



GUÍA PRÁCTICA PARA LA AUDITORÍA SOCIAL COMO HERRAMIENTA PARTICIPATIVA PARA FORTALECER LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

**GUÍA PRÁCTICA PARA LA AUDITORÍA SOCIAL
COMO HERRAMIENTA PARTICIPATIVA PARA
FORTALECER LA GOBERNABILIDAD
DEMOCRÁTICA, TRANSPARENCIA Y
RENDICIÓN DE CUENTAS**

**Autor:
Gerardo Berthin**

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO - PNUD

CENTRO REGIONAL PNUD - PANAMA

Freddy Justiniano

DIRECTOR a.i PNUD CENTRO REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Gerardo Berthin

ASESOR DE POLITICAS DE GOBERNABILIDAD LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN

Maria Angelica Vásquez

CONSULTORA - DESCENTRALIZACIÓN Y GOBERNABILIDAD LOCAL

Charlotta Sandin

VOLUNTARIA/ASISTENTE DE INVESTIGACIÓN- ÁREA DE GOBERNABILIDAD LOCAL Y DESCENTRALIZACION

Mónica Fernandez Álvarez de Lugo

PASANTE - GOBERNABILIDAD LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN

DIRECCIÓN REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DEL PNUD – NUEVA YORK

Álvaro Pinto

COORDINADOR DEL AREA DE PRÁCTICA DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

AUTOR

Gerardo Berthin

Versión Original en Inglés

Traducido al español por Ximena Murillo

SEPTIEMBRE 2011

Los análisis y recomendaciones expresadas en este documento no reflejan necesariamente las opiniones de Naciones Unidas o del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Contenido

Listado de Acrónimos.....	9
Presentación	11
Prólogo.....	13
Agradecimientos	15
I. Introducción.....	19
II. Auditoría Social: Orígenes y Evolución.....	25
III. Auditoría Social como un Mecanismo de Rendición de Cuentas y Control Externo	31
IV. Condiciones Claves para Iniciativas de Auditoría Social Efectivas.....	41
V. Iniciativas de Auditoría Social	51
VI. Enfoque Paso-a-Paso para Diseñar y Llevar a Cabo Auditorías Sociales	67
VII. Lecciones Aprendidas	75
VIII. Implicaciones Programáticas y Puntos de Entrada Potenciales	81
IX. Resumen	91
Anexos.....	95
Referencias.....	99
Recursos y Lectura Adicional	103

Listado de Acrónimos

ANDE	Asociación Nacional de Empresarios, Ecuador
APRM	Mecanismo Africano de Revisión de Pares (<i>African Peer Review Mechanism</i>)
BAI	Consejo de Auditoria, Corea del Sur
CAD	Ciudadanos al Día, Perú
CBMS	Sistema Comunitario de Monitoreo
CCAGG	Ciudadanos Preocupados por una Buena Gobernanza del Abra, Filipinas
CDL	Comité de Desarrollo Local
CI	Círculos de Integridad
COA	Comisión Nacional de Auditoria, Filipinas
CTC	Coalición para la Transparencia – Cambodia
ESGP	Encuestas de Seguimiento del Gasto Público
FOIL	Ley de Libertad de Información
IACC	Convención Interamericana contra la Corrupción
IWA	Integrity Watch Afghanistan
MKSS	Mazdoor Kisan Shakti Sangathan, India
NAC	Grupo Nacional de Rendición de Cuentas
NREGS	National Rural Employment Guarantee Scheme, India
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organizaciones No-gubernamentales
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAC	Centro de Asuntos Públicos, India
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

SIAF	Sistemas Integrados de Administración Financiera
TCCs	Tarjetas de Calificación de Ciudadanos
UACI	Unidad Institucional de Adquisiciones y Contratos
UNCAC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
VSA	Auditorias Sociales de las Villas, India

Presentación

La iniciativa Regional de **Transparencia y Rendición de Cuentas en los Gobiernos Locales** (TRAALOG) comenzó en abril del 2010. El TRAALOG ha sido financiado por el Fondo Fiduciario Temático de Gobernabilidad Democrática (*Democratic Governance Thematic Trust Fund*, DGTTF), el Programa Temático Global sobre Anticorrupción para la Efectividad del Desarrollo (*Global Thematic Programme on Anti-Corruption for Development Effectiveness*, PACDE), y el Fondo Fiduciario España-PNUD. El TRAALOG es una iniciativa del Área de Práctica de Gobernabilidad Democrática de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD (RBLAC) y es implementada por el Centro Regional para América Latina y el Caribe, PNUD en Panamá.

El TRAALOG apunta a iniciativas pequeñas a nivel local que pueden ser ampliadas al ámbito nacional a través de políticas públicas, desarrollo de capacidades y alianzas. Una de las principales actividades del TRAALOG es promover el desarrollo y la sistematización de productos y herramientas de conocimiento, concentrándose en iniciativas específicas destinadas a aumentar la transparencia y rendición de cuentas, así como incorporar cuestiones de lucha contra la corrupción en otras áreas, tales como al acceso a la información, ética, cambio climático, salud, Objetivos de Desarrollo del Milenio y auditoría social. La idea es que estos productos de conocimiento sirvan como medios para generar interés y debate entre las oficinas de país del PNUD, dentro y fuera de la región, en Centros de Servicios Regionales y otras unidades del PNUD y de todo el sistema de las Naciones Unidas, así como profesionales de desarrollo y gobernabilidad democrática.

Del mismo modo, se espera que estos productos de conocimiento sirvan como referencia en el seguimiento de iniciativas y en la búsqueda de oportunidades para una replicación. Estos también pueden ser utilizados para desarrollar y apoyar proyectos y programas, así como actividades regionales. Estos productos de conocimiento son el resultado de alianzas con una serie de Oficinas de País del PNUD, donantes, consultores y expertos asociados, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil. Todos ellos ayudaron a identificar experiencias que proporcionan información práctica y valiosa referente a mejorar la gobernabilidad democrática e incrementar transparencia y la rendición de cuentas.

Estos productos de conocimiento no pretenden ser prescriptivos. Más bien, su objetivo es:

- Proporcionar ejemplos de actividades de transparencia y rendición de cuentas;
- Generar debate y diálogo de políticas;
- Ilustrar prácticas;
- Presentar herramientas, metodologías, enfoques y estructuras;
- Resaltar estudios de caso;
- Guiar a lectores a recursos adicionales.

Gerardo Berthin
Asesor de Políticas
Área de Gobernabilidad Democrática

Prólogo

En esta primera década del siglo XXI estamos siendo testigos de la fuerte necesidad de darnos cuenta de lo que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en publicaciones anteriores ha llamado una *Democracia Ciudadana*. Durante los últimos años hemos visto cómo los ciudadanos alrededor del mundo se han empoderado e involucrado activamente de forma más directa en el monitoreo y realización de actividades de supervisión de las autoridades públicas y demandando mejor política y políticas. Tanto en el 2004 como en 2010 en el Reporte titulado *Nuestra Democracia*, PNUD resaltó que las democracias latinoamericanas enfrentan los siguientes tres desafíos para ejercer de manera efectiva el poder democrático: 1) deben prever nuevas formas de participación política para hacer frente a la crisis de representación; 2) deben reforzar la estructura republicana del Estado, es decir, la independencia de poderes, su mutuo control y rendición de cuentas; y 3) deben incrementar el poder político real del Estado dentro del marco de control y balance republicanos, modernizar sus instituciones y tener recursos humanos eficientes. El progreso en estos frentes y en el diseño e implementación de políticas públicas eficientes es esencial para la sustentabilidad de la Democracia en la región.

La Democracia se define no sólo de acuerdo con el hecho de que el *poder se origina* en la soberanía del pueblo, sino también que la democracia es *ejercida* a través de instituciones republicanas de gobierno, reguladas por un Estado de Derecho democrático y además cuyo *propósito* es garantizar y promover los derechos de los ciudadanos en tres esferas básicas de la ciudadanía —política, civil y social. En el próximo Reporte de PNUD estimado para fines de 2011, *El Estado Ciudadano*, se presenta esta línea de pensamiento, como así también la noción del Estado en el que la participación de los ciudadanos en los procesos de preparación, decisión e implementación de las políticas es crucial.

El equipo de Gobernabilidad Democrática de la Oficina Regional de PNUD para América Latina y el Caribe está muy orgulloso de presentar esta nueva publicación en auditoría social, en la misma línea de pensamiento. Esta Guía Práctica provee conocimiento y herramientas útiles y prácticas para alcanzar las metas de una Democracia Ciudadana y un Estado Ciudadano. Pone en el centro del análisis el concepto y la práctica de la auditoría social como un elemento indispensable en el entramado democrático. Resalta el rol que los ciudadanos y las organizaciones ciudadanas juegan en un sistema de control y balance. Nuestra gratitud y felicitaciones se dirigen hacia nuestro colega Gerardo Berthin por plasmarlo en papel.

Álvaro Pinto

Coordinador del Clúster de Gobernabilidad Democrática
Oficina Regional para Latinoamérica y el Caribe

Agradecimientos

Esta Guía Práctica es un producto de la experiencia de haber diseñado, implantado y evaluado, proyectos y procesos de auditoría social dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas. Esta Guía es también el producto de una serie de actividades de capacitación y desarrollo de capacidades realizadas en la última década. La Guía Práctica recopila y estructura algunas de estas experiencias, lecciones aprendidas, las conclusiones e implicaciones de las iniciativas que se han llevado a cabo a nivel mundial para mejorar la gobernabilidad a través de auditorías sociales. Muchas de estas iniciativas han tenido éxito y han contribuido a mejorar los procesos de gobernabilidad democrática. Esta guía práctica trata de resumir las valiosas contribuciones de innumerables colegas a lo largo de los años, líderes de proyecto, organizaciones de la sociedad civil que están activas en el campo y otros que han evaluado y procesado el conocimiento sobre auditorías sociales.

Me gustaría dar las gracias a Freddy Justiniano, Director de Centro Regional para América Latina y el Caribe, PNUD y a Alvaro Pinto, Coordinador del Grupo de Gobernabilidad Democrática del la Oficina Regional para América Latina y el Caribe por su constante apoyo y asesoramiento; Phil Matsheza, Asesor de Políticas de Anti-Corrupción del Grupo de Gobernabilidad Democrática (DGG) del Bureau para Políticas de Desarrollo del PNUD (BDP), y Anga R. Timilsina, Director del Programa Global Temático sobre Anti-Corrupción para la Eficiencia del Desarrollo del PNUD ((PACDE) DGG/BDP) por sus consejos, contribuciones y apoyo. Varios colegas del PNUD proporcionaron consejos útiles y valiosas sugerencias a una versión anterior de la Guía, en particular, mis agradecimientos a: Arkan El-Seblani, Especialista del Programa Legal del Programa de Gobernanza en la Región Árabe del Bureau Regional del PNUD para los Estados Árabes PNUD; Francesco Checchi, Coordinador de Anti-Corrupción del Centro Regional Bratislava del PNUD en Eslovaquia; Christianna Pangalos, Especialista de Fortalecimiento Parlamentario en el Centro de Servicio Regional del PNUD en Dakar-Senegal; y Diana Fernanda Torres, Investigador Mayor de la Escuela Virtual del PNUD en Bogotá -Colombia.

Un agradecimiento especial a Charlotte Sandin por su ayuda invaluable en la edición y finalización de la Guía, así como por proporcionar contribuciones y sugerencias útiles y valiosas. Muchas gratitudes también para Monica Fernandez y María Angélica Vásquez por sus insumos y su asistencia en el diseño de esta Guía.

Esperamos que esta Guía Práctica sea de utilidad para el PNUD, otras agencias de la ONU, otras organizaciones donantes y no gubernamentales y profesionales, y que contribuya a apoyar y motivar a futuras iniciativas de auditoría social.

INTRODUCCIÓN

I. Introducción

Las democracias en todo el mundo, particularmente aquellas que están en proceso de consolidación, enfrentan enormes desafíos, no sólo en el ámbito económico y social, sino también en la esfera de la gobernabilidad democrática. Aunque los líderes de estos países, en los diferentes niveles de gobierno (nacional y sub-nacional) son elegidos a través de procesos relativamente justos y transparentes, una vez en el poder, a menudo enfrentan desafíos críticos para representar adecuadamente a sus electores y responder a sus necesidades y demandas. Esto con frecuencia incrementa la desilusión, el cinismo y la apatía por parte de los ciudadanos, y puede afectar negativamente a la calidad y eficiencia de la gobernabilidad democrática, crear oportunidades para prácticas corruptas y despilfarros. En gran parte, este déficit de gobernabilidad democrática se debe no sólo a la falta de capacidad institucional y técnica para resolver problemas económicos y sociales, cada vez más complejos y por mucho tiempo descuidados, sino también a la falta de adhesión a principios democráticos básicos para gobernar, incluyendo la transparencia y rendición de cuentas.

Los ciudadanos eligen a sus líderes esperando que estos representen a sus electores eficientemente y para introducir, implementar y monitorear políticas públicas que vayan a responder a necesidades colectivas. Del mismo modo, los electores esperan que los líderes democráticamente electos y funcionarios públicos, sean responsables por sus decisiones y acciones y que rindan cuentas a los ciudadanos que éstos sirven. La gobernabilidad democrática alienta a los ciudadanos a premiar y/o castigar a funcionarios públicos por su desempeño y exigirles que rindan cuentas.¹

El mecanismo de rendición de cuentas más típico es una elección, por la cual los ciudadanos pueden seguir votando por aquellos que representan adecuadamente y responden a sus necesidades, y/o sancionan a quienes no lo hacen. Sin embargo, las elecciones son a menudo mecanismos de rendición de cuentas extremadamente indirectos y menos eficaces, ya que no permiten a los ciudadanos evaluar el desempeño del gobierno más regularmente. Mientras que el voto puede castigar a funcionarios públicos despidiéndolos de sus cargos, éste es menos eficiente en transformar un sistema de gobernabilidad que tolera e incluso a veces recompensa el mal desempeño. Las elecciones no son un mecanismo de rendición de cuentas suficiente para exigir que proveedores de servicios públicos y privados rindan cuentas, y tampoco sirve como un mecanismo regular de retroalimentación.

Tradicionalmente, los esfuerzos para abordar problemas de rendición de cuentas se han centrado en mejorar y/o fortalecer el “lado de la oferta (*supply side*)” de la gobernabilidad democrática. Por lo tanto, los diferentes poderes y niveles de gobierno, juegan un papel importante en asegurar el control y equilibrio de poderes políticos. Del mismo modo, los procedimientos administrativos y controles internos, los requerimientos de auditoría (interna y externa) y la aplicación de la ley (a través de

¹ Para un debate interesante sobre este tema veáse Haerpfer, Christian W., et al (2009) *Democratization*. New York; Oxford University Press; y Conconi. Paola, **Nicolas Sahuguet y Maurizio Zanardi** (2008): “[Democratic Peace and Electoral Accountability](#),” *CEPR Discussion Paper* 6908.

contralorías, tribunales y la policía) han sido utilizados como medios y enfoques de arriba hacia abajo para mejorar la rendición de cuentas.² El énfasis bajo este enfoque está en las instituciones del Estado y su interacción dentro y entre ellos.

Recientemente, se ha prestado mayor atención a mejorar el “lado de la demanda (*demand side*)” de la gobernabilidad democrática. Es decir, fortalecer la voz y la capacidad de los ciudadanos para exigir directamente una mayor rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos y proveedores de servicios. El énfasis en este enfoque está en los actores fuera del Estado, quienes ejercen control y vigilancia a actores gubernamentales dentro de los tres poderes del Estado y a nivel nacional, regional y local. Esto incluye a la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales, así como a medios de comunicación independientes, organizaciones de control, y centros de investigación influyentes y/u organizaciones de investigación. Por lo tanto, las iniciativas para mejorar la habilidad de los ciudadanos y grupos de interés de interactuar estratégicamente con funcionarios públicos y legisladores (diseñadores de políticas), de una manera más informada, directa y constructiva, han estado recibiendo más atención y apoyo. Esto refleja un cambio cada vez mayor a temas de gobernabilidad democrática con relación a la formulación de políticas públicas, empoderamiento y participación ciudadana, todos los cuales forman la base para la auditoría social.

Una auditoría social es un mecanismo de rendición de cuentas, donde los ciudadanos se organizan y movilizan para evaluar o auditar el desempeño del gobierno y las decisiones de políticas públicas. Se basa en la premisa de que cuando los funcionarios gubernamentales son vigilados y monitoreados, éstos se sienten con mayor presión para responder a las demandas de sus electores, y tienen menos incentivos para abusar de su poder. Por lo tanto, desde la perspectiva de la auditoría social, la pregunta crítica y la principal premisa son, si los ciudadanos tienen las habilidades, capacidades y herramientas para monitorear y evaluar eficientemente a sus gobiernos y a los que toman las decisiones.

Se puede definir a la auditoría social como un enfoque y proceso para construir la rendición de cuentas y la transparencia en el uso y administración de recursos públicos (para una descripción sobre la diferencia entre auditoría social y otro tipo de auditorías, véase Anexo 2). Se basa en la participación estratégica de los ciudadanos y/u Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para demandar directa y/o indirectamente una rendición de cuentas y transparencia en el ciclo de políticas públicas y presupuestario. La auditoría social es participativa, y puede ser un mecanismo de anti-corrupción y de aumento de la eficiencia. Se sustenta en la premisa de que los ciudadanos quieren y tienen el derecho a

² Domike, Arthur, et al. (2008) *Civil Society and Social Movements*. Washington D.C.: Banco Inter-Americano de Desarrollo; Ramkumar, Vivek (2007), “Expanding Collaboration Between Public Audit Institutions and Civil Society.” Washington, D.C.: International Budget Project; and Malena, Carmen, Reiner Forster and Janmejayingh (2004). “Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practices,” *Social Development Papers*, No. 76, Washington, DC: Banco Mundial, Diciembre.

saber qué hace el gobierno; cómo lo hace; cómo incide en ellos, y que el gobierno tiene la obligación de rendir cuentas y ser transparente ante los ciudadanos.³

Esta Guía Práctica analiza las experiencias de auditoría social en todo el mundo, y extrae lecciones importantes que intentan proporcionar una guía práctica para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros funcionarios de agencias de las Naciones Unidas, asesores y socios, así como profesionales para el desarrollo, donantes y gobiernos. En esta guía se examinan los elementos necesarios para el diseño e implementación de auditorías sociales; se explica el entorno propicio que hace que estos ejercicios sean exitosos, y ofrece ideas basadas en prácticas y experiencias. Está también destinada a servir como una guía para aquellos que deseen considerar el apoyo a iniciativas de auditoría social como parte de su estrategia y/o agenda. El objetivo final es proporcionar una herramienta para evaluar más a fondo y estratégicamente la auditoría social como un área de programa y potencial apoyo.

³ Para una mayor elaboración de definiciones y definiciones alternativas, véase Social Audit Tool Handbook. USAID (2008) http://www.microlinks.org/ev_en.php?ID=25145_201&ID2=DO_TOPIC

AUDITORÍA SOCIAL: ORÍGENES Y EVOLUCIÓN

II. Auditoría Social: Orígenes y Evolución

La auditoría social se remonta a la década de los 70's, cuando las corporaciones en toda la Mancomunidad Británica (*British Commonwealth*), en varios países europeos y en Estados Unidos, respondieron a las demandas de consumidores y movimientos ambientalistas. Las corporaciones respondieron a estas demandas mediante la implementación de varios métodos para involucrar activamente a las partes interesadas y comunidades en el proceso de toma de decisiones. Las corporaciones concluyeron de que si llegaban a las partes interesadas, éstas podían comprender mejor el impacto y las necesidades, mejorar sus productos y servicios, producir una cultura corporativa más sana y productiva y, a su vez, fortalecer su productividad y ganancias.⁴

En la década de los 80's, el concepto de auditoría social, viajó desde el sector privado al sector público, en respuesta a nuevas tendencias emergentes de gobernabilidad democrática. A medida que más países hacían transiciones a una gobernabilidad democrática, las OSC lograban mayor legitimidad y espacios de participación (particularmente en aquellos temas relacionados con derechos humanos, género y medio ambiente), y las organizaciones internacionales se centraban en cuestiones de gobernabilidad democrática, como rendición de cuentas y transparencia.

A medida que los países continuaban consolidando la gobernabilidad democrática en la década de los 90's y 2000's, mediante la regularización de procesos electorales periódicos y más transparentes, la auditoría social ganaba una mayor atención debido a que la preocupación por la *calidad* de la gobernabilidad democrática incrementaba.⁵ En general, los ciudadanos de todo el mundo se han tornado un tanto ambivalentes sobre el impacto de las instituciones democráticas y políticas públicas en sus vidas diarias. Aunque la participación ciudadana se ha ampliado, la prosperidad económica, asociada a la gobernabilidad democrática, ha tardado en llegar, y en muchos países, las percepciones de la corrupción han incrementado. La falta de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia institucional, y las crecientes percepciones de que las prácticas corruptas afectan negativamente a la inversión y al crecimiento económico, debilitan en su conjunto la confianza y fe en los líderes e instituciones democráticas. Como resultado de esto, el apoyo público para la gobernabilidad democrática puede disminuir, y la desconfianza puede crecer.⁶

⁴ PNUD-Argentina (2009) *Manual to Implement the Citizen Audit Program for Municipalities*; USAID (2008) *Social Audit Toll Handbook: Using the Social Audit to Assess the Social Performance of Micro-Finance Institutions*. Washington D.C.: Chemonics; IPPF (2007) *Social Audit Manual: A Guide to Support Beneficiaries to become Right Holders*. New Delhi-India: IPPF South Asia Regional Office; Grupo Fundemos (2008) *Social Audit Manual*. Managua: USAID/Grupo Fundemos; y PNUD -Guatemala (2006) *Moving Step by Step to Social Audit*.

⁵ OEA/PNUD (2010). *Nuestra Democracia: Segundo Informe sobre la Democracia en América Latina*. México: PNUD/OEA.

⁶ Diamond, Larry (2008) *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*. New York: Holt Paperbacks; and Bekkers, Victor, Geske Dijkstra, Arthur Edwards, y Menno Fenger, eds. (2007). *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*. Inglaterra: Ashgate Publishers.

Muchos ciudadanos percibieron que las instituciones no están siendo reforzadas y/o reformadas, y por lo tanto, las prácticas corruptas persisten. Últimamente, los medios de comunicación social (*Facebook*, *Twitter*) han estado jugando un papel cada vez más importante en la canalización de iniciativas de los ciudadanos para descubrir prácticas corruptas y de mala administración; así como exigir que los gobiernos rindan cuentas por sus acciones. “Bloggers” independientes así como “*wiki leakers*” y grupos de ciudadanos han obligado a las instituciones a mejorar la transparencia y rendición de cuentas.⁷ En este contexto, quienes toman las decisiones son cada vez más conscientes de las presiones provenientes de ciudadanos comunes y están comenzando a aceptar la auditoría social como una forma de promover la participación ciudadana, y como mecanismo de transparencia. Del mismo modo, la mayoría de las organizaciones donantes internacionales reconocen ahora con mayor firmeza, la necesidad de que los gobiernos rindan cuentas por sus acciones ante sus ciudadanos y derechos de los ciudadanos para demandar exigir transparencia y rendición de cuentas.⁸ De hecho, la comunidad internacional de donantes y ONG’s internacionales como Transparencia Internacional, han llegado a un entendimiento básico de que la rendición de cuentas y la transparencia son asuntos de interés para la gobernabilidad democrática. Organizaciones internacionales, como el PNUD, Banco Mundial, Unión Europea, y muchos donantes bilaterales, entre otros, están proporcionando un apoyo sustancial a las actividades de auditoría social en varios países del mundo, y ellas mismas se ven obligadas a ser más transparentes en lo que hacen.

La auditoría social se ha convertido en un componente clave de cualquier estrategia de gobernabilidad democrática y anti-corrupción. Esta puede dar respuestas a la pregunta clave sobre la cantidad de recursos públicos que son administrados por los gobiernos. Sin embargo, más allá de la cantidad de recursos, actualmente, también se ha estado dando mayor atención a la calidad de uso de dichos recursos públicos, incluyendo el acceso y la calidad de servicios públicos, inversiones sociales y económicas, políticas y decisiones públicas. La pregunta clave se convierte en cómo los gobiernos están administrando los recursos públicos y cuál es el impacto, y las iniciativas de auditoría social pueden ofrecer algunas respuestas. Como resultado de los ejercicios de auditoría social, los diseñadores de políticas están reconociendo cada vez más la importancia crítica del uso eficiente de recursos e incluso algunos se comprometieron a reformar la prestación y administración de recursos. En democracias más antiguas, la rendición de cuentas y transparencia pública son más comunes por trabajos independientes sobre el gasto público, conducidos por medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación. Por el contrario, en países con democracias nuevas, todavía existe un déficit de capacidad local e independencia de entidades gubernamentales, para examinar, monitorear y reportar sobre gastos y administración de recursos públicos.

⁷ Véase por ejemplo, la experiencia de Sunlight Foundation <http://sunlightfoundation.com/about/>, la experiencia No-Soborno en la India <http://www.nobribe.org/why-social-media-can-fight-corruptionor> y una iniciativa innovadora para el activism en internet <http://www.violenceisnotourculture.org/files/Strategising%20Online%20Activism.pdf>

⁸ Véase por ejemplo el sitio web *Publish What you Fund* <http://www.publishwhatyoufund.org/>

Los gobiernos se enfrentan a una demanda cada vez mayor de ser más responsables, transparentes y eficientes cuando se trata de la administración de recursos y políticas públicas. Los ciudadanos están siendo cada vez más exigentes sobre su derecho a ser informados y a influir en procesos de toma de decisiones de los gobiernos. Los gobiernos están buscando nuevas maneras para evaluar su desempeño, mientras que las OSC están adquiriendo mayor capacidad para monitorear y verificar cómo las políticas públicas y los recursos se desempeñan. Los ciudadanos de muchos países han captado la idea y el proceso, y ahora participan de algún tipo de actividad de auditoría social a nivel local, provincial y/o nacional. Existe cada vez mayor información acerca de la auditoría social que documenta y explica las estrategias y las mejores prácticas de las OSC en diferentes países proporcionando lecciones útiles.⁹

La gobernabilidad democrática requiere de instituciones de rendición de cuentas horizontal y vertical, para controlar y limitar el uso de autoridad otorgada. La rendición de cuentas (como los conceptos relacionados de "responsabilidad" y "obligación de rendir cuentas") se refiere a los deberes fundamentales que las instituciones y personal de gobierno deben a los ciudadanos a quienes estos sirven.¹⁰ Un principio fundamental de la gobernabilidad democrática es, que las instituciones de gobierno y el personal de gobierno están obligados a ejercer la autoridad que se les confía exclusivamente para beneficio de la ciudadanía. Este principio requiere la subyugación de intereses propios a los intereses legítimos de los beneficiarios de las instituciones de gobierno. Por definición, la corrupción -el abuso de autoridad otorgada para obtener una ganancia privada de cualquier tipo- representa una violación de los deberes fundamentales de lealtad que los funcionarios de gobierno deben a sus superiores (los ciudadanos). La rendición de cuentas puede ser vertical, impuesta a los gobiernos desde el exterior, y horizontal, impuesta por los gobiernos internamente a través de mecanismos institucionales para la supervisión, control y equilibrio de poderes. (Véase Cuadro 1).

⁹ Por ejemplo, Transparencia Internacional *Corruption Fighters' Tool Kit*, y otros casos publicados en el sitio web de las organizaciones: www.transparency.org. También U4, el centro de recursos de Anti-corrupción www.u4.no, así como las Naciones Unidas, <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html> y http://www.beta.undp.org/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/focus_areas/focus_anti-corruption.html.

¹⁰ Para definiciones y otros tipos de rendición de cuentas, véase PNUD (2010) *Fostering Social Accountability. From Principle to Practice*. Nota Gaia; y PNUD (2008) *Anti-corruption Practice Note. Mainstreaming Anti-Corruption in Development*.

Recuadro 1: Auditoría Social y Rendición de Cuentas Dual

Rendición de Cuentas Horizontal: Consiste en el ejercicio de contrapeso por parte de los diferentes poderes e instituciones del Estado, controlando y logrando el equilibrio en el ejercicio de autoridad otorgada. Esta se puede ejercer a través de una amplia gama de "agencias de control" judiciales, legislativas y ejecutivas: tribunales, jueces, comisiones legislativas/parlamentarias, Instituciones Supremas de Auditoría, auditores internos y externos, defensorías del pueblo, agencias de lucha contra la corrupción, organismos reguladores independientes, y otras instituciones con autoridad de supervisión. La rendición de cuentas horizontal efectiva, es el producto de redes de instituciones de gobierno complementarias y de apoyo, con poder compensatorio, comprometidas con el estado de derecho. La rendición de cuentas horizontal se basa en instituciones de gobierno que están autorizadas, dispuestas y son capaces de tomar medidas significativas en respuesta a violaciones por parte de instituciones/personal de gobierno. Dichas acciones pueden incluir la supervisión, declaración pública, investigaciones y audiencias, amonestaciones, descensos (incluye la reducción de compensaciones, presupuestos y jurisdicción), destitución de cargos (a través de elecciones, destituciones o despidos), multas, persecuciones y encarcelamiento.

Rendición de Cuentas Vertical: Se origina a partir de los actores fuera del Estado, que incluye control y equilibrio de poderes de agentes del Estado dentro de los tres poderes de gobierno y a nivel nacional, regional y local. Las instituciones representativas de la rendición de cuentas vertical incluyen el electorado (que actúan a través de elecciones libres y justas), partidos políticos, medios de comunicación, ONGs/OSC (incluye sindicatos, asociaciones profesionales y empresariales, y organizaciones religiosas), y donantes internacionales. Instituciones de rendición de cuentas vertical también influyen en la rendición de cuentas horizontal: directamente, exigiendo un control y equilibrio de poderes efectivos dentro del Estado; e indirectamente, mediante el fortalecimiento de dichas instituciones como medios de comunicación independientes, organismos de supervisión y centros de investigación influyentes.

Fuente: USAID. Transparency, Accountability, Prevention, Enforcement, Education an Analytical Framework for Combating Corruption & Promoting Integrity in the Europe & Eurasia Region. Washington DC: USAID Europe and Eurasia Bureau Anti-Corruption Working Group, 2005.

AUDITORÍA SOCIAL: ORÍGENES Y EVOLUCIÓN

III. Auditoría Social como un Mecanismo de Rendición de Cuentas y Control Externo

La auditoría social es una forma de participación ciudadana que se centra en el desempeño del gobierno y la rendición de cuentas. Esta es cualitativamente diferente de otras formas de auditoría y participación ciudadana (véase Anexo 2), cuyo principal objetivo es expresar la voz de los ciudadanos y promover un gobierno más incluyente, tal como demostraciones públicas, promoción y cabildeo y/o iniciativas de audiencia pública, solo para nombrar unos cuantos. El objetivo central de una auditoría social es monitorear, hacer seguimiento, analizar y evaluar el desempeño del gobierno; por tanto, haciendo que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus acciones y decisiones. Como una evaluación del desempeño del gobierno, un ejercicio de auditoría social puede considerarse como un mecanismo de control social, es decir, el control que los ciudadanos pueden ejercer sobre los funcionarios de su gobierno para asegurarse de que actúan de manera transparente, responsable y eficiente. (Véase Recuadro 2)

Recuadro 2: Diferentes Formas de Supervisión en Gobiernos Democráticos

El control y equilibrio de poderes es un principio inherente de la gobernabilidad democrática. Este principio implica diversos mecanismos, los cuales intentan controlar/equilibrar la arbitrariedad oficial del gobierno y el abuso de poder. Algunas de estas formas de supervisión que generan los gobiernos democráticos para controlar y equilibrar el poder del gobierno incluyen:

Controles Internos: un proceso de administración interna mediante el cual las agencias gubernamentales evalúan y controlan sus propias actividades, detectan vulnerabilidades, protegen sus recursos contra el despilfarro, fraudes e ineficiencias, así como garantizan la exactitud y fiabilidad de sus datos, aseguran el cumplimiento con las políticas de la agencia u organización, y proporcionan mecanismos para corregir el comportamiento.

Control Externo: agencias externas e independientes a cargo de supervisar las acciones del gobierno, lo que incluye el control y equilibrio del poder ejecutivo, tales como Entidades Fiscalizadoras Supremas, Contralorías Generales, Congreso/Asamblea/parlamento, Comités del Congreso y Cortes Judiciales.

Supervisión Internacional: mecanismos de evaluación de acuerdos internacionales, agencias y convenciones para supervisar y monitorear el desempeño y compromisos acordados, tales como el mecanismo de evaluación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), el Mecanismo Africano de Evaluación Mutua (APRM) y el Mecanismo de Evaluación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (MESICIC).

Control Político: control ejercido por partidos políticos y ciudadanos a través de elecciones.

Control Social: control ejercido por ciudadanos ordinarios que se organizan para hacer seguimiento y monitorear las decisiones y desempeño del gobierno.

Fuente: Research Triangle Institute. *Manual de Auditoría Social, Una Herramienta Ciudadana*. Editado por: Magna Terra Editores (1ra Edición, Marzo de 2004) Programa de Gobiernos Locales.

Mientras la gobernabilidad democrática se está cambiando y/o consolidando en todo el mundo, las organizaciones sociales que han venido jugando un papel fundamental en derrocar a regímenes autoritarios y en la instalación de elecciones democráticas, comienzan a tomar un nuevo papel. Ahora, éstas cuestionan cómo los gobiernos toman decisiones, cómo estos administran los recursos públicos, la forma en cómo prestan servicios públicos, y la medida en que estos son capaces de responder a las demandas de sus ciudadanos. El éxito de las actividades de auditoría social en este nuevo contexto de

governabilidad democrática también depende de la capacidad y eficiencia del aparato del sector público para responder no sólo a las demandas de los ciudadanos, sino también a los desafíos de rendición de cuentas y transparencia.

Durante estas últimas décadas, los ciudadanos se volvieron más exigentes acerca de su derecho a participar, ser informados e influir en los procesos de la toma de decisiones de los gobiernos. Los gobiernos, especialmente aquellos que llegaron al poder con un fuerte compromiso de introducir una reforma de políticas para abordar problemas sociales, están buscando nuevas formas de evaluar su desempeño, y a su vez fortalecer su legitimidad y capital político. En muchas regiones del mundo, los ciudadanos han adquirido nuevas capacidades para evaluar y monitorear a sus gobiernos y ahora participan de alguna forma de actividad de auditoría social a nivel local, provincial y/o nacional. En regiones donde no hay voluntad política para trabajar con la sociedad civil, y con el fin de mejorar la transparencia y rendición de cuentas, la auditoría social puede ser útil, por ejemplo mediante el uso de los medios de comunicación social. En los sistemas políticos que están aún cerrados y poco claros, los “bloggers,” ciudadanos independientes y grupos de ciudadanos han alumbrado la luz a procesos mediante el monitoreo a los servicios, denunciando corrupción y mala administración.

El objetivo final de una iniciativa de auditoría social es promover una administración pública más transparente y eficiente. Como un mecanismo de control social, su propósito no es frustrar las actividades del gobierno, crear obstáculos innecesarios, acusar o señalar con el dedo a funcionarios del gobierno, ni convertirse en una fuerza policial amenazadora. Por el contrario, el objetivo principal es fortalecer la capacidad de políticas públicas y de respuesta de los gobiernos, proporcionando a funcionarios de gobierno críticas constructivas e información sobre su desempeño e impacto. En la medida en que los funcionarios de gobierno colaboren y permitan que los ciudadanos puedan ejercer su función de control social, la auditoría social puede mejorar enormemente la legitimidad y credibilidad de las instituciones democráticas generando una mayor confianza entre los ciudadanos y funcionarios públicos (véase Recuadro 3).

La auditoría social desempeña diferentes roles. Los procesos de auditoría social pueden ayudar a centrarse en el mal desempeño y/o comportamiento de un gobierno, y también denunciando funcionarios públicos corruptos o diseminando información acerca de la declaración de activos de funcionarios públicos antes de una elección. Una auditoría social también puede contribuir significativamente a informar al gobierno sobre el posible impacto y consecuencias de políticas públicas. La auditoría social también puede ser un medio para prevenir y resolver conflictos. Por otra parte, una auditoría social también juega un papel crítico en mantener informada a la comunidad acerca de políticas y acciones del gobierno y en la articulación de las demandas y necesidades de los ciudadanos que de lo contrario no podrían ser transmitidas a través de canales más regulares, como son las elecciones. En resumen, las actividades de auditoría social pueden ayudar a medir la consistencia de políticas públicas entre promesas y resultados reales. Verificando la consistencia entre planes/programas/políticas y los resultados reales, puede conducir a mejoras en muchas áreas de la

governabilidad democrática, y esto puede traducirse en beneficios económicos y sociales. Estas actividades de auditoría social también pueden desempeñar un papel fundamental como herramienta de lucha contra la corrupción, en la prevención de prácticas corruptas y/o en proporcionar evidencias con el fin de exponer irregularidades. En última instancia, la auditoría social pavimenta el camino para fortalecer la confianza en el proceso de gobernabilidad democrática.

Recuadro 3: Efectos de las Auditorías Sociales en la Gobernabilidad Democrática

Mejora de la gobernabilidad democrática: La rendición de cuentas y transparencia de funcionarios públicos, es la piedra angular de la gobernabilidad democrática. Ambos son elementos fundamentales, particularmente en el contexto de una creciente desilusión con el desempeño de la gobernabilidad democrática, y percepciones sobre prácticas corruptas, abuso de poder y discreción. Una auditoría social puede mejorar la rendición de cuentas al permitir que los ciudadanos accedan a la información, expresen sus necesidades, evalúen el desempeño y demanden una mayor rendición de cuentas y transparencia.

Aumento de la Eficiencia de Políticas Públicas: Esto se logra a través de una mejor prestación de servicios públicos y de un diseño y evaluación de políticas más informativas. La auditoría social puede ayudar a evaluar la calidad de servicios básicos clave a sus ciudadanos, administración de recursos y cómo las demandas de los ciudadanos están siendo articuladas en los procesos de políticas públicas y ciclos presupuestarios. Al mejorar la disponibilidad de información, fortaleciendo la voz ciudadana, promocionando el diálogo y negociaciones entre las partes interesadas y creando incentivos para un mejor desempeño de políticas públicas, las auditorías sociales pueden recorrer un largo camino hacia la mejora de la eficiencia en la prestación de servicios y pueden hacer que la toma de decisiones públicas sean más transparentes y participativas. Esto conduce a la utilización eficiente de los recursos.

Aumento de la participación ciudadana: La auditoría social es una fuente de diálogo de políticas y de resolución de conflictos. Esta puede mejorar la capacidad de los ciudadanos para ir más allá de la mera protesta y/o apatía, hacia un proceso que ayude a comprometerse con burócratas y quienes toman las decisiones de una manera más informativa, organizada, sistemática y constructiva, hecho que aumenta las posibilidades de lograr un cambio positivo. Al proporcionar información crítica sobre políticas y derechos, y al solicitar una retroalimentación sistemática por parte de los electores, la auditoría social puede proporcionar un medio para aumentar y agregar la voz de los grupos excluidos y vulnerables. Esto a su vez, puede mejorar la voz de estos grupos y aumentar la posibilidad de una mayor capacidad de respuesta de políticas por parte del gobierno. Por lo tanto, las auditorías sociales también se convierten en una medida para construir la confianza.

Fuente: Basado en, Malena, Carmen, Reiner Forster and Janmejay Singh 2004, "Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practices," *Social Development Papers*, No. 76, Washington, DC: Banco Mundial, Diciembre.

Del mismo modo, la auditoría social puede ser un medio para explicar, reportar y verificar políticas públicas y de presupuesto. Este es un proceso permanente de diálogo político y de mejora continua, lo que puede proporcionar una forma de medir el desempeño del sector público con relación a los objetivos previstos y a expectativas de las partes interesadas. Esto permite que las entidades del sector público y los servidores públicos puedan construir una imagen más clara de cómo las partes interesadas los ven y puedan construir relaciones mutuamente más beneficiosas con ellos. A través de actividades de auditoría social, las entidades y funcionarios públicos también pueden anticipar cualquier problema que puedan tener las partes interesadas así como manejar los riesgos.

En la auditoría social, las partes interesadas son participantes activos, no sólo fuentes de información. Las partes interesadas en todos los niveles: nacional, provincial, municipal, son los principales actores en el proceso de monitoreo y evaluación. Estos son responsables de identificar políticas/programas que estarán sujetos al ejercicio de auditoría, recopilando y analizando la información necesaria, y son también responsables para generar las recomendaciones respectivas. El proceso de auditoría social está orientado a la acción, para considerar, analizar y asumir la responsabilidad en la implementación de cualquier medida que ellos recomienden. La auditoría social se diferencia de las prácticas de monitoreo y evaluación tradicionales, en las que expertos externos no son los que hacen el trabajo. Bajo los enfoques convencionales, el evaluador externo busca mantener la distancia e independencia del proyecto. En contraste, las actividades de auditoría social buscan un enfoque más abierto e iterativo, en las que las propias partes interesadas (a veces con un facilitador externo que ayuda a guiar el proceso y a traer otras perspectivas), administran e implementan el proceso de auditoría realizando las recomendaciones correspondientes. Así, la auditoría social puede ser utilizada en una variedad de formas como una herramienta para proporcionar contribuciones y críticas a las políticas públicas y evaluar el impacto de las mismas en el bienestar de los ciudadanos. El alcance de las actividades de auditoría social puede ser amplio y puede abarcar varias áreas y sectores. Por ejemplo, la auditoría social puede ser utilizada para:

- Evaluar las brechas físicas y financieras entre las necesidades y recursos disponibles para las políticas públicas.
- Crear conciencia entre beneficiarios y proveedores de servicios sociales y productivos.
- Aumentar la eficiencia y efectividad de políticas/programas públicos.
- Analizar las diversas decisiones de políticas, considerando las necesidades y prioridades de las partes interesadas, particularmente de aquellos históricamente excluidos (pobres en zonas rurales, minorías).
- Estimar el costo de oportunidad para las partes interesadas de no tener acceso oportuno a los servicios públicos.
- Fortalecer los sistemas integrados de gestión y estrategias.

- Facilitar el aprendizaje organizacional sobre cómo mejorar el desempeño de políticas públicas.
- Identificar áreas para reformas institucionales y burocráticas de las instituciones.
- Promover el diálogo y la deliberación para impulsar una colaboración público-privada efectiva.
- Asegurar que la implementación de una política/programa sea transparente, sea concluida y sea conocida por todos.
- Aumentar la participación pública en todas las etapas de la política pública y del ciclo presupuestario.
- Incrementar la rendición de cuentas y la transparencia.
- Identificar, controlar e reportar irregularidades y evitar el abuso de fondos y de poder.
- Medir el impacto de políticas/programas.
- Permitir que los ciudadanos ejerzan sus derechos.

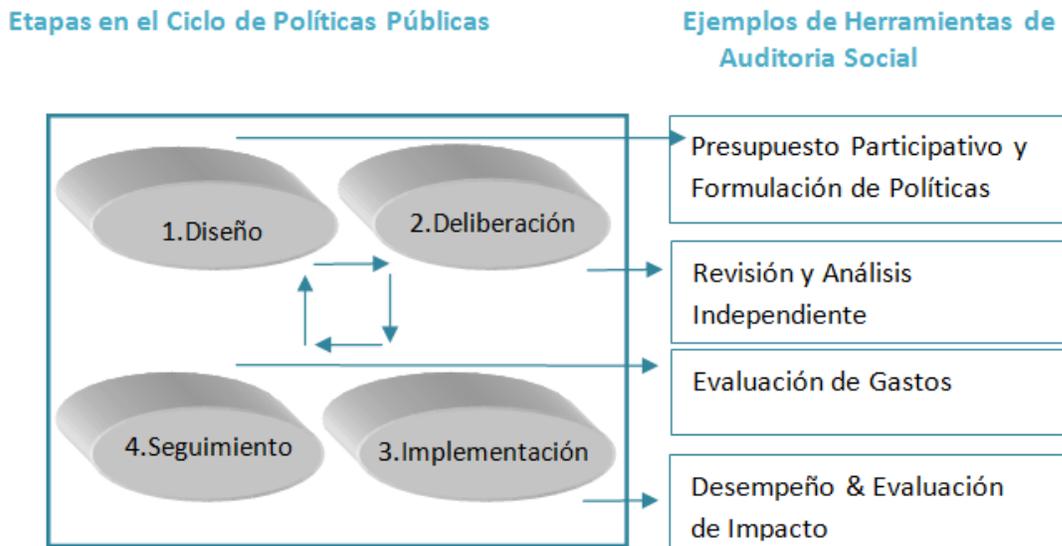
Como se describió anteriormente, la auditoría social abarca una amplia variedad de actividades y áreas en las que los ciudadanos pueden potencialmente exigir a funcionarios de gobierno y burócratas que rindan cuentas por sus acciones. Estas acciones pueden ser llevadas a cabo por una amplia gama de actores (por ejemplo, ciudadanos, comunidades, legisladores/parlamentarios, Organizaciones de la Sociedad Civil, medios de comunicación, sector privado), pueden ocurrir en diferentes niveles (por ejemplo, de local a nacional), pueden abordar una variedad de diferentes temas (por ejemplo, políticas públicas, comportamiento político, gasto público, prestación de servicios, simplificación burocrática) y pueden utilizar diversas estrategias (véase Sección V).

Como se puede observar en la Figura 1, la auditoría social puede llevarse a cabo en todas las etapas de la política pública y del ciclo presupuestario (Véase también Anexo 1). Es decir, en las etapas de diseño, deliberación, implementación y seguimiento. La auditoría social es relevante para todas ellas, y se pueden utilizar una variedad de herramientas en cada una de las etapas.¹¹ Por ejemplo: presupuestos participativos, seguimiento del gasto público, vigilancia ciudadana y evaluación de prestación de

¹¹ Se puede describir al ciclo de políticas públicas por las cuatro fases respectivas que este tiene: 1) Fase de Diseño, donde surgen y se definen los problemas con el fin de establecer una agenda de políticas. 2) Fase de Deliberación es la etapa de formulación, donde el análisis y políticas determinan como los temas en la agenda se traducen en decisiones: una ley, norma o regulación, orden administrativo o resolución. 3) Fase de Implementación es la etapa en la cual la política autorizada es administrada e impuesta por una agencia de gobierno; 4) Fase de Seguimiento es la etapa cuando el impacto de la política es evaluado y el acuerdo de los recursos utilizados es controlado. Se alcanzaron los objetivos? La retroalimentación proporcionada por una evaluación es introducida nuevamente en la fase de diseño de la agenda.

servicios públicos; elecciones y monitoreo legislativo; planificación estratégica; y participación en comisiones y audiencias públicas, consejos consultivos de ciudadanos y comités de supervisión.

Figura 1: Cuando se Puede Llevar a Cabo una Auditoria Social?



CONDICIONES CLAVES PARA INICIATIVAS DE AUDITORÍA SOCIAL EFECTIVAS

IV. Condiciones Claves para Iniciativas de Auditoría Social Efectivas

Existe un amplio consenso de que las iniciativas de auditoría social no sólo son una cuestión de un proceso de planificación, sino también de ventanas de oportunidad y capacidad que están relacionadas directamente con los contextos políticos, de políticas, institucional, y organizacional en un país determinado. La auditoría social como tal, no puede ser considerada como un fin, sino como un medio para la participación ciudadana y una mayor rendición de cuentas y transparencia. Si bien no hay un modelo estándar para llevar a cabo auditorías sociales, los donantes, gobiernos y las OSC han venido a compartir un conocimiento básico de condiciones clave que son necesarias para que las auditorías sociales sean efectivas. Estas condiciones incluyen:

Voluntad Política: La auditoría social es más efectiva cuando las autoridades gubernamentales están dispuestas a colaborar y permitir que la sociedad civil proporcione retroalimentación e información acerca de sus actividades. Esto permite que las entidades y funcionarios públicos construyan una imagen más clara de cómo las partes interesadas los ven y construyan relaciones mutuamente más beneficiosas con ellos. A través de actividades de auditoría social, las entidades y funcionarios públicos también pueden anticipar cualquier problema que las partes interesadas puedan tener y así manejar los riesgos. Sin embargo, los gobiernos no siempre están dispuestos a cooperar, ni permitir que los ciudadanos monitoreen sus actividades y/o respondan a las evaluaciones de los ciudadanos de las acciones realizadas por el gobierno. En ese caso, la auditoría social requiere el desarrollo de formas creativas y efectivas para comunicar sus hallazgos y lograr la atención de funcionarios públicos (Recuadro 4).

Recuadro 4: La Experiencia de la Auditoría Social para un Proyecto de Construcción de una Carretera Local en Sonsonate, El Salvador

Durante un proyecto de construcción para una carretera local de seis kilómetros en El Salvador, las partes interesadas utilizaron una auditoría social para evaluar este proyecto, con la intención de asegurarse que la carretera sea construida con los mejores estándares de calidad, que satisfagan las necesidades de la población meta, y que sea duradera, beneficiando así a generaciones futuras, como resultado de un mayor control social y transparencia.

Las principales partes interesadas involucradas incluyeron al Alcalde, al jefe de la Unidad de Adquisiciones y Contratos Institucionales (UACI), al Comité de Desarrollo Local, al Comité de Auditoría Social y a los beneficiarios directos e indirectos, que comprendía unas 1,500 familias de bajos ingresos. La amplia participación de todas las partes interesadas fue un elemento clave en el logro de los objetivos fijados.

Durante la auditoría social, la Alcaldía proporcionó apoyo logístico y administrativo, así como el marco legal subyacente de todas las actividades de auditoría. Esto fue fundamental durante las primeras etapas del proyecto ya que los demás participantes percibieron un grado de voluntad política para llevar a cabo esta actividad de auditoría social sin precedentes. Por otro lado, el Comité de Desarrollo Local (CDL) desempeñó un papel prominente en la identificación de la población más afectada, priorizando las necesidades e identificando a líderes locales en el área.

Mientras tanto, líderes de la comunidad que organizaron el Comité de Auditoría Social, eran los ojos y oídos de todo el proceso. Estos monitorearon el proceso de construcción física y prestaron atención a todo, desde la recepción y calidad de los materiales hasta el uso adecuado de los mismos. Ellos abordaron esta tarea con una dedicación inquebrantable, ya que eran los beneficiarios directos de este proyecto. La asistencia técnica fue crucial, particularmente para concientizar, apoyar y alentar actividades de colaboración, y proporcionar capacitación al Comité de Auditoría Social en la aplicación de la Ley de Adquisición.

Fuente: Banco Mundial, Voice, Eyes and Ears: Social Accountability in Latin America. Washington D.C., Civil Society Team/World Bank, 2003.

Legislación Facilitadora: Las democracias descansan sobre la premisa de que los ciudadanos tienen derecho a saber qué hace el gobierno, cómo lo hace, y cómo afronta lo que hace y, finalmente, cómo todo esto les afecta. El gobierno, por otro lado, tiene la obligación de responder y rendir cuentas por sus acciones ante los ciudadanos. Debe existir un marco legal básico para que una auditoría social efectiva tenga lugar. Esto a menudo implica el derecho a exigir, el derecho a la participación de la sociedad civil en asuntos públicos, y el derecho de acceder a información pública. Las auditorías sociales también necesitan tener acceso a información confiable sobre las acciones y decisiones del gobierno. Sin información, los ciudadanos no pueden evaluar la situación que están tratando de cambiar, ni tampoco pueden participar de manera efectiva en la formación de la misma. Sin embargo, en países con instrumentos legales insuficientes, las auditorías sociales siguen siendo relevantes y tal vez incluso más importantes. Los mecanismos informales que activan la rendición de cuentas también pueden tener un impacto importante.

La evidencia muestra que el marco legal para una auditoría social puede ser internacional, regional, nacional y/o sub-nacional (municipal). Dado que muchos países son signatarios de convenciones internacionales y regionales de anticorrupción, tales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción o Convenciones regionales contra la Corrupción, el reconocer la importancia del control externo, ofrece una base legal para las actividades de auditoría social. En algunos países, las constituciones dan referencia de forma explícita a temas relacionados con la rendición de cuentas y transparencia en la administración de recursos públicos y de esta manera proporcionar una posibilidad para el control externo, lo que incluye la auditoría social. Por ejemplo, en Colombia, la Constitución de 1991 reconoce explícitamente el derecho de los ciudadanos para supervisar a funcionarios públicos y para ejercer el control social cuando los recursos públicos son utilizados. En Corea del Sur, la Junta de Auditoría e Inspección (BAI) introdujo el año 2000 el Sistema de Solicitud de Auditoría de los Ciudadanos, a través del cual los ciudadanos pueden solicitar auditorías relacionadas con los proveedores de servicios, en casos donde la violación de leyes o la corrupción puedan quebrantar seriamente el interés público.¹² En Honduras, la Ley de Descentralización de 1990 y la Ley Municipal del 2000 establecieron Comisionados Municipales quienes monitorearon, de acuerdo a los requerimientos de los donantes, los subsidios de la Asistencia de Reconstrucción por el Huracán Mitch que se entregaban a las villas, así como fondos de zonas rurales, lo cual llevó a que la oficina de la Contraloría General Hondureña establezca auditores sociales en los municipios que reciben ayuda para la reconstrucción.

Cuando no existe un marco legal para la participación ciudadana en auditorías sociales, se pueden establecer mecanismos de enlace para asegurar que las actividades de auditoría social tengan una base legal. Por ejemplo, la Comisión Nacional de Auditoría (COA) - la Entidad Fiscalizadora Suprema de Filipinas - hizo una alianza con una ONG, Ciudadanos Preocupados por una Buena Gobernanza del Abra (CCAGG) para llevar a cabo ejercicios participativos de auditoría en la región del Abra. Los ejercicios se

¹² Pyun, Ho-Bum (2006). "Audit and Civil Society: The Korean Experience," in the *International Journal of Government Auditing*. Washington D.C.: International Budget Project, Center on Budget and Policy Priorities, April.

centraron en evaluar el impacto del proyecto/programa de gobierno auditado para determinar si el programa/proyecto logró los resultados deseados. En otro ejemplo, en Andhra Pradesh, el cuarto Estado más grande de la India, el Gobierno permitió el nombramiento de Auditores Sociales de Villas (VSA) para cada órgano de gobierno local (*Gram Panchayat*) bajo el Esquema Nacional de Garantía de Empleo Rural (NREGS). Estos auditores sociales de villas son jóvenes desempleados de la villa quienes están capacitados para este propósito y para facilitar la auditoría social en las villas.

Habilidades y Recursos: Los elementos centrales que permiten que las organizaciones de la sociedad civil (OSC), puedan llevar a cabo auditorías sociales, lo que implica su capacidad de organización, así como sus habilidades técnicas y de promoción (*advocacy*) disponibles. Las habilidades requeridas probablemente abarcan habilidades legales, operativas y de comunicación, y son importantes no sólo en términos de habilidades técnicas, sino también con el fin de movilizar ayuda y recursos. Con un mayor conocimiento sobre el proceso de auditoría social, y con la posibilidad de alcanzar los objetivos, podría aumentar la motivación para comprometer a legisladores (diseñadores de políticas). Del mismo modo, la capacidad de las OSC para movilizar y utilizar eficientemente los medios de comunicación y su membrecía, así como su capacidad para formar y mantener coaliciones, su legitimidad y nivel de representación, capacidad de respuesta y rendición de cuentas a sus propios miembros, son elementos centrales. Incluso en países donde existe voluntad política, legislación facilitadora y derechos básicos, la sociedad civil aún requiere de la capacidad para organizar y actuar. La organización no es un resultado espontáneo. También requiere de habilidades, disciplina, estrategia y recursos. Mientras que la participación espontánea puede crear entusiasmo al principio, esta no es eficaz ni sostenible. La organización para la acción colectiva implica diferentes elementos esenciales (véase Sección VI para un ejemplo detallado paso a paso).

Recuadro 5: Capacitando a Ciudadanos para entender los Subsidios de Salud en Colombia

Experiencia de Auditoría Social para monitorear la asignación de subsidios de salud pública: El ejercicio de auditoría social, logro la participación de varias partes interesadas, incluyendo a gobiernos municipales y departamentales, OSC locales, grupos de jóvenes y otros ciudadanos. El proyecto reunió a estos grupos para trabajar conjuntamente con el fin de capacitar a jóvenes participantes, educar al público y ayudar en la investigación de inconsistencias en políticas de salud.

La iniciativa también contó con asesores técnicos y coordinadores en "equipos de base" municipales con el fin de proveer apoyo técnico para monitorear el subsidio de salud, y para coordinar las diversas organizaciones que trabajan con el proyecto. Los ciudadanos y jóvenes fueron también capacitados en temas relacionados con el subsidio de salud y participación ciudadana. La iniciativa también utilizó recursos de medios de comunicación locales, como radio, televisión y prensa, para distribuir información sobre el subsidio de salud y para promover las actividades de la comunidad relacionadas con el proyecto.

Los jóvenes participantes, en gran parte estudiantes de secundaria, fueron fundamentales para el proyecto porque, además de otras actividades, ayudaron a educar al público en general sobre el programa y políticas de subsidio de salud. Los jóvenes utilizaron su creatividad y energía para comunicar de formas fáciles de entender (trabajos de arte, obras de teatro, poemas y canciones que explicaban los programas de subsidio de salud y la importancia de encontrar y corregir las inconsistencias. Los grupos de jóvenes fueron creados para llevar a cabo asambleas comunitarias y para hacer visitas a domicilios, con el fin de resolver cualquier discrepancia en el programa de subsidio de salud, y para confirmar fechas de vencimiento y validez de las tarjetas de subsidio de salud. Este proceso pudo identificar despilfarros, fraudes y errores en el programa de subsidio de salud, de modo que los fondos fueron posteriormente reasignados a los ciudadanos necesitados, teniendo como primera prioridad a bebés, niños y mujeres embarazadas.

Fuente: Partners of the Americas, *Involving Citizens in Public Budgets: Mechanisms for Transparent and Participatory Budget*. Washington D.C.: Partners of the Americas, 2005.

Objetividad e Independencia: Una auditoría social exitosa requiere que aquellos que monitorean o hacen seguimiento de las actividades de gobierno, mantengan su objetividad e independencia del gobierno. La recolección objetiva e imparcial de datos y/o de información es vital para la capacidad de las auditorías sociales de informar a ambos, gobiernos y sociedad acerca de las actividades de gobierno y sus consecuencias. Los ejercicios de auditoría social que están políticamente motivados, pierden credibilidad e impacto. Asimismo, los programas y políticas auditados por parte de terceros, no deben tener un interés propio en que la entidad pública sea monitoreada. Por último, la independencia también implica a menudo autonomía financiera de los recursos de gobierno. Cuando se agregan recursos de gobierno, deben existir ciertas garantías para asegurar que estos fondos no afecten negativamente al proceso.

Amplia participación de la sociedad civil: Las iniciativas de auditoría social proporcionan mejores resultados cuando los ciudadanos están incluidos activamente en todo el proceso, desde el diseño y planificación hasta la implementación. Esto aumenta el entendimiento de los participantes y sentimiento de propiedad del proceso y mejora la sostenibilidad potencial. Es importante que las organizaciones legalmente reconocidas (ONGs y OSC) establezcan vínculos con miembros de la comunidad que estas representan, a fin de generar credibilidad y aceptación por parte de la comunidad. Las iniciativas ciudadanas que se originan en organizaciones sin apoyo de la comunidad, pierden credibilidad y efectividad. Los sindicatos laborales e incluso a veces empresas privadas, también pueden desempeñar un papel importante en mejorar la rendición de cuentas. Más importante aún, mayores coaliciones sociales aumentan el poder y efectividad de las iniciativas que promueven apoyo a las reformas de gobierno (véase Recuadro 6).

Recuadro 6: Ampliación de la Participación Ciudadana: Mejorando Efectividad e Impacto

Una parte crítica de cualquier iniciativa de auditoría social consiste en traer hallazgos a la atención de funcionarios del sector público interesado y/o legisladores, y en negociar para que se dé un cambio. En Bangalore, la India, los niños fueron enviados a monitorear las calles con listas de verificación con el fin de frenar la corrupción en obras públicas. Los jóvenes, entre 12 y 14 años de edad, fueron primeramente informados sobre la necesidad de drenar el agua de las carreteras para mantener su calidad. Los asesores técnicos les explicaron las diversas dimensiones críticas de las carreteras: la eficiencia del sistema de drenaje, los impedimentos para peatones y seguridad vial así como la calidad de la superficie del camino.

Posteriormente, los jóvenes fueron enviados a observar 300 metros de cada carretera y llenar sus listas de verificación. Algunos de los indicadores fueron: presencia de desagües, uniformidad de la superficie, presencia de senderos cubiertos, número de baches y zonas agrietadas. Los resultados fueron presentados al Comisionado Municipal de Bangalore, en un evento público. Basándose en los hallazgos de estos jóvenes, el Comisionado Municipal instruyó a sus funcionarios tomar medidas inmediatas para mejorar las carreteras de las que trata la investigación. En consecuencia, estas medidas produjeron un cambio visible en el mantenimiento de las carreteras en Bangalore ya que los baches rellenados produjeron notables mejoras.

En Indonesia, *Koalisi Perempuan* (Coalición para Mujeres) presentó su proyecto para el Plan Nacional de Acción al Ministerio para el Empoderamiento de Mujeres. Esta Coalición elaboró propuestas y presionó para que se realicen enmiendas a la Constitución de 1945. La Coalición también escribió documentos de su posición sobre los derechos de maternidad, acción afirmativa para mujeres, y medidas contra el tráfico. En respuesta, *Koalisi Perempuan* estableció un Caucus de Mujeres Parlamentarias a nivel nacional y la Coalición se instaló en el grupo de formulación de políticas del Ministerio para el Empoderamiento de Mujeres. Como resultado de este trabajo pionero, el Ministerio estableció puntos focales para cuestiones de género y desarrollo que estén a cargo de la planificación de políticas de género.

En Filipinas, el PNUD y ONU-Hábitat se asociaron con cinco gobiernos municipales para implementar el proyecto de Acción Ciudadana para el Liderazgo Local con el fin de alcanzar los ODMs para el año 2015, o la *Convocatoria 2015 (Call 2015)*. El objetivo fue localizar los ODMs y promover la participación ciudadana en la gobernabilidad urbana. Su propósito era establecer un diálogo y mecanismos de voz entre ciudadanos y gobierno para combatir la corrupción y fortalecer la prestación de servicios básicos.

La estrategia del proyecto fue la construcción de alianzas entre instituciones académicas y de investigación, organizaciones de la sociedad civil (incluyendo organizaciones de bases de mujeres) y gobiernos locales, para desarrollar sistemas de intercambio de conocimiento y administración, así como aplicaciones fáciles de utilizar para medir los resultados y hacer seguimiento de los progresos hacia los ODMs. Se establecieron en las cinco ciudades "Círculos de Integridad" (CIs), compuestos por hombres y mujeres respetables de comunidades locales seleccionados mediante un proceso de consulta a la comunidad. También eran miembros investigadores y académicos de las universidades participantes. Cada una de estas cinco ciudades piloteó la *Convocatoria 2015* a través de diversos proyectos.

Un Sistema de Monitoreo Comunitario (CBMS) fue desarrollado para describir a todos hogares de los municipios y establecer indicadores de referencia para ocho "dimensiones" de la pobreza. Los datos de referencia se tradujeron en mapas a nivel de hogares que indicaban áreas con problemas. Funcionarios del gobierno local y miembros de la CI, fueron capacitados para utilizar el CBMS para monitorear la prestación de servicios, en base a los puntos de referencia.

La participación de funcionarios de la ciudad a través de consultas sistémicas incrementó su capacidad de respuesta a las sugerencias de los CIs para actualizar la legislación y políticas locales. En Tuguegarao, el gobierno de la ciudad estableció un Centro de Información de *Convocatoria 2015* e invitó al CI de la ciudad para monitorear y evaluar el desempeño de la ciudad. Una resolución oficial facilitó la participación de miembros del CI en reuniones del consejo municipal. Esto fortaleció la rendición de cuentas directa de los funcionarios municipales a los ciudadanos. El éxito de estos proyectos piloto, resultó en la incorporación de este enfoque en todas las ciudades de las Filipinas.

Fuente: India e Indonesia; Dennis Arroyo, *"Summary Paper on the Stocktaking of Social Accountability Initiatives in Asia and the Pacific,"* Instituto de Empoderamiento de la Comunidad y Programa de Aprendizaje sobre Inclusión Social del Banco Mundial, 2004.

INICIATIVAS DE AUDITORÍA SOCIAL

V. Iniciativas de Auditoría Social

Se han desarrollado una variedad de estrategias, enfoques y metodologías para llevar a cabo una auditoría social, tales como tarjetas de calificación, estatutos de ciudadanos (*citizen charters*), y evaluaciones de la prestación de servicios en salud, educación, transporte, agua y saneamiento.

La mayoría de las iniciativas de auditoría social se organizan en respuesta a la inadecuada y/o insuficiente prestación de servicios sociales a nivel local. En muchas ciudades, los ciudadanos carecen de canales para expresar sus preocupaciones y los gobiernos carecen de mecanismos adecuados para obtener una retroalimentación sobre la calidad de los servicios que estos proveen. Por ejemplo, en Delhi, India, los ciudadanos sobornaron a funcionarios del gobierno para obtener servicios públicos porque no contaban con otros mecanismos disponibles para quejarse y demandar mejores servicios del gobierno de la ciudad.¹³ Las auditorías sociales también se pueden utilizar para analizar y monitorear asuntos delicados, tales como gastos militares y presupuestos (véase Recuadro 7). Cualquiera que sea el área meta para una auditoría social, el primer paso en la selección de una estrategia, enfoque y herramientas apropiadas para una auditoría social, es definir claramente objetivo y sujeto del ejercicio (por ejemplo, qué entidad gubernamental, qué política), así como la audiencia meta.

La siguiente sección proporciona breves descripciones de tipos de enfoques y herramientas seleccionados, incluyendo ejemplos que han sido utilizados en varios países para organizar una variedad de actividades de auditoría social.

¹³ Dennis Arroyo y Karen Sirker (2005). "Stocktaking of Social Accountability Initiatives in the Asia and Pacific Region." Banco Mundial, CESI, Community Empowerment and Social Inclusion Learning Program, N. 37255, p. 4.

Recuadro 7: Auditoría Social de los Gastos Militares en Guatemala

A raíz de la transición a la democracia en Guatemala en 1985, después de muchos años de regímenes autoritarios liderados por las fuerzas armadas, y la posterior firma de los acuerdos de paz en 1996, se comenzó a revelar información acerca de la magnitud del abuso de los militares a los derechos humanos. Sin embargo, existía poca o ninguna información sobre gastos militares, aunque se sabía que el presupuesto militar era considerable. Mientras que los ciudadanos sospechaban que los militares estaban altamente corrompidos, no se ha realizado ningún análisis para examinar y evaluar cómo el presupuesto asignado a los militares fue realmente gastado.

En el 2000, un grupo de la sociedad civil, (GAM-CIIDH-*Observatorio Ciudadano*) comenzó a analizar información sobre los gastos militares. Mientras que la información era limitada, este grupo fue capaz de revelar algunos hallazgos importantes:

Los militares no sometieron ninguno de los bienes que adquirieron, a un proceso de licitación pública.

Todos los pagos se hicieron en efectivo.

Los militares compraron mosquiteros a precios exorbitantes.

El ejército compraba cada mes jamones importados y caros.

Sus salarios eran pagados en efectivo cada mes.

Varios productos fueron adquiridos de "empresas fantasmas."

Cuarenta (40) diferentes empresas que proveían a los militares pertenecían al mismo propietario.

El grupo de la sociedad civil difundió estos hallazgos y solicitó a los tribunales que se iniciara una investigación contra varios oficiales del ejército. Como resultado de la presión de la sociedad civil, en el 2004, la oficina del Fiscal General ordenó al Ministerio de Defensa que publicaran sus archivos financieros, que hasta entonces eran considerados secreto de Estado. Los gastos militares se han vuelto cada vez más transparentes ya que este grupo de la sociedad civil comenzó a hacer seguimiento y monitoreo del presupuesto militar. Sabiendo que el presupuesto es ahora públicamente monitoreado, los militares también son cada vez más cuidadosos con sus gastos presupuestarios.

Fuente: Mario Polanco and Gilberto Robledo, "Informe de la Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Gastos del Estado. 2005. GAM-CIIDH-*Observatorio Ciudadano*, Guatemala, 2006.

<http://www.albedrio.org/htm/documentos/INFORME2005.pdf>

Tarjetas de Calificación del Ciudadano

Las Tarjetas de Calificación del Ciudadano (TCC) implican una encuesta participativa que solicita a los usuarios/clientes una retroalimentación sobre el desempeño de servicios públicos específicos, combinando métodos cualitativos y cuantitativos para recolectar datos útiles desde el lado de la demanda. Estas Tarjetas son también un instrumento para exigir una rendición de cuentas y transparencia social y pública, junto a una cobertura de medios de comunicación y promoción por parte de la sociedad civil. Estas son utilizadas cuando los datos del lado de la demanda, tales como la percepción de usuarios con relación a la calidad y satisfacción con servicios públicos, están ausentes. Las TCCs permiten que los ciudadanos puedan identificar áreas vulnerables y de reforma claves en entidades y servicios públicos. Las TCCs tienen una gama de diferentes aplicaciones, por ejemplo, para ayudar a orientar las asignaciones presupuestarias a necesidades prioritarias y/o para obtener datos comparativos de los servicios en todas las entidades públicas y dentro de regiones, y para complementar encuestas nacionales sobre prestación de servicios. Las TCCs también proporcionan retroalimentación por parte de usuarios de servicios sobre disponibilidad de servicios, satisfacción con los mismos, fiabilidad y calidad de servicios (y los indicadores para medir estos), capacidad de respuesta de los proveedores de servicios, costos ocultos (prácticas corruptas) e irregularidades.

El Centro de Asuntos Públicos (PAC) en Bangalore, India, fue pionera en el uso y aplicación de las TCCs, las cuales proporcionaron una evaluación del nivel de satisfacción de los ciudadanos con relación a los servicios públicos de la ciudad y clasificaron a las agencias de servicios públicos (agua, energía, servicios municipales, transporte, vivienda, teléfonos, bancos y hospitales) en términos del desempeño de sus servicios. Las TCCs en Bangalore ayudaron a incrementar la conciencia pública sobre la calidad de los servicios y estimularon a grupos de ciudadanos a demandar mejores servicios. Estas TCCs influyeron en funcionarios clave para que comprendieran las percepciones de los ciudadanos y el papel de la sociedad civil e la gobernanza de la ciudad.¹⁴ (Véase Recuadro 8)

Las TCCs implican dos elementos. Primero, un elemento "científico" que implica la recolección o generación de datos sobre la calidad y/o cantidad de un servicio público. Este elemento requiere definir el alcance del problema, seleccionar una muestra, diseñar un cuestionario, recopilar datos, analizarlos y redactar un informe. En segundo lugar, un elemento más de "socialización," el cual implica el diseño de una campaña de medios de comunicación para difundir los resultados del estudio, concientizando, movilizand o amplias coaliciones sociales, promoviendo una reforma, negociando con autoridades gubernamentales y participando en discusiones constructivas o audiencias públicas (Véase Recuadro 8).

¹⁴ Ravindra, Adikeshavalu (2004). An Assessment of the Impact of Bangalore Citizen Report Cards on the Performance of Public Agencies. Washington D.C., Banco Mundial.

Recuadro 8: Tarjeta de Calificaciones del Ciudadano en el Sector Salud: La India y Uganda

En el 2000, el Centro de Asuntos Públicos (PAC) en Bangalore, India, creó una tarjeta de calificaciones para medir los servicios de atención médica a personas de bajos recursos del área urbana. Esta tarjeta de calificación indicó insatisfacción por parte de los pacientes, instalaciones en mal estado, y una corrupción muy extendida en forma de sobornos y pagos “por debajo de la mesa” para obtener cuidados médicos. El estudio reportó que sólo el 43% de los pacientes tenían acceso a servicios sanitarios utilizables, y menos del 40% tenían acceso a medicamentos gratuitos como las políticas del gobierno lo requerían. Después de que el PAC trabajó con la Corporación Municipal de Bangalore para implementar reformas, una evaluación en el 2004, encontró que los servicios habían mejorado significativamente. Estas mejoras incluían funciones de limpieza y lavandería terciarizada para una mejor rendición de cuentas, enfermeras calificadas que reemplazaron a personal no capacitado; una junta de supervisores fue creado con Concejales electos y ciudadanos miembros destacados, y se estableció un estatuto de ciudadanos definiendo así los derechos de los pacientes.

Asimismo, un Proyecto de Tarjeta de Calificación del Ciudadano en Uganda, reveló que la iniciativa de transparencia aumento la calidad y cantidad de la prestación de servicios de atención medica y mejoró resultados de salud, así como un aumento en las tasas de inmunización y una reducción del tiempo de espera.

Fuente: Taryn Vian, 2008. “*Transparency in Health Programs*”, U4 Centro de Recursos Anti-corruption www.U4.no/themes/health

Seguimiento y Monitoreo del Desempeño de Gobierno y Cumplimiento de Planes de Desarrollo

Una de las muchas fuentes de descontento y desilusión con gobiernos democráticos es la creciente brecha entre las promesas hechas en campañas políticas y las acciones de gobierno una vez en función. Mientras las elecciones se vuelven más competitivas, los políticos desarrollan planes ambiciosos y prometen más de lo que realmente pueden hacer. En algunos países de América Latina, se han organizado varias iniciativas de auditoría social para analizar el grado de cumplimiento de los planes gubernamentales de desarrollo y para proporcionar una retroalimentación a las autoridades gubernamentales acerca de la satisfacción o falta de satisfacción de los ciudadanos con relación al desempeño del gobierno. En otro enfoque, “*Ciudadanos al Día*” en el Perú, ha creado un premio nacional para premiar a funcionarios de gobierno por las mejores prácticas gubernamentales. (Véase Recuadro 9)

Recuadro 9: Dos Ejemplos desde América Latina

Veeduría Ciudadana: Medellín Colombia

En Medellín, Colombia, una ciudad de aproximadamente tres millones de habitantes, los ciudadanos se unieron con autoridades de la ciudad para definir un plan de desarrollo de 15 años. Después de completar el plan, un grupo de OSC y entidades del sector privado crearon la *Veeduría al Plan de Desarrollo de la Ciudad de Medellín* (Ciudadanos Supervisores del Plan de Desarrollo). Cada una de las organizaciones miembros presta personal y contrata a consultores que sean necesarios para monitorear, analizar y evaluar el cumplimiento de la Ciudad de acuerdo al Plan de Desarrollo. Solicitando acceso a documentos y a funcionarios públicos, la *Veeduría* hace seguimiento de la asignación y utilización de fondos para sectores clave, y los compara con aquellas especificadas en el Plan. Declaraciones públicas resumen estas discrepancias. En el proceso, se exige que las autoridades municipales rindan cuentas por sus acciones en la implementación del Plan o por no haberlo implementado.

Fuente: Veeduría Plan de Desarrollo de Medellín 2001, *Balance General: Plan de Desarrollo de Medellín, 1998-2000*, (Medellín, CO: Veeduría Plan Desarrollo Medellín, Marzo. Ver más en

<http://www.veeduriamedellin.org.co/index.shtml>

CAD: Premio a las Mejores Prácticas en Atención al Cliente: Ministerio de Trabajo, Perú

Ciudadanos al Día (CAD), una OSC del Perú, define buenas prácticas de servicio al cliente como las políticas y sistemas que las instituciones públicas ofrecen para mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos, reduciendo el tiempo de tramitación de cualquier procedimiento, aumentando la eficiencia de la organización y mejorando la amabilidad de los servidores públicos. Esta última requiere de la implementación de una variedad de mecanismos para ofrecer un servicio más personalizado y amable a los ciudadanos, tales como trámites de una sola parada, líneas telefónicas de emergencia, y nuevas oficinas descentralizadas.

En el 2007 el Ministerio de Trabajo obtuvo el premio a buenas prácticas en servicio al cliente para su programa "Mi Empresa", un programa orientado a la promoción de pequeñas y medianas empresas. Este programa permitió a las empresas agilizar los procedimientos necesarios para el registro y apertura de un nuevo negocio y para la obtención de una licencia. El programa también redujo los costos de procesar todos los trámites necesarios y proporcionó capacitación a los empresarios.

Fuente: Ciudadanos al Día. Buenas Prácticas Gubernamentales.

http://www.ciudadanosaldia.org/pubs/manual/manual_bpg_2008.pdf

Encuestas de Seguimiento del Gasto Público ESGP

Las ESGP (o PETS como se conocen en Inglés) involucran a grupos de ciudadanos que hacen seguimiento de las tendencias del gasto público con el fin de identificar cuanto de los recursos asignados alcanzan sus metas y, en el proceso, identificar si existen fugas (*leakages*) y/o cuellos de botella en el camino hacia las instituciones receptoras de dichos recursos y a los beneficiarios. Las ESGP se utilizan para registrar y evaluar la información financiera y, al hacerlo, ayudan también a identificar incentivos negativos para prácticas corruptas, así como instituciones y/o funcionarios responsables de conductas corruptas. Por lo general, las ESGP consisten en una encuesta de proveedores de primera línea y gobiernos locales, complementadas con datos financieros del gobierno central. Las ESGP emplean a usuarios o beneficiarios reales de servicios gubernamentales (a menudo asistidos por las OSC) con el fin de recolectar y difundir públicamente datos sobre ingresos y gastos. Este enfoque a menudo implica la triangulación de información que se obtiene de registros de los desembolsos de ministerios de finanzas, cuentas presentadas por agencias competentes e información obtenida por investigaciones independientes, a menudo utilizando actividades de auditoría social (véase Recuadro 10).

Recuadro 10: Ejemplos de ESGP (PETS)

Encuestas de Seguimiento del Gasto Público ESGP en el Sector de la Educación en Uganda

En 1996, el Banco Mundial introdujo por primera vez las ESGP en Uganda para examinar filtraciones en el presupuesto asignado para la educación. Aunque el presupuesto para la educación se había incrementado considerablemente, las escuelas no estaban recibiendo sus recursos no salariales. Grupos de ciudadanos fueron capacitados para recolectar datos sobre las asignaciones no salariales en diferentes distritos escolares. Posteriormente, los datos fueron comparados con datos oficiales del Gobierno Central y del Ministerio de Finanzas. Los grupos de ciudadanos también participaron en encuestas a usuarios o beneficiarios y en la difusión de los datos recolectados para aumentar la conciencia pública sobre el presupuesto que necesitaba llegar a cada una de las escuelas. La iniciativa fue exitosa ya que identificó la fuente de filtración de gastos no salariales: funcionarios del gobierno local. Si bien se suponía que los funcionarios del gobierno local deberían transferir los fondos a las escuelas, en realidad estos tenían un poder discrecional enorme sobre estas transferencias, y utilizaban este poder para negociar el monto de las transferencias. La iniciativa descubrió que las escuelas más pequeñas en zonas rurales tenían más problemas en recibir las transferencias que se les eran asignadas, que las escuelas más grandes.

Los hallazgos de las ESGP revelaron que en promedio sólo el 13% del presupuesto anual subvencionado por el gobierno central llegó a las escuelas, mientras que el 87% fue capturado por funcionarios locales para fines ajenos a la educación. Tras la publicación de los resultados de la encuesta, el Gobierno de Uganda hizo un intento rápido para remediar la situación. Se inició la publicación de las transferencias mensuales de fondos públicos intergubernamentales en los principales periódicos, difundiendo esta información en la radio, y exigiendo a las escuelas primarias a colocar públicamente la información sobre los ingresos de fondos. Esta difusión pública hizo que la información esté disponible para asociaciones de padres y maestros, y también advirtió a funcionarios locales que el gobierno central estaba reanudando su función de supervisión. Una evaluación de la campaña de información –utilizando una réplica de las ESGP- reveló grandes mejorías. Mientras que las escuelas en promedio aún no recibían el monto total, la fuga se redujo de 87% en 1996 a 18% en el 2001.

Fuente: Ritva Reinikka y Jakob Svensson “Explaining Leakage of Public Funds,” Policy Research Working Paper 2709, Banco Mundial, Washington, D.C. Noviembre, 2001; and <http://www.u4.no/themes/pets/petsreferences.cfm>

Utilización de las ESGP para Detectar Filtraciones en las Escuelas Primarias en Sierra León

Después de una encuesta ESGP del Ministerio de Finanzas que se llevó a cabo en el 2002 reveló que el 45% de los fondos para los subsidios de cuotas escolares no se tomaron en cuenta y que el 28% del material didáctico desapareció. El Grupo Nacional de Rendición de Cuentas (NAC), una OSC de Sierra León, utilizó en el año 2005 un ESGP para averiguar qué pasó con los subsidios de cuotas escolares y materiales didácticos destinados para una muestra de 28 escuelas en un distrito rural. El estudio indicó una mejoría significativa en la entrega de fondos y equipos, con la contratación de una firma auditora independiente para administrar el desembolso de fondos.

ESGP se llevaron a cabo en el sector de educación en Sierra León (2002), **Uganda** (1995 y 2002), **Tanzania** (2002/2003) y **Zambia** (2001/2002) y en el sector en **Ruanda** (1998-1999), **Ghana** (2000) y **Nigeria** (2002) y Tanzania (2004).

Las ESGP fueron replicadas en otros países y han sido utilizadas no sólo para hacer seguimiento e identificar filtraciones en las transferencias de presupuesto, sino también para prevenir prácticas corruptas.

Fuente: Para Sierra León <http://www.id21.org/id21ext/e1sk1g1.html>. Se puede encontrar un resumen de hallazgos para los otros casos en <http://www.u4.no/themes/pets/petsfindings.cfm>

Estatuto del Ciudadano (*Citizens Charters*)

El Estatuto del Ciudadano es otra herramienta que las OSC pueden emplear para mejorar el desempeño y la calidad de instituciones públicas y los servicios que estas prestan. La premisa es que problemas grandes de desempeño y la mala calidad del servicio, derivan de una brecha entre las demandas de los ciudadanos y las estructuras y procesos de instituciones públicas que están a cargo de satisfacerlas. El Estatuto del Ciudadano es un instrumento para cerrar esa brecha, la cual representa una promesa de una agencia gubernamental que públicamente se compromete a cumplir con una serie de expectativas relacionadas con la prestación de servicios, transparencia de la información y el uso eficiente de los recursos, estableciendo así un mecanismo entre la agencia y los ciudadanos para corregir errores y mejorar la calidad de los servicios.

La mayoría de los Estatutos del Ciudadano consisten en un documento escrito que está firmado por el más alto ejecutivo de la institución pública; ya sea un ministerio o un municipio (véase un ejemplo en Recuadro 11). En otras ocasiones, el documento es emitido a nivel departamental dentro de una institución pública. El documento define *qué* servicios se prestarán, *cómo* y *cuándo* estos van a ser

prestados y *quién* es responsable del proyecto. La mayoría de los Estatutos incluyen procedimientos para presentar una queja en caso de incumplimiento¹⁵ (véase un ejemplo en Recuadro 11).

Recuadro 11: Estatutos del Ciudadano de la Ciudad de Naga, en Filipinas

Los Estatutos del Ciudadano de la Ciudad de Naga operan dentro del marco del sistema de "i-Gobernanza" lanzado en el 2001 por su alcalde. Las cuatro "I's" (en inglés) de la iniciativa i-Gobernanza son: 1) inclusión, 2) apertura de información, 3) participación interactiva, y 4) administración innovadora. El Estatuto fue concebido principalmente como una herramienta para promover la equidad y eliminar la mentalidad en el Gobierno de que "todo depende a quién uno conoce," mediante la estandarización de los plazos de entrega de servicios. Por ejemplo, el tiempo necesario para reparar un poste de luz era de 24 horas. Los diversos compromisos estipulados en el Estatuto son conocidos como Promesas de Desempeño. En total, el municipio estandarizó 140 servicios, divididos en 18 categorías, cada una con su propio "compromiso." Estas "promesas" especificaban los pasos a seguir, los plazos para cumplirlos, así como toda la información de logística necesaria.

Con el fin de maximizar el acceso público, el Estatuto está disponible en dos versiones: un folleto impreso, enviado a todos los hogares de la ciudad de Naga, y otra por internet, a través de la página web de la ciudad, también conocida como "NetServ" (<http://www.naga.gov.ph/cityservices/>). Aparte de enviar correos electrónicos directos a todas las personas responsables, la ciudad ofrece un servicio llamado "TextServe", a través del cual los ciudadanos pueden contactarse directamente con los responsables por los servicios mediante mensajes de texto enviados desde sus teléfonos celulares, con respuestas garantizadas en 24 horas. Este servicio es utilizado por muchos ciudadanos para presentar quejas o para asesorar a funcionarios acerca de servicios que son necesarios.

Fuente: Winthrop Carty. *Citizen Charters: A Comparative Global Survey*. Mexico: Ash Institute for Democratic Governance and Innovation/Casals & Associates, Inc., 2004.

¹⁵ Debates interesantes y análisis acerca de los Estatutos del Ciudadano puede encontrarse en Spink, Peter K., et al (2008). "Government and Citizens: The Changing Nature of Civil Society." en Wilson, Robert, et. al., *Governance in the Americas: Decentralization, Democracy, and Sub-national Government in Brazil, Mexico, and the USA*. Notre Dame, IN: Universidad de Notre Dame Press, pp. 200-247; Naciones Unidas/DPADM (2007). *Civic Engagement in Public Policies: A Toolkit*. Nueva York: Naciones Unidas. División de Administración Pública y Desarrollo/Departamento de Economía y Asuntos Sociales; Grindle, Merilee S. (2007) *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*. Princeton: Princeton University Press; y Carty, Winthrop (2004). *Citizen Charters: A Comparative Global Survey*. Mexico: Instituto Ash para la Gobernabilidad Democrática e Innovación/Casals & Associates, Inc.

Pactos de Integridad

Los pactos de integridad son una herramienta de lucha contra la corrupción elaborados por Transparencia Internacional, con el fin de prevenir la corrupción en adquisiciones públicas. El "pacto" implica un acuerdo entre los funcionarios de gobierno encargados de la adquisición pública y los licitantes, para asegurar que el proceso de licitación se rija por estándares de equidad, transparencia y eficiencia reconocidos internacionalmente con relación a la adquisición. Los funcionarios de gobierno se comprometen a seguir procedimientos transparentes y a rechazar sobornos o regalos de los licitantes. Mientras tanto, los licitantes se comprometen a no conspirar con sus competidores para obtener un contrato, ni tampoco ofrecer sobornos a funcionarios públicos. El pacto de integridad también incluye una auditoría social independiente realizada por las OSC que se encargan de supervisar y monitorear el proceso de adquisición y de garantizar la integridad del mismo. Como cualquier otro pacto, los pactos de integridad implican la redacción de derechos y obligaciones de todas las partes que los constituyen, disposiciones de resolución de conflictos, y sanciones por violar el pacto. Las sanciones pueden ir desde la pérdida de un contrato, hasta colocar a las empresas en una lista negra para futuros contratos, acciones penales o disciplinarias en contra los infractores del pacto. Los pactos de integridad incentivan a las empresas a abstenerse de sobornar, ya que todos los competidores están ateniados a las mismas reglas. El objetivo general de los pactos de integridad, es aumentar la fe y confianza en el proceso de toma de decisiones públicas y promover un clima empresarial más fuerte.

Adquisiciones complejas y sofisticadas requieren que las OSC adquieran las habilidades y experiencia para supervisar efectivamente el proceso de licitación y adjudicación de un contrato. En muchos casos, esto se logra mediante la contratación de expertos aptos (ingenieros, físicos, científicos, etc.). El pacto también conecta las OSC para regirse por principios de manejar información confidencial o reservada.¹⁶

Iniciativas de los Medios de Comunicación Sociales

Los medios de comunicación sociales se están convirtiendo en otra herramienta cada vez mayor para poner en práctica la auditoría social. Los medios de comunicación sociales se refieren al uso de tecnologías basadas en las páginas web y teléfonos móviles para convertir la comunicación en un diálogo interactivo y rápido, casi en tiempo real (por ejemplo: *facebook*, *twitter*). Se pueden adoptar muchas formas diferentes, incluyendo los foros de Internet, weblogs, blogs sociales, microblogging, wikis, podcasts, videos, calificación y *bookmarking* social. Los medios de comunicación sociales se están convirtiendo en una herramienta cada vez mayor para poner en práctica las auditorías sociales, a nivel mundial. Se está utilizando la colaboración colectiva para denunciar delitos, mala administración/gestión, requerir información, y vincular y darle seguimiento a contactos con políticos, entre otros. El impacto es a veces muy fuerte y hay varios ejemplos en los que movimientos cívicos locales, nacionales o globales han alcanzado sus objetivos exigiendo rendición de cuentas a través de los medios de comunicación social.

¹⁶ Para más información véase, Transparencia Internacional. *The Integrity Pact. The Concept, the Model and the Present Applications*. Status Report. 2002 http://www.transparency.org/global_priorities/public_contracting/integrity_pacts

Recuadro 12: Iniciativas de Medios de Comunicación Sociales

www.ugatuzi.info, es una herramienta de internet que analiza y visualiza información sobre los gastos del gobierno y, a través de esta, se busca promover la transparencia y participación ciudadana, asegurando rendición de cuentas del gobierno y parlamentarios y proporcionando un medio para que las comunidades aseguren eficiencia en la prestación de servicios. Cuando esté operando completamente, será utilizado en siete países del África. Como el sistema está construido sobre una plataforma de fuente abierta, los socios de las TIC en los respectivos países, están recibiendo apoyo para adaptar y construir sistemas que estén conformes a condiciones y necesidades locales. Grupos de la Sociedad Civil, instituciones académicas y ciudadanos también contarán con apoyo y estímulos para utilizar la información generada con el fin de comprometerse con aquellos que diseñan las políticas y toman decisiones. <http://www.ugatuzi.info/index.php?yr=6>

Ugatuzi es una Herramienta de Seguimiento del Presupuesto que proporciona una plataforma de colaboración para las comunidades a comprometerse proactivamente en la administración de los recursos públicos y se complementa con otra herramienta, **HUDUMA** es también una plataforma en internet que mejora la recolección, cotejo y amplificación de la voz y retroalimentación del ciudadano sobre la prestación de servicios, y también permite a los proveedores de servicios responder a las preocupaciones de los ciudadanos. HUDUMA, accesible por internet y SMS, busca colocar herramientas simples que los ciudadanos puedan utilizar para monitorear la prestación de servicios públicos. La iniciativa pretende utilizar a los medios de comunicación sociales y aprovechar la tecnología, especialmente de teléfonos móviles e internet, para interactuar con las autoridades en base a evidencias. El uso de tecnología es en reconocimiento a su relación costo-eficiencia, su alcance nacional y la base de suscriptores en el mundo en vías de desarrollo. La integración de medios de comunicación comunitarios/masivos y telefonía móvil, como canales para quejas y retroalimentación, proporcionará un medio efectivo para permitir que los ciudadanos demanden por si mismos mejores servicios. Actualmente, la iniciativa está siendo piloteada en Kenia y existen otros tres pilotos en la India, Filipinas y Nigeria, utilizando adaptaciones de la herramienta. <http://huduma.info/>

Zabatak es un sitio web gratuito dirigido a los egipcios (http://www.zabatak.com/?l=en_US). El sitio web se inició y es dirigido por un grupo de jóvenes egipcios civiles con el propósito de crear un Egipto "seguro y libre de sobornos." A través de la página web, los ciudadanos pueden denunciar casos de corrupción, robo, violencia, fraude comercial, personas desaparecidas, y engaños. Luego, las quejas son verificadas y muchos de los casos han sido llevados a juicio. Es también posible recibir alertas y noticias a través de esta página web. Todos y cada uno de los crímenes se localizan en un mapa, a veces con imágenes adjuntas. La categoría de corrupción esta subdivida en: Soborno a intereses del gobierno, sobornos a policías, y administración de la corrupción. Existe una versión global de la iniciativa llamada *bribespot* (<http://www.bribespot.com/how-it-works>), centrándose en el reporte de sobornos. Los ciudadanos pueden utilizar su teléfono inteligente (*smartphone*) (o un sitio web) que informe sobre lugares donde los sobornos son solicitados/pagados, indicando la magnitud del soborno y el área de gobierno afectada por el mismo. El *Bribespot* fue desarrollado y lanzado durante una competencia de creatividad, Garage48 Tallinn en abril del 2011 por un equipo internacional procedente de Estonia, Lituania, Finlandia e Irán.

El sitio web www.theyworkforyou.com que lleva la cuenta de los Parlamentos del Reino Unido y Asambleístas (Parlamento del Reino Unido, Parlamento de Escocia, la Asamblea de Gales e Irlanda del Norte). Este sitio web fue creado casi por completo por una docena de voluntarios quienes pensaban que debería ser muy fácil para la gente, llevar la cuenta de sus diputados electos, y sus Colegas no elegidos, y hacer comentarios sobre lo que sucede en el Parlamento. **TheyWorkForYou** permite a los ciudadanos descubrir lo que sus representantes electos están haciendo en nombre de los ciudadanos, para leer los debates, las respuestas escritas, ver lo que viene en el Parlamento, y suscribirse a alertas por correo electrónico cuando existen actividades pasadas o futuras. El objetivo del sitio es "para salvar la creciente desconexión democrática, y está basado en la creencia de que no hay nada de malo en darle al Parlamento una combinación saludable de transparencia y participación pública si esto ayuda a arreglarlo."

Otras Herramientas para Iniciativas de Auditoría Social

Hay una serie de otros instrumentos y enfoques de auditoría social que se han ido desarrollando y aplicando en muchos países del mundo.¹⁷ Estos incluyen grupos focales, entrevistas (estructuradas, semi-estructuradas, informantes clave y en profundidad), encuestas de hogares y evaluaciones (Véase Recuadro 13).

Mientras que una sola herramienta no es adecuada para cada contexto, cada instrumento tiene sus ventajas y desventajas, y puede funcionar en algunos contextos más que en otros. Algunas iniciativas de auditoría social combinan enfoques y metodologías, y puede ser necesario adaptarlas a realidades y

¹⁷El PNUD ha clasificado una muestra de herramientas de acuerdo al enfoque de herramienta en *Fostering Social Accountability: From Principle to Practice: Nota Guia* (2010).

prácticas nacionales/locales. La elección de instrumentos también dependerá de los recursos (financieros y humanos), tiempo y habilidades disponibles.

Independientemente de cuál de estas herramientas o combinación de ellas se utilice, éstas deben proporcionar el ejercicio de auditoría social con credibilidad, y deben tener la capacidad de producir iniciativas que puedan servir como base para recomendaciones de políticas y soluciones. Cuando se trata de herramientas, lo que es más importante, es su potencial para producir importantes resultados operativos (por ejemplo, mejorar el rendimiento, introducir medidas correctivas).

La evidencia también sugiere que el impacto es mayor cuando los funcionarios de gobierno están dispuestos a colaborar y cooperar con auditores sociales, para mejorar el desempeño del gobierno e introducir reformas. Lo ideal sería que, en el contexto de un programa más amplio de gobernabilidad democrática, todas las herramientas, metodologías y enfoques se apliquen, junto a esfuerzos para desarrollar capacidades y promover un entorno propicio para una auditoría social.¹⁸

¹⁸ Vivek (2007), op. cit; De Ferranti, David et al (2006) *Enhancing Development through Better Use of Public Resources: How Independent Watchdog Groups Can Help*. Brookings Institution Policy Brief #157; USAID/Bolivia (2006). *Experiences and Lessons Learned from Citizen Participation and Social Audit Approaches in Bolivia*. La Paz: USAID/AAA Project/Casals and Associates Inc; and USAID/AAA Project (2006). *Social Auditing in Guatemala and Peru: Lessons Learned*. Washington D.C.: USAID/AAA Project/Casals and Associates Inc.

Recuadro 13: Otras Herramientas para Iniciativas de Auditoría Social

- **Encuestas de Prestación de Servicios:** Las Encuestas Cuantitativas de Prestación de Servicios se centran en proveedores de servicios públicos y en factores que pueden afectar la calidad de la prestación de servicios. En dichas encuestas, el centro de servicios de primera línea o proveedor de servicios, suele ser la principal unidad de análisis. Los datos son recolectados a través de entrevistas y registros del proveedor de servicios. Ellos pueden ayudar a documentar las características de los proveedores de servicios e identificar problemas con la prestación de servicios en términos de entrada, salida y calidad. Por lo tanto, estos ayudan a identificar las debilidades en el sistema, mediante la vinculación de datos cualitativos y cuantitativos recolectados de hogares, comunidad y a nivel de empleados del sector público. Estas encuestas integran las opiniones de los usuarios sobre los servicios, e involucra a las comunidades en la interpretación de los hallazgos. Como tales, estas pueden ser vistas como mecanismos de "voz."
- **Encuestas de Hogares para una Auditoría Social:** En Sudáfrica en el 2001, como parte de un Programa Provincial para mejorar la prestación de servicios públicos, CIETAfrica (una ONG internacional) llevó a cabo en el 2001, una auditoría social piloto abarcando a 1,000 hogares en la Provincia Norte de Sudáfrica. La auditoría cubrió las "necesidades sociales" de un conjunto de servicios: salud, bienestar, educación y deportes, arte y cultura. La auditoría recolectó información de los hogares en comunidades representativas acerca del uso de servicios por parte de ciudadanos, sus experiencias y percepciones con relación a la prestación de servicios en estos cuatro sectores, centrándose en la calidad de la prestación de servicios y en los esfuerzos para mejorar la misma. Auditorías sociales similares también se llevaron a cabo en Tanzania, Sudáfrica, Uganda, y Malí. Una auditoría social comunitaria de los servicios sociales también se realizó en dos estados de Nigeria, mientras que en Sudáfrica, en la provincia de Gauteng, el rol de la corrupción en el enjuiciamiento y condena de casos de violación, sienta las bases para un programa más amplio para prevenir la violencia sexual. Véase informe en <http://www.ciet.org/documents/2006223151558.pdf>
- **Monitorio Comunitario:** El *Integrity Watch Afghanistan* (IWA) fue creado en octubre del 2005 y se estableció como una organización de la sociedad civil independiente el 2006, cuyo objetivo es convertirse en un actor de referencia en relación con el entendimiento, análisis y actuación en materia de transparencia, rendición de cuentas y anti-corrupción. El Pilar de Monitoreo Comunitario del IWA promueve el control social (*social accountability*) mediante la movilización comunitaria y auditoría social. El programa trabaja con comunidades locales en cuatro provincias, Balkh, Herat, Nangahar y Parwan, y ayuda a miembros de la comunidad local a monitorear proyectos de reconstrucción para promover la eficiencia de contribuciones y de una construcción cualitativa. Alrededor de 200 proyectos serán monitoreados por comunidades locales hacia el final del 2011. El programa se inició el 2007 con 10 comunidades en el distrito de Jabal Seraj, la provincia de Parwan y se ha expandido a través de los años debido a su éxito en el empoderamiento de los ciudadanos a tomar un papel activo para promover la integridad y rendición de cuentas. La metodología es única e incluye a todos los interesados. Véase en: http://www.iwaweb.org/community_based_monitoring.html

ENFOQUE PASO-A-PASO PARA DISEÑAR Y LLEVAR A CABO AUDITORÍAS SOCIALES

VI. Enfoque Paso-a-Paso para Diseñar y Llevar a Cabo Auditorías Sociales

Lo ideal sería que cada paso del proceso de auditoría social contribuya a informar/involucrar a los ciudadanos, movilizando apoyo. La capacidad de los ciudadanos en comprometer a los gobiernos, es crucial para el éxito de iniciativas de auditoría social.

1. Inicio

1.1. Definir un Objetivo Claro: Los objetivos de auditorías sociales varían mucho, por ejemplo, pueden ser la calidad de los servicios de salud, el uso de recursos públicos dirigidos, las tasas de maestros que asisten a la escuela, el uso de cobros recolectados por una escuela, la calidad y/o la tasa de finalización de un proyecto de gobierno, o el cumplimiento de normativas legales. Lo importante es que los ciudadanos tengan una idea clara de qué es lo que están monitoreando, su relevancia, y quien, dentro del gobierno, es responsable del servicio, acción, programa o decisión que se está monitoreando. Es esencial tener un objetivo claro para definir un buen indicador de desempeño gubernamental y con el fin de generar información adecuada, que sirva tanto para informar a la comunidad como para proporcionar información a autoridades públicas acerca de acciones o programas de gobierno específicos.

1.2 Definir Qué Auditar: Uno de los primeros pasos para el diseño e implementación de actividades de auditoría social, es determinar **cuál** será el sujeto del ejercicio de auditoría social, y/o determinar el punto de entrada. El sujeto y/o punto de entrada puede ser de carácter específico o general y puede ser identificado a nivel local, provincial o nacional. Por ejemplo:

- **Políticas/Leyes/Programas/Planes**, tales como la inversión y/o desarrollo de planes, planes operativos anuales, programas contra la pobreza, el acceso a la información, procesos de adquisiciones, y cumplimiento de las convenciones internacionales.
- **Infraestructura y Obras Públicas**, como proyectos de electrificación en las calles, pavimentación de las mismas así como la construcción de carreteras y puentes.
- **Servicios Públicos** es otra área potencial con una serie de posibilidades, tales como el registro e impuestos de las propiedades, transporte público, servicios de basura y reciclaje, mercados públicos, servicios de agua y saneamiento, tribunales y servicios judiciales.
- **Temas Específicos de Políticas/Programas**, que son la base para el desarrollo humano, tales como salud, educación, vivienda y derechos humanos.

1.3 Establecer a la Persona/Organización Responsable de la Auditoría Social: Una vez que el punto de entrada se ha determinado, a continuación, se deben identificar a las partes

interesadas. Es decir, **quienes** van a ser los principales actores involucrados en el proceso, incluyendo a los beneficiarios, oficinas y funcionarios de gobierno, asesores técnicos y el grupo/comisión/comité que liderarían la auditoría social. Es aquí donde la formación y promoción de relaciones de colaboración entre la sociedad civil y el gobierno, y entre las OSC, es crucial.

1.4 Asegurar Financiamiento: los fondos para llevar a cabo la planificación y el proceso de auditoría debe obtenerse a través de agencias donantes, organizaciones internacionales o el Estado, siempre y cuando no existan conflictos de intereses.

2. Planificación

Una vez que el sujeto de la auditoría social/punto de entrada, ha sido seleccionado, las partes interesadas deben pasar a diseñar la estrategia y/o plan de acción para la implementación del ejercicio. En esta parte del proceso, el responder a **cómo** se conducirá e implementará el ejercicio, es un elemento clave. Este plan/estrategia debe guiar a todo el proceso y, como mínimo, debe delinear los objetivos, actividades, cronograma de tiempo, entidades y/o personas responsables, y las necesidades de financiamiento. Sería importante que en esta etapa no sólo se cuente con un presupuesto realista, sino también con un análisis del financiamiento y las posibles brechas, así como fuentes para llenar las mismas. Esta es también la etapa en la que las OSC pueden comprometer a donantes y otras fuentes internacionales o nacionales para financiamiento. La secuencia de pasos para implementar el proceso de auditoría social, tiene que estar bien articulada y ligada a la disponibilidad de recursos.

2.1 Selección de Estrategia/Metodología/Enfoque/Herramientas: En esta etapa, se debe llegar a un consenso en torno a una metodología y enfoque, incluyendo medios para recolectar datos y realizar evaluaciones de pre-factibilidad. En esta etapa se debe pensar en la comunidad beneficiaria para identificar claramente sus necesidades y administrar sus expectativas. Además, otro elemento importante en esta etapa del proceso es decidir quién específicamente (un equipo *ad hoc*, una ONG, un Comité y/o Comisión de Auditoría Social) será quien en realidad conduzca el ejercicio.

2.2 Identificando a partes interesadas, reconociendo puntos de entrada viables, y redactando un plan de acción: Una vez que se ha identificado y entendido el objetivo común, se necesita redactar un plan de acción, explicando cómo se llevara a cabo el monitoreo del desempeño de gobierno. Esto incluye, ¿cómo se coordinarán las diferentes actividades, quien será responsable de qué; qué tipo de información debe ser recolectada; qué agencias gubernamentales necesitan ser abordadas; y el plazo para completar la actividad.

2.3 Entendiendo el proceso de toma de decisiones de gobierno: Además de las cuestiones sustantivas incluidas en las políticas públicas que están siendo auditadas. Cuanto más compleja es en la materia a ser analizada y evaluada, más sofisticación técnica es requerida por parte de los grupos de auditoría social. Sin este entendimiento y la capacidad técnica, los ciudadanos

pueden hacer evaluaciones irrealistas acerca del desempeño del gobierno, puede sobrecargar al gobierno con solicitudes no compatibles ni viables, y pueden perder credibilidad, por lo tanto corriendo el riesgo de generar mayor frustración y cinismo acerca del gobierno.

2.4 Enfoques de Colaboración: Una vez que las partes interesadas han sido identificadas, y antes de diseñar una estrategia, es imprescindible la adopción de enfoques y prácticas de colaboración. Esto podría ayudar a generar voluntad política y compromisos, a pesar de que no es automático. Los esfuerzos de colaboración entre las OSC y el gobierno a menudo resultan en una mayor confianza mutua. Los ciudadanos también esperan que el gobierno trate a la sociedad civil como un socio. Estas expectativas y relaciones pueden ayudar a ampliar y sostener iniciativas de auditoría social en períodos y lugares en los que la voluntad política es débil. La idea es crear un ambiente de colaboración que permita a las partes interesadas diseñar una estrategia y alcanzar los objetivos del ejercicio, así como fortalecer sus capacidades individuales mediante el intercambio mutuo de herramientas, lecciones aprendidas y capacidades técnicas. Si bien el conocimiento convencional permite a las partes interesadas, que trabajan en áreas similares, a colaborar de manera natural, este no siempre es el caso. La evidencia sugiere que las partes interesadas, particularmente las OSC, a menudo se perciben más como competidores por financiamientos y por la atención de los donantes, que como socios.

2.5 Comprometiendo a las contrapartes del gobierno: Esta es otra actividad clave para solicitar su participación y aportaciones en relación con el plan/estrategia. Algunos de los procesos de auditoría social pueden ser complicados y requieren acceso a la información y fuentes de información dentro del gobierno. En algunos casos, particularmente cuando no existe una Ley de Acceso a la Información (FOI) y/o el marco normativo FOI es débil, la adquisición de información pública puede incluir acuerdos formales con instituciones gubernamentales.

3. Implementación

3.1 Llevar a cabo la Auditoría: El plan para el proceso de auditoría es implementado y la auditoría se lleva a cabo por la persona u organización seleccionada, que mejor garantice experiencia técnica y objetividad en todo el proceso.

3.2 Recolección y Análisis de la Información: La producción de información relevante y la construcción de evidencia creíble que servirá para que funcionarios públicos rindan cuentas por sus acciones, es un aspecto crítico de la auditoría social. Hay una serie de herramientas que pueden ser seleccionadas para recolectar y analizar datos para la auditoría social. Sin embargo, en general, todas estas apuntan a obtener datos/información “del lado de la oferta” (del gobierno y de proveedores de servicios) y datos/información del “lado de la demanda” (de usuarios de servicios gubernamentales, comunidades y ciudadanos). Por un lado, los auditores sociales deben tener acceso a la información por parte de funcionarios de gobierno e instituciones, y por otro lado, estos deben tener la capacidad de obtener y analizar

eficientemente así como de presentar la información. Cuando la información sobre políticas o actividades gubernamentales específicas no existe, las auditorías sociales necesitan desarrollar formas creativas para generar información útil, tales como encuestas, tarjetas de calificaciones, o incluso fuentes de información menos sofisticadas como el uso de cámaras para fotografiar las condiciones humillantes de las salas del hospital público en México, o crear reglas para medir el ancho de cemento utilizado para caminos locales en la República Dominicana.

A menudo, la información proporcionada por el gobierno no está siempre al día, y/o viene en un formato agregado y/o poco útil. Para que una auditoría social sea exitosa, esto puede implicar trabajar con especialistas capacitados en áreas tales como presupuestos, encuestas, y acceso a la información, quienes pueden ayudar a desagregar la información financiera y recolectar así como analizar los datos utilizando técnicas que garanticen la credibilidad y objetividad. A menudo en esta etapa, las partes interesadas, con una capacitación adecuada, pueden participar en la recolección de datos y en sistemas y servicios de pruebas. En cualquier caso, el objetivo es producir hallazgos significativos que puedan ser entendidos por todas las partes interesadas y puedan ser utilizados para enfocarse en una política/programa/servicio/asunto y proporcionar recomendaciones apropiadas. Del mismo modo, la evidencia muestra que cualquier enfoque metodológico que es desarrollado para llevar a cabo una auditoría social, debe ser fácilmente replicable por otras partes interesadas.

3.3 Difusión de Hallazgos e Información: Llevar la información y hallazgos a la esfera pública y generar un debate público en torno a ellos, son elementos clave para la mayoría de las iniciativas de auditoría social. Independientemente del tema, la información, análisis y hallazgos producidos en un ejercicio de auditoría social pueden ser una evidencia clave para crear conciencia, mejorar las iniciativas del sector público y/o construir apoyo para una reforma. La presentación y difusión de resultados y hallazgos, debe hacerse de la manera más constructiva. La definición de un plan viable de comunicación para difundir los hallazgos de la actividad, genera un mayor apoyo social, aumenta la concientización sobre un tema en particular que fue generada por la auditoría social, y aboga por una reforma. El plan de comunicación debe considerar quién es la audiencia adecuada, cuál es el medio de comunicación más adecuado, cómo los mensajes serán enviados, y quién tendrá la responsabilidad de responder a preocupaciones por parte del gobierno y/o ciudadanos. Por lo tanto, las estrategias de comunicación y mecanismos eficientes son aspectos esenciales en esta etapa. Estos pueden incluir la organización de conferencias de prensa, reuniones y eventos públicos así como el uso estratégico de formas de medios de comunicación modernas así como tradicionales. Un aspecto también esencial para una auditoría social, es el transmitir información relevante a los funcionarios de gobierno quienes están en condiciones de actuar al respecto (e, idealmente, interactuando directamente con aquellos que toman las decisiones continuamente).

Por otra parte, se debe pensar que el proceso de información y difusión es un diálogo para establecer alianzas de cooperación (ya sean formales o informales) entre autoridades gubernamentales y grupos de ciudadanos que llevan a cabo una auditoría social. Fuera de este proceso de diálogo, la voluntad política para el cambio, acción y seguimiento, si es que aun no está presente, puede comenzar a desarrollarse y/o fortalecerse. Como se mencionó anteriormente, las iniciativas de auditoría social no son un fin sino un medio para mejorar el desempeño de las políticas de gobernabilidad democrática, así como su impacto. Por lo tanto, la información y difusión del análisis y los hallazgos, es sólo el comienzo de un proceso, y no sólo debe informar a los ciudadanos sobre el estado de sus derechos y el impacto de las políticas sobre ellos, sino también este debe comprometer sus intereses y movilizarlos para construir coaliciones y alianzas con las diferentes partes interesadas. (Como los burócratas, medios de comunicación, parlamentos, el sector empresarial).

3.4 Considerando la Institucionalización y Sostenibilidad: Los mecanismos que llevan a la auditoría social a buen término, son los procesos básicos, tales como la forma de canalizar la participación y comprometer a legisladores, a realizar pasos más especializados, tales como un mapa técnico del sujeto del ejercicio de auditoría social. A menudo, existen necesidades técnicas adicionales, tal como el entendimiento de leyes pertinentes (FOI, Participación Ciudadana, Contratación, y Ordenanzas Municipales) para facilitar una auditoría social, y/o proveer capacitación sobre estas leyes a diferentes audiencias, tales como funcionarios públicos nacionales y burócratas, alcaldes, gobernadores, ONGs y OSC, y a medios de comunicación, por nombrar sólo algunos. Es evidente que al comprender los límites de aplicación y elasticidad de estas leyes, se pueden crear espacios para procesos de auditoría social con el fin de obtener y tener un mejor acceso a la información pública, reconociendo a comités de ciudadanos y creando guías para una mayor participación ciudadana.

En esta etapa es importante también hacer frente a la preocupación sobre sostenibilidad con el fin de crear resultados a largo plazo. De esta manera, se deben hacer planes para asegurar la sostenibilidad del proceso de auditoría social, más allá de la duración del ejercicio específico que se está planeado. Además, es importante en esta etapa, pensar en formas de obtener recursos adicionales con el fin de institucionalizar el proceso. La auditoría social, como cualquier otra iniciativa social, requiere de recursos financieros para entrenar y guiar a los participantes, llevar a cabo determinadas acciones, comunicar y difundir sus resultados, así como promover un cambio. Por lo tanto, si en última instancia, el ejercicio de auditoría social puede demostrar que ha mejorado los aspectos clave de la administración de recursos por parte del sector público, la eficiencia del gobierno y la ciudadanía democrática, este puede proporcionar evidencia suficiente para justificar el financiamiento adicional, incluso desde el sector público.

4. Cierre

4.1 Seguimiento: La interacción entre el gobierno y los ciudadanos en última instancia, promueve una gobernabilidad democrática más transparente y responsable. El hecho que los ciudadanos reporten los hallazgos del ejercicio de auditoría social, no garantiza por sí mismo transparencia ni rendición de cuentas, como mínimo, éste crea una oportunidad para poner de relieve demandas y necesidades, así como promover el diálogo, acuerdos, visiones compartidas para mejorar las políticas públicas y promover reformas. En última instancia, la clave para cualquier ejercicio de auditoría social es garantizar que los resultados del ejercicio de auditoría social se traduzcan en cambios sostenibles.

Figura 2: Paso a Paso Ilustrativo de una Auditoría Social



Fuente: Recopilado y resumido de una serie de Manuales y Guías que se han producido en todo el mundo, para ayudar a replicar las experiencias de auditoría social.

LECCIONES APRENDIDAS

VII. Lecciones Aprendidas

La llegada de la gobernabilidad democrática en muchos países alrededor del mundo, durante las últimas dos décadas, ha abierto y ampliado las oportunidades para las OSC y los ciudadanos afines a participar activamente en los procesos de formulación de políticas, monitoreo y seguimiento del desempeño de gobierno y en exigir rendición de cuentas. Se ha producido un aumento considerable, tanto en el número de las OSC como en el ámbito de sus actividades. Estas organizaciones juegan un papel cada vez más influyente en el establecimiento e implementación de agendas de políticas públicas en todo el mundo. Muchas OSC han estado a la vanguardia de la promoción de principios y políticas de transparencia y rendición de cuentas. Mientras tanto, los ciudadanos han estado pidiendo interactuar directamente con funcionarios electos y sus oficinas, con el fin de influir en las políticas públicas y proporcionar retroalimentación sobre el impacto o resultados de los programas y acciones gubernamentales.

Idealmente, las iniciativas de auditoría social deberían ayudar en generar una mayor comunicación entre el gobierno y la sociedad civil y mejorar el desempeño, rendición de cuentas y la legitimidad de gobiernos elegidos democráticamente. Como se analiza en este documento, las iniciativas de auditoría social pueden convertirse en un medio estratégico para garantizar la utilización eficiente de recursos públicos, cumplir con metas de desarrollo, evitando el desperdicio de recursos públicos y/o prácticas corruptas. La auditoría social también se convierte en un medio para generar nueva información, así como producir indicadores valiosos acerca del desempeño del gobierno, y puede contribuir a clarificar políticas complejas y engorrosas o cuestiones políticas. Como un mecanismo de supervisión, las iniciativas de auditoría social fortalecen y/o crean nuevos mecanismos verticales eficaces de rendición de cuentas vertical, y pueden contribuir a reforzar otros mecanismos de supervisión. Esto se traduce en una mejor administración, mejor prestación de servicios públicos y mayor eficiencia de desarrollo.

También es importante reconocer que la evolución de la mayoría de las iniciativas de auditoría social, no ha sido un proceso sistemático y/o monolítico. Aunque algunas iniciativas de auditoría social han seguido un camino más institucionalizado, la mayoría han aprovechado ventanas de oportunidades en respuesta a situaciones específicas. Sin embargo, se pueden extraer algunas lecciones generales de la experiencia práctica. Estas son las siguientes:

Facilitando el Ambiente Político y Voluntad Política:¹⁹ Las iniciativas sociales de auditoría son más factibles y tienen más probabilidades de éxito, cuando existe un entorno político. Es decir, cuando el régimen político es democrático y cuando existen elecciones justas y competitivas, donde los derechos civiles y políticos están garantizados (incluido el acceso a la información y libertad de expresión, asociación y asamblea), y donde existe una cultura de rendición de cuentas y transparencia política. Por otra parte, la voluntad política por parte de autoridades gubernamentales, a nivel nacional, local y/o

¹⁹Voluntad política se refiere al intento creíble y demostrado de actores políticos (líderes elegidos o nombrado, quienes toman las decisiones) para hacer frente a causas percibidas o efectos por la falta de rendición de cuentas y transparencia.

regional, para comunicarse con la sociedad civil, permitir que los ciudadanos proporcionen una retroalimentación con relación a su desempeño en el cargo y responder a las preocupaciones de los ciudadanos, resulta fundamental para maximizar el potencial de las iniciativas de auditoría social.

Acceso de los Ciudadanos a la Información Pública: La disponibilidad y confiabilidad de documentos y datos públicos, son esenciales para las iniciativas de auditoría social. En muchos casos, los esfuerzos iniciales de una auditoría social pueden centrarse en asegurar la libertad de información legislativa, haciendo frente a la falta de voluntad política para revelar y/o fortalecer la capacidad técnica de las instituciones públicas para administrar y facilitar el acceso a la información pública.

Los Medios de Comunicación juegan un Papel Fundamental en las Actividades de Contraloría Social: Los medios de comunicación, incluyendo los medios sociales, desempeñan un papel fundamental en promover las actividades de auditoría y control social. Una iniciativa de auditoría social que produce información debe trabajar activamente con los medios de comunicación, con el fin de mantener a los ciudadanos informados y construir la voluntad de participar en los procesos de gobierno que afectan sus vidas. Un elemento común de casi todas las iniciativas exitosas de control social, es el uso estratégico de ambas formas de medios de comunicación, las tradicionales y modernas, con el fin de crear conciencia en torno a temas de interés público, difundir hallazgos y crear una plataforma para el debate público. A nivel local, los medios de comunicación (en particular estaciones de radios privadas y comunitarias) constituyen un importante medio por el cual los ciudadanos pueden expresar sus opiniones y discutir temas de interés público. La medida en que los medios de comunicación sean independientes y que la propiedad de los mismos sea pluralista (frente a aquellas que se concentran en pocas manos) son factores importantes que pueden contribuir a garantizar la rendición de cuentas y transparencia. Existen también varios ejemplos del impacto social positivo que los medios de comunicación pueden tener sobre la capacidad de la población para monitorear el desempeño de las administraciones públicas (véase Recuadro 12).

Formación de Coaliciones: El elemento más importante y desafiante de una auditoría social, es el ser capaz de obtener una respuesta de funcionarios públicos y lograr políticas reales, programas o cambio de servicios. Para ello, es necesario contar con una coalición fuerte y capaz de no sólo negociar el cambio, sino también de hacer seguimiento y monitorear. Tal acción colectiva puede definirse como una alianza consciente, libremente organizada, activa y duradera de líderes, organizaciones y ciudadanos que comparten objetivos comunes con relación a una mayor rendición de cuentas y transparencia así como a evitar prácticas corruptas. Las coaliciones se unen a los participantes en un esfuerzo multifacético para promover la reforma, reconociendo, premiando y profundizando la voluntad política, mientras se fortalece a la propia sociedad civil.

Capacidad de la Administración Pública para Responder a Demandas del Ciudadano: El éxito de las actividades de auditoría social también depende de la capacidad y eficiencia del aparato del sector público para responder no sólo a demandas de los ciudadanos, sino también a los desafíos de rendición de cuentas y transparencia. No tiene mucho sentido llevar a cabo un ejercicio de auditoría social donde

las instituciones públicas sean débiles e ineficientes. Un indicador clave de la capacidad del sector público, lo que podría determinar el éxito y/o el impacto de las actividades de auditoría social, es la capacidad del gobierno para producir documentos, reportes y datos. También, es igualmente necesario mejorar la capacidad técnica del gobierno para cualquier esfuerzo dirigido a donantes con el fin de apoyar las actividades de auditoría social.

Asegurando Diálogo y Colaboración entre el Gobierno y Organizaciones de la Sociedad Civil: El éxito de las actividades de auditoría social, depende finalmente, de alguna forma de interacción/alianza y/o colaboración efectiva entre la sociedad civil y el gobierno. Una acción unilateral del estado, puede culminar en manipulación, mientras que la acción unilateral de la sociedad civil podría terminar en represión y violencia. Se deben encontrar sinergias para fomentar la interconexión e interacción.

Sostenibilidad: Las actividades de auditoría social pueden ser más eficientes cuando se las combinan con mecanismos internos de rendición de cuentas en entidades del sector público. Últimamente, las OSC han estado creando alianzas con Instituciones Supremas de Auditoría, no sólo para generar esfuerzos de colaboración, sino también para identificar brechas y deficiencias institucionales y desarrollar una agenda de reformas. A menudo, las iniciativas de auditoría social identifican la necesidad de cambiar el comportamiento y las actitudes del personal, los incentivos y sanciones de una organización en particular, su estilo de administración o los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, estas pueden ir más allá, y también desempeñar un papel catalizador, asegurándose que estos cambios ocurran, comprometiendo al personal, manejando comités de transparencia para la toma de decisiones del gobierno local y/o introduciendo grupos sociales de monitoreo para evaluar el desempeño de programas y políticas nacionales. Se debe prestar especial atención a los resultados de seguimiento mientras se implementa la auditoría social, y comunicar continuamente los progresos a las partes interesadas directas y el público.

IMPLICACIONES

PROGRAMÁTICAS Y PUNTOS

DE ENTRADA POTENCIALES

VIII. Implicaciones Programáticas y Puntos de Entrada Potenciales

Como se mencionó anteriormente, la auditoría social es un enfoque transversal que complementa a la mayoría de otras actividades de desarrollo. Estos enfoques, metodologías, herramientas y actividades, sirven para ampliar las iniciativas de la sociedad civil en prácticamente todos los temas, y en particular a aquellos relacionados con educación, salud, género, reducción de la pobreza, y prestación de servicios, así como otras áreas clave como el medio ambiente y el financiamiento de campañas políticas. En consecuencia, cualquier estrategia de programas para una auditoría social, debe ser integral, que abarque e implique un compromiso a largo plazo. En algunos países, la sociedad civil ha comenzado a asociarse con políticos y burócratas en la formulación de políticas gubernamentales. En otros, todavía hay intentos incipientes para fomentar la participación de la sociedad civil y un gobierno abierto. En algunos países, la tendencia hacia la descentralización obliga a la participación ciudadana y desarrolla nuevos mecanismos de consulta, diálogo, supervisión y monitoreo a nivel local. Mientras que en otros, la formulación centralizada de políticas públicas sigue siendo la norma. Cualquier apoyo de donantes a las actividades de auditoría social debe tomar en cuenta estas tendencias generales y específicas del contexto nacional. Los esfuerzos deben orientarse a construir la capacidad, tanto en el gobierno como en la sociedad civil.

Esta Guía Práctica presenta, a continuación, recomendaciones programáticas y puntos de entrada potenciales en cuatro áreas clave, para promover y apoyar la auditoría social. Estas recomendaciones están dirigidas al PNUD, otras agencias de las Naciones Unidas, la sociedad civil, gobiernos nacionales y locales, y donantes. El menú de actividades estratégicas que se presenta a continuación, puede ser considerado en forma individual o en grupos estratégicos, y por supuesto, esta no es una lista exhaustiva, sino más bien ilustrativa. La selección de cualquier actividad o grupo de actividades supone la inclusión de una agenda de diálogo de políticas sólida y una coordinación estrecha de los donantes. Si bien se debería dar un mayor énfasis en construir la capacidad de la sociedad civil para exigir una mayor rendición de cuentas del gobierno, se deben considerar otras opciones programáticas. El seleccionar la opción más adecuada podría depender de dos factores: el primero depende de la voluntad política del gobierno, y el segundo, de los recursos presupuestarios disponibles. Obviamente, un presupuesto más pequeño limitara aquellas opciones que sean más probables a producir mejores resultados.

1. Construyendo y Fortaleciendo la Voluntad Política y los Factores que la Facilitan

La voluntad política de legisladores (diseñadores de políticas) es el elemento más vital en el éxito de cualquier esfuerzo de auditoría social. Por lo tanto, es esencial buscar ventanas de oportunidad. Si los legisladores (diseñadores de políticas) demuestran un deseo genuino de promover la rendición de cuentas y transparencia, entonces es importante proporcionarles ayuda y muestras de apoyo que pueden ser catalizadores esenciales para el éxito definitivo de cualquier iniciativa sobre este asunto. La voluntad política es esencial para que la participación ciudadana sea más efectiva. Si la voluntad política

no existe, esta debe ser desarrollada eventualmente a través de consultas, diálogo, mandato legislativo y presión de donantes y ciudadanos.

Actividades Potenciales:

- *Aumentar Presión para el Cumplimiento de Promesas Electorales, y si es pertinente, una Estrategia de Anti-Corrupción/Transparencia:* Las OSC pueden llevar a cabo un programa intensivo de concientización pública para fortalecer el compromiso del gobierno para cumplir con las promesas de su campaña política, plataforma de campaña anti-corrupción y/o estrategias anti-corrupción.
- *Presionar a los gobiernos para que incluyan planes anti-corrupción en sus plataformas:* Si un gobierno no tiene una estrategia de anti-corrupción y transparencia en curso, las OSC pueden presionar al gobierno a crear una nueva y, como mínimo, cumplir con las convenciones internacionales y/o regionales de lucha contra la corrupción. (por ejemplo, UNCAC).
- *Utilizar los medios de comunicación sociales para presionar al gobierno a mejorar la transparencia y rendición de cuentas:* Las iniciativas individuales y colectivas pueden ser propagadas a través de los medios de comunicación social a fin de ampliar la participación ciudadana y aumentar la demanda de transparencia y rendición de cuentas.
- *Concientización de los Problemas:* El uso de coaliciones de OSC, y si es posible, en colaboración con una de las organizaciones empresariales, llevar a cabo una evaluación inicial de un problema de política/programa/servicio, cuyos resultados se utilizarán como instrumento de promoción y en esfuerzos de educación pública. Una evaluación y el programa respectivo de concientización pública, son elementos clave en una estrategia *de abajo hacia arriba* para construir y mantener la voluntad política del gobierno para apoyar actividades de auditoría social.

2. Asistencia Técnica para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil y Mecanismos de Auditoría Social

Prestar asistencia técnica específica a las OSC que ya están participando en actividades de auditoría social, y/o aquellos que iniciaran actividades de auditoría social. Estas áreas pueden incluir capacitación en tener acceso a la información, mejor comprensión de herramientas financieras, preparando manuales, acciones para la formación de coaliciones, campaña de difusión pública y relaciones con los medios de comunicación, facilitando redes electrónicas y personales para el intercambio de información. El objetivo general de estas actividades es incrementar la demanda pública de rendición de cuentas y transparencia.

Actividades Potenciales:

- *Mejorar la Capacidad para Recolectar y Analizar Información Pública:* Proporcionar asistencia técnica a las OSC y coaliciones de OSC, para fortalecer las metodologías y enfoques utilizados en la recolección y análisis de información.
- *Crear/Fortalecer la Capacidad de Diseñar e Implementar Actividades de Auditoría Social:* Capacitar a las OSC a analizar presupuestos, hacer seguimiento de los gastos en sectores clave (educación, salud y defensa) y otras técnicas de auditoría social.
- *Reporte Investigativo:* Fortalecer el periodismo y redacción investigativa y habilidades para reportar sobre temas de transparencia.
- *Capacidad de Entrenamiento Especializado para Periodistas:* Reforzar la capacidad profesional e institucional de los medios de comunicación y fortalecer las asociaciones de periodistas. Algunas actividades de capacitación ilustrativas podrían ser: auto-evaluación de control y ética, así como explorar la aplicación de mecanismos tales como defensorías del pueblo y observatorios de medios de comunicación para promover el análisis, debate y auto-regulación, los OSC/portavoces de medios de comunicación; y habilidades comunicacionales.
- *Coalición/Capacitación de Colaboración para las OSC y medios de comunicación:* Mejorar la comunicación y trabajo de colaboración entre el sector de medios y la sociedad civil para aumentar la promoción, iniciativas de vigilancia y supervisión. Algunas de actividades de capacitación ilustrativas pueden ser: estrategias para ampliar coaliciones/redes fuera de las capitales en el interior del país; e involucrar al sistema regional de periodistas (América Latina, Europa, Asia y África) para encontrar actividades de colaboración, especialmente en lo relacionado a temas sobre la libertad de expresión.
- *Actividades de las OSC/ Medios de Comunicación y Desarrollo de Capacidades en el Acceso a la Información:* Cuando existen leyes, centrarse en monitorear la implementación, donde no existe, centrarse en demandas para adoptar una ley de libertad de información.
- *Fomentar iniciativas individuales o colectivas para utilizar a medios de comunicación sociales con el fin de mejorar la transparencia y rendición de cuentas.* Para apoyar iniciativas donde, por ejemplo, plataformas interactivas basadas en internet están vinculadas a tecnologías de telefonía móvil, con el fin de incentivar a los ciudadanos a denunciar abusos, corrupción, mala administración y falta de servicios, etc. Desarrollar capacidad para administrar dicha plataforma y los datos generados para reportar y asociar casos y tendencias de manera exitosa.
- *Proporcionar guía sobre la integración de medios sociales en la comunicación.* Los medios sociales son una herramienta muy efectiva para abastecer ("sourcecrowding") y dar voz a los ciudadanos.

- *Programa de Donaciones de la Sociedad Civil:* Apoyar financieramente a actividades de auditoría social y anti-corrupción específicas a las OSC, de acuerdo con un mecanismo de selección preestablecido. Los beneficiarios pueden incluir a ONGs, universidades y centros de investigación. Las áreas de concentración incluyeron: mayor supervisión del proceso presupuestario, cumplimiento financiero de partidos políticos con Convenios Anti-Corrupción, monitoreando y demandando acceso a la información, adquisiciones y evaluaciones.
- *Capacidad Institucional y Formación de Coaliciones para las OSC:* Las actividades se centrarán en el desarrollo de capacidades, creación de coaliciones y sostenibilidad. Otras actividades pueden incluir diálogos legales, reglamentarios y sobre políticas para proteger y permitir el crecimiento y fortalecimiento de la vida asociativa. Las actividades de las coaliciones/redes estarán de acuerdo a líneas temáticas, demográficas y/o líneas geográficas. Identificar organizaciones que tienen un gran potencial de sostenibilidad más allá de la asistencia y apoyo brindado proporcionado por el Programa.
- *Capacitación para las Coaliciones de OSC en la Resolución de Conflictos, Comunicación, Negociación y Facilitación:* Las Coaliciones de OSC enfrentan muchas decisiones: ¿Cuáles son los problemas más urgentes? ¿Cómo ellos priorizan los asuntos? ¿Cuál será el rol de cada miembro? ¿Cómo ellos miden los resultados? Además, hay decisiones con implicaciones políticas: ¿Con quién dentro del gobierno, estos interactuaran? ¿Qué ministerio o sector ellos monitorearan y/o investigaran? ¿Qué información publicaran y cómo? Para resolver esto y seguir adelante con el desarrollo de coaliciones, las OSC deben contar con capacitación sobre promoción, negociación y resolución de conflictos.
- *Asociaciones Profesionales:* Identificar oportunidades para colaborar con asociaciones profesionales (abogados, banqueros, auditores, empresas, cámaras de comercio, profesores y sindicatos).
- *Diálogo sobre Políticas:* Fomentar el diálogo entre la sociedad civil, sector empresarial y asociaciones profesionales en torno a temas de rendición de cuentas y transparencia, tales como la libertad de información, finanzas de partidos políticos, y convenciones anti-corrupción.
- *Capacitación Especializada de Anti-corrupción:* Dirigido a la sociedad civil y medios de comunicación a nivel local y nacional, sobre temas como la ética, conflicto de intereses, transparencia, rendición de cuentas, cabildeo y técnicas de auditoría social. Asimismo, capacitación sobre herramientas de anti-corrupción, diversos temas de anti-corrupción especializados, tales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (como monitorear y reportar el cumplimiento), liderazgo para la transparencia, financiamiento de partidos políticos, análisis del presupuesto, como utilizar (o demandar el pasaje) la ley de

acceso a la información pública (incluyendo el monitorear su uso y solicitar información pública), gobernanza municipal, y cómo monitorear y reportar el trabajo de entidades de control (contraloría general, legislación, fiscal general).

- *Campañas de Concientización Dirigidas a las Partes Interesadas y el Público:* En cuanto al alcance de formas, causas y consecuencias adversas de las prácticas corruptas y la falta de rendición de cuentas y transparencia dentro de sectores específicos e instituciones clave, así como los beneficios de las reformas y oportunidades para el cambio. El énfasis en las campañas debe estar en la promoción de la integridad y otros valores positivos.
- *Participación de las Partes Interesadas Clave y el Público:* Las áreas clave podrían ser el desarrollo, promoción y monitorear agenda de reformas sectoriales e institucionales.
- *Centros de Investigación (Think Tanks), Institutos de Políticas y Universidades:* Producir investigación de alta calidad sobre los patrones y costos de prácticas corruptas dentro de sectores e instituciones específicas, incluyendo el análisis de vulnerabilidades/riesgos que permiten impresionante corrupción política y administrativa, evaluación comparativa de rendimiento sectorial y desempeño institucional en base a estándares internacional y buenas prácticas.
- Guías para Empresas y Ciudadanos en Idioma Simple y simplificado guías de idiomas para empresas y ciudadanos: con respecto a las normas legales y fiscales de los derechos, licencias, registros, las costumbres, y la contratación pública, entre otros.

3. Asistencia Técnica para Países Anfitriones para Fortalecer el Entorno Propicio para

Actividades de Auditoría Social

No importa cuanta voluntad política exista o apoyo para las OSC, los procesos y actividades de auditoría social tendrán un impacto mínimo a menos que exista información pública fiable y creíble que este considerablemente accesible. Asimismo, resulta estratégico el ayudar a países anfitriones (en todos los niveles) a simplificar los mecanismos de participación ciudadana y auditoría social. El objetivo principal de esta opción programática es identificar a aquellas instituciones que son las más adecuadas y mejor equipadas para dar la bienvenida a la participación de la sociedad civil, garantizando la transparencia y rendición de cuentas y proporcionándoles asistencia técnica selectiva y dirigida.

Actividades Potenciales:

- *Evaluar y fortalecer la Rendición de Cuentas Horizontal:* Apoyar a las instituciones públicas meta a mejorar el “control y equilibrio de poderes” (control interno y externo, monitoreo y auditorías).

- *Evaluar y Fortalecer la Rendición de Cuentas Vertical:* Apoyar a las OSC y coaliciones OSC con la capacidad de influir y monitorear el ejercicio de poder encomendado por las instituciones de gobierno y personal. Apoyar mayor concientización e iniciativas de promoción dirigidas a áreas problemáticas específicas, vulnerabilidades y problemas de integridad.
- *Desarrollar la capacidad judicial y legislativa* para controlar y equilibrar “poderes ministeriales” y otras agencias del poder ejecutivo.
- *Leyes de Acceso a la Información y Mecanismos.* Apoyar proyectos pilotos para garantizar la implementación efectiva, en caso de existir leyes de derecho.
- *Fortalecer la Demanda Pública por Rendición de Cuentas así como la Concientización del Funcionario:* Enfatizar el deber de las instituciones y funcionarios de gobierno para rendir cuentas a las partes interesadas. Esto incluye rendir cuentas por la recolección y uso de fondos públicos, adjudicación de contratos públicos, administración y distribución de bienes públicos, prestación de servicios, cumplimiento con marcos legales formales y normas que definan su misión y rijan sus operaciones, adhiriéndose a estándares aplicables de conducta ética.
- *Plan de Anti-Corrupción:* Apoyar a gobiernos recién elegidos que hicieron campaña contra la corrupción, en la elaboración de un Plan, y si el Plan ya está listo, apoyar la implementación e implementación del mismo. Es vital tener dicho plan listo una vez que la voluntad política esté presente para actuar.
- *Capacidad de Investigación:* Reforzar la capacidad investigativa de anti-corrupción de gobierno en todas las entidades de control, utilizando técnicas forenses de auditoría. Prestar asistencia técnica y material a cualquier unidad especializada de investigación pertinente, particularmente para producir información pública y estadísticas.
- *Sistema de Quejas:* Muchos ciudadanos y denunciantes del gobierno potenciales, temen las consecuencias de denunciar irregularidades y/o prácticas corruptas. Proporcionar asistencia técnica para establecer un lugar creíble y seguro para las quejas, así como medios para hacer seguimiento de los casos de denuncias, sentencias judiciales y la imposición de un castigo.
- *Diseñar Estrategias TIC para Comunicarse con los Ciudadanos:* El diálogo con los ciudadanos sobre la prestación de servicios y experiencias de mala administración, corrupción, etc., puede desarrollarse a través de innovaciones TIC. Proporcionar asistencia técnica y buenas prácticas sobre cómo mejorar la rendición de cuentas a través de las TIC.
- *Índice de Integridad/Transparencia Para Oficinas Individuales de Gobierno:* El uso de modelos y prácticas existentes, establece un índice para medir la integridad/transparencia de instituciones gubernamentales individuales. Este índice calificará a ministerios y agencias de acuerdo a la calidad y disponibilidad de información que estos hagan disponibles e indicadores respectivos.

La existencia de este índice motivará a mejorar la disponibilidad y calidad de la información proveniente de entidades gubernamentales. Este también proporcionará un punto de referencia que puede ser utilizado para prestar mayor atención a los esfuerzos de rendición de cuentas y transparencia, y para hacer seguimiento del progreso. Los índices creíblemente compilados y ampliamente difundidos, aumentarán la conciencia pública, que es esencial para el fortalecimiento y sostenibilidad de la voluntad política de anti-corrupción.

- *Índice de Rendimiento del Servicio:* Este índice calificará y clasificará a los servicios del gobierno en una variedad de escalas, incluyendo cobertura, calidad y satisfacción del ciudadano. Las agencias de gobierno estarán motivadas (es decir, tendrán el incentivo) para competir, evitando estar clasificados como últimos en este índice.
- *Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAFs):* Fortalecer a los SIAFs a nivel nacional y local, particularmente su capacidad para producir datos sobre el presupuesto, gastos, proyecciones y otras estadísticas similares. Además, proporcionar apoyo para difundir datos de los SIAFs, en un formato fácil de entender y usar, que esté accesible a las OSC y medios de comunicación.
- *Desarrollar Sistemas de Información en todo el Gobierno para Apoyar Controles Internos:* Esto ayudará a dar seguimiento y evaluar el desempeño financiero y administrativo de funcionarios e instituciones públicas.
- *Desarrollar y Ayudar a Implementar un Sistema de Monitoreo sobre el Cumplimiento de Controles Internos:* La asistencia fortalecerá las oficinas ministeriales encargadas de supervisar el cumplimiento de control interno. También se incluirá la elaboración de estándares de gobierno complementarios, con relación a códigos de ética, planes estratégicos e indicadores de desempeño.
- *Desarrollo e Implementación de una Ley de Libertad de Información:* Esta actividad apoyará esfuerzos que están en curso para el desarrollo y el apoyo de una ley buena y adecuada.
- *Foro Anti-corrupción/Rendición de Cuentas de Altos Funcionarios de Gobierno y Gerentes:* Este foro se reunirá periódicamente y ofrecerá a los gerentes la oportunidad de compartir información, opiniones, preocupaciones, metodologías y buenas prácticas para controlar la corrupción. Asimismo, éste establecerá una red para una mejor colaboración potencial y servirá como un canal para una posible asistencia técnica.
- *Asistencia Técnica sobre Auditoría Social Dirigida Específicamente a Gobiernos Locales:* Teniendo en cuenta la tendencia hacia una mayor descentralización en la mayoría de los países, y el hecho de que las tendencias y preferencias son diversas, se deberían considerar opciones programáticas específicas y personalizadas para los gobiernos sub-nacionales y municipales, con el fin de apoyar en la capacitación y desarrollo de capacidades que se requieren para llevar a

cabo actividades eficaces de participación ciudadana, auditoría social, planificación estratégica y presupuesto. La financiación puede provenir inicialmente de donantes, pero en última instancia, esto debe ser institucionalizado en los presupuestos de gobierno nacional o local, o dentro de las mismas organizaciones de la sociedad civil.

- *Evaluaciones Periódicas de Riesgo*

EN RESUMEN

IX. En Resumen

Esta Guía Práctica no ofrece una "fórmula mágica" de cómo llevar a cabo auditorías sociales. Más bien, ésta ofrece ideas, contribuciones y ejemplos para administrar y navegar procesos de auditoría social. Existen suficientes experiencias, modelos y lecciones aprendidas, pero el éxito de las auditorías sociales siempre dependerá del contexto, la voluntad política y habilidades de las partes interesadas involucradas. Por lo tanto, el desarrollo de capacidades es un componente crucial en los procesos de auditoría social. El proceso de auditoría social, en términos de qué es auditoría, cómo ésta se inicia, cómo se lleva a cabo y realiza su seguimiento, siendo que su impacto depende en gran medida de una serie de factores y actores. El elemento clave en las auditorías sociales es el diálogo de políticas que se establece entre ciudadanos y los encargados de tomar decisiones, ya sea por el seguimiento de gastos presupuestarios, organizando audiencias para el diseño participativo de políticas o conduciendo encuestas sobre el impacto de políticas.

Sin embargo, como se mostró en secciones anteriores, existen pocas condiciones clave para una auditoría social efectiva. La voluntad política y capacidad de respuesta de administraciones públicas, son cruciales, y la confianza que se construye en la interacción entre las partes interesadas, es el adherente que garantizará la sostenibilidad. Contar con un marco normativo adecuado que garantice el derecho a la información pública, la participación ciudadana, rendición de cuentas y la transparencia, también es un requisito clave de la auditoría social. Es necesario construir voluntad política, mediante el uso de los medios de comunicación y/o sociales, y concientizando sobre el desempeño de la gobernabilidad democrática. La Guía ha proporcionado muestras y referencias de cómo esto puede hacerse, así como las herramientas que se pueden utilizar.

Se deben tomar en cuenta los contextos nacionales específicos en la fase inicial, pero también durante la implementación. Representantes de gobierno y ciudadanos deberán definir conjuntamente los objetivos y resultados esperados de las auditorías sociales. Un punto de partida común será indispensable a lo largo del proceso, y para sentar las bases para un resultado exitoso.

El intercambio de experiencias y buenas prácticas darán contribuciones vitales para el proceso. Existen ejemplos de cómo la sociedad civil dentro de un país se ha unido para desarrollar auditorías sociales, desarrollar capacidades y compartir experiencias.²⁰ Esto también se debe hacer a nivel transnacional e incluso globalmente. En este sentido, las agencias donantes pueden desempeñar un papel importante no solo en el desarrollo de capacidades, sino también en la conexión de iniciativas y una red apoyo. A pesar de que las herramientas de auditoría social deben ser seleccionadas y desarrolladas de acuerdo a los contextos nacionales, el objetivo de mejorar la rendición de cuentas es global, y en el interés de todas las sociedades que opten por tener sistemas de gobierno que sean democráticos.

²⁰ Por ejemplo, en Honduras, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y las municipalidades crearon la Red de Auditoría Social. <http://www.redauditoriasocial.org/>

ANEXOS



Anexos

Anexo 1: ¿Cuándo se Puede Realizar una Auditoría Social? Algunos Ejemplos

Una auditoría Social puede realizarse en todas las etapas del ciclo presupuestario y de políticas públicas. Es decir, en las etapas de diseño, deliberación, implementación y seguimiento. Una auditoría social es relevante para todas estas, y se pueden utilizar una variedad de herramientas en cada una de las etapas. Por ejemplo: presupuestos participativos, seguimiento del gasto público; monitoreo ciudadano y evaluación de la prestación de servicios públicos; elecciones y monitoreo legislativo; planificación estratégica; y participación en comisiones y audiencias públicas, consejos consultivos de ciudadanos y comités de supervisión. Obras públicas, educación y salud pública son algunas de las áreas donde los ciudadanos exigen al sector público que rindan cuentas por sus acciones.

Las actividades de auditoría social pueden llevarse a cabo a nivel local, estatal/provincial y/o nacional. Los ciudadanos pueden reunirse en pequeños pueblos y municipios, tales como en Sabana Grande, Honduras para trabajar conjuntamente autoridades locales en el monitoreo de gastos presupuestarios. Desde el 2003, la Comisión de Transparencia de Sabana Grande, ha estado llevando a cabo una serie de actividades de supervisión y monitoreo que se están conduciendo con la plena cooperación de autoridades municipales.

Además, en las zonas rurales de Rajasthan, el estado más grande de la India, una organización llamada *Mazdoor Kisan Shakti Sangathan* (MKSS) se ha convertido, en poco más de una década, en uno de los movimientos de auditoría social más potentes de la India. La organización es la unión de campesinos y trabajadores, y ha demostrado con éxito el poder de la información como una herramienta efectiva para que los ciudadanos puedan participar en la gobernanza. El MKSS utiliza foros innovadores llamados audiencias públicas, para facilitar un debate estructurado y debates enfocados entre los residentes sobre los gastos del gobierno de los fondos de desarrollo públicos en sus comunidades. Las audiencias públicas patrocinadas por MKSS han tenido un impacto significativo en limitar la corrupción en proyectos de obras públicas en la zona rural de Rajasthan. El éxito de las auditorías sociales de MKSS han incluso influenciado al estado de gobierno de Rajasthan para que introduzca aspectos de auditoría social en los procesos de gobernabilidad local. Actualmente, el gobierno estatal requiere que se lleve a cabo, anualmente, una auditoría social en cada pueblo; como parte de este proceso, todos los residentes del pueblo deben tener la oportunidad de votar sobre una resolución, verificando que los proyectos en sus pueblos hayan sido finalizados exitosamente.

A nivel nacional, además de ayudar a monitorear las políticas públicas y presupuestos, una auditoría social también puede ayudar a monitorear el cumplimiento de convenciones de anti-corrupción regionales e internacionales. La Convención Interamericana contra la Corrupción (IACC) adoptada en 1996 fue la primera en reconocer el papel de la sociedad civil y alienta de manera explícita las actividades de auditoría social. Los informes presentados por las OSC en el cumplimiento de la IACC, están siendo considerados durante el proceso de evaluación de cumplimiento, junto con el informe

oficial emitido por el gobierno. La Convención de la Unión Africana sobre Prevención y Lucha contra la Corrupción, aprobada en el 2003, también pidió el establecimiento de la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción. Por otra parte, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que entró en vigor el año 2005 específicamente, favorece la supervisión de la sociedad civil y su participación.

Las auditorías sociales también pueden utilizarse en grandes ciudades como Porto Alegre, Brasil, una ciudad de más de un millón de habitantes, que ha producido un modelo de presupuesto participativo. Otro ejemplo es la Tarjeta de Calificación del Ciudadano (TCC) en la ciudad de Bangalore, India con una población estimada de 5,5 millones de habitantes. Del mismo modo, en Medellín, Colombia, una ciudad de aproximadamente tres millones de habitantes, los ciudadanos se reunieron con autoridades de la ciudad para definir un plan de desarrollo de 15 años. Después de completar el plan, un grupo de organizaciones de la sociedad civil y entidades del sector privado crearon la *Veeduría al Plan de Desarrollo de la Ciudad de Medellín* (Ciudadanos Supervisores del Plan de Desarrollo). Cada una de las organizaciones miembro presta personal y contrata consultores, según sea necesario, para monitorear, analizar y evaluar el cumplimiento de la Ciudad con relación al Plan de Desarrollo. Demandando acceso a documentos y funcionarios públicos, la *Veeduría* hace seguimiento de la asignación y utilización de fondos para sectores clave y los compara con los especificados en el Plan. Las declaraciones públicas resumen las discrepancias. En el proceso, funcionarios de la ciudad están rindiendo cuentas por la implementación o el fracaso en la implementación del plan.

Una Auditoría Social a nivel nacional y en grandes centros urbanos, puede ser un proceso complejo que requiere habilidades técnicas sofisticadas y mucha colaboración de autoridades gubernamentales. En comunidades más pequeñas, los ciudadanos pueden destinar sus recursos básicos para llevar a cabo auditorías sociales. Por ejemplo, en algunos pueblos, los ciudadanos han utilizado las reglas para medir el ancho de cemento o alquitrán aplicado a una carretera local, cansados de gastar grandes fondos para carreteras de poca duración y con el fin de monitorear las especificaciones de la construcción.

Fuentes: http://www.usaid.gov/stories/honduras/pc_honduras_citizens.html; Ramkumar, Vivek and Warren Krafchik 2006, "The Role of Civil Society Organizations in Auditing and Public Finance Management," Washington D.C.: The International Budget Project; Veeduría Plan de Desarrollo de Medellín 2001, *Balance General: Plan de Desarrollo de Medellín, 1998-2000*, (Medellín, CO: Veeduría Plan Desarrollo Medellín, Marzo; y Action Learning Program 2001, "Civil Engagement in Public Expenditure Management (CEPEM) Case #1 Porto Alegre, Brazil: Participation in the Budget and Investment Plan," Participation and Civic Engagement Group, Banco Mundial.

Anexo 2: Auditoría Social Vs. Otras Auditorías

Auditoría social es a menudo mal interpretada como otra forma de auditoría, tales las públicas y/o privada y financieras. Como se puede observar en la siguiente tabla, cada uno de estos ejercicios de auditoría es diferente, aunque estos también comparten algunos elementos comunes con la Auditoría Social. En general, la auditoría social se refiere a un procedimiento para medir, comprender y mejorar las políticas públicas y de presupuesto en todo gobierno, instituciones públicas y sectores. Una auditoría social específicamente añade otra dimensión en la que promueve alianzas público-privadas útiles para mejorar la rendición de cuentas y transparencia, y por lo tanto, mejorar la cantidad y calidad de los servicios, políticas y programas públicos. Por lo tanto, una auditoría social fortalece la legitimidad del gobierno, así como la confianza entre el gobierno y la sociedad civil. Del mismo modo, se puede considerar a la auditoría social como un complemento a otros ejercicios de auditoría más convencionales.

Tabla 1: Auditoría Social y Otros Tipos de Auditoría				
	Auditoría Social	Auditoría Pública	Auditoría Privada	Auditoría Financiera
¿Quién La Lleva a Cabo?	Ciudadanos/OSC y ONGs organizados, así como partes interesadas, en cooperación con funcionarios y personal del sector público	Contadores Públicos, auditores internos. Compañías privadas contratadas por una entidad pública o el gobierno, organizaciones internacionales sin la participación de ciudadanos y partes interesadas.	Firmas de Auditoría y/o individuos con experiencia de auditoría, sin la participación de ciudadanos y partes interesadas.	Especialistas en auditoría financiera y contable, sin la participación de ciudadanos y partes interesadas.
¿Cuál es el Centro?	Decisiones, acciones y presupuesto, así como aquellos que toman decisiones,	Administración de recursos públicos y desempeño del sector público.	Cualquier actividad económica en el sector privado.	Records financieros y su escrutinio por un auditor externo siguiendo principios de contabilidad

	funcionarios públicos y entidades.			financiera.
¿Cuál es el Propósito?	Monitorear la calidad y cantidad de servicios públicos, políticas y programas, y proporcionar recomendaciones para mejoras.	Mejorar el uso y administración de recursos públicos en instituciones públicas.	Mejorar los sistemas administrativos y fortalecer los controles internos.	Analizar independientemente los estados financieros de una entidad, resultando en la publicación de una opinión independiente sobre si aquellos estados financieros son o no relevantes, precisos, completos y bien presentados.
¿Cuáles son los Resultados Esperados?	Prevenir y reducir prácticas corruptas, incrementar la transparencia y rendición de cuentas, incrementar la eficiencia judicial y la rendición de cuentas horizontal, y mejorar las políticas públicas.	Mejorar las políticas públicas, reducir la pobreza, fortaleciendo a instituciones y cumpliendo con políticas, procedimientos de planificación, leyes, normativas, objetivos establecidos y el uso eficiente de recursos.	Incrementar ganancias y credibilidad.	Verificación de la consistencia e integridad de la información financiera y cumplimiento con políticas, procedimientos de planificación, leyes, normativas, objetivos establecidos y el uso eficiente de recursos.

Fuente: Basado en el Banco Mundial: *Social Audit Guide for Citizen Commissions*. Tegucigalpa, Honduras, 2007.

Referencias

AAA Project (2006). *Social Auditing in Guatemala and Peru: Lessons Learned*. Washington D.C.: USAID/AAA Project/Casals and Associates Inc.

Action Learning Program (2001) *“Civil Engagement in Public Expenditure Management (CEPEM) Caso #1 Puerto Alegre, Brasil: Participation in the Budget and Investment Plan,”* Grupo de Participación Ciudadana en el Departamento de Desarrollo Social, Banco Mundial.

Ackerman, John (2004). *Social Accountability for the Public Sector: A Conceptual Discussion*. Documento preparado por el Banco Mundial.

Arroyo, Dennis (2004). *“Summary Paper on the Stocktaking of Social Accountability Initiatives in Asia and the Pacific,”* The Institute Community Empowerment and Social Inclusion Learning Program. Banco Mundial

Banco Mundial (2003). *Voice, Eyes and Ears: Social Accountability in Latin America*. Washington D.C., Grupo Sociedad Civil/Banco Mundial.

Behn, Robert D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability* Brookings Institution, Washington, D.C.

Bekkers, Victor, Geske Dijkstra, Arthur Edwards, y Menno Fenger, eds. (2007). *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*. Inglaterra: Editorial Ashgate.

Bovens, Mark (1998). *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations* Prensa de la Universidad de Cambridge, Cambridge.

Berthin, Gerardo y Joseph Balcer (2005). *Anti-Corruption and Transparency Coalitions: Lessons from Peru, Paraguay, El Salvador and Bolivia*. Washington D.C.: Casals & Associates/Partners for Democratic Change.

Carty, Winthrop (2004). *Citizen Charters: A Comparative Global Survey*. Mexico: Instituto Ash para la Gobernabilidad Democrática e Innovación//Casals & Associates, Inc.

Chand, Vikram (2006) *Reinventing Public Service Delivery in India: Estudios de Caso Seleccionados*. Thousand Oaks, CA: Editorial Sage.

Conconi. Paola, Nicolas Sahuguet y Maurizio Zanardi (2008): *“Democratic Peace and Electoral Accountability.”*CEPR Discussion Paper 6908.

De Ferranti, David et al (2006) *Enhancing Development through Better Use of Public Resources: How Independent Watchdog Groups Can Help*. Brookings Institution Policy Brief #157.

Diamond, Larry (2008) *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*. Nueva York: Holt Paperbacks.

Domike, Arthur, et.al. (2008) *Civil Society and Social Movements*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo

Financial Management Service Foundation (2007). *Manual sobre Auditoria Social para ONGs*, India: FMSF.

Fox, Jonathan (2001). *“Vertically Integrated Policy Monitoring: a Tool for Civil Society Policy Advocacy. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 30:3 , pp. 616-627.*

Fox, Jonathan y Brown, David L. Fox, Jonathan y Brown, David L. (eds) (1998). *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements* MIT Press, Cambridge, MA.

FUNDEMOS (2007), *“Citizen Participation in the Elaboration of Municipal Budgets,” Technical Notes, No. 2*, Managua: FUNDEMOS.

Grindle, Merilee S. (2007) *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*. Princeton: Prensa de la Universidad Princeton.

Gykonio, Wanjiru (2008). *The CDF Social Audit Guide: A Handbook for Communities*. Nairobi: OSF/CDF.

Haerpfer, Christian W., et al (2009) *Democratization*. New York; Prensa de la Universidad de Oxford

IPPF (2007) *Social Audit Manual: A Guide to Support Beneficiaries to become Right Holders*. Nueva Delhi-India: IPPF Centro Regional del Asia del Sur.

Kelly, Sanja, Christopher Walker, y Jake Dizard, eds. (2007). *Countries at the Crossroads: a Survey of Democratic Governance*. Nueva York: Freedom House.

Mainwaring, Scott y Welna, Christopher Mainwaring, Scott y Welna, Christopher (eds) (2003) *Democratic Accountability in Latin America* Prensa de la Universidad de Oxford, Oxford.

Malena, Carmen, Reiner Forster y Janmejay Singh (2004). *“Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practices,” Social Development Papers, No. 76*, Washington, DC: Banco Mundial, Diciembre.

Naciones Unidas/DPADM (2007). *Civic Engagement in Public Policies: A Toolkit*. Nueva York: Naciones Unidas. División de Administración Pública y Administración de Desarrollo/Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

O'Donnell, Guillermo Schedler, Andreas, Diamond, Larry y Plattner, Marc F. (eds) (1999) Rendición de cuentas horizontal en nuevas democracias. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* pp. 29-51. Lynne Rienner, Boulder, CO

Partners of the Americas (2005). *Involving Citizens in Public Budgets: Mechanisms for Transparent and Participatory Budget*. Washington D.C.: Partners of the Americas.

PNUD (2008) Nota Práctica de Anti-Corrupción. *Mainstreaming Corruption in Development*. Nueva York. DGG/BDP.

PNUD (2010) *Fostering Social Accountability: From Principle to Practice. Guidance Note*. Oslo: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Centro de Gobernanza de Oslo.

Polanco, Mario and Gilberto Robledo, "Informe de la Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Gastos del Estado (2006). GAM-CIIDH-Observatorio Ciudadano, Guatemala, 2006. <http://www.albedrio.org/htm/documentos/INFORME2005.pdf>

Pyun, Ho-Bum (2006). "Audit and Civil Society: The Korean Experience," en la Revista Internacional de Auditoría Gubernamental. Washington D.C.: Proyecto Presupuestario Internacional, Centro sobre Presupuesto y Prioridades de Políticas, Abril.

Ramkumar, Vivek (2007), "Expanding Collaboration Between Public Audit Institutions and Civil Society." Washington, D.C.: Proyecto Presupuestario Internacional.

Ramkumar, Vivek y Warren Krafchik (2006). "The Role of Civil Society Organizations in Auditing and Public Finance Management," Washington D.C.: Proyecto Presupuestario Internacional.

Ravindra, Adikeshavalu (2004). *An Assessment of the Impact of Bangalore Citizen Report Cards on the Performance of Public Agencies*. Washington D.C., Banco Mundial

Research Triangle Institute. *Manual de Auditoría Social Una Herramienta Ciudadana* (2004). Editado por: Magna Terra Editores. (1ra Edición, Marzo, 2004) Programa de de Gobiernos Locales de USAID.

Richter, Judith (2001) *Holding Corporations Accountable: Corporate Conduct, International Codes and Citizen Action* Zed Books, Londres

Ritva Reinikka y Jakob Svensson "Explaining Leakage of Public Funds," (2001). Estudio de Investigación sobre Políticas [2709](#), Banco Mundial, Washington, D.C. Noviembre.

Roberts, Alasdair (2006) *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age* Cambridge Prensa de la Universidad de Cambridge, Cambridge

Sampford, Charles J. G. (2006) *Measuring Corruption*. Burlington, VT: Ediciones Ashgate.

Schedler, Andreas Schedler, Andreas, Diamond, Larry y Plattner, Marc F. (eds) (1999) Conceptualización de Rendición de Cuentas (Accountability) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* pp. 13-28. Lynne Reinner, Boulder, CO.

Spink, Peter K., et al (2008). "Government and Citizens: The Changing Nature of Civil Society." en Wilson, Robert, et. al., *Governance in the Americas: Decentralization, Democracy, and Sub-national Government in Brazil, Mexico, and the USA*. Notre Dame, IN: Prensa de la Universidad de Notre Dame.

Sullivan, John D. (2006). "Corruption, Economic Development, and Governance: Private Sector Perspectives from Developing Countries," Private Sector Opinion, No. 2.

Transparencia International (2002). *Corruption Fighters' Tool Kit*, Berlin: Transparencia International.

USAID (2008). *Social Audit Toll Handbook: Using the Social Audit to Assess the Social Performance of Micro-Finance Institutions*. Washington D.C.: Chemonics.

USAID (2005). *Transparency, Accountability, Prevention, Enforcement, Education an Analytical Framework for Combating Corruption & Promoting Integrity in the Europe & Eurasia Región*. Washington DC: USAID Europe and Eurasia Bureau Anti-Corruption Working Group.

USAID/Bolivia (2006). *Experiences and Lessons Learned from Citizen Participation and Social Audit Approaches in Bolivia*. La Paz: USAID/AAA Project/Casals and Associates Inc.

Veeduría Plan de Desarrollo de Medellín (2001). *Balance General: Plan de Desarrollo de Medellín, 1998-2000*, (Medellín, CO: Veeduría Plan Desarrollo Medellín, Marzo.

Vian, Taryn (2008). "Transparency in Health Programs", U4 Centro de Recursos de Anti-corrupción. www.U4.no/themes/health

Recursos y Lectura Adicional

Argentina: Fundación *Poder Ciudadano* – www.poderciudadano.org

Auditoria Social y Devolución, 2001-2009 en Pakistán <http://www.ciet.org/en/document/>

Brasil: TI-Brasil – www.transparenciabrasil.org.br

Budlender, D. “ Sud África: The Women’s Budget” in *South Africa Report*, Volume 12, No. 1, Noviembre 1996. <http://www.africafiles.org/article.asp?ID=3865>

Centro de Asuntos Públicos (Bangalore)-- <http://www.pacindia.org>

Change Happen. Just Associates. 2004. Recuperado el 19 de Marzo 2005.

Chile: *Corporación Participa*: <http://www.participa.cl/>

Colombia: *Veeduría al Plan de Desarrollo de la Ciudad de Medellín* <http://www.veeduriamedellin.org.co/>

Control Social (Social Accountability) Banco Mundial.

<http://www.worldbank.org/participation/web/webfiles/philipreport.htm> Accountability: Building Blocks for Human Rights-Based Programming

CRC es un sitio web que proporciona herramientas y capacitación por internet en diferentes actividades de auditoria social. <http://www.citizenreportcard.com>

Fundación de Asuntos Públicos (PAF) en Bangalore. <http://www.pafglobal.org/>

International Budget Project (diversas practicas y herramientas de auditoría social) – www.internationalbudget.org

Marcelo, Simeon V. “Enhancing the Role of Civil Society in Anti-Corruption Work.”

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). “*The Experience of the Participative Budget in Porto Alegre, Brazil*” best practice report for the Management of Social Transformations Program, 1996. <http://www.unesco.org/most/southa13.htm>

Organization for Economic Cooperation and Development. “OECD Best Practices for Budget Transparency.” <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>

Organization for Economic Cooperation and Development. Actualizado Diciembre 2004. Recuperado el 14 Febrero 2005. <http://www.oecd.org/dataoecd/41/28/34097995.PDF>

Overseas Development Institute in UK (Pagina de Gobernanza con una serie de publicaciones sobre auditoria social) http://www.odi.org.uk/pppg/politics_and_governance/index.html

Perú: Ciudadanos al Día. Buenas Prácticas.

http://www.ciudadanosaldia.org/pubs/manual/manual_bpg_2008.pdf

PNUD -Argentina, Various publications related to Social Audit, including the *Manual to Implement the Citizen Audit Program for Municipalities* http://www.undp.org.ar/publi_gob_democ.htm

PNUD-Guatemala. *Step by Step Towards Social Auditing*.

<http://www.pnud.org.gt/data/publicacion/mediaci%C3%B3n%20auditor%C3%ADa%20social%20para%20Op%C3%A1gina.pdf>

Ramkumar, Vivek. “Estudio de Caso, Parte 2: The Right to Know Movement in India.” Making

<http://www.justassociates.org/MKSS%20Case%20Study%20Section%20II.pdf>

Republica Dominicana: Fundación *Solidaridad*— www.solidaridad.org.do

Transparencia Internacional – www.transparency.org

U4 Noruega www.u4.no Anti-Corruption Resources Center



Centro Regional para América Latina y El Caribe, Panamá

Área de Gobernabilidad Local y Descentralización / Gobernabilidad Democrática
Proyecto Transparencia y Rendición de Cuentas en los Gobiernos Locales (TRAALOG)
Sitio en Internet <http://www.regionalcentrelac-undp.org/es/gobernabilidad-democratica/66>

Foto de Portada: Gerardo Berthin