado y de la Nación, bienes naturales y de capital, propiedad legítima de los pueblos para el mejoramiento de sus condiciones y estilo de vida.

Aun cuando hay esfuerzos valiosos encaminados a superar tales debilidades políticas, debemos continuar luchando para transformar nuestra cultura de sometimiento y de engaño, para consolidar nuestras aún jóvenes y frágiles democracias.

Otros medios e instrumentos que ayudan a la rendición de cuentas son el derecho a la información ciudadana; los sistemas de información electrónica integrados que se están instalando en algunos gobiernos para entregar información sobre su ejecución financiera a la ciudadanía; las comisiones ciudadanas establecidas para exigir rendición de cuenta a algunos gobiernos municipales y ministeriales, así como las campañas para obtener medios de comunicación investigativos y veraces.

IV Experiencias

En varios países de América Latina se ejerce como un medio idóneo de reducir la corrupción, el crimen organizado, los abusos de autoridad, el mal servicio público, la democratización política y logra fortalecer la gobernabilidad.

Sin pretender agotar el inventario de experiencias ni mucho menos, seguido citamos algunos casos.

Algunas corporaciones y firmas distribuidoras de ropa de marcas reconocidas mundialmente están aceptando y permiten el monitoreo para el cumplimiento de los derechos laborales en las compañías industriales (maquiladoras) textiles quienes les proveen del producto según sus propios términos. Este monitoreo se hace mediante la intervención de comisiones externas integradas por sindicalistas y defensores de los derechos humanos.

Desde hace más de dos años, en México han existido más de 800 Comités Comunitarios considerados como comisiones de control y vigilancia, que ejercen la auditoría social. Estos comités realizan labores de verificación, supervisión, vigilancia y evaluación de los recursos, obras y acciones que se realizan con el Fondo de Desarrollo Social Municipal. Sus funciones consisten en:

Promover y coordinar la participación social en las acciones del control y vigilancia.

Apoya en la realización de una estricta vigilancia física de las obras y de la buena actuación de los servidores públicos.

Orienta a los comités comunitarios en el llenado y utilización de elementos básicos de control, tales como: programa de trabajo, archivos, actas, control de gastos, entrada y salida de materiales, entre otros.

Apoya el funcionamiento del Sistema de Quejas y Denuncias y Atención a la ciudadanía para darle seguimiento a cualquier irregularidad, para que pueda solucionarse a través del propio comité, la Presidencia Municipal, la contraloría General del Estado o Secretaría y Desarrollo Administrativo.

En el mismo México está Causa Ciudadana integrada por ciudadanos de diversas ideologías políticas y distintos estratos socioeconómicos, uniéndolos el interés de coadyuvar en el difícil tránsito hacia la democracia. Cubre más de 60 delegaciones municipales en 20 estados del país.

También existe el Sistema de Atención Ciudadana (SISAC), donde los ciudadanos tienen acceso a buzones, distribuidos en las oficinas de servicio

público, para introducir sus quejas sobre el trato recibido por los funcionarios del gobierno. Esto tiene un carácter menos participativo y de manejo social.

Desde 1989 en Argentina existe lo que se denomina Control Ciudadano. Es una fundación que promueve la participación y la responsabilidad ciudadana. Invita a hacer uso de los derechos constitucionales y promueve el debate sobre las formas en que se puede organizar la participación ciudadana en la vida política, en la educación y en la justicia. Entre los objetivos específicos de Control Ciudadano están:

Comprometer al conjunto de la sociedad en el diseño y ejecución de sistemas de control de la corrupción en el sector público;

Mejorar el sistema de representación a través de la participación de los ciudadanos en los canales ya existentes y creación de nuevas alternativas que mejoren la relación entre representantes y representados; y,

Contribuir a fortalecer las instituciones democráticas a través de la divulgación y activación de mecanismos de fiscalización ciudadana de los actos de gobierno, promoviendo el ejercicio de derechos individuales y colectivos.

Control Ciudadano integra una red nacional de organizaciones no gubernamentales para el cumplimiento de estos objetivos, con una intercomunicación fluida, que les facilita la marcha de actividades conjuntas y la elaboración de políticas nacionales. [6]

En Colombia existen las veedurías, que se han extendido en muchas zonas del país, enfrentando las dificultades de una sociedad en grandes conflictos intestinales y que actualmente se tornan insoportables para la sociedad civil.

En Guatemala, Acción Ciudadana, ha estado estudiando y evaluando los diferentes procesos electorales en la región, enfocándose en el manejo de las finanzas de los partidos políticos. Estudia los marcos jurídicos electorales con relación al control y gasto financiero de los partidos. Evalúa las consecuencias de un sistema de financiamiento sin control y el gasto en los medios de publicidad.

En Honduras, el CEDOH ha estado monitoreando los programas de gobierno presentados por los partidos políticos y el compromiso de reformas al sistema electoral. Durante las últimas elecciones generales del 2005, este monitorío se propagó en varias ONGs, enfocándose más en compromisos de líderes/candidatos políticos si llegaron a ser electos, vigilancia en las mesas electorales, conteo de votos y, el costo financiero a los partidos políticos para sus campañas electorales. Mucho del ejercicio tuvo su génesis en el seguimiento de las elecciones anteriores, particularmente por las organizaciones de la sociedad civil del municipio de Bonito Oriental en el Departamento de Colón, donde estuvieron dando seguimiento a la campaña política y luego al cumplimiento de promesas de los partidos que ahora gobiernan en la Corporación Municipal.

V. Importancia de las Auditorías Sociales

Para cualquier persona versada en el mundo político actual es comprensible que las Auditorías Sociales, o como se le denomine en los diferentes ambientes, regiones o países, constituyen un medio a la democratización y su fortalecimiento. Abren paso a la participación ciudadana y con mayor énfasis en la ciudadanía pobre y desprotegida.

Entre las potencialidades que encontramos en las Auditorías Sociales, podemos mencionar las siguientes:

1. Son un medio de participación activa de la ciudadanía.
2. Levanta la auto estima de la ciudadanía al obtener los medios idóneos de hacerse escuchar, tanto en la queja, en la protesta, como en la propuesta.
3. Llena los espacios no cubiertos por los entes contralores del Estado.
4. Son un complemento de investigación, evaluación y control para los entes contralores del Estado.
5. Con una visión integradora, contribuyen al mejoramiento económico, social y político de las comunidades.
6. Fortalecen las organizaciones de la sociedad civil.
7. Contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad.

VI. Instrumentos para la transparencia municipal

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.
 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.

VII. 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 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.

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.

VIII La Organización de los Medios Sociales

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.¹

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 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.

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

2. Comité Ciudadano de Transparencia a nivel Municipal

Un Comité Ciudadano 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 Ciudadano de Transparencia Municipal (CCT), se debe tener en consideración al menos los dos siguientes aspectos:

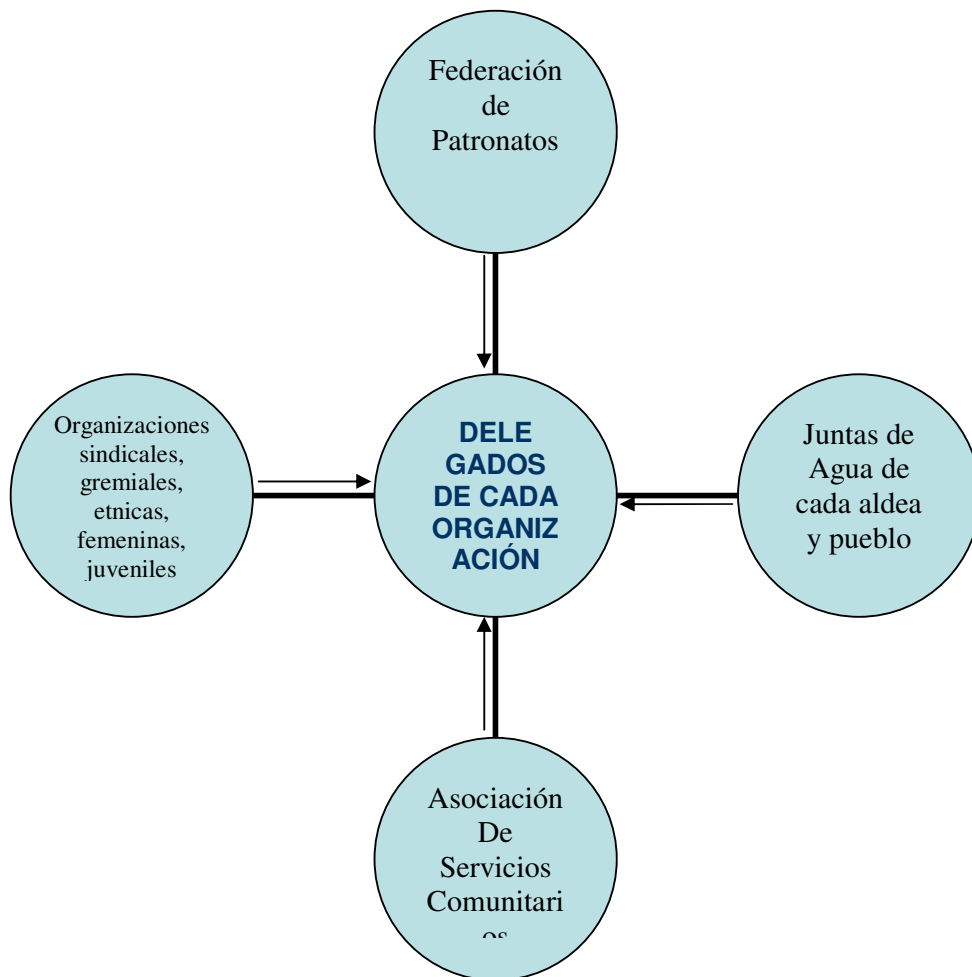
1. En el Municipio existen organizaciones sociales y privadas (de empresarios y comerciantes) interesadas en conocer cómo se están administrando los bienes del municipio.
2. Hay voluntad política de la Corporación municipal y del Alcalde o Alcaldesa de establecer un CCTM².

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

² 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 servivios 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;”

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 ciudadanía³: 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
 - f. Se levanta un acta donde aparece el acuerdo y los miembros del Comité-
 - g. Se pide a las autoridades suscribir el acta como testigos.
 - h. Se solicita a las autoridades que juramenten al Comité Ciudadano de Transparencia Municipal.
 - i. El Comité 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

³ 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, 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.

.../

Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas: ARTÍCULO 70.- Alcances de la contraloría social. Corresponde al Tribunal con el objeto de fortalecer la transparencia en la gestión pública, establecer instancias y mecanismos de participación de la ciudadanía, que contribuyan a la transparencia de la gestión de los servidores públicos y a la investigación de las denuncias que se formulen acerca de irregularidades en la ejecución de los contratos.

Notas:

1. New Economics Foundation, Simon Zadek et Peter Raymard and Institute for Social Ethical Accountability, Claudia Gonelli.
2. El subrayado es nuestro.
3. El Balance Social como Herramienta de Auditoría Social Organizacional, Mery Gallego, pag.28.
4. www.poptel.org.uk/aries/tse-reports/archive/msg00075
5. Art. 68 de la Constitución Hondureña: Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, síquica y moral.
6. www.chorlo.cpel.uba.ar/°podciud
7. Este modelo se ha retomado recientemente por el nuevo gobierno de la ciudad Capital.
8. La iniciativa no fue aceptada por el Gobierno Central de ese entonces.
9. Estos esfuerzos son notorios en la zona occidental y en unos 8 municipios del valle del Aguan.

ⁱ **Código Municipal, Artículo 4.** Dentro de sus atribuciones se incluyen: f) Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

g) Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta ley y su reglamento.

ⁱⁱ **ARTÍCULO 5.-** Las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local. Las instituciones públicas estarán obligadas a colaborar para que estas decisiones se cumplan debidamente.

ⁱⁱⁱ Publicado en la revista virtual de Probidad de Agosto, 2004.

^{iv} Llamada Contraloría General de la República en Honduras, hasta 2002.