

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



Comisionado Presidencial de la ERP



Secretaría de  
Gobernación y Justicia



Banco Mundial

Metodología aceptada por el Consejo Consultivo de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (CCERP), con recomendación de aprobación para el Gabinete Social, en sesión ordinaria del 12 de julio de 2007.

Redacción:

Evelyn Hernández (SNV)

Jorge Irías (Banco Mundial)

Marlin Óscar Ávila (CNA)

Diseño y edición: Comunica

Primera edición: septiembre de 2007

Impresión:

Tiraje: 2,250 ejemplares

Impreso y hecho en Honduras

## **Organizaciones que participaron en el proceso de consulta para la elaboración de este documento:**

- Agencias de Cooperación Internacional (ACI-ERP)
- Asociación de Organismos No Gubernamentales (ASONOG)
- Banco Mundial (BM)
- Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH)
- Comisión de Acción Social Menonita (CASM)
- Comisionado Presidencial de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza
- Comisionado Nacional de Derechos Humanos (CONADEH)
- Comisiones Ciudadanas de Transparencia
- Consejo Hondureño del Sector Social de la Economía (COHDESSE)
- Consejo Nacional Anticorrupción (CNA)
- Escuela de Auditoría Social de Occidente
- Espacio de Concertación Regional de Intibucá
- Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH)
- Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH)
- Fundación Popol Nah Tun
- Grupo de Sociedad Civil del Consejo Consultivo de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (GSC-CCERP)
- INTERFOROS Centro
- Pastoral Social CARITAS de Honduras
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
- Proyecto Norte de Copán
- Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ)
- Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV)
- Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica (DED)
- Tribunal Superior de Cuentas (TSC)



# Índice

Introducción	9
<b>Capítulo I</b> <b>Marco conceptual y referencial de la Auditoría Social</b>	<b>11</b>
1. La auditoría social como forma o mecanismo de participación ciudadana	12
2. La auditoría social como derecho y como deber	14
3. La auditoría social como proceso de seguimiento, evaluación y monitoreo	16
4. Los objetivos de la auditoría social	17
5. Marco de actuación de la auditoría social	18
6. Principios en que se fundamenta la auditoría social	19
<b>Capítulo II</b> <b>Conceptos relacionados con la Auditoría Social</b>	<b>20</b>
1. Las auditorías sociales y no sociales	20
2. Conceptos relacionados con la auditoría social	27
<b>Capítulo III</b> <b>Marco Institucional de la Auditoría Social. Roles de los actores involucrados</b>	<b>33</b>
<b>Capítulo IV</b> <b>Objetivos y medios de la Metodología de Auditoría Social a la ERP</b>	<b>37</b>
Objetivos	37
Medios de la metodología	37

<b>Capítulo V</b>	
<b>Ámbitos de aplicación de la Metodología de Auditoría Social a la ERP</b>	<b>45</b>
<hr/>	
<b>Capítulo VI</b>	
<b>Puntos de partida en la aplicación de la Metodología de Auditoría Social a la ERP</b>	<b>47</b>
<hr/>	
Instrumentos para la Transparencia Municipal	47
Iniciativas de auditoría social a escala regional y nacional	57
<b>Capítulo VII</b>	
<b>Condiciones necesarias para la consolidación de la metodología. Análisis de obstáculos y desafíos</b>	<b>58</b>
<hr/>	
1. Condiciones mínimas	58
2. Obstáculos que enfrenta la aplicación de la metodología	59
3. Desafíos en la implementación de la metodología	60
<b>Capítulo VIII</b>	
<b>Proceso y herramientas para hacer auditoría social a la ERP</b>	<b>61</b>
<hr/>	
A. Proceso metodológico para aplicar las herramientas en el ámbito local	63
B. Los momentos	64
Evaluación del proceso e introducción de correctivos	68
Bibliografía	69

<b>Anexos</b>	<b>71</b>
<hr/>	
1. Algunas herramientas básicas	73
<b>Auditoría social a procesos</b>	<b>73</b>
Una visión panorámica de la inversión de la ERP en el municipio	73
Seguimiento a la inversión pública en nuestro municipio. GSC CCERP, COSDESSE	77
Herramienta para la auditoría social de los fondos de la ERP 2006. EROC, ASONOG, Comisionado ERP	86
Auditoría social a la fase final de los proyectos de la ERP en la región occidental de Honduras. Red y Escuela Auditoría Social Occidente	92
<b>Auditoría social a instituciones</b>	<b>100</b>
Solicitud de rendición de cuentas o citaciones por parte de la instancia de auditoría social. Comisionada Municipal, Choluteca y Comisión de Transparencia Santa Rosa de Copán	100
Cumplimiento del Marco Legal sobre la gestión Municipal. FOSDEH	105
Auditoría social al funcionamiento y desempeño de la municipalidad. SNV	111
<b>Herramientas generales</b>	<b>140</b>
Valoración ciudadana de políticas, proyectos y departamentos de instituciones públicas. SNV	140
Libreta de calificaciones. Varios organismos nacionales e internacionales	152
Libreta comunitaria de calificaciones. Varios organismos nacionales e internacionales	157
<b>Herramientas de apoyo</b>	<b>163</b>
Formato de informe de convenio de Auditoría Social. SNV	163
Formatos de informes de auditoría social. Comisión de Transparencia de Santa Rosa de Copán, FOSDEH.	173
2. Caja de Herramientas	182
Herramienta y experiencias de Auditoría Social	182
Herramienta y experiencias de Rendición de Cuentas	184



# Introducción

Como respuesta a la preocupación generalizada sobre el destino de los recursos para la reducción de la pobreza, en el marco de las políticas nacionales e internacionales vinculadas a la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), un grupo de instituciones nacionales y organismos internacionales vinculados con el tema tomaron la iniciativa de dar respuesta a parte del problema. Se pensó que uno de los vacíos existentes es la concretización y unificación de criterios y parámetros sobre qué es, cómo desarrollar y aplicar la auditoría social en Honduras.

Este documento ha sido elaborado a partir de una serie de consultas realizadas con diversos actores de sociedad civil, cooperación internacional y gobierno, vinculados directamente con la auditoría social.

En este contexto, auditoría social es sinónimo de contraloría social, vigilancia ciudadana, control ciudadano, veeduría, etc. Se ha optado por el término auditoría social, en vista de ser el más extendido y aceptado, al menos por la ciudadanía hondureña.

El proceso de consulta se orientó hacia el concepto de auditoría social, temas relacionados, características que debía ofrecer la metodología de auditoría social a la ERP, puntos de partida y de llegada, y condiciones mínimas necesarias para su implantación exitosa, con la identificación de obstáculos y desafíos a superar en el corto y mediano plazo.

Luego se integraron dos equipos de trabajo. Uno para elaborar el marco conceptual y la metodología, y otro para recopilar y ordenar los medios e instrumentos que deben aplicarse en el trabajo de campo de la auditoría social.

La estructura de este documento se corresponde con los temas de la consulta. Es así como en el primer capítulo se desarrolla un marco conceptual y referencial de la auditoría social.

El segundo capítulo destaca la diferencia entre auditoría social y otros tipos de auditoría, desarrolla los conceptos de rendición de cuentas, transparencia y derecho de acceso a la información, y muestra la vinculación de la auditoría social con el ejercicio de los derechos humanos.

En el tercero se resume el marco institucional de la auditoría social y los roles de los actores involucrados: sociedad civil, gobierno y cooperación internacional. El cuarto hace referencia a los ámbitos de aplicación de la metodología, que originalmente está diseñada para aplicarse a políticas, programas, proyectos, presupuestos de la ERP, pero que podrá, eventualmente, ser aplicada a toda la inversión pública.

En el quinto se señalan los puntos de partida para la aplicación de la metodología, con un resumen de experiencias locales, regionales y nacionales, mientras que en el sexto están planteadas las condiciones necesarias para su consolidación, con un análisis de obstáculos y desafíos.

Finalmente, en el séptimo capítulo, se explican los grandes momentos de la auditoría social, así como el proceso metodológico para utilizar la caja de herramientas y hacer auditoría social a la ERP.

# CAPÍTULO I

## Marco conceptual y referencial de la Auditoría Social

La auditoría social recibe diferentes definiciones, como las siguientes:

- El proceso a través del cual los ciudadanos (organizados o individualmente) realizan acciones de monitoreo, verificación y evaluación cualitativa y cuantitativa de la gestión pública, con el objeto de realizar recomendaciones y propuestas que garanticen la provisión de servicios públicos eficientes y satisfactorios de acuerdo a sus demandas sociales y planes de desarrollo. (González de Asís y Acuña, 2003)
- La concreción de un proceso evaluativo ejercido por la ciudadanía organizada o no, a la acción y al ejercicio administrativo de un ente privado o público, destinados a producir un servicio de interés social o colectivo, con recursos del Estado y/o de la comunidad internacional. (M. O. Ávila, 2003)
- Antes de ser un proceso, la auditoría social es una acción social de la ciudadanía, organizada o no, reflejando una actitud crítica en búsqueda del mejor resultado sobre la gestión realizada por terceras personas, instituciones u organizaciones elegidas o seleccionadas para decidir y producir el bienestar común y la eficiente administración de bienes pertenecientes a una colectividad de ciudadanos. En esta acción la ciudadanía utiliza cualquiera de los medios disponibles para confirmar el grado de cumplimiento institucional e individual de los propósitos señalados. (M. O. Ávila, 2006)
- La auditoría social constituye un nivel de participación ciudadana (entendida como derecho y como deber) y supone uno o varios procesos cuyo objetivo es evaluar, monitorear o dar seguimiento a un proyecto, programa, política, proceso, presupuesto o compromisos de una institución pública (o privada que recibe fondos públicos), para ofrecer recomendaciones desde la ciudadanía, que tiendan a la mejora en términos de eficiencia, eficacia, calidad, ética y/o transparencia de la gestión pública, en un marco de gobernabilidad democrática e interés por el bien común. (E. Hernández, 2006)

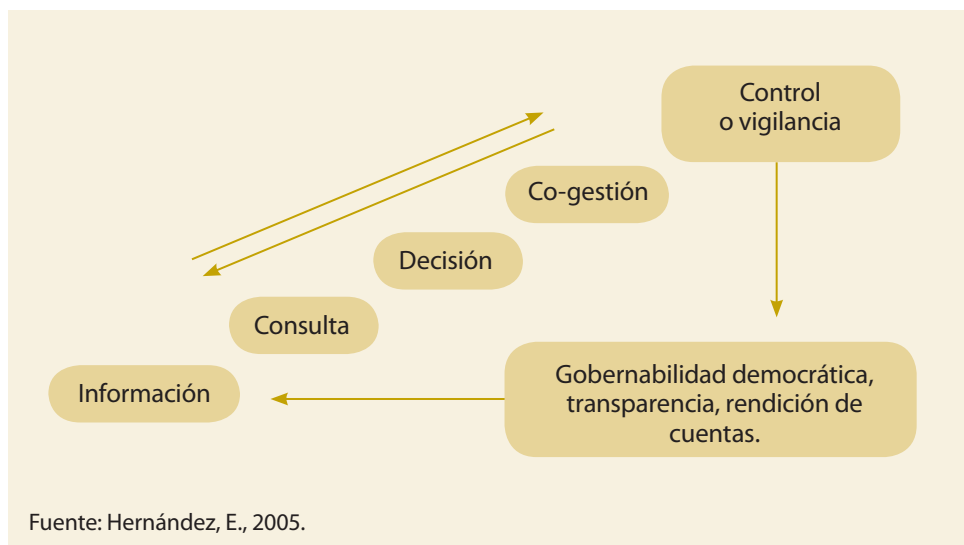
Sobre este último concepto, que integra muchos de los elementos de los tres primeros, se analizan los siguientes aspectos:

## 1. La auditoría social como forma o mecanismo de participación ciudadana

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

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

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



## **a. Información**

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

## **b. Consulta**

Es la aplicación de aquellos mecanismos que permiten a las autoridades recopilar las inquietudes del ciudadano sobre temas y problemas determinados, con el fin de que el gobierno tome decisiones considerando las opiniones recibidas. Es importante resaltar que este nivel de participación ciudadana es aún primario, ya que la decisión final es siempre de las autoridades, que podrán aceptar o rechazar, total o parcialmente, las inquietudes de la comunidad.

## **c. Decisión**

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

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

## **d. Cogestión autoridad-comunidad**

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

## e. Control

Una vez tomada la decisión, la ciudadanía organizada (en Comisión de Transparencia local o en otro cuerpo auditor), aplica la auditoría o control social. Este es el ejercicio del derecho y el deber que tiene la ciudadanía de monitorear, fiscalizar, vigilar y evaluar a sus autoridades a través del seguimiento y verificación de la ejecución de proyectos, programas, políticas, procesos, presupuestos y, en general, de la acción gubernamental.

La **auditoría social** se ubica en este nivel de participación, y supone que los ciudadanos y las ciudadanas que participan en los procesos de control y vigilancia no deberían participar en los demás niveles —excepto en el de información y consulta—, pues no se podría actuar con objetividad si se es parte de la toma de decisiones o de la coejecución.

## 2. La auditoría social como derecho y como deber

La Constitución de la República señala en sus artículos 78 y 80 que los ciudadanos tenemos derecho a organizarnos y a hacer toda clase de peticiones a las autoridades correspondientes y a obtener pronta respuesta.

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

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

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

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

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

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

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

Por su parte, la **Convención Interamericana contra la Corrupción** establece:

**Artículo III.** Medidas preventivas. A los fines expuestos en esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer... Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción...

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

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

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

**Artículo 61.** Contraloría social. Se instituye la contraloría social<sup>2</sup> como una instancia de colaboración para propiciar y estimular la participación ciudadana en las tareas atribuidas por esta Ley al Tribunal, con el objeto que mediante la acción organizada de los diferentes sectores de la sociedad civil, se logren la creación de un mecanismo idóneo de vigilancia, que coadyuve a la correcta, ética, honesta y legal aplicación de los recursos y bienes del Estado y al debido cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares en sus relaciones patrimoniales con el Estado. El Reglamento determinará los alcances y formas en que se practicará la contraloría social. El Tribunal tendrá una oficina de Contraloría Social encargada, especialmente, de recibir, tramitar y dar respuesta a las quejas o denuncias de buena fe formuladas por personas naturales o jurídicas. Esta oficina deberá coordinar su actuación con el Consejo Nacional Anticorrupción y con otras instancias de la sociedad civil que se dediquen a combatir la corrupción.

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

2 La contraloría social, en este caso, es sinónimo de auditoría social.

La **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública**, que tiene por finalidad el desarrollo y ejecución de la política nacional de transparencia y el ejercicio del derecho de toda persona al acceso a la información pública para la consolidación de la democracia mediante la participación ciudadana, establece en su articulado:

**Artículo 4.** Deber de informar y Derecho al acceso a la información pública. Todas las instituciones obligadas deberán publicar la información relativa a su gestión o, en su caso, brindar toda la información concerniente a la aplicación de los fondos públicos que administren o hayan sido garantizados por el Estado... A su vez, toda persona natural o jurídica, tiene derecho a solicitar y recibir de las instituciones obligadas, información completa, veraz, adecuada y oportuna en los límites y condiciones establecidos en esta ley.

Y la **Ley de Municipalidades** señala:

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

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

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

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

- a. **Eficacia**, referida al logro de los objetivos de una política, institución, programa, presupuesto, proceso o proyecto público.
- b. **Eficiencia**, entendida como la proporción entre los costos de ejecución de una política, institución, programa, proceso o proyecto público, y los resultados que genera.

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

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

Pueden ser objeto de auditorías sociales: las políticas, instituciones, programas, procesos, presupuestos o proyectos públicos; en general, puede auditarse la gestión pública en el ámbito local, regional y nacional. La vinculación entre estos espacios territoriales puede ser sectorial (temas): educación, salud, vivienda, proyectos productivos, etc., u organizativa (sectores sociales organizados): mujeres, niñez y juventud, adultos mayores, pequeños y medianos empresarios, campesinos, obreros, etc.

## **4. Los objetivos de la auditoría social**

Siguiendo a Marlin Oscar Ávila en su documento “La Auditoría Social”, se puede concluir que ésta puede cumplir múltiples funciones; entre otras:

- Velar por el adecuado funcionamiento de la administración pública; por la transparencia, eficiencia, eficacia y calidad en todos sus actos.
- Velar por el derecho de los ciudadanos a ser servidos con prontitud, eficiencia, sencillez y claridad.
- Solicitar y obtener información sobre las políticas, programas, proyectos, planes y acciones concernientes a la inversión pública, sus fuentes de financiamiento y la ejecución de presupuestos destinados al bien público o colectivo.
- Coordinar con las instancias gubernamentales, privadas, locales, nacionales e internacionales el intercambio de información confiable y clara para evaluar los resultados de las políticas, proyectos y programas de interés público.

- Presentar recomendaciones y propuestas a la Administración para mejorar la ejecución de políticas, programas y proyectos públicos.
- Informar a la ciudadanía sobre los hallazgos de las auditorías y sobre la implementación de las recomendaciones.
- Contribuir a la identificación, prevención y sanción de actos de corrupción.
- Aportar al desarrollo de un buen gobierno local, regional o nacional, estimulando a los gobernantes al cumplimiento de sus funciones con transparencia, y a mantener su legitimidad.
- Conocer el estado, los resultados, impactos, y el manejo administrativo y financiero de una política, institución, programa, proceso presupuesto, o proyecto público. (E. Hernández, 2005)
- Medir la satisfacción de los usuarios para, sobre esta base, recomendar a las autoridades acciones concretas para mejorar el servicio o bien público que se recibe o del cual se beneficia una población meta. (E. Hernández 2005)

## 5. Marco de actuación de la auditoría social

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

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

## 6. Principios en que se fundamenta la auditoría social

- **La auditoría social es ejercida única y exclusivamente por la sociedad civil.** De su carácter y naturaleza se desprende que le corresponde de forma exclusiva a la sociedad civil, pues, como ya se ha señalado, es un derecho ciudadano exigir rendición de cuentas, vigilar, fiscalizar y controlar la gestión pública.
- **Algunas organizaciones no gubernamentales, fundaciones e instituciones hacen auditorías sociales y promueven su ejercicio.** En el país existen algunas ONG, nacionales e internacionales, que trabajan en la organización, promoción y acompañamiento a procesos de auditoría social. Estas organizaciones, dada su naturaleza, pueden y deben ejercer auditorías sociales —como en efecto lo están haciendo—, a programas de mayor cobertura territorial y complejidad que no suelen auditar las comisiones ciudadanas de transparencia de los municipios.
- **También algunas instituciones públicas como el CONADEH, la SGJ, el TSC y el FHIS están involucradas en la importante tarea de promover la auditoría social.** Pero, aunque por ley les corresponda promoverla, no deben intentar regularla o normarla, pues es un proceso que pertenece a la sociedad civil. Hacerlo violentaría el principio de autonomía y de libre criterio. A las oficinas gubernamentales les conviene guardar una prudente distancia para mantener a salvo el papel del auditor social, y centrarse más en el rol de las autoridades como ejecutoras de proyectos de rendición de cuentas.
- **La auditoría social es un proceso creativo y en constante desarrollo.** Partiendo de la experiencia, está claro que la auditoría social no es algo estático sobre la cual ya todo se ha dicho. Por el contrario, es un proceso en constante desarrollo, es un proceso “vivo”, que permite creatividad y originalidad conforme a las necesidades y capacidades de los auditores sociales. Toma conocimientos de la auditoría formal, pero no se encierra en ellos, pues de su concepto se deriva que la auditoría social va más allá de una auditoría financiera, contable o administrativa. (M. O. Ávila, 2006)

## CAPÍTULO II

# Conceptos relacionados con la Auditoría Social

**A**ntes de vincular la Auditoría Social con otros conceptos, es importante establecer la diferencia entre ésta y otros tipos de auditoría.

### 1. Las auditorías sociales y no sociales

La **auditoría social**, ejercida por la ciudadanía organizada (sociedad civil), se enfoca hacia el buen gobierno o la gobernabilidad, a las decisiones tomadas o por tomar por quienes sustentan el poder desde las instituciones del Estado. Se centra en el poder de decidir el destino de los recursos, de los servicios y de la calidad de ambos para el bienestar común o colectivo. Es un actor externo al gobierno que trata de mejorar su desempeño para bienestar de la misma ciudadanía.

El propósito de la **auditoría pública** es el control adecuado del manejo administrativo público desde el sistema institucional del Estado hacia los poderes formalmente constituidos, y que tienen responsabilidades en la administración de los recursos del mismo Estado.

Es así que hay convergencia de intereses en el enfoque de la sociedad civil y el de los entes contralores del Estado. En Honduras, la institución especializada se denomina Tribunal Superior de Cuentas (TSC); internacionalmente se conoce como Contraloría General. Esta dirige sus acciones contraloras hacia la función pública, y lo hace con el interés de mejorar la calidad, eficiencia y eficacia con que se manejan los recursos y se ejerce la gestión pública en las instituciones estatales.

El enfoque de la auditoría privada es también hacia la eficiencia y eficacia, pero para lograr una administración limpia, que produzca mayores dividendos al financista, empresario o comerciante, corporativo o individual, dentro de un mercado de “li-

bre competencia". Se ejecuta en el ámbito privado, en el comercio, la empresa o iniciativa privada.

Así, las auditorías pueden dividirse en dos grandes áreas: la pública y la privada.

La **pública** es ejercida por:

- a. Entes contralores del Estado.
- b. Funcionarios dedicados a la auditoría interna dentro de las instituciones gubernamentales.
- c. Personas naturales o jurídicas contratadas por instituciones públicas en calidad de consultoras.
- d. Organismos o agencias internacionales de gobiernos extranjeros, y multilaterales.

La **privada** es ejercida por:

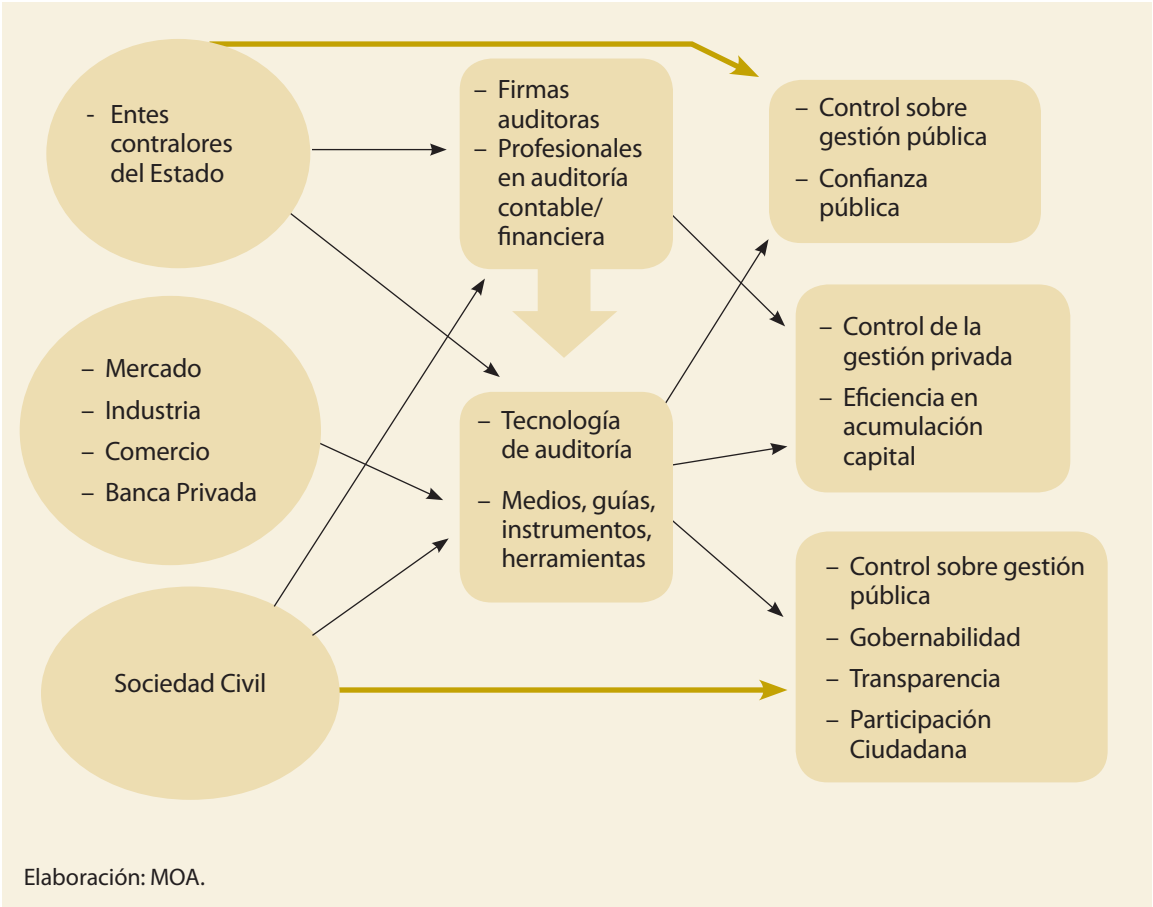
- a. Firma especializada en la materia.
- b. Profesional (persona natural) especializado en la materia.

La auditoría social puede recurrir a ambas áreas. Puede utilizar los resultados de la auditoría pública para llegar a conclusiones similares o diferentes a las instituciones contraloras del Estado, así como utilizar la privada para contrataciones profesionales, conforme a los intereses de la sociedad civil interesada.

La auditoría social, aun cuando está dirigida a la administración pública, puede utilizar especialistas privados y obedecer siempre al interés social de una colectividad externa al poder del Estado.

Para efectos estrictamente técnicos, puede ser ejercida por el mismo grupo social o, en su defecto, contratar los servicios de una firma o persona natural. Pero también puede basarse en el trabajo ejercido por una entidad del Estado. Es decir que, quien ejerce el acto auditor puramente técnico no es lo principal, pero sí el análisis de los resultados. Desde luego, la calidad técnica para obtener los datos primarios debe ser de su interés inmediato.

Lo que debe quedar claro es que es más importante la definición de objetivos y metas a cumplir con una auditoría, que la acción técnica de investigar. Es por ello que la ansiedad de muchos grupos por aprender técnicas de auditoría no debe hacerlos perder de vista que, lo más importante, es enfocar apropiadamente sus intereses y saber analizar los resultados.



La gráfica muestra cómo los recursos tecnológicos son utilizados por los tres actores: el Estado, la Empresa Privada y la Sociedad Civil. Sin embargo, las firmas y personas especializadas pueden ser obviadas tanto por el Estado como por la sociedad civil, e ir directamente a aplicar los instrumentos, medios y métodos de la auditoría social o pública. También puede haber una combinación de ambos medios, como está ocurriendo actualmente en el TSC.

## Matriz comparativa entre los actores de las auditorías

Categoría	Actor	Enfoque	Producto esperado	Coincidencias
Auditoría Social	Sociedad Civil	Hacia la gobernabilidad, la eficiencia, la eficacia, la transparencia, el bien común, el control social.	Reducción de la pobreza, equidad, fortalecimiento de la democracia, justicia social, participación ciudadana.	Con auditoría pública en cuanto a ERP y democracia. Con auditoría privada en cuanto al cumplimiento de normas.
Auditoría Pública	Instituciones del Estado: Contraloría (TSC), CGR, MP, CONADEH, CN, TSE	Hacia el buen gobierno, la eficiencia, la eficacia, la rendición de cuentas, el bienestar social, el control oficial.	Reducción de la Pobreza, fortalecimiento de la democracia, credibilidad política.	Con auditoría social en cuanto a ERP y democracia. Con auditoría privada limpieza contable, pago de impuestos, cumplimiento marco jurídico.
Auditoría Privada	Mercado: Empresas, Comercio, Firms, Corporaciones, Bancos Privados	Hacia mayores utilidades privadas, la eficiencia, la eficacia, el control privado.	Lucro, acumulación de capital sin conflictos con sus gremios y las leyes internacionales y nacionales.	Con auditoría social en cuanto a ERP. Con auditoría pública para el control del Estado.

## Definiciones de auditoría desde lo técnico

La auditoría es una revisión que permite agregar cierto grado de veracidad al objeto sujeto a revisión. Se quiere descubrir cuán cierto es el resultado producido por el procedimiento administrativo y si cumple con los mínimos requisitos exigidos por las normas universales contables y la ética profesional.

Las hay:

1. Financiera
2. Operacional
3. De cumplimiento
4. De rendimiento
5. Revisiones especiales<sup>3</sup>.

La **auditoría financiera** es una revisión de las manifestaciones hechas en los estados financieros. NO es una revisión detallada, pero sí una prueba de auditoría sobre la contabilidad y los registros. Su alcance está determinado por el mismo auditor y su experiencia.

<sup>3</sup> Robert E. Schlosser, El Campo de la auditoría, pp. 10 y 11.

En el caso de auditores sociales, lo importante es determinar el alcance de una auditoría financiera, el cumplimiento del mínimo exigido por las normas universales contables, y cuáles son las mejoras que se deben realizar.

La **auditoría operativa** “es la revisión de cualquiera de las partes de los procedimientos y métodos operativos de una organización, con el propósito de evaluar su eficiencia y efectividad”<sup>4</sup>. Para las auditorías sociales es importante diagnosticar la organización institucional con sus procedimientos, funcionalidad y adecuación al interés común. Y, al descubrir su base y método organizativo, buscar cómo se puede mejorar para lograr el fin primordial hacia el bienestar colectivo.

La **auditoría de cumplimiento** busca determinar si se han mantenido ciertos acuerdos contractuales. Revisa la calidad del producto y el costo de producirlo que determinan las cantidades a pagar. Busca saber si se han respetado los términos del contrato. Desde luego, esta auditoría está más alineada a los proyectos financiados y contratados por oficinas públicas y, muchas veces, concesionados a firmas privadas.

Para el auditor social es importante el cumplimiento de metas y objetivos de bien común, particularmente cuando un proyecto está dirigido a la reducción de la pobreza. Es aquí donde se aplican evaluaciones con métodos ya conocidos por muchas instancias especializadas en monitoreo y evaluación.

La **auditoría de rendimiento** es la que no está sujeta a un contrato. Su fin es lograr el control interno eficaz en una organización. Determina el acierto con que se realizan las actividades de control. Por ejemplo, para comprobar el adecuado control sobre los pagos, es esencial comparar el pedido, la factura y nota de recepción.

Los auditores sociales pueden confirmar, por ejemplo, el rendimiento en un municipio simplemente comprobando a dónde se deposita el fondo destinado a la reducción de la pobreza, quiénes firman las órdenes de desembolsos, si además de una factura hay un recibo de pago, y si se lleva el registro de cada transacción realizada.

Las **revisiones especiales** son una categoría mixta que incluye auditorías diferentes a las descritas arriba. Son acciones puntuales que requieren de alguna especialidad, por tratarse de algo muy particular o fuera de lo común. Por ejemplo, revisar un proyecto electrónico, un proyecto fitosanitario en cría de ganado menor, etc. Para lograr una idea más acertada de lo que se quiere saber, se debe contar con la opinión de un experto y así valorar la utilización de los recursos y servicios prestados. De esta manera, la parte administrativa contable y de gestión responde a la actividad especializada que se realiza.

---

4 Aremis y Loebbecke, *Auditing*, p. 7.

## **Normas utilizadas por los auditores**

Estas son las medidas de calidad de los actos realizados y de los objetivos alcanzados por los procedimientos emprendidos. Es decir, que los auditores deben establecer la calidad de las acciones y los actos realizados por los funcionarios públicos. Los procedimientos ejecutados también deberán evaluarse en relación con los objetivos trazados previamente y valorar su calidad.

Lo anterior significa que los juicios que emiten los auditores sociales pueden afectar las calidades profesionales, por lo que deben estar enterados de la gran responsabilidad que recae sobre ellos.

## **Procedimiento**

Los procedimientos son los actos que deben realizarse para culminar la auditoría.

El patrón de cualquier auditoría consiste en:

1. Planificación del trabajo
2. Realización del trabajo
3. Elaboración del informe de auditoría
4. Inicio de un proceso ex post auditoría.

### **Planificación**

La planificación incluye, necesariamente, la consecución de información básica para hacer la auditoría. Definir los posibles obstáculos y cómo vencerlos para lograr la información requerida. Desde luego, habrá información primaria indispensable e información considerada de segunda importancia. Esto habrá que definirlo en la planificación.

Como todo plan, este debe definir los recursos necesarios, los tiempos de cada actividad y el producto esperado.

### **Realización de la auditoría**

Definido el tipo de auditoría, e identificadas las personas que la harán, se pone en ejecución el plan. Habrá casos en que el auditor no participará en la investigación directamente, como se dijo anteriormente. En su lugar, contrata a un equipo, una firma o una persona para que haga el trabajo. En este caso deberá tener definidos los términos del contrato, o lo que suele llamarse "términos de referencia".

## Elaboración del Informe

Al recibir el producto de la investigación del auditor o auditora, lo estudia y analiza para definir las debilidades, errores y posibles indicios de mala gestión.

Elabora un informe completo de los hallazgos, y formula las recomendaciones necesarias, con plazos para que las cumplan.

## Ex post auditoría

Concluido el informe, elabora un nuevo plan de acción para hacer valer el producto de la auditoría. Debe definir los actos de entrega, a quiénes entregará el informe y bajo qué condiciones.

Debe generar un ambiente de negociación con los auditados, y establecer un plan de seguimiento a las recomendaciones.

## En resumen

La auditoría social es un proceso auxiliar de los procesos de control del Estado hacia la gestión pública. Tiene las ventajas de estar libre del sistema oficial, cuenta con libertad de criterio para actuar sin ser forzada por la normativa gubernamental, y no es la responsable final del acto corrupto del sistema institucional del Estado. Puede utilizar los medios disponibles, públicos y privados, para ejercer las auditorías, o servirse del producto obtenido por las auditorías realizadas tanto por los entes contralores como por firmas privadas.

Lo más importante para la sociedad civil es participar en la preparación de las auditorías y obtener sus resultados, más que aplicar el instrumental técnico. En definitiva, su fin es mejorar la toma de decisiones públicas, la política pública, su gestión para el bien común y lograr una distribución equitativa del recurso y el servicio público. Puede así librarse de tener que aprender cómo aplicar los instrumentos de auditoría, para no distraerse del fundamento de su razón de ser. Bastaría con conocer los diferentes tipos de auditorías, sus implicaciones y sus productos.

En pocas palabras, el papel de las auditorías sociales es más político que técnico. Cumpliendo con esto, se construye una mejor ciudadanía, más crítica, propositiva y participativa.

## 2. Conceptos relacionados con la auditoría social

Existen algunos conceptos íntimamente relacionados con la auditoría social, pero su significado es distinto. Nos referimos concretamente a la rendición de cuentas, transparencia administrativa y derecho de acceso a la información.

### 1. Rendición de cuentas

¿Qué implica el proceso de rendición de cuentas?

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

*María Consuelo Del Río Mantilla, Veedora Distrital, Colombia*

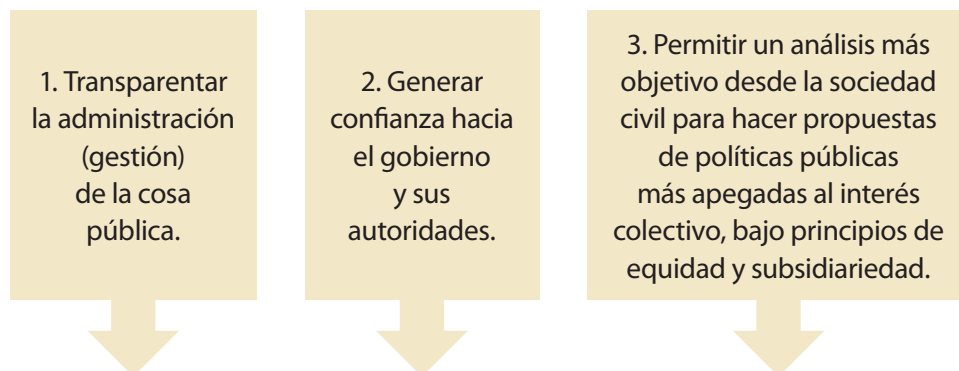
La rendición de cuentas se define como la obligación del funcionario público, o cualquier persona que actúa por delegación de terceros, de responder por la responsabilidad que le fue conferida.

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

Cuando la rendición de cuentas sigue un procedimiento determinado, crea certidumbre tanto para el que la brinda como para el que la recibe. Además, permite ir construyendo una percepción de credibilidad y confianza hacia la gestión pública y las acciones de las autoridades, lo que a su vez posibilita un mayor grado de colaboración entre gobernantes y gobernados. La importancia de estos procesos radica en que los ciudadanos, al participar en un escenario de rendición de cuentas, tienen la posibilidad de ejercer su derecho de informarse

y controlar a sus autoridades (hacer auditoría social), así como conocer qué se hace con el dinero público y los resultados que se obtienen.

En este sentido, la rendición de cuentas tiene por objetivos:



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

La rendición de cuentas puede dividirse en tres categorías:

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

Existe la rendición de cuentas dentro del sistema administrativo gubernamental, o endógena, y la rendición de cuentas fuera del sistema institucional del Estado, o exógena, la cual está dirigida a la ciudadanía. En el primer caso debe existir la obligatoriedad normada por el orden jurídico, mientras que en el segundo, la obligatoriedad es más de orden ético-político, aunque puede existir alguna normativa mínima que implique compromisos. Esta obedece al buen sentido del servicio público, de la transparencia y de la democracia participativa, así como a los grados de exigencia de la sociedad civil por mantenerse informada ante, durante y después de la gestión pública.

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

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

## 2. Transparencia administrativa

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

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

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

social y el derecho a demandar de sus autoridades el cumplimiento de sus obligaciones, buscando entre todos elevar la calidad de vida, fortalecer las instituciones democráticas y mejorar la gobernabilidad.

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

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

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

- a. **Gobernar** sin tener nada que ocultar.
- b. **Responsabilizarse públicamente** por acciones y omisiones en el ejercicio del cargo.
- c. **Informar** a las autoridades, a la sociedad civil organizada y a los ciudadanos sobre sus gestiones.
- d. **Esforzarse** por buscar la calidad en los servicios para responder positivamente a las demandas ciudadanas.
- e. **Estar dispuesto** a someterse a control en cualquier momento.
- f. **Rendir cuentas**, incluso sin que nadie lo solicite.
- g. **Capacitar** al ciudadano en el uso de la información pública.
- h. **Respetar** las decisiones tomadas con la ciudadanía. (Manual GAP, 2004)

### 3. El Derecho de Acceso a la Información Pública

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

- **El derecho a obtener información** incluye las facultades de acceso a los archivos, registros y documentos públicos, y la decisión del medio que se utilizará para obtenerla.
- **El derecho a informar** incluye las libertades de expresión y de imprenta, y la de constituir empresas informativas.
- **El derecho a ser informado** incluye las facultades de recibir información objetiva, consistente, entendible, oportuna y completa.

### **Importancia del Derecho de Acceso a la Información**

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

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

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

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

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

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

En esta categoría se encuentran el derecho de reunión (Art. 78 de la Constitución de la República, y Art. 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos); la libertad de asociación (Art. 78 de la Constitución de la República, y Art. 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos); la libertad de pensamiento y expresión (Art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos); derecho de petición y pronta respuesta (Art. 80 de la Constitución de la República); y, el de participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos (Art. 23, N° 1, inciso a, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

## En resumen

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

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

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

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

**AS** = Participación Ciudadana + Transparencia + Acceso a la Información + Rendición de Cuentas

## CAPÍTULO III

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

**E**n el desarrollo de procesos de auditoría social existen tres actores clave: Sociedad Civil, Gobierno y Cooperación Internacional.

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

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

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

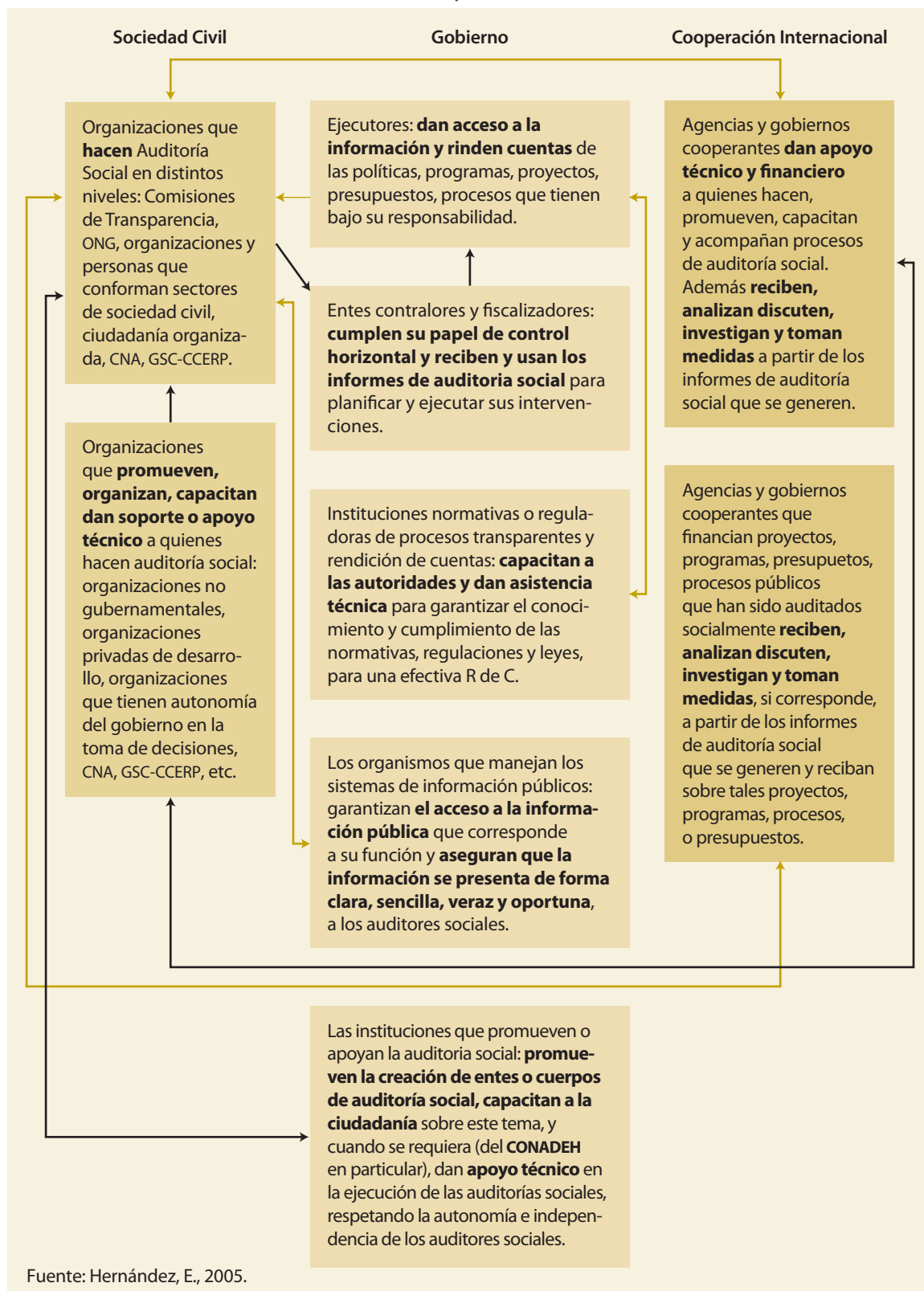
- Los **ejecutores** de programas, proyectos, políticas y presupuestos públicos, cuyo papel es dar acceso a la información pública, rendir cuentas y garantizar que los mismos se ejecutan en un marco de eficacia, eficiencia, calidad, ética y transparencia, con un enfoque de servicio a la ciudadanía.
- Los organismos que **hacen control o fiscalización horizontal**, cuyo rol es cumplir sus funciones o atribuciones legales correspondientes y recibir los informes de auditoría social para, a partir de ellos, planificar y ejecutar intervenciones que comprueben las presunciones de faltas o delitos.
  - Tribunal Superior de Cuentas (TSC), a través de sus Direcciones de Auditoría, Control y Enriquecimiento Ilícito.

- Ministerio Público, a través de la Fiscalía Especial contra la Corrupción, para investigar y procurar el castigo penal de quienes incurren en delitos contra el Estado y la administración pública.
- Procuraduría General de la República (PGR), a través de las acciones civiles que debe ejercer para procurar el resarcimiento del Estado cuando se ha cometido un delito en su contra.
- Las instituciones y organismos que **aportan normativas y regulaciones a procesos de transparencia y rendición de cuentas** cuyo papel, según esta metodología, es brindar capacitación y asistencia técnica a las autoridades para asegurar el conocimiento, manejo y cumplimiento de las normativas, reglamentos y leyes en esta materia:
  - Secretaría de Gobernación y Justicia, en relación con los procesos horizontales y verticales de rendición de cuentas de los gobiernos municipales.
  - Secretaría de la Presidencia, con su oficina normativa de compras y contrataciones del Estado.
  - Tribunal Superior de Cuentas, a través de la Dirección de Probidad y Ética.
- Los organismos que **manejan los sistemas públicos de información**, cuyo principal rol es garantizar el acceso a la información pública que corresponde a su función, y asegurar que ésta se presenta a los auditores sociales de forma clara, sencilla, veraz y oportuna:
  - La Unidad de Apoyo Técnico (UNAT) en el manejo del Sistema de Información de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (SIERP).
  - La Secretaría Finanzas, con el manejo del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI).
- Las instituciones que **promueven o apoyan la auditoría social**, cuyo rol, en primera instancia, es promover la creación de entes o cuerpos de auditoría social, capacitar a la ciudadanía sobre el tema y, cuando se requiera —del CONADEH, exclusivamente—, dar apoyo técnico en la ejecución de las auditorías sociales:
  - Tribunal Superior de Cuentas (TSC) y Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ) a través de sus respectivas direcciones de Participación Ciudadana.
  - Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS).
  - Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH).
  - Comisionado Presidencial de la ERP.

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

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

## Resumen de los actores de la auditoría social y sus roles



## CAPÍTULO IV

# Objetivos y medios de la Metodología de Auditoría Social a la ERP

### Objetivos

Mediante la aplicación de la presente metodología, se pretende:

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

### Medios de la metodología

A fin de dinamizar los procesos de auditoría social, esta metodología ofrece:

1. Una caja de herramientas e instrumentos para hacer auditoría social a:
  - Proyectos ERP: productivos, sociales e institucionales.
  - Programas ERP: desarrollo rural, de equidad de género, educativos, de extensión y mejoramiento de servicios básicos, etc.

- Políticas de la ERP: crecimiento y desarrollo económico, acceso a servicios básicos de los más pobres y grupos vulnerables, medio ambiente sostenible, descentralización, transparencia, etc.
  - Presupuesto de la ERP: fondos de alivio de deuda, fondos de inversión social, fondos ejecutados por el gobierno central, instituciones autónomas y descentralizadas, fondos de transferencias a las municipalidades, etc.
  - Procesos y normativas a cumplir en el marco de la ERP: priorización de proyectos, elaboración de planes de inversión, procesos de rendición de cuentas, procesos de compras y contrataciones, etc.
  - Instituciones dedicadas a la implementación de la ERP.
2. Una plataforma tecnológica para acceder a la caja de herramientas para hacer auditoría social y para recibir los informes de las auditorías sociales que podrían ser entregados, según el caso a:
- Ejecutores (para mejorar lo auditado).
  - Tomadores de decisiones (para modificar proyectos, programas y políticas).
  - Entes contralores y fiscalizadores (para que se investigue y sancione).
  - Cooperación internacional (para fortalecer alianzas, generar y profundizar la investigación, mejorar y modificar políticas de cooperación).

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

3. Un programa de formación, capacitación y acompañamiento técnico mínimo para que las y los participantes conozcan el marco conceptual, legal e institucional del Sistema de Auditoría Social de la ERP (SASERP) y sean capaces de aplicar su metodología y herramientas con el propósito de monitorear y dar seguimiento a las políticas, programas y proyectos de la ERP, que contribuyen al logro de las metas establecidas para el año 2015.

Este programa acreditado de 75 horas de capacitación y asistencia técnica, tiene los siguientes contenidos por módulos:

M Ó D U L O I			
Contenidos	Metodología	Recursos	Horas
Autobiografía social (¿quiénes somos?) 1. Ascendencia familiar 2. Ascendencia territorial 3. Relaciones con la sociedad 4. Organizaciones sociales a las cuales pertenece o perteneció.	Cada participante narra su historia social. Resumen por parte del facilitador	Papelógrafo Marcadores	2 horas

M Ó D U L O I			
Contenidos	Metodología	Recursos	Horas
Valores sociales <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se hace un listado de los valores que cree existen en el ambiente social en que vive.</li> <li>• Se hace lo mismo con un listado de antivalores.</li> <li>• Se discuten en subgrupos, explicando cada uno de los valores y los antivalores,</li> </ul>	Individualmente primero y después en subgrupos	Papelógrafo Marcadores	2 horas
Diagnóstico de la zona o región (¿Dónde vivimos?) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se analizan los indicadores de pobreza</li> <li>• Se analizan los indicadores del capital</li> <li>• Humano, conocimientos (educación), recursos naturales e infraestructura social</li> <li>• Industria, finanzas, comercio, transporte</li> <li>• Análisis social (tejido social), capacidad de movilización</li> <li>• Análisis político: poder, partidos y movimientos</li> <li>• Características de la corrupción en la región</li> </ul>	Se tienen las tablas y matrices de indicadores distribuidos. Se analizan en grupos con preguntas guías de discusión. Se toman áreas de contenido por subgrupo.	Material impreso	5 horas
Diagnóstico nacional <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ven los indicadores nacionales y la situación de cada campo, comparándose con la situación regional.</li> <li>• Características de la corrupción nacional</li> <li>• Propuestas estratégicas anticorrupción</li> </ul>	Ídem. Utilizar el Informe Nacional de Integridad (CNA)	Informe de Transparencia e Integridad del CNA	6 horas

M Ó D U L O II			
Contenidos	Metodología	Recursos	Horas
Contexto de la ERP <ul style="list-style-type: none"> <li>• Metas y el proceso desde el año 2000.</li> <li>• Las políticas de la ERP.</li> <li>• Marco institucional: CCERP, CPERP, Gabinete Social.</li> <li>• Los programas y proyectos de la ERP.</li> </ul>	Exposición dialogada	Manual de Capacitación, proyector	8 horas

M Ó D U L O I I			
Contenidos	Metodología	Recursos	Horas
<b>Auditoría Social</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marco conceptual de la AS</li> <li>• Participación ciudadana y AS</li> <li>• ¿Qué es y qué no es AS?</li> <li>• Figuras de la AS</li> </ul>	Exposición dialogada Trabajo individual con guía de preguntas (antes y después de la jornada)	Manual de Capacitación, proyector	4 horas
<b>Marco legal de la Auditoría Social</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución de la República,</li> <li>• Tratados Internacionales,</li> <li>• Leyes secundarias,</li> <li>• Reglamentos</li> <li>• Gestión administrativa institucional de la denuncia.</li> </ul>	Exposición dialogada, sociodrama para exposición de leyes	Manual de Capacitación, proyector, formularios para la recepción de denuncias	4 horas
<b>Marco institucional de la AS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituciones que promueven la auditoría social. Roles de los actores involucrados.</li> <li>• Metodología del SASERP</li> <li>• Herramientas del SASERP</li> </ul>	Exposición dialogada	Manual de Capacitación, proyector	8 horas
<b>La planificación y la transferencia de conocimiento</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Métodos y técnicas de enseñanza (efecto multiplicador, efecto cascada)</li> <li>• Cómo preparar una propuesta de auditoría social</li> <li>• Acuerdos sobre acompañamiento técnico y financiero.</li> </ul>	Exposición dialogada  Ejercicios grupales	Manual de Capacitación, proyector	5 horas
Evaluación	Canciones y poesías alusivas a los temas abordados.		1 hora

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

M Ó D U L O I I I			
Contenidos	Metodología	Recursos	Horas
Socialización y retroalimentación de las propuestas de AS	Exposición dialogada: cada grupo expone su plan, los demás retroalimentan	Proyector, papelógrafo, borrador del plan elaborado por cada grupo.	4 horas

M Ó D U L O I I I			
Contenidos	Metodología	Recursos	Horas
Acuerdos sobre acompañamiento en el terreno	Concertación entre los grupos de trabajo y agencias cooperantes.		2 horas
Intercambio de experiencias de AS	Visitas de campo con guía de intercambio	Transporte, alojamiento, alimentación.	9 horas

Como producto del tercer módulo, las y los participantes cuentan con la planificación de su proceso de auditoría social listo para realizarlo. Antes del cuarto módulo, cada organización realiza un ejercicio de auditoría social y lleva al cuarto módulo un borrador del informe sobre la experiencia.

M Ó D U L O I V			
Contenidos	Metodología	Recursos	Horas
Presentación y análisis de los procesos y resultados de los procesos de auditoría social realizados. ¿Cuál y cómo ha sido la experiencia? ¿Cómo documentar y sistematizar el proceso y los resultados? ¿Qué hacer con los resultados? Acuerdos para el seguimiento	Exposiciones dialogadas	Informes de auditoría social, proyector	13 horas
Evaluación			2 horas

4. Un programa de capacitación para autoridades municipales, que se enmarca en la Política Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Municipal de la SGJ y que incluye:

M Ó D U L O I			
Contenidos	Metodología	Recursos	Horas
Contexto de la ERP • Metas y el proceso desde el año 2000. • Las políticas de la ERP. • Marco institucional: CCERP, CPERP, Gabinete Social. • Los programas y proyectos de la ERP • Procedimiento para acceder a los fondos ERP.	Presentación con datashow  Exposición dialogada  Ejercicio grupal	Proyector, material impreso, papelógrafo, marcadores	7.5 horas

### M Ó D U L O I

Contenidos	Metodología	Recursos	Horas
Buen Gobierno <ul style="list-style-type: none"> <li>• Concepto de gobernabilidad</li> <li>• Elementos de la gobernabilidad                             <ul style="list-style-type: none"> <li>a. institucionales</li> <li>b. normativas</li> </ul> </li> <li>• Características de un buen gobierno</li> <li>• Vinculación entre la teoría y la práctica: gobierno municipal ideal-gobierno municipal real (análisis de brechas)</li> <li>• Funciones del gobierno local (organizativas, normativas, ambientales, ordenamiento territorial, financieras)</li> </ul>	Presentación con datashow  Exposición dialogada  Estudio de caso en grupos de trabajo	Proyector, material impreso, papelógrafo, marcadores	7.5 horas

### M Ó D U L O II

Contenidos	Metodología	Recursos	Horas
Planificación y presupuestación participativa <ul style="list-style-type: none"> <li>• Importancia de los instrumentos de planificación y presupuestación participativa para la gerencia municipal</li> <li>• Metodología para la formulación y ejecución de planes y presupuestos participativos</li> </ul>	Aprender haciendo, enfatizando en puntos débiles, partiendo de lo que ya se tiene  Exposición dialogada  Ejercicio grupal: paso a paso de acuerdo al desarrollo de los temas	Presupuesto del año anterior. Planilla de salarios. Lista de contribuyentes. PEDM vigente, PIM, proyector, material impreso, papelógrafo, marcadores	

### M Ó D U L O III

Contenidos	Metodología	Recursos	Horas
Rendición de cuentas y acceso a la información <ul style="list-style-type: none"> <li>• Metodología para la rendición de cuentas horizontal y vertical.</li> <li>• Llenado de formularios requeridos por Tribunal Superior de Cuentas y Secretaría de Gobernación y Justicia.</li> <li>• Rendición de cuentas a la ciudadanía en cabildo abierto.</li> <li>• Acceso a la información pública y auditoría social.</li> </ul>	Aprender haciendo, enfatizando en puntos débiles, partiendo de lo que ya se tiene.  Análisis legislativo.  Exposición dialogada.	Presupuesto ejecutado. Formularios para TSC y SGJ. Formato de convocatoria a cabildo de rendición de cuentas. Material impreso, proyector	

M Ó D U L O I V			
Contenidos	Metodología	Recursos	Horas
Herramientas para la Gerencia Municipal <ul style="list-style-type: none"> <li>• Importancia de contar con herramientas informáticas para la gerencia municipal.</li> <li>• Sistema Automatizado de Finanzas y Tributación Municipal (SAFT: 5 módulos)</li> </ul>	Presentación de modelos informáticos aplicados en los procesos de gerencia municipal. Aprender haciendo con ejercicios grupales e individuales por municipio.	Manuales del SAFT CD de instalación.  Proyector, equipo de cómputo	

Características deseables del programa de capacitación a autoridades municipales:

- Vinculación de capacitación con recepción de fondos.
  - Exigencia de que las mismas personas participen en todo el proceso.
  - Capacitación diferenciada por categoría de municipio.
5. Flexibilidad en el uso de la caja de herramientas y de la información puesta a disposición de la ciudadanía:
    - La ciudadanía selecciona qué auditar: proyecto, programa, política, proceso, o presupuesto.
    - La ciudadanía selecciona las herramientas que necesita para hacer la auditoría social.
    - En la medida que otras herramientas se vayan diseñando, se van introduciendo al sistema para compartirlas con los demás usuarios.
  6. Definiciones claras sobre los papeles y responsabilidades de:
    - Gobierno: local y nacional.
    - Sociedad civil local, regional y nacional.
    - Cooperación internacional multilateral y bilateral: G16 y ACI.
    - CCERP y CNA.
  7. Definiciones de los límites, puntos de encuentro y niveles de complementariedad de la auditoría social con mecanismos de control y seguimiento oficial.
  8. Un marco conceptual que identifica con claridad la validez y potencialidad de la auditoría social en la construcción de ciudadanía, mejora de la gestión pública y lucha contra la corrupción. También brinda un marco referencial en relación con otros conceptos, tanto de orden metodológico como práctico.

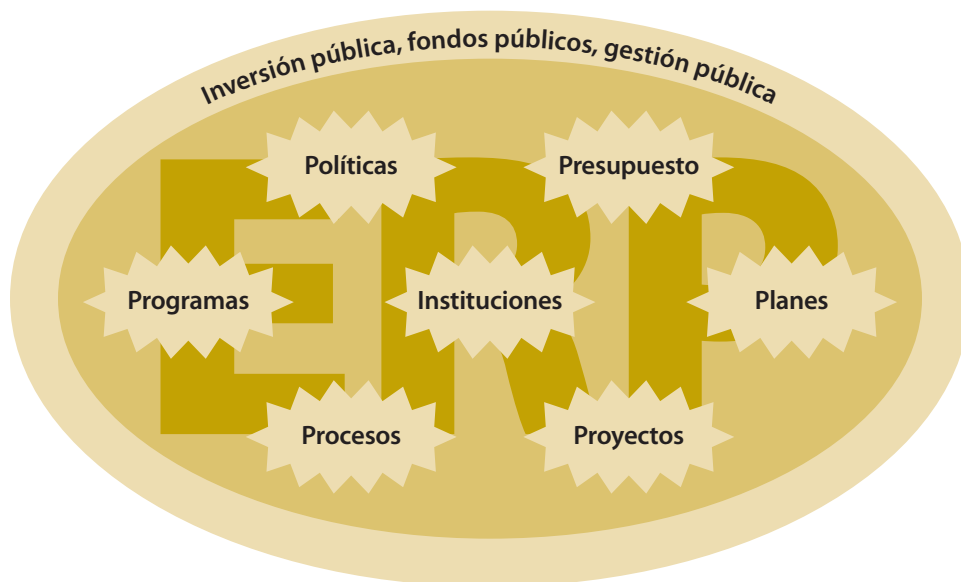
7. Identificación de acciones a realizar para fortalecer las capacidades del Estado en materia de control oficial: sistemas de seguimiento e información, instancias de control interno y externo, a partir de las recomendaciones de los informes de auditoría social.
8. Recuperación de la experiencia nacional e internacional sobre el tema, y su fundamentación sobre la estructura que ya tiene el país en materia de auditoría social (figuras como el Comisionado Municipal, Comisiones de Transparencia, Contralores Sociales, sectores de sociedad civil organizados al efecto, organizaciones con experiencia en el tema y otras).
9. Consideración de todos los compromisos asumidos con la cooperación y el derecho internacional en materia de transparencia, lucha contra la corrupción y respeto de los derechos humanos.
10. Apego completo al marco legal existente en materia de transparencia, acceso a la información pública, participación ciudadana, descentralización y derechos humanos.
11. Reconocimiento de las particularidades de la auditoría social en el ámbito nacional, regional y local. Además, establece el vínculo entre estas dimensiones, lo sectorial y lo territorial, de frente a la ERP como política pública nacional.
12. Total difusión de todo lo que se recopile o se produzca en su implementación:
  - Herramientas
  - Documento metodológico
  - Materiales de consulta
  - Información sobre ERP y las auditorías sociales.

La información de los destinatarios de los proyectos de la ERP alimentará y complementará el Sistema de Información de la ERP (SIERP), independientemente de la información que éste produce.

## CAPÍTULO V

# Ámbitos de aplicación de la Metodología de Auditoría Social a la ERP

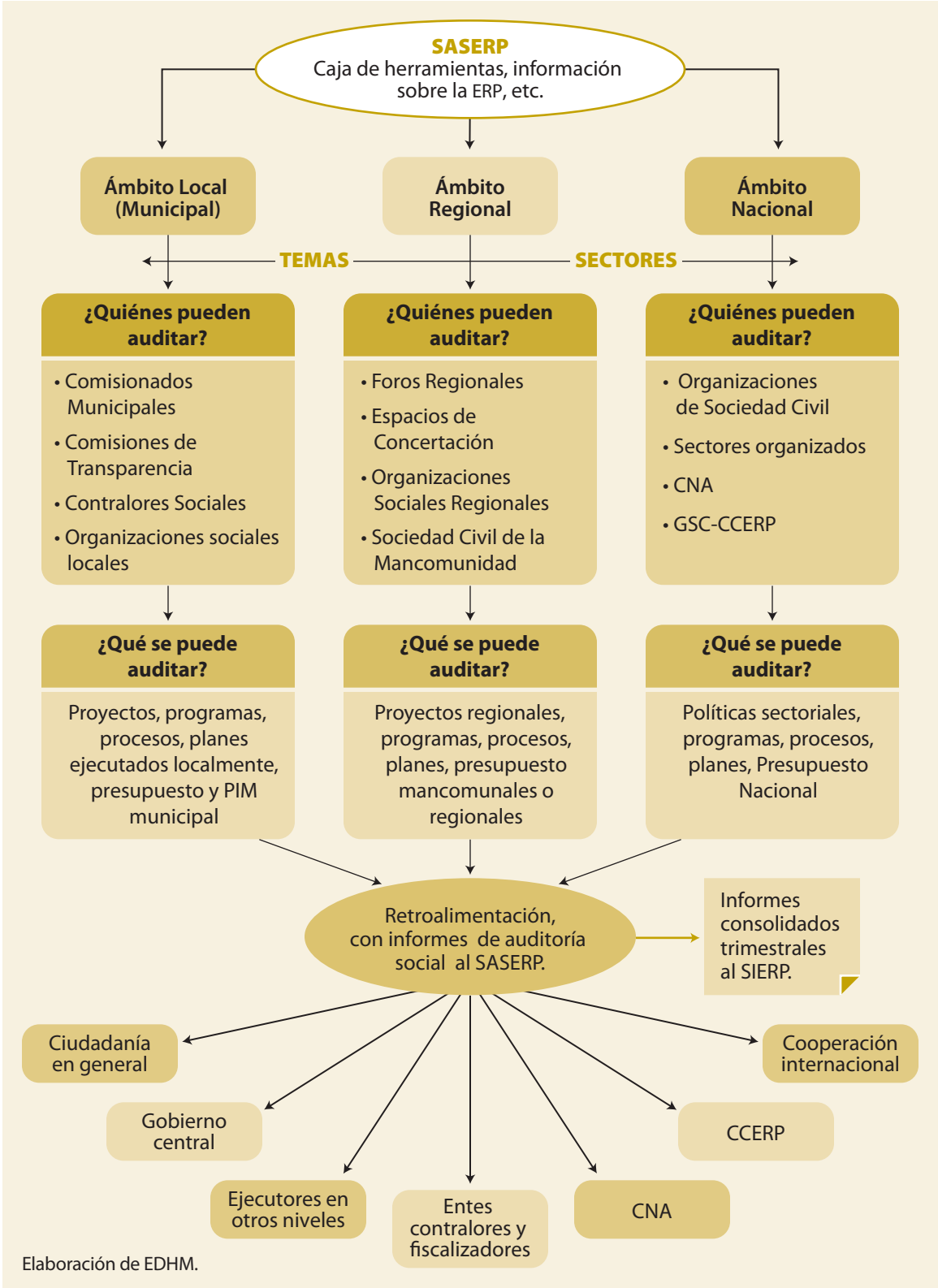
La metodología propuesta podrá aplicarse a toda la inversión pública y dentro de ésta; el énfasis estaría en la inversión destinada a la reducción de la pobreza en los siguientes aspectos:



No obstante que la metodología está diseñada para ejercer auditoría social sobre la ERP (por ser iniciativa del Grupo de Sociedad Civil del CCERP), ésta y las herramientas propuestas pueden utilizarse igualmente para vigilar o controlar otro tipo de políticas, normativas, procesos, instituciones, presupuesto, planes, programas o proyectos públicos, que no implican necesariamente impactos en la reducción de la pobreza.

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

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



## CAPÍTULO VI

# Puntos de partida en la aplicación de la Metodología de Auditoría Social a la ERP

Los procesos de auditoría social se desarrollan en el país desde hace algunos años, sobre todo en el ámbito local (municipal), donde la cercanía entre gobernantes y gobernados ha permitido y favorecido la organización y puesta en práctica de mecanismos y herramientas de participación ciudadana; algunos de ellos se han realizado con fines casi exclusivos de control social (comisiones ciudadanas de transparencia, comisionados municipales, etc.)

Para aplicar esta metodología es importante fundamentarse en la experiencia, en la estructura organizativa que ya existe en el país, y en el marco legal vigente; de esta forma se hace referencia al contexto municipal en primera instancia, pasando por experiencias regionales hasta llegar al ámbito nacional.

### Instrumentos para la Transparencia Municipal<sup>5</sup>

#### Instrumentos formales

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

1. **Los Cabildos informativos o abiertos.** El artículo 25, inciso 9, ordena “celebrar asambleas de carácter consultivo en cabildo abierto con representantes de organizaciones locales, legalmente constituidas... El artículo 33-B, continúa diciendo...”no podrán celebrarse menos de cinco (5) sesiones de cabildo abierto al año... la infracción a la presente disposición dará

5 Marlin Óscar Ávila, Auditoría Social, segunda revisión, septiembre, 2006, pp. 15-22.

lugar a la imposición de las sanciones que establece esta Ley”; y, el Art. 34 dice que “las sesiones serán públicas, en casos excepcionales, la Corporación Municipal podrá determinar que se haga de otra forma”.

2. El inciso 8, ordena “convocar a **plebiscito** a todos los ciudadanos vecinos del término municipal, para tomar decisiones sobre asuntos de suma importancia, a juicio de la Corporación. El resultado del plebiscito será de obligatorio cumplimiento y deberá ser publicado”.
3. **Las Gacetas municipales.** El artículo 115 dice que hay obligación de publicar, semestralmente, una Gaceta Municipal donde consten las resoluciones más relevantes y la respuesta a las solicitudes de rendición de cuentas.
4. **Consejos de Desarrollo Municipal.** El artículo 48 ordena la integración de un Consejo de Desarrollo Municipal con representantes de “las fuerzas vivas de la comunidad”. Esta participación de los vecinos es un espacio abierto para la ciudadanía a través de sus líderes.
5. **Auditorías Internas.** El artículo 52 dispone que las municipalidades, con ingresos anuales superiores al millón de lempiras, deben tener un auditor, el cual debe ser nombrado por la Corporación Municipal y no solamente por el Alcalde. Su destitución solamente podrá ser por las dos terceras partes de los votos de la Corporación.
6. **Actas de la Corporación Municipal.** El artículo 35, reza: “Las actas municipales tienen el carácter de documentos públicos, en consecuencia, cualquier ciudadano podrá solicitar certificación de las resoluciones y acuerdos, una vez que se encuentren firmes”.
7. **La nueva Ley de Participación Ciudadana** (Decreto No. 3-2006, del 27 de enero de 2006), establece la rendición de cuentas, al exigir que se le informe a las organizaciones sociales sobre la gestión realizada por el gobierno.

## Medios informales

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

## Medir la transparencia

¿Cómo sabemos los grados de transparencia municipal?

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

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

Algunos indicadores que se pueden incluir son:

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

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

## La organización de los medios sociales para la Transparencia

### El Comisionado Municipal

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

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

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

Las funciones de este Comisionado son:

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

## Comisión Ciudadana de Transparencia municipal

### a. ¿Qué son las Comisiones Ciudadanas de Transparencia?

La Comisión Ciudadana de Transparencia (CCT) es uno de los medios de participación que tienen a su disposición los habitantes de un municipio y sirve para vigilar el buen manejo de las decisiones, normativas, programas, proyectos y recursos que administran tanto los gobiernos locales, el gobierno central, como instituciones privadas y organizaciones sociales que ejecutan programas y proyectos orientados hacia el bienestar comunitario.

Al trabajo de seguimiento que realizan organizaciones como las Comisiones Ciudadanas de Transparencia, se le conoce con diferentes nombres:

- Contraloría social
- Vigilancia social
- Seguimiento o monitoreo social
- Veeduría social

En Honduras lo conocemos como **auditoría social**.

Su formación y funcionamiento no impiden que otras expresiones de la sociedad civil realicen su propia vigilancia. Lo que se esperaría es una coordinación entre todas estas iniciativas.

Las CCT son un apoyo al buen gobierno, porque ofrecen recomendaciones para que las políticas, programas y proyectos respondan a las necesidades de la población y alcancen más y mejores resultados.

Asimismo, contribuyen a prevenir desvíos de los recursos para el beneficio individual y familiar mediante actos irregulares, que violentan el interés social y la buena función pública, lo que generalmente conocemos como corrupción.

Las CCT son un apoyo para el Gobierno Municipal y reciben refuerzo del mismo, pero no pertenecen a la Corporación Municipal, sino que son independientes del gobierno local. Las Comisiones Ciudadanas de Transparencia son una organización de la sociedad civil local.

Esta independencia debe ser apoyada por los gobiernos locales. Entre más independientes del Gobierno municipal (y nacional) son estas Comisiones, mejor podrán hacer su trabajo de presentar recomendaciones objetivas para una gestión municipal más eficiente.

Las CCT también son independientes, en sus opiniones y decisiones, de las ONG y organismos de la Cooperación Internacional que apoyan su trabajo. El papel de los organismos del Estado a nivel central, las ONG y los organismos de la Cooperación Internacional es fortalecer las capacidades de las Comisiones Ciudadanas de Transparencia para que, junto con el resto de organizaciones de sociedad civil, y en diálogo con los gobiernos locales, construyan y pongan en práctica agendas de transparencia y buen gobierno en el ámbito local y regional.

Todos estos derechos se ponen en práctica con la organización y funcionamiento de una Comisión Ciudadana de Transparencia

b. ¿En qué se basan las CCT desde el punto de vista legal?

- En la Constitución de la República, que garantiza los siguientes derechos:
  1. De petición
  2. Asociación y reunión
  3. Libertad de investigación
  4. Libertad de emisión del pensamiento.
- En la **Ley de Municipalidades**, que confirma los derechos de la Constitución de la República y agrega otros:
  1. Pedir cuentas a la Corporación Municipal.  
"Los vecinos del municipio tienen derecho a pedir cuentas a la Corporación Municipal sobre la gestión municipal, tanto en cabildos abiertos como por medio de sus representantes y reclamar contra los actos, acuerdos o resoluciones de la Municipalidad y deducirle responsabilidades, si fuere procedente". (Artículos 24.3 y 24.7 Ley de Municipalidades)
  2. Participar en la gestión municipal.  
"Los vecinos del municipio tienen derecho a participar en la gestión y desarrollo de los asuntos locales. Participar de los programas y proyectos de inversión". (Arts. 24.5 y 24.6 Ley Municipalidades)
  3. Ser informados de las finanzas municipales.
- En la **Ley del Presupuesto de la República 2006**, que establece que las Municipalidades deben presentar un informe público de rendición de cuentas del uso de los recursos de alivio de deuda que reciban, complementado con informes de auditoría social realizados por Comisiones de Sociedad Civil en cada Municipio. (Artículo 22)
- En el **Reglamento para la Operacionalización de los Recursos de la ERP** en 2006, que legaliza las auditorías sociales realizadas por las Comisiones Locales de Transparencia. (Artículos 10 y 11)

c. ¿Qué se espera de los Gobiernos Locales para un buen proceso de elección y funcionamiento de las Comisiones Ciudadanas de Transparencia?

Aspectos que los Gobiernos Locales **deberían promover o estimular**:

1. Apoyar a las organizaciones sociales del municipio para que realicen un proceso de organización de la Comisión Ciudadana de Transparencia, siguiendo principios democráticos, con equidad de género, integradoras de los diferentes sectores sociales y económicos, incluyente territorialmente y abiertas al diálogo con las autoridades centrales y municipales. El papel del Gobierno Local en este proceso sólo es de apoyo y aval del mismo.

2. Fortalecer las CCT que ya existen. Si un municipio ya cuenta con su Comisión Ciudadana de Transparencia, no se debería formar una nueva, sino apoyar y fortalecer la que ya existe.
3. Asignar en el presupuesto anual, de acuerdo a sus posibilidades y el marco legal, una partida para apoyar el trabajo de la Comisión en rubros como gastos de movilización, papelería o mobiliario, renta de local para oficina, etc., sin que ello implique intromisión de la municipalidad en su funcionamiento, y con la única condición que la Comisión entregue un informe de ejecución presupuestaria, sujeto a una auditoría financiera. El trabajo de las Comisiones es voluntario, por lo que estos recursos no se destinan al pago de salarios de sus miembros.
4. Entregar copia a la Comisión de los presupuestos anuales y presupuestos ejecutados por la Corporación Municipal, así como del informe mensual de ejecución presupuestaria remitido a la Secretaría de Gobernación y Justicia; y de la rendición de cuentas del año anterior presentada al Tribunal Superior de Cuentas.
5. Ofrecer la información que solicite la Comisión para desarrollar su trabajo de auditoría social.
6. Invitar a la Comisión a participar como observadora en las sesiones ordinarias de la Corporación.
7. Mantener una actitud de diálogo abierto con la Comisión. Compartir con ella las preocupaciones administrativas, técnicas y de gestión general para el desarrollo.
8. Estar abierto para conocer, discutir y poner en práctica las sugerencias que realiza la Comisión Ciudadana de Transparencia en sus informes de auditoría social, que estén al alcance del Gobierno Local y que mejoren la administración municipal.
9. Establecer mecanismos públicos de rendición de cuentas y aplicar los que ya establece la legislación, aunque no lo solicite la Comisión.
10. Reglamentar que, previo a la aprobación de cualquier recurso que la municipalidad brinde a una organización local para el desarrollo comunitario, la organización debe firmar una autorización para recibir auditoría social por parte de la Comisión Ciudadana de Transparencia.
11. Al suscribir convenios con ONG, organizaciones privadas, etc. que ejecuten programas o proyectos de beneficio para el municipio, incluir una cláusula que especifique que la Comisión Ciudadana de Transparencia queda autorizada para llevar a cabo auditorías sociales cuando lo estime necesario.

Lo que los Gobiernos Locales **deberían evitar**:

1. Intervenir directa o indirectamente para que algunas personas de su preferencia integren la Comisión Ciudadana de Transparencia. La Corporación Municipal, cualquiera de sus miembros y empleados de confianza deben abstenerse de realizar cualquier acción pública o privada para influir en la población con el fin de que elija a determinadas personas como miembros de la CCT o de cualquier otra organización ciudadana con los mismos propósitos y naturaleza.
2. Intervenir en las decisiones o el trabajo de la Comisión. La Comisión es una organización ciudadana, independiente en sus opiniones y decisiones de todas las instituciones de gobierno y de funcionarios del Estado. Por el bien del proceso, ningún miembro de la Corporación Municipal, alcalde, regidor o funcionario debe influir en las decisiones o el trabajo de la Comisión.

d. ¿Cómo es una buena Comisión Ciudadana de Transparencia?

1. Es abierta a todos y todas desde su organización, buscando que todos participen: mujeres, hombres, jóvenes, niños, adultos mayores, población indígenas y negra.
2. Se integra con personas de comprobada honestidad y liderazgo social, que sean las más representativas posible de todo el municipio, comprometidas y con tiempo disponible para el trabajo de auditoría social.
3. No está integrada por miembros de la Corporación Municipal, líderes activos de partidos políticos, familiares cercanos al alcalde, ejecutores de proyectos, contratistas del gobierno local o nacional.
4. Dialoga abiertamente con el Gobierno Local y otros ejecutores de políticas, programas y proyectos a los que aplica acciones de auditoría social con la finalidad de mejorar lo que se ha auditado y poniendo en práctica una cultura de diálogo y respeto mutuo.
5. Coordina su trabajo con el Comisionado Municipal, otras organizaciones comunitarias y organismos del Estado, sociedad civil y cooperación internacional que luchan en favor de la transparencia, en especial con los Órganos Contralores del Estado.
6. Mantiene informada a la población sobre los resultados de su trabajo y busca promover una cultura de transparencia, democracia, diálogo y lucha contra la corrupción.
7. Busca tener una visión amplia de todos los proyectos y todas las instituciones ejecutoras en el municipio, vigilando sus actuaciones y los resultados que logran de su trabajo.
8. Puede trabajar desde el inicio y durante el desarrollo de los proyectos, no sólo cuando éstos han concluido; evalúa el impacto de los proyectos comparando la inversión con el beneficio obtenido, así como su contribución a la reduc-

ción de la pobreza. Los aspectos a auditar son decididos internamente por la Comisión Ciudadana de Transparencia, de manera democrática, en consulta con su asamblea.

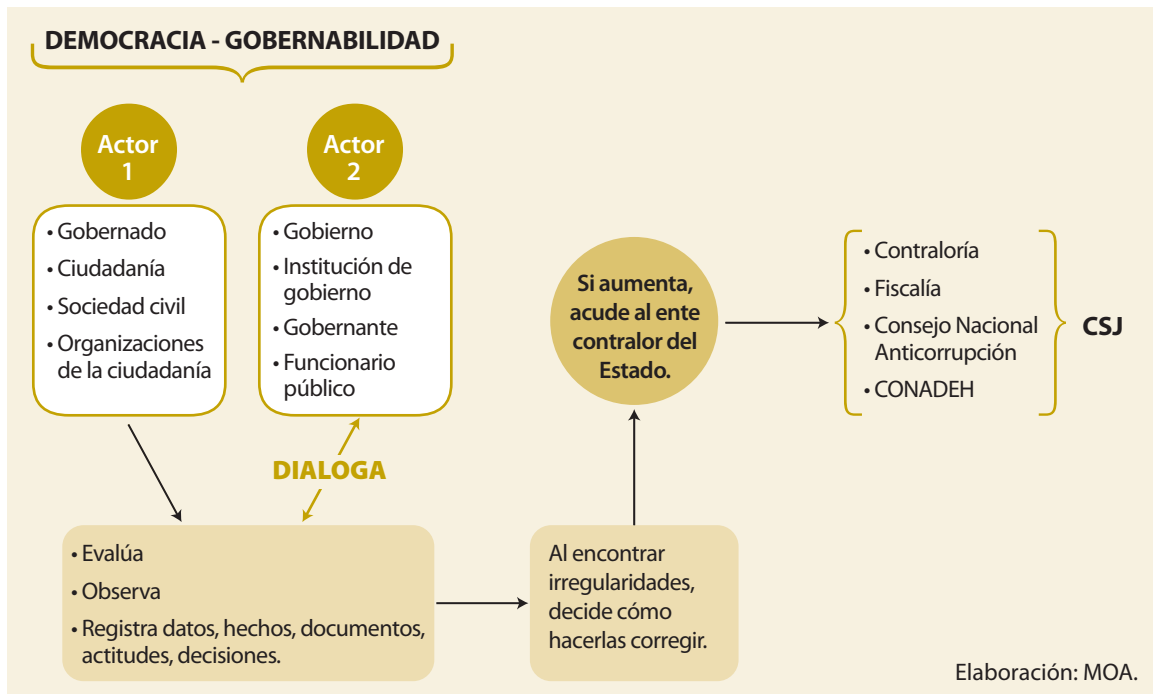
9. Utiliza sus capacidades para ejecutar su trabajo de vigilancia o auditoría social, de acuerdo a los planes de acción definidos dentro de la Comisión.
10. Busca capacitarse constantemente para mejorar su trabajo.
11. En ningún momento utiliza su trabajo con fines político-partidarios.
12. Rinde cuentas, oportuna y prudentemente, de su trabajo a todas las demás organizaciones, a la población en general y los organismos públicos.

e. Procedimiento Administrativo de Resultados

Cuando una CCT aplica su plan de trabajo, se puede encontrar con una serie de anomalías en las iniciativas, diseños, planes y ejecución de la gestión pública. Estas pueden ser anomalías de muy poca trascendencia, hasta hechos graves como la alteración de facturas, evasión de licitaciones, reportar obras de infraestructura que no se han construido, construcción de viviendas privadas con fondos del Estado, etc.

Para el manejo debido de cada caso, la CCT debe seguir un procedimiento lógico que contiene ciertos principios democráticos. Estos tienen que ver con el hecho de que toda persona es inocente hasta que se le pruebe lo contrario; el respeto a la integridad del funcionario y ciudadano, las posibilidades de cometer errores sin premeditación, la oportunidad de corregir una falta, etc.

Gráficamente, podemos hacer ver la lógica del procedimiento como sigue:



Esta gráfica muestra dos actores. El actor uno representa a la ciudadanía organizada o no. Este toma la iniciativa de evaluar, observar con detenimiento, registra datos internos, colecciona documentación, nota las actitudes y comportamientos y evalúa las decisiones de sus autoridades públicas.

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

Si en la auditoría social se encuentra alguna razón de preocupación por la gestión administrativa de deficiencia, ineficacia y falta de transparencia, los representantes de la sociedad civil (actor 1) buscan audiencia con la dirección administrativa y política de la institución para despejar sus dudas y confirmar sus descubrimientos. En esta acción se establecen las correcciones del caso, si la sospecha o indicio es confirmado.

Si se da el diálogo, pero solamente se obtienen promesas sin cumplir, o la autoridad se niega a proceder, habría que dar el paso hacia las entidades contraloras del Estado, sin pérdida de tiempo.

Si no se da la corrección en tiempo y medida, se puede volver a insistir; pero si no se logra pronta reparación, se debe acudir al ente contralor nacional del Estado para solicitar su pronta intervención. Normalmente se acude al Tribunal Superior de Cuentas por ser un asunto administrativo. Si fuese penal, como es el robo, el desfalco, el contrabando, etc., se lleva al Ministerio Público, generalmente a la Fiscalía Contra la Corrupción.

En caso de no obtener reacciones positivas en ningún ente contralor del Estado, se puede acudir al Consejo Nacional Anticorrupción ([www.cna.hn](http://www.cna.hn)); al Comisionado Nacional de los Derechos Humanos ([www.conadeh.hn](http://www.conadeh.hn)) y, en un caso extremo, se visualiza la posibilidad de hacer pública la queja, exponiendo el caso por medios informativos, incluyendo ([www.revistazo.com](http://www.revistazo.com)).

Normalmente, los entes contralores del Estado, como el TSC y el Ministerio Público, no condenan a nadie, sino que, cuando amerita, presentan el caso en los tribunales de justicia para que se procese civil o penalmente. A la vez, si corresponde, el TSC expone el caso y los resultados de su investigación ante la Procuraduría General de la República (PGR) para el correspondiente rescate de los bienes del Estado que hayan sido usurpados por los funcionarios públicos y privados.

## Iniciativas de auditoría social a escala regional y nacional

Como antes se señaló, hasta mediados de 2006 existen en el país numerosas experiencias en materia de auditoría social, la mayoría desarrolladas en el ámbito municipal, aldeas y caseríos. Sin embargo, también existen algunas iniciativas desarrolladas a escala regional y nacional, que han hecho la vinculación territorial con la temática y sectorial.

A escala regional se pueden puntualizar las siguientes experiencias:

- a. El Consejo Regional Anticorrupción de la Mancomunidad del Sur de Copán ha realizado auditorías sociales a proyectos financiados con fondos ERP (PROHECO en Belén Gualcho) y ha apoyado a las Comisiones de Transparencia Municipal de Talgua, Belén y San Pedro de Copán para hacer auditorías sociales a sus municipalidades.
- b. El Espacio de Concertación Regional de Intibucá desarrolló una auditoría social a las escuelas PROHECO en todo el departamento (Programa financiado con fondos ERP).
- c. La auditoría social al programa de titulación de tierras en Colón, liderada por la Fundación Popol Nah Tun.

A escala nacional se pueden mencionar las siguientes iniciativas:

- a. El Índice de Compromiso Cumplido aplicado por el Colectivo de Mujeres Universitarias de Honduras, para medir el nivel de cumplimiento de los compromisos estatales en materia de Equidad de Género.
- b. El monitoreo a las compras de medicamentos, realizado por el Foro Nacional del VIH-SIDA.
- c. Análisis presupuestario del Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH), con énfasis en el presupuesto ERP.

## CAPÍTULO VII

# Condiciones necesarias para la consolidación de la metodología. Análisis de obstáculos y desafíos

### 1. Condiciones mínimas

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

- Poner a disposición de la ciudadanía información sobre la situación a auditar, en este caso la ERP.
- Actitudes y prácticas de apertura de los servidores públicos hacia la auditoría social, durante su realización y al final, para escuchar y tomar en cuenta las recomendaciones. Actitud hacia una cultura de rendición de cuentas.
- Conocimiento conceptual y metodológico de la auditoría social por parte de la sociedad civil.
- Disponibilidad de apoyo técnico y financiero para los auditores sociales.
- Resultado propositivo de los resultados de la auditoría social sobre el problema o cuestión auditada.
- Actitudes incluyentes, tolerantes y estimuladoras de la participación de los más diversos sectores sociales. Actitud hacia una cultura democrática y de diálogo.
- Apertura y colaboración de los medios de comunicación hacia el trabajo de la auditoría social, sus resultados, hallazgos y recomendaciones.
- Amplia difusión del proceso y resultados de la auditoría social.
- Aceptar que otros grupos sociales del mismo ámbito también pueden hacer auditoría social.

- Disposición de ser también auditados sobre la gestión como auditores sociales.
- Que los aspectos legales y normativos en que se basa la auditoría social sean complementados con consideraciones morales y éticas, como parte de una cultura de la rendición de cuentas, la democracia y el diálogo.
- Fortalecer el marco jurídico del país, a fin de que se sancionen administrativa, civil y penalmente las faltas y delitos cometidos por particulares y funcionarios públicos, y que se evidencien en los informes de auditoría social durante la implementación de la metodología.

## 2. Obstáculos que enfrenta la aplicación de la metodología

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

- Que algunos gobiernos locales o instituciones públicas o privadas que manejan fondos públicos se cierren a la auditoría social, a pesar de toda la sensibilización y las reglas claras del juego previamente establecidas.
- Que las instancias de auditoría social cedan a los intentos de los funcionarios públicos o de los partidos políticos para cooptarlas, mediatizarlas o utilizarlas para sus fines particulares y político-partidarios.
- Que las estructuras y el funcionamiento centralizado de las secretarías del Gobierno central evadan la rendición de cuentas en el ámbito municipal, distrital y departamental.
- Que los delegados de entes contralores en las regiones no comprendan su papel y no tramiten las gestiones.

### 3. Desafíos en la implementación de la metodología

Algunos desafíos o retos se visualizan antes de la aplicación de la metodología:

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

## CAPÍTULO VIII

# Proceso y herramientas para hacer auditoría social a la ERP

**P**ara hacer uso de la caja de herramientas propuesta, antes, es necesario revisar los grandes momentos o fases de la auditoría social:

1. **Organización:** del grupo auditor (comisión de transparencia, sector social a escala local, regional o nacional, organizaciones de sociedad civil temáticas, etc.).
2. **Capacitación:** elementos conceptuales de la auditoría social, metodologías, fundamentos legales, herramientas, etc.
3. **Planificación:** selección del objeto de la auditoría social (proyecto, presupuesto, política, proceso, institución); establecimiento del cronograma de actividades, recursos disponibles, información requerida para hacer la auditoría social, herramienta o herramientas a aplicar, etc.
4. **Ejecución:** recolección y análisis de la información, con la aplicación de las herramientas seleccionadas.
5. **Redacción del Informe:** incluyendo los principales hallazgos y las recomendaciones de mejora: para los ejecutores, para entes contralores o fiscalizadores, para los organismos financieros o donantes, para el CCERP o CNA.
6. **Socialización de los resultados:** es deseable que los auditados conozcan los resultados, antes de la socialización masiva, para aclarar o comentar algunos puntos (no para cambiar los resultados o hallazgos de la auditoría social).
7. **Seguimiento:** esta es una de las etapas más importantes, pues implica que el grupo o cuerpo auditor revise periódicamente la implementación de las recomendaciones derivadas de la auditoría social y haga incidencia sobre las autoridades para la mejora de la gestión pública, tomando en cuenta que lo que se quiere es la efectividad de los sistemas de control oficial con el apoyo ciudadano, así como la eficiencia en el manejo de los recursos públicos (provengan de fuentes financieras internas o externas).

A continuación se pueden visualizar estos grandes momentos en un diagrama de flujo de proceso:



Elaboración: EDHM.

## A. Proceso metodológico para aplicar las herramientas en el ámbito local

Para facilitar el trabajo de planificación y ejecución de las auditorías sociales, se pone a disposición una caja de herramientas que permite a los auditores usarla con flexibilidad y contribuir al desarrollo del Sistema de Auditoría Social a la ERP (SASERP). En el anexo se detallan las herramientas disponibles y sus áreas de aplicación.

Para la aplicación local de las herramientas se propone, en el marco del proceso general de auditoría social presentado en el diagrama de flujo anterior, un proceso complementario de doce momentos. La aplicación de los momentos y el orden en que se ejecuten dependerá del contexto en que se realiza la auditoría social.

Es recomendable que el desarrollo de los doce momentos cuente con el acompañamiento de un organismo con más experiencia en el tema. La práctica en el país demuestra que el compromiso y la disponibilidad de las instancias locales para hacer el trabajo de auditoría social requiere complementarse con el acompañamiento técnico, y el apoyo logístico y político.

El apoyo logístico se requiere sobre todo en los momentos que se realiza la capacitación (momento 1, 4 y 5), se aplican herramientas de auditoría social, se procesa la información y se produce el informe de auditoría social (momentos 8 y 9).

El apoyo político se requiere, principalmente, cuando se dialoga con el Gobierno local para obtener su apoyo al proceso y se presentan los informes a varios actores, incluidos los órganos contralores, si fuera el caso (momentos 7 y 10).

El acompañamiento a las instancias locales en la ejecución de la metodología es importante para el éxito del proceso. Sin embargo, éste requiere de límites claros, en el sentido de respetar las dinámicas de los espacios locales, garantizar y fortalecer progresiva y rápidamente su independencia y capacidad para tomar decisiones sobre las diferentes etapas, el respeto a las decisiones que adoptan las instancias locales, no sustituir la voz de las instancias locales en la presentación de los resultados de las auditorías que han realizado. Es decir, ser apoyo, no conductores ni sustitutos de las iniciativas locales.

## B. Los momentos<sup>6</sup>

### 1. Capacitación básica sobre auditoría social y rendición de cuentas

Nadie da lo que no tiene.

*Auditor social de Occidente*

La puesta en marcha de procesos de auditoría social requiere de procesos de capacitación. La modalidad para facilitar y discutir los contenidos puede variar, desde un taller presencial<sup>7</sup>, con jornadas de dos a cuatro horas para desarrollar los temas, hasta la autoformación de los auditores sociales con lecturas sobre la materia<sup>8</sup>. Los contenidos mínimos de esta capacitación son los siguientes:

- Qué es auditoría social. Conceptos más usados, qué no es auditoría social, para qué nos sirve, qué podemos esperar de la auditoría social, cómo es una buena auditoría social.
- Otros conceptos con los que se relaciona la auditoría social: Rendición de cuentas, transparencia, corrupción, derechos humanos.
- La relación entre la auditoría social y la auditoría oficial. Qué es cada una, qué características tienen, cuáles son los organismos encargados de hacer auditoría oficial y sancionar la corrupción en Honduras, en qué momento auditamos socialmente a los organismos auditores oficiales.
- Las bases legales para la auditoría social. En qué nos basamos para hacer la auditoría social, cuál es el marco jurídico nacional e internacional que respalda la auditoría social.
- El proceso para hacer auditoría social y algunas condiciones mínimas, según la experiencia en el país. Los momentos que se siguen para hacer auditoría social, desde el inicio, hasta llegar a un informe de auditoría social.
- Algunas herramientas para hacer auditoría social.
- Cosas básicas a tomar en cuenta para registrar y sistematizar el trabajo que se va realizando. Cómo prepararse para la evaluación de la experiencia, para aprender de los aciertos y errores, y para compartirla cuando finalice.

6 Para el desarrollo de los doce momentos se han considerado las cuatro guías de auditoría social desarrolladas por CODESSE, SNV, CIPRODEH y CNA. Ver caja de herramientas.

7 El desarrollo de los cinco temas en un taller, requiere un mínimo de dos días completos. Se han elaborado varios guiones metodológicos con estos contenidos.

8 Se han preparando dos manuales con estos contenidos que pueden servir para la autoformación. También se están recopilando lecturas complementarias, que estarán disponibles en diez centros de documentación y varias páginas Web.

## **2. Facilitación de información a las Comisiones de Transparencia sobre la inversión de la ERP**

En este momento se busca que las Comisiones de Transparencia, otras instancias locales de auditoría social y la población tengan una visión global de la inversión en su municipio y logren una mayor apropiación de la ERP.

Se obtendrá la información de los gobiernos locales, del CCERP, de la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Gobernación y Justicia, de las principales instituciones ejecutoras de la ERP, y de otros proyectos de inversión social y económica.

El formato de esta información se vaciará en las herramientas 1 y 2, que son las herramientas pase de esta metodología.

## **3. Definición del aspecto a auditar: por dónde empezar**

A partir del conocimiento de toda la inversión en el municipio (qué proyectos están aprobados o se están ejecutando y cuáles forman parte de la ERP), se selecciona el proyecto, proceso, política, institución o política a auditar.

Este momento se combina con el siguiente, enunciando algunas herramientas que están disponibles para cada aspecto: para auditoría social de proyectos, procesos, políticas, instituciones o políticas.

## **4. Revisión de la caja de herramientas: elección, adecuación o elaboración de la herramienta**

Seleccionado el aspecto a auditar, se elige la herramienta que puede ser más útil, ya sea para retomarla tal como está o adecuarla. También se puede optar por elaborar una nueva.

## **5. Capacitación sobre las herramientas seleccionadas**

Este momento busca brindar capacitación específica sobre la herramienta seleccionada para garantizar que se recogerá información de calidad, y la apropiación de la instancia local de la o las herramientas en cuestión, de tal manera que puedan capacitar a otras personas, y aplicarlas a otros procesos con menos acompañamiento técnico.

## **6. Elaboración del calendario general del proceso**

En este momento, la instancia local planifica los pasos que realizará para hacer la auditoría social y el tiempo que le tomará cada paso.

El calendario es un instrumento para ordenar el trabajo de la Comisión, pero también para dialogar con el organismo a auditar, a fin de que tenga una idea más clara del proceso a seguir. Se han generado herramientas para esta planificación. Ver caja de herramientas.

## **7. Diálogo con el organismo a auditar para solicitar su apertura y apoyo**

Este momento supone un trabajo de convencimiento al Gobierno local u organismo a auditar sobre la importancia de la auditoría social y la rendición de cuentas para el buen gobierno, las ventajas que tiene, el marco legal en que se basa, el proceso que se piensa desarrollar en el municipio, y el apoyo que se espera del organismo.

Es ideal que los acuerdos obtenidos se plasmen en un convenio de trabajo. También se han desarrollado esquemas de convenio para este momento. Ver caja de herramientas.

## **8. Ejecución de la auditoría social: aplicación de las herramientas**

En este momento se aplican las herramientas seleccionadas en el tiempo previsto en el calendario. Es deseable el acompañamiento de un organismo con experiencia que ayude a garantizar la calidad de la información. Los auditores sociales también deben ser garantes de la calidad, tal como se ha desarrollado en los contenidos de la capacitación (Cómo es una buena auditoría social).

## **9. Procesamiento de la información y elaboración del informe**

En este momento se vacía la información recopilada, se analiza y se discuten los hallazgos y recomendaciones.

## **10. Presentación del informe y acciones de incidencia**

Este es uno de los momentos centrales de la auditoría social. Dependiendo de la naturaleza de la auditoría y los hallazgos, se presentará al órgano auditado, otros organismos del gobierno central vinculados al auditado, la comunidad o población<sup>9</sup>, otras instancias locales, nacionales o internacionales de auditoría social, donantes, órganos contralores, otros organismos de sociedad civil que pueden apoyar la aplicación de las recomendaciones y la gestión ante los órganos contralores, medios de comunicación locales y nacionales, y otros que la instancia de auditoría social

---

<sup>9</sup> Organismos que deben recibir el informe en todos los casos, independientemente de la naturaleza de la auditoría social realizada y los hallazgos obtenidos.

estime pertinentes. Se han desarrollado formatos de informe de auditoría social. Ver caja de herramientas.

## **11. Seguimiento a las recomendaciones**

Este momento busca no dar por concluida la auditoría social con la presentación del informe, sino realizar un seguimiento sistemático y periódico a la aplicación de las recomendaciones, y realizar las acciones pertinentes para lograr su ejecución.

## **12. Seguimiento de la información entregada a órganos contralores y demás**

Aquí se busca no quitar el dedo de los expedientes creados por los órganos contralores, dar seguimiento a la ruta de casos que ellos mismos han establecido, y demandar respuesta, tanto en los órganos contralores como en el sistema de justicia.

Es la auditoría social a los auditores y al sistema de justicia, a partir de los casos que se les han entregado.

## Evaluación del proceso e introducción de correctivos

Este momento pretende generar la reflexión de la instancia de auditoría social y otros actores acompañantes sobre el proceso seguido, los errores, los aciertos, logros y lecciones aprendidas.

En el primer año de ejecución de la metodología, se privilegiarán los siguientes aspectos para la evaluación:

1. Aplicación de las herramientas
2. Impactos sobre los organismos auditados
3. Vínculo entre organizaciones de sociedad civil locales, regionales y nacionales
4. Respuesta de órganos contralores
5. Apoyo logístico para las instancias de auditoría social y fuente de los recursos. Costos materiales y sociales de la auditoría social, y apoyos institucionales y legales requeridos.

# Bibliografía

Ackerman, J., *Sinergia Estado-Sociedad en pro de la Rendición de Cuentas: Lecciones para el Banco Mundial*. Washington: Banco Mundial, 2003.

Ávila, M. O., Auditoría Social. Conferencia ofrecida en el II Congreso Centroamericano de Profesionales Universitarios. Honduras, Agosto de 2002.

Ávila, M. O., Las implicaciones de la auditoría social. Conferencia ofrecida en el marco de la Reunión Anual del CLAD. Panamá, 2003.

Behn, R. *Rethinking Democratic Accountability*. Brooking Institutions, Washington D.C., 2001.

Carpizo, J. *Derecho de Acceso a la Información*. México, 2001.

Chirino, A., en *Construyendo Transparencia. Legislación modelo para prevenir la corrupción*. Washington: OEA. 2001.

González de Asís, M. y Acuña J., *La auditoría social*. Gobernabilidad, Empoderamiento e Inclusión Social. Programa de Capacitación a Distancia. Instituto del Banco Mundial: Octubre-Diciembre 2003.

Groisman, E., en *Construyendo Transparencia. Legislación modelo para prevenir la corrupción*. OEA, Washington. 2001.

Hernández, E., en *Informe de Auditoría Social a un Programa financiado por el BID en Honduras*. Tegucigalpa 2005.

Hernández, E., en *Resumen del Foro sobre Auditoría Social*. RDS-Tegucigalpa 2006.

Irías, J., Situación Actual y Perspectivas de la Auditoría Social en Honduras. Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV), Tegucigalpa, noviembre de 2004.

Morón Urbina, J., Los deberes de Transparencia en la Gestión Pública. Revista Probidad. Octava Edición. [www.probidad.org](http://www.probidad.org) Mayo-Junio/2000.

Manual del Programa Gobierno Abierto y Participativo. GAP, 2004.

O'Donnell, G., «*Horizontal Accountability in New Democracies*», en: A. Schedler et al., *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder: Lynne Rienner 1999.

Orozco, M. *Democracia y Participación Ciudadana*. Sesión de Cátedra Abierta organizada por la Universidad Americana de Managua. Nicaragua 2001.

