

# **Rendición de Cuentas y Auditoría Social para el fortalecimiento de la gestión de los programas sociales**

Orazio Bellettini Cedeño

Eurosocial

25 de Julio 2013

Ciudad de Guatemala



# Índice de la presentación

1. Repensando lo público: El vínculo entre gobernanza y desarrollo social
2. Rendición de Cuentas, Transparencia y Participación Ciudadana en los Programas Sociales: Algunas definiciones
3. Iniciativas innovadoras para promover la Rendición de Cuentas, la Transparencia y la Participación Ciudadana en los Programas Sociales en América Latina
4. Algunas conclusiones y reflexiones

# **1. Repensando lo público: El vínculo entre gobernanza y desarrollo social**



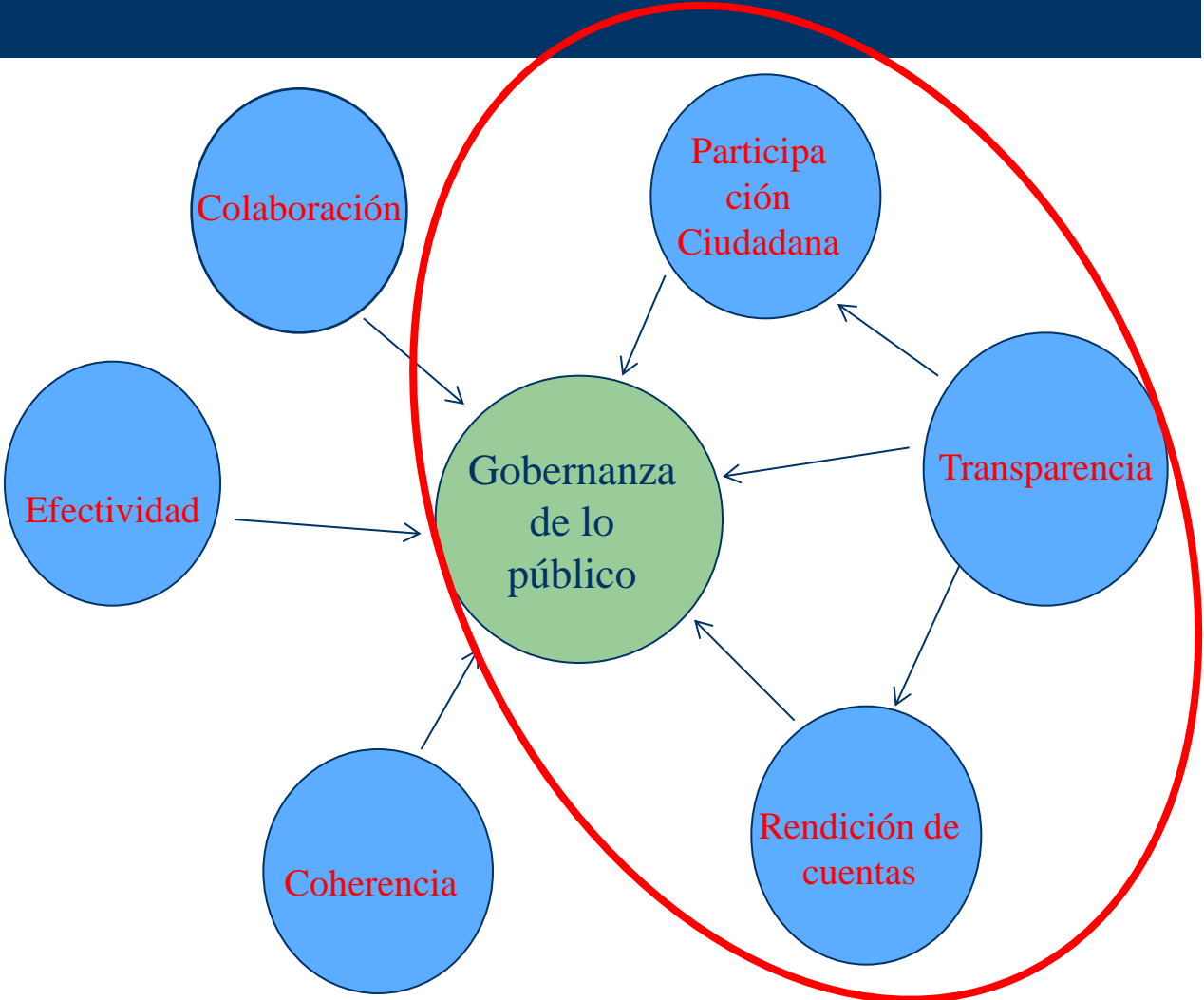
# La necesidad de repensar lo público

1. Desde Paulo Freire al FMI, existe un consenso generalizado de que ningún actor tiene todas las ideas, recursos o capacidades para lograr el desarrollo de los integrantes de una sociedad.
2. Desde esa perspectiva “lo público” ya no es más sinónimo exclusivo de “lo estatal”. La empresa privada y la ciudadanía son cada vez más importantes para conformar la “esfera pública”.
3. Aunque el Estado es uno de los productores de bienes públicos más importantes que ha construido la sociedad, existen bienes públicos sociales o no estatales que son igualmente importantes para el desarrollo humano.

# La gobernanza de lo público como motor del desarrollo social

1. Por ello, la calidad de la gobernanza pública se ha convertido en un tema políticamente relevante así como una variable clave a la hora de dar cuenta del nivel de desarrollo y bienestar de una sociedad.
2. Una gobernanza de calidad promueve la participación de la sociedad civil y otros actores no gubernamentales en la generación de oportunidades sociales , política y económicas para todos.
3. Se requieren, para ello, Estados, que dejen de trabajar como compartimento-estancos y comiencen a funcionar en red, donde se reconoce que las decisiones cada vez las van a tomar más en un sistemas de interacciones complejas.

# La gobernanza de lo público como motor del desarrollo social



## **2.1. Participación ciudadana**



# ¿Qué es participación ciudadana?

Participación ciudadana es un concepto amplio y que puede analizarse desde varias perspectivas. Sin embargo aquí nos referimos concretamente a la participación ciudadana en el gobierno, y la entenderemos como la **posibilidad de la sociedad de contribuir e influir en las decisiones gubernamentales que le afectan desde fuera del Estado.**

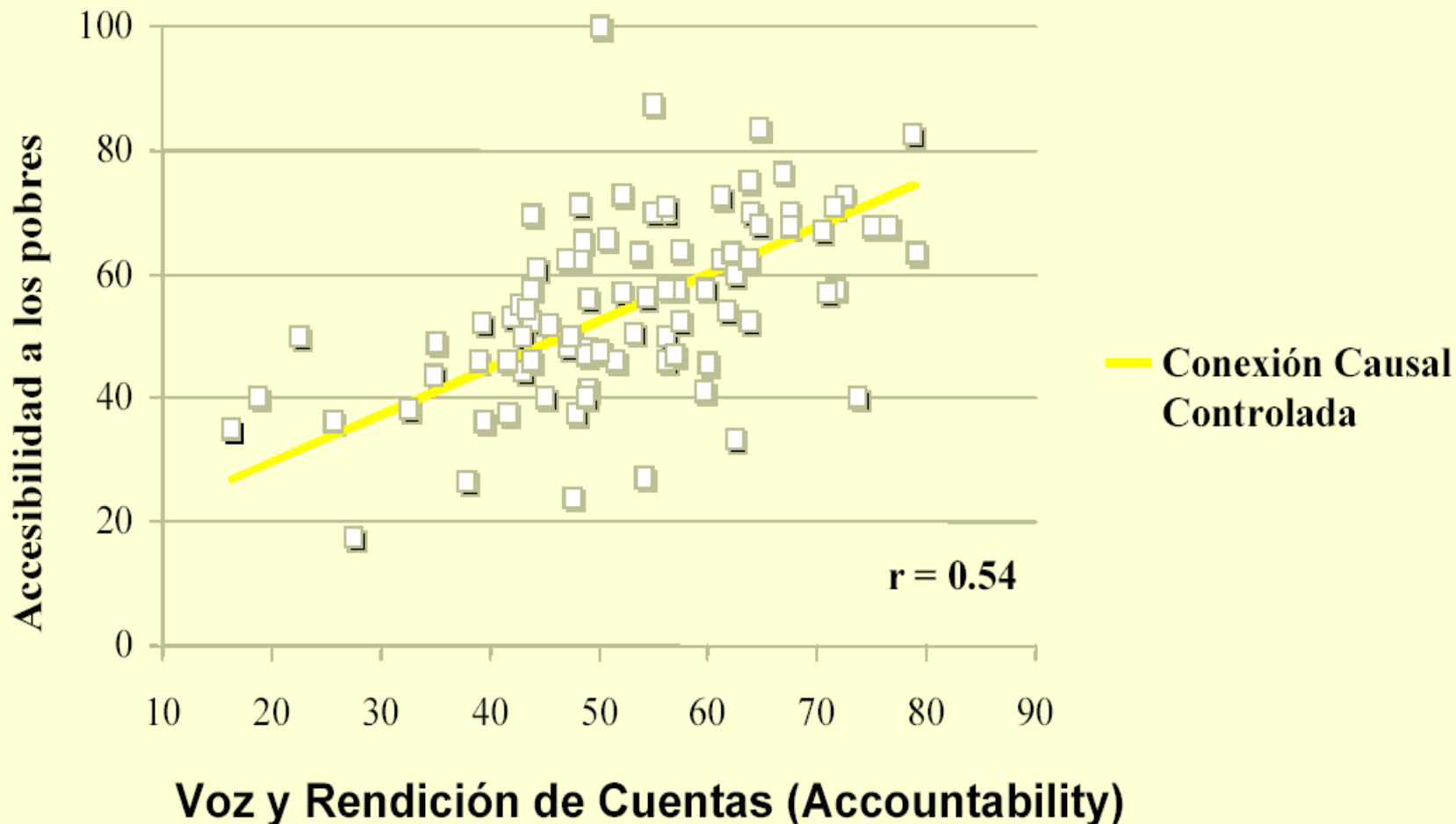
- Desde esa perspectiva, es un proceso mediante el cual el gobierno y la sociedad civil interactúan para diseñar, ejecutar y evaluar políticas, programas y programas de desarrollo, que requieren del compromiso de todas las partes interesadas.



# Beneficios de la participación ciudadana

1. Espacios para acrecentar la voz para la acción ciudadana, que contribuyen a la demanda de rendición de cuentas y al mejoramiento de la gestión de la administración pública.
2. Generación de información que permitirá un mejor análisis, monitoreo y evaluación de oportunidades y riesgos por parte de quienes toman decisiones políticas y económicas que conducen a mejoras de la efectividad gubernamental en el diseño e implementación de políticas.
3. Un mayor escrutinio ciudadano, que contribuye a la prevención y reducción de la corrupción.
4. Una mejor coordinación intra e inter agencias del Estado.
5. Una mayor apertura que conduce a la confianza en las instituciones públicas, cohesión social, cultura democrática.

# La participación incrementa el acceso de los más pobres a los servicios...



# ... y puede ser un poderoso promotor de la movilización social.

	Porto Alegre		Belo Horizonte	
Tenía la comunidad acceso a los servicios públicos antes del Presupuesto Participativo (PP)?	Si =62.7% Mediadores políticos=41%	No = 37.3%	Si=49.7% Mediadores políticos=60%	No=49.3%
Obtuvo la comunidad servicios públicos a través del PP?	Si=89.6% A través de: Movilización social=54%	No=11.4%	Si=60.3% A través de: Movilización social=34%	No=39.1%
Fue necesaria la intervención de los políticos?	Si=0%	No=97.3%	Si=7.9%	No=92.1%

Fuente: Avritzar, Universidad de Minas Gerais, 2006

# *Modalidades de la participación*

El proceso de participación ciudadana incluye etapas progresivas, con diferentes funciones y alcances, que pueden resumirse en:

- **Compartir información,**
- **Consultar, y**
- Promover la **participación activa**, ya sea a través de diversas formas de asociación y delegación.

# Compartir información

- Compartir información involucra difundir datos, cuantativos y cualitativos tanto de los insumos, procesos y resultados obtenidos en la gestión de una institución determinada.
- Es una dimensión muy importante de la participación pues permiten la presencia Informada de la ciudadanía en la deliberación así como en los procesos de formulación, implementación y monitoreo de las políticas públicas.

# Consulta a los ciudadanos

- La **consulta** va más allá de la simple provisión de información. Implica que las opiniones de los ciudadanos deben ser deliberadamente solicitadas y, como mínimo, tomadas en cuenta en alguna de las etapas de la implementación de las políticas.
- Esto requiere que: a) los temas planteados puedan estar sujetos a modificaciones y b) que exista la suficiente voluntad política y capacidad institucional para permitir la introducción de cambios. Sin embargo, la decisión final sigue recayendo en los organismos de la Administración.

# Participación activa

Las formas de **participación activa** indican un mayor grado de transferencia de responsabilidades y de ejercicio del poder por parte de los clientes ciudadanos. Existen dos modalidades de participación activa:

1) La **asociación** a través de la cual las organizaciones públicas integran a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y los comprometen en diversos momentos de la implementación de las políticas.

2) La **delegación**, que implica una toma de decisiones compartida en la que los organismos públicos delegan responsabilidades o, al menos, ciertas decisiones claves de la fase de implementación de las políticas.

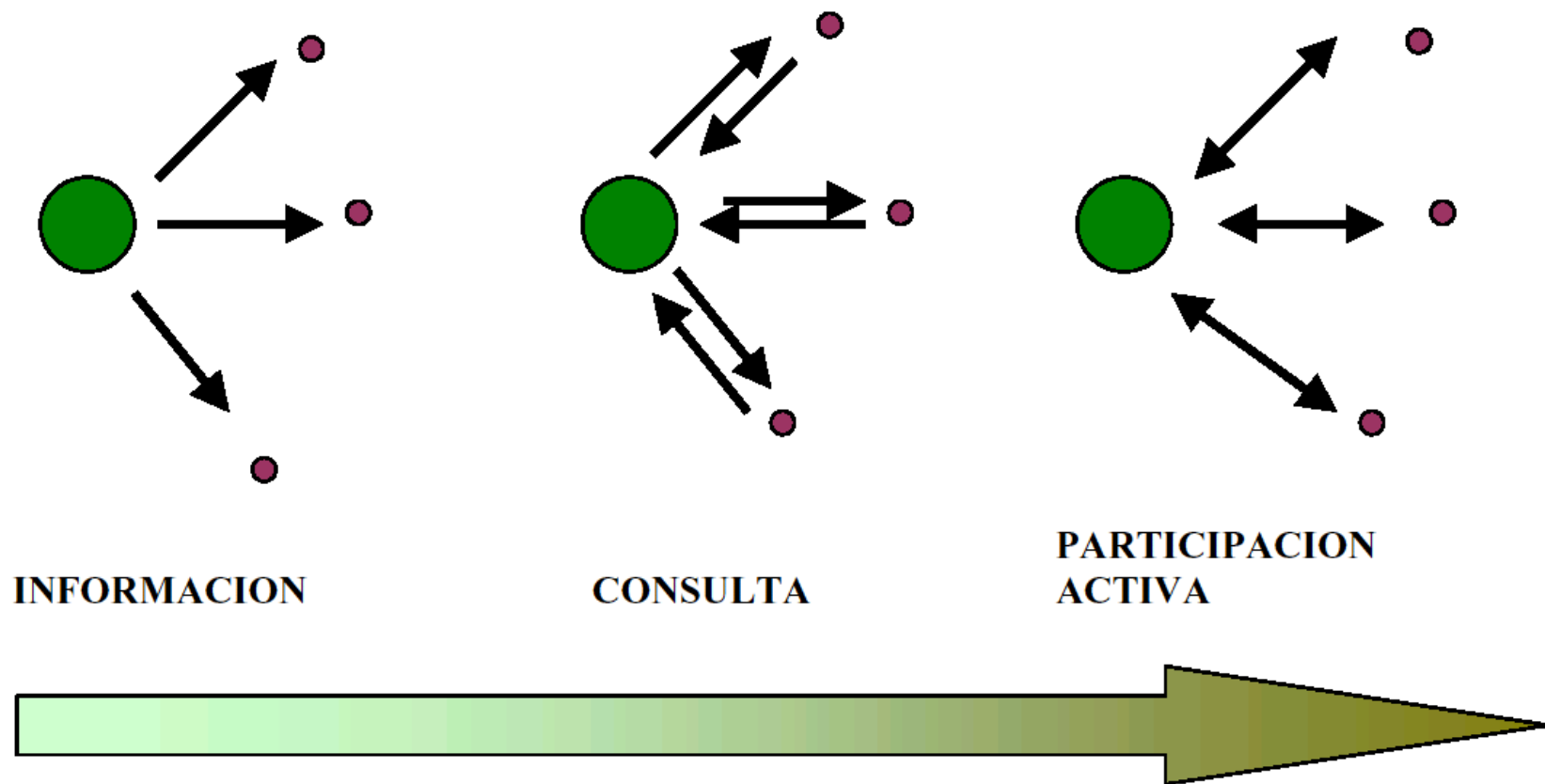
# Modalidades de participación

	MODALIDADES DE PARTICIPACION			
	INFORMACION	CONSULTA	PARTICIPACION ACTIVA	
			ASOCIACION	DELEGACION
<b>DESCRIPCION DE LA PARTICIPACION</b>	Los organismos públicos ofrecen información a los clientes-ciudadanos sobre temas que ellos deciden	Se tienen en cuenta las opiniones y expectativas de los clientes/ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil sobre temas propuestos por los organismos	Se alcanzan acuerdos para colaboración en la gestión. Implica toma de decisiones conjunta y compartida	Se delega o transfiere la responsabilidad de ciertas decisiones claves.
<b>MODALIDAD DE LA INTERACCION</b>	No hay retroalimentación sistemática	Retroalimentación a partir de difusión de resultados	Negociación y colaboración en la toma de decisiones	Transferencia de responsabilidades
<b>ROL DE LOS CIUDADANOS</b>	participante como receptores	Participante como cliente	Participante como socio	Participante como gerenciador
<b>GRADO DE INVOLUCRAMIENTO</b>	Papel pasivo	Papel pasivo Influencia si se tienen en cuenta las opiniones para la toma de decisiones	Influencia y decisión	Responsable de la Gestión

Fuente: Dirección de Evaluación de Calidad y Servicios, Sec. de Gestión Pública, Argentina



# Modalidades de participación



Fuente: Dirección de Evaluación de Calidad y Servicios, Sec. de Gestión Pública, Argentina

# Participación según fase de formación de la política públicas

<b>Fase</b>	<b>Modalidad de participación</b>
1. Introducción en la agenda	Campañas de activismo
2. Diseño	Presupuesto participativo Elaboración de leyes
3. Toma de decisión	Jurados ciudadanos
4. Implementación	Comités de Usuarías
5. Monitoreo y evaluación	Auditoría Social

# Hacia una definición de Auditoría Social

1. La Auditoría Social (AS) debe entenderse como una modalidad de participación ciudadana
2. Lo que caracteriza y diferencia a la AS de otras formas de participación es que su intervención en lo público se orienta específicamente al control, la vigilancia y evaluación de las políticas, programas y acciones del gobierno
3. La auditoría social *“es un proceso que permite a una organización evaluar su eficacia social y su comportamiento ético en relación a sus objetivos, de manera a que pueda mejorar sus resultados sociales o solidarios y dar cuenta de ellos a todas las personas comprometidas por su actividad”* (Institute for Social and Ethical Accountability, London, 2006).

# Experiencias de Auditoría Social en América Latina

## Iniciativas

- Comités de Vigilancia (Bolivia)
- Comisiones de Transparencia (Honduras)
- Comités de Desarrollo Municipal (Nicaragua)
- Veedurías ciudadanas
- Observatorios ciudadanos (Ecuador)
- Audiencias públicas
- Monitor Social (Argentina)

## Herramientas

- *Seguimiento al gasto público*
- Tarjetas de puntaje comunitario
- *Libretas de calificación ciudadana*
- *Cartas ciudadanas de compromisos*
- *Pactos de Integridad*
- Hoja de Fiscalización de contratos y adquisiciones públicas
- Portales de Transparencia

# La Auditoría Social en el Ciclo Presupuestario



# Análisis de las Experiencias de Auditoría Social en América Latina

1. La mayoría de las experiencias se enfocan en la vigilancia de los insumos y resultados del sistema educativo.
2. Suelen organizarse como experiencias de rendición de cuentas vertical con escasa vinculación con las instituciones públicas responsable de las políticas públicas.
3. Su efectividad suele reflejarse en mejoras de la participación social y no tanto en mejoras concretas de la cobertura y/o calidad de los programas o servicio auditados.
4. Su impacto es directamente afectado por la información disponible.

## **2.2 Rendición de cuentas**



# Rendición de Cuentas

- La rendición de Cuentas es un sistema que obliga, por una parte, al servidor público a reportar detalladamente sus actos y los resultados de los mismos, y por otra parte, dota a la ciudadanía de mecanismos para solicitar información sobre el funcionamiento de las instituciones públicas.
- En contextos institucionales condicionados por profundas asimetrías en la distribución de los recursos, los sistemas de rendición de cuentas en la gestión de los programas sociales son herramientas poderosas para garantizar los derechos sociales de los grupos socialmente excluidos.



# Rendición de Cuentas

Conceptualmente, la idea de rendición de cuentas contiene dos dimensiones distintivas que merecen ser remarcadas analíticamente:

- 1) la obligación que tienen los funcionarios públicos de informar acerca de sus decisiones y justificarlas públicamente (*answerability*); y,
- 2) la capacidad de imponer sanciones a aquellos funcionarios públicos que hayan violado sus deberes o incumplido sus obligaciones (*enforcement*).

# Rendición de Cuentas

La Rendición de Cuentas ocurre, por tanto, cuando existe alguna instancia, social o política, con el poder y la capacidad para demandar información y sanciones. Dependiendo de quién ejerce esta función, existen tres tipos de rendición de cuentas:

- Horizontal
- Vertical
- Diagonal

## Rendición de Cuentas Horizontal

- La rendición de cuentas horizontal somete a los funcionarios públicos a restricciones y controles, o a un “sistema de contrapesos”, por parte de organismos gubernamentales (p. ej., tribunales, defensor del pueblo, organismos de auditoría, bancos centrales) con facultades para cuestionar, e incluso sancionar, a los funcionarios en casos de conducta indebida.
- Es la que ejercen instituciones como el Legislativo o las Contralorías de Cuentas. En sistemas políticos consolidados son una fuente importante de rendición de cuentas.

# Rendición de Cuentas Vertical

1. La rendición de cuentas vertical responsabiliza a los funcionarios públicos ante el electorado o la ciudadanía a través de elecciones, la libertad de prensa, una sociedad civil activa y otros canales similares.
2. Se produce cuando los ciudadanos, amparados por las garantías que otorga el sistema democrático, se movilizan y exigen el cumplimiento de sus derechos y denuncian cuando éstos han sido conculcados de alguna forma.

## Rendición de Cuentas Diagonal

1. Es la rendición de cuentas que se produce cuando la ciudadanía acude a una institución pública para lograr, por su intermedio, que se garanticen derechos que podrían estar siendo conculcados.
2. Ocurre cuando existe una solicitud de amparo o protección presentada por un ciudadano/a frente a la institución a cargo de defender los derechos de la ciudadanía (e.g. Defensor del Pueblo).

## **2.3 Transparencia con fin y como medio para la participación ciudadana y la rendición de cuentas**



## ***Transparencia como fin y como medio***

La transparencia es un fin en si misma porque garantiza derechos como el de acceder a información pública o el de participar informadamente en decisiones que afectan la vida de las personas.

La transparencia es también un poderoso medio para contribuir con el mejoramiento de la gestión y la obtención de los impactos de los diferentes programas sociales.

# Transparencia en los Programas Sociales

Existen dos tipos de transparencia:

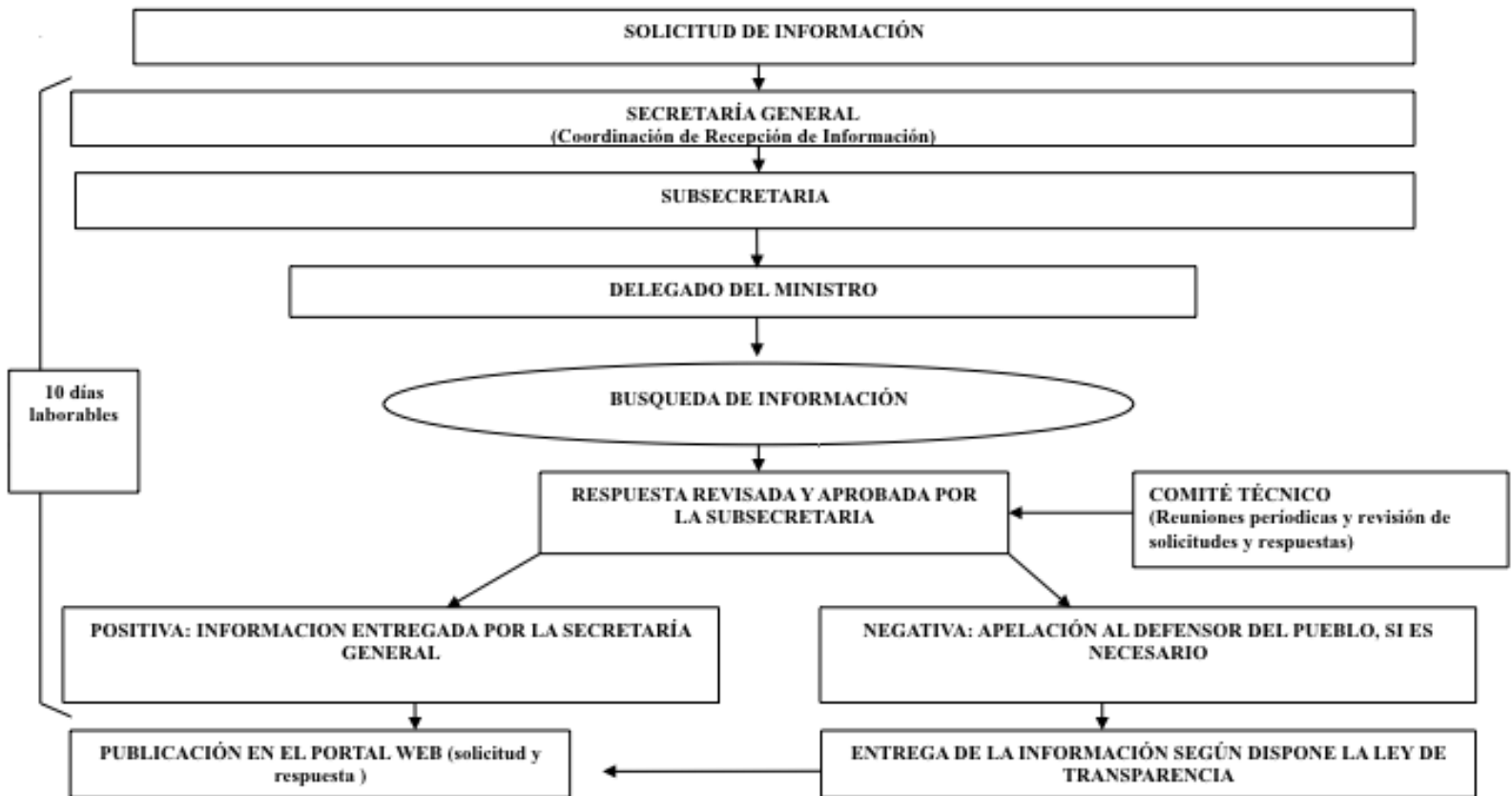
1)**Pasiva.**- Es la obligación que tiene el Estado de responder las solicitudes de acceso a la información en los términos establecidos; y,

2)**Activa.**- Es la publicidad de la información por parte de los organismos públicos, de propia iniciativa y sin necesidad de requerimiento alguno, que permita acercar la información a las personas, garantizarles el acceso a ella por medios expeditos y gratuitos y, en fin, dar mayor concreción práctica al principio de transparencia.



# Transparencia pasiva: El desafío de saber responder

Proceso de respuesta a una solicitud de Información en el Ministerio de Finanzas del Ecuador



# La transparencia activa: El desafío de la proactividad

- En parte debido a lo estipulado en las leyes de transparencia, normalmente se difunde información a través de los portales electrónicos de las instituciones públicas.
- Sin embargo, existen desafíos asociados a la escasa cobertura del Internet, particularmente en los segmentos de la población a quienes están dirigidos los programas sociales.
- Adicionalmente, la información que se difunde no es suficientemente oportuna, usable o entendible lo que plantea el desafío de la calidad y la relevancia.

# Cantidad de información no es igual a calidad...

	Sin Ley	En proceso	Con Ley
<b>Info</b>  <b>Satisfactoria</b>	Hong Kong, Luxembourg Malaysia, Mali, Singapore Taiwan	Germany, Ghana, Namibia Zambia	Australia, Canada, Denmark, Finland Iceland, Ireland, Japan, <b>Chile</b>
<b>Info</b>  <b>regular</b>	Algeria, <b>Costa Rica</b> , Cyprus, Jordan, Malta, Vietnam	Botswana, Brazil El Salvador, Indonesia Kenya, Malawi	Austria, Belgium <b>Colombia</b> , Estonia France, Greece, Israel, <b>México</b> ,
<b>Info</b>  <b>insatisfactoria</b>	Egypt Venezuela Zimbabwe	<b>Argentina</b> , Bangladesh Bolivia, Ethiopia Guatemala, Honduras	Angola, Bosnia-Herzegovina Bulgaria, <b>Republica Dominicana, Ecuador</b> , Georgia, Hungary, Italy, Latvia, Pakistan, <b>Panama, Peru</b>

### **3. Algunas iniciativas para promover la Rendición de Cuentas y Auditoría Social en los Programas Sociales en América Latina**



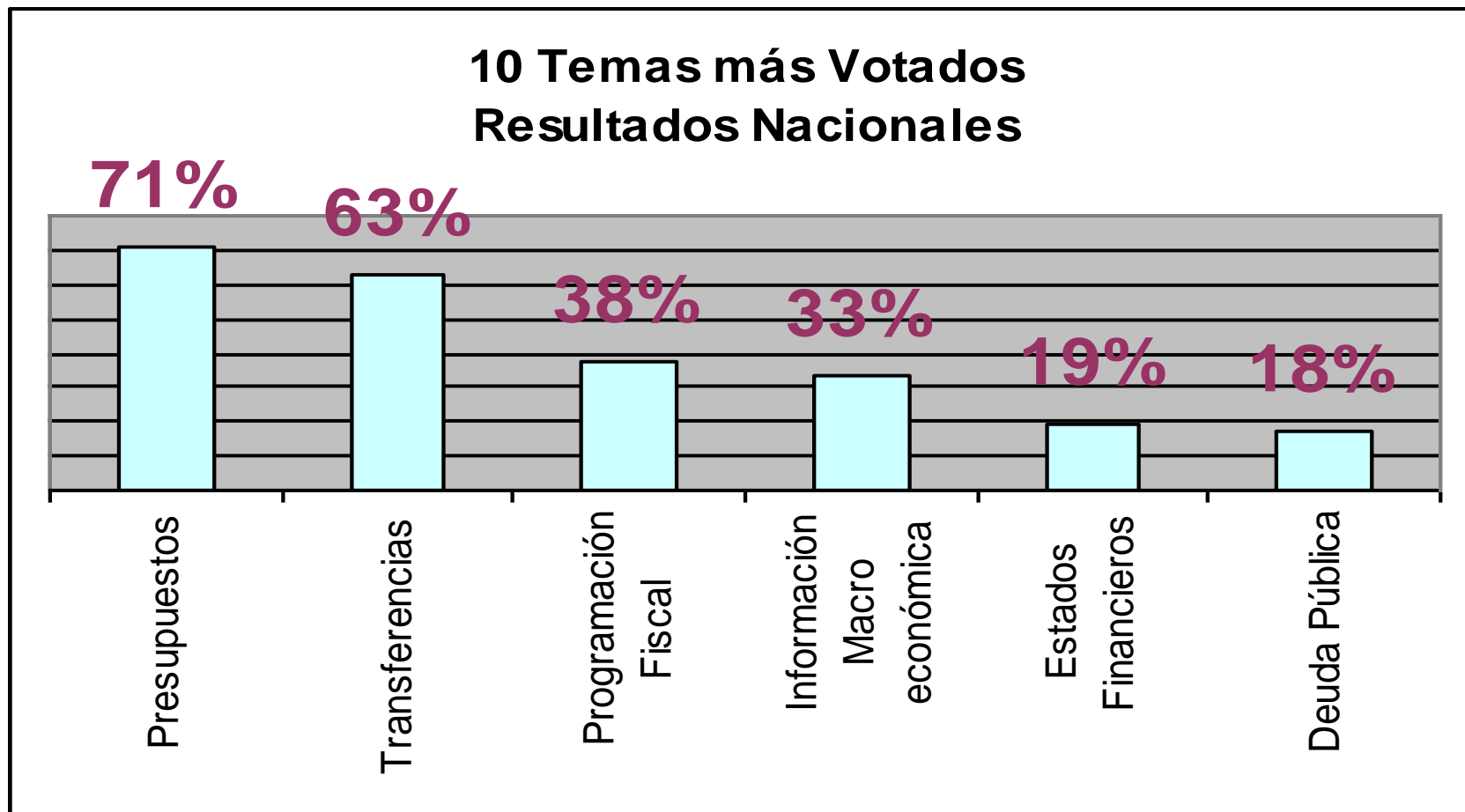
# Iniciativas para fortalecer la Rendición de Cuentas y la Auditoría Social en los Programas Sociales

1. Fortalecer la transparencia activa como puntal de la rendición de cuentas
  1. Ciudadanizar la información pública
  2. Enfocarse tanto en los insumos como en los resultados
  3. Promover nuevos canales de difusión de la información
2. Establecer un Sistema de Atención a la Ciudadanía para promover rendición de cuentas y participación social.
3. Generar espacios de participación de la ciudadanía para mejorar la gestión y la legitimidad de los programas sociales

# Principios que sustentan estas propuestas de fortalecimiento de la Rendición de Cuentas y la Auditoría Social en los Programas Sociales

1. Enfoque de derechos
2. Perspectiva de género
3. Multiculturalidad
4. Participación
5. Colaboración

# 1. Fortalecer la transparencia activa ciudadanizando la información



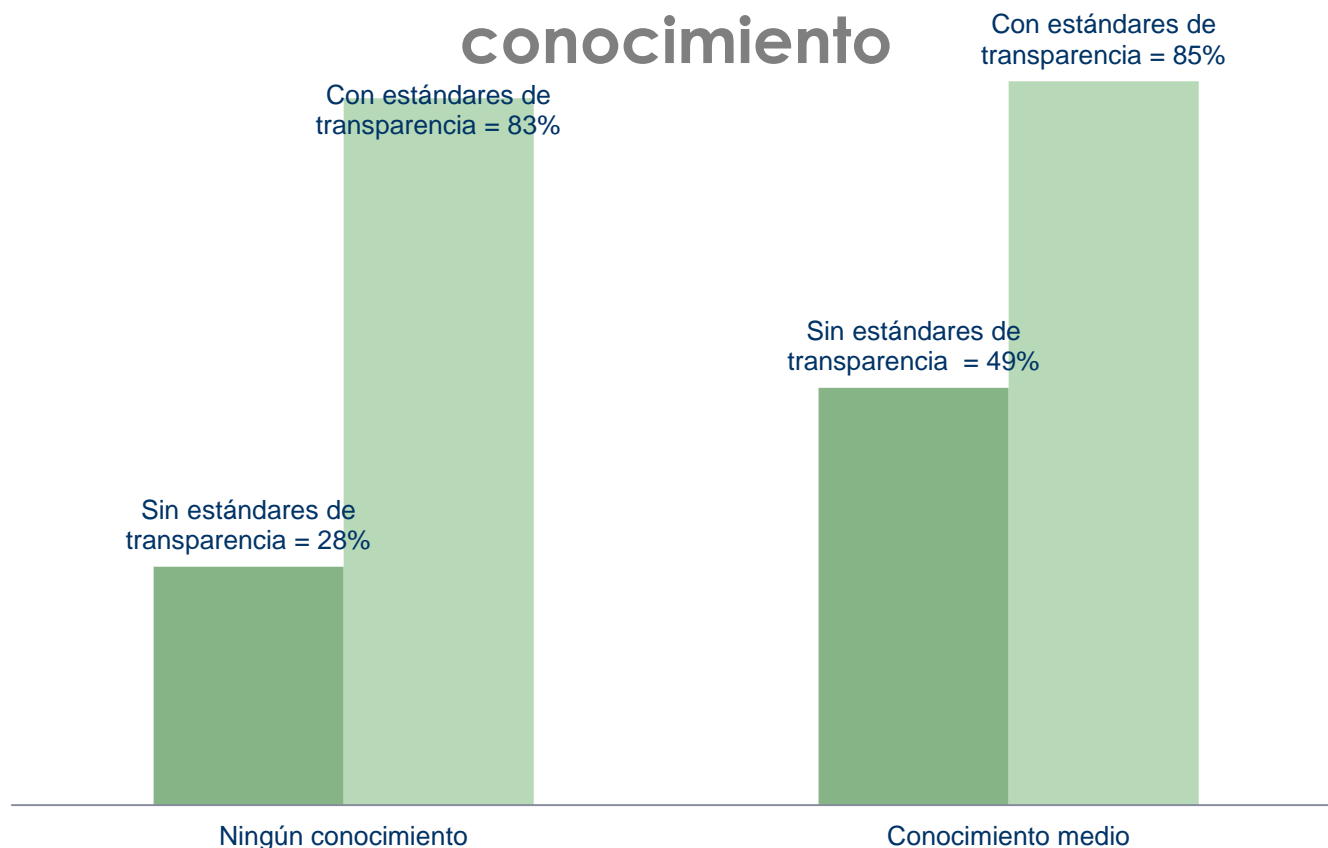
# 1. Fortalecer la transparencia activa ciudadanizando la información

GRUPO	SUBGRUPO	VOTACION GRUPAL	PERCEPCION INDIVIDUAL
Presupuestos	Ejecución institucional de ingresos	88%	73%
	Ejecución institucional de gastos	100%	80%
	Ejecución del PPC	25%	43%
Transferencias	Transferencias a Gobierno Central	63%	73%
	Transferencias a gobiernos seccionales	88%	70%
	Transferencias otros organismos	38%	53%



# 1. Fortalecer la transparencia activa ciudadanizando la información

## Evaluación de la comprensión de información petrolera por nivel de conocimiento

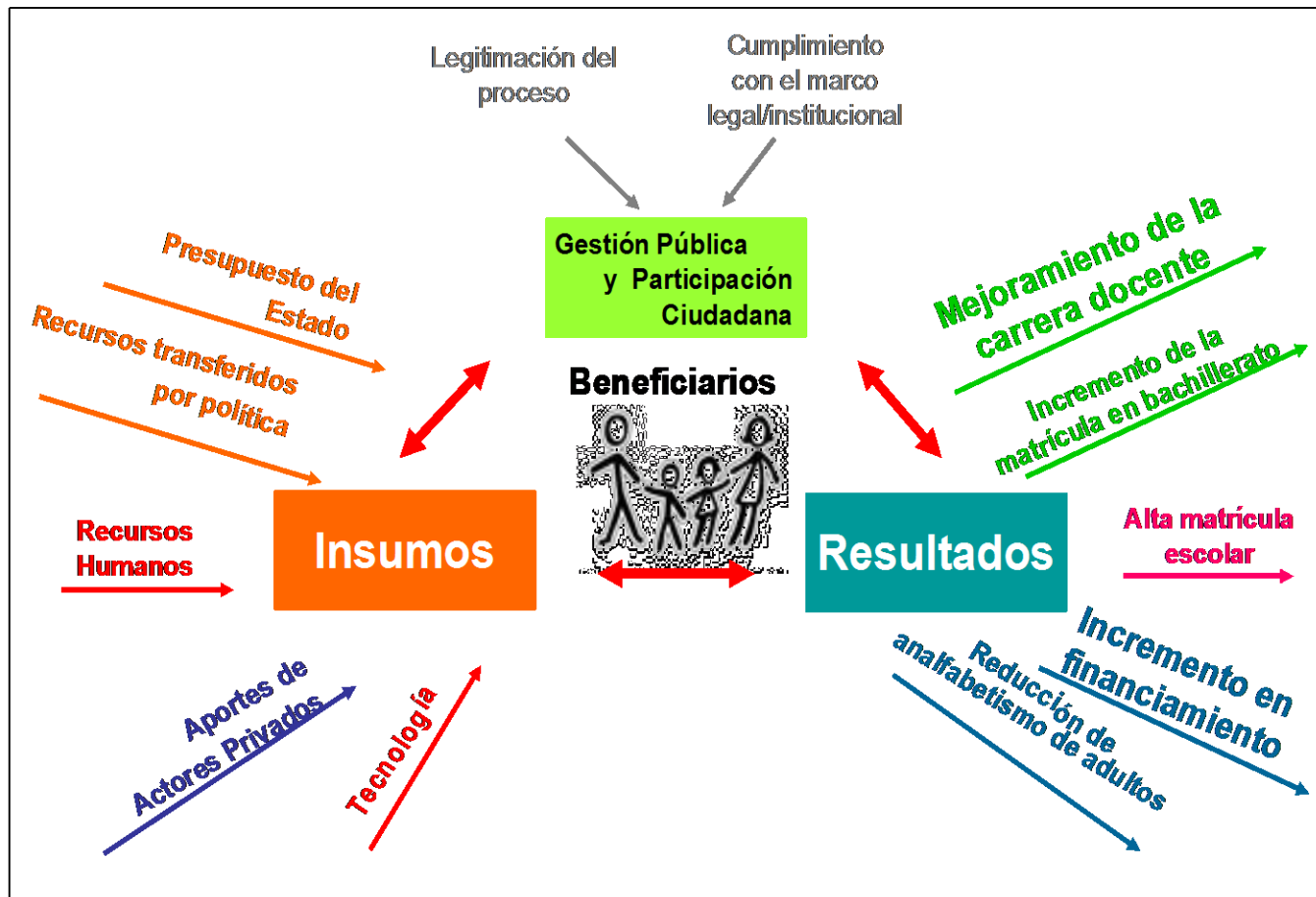


# 1. Fortalecer la transparencia activa ciudadanizando la información

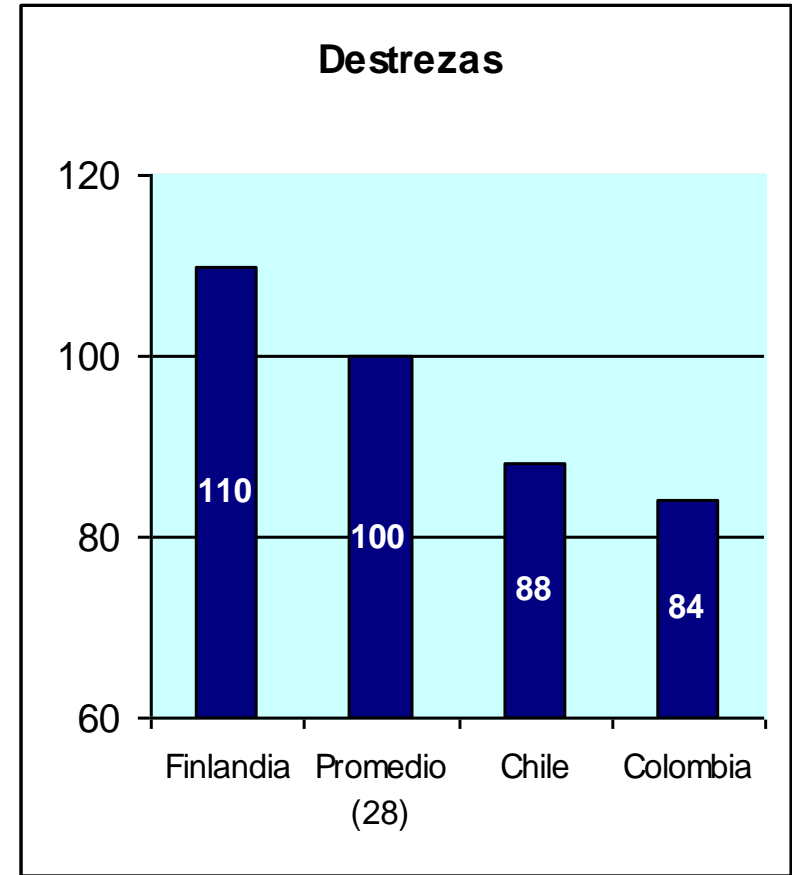
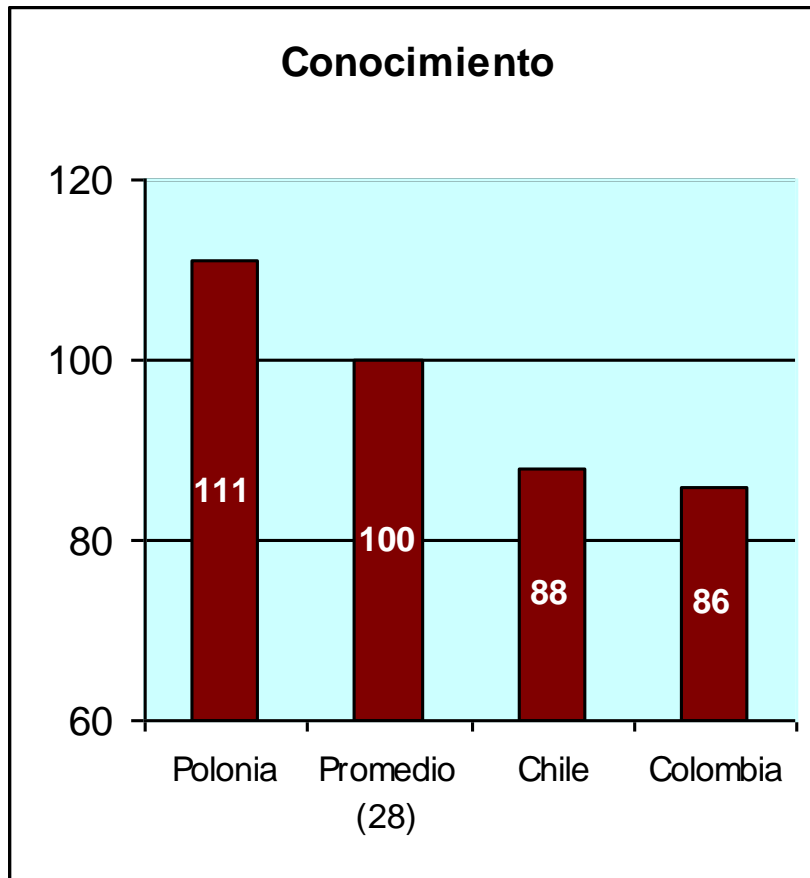
1. TEMA DEL TRIMESTRE
2. PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS Y PRESUPUESTARIOS
3. CONTENIDOS DE INTERES CIUDADANO
4. ESPACIO DE CAPACITACION A LA CIUDADANIA
5. SOLICITUDES DE INFORMACION RECIBIDAS Y CONTESTADAS

- Creación de un boletín en el MEF de Ecuador que incluya de forma periódica la información detectada como la más requerida por la ciudadanía y otros actores:
  - Breve tabulación y descripción de las solicitudes de información recibidas por el MEF, y la forma, tiempo y respuesta que recibieron.
  - Elaboración comisión designada de acuerdo al protocolo de manejo de información.
  - Extensión 1 página.

## 2. Transparentar no sólo insumos sino también resultados e impactos



## 2. Transparentar no sólo insumos sino también resultados e impactos



# Sistemas de Atención a la Ciudadanía para promover Rendición de Cuentas y Participación Social.

Para considerar a un derecho social como un derecho exigible, es necesario poder garantizar que la titular de ese derecho está en condiciones de presentar demanda o que imponga el cumplimiento de la obligación que constituye el objeto de su derecho.

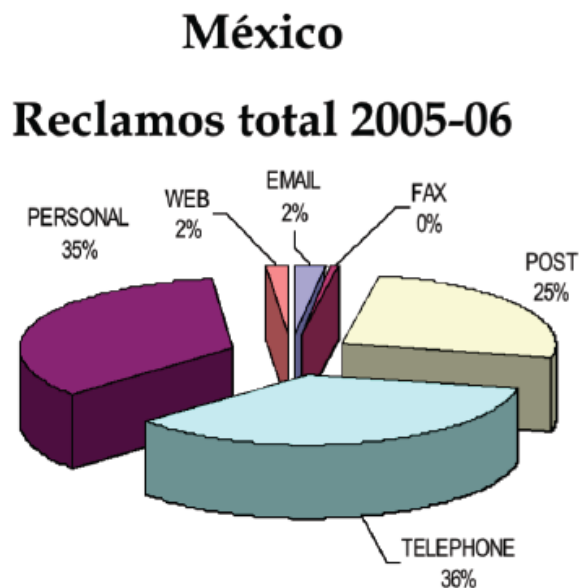
La omisión del Estado de establecer de manera clara, formal y efectiva mecanismos de reclamo está directamente relacionada con las cuatro obligaciones estatales de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos sociales.

# Sistemas de Atención a la Ciudadanía para promover Rendición de Cuentas y Participación Social.

- En varios países de la región se han establecido Unidades Especializadas para receptor y procesar sistemas quejas y denuncias. Estos sistemas suelen contar varios canales para recibir reclamos, tanto a nivel central como descentralizado o desconcentrado.
- En términos generales el programa debería establecer una estructura operativa mínima que garantice la recepción de denuncias a través de cuatro canales:
  - 1) Telefónicamente: a través de un Call Center gratuito.
  - 2) Por escrito: correo postal (email/Fax) o por derivaciones internas de otras áreas
  - 3) Personales: de aquellas personas que se acercan al programa MFP a nivel dentralizado o descentralizado.
  - 4) Otros: el Defensor del Pueblo, etc.

# Sistemas de Atención a la Ciudadanía para promover Rendición de Cuentas y Participación Social.

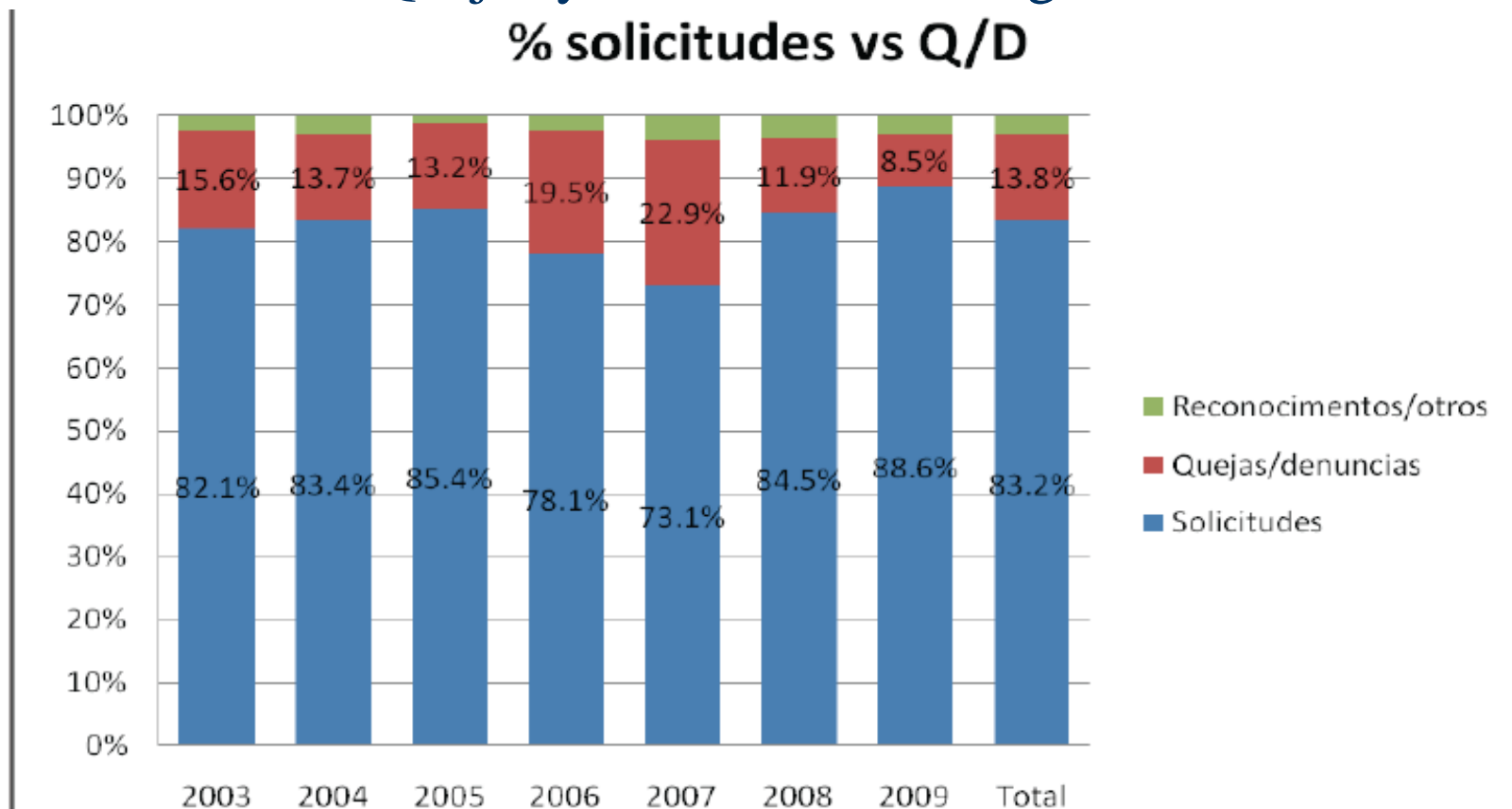
## CANALES DE ACCESO



# Sistemas de Atención a la Ciudadanía para promover Rendición de Cuentas y Participación Social

## Solicitudes, Quejas y Denuncias en Progresas, México

### % solicitudes vs Q/D





# Sistemas de Atención a la Ciudadanía para promover Rendición de Cuentas y Participación Social.

- La experiencia comparada ha demostrado que para estos sistemas de denuncias funcionen de manera efectiva deben ser difundidos y sostenidos a través de **fuertes campañas de difusión pública**, a través de medios gráficos y audiovisuales, garantizando información completa sobre cómo funciona el sistema y transmitiendo seguridad y confianza a las potenciales víctimas de las prácticas clientelares y corrupción (Gruenberg, 2008).
- Casos como el brasileño y, sobretodo, mexicano han demostrado ser experiencias se uso de en este tipo de estrategias para generar un cambio cultural frente al clientelismo político.

# Nuevos canales para la Rendición de Cuentas y Participación Social

- La mayoría de los beneficiarios (as) de los programas sociales no tienen acceso al Internet ni, por lo tanto, a la información que se difunde en los portales electrónicos.
- Es clave encontrar nuevos canales de comunicación reconociendo la diversidad cultural, lingüística y educativa que existe en Guatemala.
- La utilización de radios comunitarias, promotoras (es) locales y telefonía celular son algunas posibilidades a considerar.

# Nuevas formas de difundir información

## El caso de Educidadanía



Fase 1: Institución pública a ciudadanía

Telefonía celular

Short code

OSC

Ciudadanía

Por qué usar SMS para llegar a las comunidades?

El uso del celular es mucho más difundido que el Internet, en varios países la diferencia es de más de 10 veces

Ejemp

Fase 2:  
Ciudadanía a Estado

08 de n



## **5. Algunas reflexiones finales y los desafíos de la Rendición de Cuentas y Auditoría Social**



# Algunas conclusiones y reflexiones

- La apertura y voluntad de las autoridades para brindar acceso a la información es fundamental para el éxito de procesos de RC y AS.
- ¿Cooperación o confrontación? Es indispensable generar mecanismos que permitan un trabajo conjunto y coordinado entre la ciudadanía y las autoridades.
- Es imprescindible “ciudadanizar” la información y el conocimiento para evitar inequidad de acceso.
- Es necesario además promover desarrollar capacidades de observación de la ciudadanía para convertir información en derechos y mejor gestión pública.

# Algunas conclusiones y reflexiones

- Es clave incluir incentivos para las autoridades, funcionarios y la ciudadanía en general que se involucren en procesos de RC y AS.
- Es fundamental trabajar, desde el inicio, en la sustentabilidad financiera y social
- Los RC y AS son más efectivos cuando logran convertirse en un sistema donde se integran múltiples estrategias como la transparencia activa, la unidad de atención ciudadana, entre otras.
- Es clave iniciar con buenos diseños, adecuada implementación y apertura al cambio y la innovación para lograr así los impactos buscados.

**Muchas gracias!**

