



RE2-06-023

**Serie de Estudios  
Económicos y Sectoriales**

**CONSTRUYENDO PROCESOS  
DE AUDITORÍA SOCIAL  
EN CENTROAMÉRICA:  
LECCIONES APRENDIDAS  
Y RETOS FUTUROS  
EN EL SECTOR SOCIAL**

**Peter Sollis  
Natalia Winder**

Noviembre de 2006



**REGION II**

**Banco Interamericano de Desarrollo**

Este documento de discusión no es una publicación oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Su propósito es servir como base para la discusión de aspectos importantes relacionados al desarrollo económico de los países miembros del Departamento Regional de Operaciones II. Las opiniones y conclusiones contenidas en este documento pueden no necesariamente coincidir con las políticas y opiniones del BID, su Directorio o sus países miembros.

Debido al uso de datos normalizados de otras instituciones multilaterales, las cifras presentadas pueden diferir de datos nacionales esencialmente por diferencias en definiciones, convenciones estadísticas y métodos de compilación.

## PREFACIO

En las últimas décadas, los procesos de democratización y descentralización en la provisión de servicios y la lucha contra la corrupción han moldeado el escenario de desarrollo en América Latina. Como consecuencia, se han integrado nuevos temas a la agenda del desarrollo, incluyendo la construcción de mecanismos efectivos de vigilancia ciudadana para el manejo de las finanzas públicas.

Los esfuerzos para desarrollar la capacidad local de rendición de cuentas se relacionan con el aumento en las rentas municipales, tanto en términos relativos como absolutos. Como consecuencia, los ciudadanos ejercen mayores demandas para mejorar los procesos locales de rendición de cuentas y mayores oportunidades para demandar su efectiva implementación. Se ha puesto especial atención al desarrollo de prácticas de desarrollo comunitario en el proceso de toma de decisiones y en el fortalecimiento de capacidades para diseminar información pública que permita dar seguimiento al gasto público.

Las operaciones del Banco que promueven el desarrollo local, reformas en el sector salud y la provisión descentralizada de servicios en Centroamérica han buscado expandir la participación de la sociedad civil en los mecanismos de rendición local de cuentas. Se ha invertido un importante volumen de recursos en la implementación de modalidades de planeación participativa lideradas por los gobiernos locales. De la misma manera, se han destinado recursos financieros para el fortalecimiento de las capacidades ciudadanas en el ejercicio de auditoría y contraloría social, específicamente relacionadas con la vigilancia en la ejecución de proyectos.

Esta publicación presenta el documento conceptual, estudios de casos y las conclusiones del Taller Técnico *Construyendo Procesos de Auditoría Social Local en Centroamérica: Lecciones Aprendidas y Retos Futuros*, realizado el 13 de julio de 2006, en la sede del Banco. El taller reunió a especialistas del BID, Banco Mundial y otras organizaciones de la región. El taller fue un paso importante para iniciar diálogos e intercambios de experiencias interinstitucionales.

Los editores agradecen el apoyo del Fondo de Fortalecimiento de Capacidades Locales (CABILICA) financiado por el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido por la financiación del Taller.

Máximo Jeria  
Gerente  
Departamento Regional de Operaciones II  
Istmo Centroamericano, México, Haití y República Dominicana

Washington, D.C., noviembre de 2006

## **EQUIPO DEL TALLER TÉCNICO**

**Este documento fue preparado por:** Peter Sollis & Natalia Winder

**Revisores del Banco Interamericano:** Robert Daughters  
Leslie Harper  
Janine Perfit  
Héctor Salazar

**Revisores externos:** Stephen Grun  
Caroline Moser

**Apoyo Administrativo** Claudia Cox

## ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	1
A.	El contexto de los experimentos de rendición local de cuentas en Centro América .....	1
B.	Experimentos de rendición local de cuentas en Centro América .....	7
1.	Boletines de calificaciones sobre la calidad de los servicios públicos .....	9
2.	Instrumentos enfocados hacia el Gobierno Local.....	16
3.	Contraloría y auditoría social en el sector privado.....	24
C.	Una agenda para fortalecer la rendición local de cuentas .....	25
II.	TALLER TÉCNICO.....	28
A.	Antecedentes.....	28
B.	Taller Técnico .....	29
C.	Enfoque y Estructura del Taller.....	29
III.	LISTA DE PARTICIPANTES.....	31
IV.	CASOS PRESENTADOS EN EL TALLER.....	32
A.	Auditoría social - Malpaisillo, Nicaragua. Por: Rina Campos .....	32
B.	Auditoría Social: Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ), Guatemala. Por: Ismar Figueroa.....	35
C.	Monitoreo Participativo: Educación Comunitaria (PROHECO) en el Municipio de Belén de Gualcho, Ocotepeque, Honduras. Por: Evelyn Hernández .....	39
D.	Experiencias comparativas de auditoría social en salud primaria: El Salvador, Panamá y Guatemala. Por: Hedi Deman .....	42
V.	CONCLUSIONES DEL TALLER .....	48
A.	Introducción .....	48
B.	Conclusiones del Grupo de Trabajo I.....	48
C.	Conclusiones del Grupo de Trabajo II.....	49
D.	Conclusiones Generales y Próximos Pasos.....	50

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

<b>AEC</b>	Asociaciones Educativas Comunitarias
<b>AMHON</b>	Asociación de Municipios de Honduras
<b>ASDI</b>	Agencia Sueca de Desarrollo Internacional
<b>ASONOG</b>	Asociación de Organismos No Gubernamentales de Honduras
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CABILICA</b>	Fondo para el Fortalecimiento de Capacidades Locales para Instituciones en Centro América
<b>CCS</b>	Comité de Contraloría Social
<b>CDM</b>	Comité de Desarrollo Municipal
<b>CEP</b>	Comité de Ejecución del Proyecto
<b>CI</b>	Comunidad Internacional
<b>CIIR</b>	<i>Catholic Institute for International Relations</i>
<b>CONADEH</b>	Comisión Nacional de Derechos Humanos
<b>CONPES</b>	Consejo Nacional de Planificación Económica y Social
<b>COVERCO</b>	Comisión para la Verificación de Códigos Corporativos de Conducta
<b>GRAMSC</b>	Consejo Regional Anticorrupción de la Mancomunidad del sur de Copán
<b>CRS</b>	<i>Catholic Relief Services</i>
<b>CTM</b>	Comisiones de Transparencia Municipal
<b>DECOPAZ</b>	Desarrollo Comunitario para la Paz
<b>DFID</b>	Agencia de Desarrollo Internacional del Reino Unido
<b>EPP</b>	Entidades de Primer Piso
<b>ERCERP</b>	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza
<b>ERM</b>	Entidades Representativas Microrregionales
<b>ERRP</b>	Estrategia de Reducción de Pobreza
<b>FHIS</b>	Fondo Hondureño de Inversión Social
<b>FIS</b>	Fondo de Inversión Social
<b>FISE</b>	Fondo de Inversión Social y de Emergencia
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FOSDEH</b>	Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras
<b>GDH</b>	Gobierno de Honduras
<b>GDN</b>	Gobierno de Nicaragua
<b>GMIES</b>	Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador
<b>GTZ</b>	<i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (German Corporation for Technical Cooperation)</i>
<b>HIPC</b>	<i>Highly Indebted Poor Countries</i>
<b>IBIS</b>	<i>World University Service (Denmark)</i>
<b>ICEM</b>	<i>International Federation of Chemical Energy, Miner and General Workers' Union</i>
<b>IFAD</b>	<i>International Fund for Agricultural Development</i>
<b>INIFOM</b>	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
<b>INPREMA</b>	Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones del Magisterio
<b>KFW</b>	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
<b>MEDC</b>	Ministerio de Educación, Deportes y Cultura
<b>ONG</b>	Organizaciones No Gubernamentales
<b>ONU</b>	Organización de Naciones Unidas
<b>OSC</b>	Organizaciones de la Sociedad Civil

<b>PAC</b>	<i>Public Affairs Centre</i>
<b>PAISS</b>	Paquete Integral de Servicios de Salud
<b>PAM</b>	Programa de Apoyo a la Modernización
<b>PBS</b>	Paqueta Básico de Servicios
<b>PIMM</b>	Plan de Inversión Municipal Multianual
<b>PMSS</b>	Programa de Mejoramiento de los Servicios de Salud
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PPM</b>	Planificación Participativa Municipal
<b>PROHECO</b>	Proyecto de Educación Comunitaria
<b>SAC</b>	Sistema de Auditoría Concurrente
<b>SECEP</b>	Secretaría de Coordinación de la Presidencia
<b>SESYN</b>	Servicios Esenciales de Salud y Nutrición
<b>SNV</b>	<i>Stichting Nederlandse Vrijwilligers (Foundation of Netherlands Volunteers)</i>
<b>USAID</b>	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
<b>WOLA</b>	<i>Washington Office on Latin America</i>

## CONSTRUYENDO PROCESOS DE AUDITORIA SOCIAL LOCAL EN CENTRO AMERICA: LECCIONES APRENDIDAS Y RETOS FUTUROS EN EL SECTOR SOCIAL<sup>1</sup>

### I. INTRODUCCIÓN

Centro América está experimentando una importante transformación en el ámbito local. Mientras que el ritmo, amplitud y profundidad de esta transformación varía de acuerdo al contexto del país, su motor esencial constituye un conjunto de factores comunes interrelacionados. A medida que los procesos de democratización y descentralización han fortalecido la participación ciudadana en asuntos cívicos locales y en la definición de políticas públicas, además de fomentar incrementos en los flujos de recursos financieros hacia gobiernos subnacionales, también han proliferado experimentos de generación de rendición local de cuentas. Estos experimentos se basan en el modelo principal-agente de rendición de cuentas. Se enfocan en empoderar a los ciudadanos para que exijan la rendición de cuentas a aquéllos que detentan el poder, y se garantice que éstos presten atención a sus voces. El objetivo principal ha consistido en iniciar procesos de rendición de cuentas en los casos en los que no había existido ninguno, y procurar que los nuevos modelos de rendición de cuentas sean más efectivos mediante la participación de grupos hasta ahora excluidos.

El objetivo de este documento es: (i) examinar los experimentos de rendición local de cuentas en Centro América a fin de entender qué mecanismos han funcionado e identificar los factores sobre los que se basa dicho éxito; (ii) identificar elementos que han frenado y/o amenazado detener la introducción y consolidación de experimentos de rendición local de cuentas; y (iii) evaluar el impacto, sostenibilidad y replicabilidad de diferentes experimentos y así contribuir a la creación de una agenda de actividades para fortalecer y efectivizar la práctica de la rendición local de cuentas.

La primera sección analiza el significado del concepto de “rendición de cuentas” y examina el contexto dentro del cual han florecido experimentos de rendición local de cuentas en Centro América durante la década pasada. Luego sigue una discusión de diferentes experimentos de rendición local de cuentas implementados en la región, y la sección final presenta una agenda de acción para el fortalecimiento de dicha práctica.

#### A. El contexto de los experimentos de rendición local de cuentas en Centro América

*El marco conceptual.* Cuando el proceso de elegir autoridades de gobierno mediante procesos electorales libres, justos y abiertos se constituye como una práctica aceptada, las expectativas de las personas se incrementan en torno a lo que el gobierno entregará y por lo que deberá responder. En el contexto de una democracia en desarrollo, los procesos de descentralización conllevan la promesa de mejorar la vida de las personas al ampliar la

---

<sup>1</sup> Esta versión fue traducida de su versión original en inglés, la cual se encuentra disponible en la página Web: <http://condc05.iadb.org/iadbtrustfunds/Funds/DonorDetails.aspx?DonorId=UK> (Portfolio Summary), del Fondo CABILICA.

cobertura y mejorar la entrega de bienes y servicios<sup>2</sup>. Sin embargo, hay restricciones considerables que impiden que los beneficios sociales de la descentralización de servicios lleguen a los pobres y marginados. Existe el peligro que las agencias gubernamentales locales y nacionales se vean captadas por las élites políticas y burocracias locales<sup>3</sup>. Adicionalmente, con mayores flujos de recursos financieros hacia los gobiernos locales y una mayor autoridad sobre la entrega descentralizada de servicios, el ámbito para la corrupción menor local se amplía<sup>4</sup>. La captación del gobierno local y la corrupción menor no sólo conllevan costos monetarios, sino también debilitan las relaciones de confianza que constituyen la base de toda interacción social. Cuando los ciudadanos se alejan de los funcionarios locales y desconfían de ellos, las “garantías de transparencia” se ven fuertemente circunscritas. Entendidas como “la libertad de interactuar bajo garantías de revelación y lucidez”, las garantías de transparencia tienen “un claro rol instrumental en prevenir la corrupción, la irresponsabilidad financiera y los negocios turbios”<sup>5</sup>.

Por tanto, la creación de capacidades de rendición local de cuentas constituye un reto clave para la democracia y el desarrollo. La rendición local de cuentas no sólo posibilita la gobernabilidad, sino también contribuye a los esfuerzos de reducción de la pobreza al tener mayor impacto en la gente pobre, desfavorecida y excluida<sup>6</sup>.

La generación de rendición local de cuentas está fuertemente relacionada con la ventaja del gobierno de retener información. Los políticos locales elegidos en procesos democráticos que rinden cuentas directamente a sus electorados, tienen un mayor incentivo para utilizar la información recabada de los ciudadanos locales, que los políticos nacionales con jurisdicciones más amplias y que tienden a debilitar la relevancia de los asuntos locales. Si bien dichos procesos continúan siendo instrumentos contundentes de rendición de cuentas, necesariamente se requiere el diseño e implementación de otros mecanismos.

Cuando el número, el tipo y la variedad de los mecanismos de rendición local de cuentas se amplían, la participación ciudadana en los asuntos públicos también se incrementa. A medida que la gente pobre adquiere voz para instar y exhortar a los funcionarios públicos a que mejoren su desempeño (y por ende la calidad de los servicios), su interés por el sistema crece y las instituciones de la democracia local potencialmente emergen fortalecidas. Sin embargo, una voz fortalecida y la demanda para un aumento en las prácticas de rendición de cuentas pueden verse acompañadas por resultados negativos<sup>7</sup>. Dichos resultados varían, desde la resistencia e incredulidad de los profesionales cuyo trabajo es evaluado por las

---

<sup>2</sup> Harry Blair (2000), *Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Government in six countries*, *World Development*, 28:1 pp 21-39.

<sup>3</sup> Si los gobiernos son menos vulnerables a ser captados que los gobiernos centrales, entonces es probable que la descentralización mejore la eficiencia y la equidad de la asistencia social. Lo opuesto es el caso en donde la captación a nivel local es mucho mayor que a nivel nacional.

<sup>4</sup> Olken, Benjamin, (2005) *Monitoring Corruption, Evidence from a Field Experiment in Indonesia*, *National Bureau of Economic Research*. Disponible en: [www.nber.org/bolken/corruptionexperiments.pdf](http://www.nber.org/bolken/corruptionexperiments.pdf).

<sup>5</sup> Sen, Amartya, (1999), *Development as Freedom Anchor Books*, New York, pp. 39- 40.

<sup>6</sup> Ahmed Mohiddin, (2002) *Regional Overview of the Impact of Failures of Accountability on Poor People*, Informe de Desarrollo Humano 2002, documento preparatorio, PNUD, mimeo.

<sup>7</sup> Albert Hirschman identifica el asunto de los resultados negativos ante la voz. Véase Hirschman, Albert (1970) *Exit, Voice and Loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. p. 31.

poblaciones beneficiarias pobres a las que sirven, hasta un rotundo rechazo por parte de los funcionarios elegidos por arreglos de supervisión local cuando éstos incorporan sanciones para penalizar delitos menores.

***El significado de la rendición de cuentas.*** La raíz del significado de la práctica de contabilidad y auditoría es el verbo latín *audire*, escuchar. En los tiempos romanos, un *auditus* o “escucha” era una revisión pública de cuentas con verificación por referencia a testimonios y comprobantes. Debido a que muchas de las partes presentes en una auditoría eran analfabetas, las auditorías se presentaban oralmente<sup>8</sup>. Estos orígenes establecieron la obligación por parte de los funcionarios públicos de reportar sus acciones a los ciudadanos, así como el derecho de éstos a tomar acción en contra de aquellos funcionarios cuya conducta fuese juzgada como inadecuada. La rendición de cuentas implica: (i) poder pedir cuentas a personas por los impactos generados por sus acciones; (ii) la posibilidad para aquellos afectados, de ser escuchados y de que sus opiniones sean tomadas en cuenta; (iii) la obligación de aquellos que detentan el poder de escuchar y responder; y (iv) un sistema de sanciones que vela por estos derechos y obligaciones<sup>9</sup>.

Los procesos de rendición de cuentas constituyen un componente esencial del sistema democrático. Los sistemas de rendición de cuentas están basados en procesos electorales periódicos y en diferentes tipos de mecanismos verticales que responsabilizan al poder ejecutivo ante legisladores y a los servidores civiles ante los políticos. Incluyen también una gama de agencias independientes, tales como las instituciones superiores de auditoría y las comisiones de corrupción que inspeccionan las acciones y decisiones de los políticos y burócratas. En el proceso de evolución de la contabilidad y la auditoría surgieron disciplinas técnicas y profesionales con reglas claras para la elaboración de informes y emisión de opinión sobre el nivel de cumplimiento de los estados financieros anuales de una entidad con respecto a los estándares contables. Sin embargo, los contextos donde se enmarcan dichas reglas y sus modalidades pueden cambiar rápidamente, lo que restringe la habilidad de los principales actores para inspeccionar efectivamente a los agentes. Las imperfecciones del sistema emergen, generando un “déficit en la rendición de cuentas”, lo que constituye un estímulo para inventar nuevas formas para dicho proceso<sup>10</sup>.

Este déficit motivó a la ciudadanía a demandar el poder involucrarse en procesos contables y de auditoría, lo que dio origen a auditorías sociales en el Reino Unido durante los años de 1930. Inicialmente, las auditorías sociales eran generalmente “hechas a” una organización por grupos externos con el conocimiento, aunque no la aprobación, de la entidad en cuestión. Dichos grupos producían evaluaciones alternativas de desempeño, invariablemente críticas hacia los informes producidos por la entidad sometida al escrutinio<sup>11</sup>. Esta tradición de auditoría social continúa hoy en día, a medida que los grupos de países desarrollados valoran el desempeño social y ambiental de las compañías mineras y petroleras en pro de

---

<sup>8</sup> La definición y significado es el que aparece en el Shorter Oxford English Dictionary.

<sup>9</sup> Anne Marie Goetz y Rob Jenkins (2005), *Reinventing Accountability: Making Democracy work for the Poor*, Palgrave, London.

<sup>10</sup> *Accountability* (2005), *Reinventing Accountability for the 21<sup>st</sup> Century*, London.

<sup>11</sup> Henriques, Adrian (2001). ‘Civil society and social auditing’. *Business Ethics: A European Review*, 10 (1) 40-44.

comunidades “sin voz” en el sur<sup>12</sup>. Un déficit en los procesos de rendición de cuentas en los años 90, precipitó la evolución de la auditoría social hacia una herramienta de gestión para las empresas interesadas por auto-evaluar y reportar sus beneficios y limitaciones sociales, económicas y ambientales. Esta forma de entender la auditoría social, codificada en 1999 en un nuevo estándar AA1000<sup>13</sup>, abarca la contraloría, la elaboración de informes y la auditoría social. Esta combinación establece claramente que la auditoría social y la contabilidad financiera comparten los mismos principios básicos, aún cuando existen diferencias metodológicas.

La contraloría, la elaboración de informes y la auditoría social se basan en la identificación de las partes interesadas y en diálogos y discusiones subsiguientes, haciendo uso de sondeos, grupos focales y entrevistas, seguido por la difusión y verificación de resultados involucrando a las mismas partes interesadas. Adoptada por compañías con base ética<sup>14</sup>, empresas comunitarias y sociales, así como por Organizaciones No Gubernamentales (ONG) internacionales y organizaciones de voluntarios, la contraloría y auditoría social es aceptada por la comunidad y las empresas sociales de países desarrollados, como el método apropiado para monitorear el desempeño y demostrar el verdadero valor de sus acciones<sup>15</sup>. Los defensores de este enfoque abogan por un cambio del concepto de responsabilidad social corporativa por el de rendición social de cuentas corporativa, lo cual implica moverse de una situación en la que las compañías reportan sobre cómo les va, a una en la que auditores independientes revisan las operaciones corporativas sobre la base de un conjunto de estándares sociales claros y acordados<sup>16</sup>.

***El impacto de la globalización en la auditoría social.*** La verdadera relevancia de la evolución en la auditoría social es la forma en que ha trascendido su contexto septentrional. Unos de los principales catalizadores son las ONG internacionales y las organizaciones de voluntarios, actores transnacionales preeminentes quienes incorporan cada vez más los modelos de contraloría social de los actores involucrados (*stakeholders*) en sus métodos para relacionarse con los socios locales. Tradicionalmente, las contrapartes de estos actores transnacionales eran ONG locales, cooperativas, grupos de auto-ayuda y organizaciones comunitarias. Últimamente, las ONG internacionales han fortalecido su colaboración con agencias del sector público y especialmente con gobiernos locales, contribuyendo a la ampliación de la red de actores locales involucrados con asuntos de gobernabilidad y rendición de cuentas<sup>17</sup>. De forma significativa e importante, los experimentos de auditoría social están promoviendo el empoderamiento de la comunidad, específicamente cuando los gobiernos locales ejercen mayores responsabilidades y recursos financieros.

---

<sup>12</sup> Un ejemplo lo constituye el reporte alternativo sobre el desempeño social y ambiental en Río Tinto producido por ONG conducidas por la *International Federation of Chemical, Energy, Mines and General Workers Union (ICEM)*.

<sup>13</sup> Este proceso fue conducido por la *New Economics Foundation*.

<sup>14</sup> Las empresas incluyen a Body Shop, Ben and Jerry's and Traidcraft, una compañía de “comercio justo”/fair trading.

<sup>15</sup> Social Auditing, What everyone wants. *New Sector. The Magazine of Community and Co-operative Enterprise*. (35) 17.

<sup>16</sup> Elliot Schrage (2002), ‘A new model for social auditing’, *Financial Times*, 27 de mayo, 2002.

<sup>17</sup> No es una coincidencia que cuatro ONG internacionales tengan programas con la Asociación Municipal de Nueva Segovia, Nicaragua. Éstas son Diakonia de Suecia, Ayuda en Acción de España, La Fundación de Voluntarios Suecos (SNV) y el *Catholic Institute for International Relations (CIIR)* del Reino Unido.

El rápido cambio tecnológico facilita también la difusión del pensamiento y la práctica de los procesos de auditoría social. En un mundo cada vez más interconectado, las comunicaciones y la tecnología de la información ofrecen nuevas oportunidades y herramientas para involucrar a la sociedad civil en la generación de una rendición local de cuentas<sup>18</sup>. Un incremento explosivo en el número de canales de comunicación ayuda a visualizar áreas de acción pública que previamente estaban fuera del alcance del escrutinio. A medida que el mundo se encoge –gracias a la *Internet*, la telefonía celular, los *blogs*– una mejor comunicación y el intercambio de información integran a los territorios nacionales<sup>19</sup>. Los sitios de *Internet* son lugares para exponer la negligencia, mientras que el servicio de telefonía celular está penetrando áreas previamente aisladas para facilitar la comunicación<sup>20</sup>. Las facilidades de comunicación no sólo promueven la fertilización cruzada sur-sur y norte-sur alrededor de la práctica de la rendición de cuentas, pero a su vez, estimulan más innovaciones a medida que las modalidades diseñadas para tratar asuntos en un contexto determinado son adaptadas para enfrentar los retos en circunstancias diferentes. Por ejemplo, la metodología del *boletín de calificaciones* desarrollada para monitorear la calidad de los servicios urbanos en las barriadas de ciudades hindúes, ha sido adaptada para evaluar el impacto de programas para la reducción de la pobreza en Nicaragua<sup>21</sup>.

***Experimentos de rendición de cuentas en el sector privado.*** En forma considerable, los espacios nacionales ahora acogen ahora no sólo a los experimentos de rendición de cuentas del sector público, sino también a procesos de igual dinamismo en el sector privado. Los esfuerzos de rendición de cuentas del sector privado en Centro América se enfocan en industrias de montaje de maquila que producen ropa, artículos de cuero y calzado para exportación. Las industrias de maquila se han convertido en empleadores importantes, convirtiéndose en un sector dinámico de la economía regional en momentos en que las tasas de crecimiento económico han estado por debajo de los niveles esperados.

Como consecuencia de los acuerdos de paz, los cuales ampliaron las oportunidades de supervisión de las condiciones en los lugares de trabajo, las fuerzas del mercado internacional están impulsando la introducción de nuevos estándares de rendición de cuentas. El catalizador consiste en campañas amplias bien organizadas incluyendo a sindicatos del norte, organizaciones de derechos laborales, grupos de consumidores y ONG

<sup>18</sup> *Cody Willard, 'Technology sheds light on the heart of darkness', Financial Times, 15/16 Abril, 2006.*

<sup>19</sup> En marzo de 2006 se nos recordó de la nueva conectividad de la Costa Atlántica de Nicaragua con Managua, la ciudad capital. Mientras esperaba un vuelo en la sala de preembarque del aeropuerto Bluefields, arribó un avión de la Policía Nacional con prisioneros que serían juzgados en Bluefields por asesinato. La importancia nacional del evento implicó que un equipo local de camarógrafos grabara el evento. Una hora después, el evento estaba siendo transmitido como reportaje en la televisión nacional. Veinte años antes, las comunicaciones tan pobres mantuvieron a esta parte de Nicaragua verdaderamente aislada del resto del país.

<sup>20</sup> En el pueblo de Villa Sandino del departamento Chontales en Nicaragua, el vicepresidente de un comité de agua de un proyecto financiado por el fondo de inversión social, declaró que aunque entendía la necesidad de pagar una cuota mensual por el agua para garantizar el mantenimiento del sistema, desde el punto de vista de un hombre pobre, esto era una carga para él. La tarifa mensual era de 80 Córdobas, cerca de US\$5 dólares del presente en que estamos escribiendo. Sin embargo, el mismo hombre tenía un teléfono celular por el que pagaba 100 Córdobas al mes, cerca de US\$6, lo que él consideraba una necesidad indispensable. Es claro que los teléfonos móviles son vistos cada vez más como una necesidad por parte de los sectores poblacionales considerados pobres.

<sup>21</sup> En el sitio *web* del Public Affairs Centre en [www.pacindia.org/rcrc/03Report%20cards](http://www.pacindia.org/rcrc/03Report%20cards) está disponible un curso de e-aprendizaje sobre boletines de calificaciones (o tarjetas de puntajes).

internacionales preocupadas por el contenido ético de los bienes comprados y vendidos por las compañías de vestido y de marcas exclusivas. A su vez, estas empresas de usuarios han presionado a los contratistas y subcontratistas a lo largo de la cadena de abastecimiento para que cumplan con los estándares laborales internacionales y los códigos de conducta corporativas. Para garantizar el cumplimiento y contrarrestar la publicidad, las compañías de marcas reconocidas han contratado a entidades internacionales y nacionales independientes, incluyendo grupo de iglesias, promotores de salud para la mujer y organizaciones de derechos humanos, para emprender ejercicios de rendición de cuentas y auditoría social de los términos y condiciones de trabajo<sup>22</sup>.

**Conclusiones:** Los experimentos de contraloría y auditoría social en Centro América han proliferado en cantidades y tipos, constituyendo una “nueva agenda de rendición de cuentas”<sup>23</sup> y un proceso para “Reinventar la rendición de cuentas para el siglo 21”<sup>24</sup>. Esta agenda ha sido posible gracias a la promoción de la gobernabilidad democrática como consecuencia de la globalización, así como a la iniciativa local de construir sociedades posconflicto más abiertas, democráticas y competitivas. Los experimentos de rendición local de cuentas han estado invariablemente financiados por programas e iniciativas apoyados por donantes, pero son los actores locales quienes proporcionan los elementos innovadores que ponen a prueba los límites de acción dentro de marcos legales en evolución. Los experimentos están dando nueva forma al significado de la rendición de cuentas, especialmente aquellas modalidades que permiten que la gente pobre y excluida adquiera voz. Los mecanismos de rendición de cuentas que ubican en primer plano a las personas pobres, reconocen la importancia de atender sus necesidades apremiantes, así como también reconocerlos como el grupo más afectado por las fallas en dichos procesos. En consecuencia, la rendición de cuentas no solo se ha convertido en un ejercicio técnico, sino también en un ejercicio que introduce el concepto de inclusión social al debate de la gobernabilidad<sup>25</sup>.

El involucramiento de múltiples agencias internacionales implica que existen diferencias conceptuales y prácticas, así como también coincidencias significativas, entre muchos experimentos de rendición local de cuentas en marcha. Esta diversidad no sólo refleja flexibilidad, sino también una transformación en el uso del concepto. No obstante las discrepancias y diferencias, la noción de un gobierno que rinde cuentas a la ciudadanía es central a todos los experimentos de rendición local de cuentas. Como consecuencia del involucramiento de actores internacionales los experimentos de rendición local de cuentas se desarrollan en todas las partes de los territorios nacionales, sin que quede ningún área que no haya sido tocada por uno u otro experimento de rendición local de cuentas.

---

<sup>22</sup> Véase por ejemplo *Social Accountability International* en [www.sa-intl.org](http://www.sa-intl.org).

<sup>23</sup> Goetz y Jenkins, op. cit.

<sup>24</sup> *Accountability*, op.cit.

<sup>25</sup> Goetz y Jenkins, *ibid*.

## B. Experimentos de rendición local de cuentas en Centro América

En Centro América, se vienden desarrollando experimentos e innovaciones de rendición de cuentas en el sector público y privado dentro de un contexto de democratización y descentralización. ¿Qué podemos aprender de estos experimentos de rendición local de cuentas a fin de entender su impacto, sostenibilidad y replicabilidad?. La siguiente sección aborda esta pregunta en tres áreas de experimentación. Primero, la sección examina el uso e impacto de los *boletines de calificaciones*; luego sigue un análisis de algunos instrumentos implementados con el fin de fortalecer la rendición de cuentas a nivel municipal: los ejercicios de planificación y presupuestación municipal participativos; consejos de transparencia municipal; y comités de ejecución de proyectos. Finalmente, se discuten experimentos de contraloría y auditoría social en el sector privado.

***El Contexto de Centro América.*** A partir del Huracán Mitch en 1998, los gobiernos centroamericanos han estado invirtiendo en fortalecer sistemas nacionales de rendición de cuentas. Las comunidades organizadas y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) se han convertido en actores cada vez más activos, presionando a los gobiernos nacionales y locales, para lograr su participación en los procesos de formulación de políticas y en los mecanismos de supervisión<sup>26</sup>. En Centro América, el compromiso dinámico entre las OSC locales, el gobierno nacional y local, agencias bilaterales e instituciones multilaterales, ha impulsado un proceso generador de un sinnúmero de experimentos en “control social” y “contraloría social”<sup>27</sup>.

El contexto político cambiante ha sido fundamental para crear un ambiente que posibilite experimentos de rendición local de cuentas. Los Acuerdos de Paz en los años 90 pusieron fin a los conflictos en Nicaragua (1981-1990), El Salvador (1980-1992) y Guatemala (1962-1996), precipitando, aunque de forma inconclusa, procesos de democratización, desmilitarización y reforma institucional. El establecimiento de elecciones competitivas periódicas, la legalización de los partidos de izquierda y de las libertades de expresión y asociación, representan importantes virajes de la política de los regímenes militares pre-conflicto. Las aún ausentes tradiciones cívicas y la latente memoria de la guerra entre los grandes sectores de la población, socializada por décadas de opresión y círculos oficiales autoritarios, demostraron que la supervivencia estaba mejor garantizada por el silencio, el disimulo y la ignorancia –comportamiento opuesto a la participación.

Una variedad de medidas han abordado lo que podría calificarse como déficit de participación local. Se han promovido procesos de asociación civil como instrumentos para mejorar la entrega de servicios<sup>28</sup>. Se han implementado cabildos abiertos, planificación participativa municipal y otros mecanismos para facilitar la participación de la sociedad civil

<sup>26</sup> La *Washington Office on Latin America* (WOLA), desde finales de los años 90 hasta inicios de 2000, llevó a cabo un programa de capacitación en la región dirigido a organizaciones de la sociedad civil centroamericana. El programa trató sobre herramientas y técnicas para el cabildeo con el gobierno. Ver también, Peter Sollis (2005), ‘Partners in Development? *The state, nongovernmental organizations and the UN in Central America*’, *Third World Quarterly*, 16:3 pp 525-542.

<sup>27</sup> Aunque no existe una traducción exacta al español para la rendición de cuentas (*accountability*), el término genérico más utilizado es “auditoría social”.

<sup>28</sup> El éxito de las reformas educativas salvadoreñas se atribuye completamente a las Asociaciones de Educación Comunitaria que contratan a los maestros y administran las propiedades de la escuela. *World Bank, El Salvador: The Challenge of Poverty Reduction*, Washington, 1994.

en la política pública local. Por ejemplo, en Nicaragua, se ha institucionalizado la participación comunitaria en asuntos municipales a través del Código Municipal, el cual establece el derecho del público a la información y a procedimientos para denunciar irregularidades municipales; la Ley de Participación Ciudadana, la cual estipula modalidades para la creación de asociaciones comunitarias; y la Ley de Transferencia Municipal 2003 que manda auditorías anuales de los recursos financieros recibidos vía transferencias, y exige que todos los proyectos de inversión financiados por transferencias sean identificados en los planes multianuales de inversión aprobados por la ciudadanía. Diversos instrumentos legales sucesivos contribuyen a crear el reconocimiento que la rendición de cuentas es un proceso de dos vías (en la medida en que los ciudadanos piden la rendición de cuentas de los gobiernos municipales, y los gobiernos locales a su vez piden la rendición de cuentas de las OSC locales), y que mediante el fortalecimiento de las garantías de transparencia para permitir que los grupos hasta ahora excluidos, se asume el riesgo de comprometerse con instituciones locales de democracias en desarrollo para disputar espacios políticos.

Ahora más que nunca, los gobiernos locales en Centro América tienen más responsabilidades, pero están, sin lugar a duda, mejor financiados que en cualquier otro momento de su historia. El gobierno central transfiere el 10% de los ingresos ordinarios públicos en Guatemala, y 5% en Honduras. En la medida en que los presupuestos tienden a aumentar, los montos totales transferidos también aumentan. Por ejemplo, en 1999, las transferencias municipales en El Salvador representaron US\$80 millones, y para el 2006 el monto había llegado a los US\$160 millones. Simultáneamente, la recaudación local de ingresos ha mejorado, de manera significativa en algunos países. A comienzos del 2006, algunas municipalidades pequeñas en Nicaragua como Santo Tomás y Villa Sandino, recaban cantidades similares de impuestos a la propiedad (cerca de 5 millones de córdobas)<sup>29</sup> como de lo que recibían en transferencias municipales; y está previsto que esta cantidad aumente una vez se completen los registros catastrales locales. Una de las consecuencias de la recaudación local de impuestos es el desarrollo de una base impositiva ciudadana local que aboga por una mayor rendición de cuentas con respecto al uso y reporte de las contribuciones tributarias, con el potencial de fortalecer la capacidad de supervisión de los contribuyentes locales sobre todos los asuntos municipales.

El apoyo de la comunidad internacional para el alivio de la pobreza se basa en un modelo de descentralización con una optimizada participación local. El modelo salvadoreño de gestión comunitaria escolar, la contratación de maestros y la administración del presupuesto han sido replicados en Honduras y Nicaragua<sup>30</sup>. Los comités locales de salud son actores clave que ejecutan proyectos diseñados para llegar a poblaciones vulnerables y marginales<sup>31</sup>. Los grupos de agricultores, las cooperativas y las organizaciones de base son también centrales para el desarrollo rural y los programas de modernización<sup>32</sup>. Asimismo, con el apoyo de las instituciones financieras internacionales los fondos de inversión social han descentralizado la

<sup>29</sup> Aproximadamente US\$280.000 en US\$ de 2006.

<sup>30</sup> El éxito de las reformas educativas en El Salvador se atribuye a las Asociaciones de Educación Comunitarias, las cuales contratan a los maestros y administran los recursos de las escuelas. Banco Mundial. *El Salvador: The Challenges of Poverty Reduction*. Washington, 1994.

<sup>31</sup> Los proyectos de inversión en salud financiados por BID y Banco Mundial en Honduras, El Salvador, Guatemala y Panamá, utilizan modelos de ejecución descentralizada.

<sup>32</sup> Véase: [www.ifad.org/operations/projects/regions/PL/des?SV.htm](http://www.ifad.org/operations/projects/regions/PL/des?SV.htm) (por ejemplo los proyectos de *International Fund for Agricultural Development* [IFAD] en El Salvador).

administración del ciclo de proyectos hacia el gobierno local. La instrumentación de los gobiernos municipales, la generación de capacidades en los actores locales y la canalización de mayores recursos financieros al ámbito local para una efectiva y sostenida reducción de la pobreza, anticipa de manera crítica un ambiente que facilita la gobernabilidad y la rendición local de cuentas.

## 1. Boletines de calificaciones sobre la calidad de los servicios públicos

**Antecedentes.** A principios de los años 90, los boletines de calificaciones sobre la calidad de los servicios del sector público fueron concebidos por el *Public Affairs Centre* (PAC), una ONG de la India, como una herramienta para fortalecer la gobernabilidad mediante una mejorada interacción entre la sociedad civil y el estado. Los boletines de calificaciones pretenden ampliar las oportunidades de los pobres de tener “voz”, fortaleciendo así su participación en el sistema. Habiendo sido probados originalmente en Bangalore y luego aplicados en otras grandes ciudades de la India, los boletines de calificaciones presentan un agregado de las clasificaciones que el público confiere a diferentes aspectos de la calidad del servicio, derivado de un sondeo científico de muestreo aleatorio de los usuarios. Al identificar áreas para mejorar la provisión de servicios a los pobres, especialmente la que habita en los tugurios, los ejercicios de boletines de calificaciones están diseñados para comprometer a los funcionarios municipales a implementar las medidas de mejora acordadas<sup>33</sup>.

**Utilización del boletín de calificaciones en Centro América.** En Centro América, los boletines de calificaciones han sido aplicados en un amplio y diverso conjunto de contextos nacionales y locales<sup>34</sup>. El Cuadro I-1 proporciona información resumida para cinco ejemplos indicativos.

<sup>33</sup> El *Public Affairs Centre* fue fundado por Samuel Paul, quien había trabajado en el Banco Mundial en asuntos de participación amplia. Diseñado originalmente para iniciar procesos de cambio en la calidad de los servicios públicos a nivel de ciudad, la metodología de boletín de calificaciones ha probado ser suficientemente flexible como para evaluar la gobernabilidad a nivel estatal, la calidad de servicios sectoriales específicos proporcionados por los ministerios de línea, y la calidad de servicios públicos a nivel nacional. Véase Samuel Paul (1995), “*A Report Card on Public Service in Indian Cities; A View from below*”, *Public Affairs Centre, Bangalore* y S. Upp (1995), “*Making the Grade: A Guide for Implementing the Report Card Methodology*”, *Public Affairs Centre, Bangalore*.

<sup>34</sup> Los documentos consultados en esta sección fueron: Gran Campaña Nacional por la Educación (2002) Congreso Nacional de Calidad Educativa, Guatemala mimeo; Gran Campaña Nacional por la Educación (2005) *Resultados de la Auditoría Social a los Servicios de Apoyo del Ministerio de Educación*, Guatemala, mimeo 2005; Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES) (2005), *Auditoría Ciudadana realizada al Programa de Apoyo a la Implementación de la ERCERP*, Managua, Cuadernos del Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES) 4; *Catholic Relief Services, Fundación Popol Na* y Equipo de Sociedad Civil (2004), *Auditoría Social Malpaisillo*, Managua; Consejo Consultivo de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (nd), *Percepción de los Usuarios respecto del Paquete Básico de Salud (PBS)*, Tegucigalpa, mimeo; Cecilia Ma (2004), *Auditoría Social en Salud – La Experiencia de Panamá*, Panamá, mimeo.

**Cuadro I-1**  
**Usos del boletín de calificaciones en Centro América**

Uso del boletín de calificaciones	¿Quién financia?			¿Quién implementa?			Rol de las comunidades pobres		Difusión de resultados	Seguimiento
	Local	Nacional	Inter-nacional	Local	Nacional	Inter-nacional	Activo	Pasivo		
Guatemala – Gran Campaña Nacional por la Educación			Agencias de ONU y USAID		X			X	Informe escrito refrendado por 88 agencias. Difusión por los medios de comunicación	Ejercicio anual desde 2002
Nicaragua – Percepción de beneficiarios del programa para apoyar la ejecución de la ERP		GDN <sup>35</sup>	BID		X		X	X	Resultados difundidos en el taller de cierre del programa	Ninguno previsto
Nicaragua – Percepción de usuarios de la educación primaria en Malpaisillo			BM CRS	X	X		X		Agenda común de mejoras acordada con los maestros, la comunidad y líderes municipales	Vía el Comité de Desarrollo Municipal
Honduras – Percepción de usuarios del paquete básico de salud		GDH <sup>36</sup>	BID			X		X	Funcionarios del Ministerio, municipalidades participantes y Consejo Consultivo -- PRS	Repetición del ejercicio en 2-3 años
Panamá – Desempeño de ONG en la entrega del paquete básico de salud		GDN	BID DFID	X	X		X		Ministerio y comunidades	Pago del 5% del contrato de la ONG subordinado a los resultados

Gobierno de Honduras (GDH); Gobierno de Nicaragua (GDN); Organización de Naciones Unidas (ONU); Agencia para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID).

*¿Quién está buscando la rendición de cuentas, por qué y de quién?* El Cuadro I-1 muestra que a menudo, los gobiernos nacionales y actores internacionales han promovido conjuntamente experimentos de boletines de calificaciones, en muchos casos con recursos financieros disponibles de préstamos multilaterales. Las agencias bilaterales también financian activamente este tipo de experimentos; por ejemplo, en el marco de un proyecto de salud básica en Panamá, la Agencia de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) financió un proyecto piloto para diseñar y poner a prueba la metodología de auditoría social (boletín de calificaciones) que posteriormente se adoptó bajo una operación de préstamo financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Agencias especializadas en educación de la ONU y la USAID proporcionaron apoyo técnico y financiero para la Gran Campaña Nacional por la Educación en Guatemala, un movimiento cívico de 80 organizaciones nacionales que propugnaban por una educación primaria con mayor financiamiento y de mejor calidad.

<sup>35</sup> Gobierno de Nicaragua.

<sup>36</sup> Gobierno de Honduras.

En principio, un ejercicio de boletín de calificaciones busca recoger las percepciones de los usuarios en cuanto a la calidad de los servicios, las mismas que se convierten en la base para discusiones sobre un conjunto de acciones acordadas entre funcionarios del gobierno y políticos, para mejorar la calidad de los servicios. En cuatro de los cinco casos que muestra el Cuadro I-1, se utilizaron los boletines de calificaciones para identificar las opiniones de satisfacción de los consumidores, pero en todas se mostró muy poca o ninguna atención sistemática hacia la construcción de agendas de acción para mejorar la calidad de los servicios.

En el caso del programa, ***Apoyo a la Implementación de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP)*** en Nicaragua, financiado por el BID en apoyo a la implementación de la estrategia nicaragüense para la reducción de la pobreza, los boletines de calificaciones fueron usados como una herramienta de evaluación *ex-post*. Referido como una “auditoría ciudadana”, este experimento midió la satisfacción de los beneficiarios con respecto al desempeño de seis departamentos del gobierno: Secretaría de Coordinación de la Presidencia (SECEP), la agencia coordinadora, cuatro Ministerios de línea –Educación, Salud, Familia, y Agricultura, Ganadería y Forestal– y el Instituto Nicaragüense para el Fomento Municipal (INIFOM), todos comprometidos en un esfuerzo coordinado de inversión para reducir la pobreza en 12 municipios rurales pobres. El haber incorporado el ejercicio al final de la ejecución del proyecto minimizó significativamente la posibilidad de utilizar los hallazgos para mejorar las actividades de ejecución del proyecto. Sin embargo, el uso de los boletines de calificaciones fue indiscutiblemente un viraje importante de la práctica institucional aceptada. El ejercicio demostró la voluntad por parte de la SECEP de emprender un proceso limitado de evaluación pública del desempeño de los Ministerios de Educación, Salud y Agricultura, tres de los Ministerios más grandes del gobierno en término de gastos. En este sentido, el ejercicio estableció un importante precedente, llevando a la comunidad internacional a recomendar el ejercicio ampliado de la auditoría social, basado en el boletín de calificaciones, como parte del futuro apoyo financiero para estrategias de reducción de la pobreza<sup>37</sup>.

El impacto a largo plazo de este ejercicio particular es aún incierto. A pesar de que los encuestados eran participantes pasivos, el ejercicio de boletín de calificaciones logró capacitar a miembros de la comunidad en el diseño, implementación y análisis de los boletines, así como apoyar la creación de Comisiones de Auditoría Ciudadana en las municipalidades participantes. Estando más conscientes de lo que implica contar con la participación de la sociedad civil en procesos de auditoría de proyectos para la reducción de la pobreza, los alcaldes participantes reconocieron la importancia de la auditoría ciudadana y han expresado su apoyo a actividades constantes de auditoría social. No obstante que la ejecución del proyecto ha finalizado, el reto de cubrir dichas expectativas es mucho mayor.

En el proyecto ***Paquete Básico de Servicios de Salud del PRIESS*** financiado por el BID, los boletines de calificaciones se utilizaron para confirmar que la entrega descentralizada de un paquete de servicios de salud primarios iba por “el camino correcto”. Un subproducto del ejercicio fue el establecimiento de una línea base la cual podrá ser utilizada en caso se repita el ejercicio. Este ejercicio de boletín de calificaciones fue implementado por una firma

---

<sup>37</sup> Por ejemplo, véase *International Monetary Fund and International Development Association (2005), Honduras. Joint Staff Advisory Note on the Poverty Reduction Strategy Paper. Second Annual Progress Report.* p. 11.

internacional, con el fin de garantizar su objetividad. Sin embargo, el ámbito del mismo se limitó a la determinación de la opinión del consumidor con respecto al mecanismo de implementación del programa. La utilidad del ejercicio del boletín de calificaciones, como herramienta de rendición de cuentas, se vio enormemente reducida dado que no existían acuerdos para discutir y determinar una agenda de acción y su respectiva calendarización.

El experimento de boletín de calificaciones en Malpaisillo, Nicaragua, fue financiado conjuntamente por *Catholic Relief Services* (CRS), una ONG internacional, y el Banco Mundial (BM), y fue asumido por Popal Na, una ONG local nicaragüense. El Alcalde, el Consejo Municipal y el Comité de Desarrollo Municipal (CDM) refrendaron el experimento, lo cual garantizó la base de aceptación y apropiación local. Miembros del CDM y líderes comunitarios se reunieron para identificar qué sector se debería incluir en el proceso de auditoría social. Cuando se tomó la decisión de auditar la educación primaria, se procedió a invitar al Ministerio de Educación a ser parte de un Grupo Facilitador. Miembros del CDM y líderes comunitarios asistieron a talleres de capacitación sobre el marco legal para la participación en política pública local, planificación estratégica municipal y contraloría social. Este enfoque sistemático proporcionó el conocimiento crítico necesario que facilitó las discusiones entre consumidores de servicios educativos, funcionarios locales de educación y autoridades municipales, permitiendo la identificación del CDM como la institución local con mayores capacidades para monitorear la implementación de la agenda de acción acordada.

El experimento de boletín de calificaciones en Guatemala, la *Gran Campaña Nacional por la Educación*, empezó en 2002. Este experimento es sagazmente llamado una auditoría social, como una clara referencia a la práctica establecida para monitorear el cumplimiento de los Acuerdos de Paz de 1996. El objetivo de la Gran Campaña es hacer que los designados políticos nacionales y los funcionarios del ministerio de educación respondan por la calidad de la educación primaria. La metodología del boletín de calificaciones implica una transición de “la denuncia a la propuesta”, lo que constituye un cambio significativo en términos del contenido, naturaleza y propósito del diálogo de políticas públicas. La influencia del boletín de calificaciones se deriva de su aplicación anual, su enfoque estadístico de recolección de datos, el amplio involucramiento de la comunidad educativa y el seguimiento del cumplimiento ministerial con las recomendaciones del año anterior. Estos elementos constituyen la fortaleza de la auditoría social y la base técnica para la propugnación de mejoras en la educación primaria.

El ejercicio de boletín de calificaciones hecho en Panamá para la entrega de servicios de salud incluye una modalidad de rendición de cuentas definida durante la preparación de un préstamo del BID. La decisión de integrar los boletines de calificaciones en los arreglos de implementación del proyecto se tomó junto a la decisión de identificar a las organizaciones ejecutoras, –ONG, universidades y cooperativas– como la mejor vía para la entrega del paquete de servicios de salud a la población rural indígena meta. Como elemento innovador las agencias ejecutoras estaban conscientes, antes de firmar sus contratos, que el equivalente de hasta un 5% de su pago total estaría sujeto a los resultados de una auditoría social sobre la calidad del servicio hecha por los mismos beneficiarios. Asimismo, los participantes comunitarios en el ejercicio de auditoría estaban conscientes de la importancia de su opinión. El experimento estableció un vínculo entre los resultados de la auditoría social y el pago, lo que confirmó a los participantes que su involucramiento marcaría una diferencia. El acuerdo

probó su eficacia, cuando una de las organizaciones ejecutoras que falló en el cumplimiento de sus compromisos contractuales fue evaluada negativamente en la auditoría social comunitaria, teniendo como resultado la pérdida del 5% de su pago y la cancelación de su contrato.

***La importancia de la interacción nacional-local.*** La naturaleza y contenido de las relaciones locales-nacionales son importantes para la rendición local de cuentas. Los experimentos de boletines de calificaciones aquí considerados permiten entender mejor la interacción local y nacional. El proyecto de salud en Panamá muestra cómo la dinámica local-nacional puede moldear el ámbito y madurez de un experimento particular de rendición de cuentas.

La activa participación ministerial fue indispensable durante el diseño del mecanismo de auditoría social. El experimento requirió un compromiso de alto nivel con respecto al concepto, a fin de garantizar que el boletín de calificaciones basado en incentivos produzca los resultados deseados en términos de calidad y cantidad de servicios. El proyecto piloto puso a prueba un diseño preliminar en dos comunidades suministró evidencia empírica esencial para generar el apoyo para un ejercicio nacional. Cuando la ejecución del proyecto comenzó, la cobertura del programa fue ampliada a 26 comunidades rurales ubicadas en todo el territorio nacional, con apoyo el técnico de un pequeño equipo ministerial con sede en la Ciudad de Panamá. Esta ampliación representa una masa crítica para determinar la replicabilidad nacional del modelo de auditoría social.

Un cambio de gobierno nacional alteró la dinámica de la ejecución del programa, dado que el equipo técnico nacional de apoyo a los comités auditores locales fue transferido a las delegaciones regionales. Si bien este cambio rompió con la continuidad de la asistencia técnica, el trabajo de los comités de auditores locales no fue interrumpido dado que estaban en pleno funcionamiento y con suficiente entendimiento de sus funciones. La continuidad de los comités auditores locales, aun sin el apoyo nacional, constituye un indicador de la adecuación de dichos comités de constituir mecanismos para que las comunidades indígenas rurales pobres puedan acoplarse efectivamente con los proveedores de servicios.

***Estándares introducidos por los Boletines de Calificaciones.*** Los experimentos de boletines de calificaciones abordan tres asuntos importantes relacionados con estándares. El primero concierne a las normas bajo las cuales se auditará un servicio. Estas normas caen bajo la responsabilidad del ministerio de línea. Cuando dichas normas no existen, es necesario desarrollarlas, tal y como ocurrió en los ejemplos de los programas de atención primaria de salud en Honduras y Panamá. En ambas instancias, en las actividades de la preparación del préstamo se tomó en cuenta la elaboración de normas para regular la entrega de servicios por parte de proveedores no-gubernamentales.

El segundo lugar, los estándares que se relacionan con la calidad y madurez de las metodologías de boletines de calificaciones. Las entidades que implementan dichas metodologías han aspirado a establecer estándares altos y en algunos casos, se ha contratado a firmas internacionales para el diseño e implementación de los boletines de calificaciones. Aun cuando, los miembros de la comunidad han participado en el diseño de experimentos de boletines de calificaciones, se han mantenido metodologías con estándares altos. Por ejemplo, el experimento de boletín de calificaciones en Malpaisillo fue cuidadosamente

establecido para garantizar la “compra o aceptación” por parte de los actores locales clave – líderes comunitarios, alcalde, autoridades municipales y representantes del sector respectivo. Localmente se diseñó un boletín de calificaciones para recopilar datos cualitativos y cuantitativos de educación en tres variables (34 indicadores), concretamente: (i) calidad de la enseñanza y del aprendizaje (16 indicadores); (ii) ubicación y calidad de la infraestructura (10 indicadores); y (iii) participación ciudadana y apoyo local (8 indicadores). El boletín de calificaciones para la atención primaria en salud de Panamá se caracterizó por un nivel similar de cuidado y atención, donde la comunidad demostró su habilidad para implementar los instrumentos desarrollados específicamente para medir la calidad según la percepción de un grupo usuario específico (principalmente comunidades indígenas). Los ejemplos de Nicaragua y Panamá muestran que la capacitación de beneficiarios locales en la metodología del boletín de calificaciones, desde instrumentos de recolección de datos hasta las técnicas para discutir resultados y alcanzar consensos sobre acciones futuras, pueden resultar en procesos de alta calidad y de bajo costo.

Un tercer asunto relacionado con estándares queda ilustrado en la Gran Campaña Nacional por la Educación en Guatemala. Este experimento de boletín de calificaciones recurrió a los debates internacionales en curso sobre la calidad de la educación. Consecuentemente, el cuestionario fue estructurado para fortalecer este amplio debate sobre la calidad de la educación en el país. El boletín de calificaciones logró este objetivo a través de conclusiones sobre asuntos clave, tales como los niveles de inscripción y retención, las necesidades de capacitación a maestros y la supervisión escolar, así como la provisión de refacciones escolares, textos y útiles escolares.

***Resistencia a la implementación del boletín de calificaciones.*** Los experimentos de boletines de calificaciones aquí revisados carecen de vínculos claros, ya sea a incentivos o a sanciones. Como consecuencia la influencia para lograr servicios de mejor calidad es limitada así como la resistencia a la implementación de los boletines de calificaciones. En el caso de Panamá se generó preocupación cuando los profesionales de salud en las organizaciones ejecutoras cuestionaron si los beneficiarios (comunidades indígenas) contaban con la capacidad para conducir un ejercicio de boletín de calificaciones. Los maestros en Malpaisillo también expresaron su preocupación en torno al ejercicio de boletín de calificaciones, señalando que los consumidores de servicios educativos deberían ser evaluados al mismo tiempo<sup>38</sup>. No obstante estas preocupaciones, no aparecieron elementos suficientes que pudieran frustrar dichos experimentos.

***Impacto, sostenibilidad y replicabilidad de los boletines de calificaciones.*** Los experimentos de boletines de calificaciones permiten medir la satisfacción del consumidor. Este enfoque generó interpretaciones nuevas sobre lo que se considera un nivel aceptado de calidad en la entrega de servicios públicos, y del escrutinio público al que deben de estar expuestos los departamentos y funcionarios del gobierno. Sin embargo, el desarrollo pleno de todo el potencial del instrumento, depende de la incorporación completa de mecanismos de seguimiento. Sin el compromiso adecuado de los funcionarios públicos con respecto a la

---

<sup>38</sup> Citando al delegado de MEDC, quien expresó “Que nos evalúen, no es ningún problema siempre y cuando se evalúe a los usuarios, ya que este servicio que prestamos necesita de la participación de todos y todas”. Esta posición sugiere una responsabilidad equitativa por la calidad de los servicios, lo cual claramente no es el caso.

necesidad de abordar deficiencias en los servicios y sin los acuerdos para el monitoreo del cumplimiento vinculante, es poco probable que los experimentos de boletines de calificaciones tengan impactos sostenibles.

Los experimentos de boletines de calificaciones emprendidos dentro del marco de programas financiados por la comunidad internacional son sostenibles mientras el programa está en ejecución. Sin embargo, la sostenibilidad post proyecto depende de la identificación de fuentes alternativas de financiamiento y de la apropiación del proceso por parte de la comunidad y las autoridades. En términos de sostenibilidad financiera, esto se convierte en un reto importante cuando un ejercicio de boletín de calificaciones se diseña para que lo implemente una firma internacional, puesto que las instituciones nacionales no gozan de presupuestos adecuados. En dichas circunstancias, la alternativa más viable podría ser el financiamiento proveniente de otras agencias de la comunidad internacional. No obstante, los experimentos de boletines de calificaciones que dependen del financiamiento internacional tienen pocas probabilidades de ser sostenibles en el largo plazo, y su replicabilidad es limitada.

Los experimentos de boletines de calificaciones son sostenibles y replicables cuando hay disposición de financiamiento local y profesionales locales capacitados. Por ejemplo, la capacidad auditora ya instalada en Malpaisillo es sostenible porque hay actores locales capacitados y con experiencia, y dado el apoyo institucional del CDM quién ha asumido las responsabilidades de auditoría social con la creación de una mesa de auditoría social (la Mesa de Control Social). Luego de la experiencia del experimento inicial, las autoridades municipales han expresado su interés en los boletines de calificaciones. Aunque el modelo de Malpaisillo fue diseñado de forma adecuada, la replicabilidad nacional tendría que tomar en cuenta aspectos de costos y metodología. El experimento en Malpaisillo costó US\$12.000, una suma relativamente pequeña pero sería mucho mayor (e incluso potencialmente prohibitiva) al multiplicarse por las 154 municipalidades en Nicaragua. Se basó también en un alto nivel de organización comunitaria y municipal constituida por actores locales comprometidos, motivados y capacitados mediante actividades previas de organización. Este tipo de activo local no está presente en todas las municipalidades de Nicaragua. A su vez, la replicabilidad depende de la medida en que los estándares incorporados a nivel municipal en el boletín de calificaciones representan normas ministeriales más que consideraciones meramente locales. Finalmente, no queda claro si la capacidad instalada a través del ejercicio puede aplicarse a otros sectores o si solo es exitosa para este sector en particular.

El experimento del boletín de calificaciones del proyecto de salud en Panamá ha sido replicado en préstamos para financiar la provisión de servicios de salud por actores no gubernamentales en El Salvador y Guatemala, y hubo trabajo por parte de CRS antes del arranque del ejercicio de auditoría social. Esto demuestra que la metodología es también apropiada para poblaciones no indígenas y que tiene un nivel de costo atractivo para los gobiernos nacionales. Sin embargo, aún hay duda con respecto a si este enfoque es sostenible después de que la financiación del préstamo termine y la comunidad internacional asuma un rol menos protagónico.

## 2. Instrumentos enfocados hacia el gobierno local

Esta sección considera un conjunto de experimentos de rendición de cuentas donde el gobierno municipal desempeña un rol central. Todas las innovaciones de rendición de cuentas aquí cubiertas son mecanismos diseñados para incorporar a poblaciones excluidas en diversos procesos locales de política pública.

### a) Presupuestación y Planificación Participativa Municipal (PPM)

**Antecedentes.** El presupuesto constituye la herramienta de gestión financiera más importante que afecta el bienestar de las personas<sup>39</sup>. Empero, la preparación del presupuesto, ya sea nacional o local, es percibido como una prerrogativa del Ejecutivo, lo que invariablemente excluye al público más amplio y se ve envuelto en un velo de secretividad asociado con asuntos de seguridad nacional. El aislamiento y la secretividad limitan la rendición de cuentas y crean oportunidades para el abuso de poder, donde los desfavorecidos no tienen posibilidad de acceder al proceso presupuestario. La apertura de los procesos de presupuestación nacional a un amplio escrutinio y participación, es un proceso que está ganando terreno en toda América Latina<sup>40</sup>. La presupuestación participativa a nivel de ciudad, promovida en Puerto Alegre, Brasil, ha atraído considerablemente la atención debido a las mejoras que se le atribuyen en la entrega de servicios básicos y el acceso de los pobres a los mismos<sup>41</sup>. En Centro América, el conjunto de tres niveles de ejercicios interrelacionados de presupuestación participativa (establecimiento de prioridades; resolución de demandas en competencia; y participación en la evaluación de impacto) ha sido aplicado en la Planificación Participativa Municipal (PPM) practicada ampliamente ahora en la región.

**PPM y el rol de la comunidad internacional.** Desde mediados de los años 90, la introducción de la PPM ha sido apoyada por operaciones de préstamos del BID, del BM y el Instituto de Crédito para la Reconstrucción/*Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) con fondos de inversión social en Honduras, Nicaragua y El Salvador. Estas operaciones han financiado manuales de PPM; capacitación a gobiernos municipales en procesos de PPM; y generación de capacidades con actores de la sociedad civil para permitirles mayor “voz” e injerencia en las actividades de PPM. Agencias especializadas de asistencia técnica como la Corporación Alemana de Cooperación Técnica/*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) y el *Research Triangle Institute*, así como ONG internacionales como *World University Service (Denmark)* (IBIS) y *Stichting Nederlandse Vrijwilligers* (SNV), han proporcionado apoyo técnico adicional. La lógica general ha sido fortalecer la gobernabilidad a través de la PPM, proporcionando un marco para la interacción social en torno a la planificación del gasto entre autoridades y funcionarios municipales por un lado, y las poblaciones integrantes por el otro. Con el establecimiento de la toma participativa de decisiones sobre inversiones locales,

<sup>39</sup> S.R. Osmani (2002), *Expanding Voice and Accountability through the Budgetary Process*, Informe de Desarrollo Humano 2002, documento preparatorio, PNUD, mimeo.

<sup>40</sup> El apoyo ha sido proporcionado por el *International Budget Project del Centre on Budget and Policy Priorities*, mientras que el financiamiento lo ha dado el *Open Society Institute (OSI)*. Véase OSI (2003) *Building Open Societies; Soros Foundations Network, 2002 Report*. New York.

<sup>41</sup> Santos De Sousa (1998), *Participatory Budgeting in Porto Alegre: Towards a Redistributive Democracy*, *Politics and Society* 26:4 pp 461-510.

la PPM ha buscado refrenar las tendencias de las autoridades municipales de identificar inversiones de forma discrecional.

**Normas de la PPM.** Las normas de la PPM incorporan lecciones aprendidas de ejercicios prácticos que demuestran las ventajas de aplicar reglas en la selección de inversiones prioritarias. Si bien un modelo discrecional de selección de la inversión local pudo haber sido suficiente cuando los gobiernos municipales gestionaban montos pequeños de recursos financieros, la discrecionalidad en situaciones en las que el financiamiento se ha acrecentado, genera únicamente ineficiencias, incluyendo un flujo mayor de demandantes difícil de controlar. Para que la PPM se arraigue, es importante que existan marcos legales firmes. Por ejemplo, en Nicaragua la Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Transferencia Municipal establecen los fundamentos para la participación en la definición de política pública local. La primera ley establece reglas para la creación del CDM, las reuniones de cabildo abierto, la asociación local y las peticiones y reclamos; mientras que la segunda manda que los proyectos de inversión financiados con transferencias deben formar parte de los planes de desarrollo municipal validados por los ciudadanos y que todos los recursos de transferencias sean auditados anualmente. Los procedimientos de planificación se encuentran detallados en un manual de PPM preparado por INIFOM<sup>42</sup>. Los funcionarios locales y los líderes comunitarios han sido capacitados en PPM, incluyendo el uso de su principal producto, el Plan de Inversión Municipal Multianual (PIMM).

**El efecto de la PPM.** La PPM se basa en la rendición local de cuentas al proporcionar un marco para la participación de los actores locales en la toma transparente de decisiones para la inversión. Dos ejemplos en Nicaragua ilustran los procesos de rendición de cuentas que se desarrollan cuando el gobierno local aplica la PPM en la asignación de recursos de inversión<sup>43</sup>. Los PIMMs para 2005-2008 fueron elaborados durante 2004. En Santa Lucía, departamento de Boaco, el ejercicio de PPM involucró a más de 480 personas, cuatro rondas de reuniones comunitarias, tres sesiones de priorización y una serie de negociaciones de coordinación con los ministerios de línea del sector. Las mesas sectoriales facilitaron las discusiones garantizando que el PIMM fuera un esfuerzo colectivo que reflejara las prioridades de la población. Esta cualidad esencial del PIMM fue reconocida por las nuevas autoridades municipales de Santa Lucía electas en 2005, las cuales adoptaron el PIMM como proyecto propio y, siguiendo los procedimientos establecidos, introdujeron ajustes para adaptarse al incremento de los recursos financieros.

En un municipio vecino, San José de los Remates, la PPM impulsó la visión de “San José como un municipio modelo”. El proceso de PPM precipitó acciones para abordar el problema de agua potable del municipio, considerado como el reto principal de desarrollo estratégico. El proceso de PPM identificó la compra de terrenos de cuencas y un programa de reforestación para proteger las fuentes de recursos hídricos de la ciudad como prioridades de inversión para ser financiados con recursos de transferencias municipales. Otras acciones incluyeron la reinstalación del control municipal sobre el sistema de agua de la ciudad y la retoma del cobro por servicios de agua, la introducción de una política para cortar el servicio a los que no pagasen, una provisión financiera para operación y mantenimiento, un fondo de capital para inversiones, y un proceso de planificación para la expansión del sistema.

<sup>42</sup> INIFOM (2004), *La Participación Ciudadana en la Planificación del Desarrollo Local*, Managua.

<sup>43</sup> Entrevistas de campo, marzo de 2005.

**Impacto, sostenibilidad, replicabilidad y resistencia.** La PPM ha fortalecido las garantías de transparencia al hacer realidad las expectativas sobre participación ciudadana en la formulación de políticas públicas locales. Asimismo, los procedimientos establecidos y los estándares asociados en torno a la presupuestación de inversiones municipales han circunscrito las oportunidades para la toma discrecional de decisiones. Los alcaldes están cada vez más conscientes de los beneficios que se derivan de los marcos de planificación y participación. Por ejemplo, muchos alcaldes nicaragüenses han creado y financiado departamentos de planificación como consecuencia de estos procesos. La capacidad institucional fortalecida junto con las finanzas municipales en aumento han sido clave para la sostenibilidad de la PPM.

La existencia de un marco legal ha sido *sine qua non* para la implementación de la PPM en Nicaragua. Cuando la PPM no se da por mandato, la replicabilidad depende fuertemente de la voluntad de los alcaldes y autoridades municipales. Muchos reconocen los beneficios de hacerlo, otros no, y algunos toman medidas incompletas. En muchas áreas rurales persiste la exclusión en la toma de decisiones. Por ejemplo, en el municipio de San Pedro de Copán en Honduras, si bien las comunidades priorizan las inversiones, es la corporación municipal la que decide lo que se financia<sup>44</sup>. La presión por parte de la comunidad para alterar esta cultura local política puede funcionar con apoyo externo, pero la persuasión fuera de un marco legal apropiado no siempre es exitosa, especialmente en municipalidades con políticas centralistas y tradiciones caciquistas.

## b) Consejos de Transparencia Municipal

**Antecedentes.** Desde el Huracán Mitch en 1998, una preocupación central de la comunidad internacional ha sido aumentar la transparencia y combatir la corrupción<sup>45</sup>. La acción a nivel nacional ha abierto un espacio para la innovación institucional a nivel local. Una de estas innovaciones ha sido la creación de comisiones y consejos de transparencia municipal. Por ejemplo, en Nicaragua, el programa financiado por el BID en apoyo a la implementación de la estrategia para la reducción de la pobreza fue un estímulo para la creación de los consejos de transparencia municipal<sup>46</sup>. Asimismo, las Comisiones de Transparencia Municipal (CTM) en Honduras son particularmente relevantes para ilustrar los logros a la fecha y los retos venideros.

Las CTM surgieron a finales de 1999 en un momento de baja credibilidad pública como consecuencia de una gestión municipal pobre, particularmente en lo que concierne a las revaloraciones del impuesto a la propiedad<sup>47</sup>. La primera CTM creada en Santa Rosa de Copán en marzo de 2001, tomó 15 meses en establecerse puesto que la corporación municipal percibía la creación de una comisión como un instrumento de crítica a las

<sup>44</sup> FOSDEH (nd), San Pedro de Copán, *mimeo*.

<sup>45</sup> En Honduras, por ejemplo, el BCIE ha apoyado la creación de un Tribunal Superior de Cuentas; el BID y el Banco Mundial, la modernización del Sistema de Administración Financiera; y el BID más seis agencias bilaterales, han apoyado un programa de transparencia para las adquisiciones y contrataciones por parte del gobierno.

<sup>46</sup> CONPES, *op cit*.

<sup>47</sup> Esto se basa en Jorge Armando Calix (2003), 'The experience of the transparency process in the municipality of Santa Rosa de Copán, Honduras: Citizen Commission for Transparency in Public Administration', en *Voice, Eyes and Ears: Social Accountability in Latin America*, Washington, Banco Mundial.

autoridades locales. Esta CTM se basó en el Artículo 80 de la Constitución y en el Artículo 59 de la Ley Municipal y ordenanzas municipales con el objetivo de maximizar la participación de la sociedad civil. Mientras que el Artículo 80 establece el derecho ciudadano de elevar peticiones a las autoridades, el Artículo 59 crea el derecho a presentar reclamos a las autoridades municipales y la obligación de éstas de preparar una respuesta. El Artículo 59 también establece la figura del comisionado municipal para la gestión de dichos procesos.

La CTM de Santa Rosa de Copán constituyó un cambio con respecto a la práctica anterior. Dado su modelo fácilmente replicable y su demostrado éxito inicial, el experimento de Santa Rosa precipitó un “movimiento social nacional”<sup>48</sup>. Ahora, 120 de las 298 municipalidades de Honduras tienen una CTM<sup>49</sup>. Los consejos regionales de corrupción también han sido creados por asociaciones municipales que congregan a municipios rurales pequeños y pobres<sup>50</sup>. Por ejemplo, el Consejo Regional Anticorrupción de la Mancomunidad del Sur de Copán (CRAMSC) creado en 2004, cubre a seis municipios rurales pequeños.

**Objetivo, composición y financiamiento.** El objetivo de las CTM es reducir la corrupción y optimizar la gestión de los recursos públicos por parte del gobierno central, el gobierno local e instituciones y **todas** las organizaciones que solicitan e implementan recursos financieros en nombre de la población. Las organizaciones abiertas al escrutinio incluyen ONG, consejos y organizaciones comunitarias tales como los comités de educación, agua y salud. En este momento, las únicas agencias que no están incluidas en esta lista son aquellas de la comunidad internacional que irónicamente son los que más propugnan energicamente por una mayor rendición de cuentas<sup>51</sup>.

La CTM de Santa Rosa de Copán, compuesta por un comité directivo de cinco personas seleccionadas por el concejo municipal y una asamblea elegida de 21 representantes de la sociedad civil, sentó un precedente importante. En lugar de adoptar un modelo de comisionado municipal que concentra la responsabilidad en una sola persona (según lo prescrito en el Artículo 59 de la Ley Municipal), la CTM de Santa Rosa de Copán estableció una estructura en la que la responsabilidad es compartida entre las autoridades municipales, el comisionado municipal y la sociedad civil. Otras municipalidades han seguido este modelo, aunque la participación de la sociedad civil varía de acuerdo al número de organizaciones de la sociedad civil activas localmente<sup>52</sup>. Un indicio de la importancia concedida a las CTM es el desarrollo de procedimientos para asegurar la representatividad en la selección de sus miembros<sup>53</sup>.

---

<sup>48</sup> Calix, *op cit.*

<sup>49</sup> Hay diferentes estimados sobre el número exacto de MTC que están funcionando. Véase José Antonio Pérez (2004), *Los Mecanismos Formales para una Mejor Transparencia y Administración Fiscal en los Gobiernos Locales de Centroamérica: Resultados del Estudio en Cuatro Países Centroamericanos: Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá*, mimeo, p. 34.

<sup>50</sup> Los consejos regionales de anticorrupción se ubican dentro de las asociaciones municipales departamentales o mancomunidades, establecidas según la Ley Municipal.

<sup>51</sup> Calix, *op cit.*

<sup>52</sup> La membresía se ve también afectada por la presencia de otros tipos de experimentos de rendición local de cuentas incluyendo las Juntas de Control, Instancias de Autogestión y Red de Contralores Sociales. Véase SNV, FOSDEH y la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) (2004), *Situación actual y perspectivas de la auditoría social en Honduras*, mimeo, Tegucigalpa.

<sup>53</sup> Por ejemplo, en el departamento de Yoro en Honduras, las autoridades municipales y las organizaciones de la sociedad civil han desarrollado términos de referencia con especificaciones personales para seleccionar a

La CTM de Santa Rosa abrió una oficina modestamente equipada, contrató a un contador público y agregó a un asistente a medida que la carga de trabajo aumentaba. Otras municipalidades en Honduras han seguido una ruta similar en el establecimiento de capacidad técnica para responder de manera expedita al volumen de reclamos recibidos. En el caso de Santa Rosa de Copán, el apoyo financiero y la capacitación técnica fueron proporcionados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI), y por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CONADEH). Respectivamente en el caso del CRAMSC, las ONG nacionales, FOSDEH y ASONOG dieron el apoyo técnico, y ONG internacionales como CRS proporcionaron el apoyo financiero. Aun cuando el apoyo técnico y financiero inicial fue suministrado por agencias externas, el gobierno municipal ha ido progresivamente asumiendo sus responsabilidades financieras (por ejemplo, 75% de los costos de las CTM son cubiertos con recursos locales en Santa Rosa de Copán y 100% en el caso de San Marcos de Ocotepeque). Esta tendencia ofrece la posibilidad de un financiamiento sostenible, una vez se institucionalicen las transferencias municipales y se adopte un modelo de procedimientos de CTMs, con el propósito de asegurar la autonomía de las CTM de los consejos municipales.

**Procesos, mecanismos y resultados del trabajo.** El enfoque de Santa Rosa de Copán de crear una CTM robusta fue sistemático. Primero, la CTM de Santa Rosa de Copán desarrolló un plan estratégico con una misión, visión y objetivos. Luego, se instituyó una clara división de responsabilidades entre el Comité Directivo que decide sobre las investigaciones a emprender; el equipo técnico responsable de investigar y elaborar informes; y el Comité Directivo responsable de emitir opiniones. Finalmente, se establecieron procedimientos operativos estándar para gestionar: (i) reclamos públicos; (ii) auditorías sociales iniciadas por la CTM; y (iii) rendición de cuentas voluntaria, cuando los informes se reciben independientemente de la municipalidad o de otra entidad que maneje recursos públicos<sup>54</sup>. Se utilizaron pasos similares para definir la estructura y los procedimientos operativos del CRAMSC<sup>55</sup>.

---

miembros en las municipalidades participantes. Véase ACI-ERP (2006), Contexto Actual de la Auditoría Social, *mimeo*, Tegucigalpa.

<sup>54</sup> En el caso de **quejas públicas**, cuando el Comité Directivo lo considera justificado, se realiza una investigación y el equipo técnico elabora un informe. La opinión del Comité Directivo en torno al informe del equipo técnico, determina si los hallazgos deberán trasladarse a la entidad apropiada para que se tomen acciones adicionales, incluyendo a la oficina del fiscal público y CONADEH. Las **auditorías sociales** iniciadas por el Comité Directivo requieren que el equipo técnico diseñe una metodología apropiada (por ejemplo, verificación de cuentas; monitoreo del desempeño de un departamento gubernamental o de la forma en que se calculan los impuestos). El Comité Directivo remite su opinión sobre el informe del equipo técnico a la entidad auditada, y posteriormente el equipo técnico monitorea el cumplimiento de las observaciones hechas. En el caso de que se presenten serias irregularidades la CONADEH se involucra para ayudar en la resolución de asuntos extraordinarios. La derivación a la oficina del fiscal público es una opción de último recurso. Para la **rendición voluntaria de cuentas**, el equipo técnico examina los informes oficiales y reporta al Comité Directivo, el cual emite opinión. Si no se presentan observaciones, el caso se cierra; si se presentan, se inicia un proceso de auditoría social. Véase Calix, *op. cit.*

<sup>55</sup> Primero, CRAMSC formuló su plan estratégico y luego decidió ubicar su oficina técnica regional en una municipalidad que cuenta con el mejor acceso geográfico a las seis municipalidades miembro. El plan de trabajo priorizó la supervisión de instituciones públicas administrando proyectos de reducción de la pobreza, y diseñó una metodología asociada de auditoría social. Esta metodología comprende: (i) una evaluación de desempeño municipal basada en los resultados de un cuestionario diseñado para determinar el conocimiento de las personas sobre la municipalidad, sus funciones y la calidad de los servicios; (ii) un

La CTM en Santa Rosa de Copán muestra logros importantes. Éstos incluyen la identificación de ocho miembros de la corporación municipal con retrasos en el pago de sus impuestos y la intermediación de acuerdos para dicho pago; la remoción de dos líderes comunitarios por el uso indebido de recursos de subsidios y la recuperación de fondos malversados; y dos casos de documentación inadecuada y su derivación a la Junta Nacional de Auditoría, a CONADEH y al Consejo Nacional Anticorrupción. El crecimiento en el ingreso tributario municipal indica que se ha incrementado la confianza ciudadana en la forma en que se conducen los asuntos municipales. Otro indicador de impacto es la disminución del índice de percepción popular de corrupción municipal, el cual disminuyó de 18% en 2000 a 1,5% en 2002.

En el caso de las auditorías sociales de las municipalidades miembro del CRASMC iniciadas recientemente, se han identificado áreas de mejoras administrativas. El proceso de discusión ha llevado a acuerdos sobre una agenda de acciones de rehabilitación, las cuales están en proceso de implementación. La implementación del CRASMC brinda el marco para el desarrollo de otros experimentos de rendición de cuentas, tales como el proceso de auditoría social apoyado por el CRASMC a Proyecto de Educación Comunitaria PROHECO, un programa de educación primaria descentralizada con presencia en el municipio de Belén Gualcho, entre otros lugares. Con el apoyo técnico del FOSDEH y el financiamiento de CRS, la auditoría social permitió a los residentes locales hacer públicas sus preocupaciones sobre irregularidades serias, con respecto a la contratación de maestros y niveles salariales; la falta de registro de las contribuciones de los maestros al Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones del Magisterio (INPREMA), la agencia de seguridad social; abuso de autoridad por parte de los promotores de PROHECO; y la existencia de “escuelas fantasmas”. Luego de la corroboración de estas acusaciones se continuó con la investigación a profundidad de algunas escuelas<sup>56</sup>.

***Lecciones aprendidas y retos futuros.*** Las CTM han sido bien recibidas por las poblaciones locales y las organizaciones de la sociedad civil, cuyo apoyo constituye una importante contribución a la sostenibilidad social de las CTM. Los ciudadanos reconocen que las CTM son una herramienta importante para controlar las acciones de los funcionarios públicos, particularmente aquéllos que administran recursos y proyectos relacionados con la pobreza. El alto nivel de aceptación por parte de la sociedad civil constituye un importante contrapeso a los alcaldes y concejos municipales que han objetado la creación de las CTM y su subsiguiente financiamiento con recursos municipales. Esta resistencia disminuirá a medida que las CTM se repliquen, y los funcionarios y autoridades electas se acostumbren a una supervisión sistemática de sus acciones y decisiones por parte de la población a la que sirven.

Pero para que las CTM sean sostenibles, es fundamental garantizar una base legal apropiada. El hecho de que las CTM hondureñas existan como consecuencia de una *interpretación* de la legislación existente, ha permitido avanzar lentamente en su creación. El fortalecimiento de la base legal para la existencia de las CTM proporcionaría garantías para los miembros del

---

análisis organizacional y financiero de la municipalidad; y (iii) la producción y disseminación de un informe con recomendaciones de mejoras.

<sup>56</sup> FOSDEH (2005), Monitoreo participativo del proyecto de educación comunitaria (PROHECO) en el municipio de Belén Gualcho, Ocotepeque, Honduras, *mimeo*, Tegucigalpa.

mismo, quienes trabajan sin recibir remuneración, ofreciendo voluntariamente su tiempo para involucrarse en asuntos intrínsecamente polémicos. En la ausencia de garantías legales, siempre existe la posibilidad de que los miembros de las CTM pierdan interés y se marchen, especialmente en casos políticamente difíciles y complicados.

La creación e institucionalización de una CTM no es un proceso que se logre de la noche a la mañana, sino que implica mucho tiempo, incluso hasta tres años para lograrlo. Dado que los miembros de la CTM ocupan cargos por sólo dos años, la continuidad institucional la proporcionan principalmente el equipo técnico. El tiempo de elecciones municipales y la subsiguiente transición de una administración municipal a otra, constituyen momentos clave para probar la relevancia y sostenibilidad de la CTM. La experiencia a la fecha ha sido alentadora ya que las autoridades entrantes han tendido a mantener las CTM, lo cual es un testimonio tanto de su amplia legitimidad local como de su credibilidad más amplia, incluyendo los cuerpos nacionales como la CONADEH, el Consejo Nacional Anticorrupción y la Oficina Nacional de Auditoría.

Con su validez ya probada, las CTM tienen un futuro promisorio, dado que el modelo es apropiado para sus circunstancias. Las metodologías y herramientas han sido diseñadas y aplicadas utilizando recursos humanos locales y asistencia técnica provenientes principalmente de fuentes nacionales. Es más, son los recursos humanos locales capacitados los que han implementado las herramientas, y no así, consultores nacionales o internacionales. Los asuntos de calidad asociados a este enfoque han sido abordados con capacitación y práctica de auditoría social. Un modelo de CTM que utiliza recursos humanos locales y con una estructura local de costos, es inherentemente sostenible y replicable. Sin embargo, aun cuando los presupuestos municipales puedan cubrir los costos relacionados con el proceso de implementación de una estructura de ingresos municipales adecuados, la sostenibilidad constituye un desafío para la institucionalización de las CTM. Asimismo, el trabajo de las CTM se facilitaría si el acceso a la información estuviera garantizado dado que la sostenibilidad de los ejercicios de contraloría y auditoría social es limitada si dependen de la voluntad de los funcionarios públicos locales para proporcionar la información requerida.

### c) **Proyecto Ejecutado por la Comunidad y Comités de Control Social**<sup>57</sup>

**Antecedentes.** La delegación de responsabilidades a las comunidades beneficiarias para la ejecución de los proyectos es un tema que ha sido promovido por organismos donantes a través de operaciones de préstamo. Algunos ejemplos son el proyecto de Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ) en Guatemala financiado por el BID, y las operaciones con los fondos de inversión social en Nicaragua, Honduras y El Salvador financiados por el BM y KFW. Consecuentemente, los proyectos ejecutados por la comunidad son numerosos como generalizados en las zonas rurales y urbanas de la región. Asimismo, las autoridades municipales han empezado a delegar en las comunidades beneficiarias las responsabilidades de implementación de inversiones sociales y físicas de pequeña escala. Esta tendencia hacia proyectos comunitarios responde a que la transferencia

---

<sup>57</sup> Esta sección se basa en documentos de capacitación en control social del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y del Fondo de Inversión Social y de Emergencias de Nicaragua (FISE).

de crecientes responsabilidades a los gobiernos municipales está poniendo a prueba los límites de su capacidad técnica, y el reconocimiento que las comunidades beneficiarias deben asumir parte de las responsabilidades. De la misma forma, los proyectos ejecutados por la comunidad se consideran costo-eficientes dado que implican mayores incentivos para los beneficiarios para implementar procesos de vigilancia comunitaria.

***El modelo de proyectos ejecutados por la comunidad.*** Los proyectos ejecutados por la comunidad son en su mayoría proyectos de pequeña escala y diseño simple, sociales y de infraestructura física ubicados en la comunidad. El modelo DECOPAZ apoyó la organización de comunidades en microrregiones, creando Entidades Representativas Microrregionales (ERM) para asumir todas las responsabilidades relacionadas con planeación y ciclo de proyectos a nivel comunitario. Los recursos financieros fueron depositados directamente en cuentas manejadas por las ERM, quienes crearon comités de auditoría social para cada proyecto y tenían a su vez el requisito de presentar sus propias cuentas auditadas. El modelo de ejecución del Fondo de Inversión Social (FIS) estipula la conformación de un Comité de Ejecución del Proyecto (CEP) y de un Comité de Contraloría Social (CCS) integrado por tres personas; con el requisito de que al menos uno de los miembros del CCS sea mujer. El CEP actúa en representación de la comunidad beneficiaria; tiene la responsabilidad de firmar contratos con la municipalidad y el constructor, así como con el capacitador que proporciona el apoyo de capacitación al CCS. El propósito del CCS es supervisar el proyecto para garantizar la calidad de los trabajos y la adecuada administración de las finanzas del proyecto por parte del CEP.

Se considera que la capacitación es un factor clave. La capacitación del CCS, que se lleva a cabo durante toda la ejecución del proyecto, cubre aspectos técnicos relacionados con el diseño del proyecto, preparación del sitio para la construcción, calidad de materiales y técnicas de hormigón y albañilería, entre otros aspectos. También se da capacitación sobre el manejo de asuntos de supervisión con el constructor y el supervisor del proyecto, y cómo reportar el avance del proyecto. Aunque un CCS no puede detener el trabajo en un proyecto, sí se espera que sea los ojos y oídos del FIS en la comunidad, verifique la correcta ejecución del proyecto y reporte irregularidades a las oficinas centrales del FIS. El CCS también participa en la inspección final previa al traspaso y se le solicita que firme los documentos de traspaso correspondientes.

***Impacto, sostenibilidad y replicabilidad.*** La gran cantidad de proyectos ejecutados por la comunidad presentados en Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras ha facilitado la difusión del concepto de control o auditoría social en muchas comunidades pobres y remotas, incluyendo comunidades indígenas en Guatemala, Honduras y Nicaragua. El resultado neto es que el concepto de control y auditoría social ha sido incorporado en la práctica del desarrollo local en algunas de las comunidades más marginadas.

Los miembros del CCS no requieren de experiencia previa en actividades de control social, ni de habilidades técnicas específicas. Existe una ventaja si alguno de los miembros cuenta con algún conocimiento directo en construcción, especialmente si las actividades de supervisión tienen que ver con construcción o reparación de infraestructura. Se enfrenta sin embargo el reto que los miembros del CCS puedan manejar el ciclo de relaciones involucradas en un ejercicio de supervisión, y posibilitar una comunicación clara del avance y de las irregularidades, constituyen retos mayores. Muchas comunidades participantes no

cuentan con experiencia y/o cultura de supervisión o presentación de informes, y la generación de estas destrezas han requerido esfuerzos sustanciales y sistemáticos de capacitación por parte de los diferentes FISs.

No hay ninguna duda sobre la necesidad de supervisar la ejecución de proyectos de inversión de pequeña escala. Los proyectos de infraestructura física de todo tipo y tamaño están abiertos a toda forma de irregularidades relacionadas con costos y calidad de los materiales, los procedimientos para la contratación de mano de obra asalariada y las tarifas pagadas, así como la aplicación laxa de las normas aceptadas de construcción. Si bien en proyectos de inversión de menor escala los montos de dinero involucrados son relativamente pequeños, en un contexto rural estos montos representan cantidades sustanciales. La extensión de la supervisión comunitaria a actividades que antes estaban fuera de su alcance constituye una incursión fundamental en un territorio controlado por intereses arraigados. En consecuencia, los CCSs a menudo son vulnerables a presiones políticas locales y necesitan del apoyo de aliados estratégicos.

El reto clave para las ERM en la ejecución del DECOPAZ y de los comités de control social financiados por los FISs es la construcción de vínculos más fuertes entre los actores municipales y los procesos de rendición de cuentas. Los avances del DECOPAZ se han mantenido en gran medida dada la elección de activistas del programa en puestos municipales. Asimismo, las capacidades adquiridas en DECOPAZ se han aplicado a otros temas similares que han surgido en el área de intervención, como es el caso de la vigilancia comunitaria en el desarrollo de actividades mineras en el municipio de Santa Eulalia<sup>58</sup>.

El modelo del FIS que incluye proyectos ejecutados por la comunidad y comités de control social no ha sido plenamente integrado como actividad municipal. Uno de los principales obstáculos es el costo. Los presupuestos de asistencia técnica para experimentos de control social pueden alcanzar el 10% del presupuesto del proyecto de inversión<sup>59</sup>. Mientras que la generación de capacidades lograda con esta inversión es aplicable a otros proyectos en el futuro, sin duda serán necesarias capacitaciones adicionales. Aún cuando los costos de asistencia técnica o como un porcentaje de los costos del proyecto, fueran reducidos al 2%, este monto replicado en todo un presupuesto de inversión municipal aun representaría un compromiso financiero sustancial. Es necesario medir la magnitud del compromiso contra los rendimientos. Sin embargo, actualmente esto no es posible. Aunque indiscutiblemente los CCSs contribuyeron a procesos de desarrollo más inclusivos, la contribución del empoderamiento a la restricción y reducción de la corrupción es difícil de determinar, ya que no existen datos concretos para medir los ahorros o mejoras de calidad logrados por los comités de control social a nivel comunitario.

### 3. Contraloría y auditoría social en el sector privado

A medida que los experimentos de rendición de cuentas en el sector público han prosperado en el contexto de la democratización, la globalización y una mayor comunicación y conectividad, también se han desarrollado avances en la contraloría y auditoría social en el

<sup>58</sup> AFP, Indígenas deciden sobre minería a cielo abierto en oeste de Guatemala, julio 25, 2006.

<sup>59</sup> Otto Eric Vidaume (2003), Programa de Auditoría Social para el Proyecto de Construcción de Caminos Locales: Municipalidad de San Antonio del Monte, Sonsonate, El Salvador, en *Voice, Eyes and Ears: Social Accountability in Latin America*, Washington, Banco Mundial. Pp 43-50.

sector privado. Estas innovaciones están relacionadas con el crecimiento del número de fábricas de maquila en los sectores textil, de ropa y calzado. Han ido surgiendo presiones cada vez mayores sobre las marcas norteamericanas y europeas para que demuestren que son ciudadanos corporativos responsables, no sólo en casa sino también en el extranjero.

Los sindicatos industriales de Centro América, debilitados durante el período del conflicto civil y prácticamente ausentes en las fábricas de maquila, no han sido capaces de representar los intereses de una fuerza laboral predominantemente femenina. Uno de los resultados es el surgimiento de entidades independientes de monitoreo en espacios creados por los procesos de paz. Entre los innovadores de alto nivel está la Comisión para la Verificación de Códigos Corporativos de Conducta (COVERCO) y el Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador (GMIES)<sup>60</sup>. La COVERCO fue establecida en 1997 por un grupo de organizaciones de la sociedad civil como una organización sin fines de lucro de monitoreo al cumplimiento. Estas entidades monitorean y también capacitan a otras organizaciones de la sociedad civil en metodologías de cumplimiento y enfrentan una demanda creciente de servicios de monitoreo por parte de las ONG, que ha surgido a raíz de las dudas sobre la capacidad de grandes firmas auditoras para tratar adecuadamente el monitoreo de derechos sociales y laborales.

### **C. Una agenda para fortalecer los procesos de rendición local de cuentas**

Los experimentos de rendición local de cuentas revisados en este documento han generado resultados e impactos positivos, algunos inesperados. La proliferación de estos experimentos está relacionada con la disponibilidad de recursos financieros, principalmente de la comunidad internacional, pero es también un reflejo de la demandada ciudadana por recibir respuestas por parte de sus funcionarios. Aunque esta proliferación es indicio de voluntad para tomar iniciativas y creatividad, en algunos contextos puede implicar una fuente de debilidad cuando las metodologías son incompatibles y cuando hay una competencia por el número reducido de líderes locales disponibles y de gente dispuesta a participar. En estos casos los participantes deben asumir cierto grado de riesgo. Aun así, los logros en la rendición local de cuentas a la fecha han precipitado el empoderamiento de los beneficiarios y una creciente demanda para levantar reclamos sobre irregularidades ante la opinión pública. Ésta es la experiencia de la CTM de Santa Rosa de Copán que rápidamente tuvo que ampliar el tamaño de su equipo técnico.

Los experimentos del sector público y del sector privado se desarrollan dentro del mismo espacio nacional. Sin embargo, si es que los hay, son muy pocos los puntos de intersección entre ambos de experimentos, aparte de un traslape potencial en la participación de las OSC, especialmente de las comisiones nacionales de derechos humanos. Existen oportunidades para buscar identificar sinergias, especialmente dado que las industrias de maquila están cada vez más establecidas en los municipios más pequeños.

---

<sup>60</sup> Véase la presentación del Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador (GMIES) en la Segunda Reunión Regional sobre Monitoreo Independiente llevada a cabo en San Salvador, 2002. Puede encontrar esto en [www.gmies.org.sv/gmies/SegundoEncuentroPanelleningles.doc](http://www.gmies.org.sv/gmies/SegundoEncuentroPanelleningles.doc). Véase también la presentación de la Comisión para la Verificación de Códigos Corporativos de Conducta en la reunión de 2002 sobre Mejoramiento en la Conformidad con los Estándares Laborales Internacionales. Esto puede encontrarse en [www.coverco.org](http://www.coverco.org).

Las lecciones aprendidas a la fecha apuntan a una serie de preguntas sobre el fortalecimiento de la rendición local de cuentas en el corto y mediano plazo:

- **¿Existen sinergias entre los experimentos de rendición de cuentas que fortalecerían a las partes, así como a la suma del todo?** A la fecha, la fortaleza de los miles de experimentos de rendición local de cuentas estriba en que no hay un plan general detrás de ellos. Un experimento inicia, se arraiga y expande, o inicia y resulta insostenible. En consecuencia, las sinergias no se desarrollan de manera óptima. Una de las áreas de interacción potencial gira en torno a los diferentes experimentos que involucran a gobiernos locales, la institución que vincula los experimentos en presupuestación participativa, consejos de transparencia y proyectos ejecutados por la comunidad. Los vínculos existentes son endebles y podrían conducir a una duplicación de esfuerzos más que a una verdadera complementariedad.
- **¿Qué medidas se necesitan para fortalecer los marcos legales para el desarrollo de experimentos de rendición local de cuentas?** En la medida de lo posible, los experimentos de rendición local de cuentas se enmarcan dentro de fundamentos legales. En algunos casos, una interpretación de la ley deja al experimento vulnerable al ataque de aquéllos que no aceptan el modelo de rendición de cuentas. En la medida en que los experimentos de rendición de cuentas estén débilmente fundamentados legalmente, aquéllos que estén participando en él también serán vulnerables. Considerando que los miembros de la comunidad participan voluntariamente y sin recibir pago alguno, reviste la importancia de poder ofrecer mejores garantías.
- **¿De qué forma pueden medirse con más precisión los impactos de los experimentos de rendición local de cuentas?** No es fácil medir los impactos de los experimentos de rendición local de cuentas. Se ha puesto muy poca, si es que alguna, atención al establecimiento de líneas base para evaluar los logros. En consecuencia, prevalecen las medidas cualitativas derivadas de las percepciones de los cambios instituidos.
- **¿Qué sanciones e incentivos pueden integrarse a los mecanismos de rendición local de cuentas para garantizar que sean verdaderamente efectivos, y cómo se implementarían dichos mecanismos?** La innovación detrás de los experimentos de rendición de cuentas y las sensibilidades de aquellos funcionarios públicos a los que se pide responder por sus acciones y decisiones, han atenuado estos procesos. Invariablemente, los experimentos de rendición local de cuentas no cuentan con el suficiente arraigo y poder político, ni con los procedimientos necesarios que conducirían a la toma de acciones en contra de aquellos funcionarios que no están cumpliendo con su deber de acuerdo a los estándares establecidos.
- **¿Cuál es el rol futuro de la comunidad internacional en la facilitación de experimentos de rendición local de cuentas?** A la fecha, la comunidad internacional ha proporcionado recursos financieros y técnicos, pero puede que haya otras acciones importantes a emprender en el futuro.

- **¿Están siendo difundidos adecuadamente los resultados y lecciones aprendidas de los experimentos de rendición local de cuentas, tanto a nivel nacional como regional?** El intercambio de experiencias, lecciones aprendidas y resultados de los experimentos de rendición local de cuentas se está llevando a cabo pero mejorar su nivel e intensidad, especialmente entre los practicantes, crearía un valor agregado.

## II. TALLER TÉCNICO

### CONSTRUYENDO PROCESOS DE AUDITORIA SOCIAL LOCAL EN CENTRO AMERICA: LECCIONES APRENDIDAS Y RETOS FUTUROS EN EL SECTOR SOCIAL

#### A. Antecedentes

En las últimas dos décadas, los procesos de democratización y descentralización en la entrega de servicios y en la lucha contra la corrupción, han generado impactos fundamentales en el desarrollo de América Latina. Como consecuencia, se han incorporado nuevos temas en la agenda de desarrollo de la región. Nada resulta más significativo que la construcción de mecanismos efectivos de supervisión ciudadana para la administración financiera pública. La importancia de estos temas se pone en relieve dado el creciente interés en la necesidad de mejorar la efectividad en el desarrollo.

El tema de supervisión ciudadana tiene tanto una dimensión nacional como una creciente expresión local. La importancia de lo “local” está aumentando dado el número de recursos manejados a nivel local –incremento en las transferencias del gobierno central a municipios y rentas locales– y la construcción de nuevas asociaciones público-privadas para la provisión de bienes y servicios públicos básicos. En todo Centro América, se encuentran ejemplos de la dimensión social de la supervisión ciudadana.

Con el aumento de rentas municipales en términos relativos y absolutos se ha venido dando un esfuerzo para desarrollar capacidades de rendición de cuentas a nivel local. Se ha puesto especial atención en el desarrollo de tradiciones de participación comunitaria en procesos de toma de decisiones y en el fortalecimiento de capacidades para proveer información pública de seguimiento al gasto público. Por su parte, los ciudadanos locales están ampliando las oportunidades para garantizar procesos sistemáticos de rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales.

Las operaciones recientes del Banco que promueven el desarrollo local, reformas en el sector salud y la provisión descentralizada de servicios en Centro América, han buscado ampliar la participación de la sociedad civil en mecanismos de contraloría social local. Se han invertido cantidades significativas de recursos en el diseño de modelos de planificación participativa basadas en el liderazgo de los gobiernos locales de dichos procesos. Asimismo, han sido asignados recursos financieros para crear capacidades ciudadanas en auditoría y contraloría, específicamente en lo que se refiere a la supervisión de la ejecución de proyectos.

Las actividades financiadas por el Banco en esta área forman parte de un esfuerzo más amplio de la comunidad internacional –incluyendo a agencias bilaterales, ONG y otras instituciones financieras internacionales– para fortalecer procesos de contraloría y auditoría social, como medidas clave para mejorar la provisión de servicios, consolidar prácticas democráticas y luchar contra la corrupción. Si bien se han alcanzado avances significativos, persisten aún retos políticos, económicos, organizativos y de información. Entre éstos se incluye la necesidad de continuar desarrollando modalidades locales para construir capacidades de contraloría y auditoría social dentro de los marcos nacionales.

## **B. Taller Técnico**

El objetivo del taller fue intercambiar mejores prácticas en la construcción de capacidades ciudadanas en procesos de contraloría social, identificar retos futuros y estrategias para abordarlos. Si bien en el taller se presentaron experiencias de proyectos exitosos financiados por el Banco, también se contó con insumos importantes de otras fuentes a fin de promover el intercambio de ideas y prácticas.

## **C. Enfoque y Estructura del Taller**

**Presentación general** sobre los principales temas, logros, implicaciones y retos potenciales en el corto y mediano plazo (la discusión estará basada en el Documento, “*Generación de rendición local de cuentas en Centro América: Lecciones de experiencias recientes y retos a futuro*” preparado por la División Social del Departamento Operativo de la Región 2).

**Modalidades Nacionales.** Se dio especial énfasis a la importancia de contar con marcos nacionales que permitan la institucionalización y sostenibilidad de las prácticas de auditoría social (ver estudios de caso propuestos).

**Modalidades Locales.** Incluyendo experiencias financiadas por el Banco.

**Conclusión.** Discusión sobre el impacto, sostenibilidad y replicabilidad de las iniciativas. Identificación de retos clave en la agenda de rendición de cuentas.

**Participantes.** Se convocará a las contrapartes nacionales del Banco y personal de la sede y representaciones, técnicos de organizaciones con sede en Washington, así como a especialistas de Centro América.

**Producto.** Como resultado del Taller, se pretendió contar con un borrador y propuesta de agenda para Fortalecer los Sistemas de Rendición de Cuentas a Nivel Local en Centro América y una publicación sobre el Taller.

## AGENDA FINAL

8:00-9:00	<p><b>Registro de Participantes y Desayuno</b></p>
9:00-9:15	<p><b>Bienvenida</b></p> <p><b>Hector Salazar</b>, Jefe , División de Programas Sociales, Departamento Regional de Operaciones 2 (RE2/SO2)</p>
9:15-9:30	<p><b>Panorama General</b></p> <p><i>Construyendo Procesos de Auditoría Social Local en Centroamérica: Lecciones Aprendidas y Retos Futuros</i></p> <p><b>Peter Sollis</b>, Especialista Senior, Desarrollo Social, (RE2/SO2)</p>
9:30-10:30	<p><b>Presentación: Estudio de Caso</b></p> <p><b>Rina Campos</b>, CRS-Nicaragua: Percepción de los usuarios, Educación Primaria en Malpaisillo</p> <p><b>Ismar Figueroa</b>, DECOPAZ-Guatemala: Programa Territorial de Desarrollo Comunitario</p> <p>Moderador: Peter Sollis, RE2/SO2</p>
10:30-11:00	<p><b>Café</b></p>
11:00-12:00	<p><b>Presentación: Estudio de Caso</b></p> <p><b>Evelyn Hernandez</b>, PROHECO-Honduras: Programa descentralizado de educación primaria en Belén Gualcho</p> <p><b>Hedi Deman</b>, El Salvador, Panamá &amp; Guatemala: Experiencias Comparativas de Auditoría Social en Programas de Salud Primaria</p> <p>Moderador: Peter Sollis, RE2/SO2</p>
12:00 – 1:00	<p><b>Almuerzo</b></p>
1:00- 3:00	<p><b>Sesiones de Grupos de Trabajo: Desafíos Futuros en Auditoría Social</b></p> <p>Moderadores: Janine Perfit, SDS/SGC, Peter Sollis, RE2/SO2</p>
3:00-3:30	<p><b>Café</b></p>
3:30- 5:30	<p><b>Plenaria</b></p> <p><b>Producto:</b> Propuesta de agenda para Fortalecer los Sistemas de Rendición de Cuentas a Nivel Local en Centro América</p> <p>Moderador: <b>Stephen Grun</b>, Especialista en Desarrollo Local</p> <p><b>Comentarios Finales. Conclusión</b></p>

### III. LISTA DE PARTICIPANTES

Nombre	Organización/División
1. Rina Campos	CRS-Nicaragua
2. Ismar Figueroa	DECOPAZ-Guatemala
3. Evelyn Hernandez	PRODEHO- Honduras
4. Hedi Deman	MINSA-BID; BID-PAM; RESPASS-BID-PMSS
5. Stephen Grun	Consultor
6. Alejandro Litovsky	<i>Accountability/ Keystone</i>
7. Coleen Littlejohn	<i>World Bank-Nicaragua</i>
8. Caroline Moser	<i>Brookings Institution</i>
9. Janine Perfit	SDS/SGC
10. Mary Thompson	RE2/SO2
11. Carolina Piedrafit	RE2/SO2
12. Gustavo Beliz	SDS/SGC
13. Cosette Brown	DEV
14. Marcia Leite Arieira	RE1/SO1
15. Distrutti, Marcella	RE1/SC1
16. Nill, Anna C.	SDS/SOC
17. Ana Maria Brasileiro	SDS/GED
18. Rohrmann, Nicole	MIF
19. Stephen Doherty	DEV/PMP
20. Ada Ines Piazze	SDS/SDS
21. Ladislao Brachowicz	RE2/OD3
22. Elizabeth Joana Brito	PRI/ESU
23. Nnenna Ozobia	SDS/SOC
24. Robert Daughters	SDS/SGC
25. Elba Luna	SDS/SOC
26. Susana Cárdenas	RE2/TEC
27. Vivian Roza	SDS/GED
28. Leticia Guelfi	SDS/GED
29. Zakyia Carr Jonson	SDS/SOC
30. Claudia Uribe	RE2/SO2
31. Marie Gaarder	RE2/SO2

## IV. CASOS PRESENTADOS EN EL TALLER

### A. Auditoría social - Malpaisillo, Nicaragua. Por: Rina Campos

#### 1. Antecedentes

La auditoría social ha sido reconocida a nivel internacional como un instrumento para incidir en las decisiones de políticas públicas, reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población más pobre y vulnerable. El ingreso de Nicaragua al punto de culminación de la Iniciativa *Highly Indebted Poor Countries* (HIPC) fue aprobado por el BM/Fondo monetario Internacional (FMI)-enero/04, lo que significó la condonación del 70% de la deuda externa. El gobierno expresó que los recursos liberados de esta condonación serían destinados a la reducción de la pobreza, principalmente a salud y educación. Por ello, la sociedad civil consideró importante capacitarse en la aplicación de mecanismos de auditoría social y asumir, como un derecho ciudadano, el control social y la vigilancia ciudadana en el uso transparente de los fondos.

Dada la importancia del tema, CRS en Nicaragua decidió apoyar un proyecto piloto de auditoría social en el municipio de Malpaisillo, tomando en cuenta su nivel organizativo y las experiencias anteriores sobre el monitoreo de la Estrategia de Reducción de la Pobreza. El proyecto ganó una licitación con el BM y se ejecutó de marzo a noviembre del 2004.

#### a) Auditoría Social–Malpaisillo, Nicaragua: Eficiencia de Servicios de Educación

#### 2. Objetivos del proyecto

El proceso de monitoreo participativo se implementó a fin de: (i) fortalecer el CDM<sup>61</sup>, de Malpaisillo; (ii) promover y capacitar a la sociedad civil en el ejercicio del control social; y (iii) medir la calidad del servicio de educación primaria.

#### 3. Actores involucrados

El proyecto fue presentado a las autoridades locales del Municipio de Malpaisillo: Alcalde, Consejo Municipal y Comité de Desarrollo Municipal, quienes ratificaron su voluntad y apoyo para la ejecución de este proyecto. Fue asumido como un ejercicio constructivo para mejorar la calidad de los servicios básicos en beneficio de la población. En consulta con 40

---

<sup>61</sup> El CDM, es la instancia que ejerce el control social sobre el presupuesto municipal y su plan de inversión. Es una instancia mixta, electa conforme a la Ley de Participación Ciudadana. Tiene el respaldo jurídico de una ordenanza municipal aprobada por el Alcalde y el Concejo Municipal, que contempla entre sus funciones el control social. La existencia de este marco jurídico facilita la incorporación de mecanismos de auditoría social para mejorar el desempeño de la gestión pública. Este Comité es presidido por el Alcalde, quien representa al poder ejecutivo. Participan además, el Concejo Municipal, en representación del poder legislativo, instituciones del estado, organizaciones de la sociedad civil, la empresa privada, la Iglesia Católica y Evangélica, organizaciones gremiales y líderes comunitarios de la zona rural y urbana. A pesar de que la ley establece un número determinado de personas y representaciones, es voluntad de este Comité, ampliar su número con jóvenes y mujeres, si ello fuese necesario, en el espíritu de abrir mayores espacios a la ciudadanía para participar en la vigilancia y en la toma de decisiones, del quehacer institucional del gobierno local.

líderes de las 12 comunidades rurales y urbanas seleccionadas, se acordó medir la percepción de la ciudadanía sobre el servicio de educación primaria, eslabón clave de la estrategia de reducción de la pobreza y el desarrollo humano.

Se organizó un Equipo Facilitador, integrado por CRS, ONG Popol Na, delegados de la Alcaldía, tres concejales (uno por cada partido político), promotores locales y líderes comunales. El rol de este Equipo fue de coordinación, acompañamiento y supervisión de todo el proceso de aplicación del Boletín (Tarjeta Comunitaria). A este Equipo Facilitador se integraron representantes de maestros/as, y organizaciones juveniles.

El Grupo de Impacto estuvo constituido por 40 miembros del CDM y por 36 líderes comunitarios electos por las comunidades. Este grupo se incorporó de forma activa y protagónica en la aplicación del Boletín de Calificaciones (Tarjeta Integral de Puntaje Comunitario), cuyo objetivo era medir la percepción de la ciudadanía sobre el servicio de educación primaria en las 12 comunidades seleccionadas.

El Boletín de Calificaciones se aplicó en 10 comunidades rurales y dos barrios urbanos del municipio de Malpaisillo. También se aplicó a los maestros/as y delegación del Ministerio de Educación, Deportes y Cultura (MEDC), para tomar en cuenta la problemática desde su perspectiva. Participaron un total de 500 personas, de las cuales, 424 asistieron a los encuentros comunitarios y al juvenil, 40 eran miembros del CDM, 30 eran docentes y seis personas del Equipo Facilitador. Del total de participantes 70% fueron mujeres y un 9,6 % fueron jóvenes. Las personas consultadas calificaron el servicio de la educación primaria de Regular.

Cabe señalar, que como grupo de impacto, se incluye a las diez comunidades rurales y dos barrios urbanos seleccionados. De esta forma, se garantiza la ampliación de un mayor número de pobladores, no solamente de líderes comunales, en la apropiación de los instrumentos metodológicos y en el ejercicio de control social como un derecho ciudadano.

#### **4. Replicabilidad y sostenibilidad**

En Nicaragua es reciente la aplicación de mecanismos de auditoría social. A través del monitoreo a la Estrategia de Reducción de Pobreza (ERRP) (2001-2003), se aplica una encuesta en siete municipios del país, entre ellos, Malpaisillo. Los resultados señalaron un alto grado de desconocimiento de la población sobre la ERRP y poca transparencia de las entidades públicas en cuanto a información y manejo de las inversiones provenientes del gobierno central.

En 2004, se ejecuta este proyecto piloto de auditoría social en Malpaisillo, aplicando por primera vez en el país la Tarjeta de Puntaje Comunitario como instrumento que incorpora datos cuantitativos y cualitativos, y la construcción de propuestas de solución a los problemas encontrados y la necesidad de la incidencia política a nivel municipal y nacional, para alcanzar las soluciones propuestas. Actualmente, está en su fase final un proyecto de seguimiento a políticas públicas en 21 municipios, el cual ha tomado como referencia la metodología, los resultados y las lecciones aprendidas de este proyecto piloto. Está siendo financiado por BM, CRS y otros organismos internacionales.

El diseño de la metodología y su aplicación ha permitido contar con actores locales capacitados en las herramientas y alcance de la auditoría social; la institucionalización del proceso, el apoyo de instituciones locales y nacionales, además de la creación de una mesa de control social. Estos elementos contribuyen a la sostenibilidad del proyecto y su posible réplica.

## 5. Lecciones aprendidas

La experiencia de auditoría social en Malpaisillo permitió identificar importantes lecciones aprendidas a ser consideradas en futuros ejercicios, incluyendo:

- La necesidad de lograr el *reconocimiento de la ciudadanía* de sus derechos a participar en la toma de decisiones y en la vigilancia del uso racional y transparente de los fondos públicos.
- El *fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y municipales* de la sociedad civil, así como la capacitación en temas de interés municipal. En el caso del proyecto en Malpaisillo tuvo como resultado que los líderes comunitarios decidieran constituirse en una Red de Auditores Sociales, para dar seguimiento a las propuestas de solución expresadas en la Agenda Común.
- La *apropiación* de instrumentos de medición de la calidad de los servicios públicos, como la Tarjeta de Puntaje Comunitaria que incluye datos cuantitativos y facilita la elaboración de propuestas entre usuarios y proveedores de servicios en un marco de respeto y tolerancia para el bienestar común.
- La construcción de una *Agenda Común* permite a la ciudadanía, ejercer incidencia política, como herramienta de cambio, dirigida a las instancias tomadoras de decisiones, con el objetivo de mejorar sus condiciones de vida.
- El fortalecimiento de los Comités de Desarrollo Municipal, la formación de una Mesa de Control Social, el debate público y la incidencia política en la gestión municipal, contribuyen a generar *confianza y credibilidad* en la auditoría social, ya que la ciudadanía percibe que su opinión es tomada en cuenta, en tanto, se mejora la calidad del servicio que recibe.
- El *seguimiento* y apoyo a las soluciones acordadas con la población, es clave, de sus resultados dependerá la credibilidad en estos procesos. Si hay cambios positivos, hay mejores condiciones de replicar la experiencia en otros municipios y hay un mayor compromiso de la población de involucrarse y participar de manera activa. También estos resultados servirán como un punto de referencia (línea de base) para futuras mediciones de los servicios públicos.
- La *voluntad y apoyo de los gobiernos locales* es determinante para promover iniciativas de auditoría social, como parte del fortalecimiento de la gobernabilidad. De igual forma, se requiere de una mayor transparencia en la información sobre la asignación de fondos a todos los niveles.

## **B. Auditoría Social: Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ), Guatemala. Por: Ismar Figueroa**

### **1. Antecedentes**

El programa DECOPAZ se diseñó en el marco de los Acuerdos de Paz de 1996 con el objetivo de impulsar la recapitalización física, humana y social de las áreas afectadas severamente por el conflicto armado en Guatemala. El Programa de US\$56 millones, se llevó a cabo en los municipios más afectados por la violencia política en el departamento de Huehuetenango, y financió inversiones locales en infraestructura social y económica así como en actividades productivas.

El Programa se basó en la capacitación intensiva en gestión de proyectos para lograr la incorporación de la población afectada por el conflicto armado en el proceso de desarrollo comunitario en un entorno de paz. DECOPAZ delegó en las comunidades la preidentificación, selección, planeación y ejecución de los proyectos locales considerados como prioritarios. En cada municipio participante, el Programa apoyó la formación de micro regiones constituidas por comunidades contiguas e identificadas utilizando criterios geográficos, sociales, culturales y económicos. En el ámbito de micro región, el Programa además promovió la creación y legalización de las ERM conformadas por representantes de las organizaciones comunitarias, las autoridades municipales y otros actores locales.

Tres entidades denominadas Entidades de Primer Piso (EPP) fueron contratadas para proveer los servicios de asistencia técnica y capacitación a las ERM y a las comunidades. Las EPP tenían la responsabilidad de acompañar, asesorar y capacitar el trabajo conjunto de las comunidades en la gestión de todo el ciclo de proyecto. Las EPP velaron por la transparencia del proceso y la calidad técnica de los proyectos y fueron responsables de la implementación de la metodología del Programa incluyendo el proceso de planeación participativa, gestión económica-financiera así como monitoreo y evaluación. En este contexto, un elemento innovador del ejercicio participativo fue el apoyo dado a las ERM para la conformación de comités de auditoría para incorporar la auditoría social en forma sistemática.

### **2. Auditoría Social en DECOPAZ: Fortalecimiento de capacidades y transparencia**

Las actividades de Auditoría Social constituyeron procesos sustanciales en la metodología del programa DECOPAZ. Éstas se implementaron con el propósito de incorporar la evaluación en el ciclo de proyectos, identificando lecciones aprendidas para estimular las capacidades locales, el uso transparente de los recursos y el fortalecimiento de la organización social de las ERM. Previa a su implementación, se definieron mecanismos e instrumentos prácticos con información útil para la gestión participativa, financiera y administrativa del ciclo de proyectos con el propósito de potenciar la toma de decisiones. Estas actividades se vincularon directamente con el proceso metodológico de control, monitoreo, evaluación y seguimiento del programa DECOPAZ. El proceso se implementó en dos niveles: primero a través de la participación de la comunidad en general, quién estuvo informada sobre la gestión y ejecución de recursos y tuvo participación en el control y

monitoreo de proyectos, y segundo a través de los órganos creados por las ERM en la aplicación de los instrumentos técnicos y monitoreo de los proyectos.

El Manual Metodológico presentó el modelo de ejecución de proyectos del Programa, definiendo los roles de los diferentes actores en el proceso de monitoreo de la ejecución de proyectos. Se señaló que: (i) la comunidad tenía que opinar sobre la calidad de la obra; (ii) la ERM tenía la responsabilidad explícita para velar por el buen uso de los recursos financieros y el cumplimiento de proyectos; y (iii) las EPP era responsable por la calidad técnica del diseño y ejecución<sup>62</sup>.

El primer paso para asegurar el involucramiento de la comunidad en la ejecución de un proyecto fue la constitución, en una asamblea de la ERM, de comisiones de trabajo para cada proyecto. Dichas comisiones estaban conformadas de manera voluntaria por personas beneficiarias de la localidad, y tenían la responsabilidad de supervisar todas las etapas de la ejecución del proyecto. La metodología incluyó un libro de registro por cada proyecto y su elaboración por parte del Presidente de la comisión de trabajo con los hechos pertinentes al desarrollo del proyecto. Este libro sería consultado al finalizar la ejecución del proyecto para identificar lecciones aprendidas y para la elaboración de informes.

Para cumplir con las responsabilidades de monitoreo de la ejecución de un proyecto, las EPP tenían acceso a recursos financieros para cubrir gastos tanto de capacitación como de asistencia técnica. La disponibilidad de estos recursos fue un reconocimiento explícito de la coyuntura huehueteca caracterizada por un alto índice de analfabetismo, diversidad étnica, el poco conocimiento del español entre algunas comunidades, la exclusión social y un tejido social y comunitario debilitado como consecuencia del conflicto armado.

### **3. Actores involucrados**

Los principales actores del proceso fueron los comunitarios organizados en ERM, los gobiernos municipales, el gobierno departamental y el gobierno nacional, y los beneficiarios comunitarios (480.000 habitantes aproximadamente, en 17 municipios, en donde de seis a diez comunidades se organizaban en una ERM, constituyéndose en 93 ERM, en el área de cobertura del mismo).

### **4. Sostenibilidad, replicabilidad e impacto**

El programa DECOPAZ generó grandes expectativas tanto por la magnitud de la inversión contemplada (en un contexto de olvido estatal durante las décadas previas), el área de intervención y su metodología innovadora. Estos elementos motivaron la participación de actores en todos los niveles: institucional, nacional, regional, departamental, municipal y local. Asimismo, en el contexto del conflicto armado, las comunidades beneficiarias, quienes habían recibido sólo un apoyo limitado por parte del Estado, se sintieron comprometidas e identificadas con las iniciativas del programa.

En términos generales, se constató que las comisiones de trabajo fueron identificadas como comisiones de auditoría en la área de intervención del programa. En algunas microrregiones

---

<sup>62</sup> El Manual señal también que la Unidad Técnica del Programa tenía la responsabilidad de rendir cuentas sobre la totalidad de las actividades del Programa.

se diseñó un formato para orientar y facilitar la labor de dichas comisiones. En éste se precisaron espacios para dejar constancia sobre la especificación del grupo de auditoría social, el nombre del proyecto que se iba a realizar en la comunidad, los comunitarios que escogieron el proyecto, las personas que se beneficiaron; los problemas solucionados, observando el proyecto que se realizó, y examinando el inicio, finalización y mantenimiento del proyecto.

Pero al mismo tiempo, se confirmó que algunas ERM no tenían claridad sobre lo que es la auditoría social y la importancia que la misma tiene para la transparencia de la ejecución de un proyecto, como medio para legitimar la gestión de los dirigentes y para mantener en alto el compromiso comunitario para la continuidad de las actividades de desarrollo comunitario.

En otras microrregiones, las Juntas Directivas de las ERM mostraban confusión pues la actividad de auditoría social se identificaba como una labor permanentemente de las comisiones de trabajo, o con las reuniones de inauguración de los proyectos en donde las Juntas Directivas entregaban los proyectos a los comunitarios. El programa además adolecía de una metodología concreta y detallada de sistematización del proceso. El informe final donde se daba seguimiento a los procesos de empoderamiento social y de la transparencia de la gestión comunitaria, no siempre aportaban evidencias concretas de la situación real de ese proceso en las microrregiones. La falta de claridad conceptual sobre el proceso se manifestó en el contenido de los registros que se redujo a ser un relato de adquisiciones sobre la disposición y las buenas intenciones de los pobladores para participar del el trabajo comunitario.

Para establecer su práctica social, se evaluó la apreciación que tenían las ERM acerca del aprendizaje que le habían dejado esa experiencia y su repercusión para poder seguirla desarrollando por sí mismos. En esa misma dirección se midió el autoreconocimiento de los miembros de las ERM en función de trascender la comunicación oral y dejar constancia documentada de las evaluaciones operativas, practicadas para monitorear y dar seguimiento a la ejecución de las obras físicas de los proyectos y de los procesos de capacitación y organización en las microrregiones.

Al respecto, una evaluación de la experiencia de auditoría social en cinco municipios mostró que la auditoría se practicaba en todas las microrregiones. En 18 de las 38 microrregiones conformadas en estos cinco municipios, se presentó un insuficiente nivel de capacidad para implementar procesos de auditoría social para lograr un efectivo monitoreo y evaluación de los procesos, a pesar de contar con formatos establecidos que orientaban el desarrollo de esa actividad. En otros 10 ERM se habían llevado a cabo experiencias de auditoría social y de sistematización de los informes de evaluación, producto de esas enseñanzas, por lo cual estaban considerados como medianamente capacitados para poder realizar esos procesos por sí mismos. En las 10 ERM restantes, se autoreconocen con buena capacidad para continuar utilizando el monitoreo y evaluación, incluyendo la auditoría social como un componente específico de la misma y como una práctica sistemática y permanente.

## 5. Lecciones aprendidas

**Capacidad de autogestión:** El desarrollo del programa resaltó la importancia de crear o fortalecer la capacidad de autogestión. Las actividades de auditoría social permitieron dejar

constancia de aprendizajes comunitarios y contribuyeron al empoderamiento de los beneficiarios, elementos esenciales para continuar la autogestión. Este proceso ha promovido un cambio de actitud que rescató la disposición y el compromiso de los comunitarios por aprovechar los recursos de organización, capacitación y equipamiento habilitados por el Programa. Esta transformación no sólo tiene el potencial de contribuir a la consolidación de la transparencia, sino también de garantizar la sostenibilidad del proceso.

Sin embargo, uno de los factores que ha incidido en el nivel de empoderamiento para la autogestión del desarrollo comunitario (planeación participativa, gestión económico financiera y monitoreo-evaluación), es el aprovechamiento de los espacios y procesos de capacitación en las comunidades. En la conciencia comunitaria existe una aceptación generalizada de que el programa durante sus años de intervención, representó un proceso permanente de aprendizaje. A través de las múltiples actividades de plantación y de gestión, así como de ejecución y monitoreo, se abrieron importantes espacios de socialización que han repercutido trascendentalmente en el afianzamiento de la confianza y autoestima comunitaria.

**Capacitación.** En ese proceso se ha redescubierto la importancia de la capacitación para el desarrollo comunitario, especialmente ante el apremio del retiro del DECOPAZ. Esta eventualidad impactó en la forma de pensar y de actuar de los comunitarios, quienes hicieron un enjuiciamiento crítico de la actitud hacia la capacitación asumida inicialmente cuando contaban con el apoyo y asesoría permanente del personal de las EPP. En ese momento no resentían la misma presión que sentían en la fase de culminación del Programa cuando los comunitarios se presentaron dispuestos a recibir la capacitación.

En el orden metodológico los cuestionamientos señalaban que los trabajos de formación de capacidades en auditoría social no tomaron en cuenta el bajo nivel de escolaridad y el monolingüismo de la población local en idioma autóctono. Muchos temas fueron tratados una sola vez y no siempre se les dio la continuidad y la retroalimentación necesaria. Además, con el poco tiempo en que se desarrollan los talleres, no han tenido la oportunidad de ejercitar y validar la utilidad de lo aprendido, de manera que demandan técnicas que pongan atención a los procesos de ejercicios prácticos y de evaluación.

**Cohesión social.** Una parte importante de la legitimidad de la organización social microrregional, incluyendo las comisiones de trabajo (auditoría social), es la contribución hacia la cohesión social comunitaria. Tanto los comunitarios como los miembros de las comisiones de trabajo comparten la opinión que las actividades del programa en general y de auditoría social en particular, han contribuido a unir y organizar más a las comunidades. Esto confirma que actividades de monitoreo no necesariamente generan la resistencia al ejercicio de auditoría social que se ha experimentado en otros contextos en la región centroamericana. Sin embargo, este efecto no se detectó en todos los municipios cubiertos por el programa, especialmente en aquellos de mayor polarización social donde los procesos de la recomposición social implicaba la movilización de refugiados, desplazados internos, retornados, repatriados y desmovilizados.

**C. Monitoreo Participativo: Educación Comunitaria (PROHECO) en el Municipio de Belén de Gualcho, Ocotepeque, Honduras. Por: Evelyn Hernández**

**1. Antecedentes**

El PROHECO constituye una de las principales iniciativas de la ERRP del gobierno de Honduras. Integra un nuevo modelo de educación comunitaria, con el fin de proveer servicios educativos en las áreas rurales distantes y pobres a través de la participación directa de los padres de familia en la administración de los servicios educativos. Además, busca expandir y mejorar la calidad de la educación en los niveles preescolar y básico a través de la descentralización de servicios.

Para impulsar el modelo educativo comunitario, el PROHECO se estructuró inicialmente con dos componentes:

**a) Ampliación y mejoramiento de los servicios educativos**

Orientado a crear condiciones para que la comunidad pueda participar en forma influyente en la mejora sustantiva de la entrega de los servicios educativos y en la expansión del acceso a la educación a la población rural, con carencias educativas y sociales. Su implementación implica la organización y funcionamiento de las Asociaciones Educativas Comunitarias (AECO), la capacitación comunitaria y docente, la provisión de servicios pedagógicos, tecnológicos y fortalecer las relaciones con la Secretaría de Educación y otros organismos.

**b) Generación de un modelo institucional alternativo para la prestación de servicios educativos**

Este componente orienta acciones al mejoramiento continuo en la eficiencia de los procesos de administración y gestión educativa. Se busca desarrollar canales administrativos diferentes a los actuales, fortalecer procesos de descentralización a partir del nivel local y diseñar y sistematizar formas alternativas de administración, bajo un modelo que fortalezca el protagonismo comunitario y el desarrollo social.

**2. La experiencia de PROHECO en Belén Guacho: Auditoría Social en busca de procesos transparentes**

En el municipio de Belén Gualcho, ubicado en el Departamento de Ocotepeque, al occidente del país, funcionan 23 escuelas PROHECO, abiertas progresivamente a partir de 1998. Este municipio es uno de los más pobres de Honduras con un índice de pobreza del 75 % y con una población rural del 80%<sup>63</sup>.

A pesar de su grado de ruralidad y pobreza, Belén Gualcho cuenta con una estructura organizativa social muy amplia y variada, en la que se distingue el CRAMSC. Este consejo nació en febrero de 2004 y está integrado por representantes de organizaciones sociales de los seis municipios que integran la Mancomunidad del Sur de Copán: Belén Gualcho, Talgua,

<sup>63</sup> Fuente: Diagnóstico de Pobreza. Mancomunidad del Sur de Copan. Asociación de Organismos No Gubernamentales de Honduras (ASONOG).

La Unión, Cucuyagua, San Pedro, y Corquín. Su labor inició con la formulación de un diagnóstico sobre el estado de la corrupción en la Mancomunidad, a partir del cual se diseñó una Estrategia Regional Anticorrupción. El plan de trabajo anual (2005) de dicha estrategia contempla la realización de auditorías sociales en proyectos de ERRP en las áreas de educación y salud. En este contexto, se decidió implementar un proceso de monitoreo participativo al PROHECO en Belén Gualcho como experiencia piloto.

Mediante este ejercicio se diseñó una metodología validada para que los beneficiarios finales de los proyectos de reducción de la pobreza realizaran auditorías sociales a dichos proyectos<sup>64</sup>. Además el proyecto contribuyó a la ejecución parcial del Plan de Acción Anual de la Estrategia Anticorrupción de la Mancomunidad del Sur de Copán, el cual se proponía hacer auditorías sociales a proyectos sociales de educación y salud.

### **3. Monitoreo participativo: objetivos**

El proceso de monitoreo participativo se implementó a fin de: (i) fortalecer las capacidades técnicas de organizaciones de sociedad civil locales y regionales para utilizar herramientas de auditoría social en proyectos de reducción de la pobreza y tener una mayor incidencia en las instituciones públicas ejecutoras de dichos proyectos; (ii) sistematizar el proceso para su utilización en nuevas experiencias; (iii) iniciar un proceso de sensibilización dirigida a funcionarios públicos, sobre la importancia de la auditoría social en los proyectos de la ERRP; e (iv) implementar el Plan de Acción Anual de la Estrategia Anticorrupción de la Mancomunidad del Sur de Copán, con enfoque en el área estratégica de monitoreo participativo a programas y proyectos sociales (educación y salud) de la ERRP.

### **4. Actores involucrados**

Los principales actores del proceso fueron los padres de familia, organizados en AECO (Asociaciones de Padres) y los maestros, quienes definieron los factores a evaluar, la calificación otorgada por cada grupo (padres y maestros) y las recomendaciones a presentar a las autoridades regionales y nacionales de PROHECO. A nivel regional, se contó con la participación de las autoridades regionales de PROHECO quienes participaron en la parte inicial del proceso (capacitaciones) y en la fase final (socialización de los resultados) y los miembros del CRAMSC, quienes actuaron como promotores y líderes del proceso. También participaron organizaciones de sociedad civil, autoridades locales y nacionales, agencias de cooperación, y medios de comunicación como receptores de la información derivada del proceso de auditoría y de la sistematización de la experiencia.

Se identificaron diversos factores que permitieron contar con la participación y compromiso tanto de beneficiarios como de las autoridades locales y nacionales, incluyendo: (i) el alto nivel organizativo y de empoderamiento de la sociedad civil en la región de occidente; (ii) el alto compromiso de las autoridades locales con procesos de transparencia y participación ciudadana; (iii) la importancia que se le dio al proyecto auditado, dado que está enmarcado en la ERRP, cuya máxima inversión es sobre temas educativos; y (iv) el reconocimiento

---

<sup>64</sup> Antes de la implementación de este modelo, los informes oficiales sobre la ERP no incorporaban la percepción o insumo de los beneficiarios directos, sino que únicamente presentaban información proporcionada por los ejecutores, lo que implicaba que muchos no respondían a las demandas de la población y no eran ejecutados de forma transparente.

colectivo a la importancia del proyecto auditado, pues parte de la visión de la auditoría social como un proceso que contribuye a mejorar la gestión de los proyectos auditados, y eventualmente a prevenir, identificar y sancionar actos de corrupción.

El proceso contó con la asistencia de personal técnico calificado en el área de transparencia y mecanismos de monitoreo y evaluación participativa de parte del FOSDEH. El proceso fue financiado por CRS<sup>65</sup>.

## 5. Resultados

El proceso logró identificar irregularidades significativas en la ejecución de PROHECO, incluyendo contratación arbitraria de docentes, al margen de su preparación y/o experiencia (clientelismo); diferencias considerables en los pagos para los maestros en comparación con lo establecido por ley; reportes de escuelas que no existen a cambio del cobro de planillas, entre otros.

Por otro lado, la iniciativa logró capacitar a representantes de 20 organizaciones de la sociedad civil, (al menos 50 personas de las cuales 10 eran mujeres); la apropiación por parte de los capacitados en el uso de herramientas de auditoría social y su aplicación en la ERRP; la documentación y presentación ante las autoridades regionales del Ministerio Público de dos casos concretos en los que se presume la comisión de delitos de corrupción, por parte de funcionarios regionales de PROHECO y la sistematización, publicación y difusión de los resultados más importantes del proceso.

## 6. Replicabilidad y/o sostenibilidad

Si bien este proceso fue diseñado a partir de una experiencia específica, se lograron desarrollar procesos metodológicos que permiten su replicabilidad y sostenibilidad. La activa participación de los beneficiarios generó la apropiación por parte de los capacitados de las herramientas de auditoría social (Libreta Comunitaria de Calificaciones); la articulación de distintos actores y sectores; y la creación de una red de organismos no gubernamentales (nacionales e internacionales) en la zona, interesados en facilitar técnica y financieramente experiencias de auditoría social. Asimismo, se logró aumentar el nivel de conciencia de la importancia de dar seguimiento y replicar procesos de auditoría social por lo que se proyecta la descentralización en la ejecución de la ERRP, y la necesidad de contar con mecanismos de vigilancia ciudadana para que los proyectos a desarrollar cumplan con el objetivo de reducir pobreza en el país, de forma eficaz, eficiente y transparente.

## 7. Lecciones aprendidas

La experiencia del Monitoreo Participativo de PROHECO permitió identificar importantes lecciones aprendidas a ser consideradas en futuros ejercicios, incluyendo:

**Articulación local-nacional.** Si bien muchos de los ejercicios se implementan en el ámbito local, es importante mantener el vínculo con procesos nacionales a fin de que formen parte de la estrategia social y económica del país, en este caso, la ERRP. En el caso del proyecto

---

<sup>65</sup> El monto del financiamiento proporcionado por CRS ascendió a US\$11.000, los cuales incluían gastos de movilización, reuniones, talleres, publicaciones, honorarios y gastos administrativos.

este vínculo se mantuvo ya que todas las actividades del proyecto se implementaron como parte de una propuesta general de monitoreo ciudadano, parte de la ERRP. Asimismo, se logró mantener buena comunicación e intercambio de información sobre la propuesta de auditoría social, entre las instancias locales (organizaciones ejecutoras) y centrales, incluyendo a la Secretaría de Educación.

**Participación institucional local y nacional.** A fin de garantizar mayor sostenibilidad y apoyo político por parte de las autoridades centrales y locales, se procuró involucrar al mayor número de actores institucionales, incluyendo no sólo las organizaciones e instituciones directamente involucradas (Secretaría de Educación, organizaciones sociales del municipio). En el caso del ejercicio en cuestión, participaron en varias etapas del proceso el Gobierno Local del municipio de Belén Gualcho y el representante departamental del Comisionado de los Derechos Humanos.

**Sistematización y difusión de resultados y metodologías.** Dado que el tema de la auditoría social es relativamente nuevo en el país, la sistematización del proceso adquiere igual o mayor importancia que la experiencia en sí. Se considera clave su posible utilización por otros actores de sociedad civil en el resto del país, aplicando la metodología utilizada al PROHECO en el resto de departamentos o a otros proyectos de la ERRP.

#### **D. Experiencias comparativas de auditoría social en salud primaria: El Salvador, Panamá y Guatemala. Por: Hedi Deman**

##### **1. Antecedentes**

Existe un consenso general que reconoce a la participación social como condición necesaria para legitimar las políticas sociales. Las constituciones políticas de El Salvador, Guatemala y Panamá conceden el respaldo legal para el ejercicio de la participación social en la toma de decisiones que conciernen el destino colectivo, así como para afianzar y extender los escenarios de participación democrática en todas las esferas públicas. En este contexto, la auditoría social aparece como una modalidad de participación social, la cual permite que los interesados tengan derecho a obtener informes, copias, reproducciones, certificaciones y cualquier expediente de una operación y/o programa público. Al margen de estas referencias, en el contexto de la descentralización, la instrumentación y desarrollo de procesos de auditoría social se encuentran en etapas iniciales de desarrollo y consolidación.

##### **2. Auditoría Social para la provisión de servicios básicos de salud**

En Guatemala, El Salvador y Panamá se logró evaluar la calidad y cumplimiento en la provisión los servicios básicos de salud por parte de representantes de grupos organizados de la sociedad civil. Para este fin, se integró el diseño e implementación de un mecanismo innovador de participación social: la evaluación de la provisión de servicios de salud por parte de la comunidad beneficiaria. El elemento innovador de la metodología es que ésta permite que la evaluación realizada por los comités de auditoría social determine una porción del pago de los proveedores de servicios (El Salvador: 3% del valor del contrato del proveedor; Panamá: 5% del valor del contrato del proveedor; Guatemala: US\$2,65 a US\$66 por miembro del equipo comunitario e institucional respectivamente de cada grupo poblacional). Es decir, los beneficiarios tienen influencia directa en el pago de los

proveedores y además la evaluación sistemática de los proveedores de servicios sociales por parte de los usuarios favorece la optimización del uso de recursos de Gobierno y del Estado en general.

**Panamá.** El Gobierno de Panamá y el BID, están desarrollando el Programa Multifase de Transformación Institucional del Sector Salud – Fase I. El segundo componente de este programa tiene como meta la extensión de cobertura de servicios básicos de salud de manera innovadora. Este componente apunta a incrementar el acceso de los pobres a los servicios de salud e incorporar la participación social de los miembros de las comunidades y de las organizaciones de la sociedad civil. El incremento de acceso a los servicios básicos de salud se realiza a través de la implementación de los equipos itinerantes de salud y se pretende aumentar la cobertura de servicios básicos de salud a través de un Paquete Integral de Servicios de Salud (PAISS). La incorporación de la participación social se realiza a través de la contratación de ONG y la implementación de procesos de *auditoría social* por representantes de las comunidades beneficiarias.

En Panamá, no existían antecedentes documentados sobre procesos similares de evaluación participativa, donde ésta forme parte de la estructura de incentivos del proveedor de servicios de salud. La contribución del Fondo Británico para el Fortalecimiento de Capacidades Locales para Instituciones en Centro América (CABILICA), fue clave en el diseño y validación del mecanismo de auditoría social. En el diseño de dicho mecanismo se tuvo como prioridad contar con resultados cuantitativos que permitan establecer una relación directa entre la evaluación y una proporción del monto a pagar a la organización proveedora. Es decir, el objetivo central era garantizar que la opinión de los usuarios de los servicios de salud se traduzca en un instrumento de influencia directa en el pago a los proveedores. Asimismo, se buscó fomentar el trabajo comprometido y voluntario de los representantes de grupos organizados existentes en la comunidad beneficiaria, con el fin de garantizar la sostenibilidad del proceso y promover el empoderamiento de grupos comunitarios y de mujeres. Desde el diseño, validación y aplicación sistemática han transcurrido tres años.

**Guatemala.** El Gobierno y el BID han venido ejecutando dos Programas de Préstamo desde 1996. Los Programas de Mejoramiento de los Servicios de Salud (PMSS) han incluido el componente de aumento de cobertura y calidad de la prestación de servicios básicos de salud. El PMSS I permitió la ampliación de cobertura a más de tres millones de habitantes y el PMSS II está orientado a aumentar la cobertura en 500.000 habitantes más y a fortalecer la calidad de la provisión de los servicios. Este último Programa incluyó una cláusula contractual que estipulaba la contratación de una firma consultora para el diseño e implementación de un Sistema de Auditoría Concurrente (SAC) que permitiera conocer la evolución del programa en términos de cumplimiento de actividades y alcance de las metas establecidas en los documentos contractuales previa no objeción del Banco, para ejecutar los fondos del componente. El Gobierno propuso al Banco y al Ministerio de Finanzas la modificación de la cláusula con base en una propuesta nacional de Seguimiento y Evaluación Concurrentes que incluyó por primera vez la incorporación de la auditoría social como un mecanismo de seguimiento y evaluación. La propuesta fue aceptada y se realizaron las modificaciones respectivas al Contrato de Préstamo, mismas que permitieron, de acuerdo con el cronograma previsto, iniciar los procesos de auditoría social a partir de noviembre de 2005 mediante la adaptación de la metodología creada para Panamá.

**El Salvador.** El Gobierno y el BID están implementando el Programa de Apoyo a la Modernización (PAM) del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. El programa contempla dentro de sus tres componentes: La creación de un Sistema de Prestación de Servicios Esenciales de Salud y Nutrición (SESYN) del Primer Nivel de Atención para fortalecer los servicios de atención. Este componente se propone mejorar la prestación de los servicios de salud, promoviendo el aumento de la eficiencia, eficacia, calidad, acceso y equidad en la prestación de los servicios, así como la satisfacción de los usuarios, contribuyendo así, a mejorar las condiciones de salud de la población.

El Programa incluyó dentro de los mecanismos de seguimiento y evaluación, no solo elementos técnicos sino también de auditoría social adaptando la metodología creada originalmente para Panamá a fin de valorar la satisfacción de los usuarios planteada dentro de los objetivos del programa. La aplicación de la metodología dio inicio en el año 2004.

### 3. Objetivos

El proceso de auditoría social para la provisión de servicios básicos de salud se implementó a fin de: (i) contribuir a mejorar el desempeño de los proveedores de servicios de salud; (ii) desarrollar una participación social informada; e (iii) incrementar la equidad en el acceso a los servicios de salud.

### 4. Metodología

La metodología que se aplicó en El Salvador, Guatemala y Panamá fue diseñada para ser incorporada a las estructuras existentes de los Ministerios de Salud y su posterior replicación en otras iniciativas provenientes de otros sectores. El proceso se desarrolló en tres fases: (i) identificación, caracterización y preselección de los grupos organizados de la sociedad civil, con potencial para realizar auditoría social; (ii) capacitación y designación de las personas que forman los Comités de Auditoría Social de la Provisión de los Servicios Básicos de Salud, Ejecución de la Auditoría Social; y (iii) seguimiento en la aplicación de la auditoría social a través del tiempo.

La Tabla I presenta información de contexto sobre cada uno de los tres países:

**Tabla I**  
**Información de contexto de cada uno de los países participantes de la experiencia de auditoría social de la provisión de servicios básicos de salud**

Elemento	Panamá	El Salvador	Guatemala
<b>Cobertura poblacional de cada experiencia</b>	2003-2004: 40 grupos poblacionales (310.000 habitantes) 2006: 46 grupos poblacionales (265.000 y 80.000 habitantes)	2004: 16 grupos poblacionales (160.000 habitantes) 2006: 24 grupos poblacionales (240.000 habitantes)	1999: 252 grupos poblacionales (2,9 millones de habitantes y 700.000 cubiertos por cooperación cubana) 2006: 376 grupos poblacionales (3,86 millones de habitantes)
<b>Costo per cápita de los servicios</b>	US\$25	US\$20	US\$7 – US\$10,50 (costo de medicamentos: 50% costo de mercado)
<b>Incorporación de la metodología de auditoría social</b>	2003	2004	Noviembre 2005

### **Fase I: Identificación, caracterización y preselección de los grupos organizados de la sociedad civil, con potencial para realizar Auditoría Social de la Provisión de Servicios Básicos de Salud**

Esta fase incluye actividades de diseño y/o adaptación de los instrumentos, promoción e información dentro de los diferentes niveles de los Ministerios de Salud y proveedores, así como la selección y reclutamiento de encuestadores o personal que ejecute esta primera fase. Los encuestadores obtienen información sobre los grupos organizados de la sociedad civil existentes en las comunidades de cada grupo poblacional, (8.000 a 10.000 habitantes). Estos grupos organizados identifican a sus respectivos representantes para ser capacitados para realizar la auditoría social y conformar el Comité de Auditoría Social del grupo poblacional.

### **Fase II a: Capacitación y designación de las personas que forman los Comités de Auditoría Social de la Provisión de los Servicios Básicos de Salud**

Se elabora y/o adapta el contenido y metodología de las capacitaciones y los materiales de apoyo, para realizar las capacitaciones. La capacitación se estima en una duración de 12 a 16 horas y gira alrededor de tres tipos de temas:

***Inducción***, para sensibilizar y motivar a los involucrados y a la población sobre los objetivos de la provisión de los Servicios Básicos de Salud y comprensión del concepto de Auditoría Social.

***Programáticos***, para la comprensión del contenido de los Servicios Básicos de Salud, funcionamiento, responsabilidades del equipo básico de salud, del personal comunitario, de la población, de los productos esperados y medición de resultados.

***Operativos***, orientados directamente a la labor de Auditoría Social de servicios básicos de salud, con énfasis en los instrumentos y técnicas que se utilizan. El lenguaje de los materiales contiene exigencias técnicas, didácticas y aquéllas propias de la cultura e idiosincrasia de los participantes, tomando en consideración un nivel medio de escolaridad.

### **Fase II b: Ejecución Anual de la Auditoría Social de la Provisión de los Servicios Básicos de Salud de Proceso**

La implementación de la Auditoría Social se realiza a través de entrevistas a los miembros de los grupos organizados y entrevistas a usuarios de los centros de atención cercanos a sus viviendas. Posteriormente se realiza una reunión con todos los miembros de cada Comité para socializar resultados individuales. Los miembros del comité, personal de los miembros del comité, personal del Ministerio y del proveedor analizan el informe y presentan sus recomendaciones. De manera conjunta se elabora el *plan de acción anual* y se hace entrega del mismo a los miembros del Comité, personal del Ministerio de Salud, y la organización proveedora para acciones de seguimiento.

### **Fase III: Seguimiento al proceso de ejecución de la Auditoría Social de los Servicios Básicos de Salud**

Al finalizar cada reunión de capacitación en el primer año o elaboración de informe anual a partir del segundo año del Comité de Auditoría Social los funcionarios responsables del

Ministerio de Salud de la unidad descentralizada que corresponda se reúnen para confeccionar el cronograma anual.

El cronograma anual incluye las definiciones de las reuniones periódicas de seguimiento de la auditoría de proceso que es realizada en la totalidad de grupos poblacionales, asimismo para el seguimiento del plan de acción anual de cada Comité de Auditoría Social. El cronograma anual también incluye la fecha de convocatoria para preparar la reunión de elaboración de informe anual de cada Comité de Auditoría Social.

## 5. Actores involucrados

Los principales actores del proceso son los comités de cada grupo poblacional y las ONG. Debido a que la metodología se diseña para ser incorporada a las estructuras de los Ministerios de Salud en los tres países, el diseño y primera implementación ocurre a partir de los consultores contratados con financiamiento externo. Sin embargo, en los tres países se ha logrado una transición progresiva de la metodología y conducción a los niveles descentralizados. Los funcionarios en cada país nombrados como responsables del tema, en diferente grado de acuerdo a la etapa y tiempo de implementación lo incorporan como parte de las responsabilidades cotidianas.

## 6. Sostenibilidad y replicabilidad

Durante la ejecución de estos procesos se identificaron elementos determinantes para su sostenibilidad, incluyendo: el diseño de una metodología que no requiere que los usuarios tengan un elevado nivel educativo; el trabajo voluntario de miembros de la comunidad para la implementación de los procesos de auditoría; y la apropiación por parte del personal de los Ministerios de Salud, de los procesos de auditoría social como parte de su trabajo cotidiano.

Dada la simplicidad de la metodología, ésta es fácilmente aplicable a otros sectores sociales. Una condición indispensable es que el programa tenga una lista explícita de beneficios y formas de medir resultados (equivalentes a los protocolos de actividades de salud). Asimismo, en procesos de descentralización esta metodología puede aplicarse para realizar el seguimiento de nuevos roles o funciones de los municipios.

## 7. Lecciones aprendidas

Las experiencias de auditoría social en el sector salud en Panamá, El Salvador y Guatemala, permitió identificar importantes lecciones aprendidas a ser consideradas en futuros ejercicios, incluyendo:

- Se considera necesario diferenciar dos dimensiones: (i) el ***mecanismo de evaluación de la comunidad*** beneficiaria a través de encuestas de satisfacción, cabildos abiertos, reconocimiento de los alcaldes o líderes elegidos democráticamente, otros; y (ii) si el resultado de la evaluación tiene un mecanismo para influir en la estructura de ***incentivos*** del proveedor del servicio, sea público o privado. Estas experiencias han mostrado que el promover que los resultados de la evaluación de los servicios por parte de la comunidad estén relacionados con una proporción del pago de los organismos proveedores tienden a ser más efectivos y sostenibles.

- Se considera necesario desarrollar una metodología **flexible** que permita adaptarse a las características de cada comunidad y/o grupo población, y que pueda ser utilizada por las comunidades al margen de sus respectivos niveles de educación y/o diversidad étnica. En los casos expuestos se favoreció la participación de personas de bajo nivel educativo, aún cuando esto significó integrar un énfasis especial en el diseño y validación de los materiales e instrumentos para la capacitación. Esto resulta particularmente relevante con poblaciones indígenas.
- El proceso de auditoría social requiere la **apropiación y conocimiento** de los miembros de la comunidad de los derechos y obligaciones que tienen con respecto al proveedor. La participación informada de las poblaciones beneficiarias incrementa su acceso a servicios básicos y fortalece su injerencia en el proceso de toma de decisiones. Siempre que se promueva participación de la sociedad civil debe ejecutarse una fase intensiva de capacitación a la comunidad (debe incluir mecanismos para medir los conocimientos adquiridos). Asimismo, se considera clave definir claramente el rol de la comunidad en proceso.
- El proceso debe incluir estrategias para dar **seguimiento** regular y periódico al cumplimiento de los compromisos suscritos.
- La sostenibilidad e impacto de estos procesos dependen en gran medida de los **marcos legales e institucionales** existentes. En el caso de estos países, el respaldo legal lo concede la Constitución Política de cada país.
- La relación entre la evaluación social y el pago de los proveedores fortalece el impacto de estos procesos. En los casos propuestos, existe mayor compromiso y una mejor actitud de los proveedores (ONG o equipo de salud) al reconocer que una parte de su financiamiento depende de la opinión de los usuarios. Asimismo, la metodología instrumenta la asignación objetiva y oportuna del monto del incentivo de cada Contrato, ya sea al proveedor ONG o equipo de salud.
- Un elemento clave para el éxito de estos procesos es contar con el **compromiso y voluntad política del más alto nivel**. En los casos expuestos, la auditoría social de la provisión de los servicios básicos de salud fue aceptada y apoyada por los Ministerios de Salud y las ONG de los tres países.

## V. CONCLUSIONES DEL TALLER

### A. Introducción

A partir de la presentación de los casos, se conformaron dos grupos de trabajo donde se discutieron preguntas clave en la definición de una agenda de trabajo para fortalecer los procesos de rendición de cuentas en la región. Se presentaron las principales conclusiones de las discusiones grupales y luego se identificaron en plenaria acciones concretas para el corto y mediano plazo.

### B. Conclusiones del Grupo de Trabajo I

El Grupo I presentó las conclusiones de sus discusiones en forma matricial, a fin de identificar de forma preliminar los temas y las acciones a ser considerados en tres distintas dimensiones de intervención: (i) Sistémica; (ii) Conceptual; y (iii) Operativa.

Dimensiones	Rol/Objetivos	Resultados (Indicadores)
<p><b>Dimensión sistémica</b></p> <p>Reforma Institucional: Diseño y desempeño de instituciones y procesos públicos.</p>	<p><b>Definir enfoques integrales</b> de país, en vez de compartimentados en sectores.</p> <p><b>Iniciativas de reforma</b> institucional para lograr mayor equidad y la transparencia (Ej. leyes de acceso a la información pública).</p> <p><b>Articulación de ámbitos, actores, y experiencias.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mecanismos</li> <li>- Roles y responsabilidades</li> <li>- Incentivos</li> <li>- Eficiencia</li> </ul>	<p>1. Procesos y técnicas de auditoría social aplicados tanto al sector público como al privado.</p> <p>2. Marco jurídico fortalecido por la aprobación de leyes y la introducción de reformas básicas.</p>
<p><b>Dimensión conceptual</b></p> <p>Los valores, las prácticas y las estrategias de cambio que estas iniciativas ponen de manifiesto.</p>	<p><b>Sistematizar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Comparativamente, como punto de partida para influenciar espacios mas macro los valores en juego y los procesos que los ponen en práctica.</li> <li>- Las estrategias que están siendo desarrolladas para influenciar procesos institucionales.</li> <li>- El paquete de incentivos para lograr el “mainstreaming” de mecanismos de auditoría social local.</li> </ul>	
<p><b>Dimensión operativa</b></p> <p>Innovaciones en auditoría social local, como micro-experimentos en gobernabilidad (el “ADN” de la gobernabilidad).</p>	<p><b>Promover iniciativas</b> puntuales, con especial énfasis en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mecanismos de “participación” y “representación”.</li> <li>- La “presión” sobre autoridades y la “capacitación de representantes”.</li> <li>- Procesos que aseguren replicabilidad, sostenibilidad e impacto.</li> </ul>	<p>1. La amplia apropiación de innovaciones por parte de la gama de actores locales.</p> <p>2. La continua creación de nuevos experimentos en auditoría social local.</p>

La identificación de tres dimensiones: sistémica, conceptual y operativa –permite diferenciar e identificar de manera puntual, las diferentes acciones a ser implementadas para fortalecer la práctica de auditoría social local y realzar su impacto.

### Otras consideraciones:

**Enfoque integral vs sectorial.** Se hizo hincapié en la importancia de impulsar enfoques integrales de país en reemplazo de enfoques parciales y/o sectoriales, los cuales han sido parte de la tendencia y modalidad de intervención de diversas instituciones de la comunidad internacional. Se concluyó que como resultado del enfoque sectorial surgen iniciativas de manera desarticulada y dispersa, se duplican esfuerzos dado que iniciativas similares están siendo implementadas simultáneamente en diferentes sectores sin tomar en cuenta la experiencias anteriores y por ende la sinergia entre éstas es limitada.

**Sistematización de experiencias.** Se consideró importante iniciar un trabajo de sistematización de experiencias a fin de contribuir al fortalecimiento del marco político-social requerido para avanzar en la consolidación del concepto y práctica de la auditoría social local. La sistematización de las experiencias generadas a través de la implementación de estrategias, procesos y prácticas de auditoría social local es una parte fundamental de la generación de conocimiento, base de un proceso dinámico de innovación y cambio.

**Institucionalidad democrática.** Se consideró importante que todo esfuerzo de auditoría social debe complementar y/o fortalecer la institucionalidad local y de esta manera contribuir a procesos de consolidación democrática. El auge reciente en el número y la variedad de experiencias de auditoría social local no solamente refleja el proceso de democratización centroamericana pero a su vez debería asegurar su fortalecimiento. Por ende, los temas de representación y participación de los grupos locales involucrados en auditoría social local asumen una importancia crítica. Las modalidades basadas en prácticas no participativas y no representativas tenderán a debilitar procesos democráticos incipientes con el cierre de espacios locales.

### C. Conclusiones del Grupo de Trabajo II

Las conclusiones del Grupo II fueron presentadas siguiendo una secuencia temática:

**Marcos legales.** Si bien existen marcos legales (leyes, normas, etc.) que establecen el derecho a la participación ciudadana, éstos no contienen menciones específicas a los procesos de auditoría social. Se propuso que la comunidad internacional asuma el rol, conjuntamente con actores locales, de apoyar un proceso de diálogo para aclarar, fortalecer y reglamentar marcos legales relacionados con la auditoría social.

**Capacitación.** Se concluyó que a fin que los beneficiarios tengan mayor capacidad de incidir e influir las decisiones de política pública, es necesario que conozcan su derecho a participar de procesos locales y nacionales; modalidades y fueros de participación; y tener claro su rol en la dinámica estado-ciudadano. Para este fin se propuso, identificar con más claridad las necesidades y demandas de capacitación (a local, municipal y nacional) en diferentes temas relacionados con auditoría social local, incluyendo lo técnico, lo metodológico, y en cuanto a la participación ciudadana. De esta manera se fortalecerían e institucionalizarían los espacios de participación.

**Financiamiento.** Uno de los principales retos identificados en cada uno de los ejemplos de caso presentados, es la sostenibilidad financiera. Para abordar dicha problemática se

propuso asignar recursos específicos para componentes de auditoría social en préstamos/operaciones de los Bancos, para financiar las actividades de: (i) fortalecimiento de marcos de acción en auditoría social local; y (ii) la capacitación de la sociedad civil para aumentar capacidades locales.

**Incentivos.** Si bien en algunos países las autoridades municipales no tienen la obligación legal de ser transparentes en el manejo y gestión de los recursos públicos, existen situaciones que pueden incentivar cambios de comportamiento: (i) reelección; (ii) transferencia de fondos adicionales desde el gobierno central; y (iii) exigencia/presión desde la sociedad civil para rendir cuentas. En el caso de la sociedad civil, el incentivo para participar en esta clase de procesos es poder contar con servicios de mejor calidad y tener injerencia en el proceso de toma de decisiones que afecta sus condiciones de vida. En este contexto, se propuso explorar la implementación de éstos incentivo y reforzar el concepto de “co-responsabilidad”, a través de un proceso de sensibilización, comunicación social, así como de la capacitación de la sociedad civil, y autoridades municipales sobre la importancia de la participación ciudadana.

**Medición del impacto.** Se necesita fomentar una cultura de medición del impacto de los experimentos de auditoría social local dado que este aspecto ha sido ignorado a la fecha. Para este fin se consideró necesario hacer un inventario y analizar las metodologías –tanto cuantitativas como cualitativas– que existen para medir el impacto de los procesos de auditoría social y construir metodologías mixtas adecuadas para los contextos locales centroamericanos.

**Difusión.** Se consideró importante diseminar estudios de casos, experiencias, manuales, lecciones aprendidas y herramientas prácticas sobre procesos en la región. Esto se debe hacer no sólo con un enfoque en proyectos, sino también con una visión de país. Se propone tener un sitio actualizado(*web*) con esta información.

#### D. Conclusiones Generales y Próximos Pasos

- **¿Existen sinergias entre los experimentos de rendición de cuentas que fortalecerían a las partes, así como a la suma del todo?**

Se evidencia una **proliferación de iniciativas** – impulsadas por actores externos y/o por los propios actores/beneficiarios– que han logrado cambiar la dinámica de la relación tradicional entre el gobierno y la sociedad civil local. El resultado ha sido la creación de espacios para una participación ciudadana ampliada en procesos de política pública. Esta dinámica se ha dado ya sea como respuesta a la inexistencia de espacios formales de participación social, o impulsados por programas de apoyo internacional.

No existe, sin embargo, una visión o un liderazgo **sistémico** que permita institucionalizar estos procesos. Por lo tanto, se está perdiendo la oportunidad de lograr impactos que vayan mas allá de un proyecto específico.

Existe un espacio de intervención para la comunidad internacional en conjunto con los actores nacionales y locales de fomentar: (i) la identificación de **sinergias**; y (ii) la definición de una **visión sistémica** que resultara en la consolidación de estos procesos.

- **¿Qué medidas se necesitan para fortalecer los marcos legales para el desarrollo de experimentos de rendición local de cuentas?**

Se nota que en varios países existen marcos legales emergentes, incluyendo las leyes de participación ciudadana, o planeación municipal. Sin embargo éstas no han desarrollado y/o explicitado mecanismos que permitan integrar el concepto y alcance de auditoría social. En este contexto, existe también un espacio de intervención para la comunidad internacional, apoyando la creación de marcos regulatorios donde no existen, fortalecer los existentes y/o apoyar procesos de difusión e información de dichos instrumentos a fin de facilitar su uso por parte de los beneficiarios.

- **¿De qué forma pueden medirse con más precisión los impactos de los experimentos de rendición local de cuentas?**

Aún cuando en la región se han implementado diversos experimentos de auditoría social y ha habido una importante inversión en estas dinámicas por parte de la comunidad internacional, aún no existen mecanismos concretos que permitan medir el impacto de dichos procesos. Se considera necesario definir indicadores de resultado (*outputs*) y de impacto (*outcomes*), de forma consensuada con los actores involucrados: gobierno, sociedad civil y comunidad internacional. Es crucial no sólo medir si los procesos de auditoría social generaron cambios puntuales en el acceso y calidad de servicios básicos, sino analizar si se logró un cambio estructural en términos del contenido, ejercicio de la relación comunidad-municipio/gobierno y en última instancia la consolidación de procesos democráticos.

- **¿Cuáles sanciones e incentivos pueden integrarse a los mecanismos de rendición local de cuentas para garantizar que sean verdaderamente efectivos, y cómo se haría esto?**

El consenso del grupo fue priorizar el establecimiento de incentivos que controlen el uso y destino de recursos públicos locales, a fin de inducir cambios en el comportamiento de los actores. Se considera que los cambios de actitud y de conducta logrados con el apoyo de incentivos son más sostenibles en el corto y largo plazo. Se hizo una distinción entre los incentivos monetarios y no monetarios, donde los incentivos no monetarios resultan más relevantes en países donde hay reelección de autoridades locales. Asimismo, se reconoce que las sanciones también juegan un papel importante, tal como se constató en los ejemplos de caso de los consejos de transparencia municipales en Honduras y el uso de la auditoría social en el programa de salud básica en Panamá.

- **¿Cuál es el rol a futuro de la comunidad internacional en la facilitación de experimentos de rendición local de cuentas?**

La comunidad internacional (CI) podría:

- Actuar como un actor clave en identificación de sinergia entre las distintas iniciativas y facilitar la definición consensuada de una visión sistémica para la institucionalización de los procesos de rendición local de cuentas.

- Promover una visión de país (y no sectorial) en el diseño de procesos futuros y asegurar que cada experimento y/o iniciativa alimenten/refuercen y estén enmarcados dentro de una estrategia.
- Apoyar en la creación de redes multidisciplinarias e intersectoriales (gobierno, sociedad civil, ONG, CI que permita: (i) el diálogo constante para la consolidación e institucionalización de los procesos de rendición local de cuentas; y (ii) el intercambio de experiencias y la retroalimentación.
- **¿Están siendo difundidos adecuadamente los resultados y lecciones aprendidas de los experimentos de rendición local de cuentas, tanto a nivel nacional como regional?**

Es necesario fortalecer tanto las capacidades de generación de conocimientos así como los canales (locales, estatales, nacionales e internacionales) de difusión de experiencias. Se consideró que iniciativas como el Taller Técnico "Construyendo Procesos de Auditoria Social Local en Centro América" son clave para la socialización y análisis de las experiencias puntuales, así como de su impacto a nivel local, nacional y regional.