

EXPERIENCIAS DE CONTRALORÍA CIUDADANA EN CENTRO AMÉRICA

*Preparado por la Asociación Probidad y Nidia Umaña
Editado por Nidia Umaña*

I. Introducción

El presente documento es un material de apoyo para la persona facilitadora de la Sesión sobre “Experiencias de Contraloría Ciudadana en Centro América y El Salvador” con la que cierra el Módulo “Experiencias Latinoamericanas de Contraloría Ciudadana”, el quinto de los seis módulos del Curso sobre “Contraloría Ciudadana en los Gobiernos Locales”.

Además de esta introducción, el documento incluye otros cuatro apartados. En el segundo apartado se presentan los aspectos teóricos y contextuales de la “contraloría ciudadana”, en contraste con la “contraloría social”. Los siguientes tres apartados recogen experiencias de control social y ciudadano en diferentes países de Centro América: Nicaragua, Honduras y El Salvador, respectivamente.

II. Precisiones conceptuales sobre Contraloría Social y Contraloría Ciudadana

Inicialmente, a nivel internacional, la contraloría social fue impulsada entre las empresas privadas como resultado de la incorporación de valores sociales a la lógica de mercado con la que operan, con el fin de incrementar la responsabilidad de las empresas frente a la salud de las personas consumidoras y al respeto y la protección del ambiente. El origen del uso del término “Auditoría Social” se sitúa en 1953 y se nota un auge en la preocupación dentro del ámbito de la propia empresa durante los años 70’s (González, s.f.). Más recientemente se habla de “responsabilidad social” de la empresa.

Sin embargo, existen menos experiencias de contraloría social, entendida como funciones de control de la acción gubernamental --tanto central como local--, realizadas con participación de la sociedad, a pesar de las implicaciones que este tipo de prácticas tienen en términos de transparencia y gobernabilidad.

En tal sentido, a nivel gubernamental, la contraloría social (o control social o auditoría social) busca ampliar la corresponsabilidad de la sociedad y el gobierno en las tareas de control y vigilancia, al tiempo que constituye otra forma de participación ciudadana, la cual se orienta específicamente a: a) planear, instrumentar y verificar las obras públicas, b) supervisar la prestación

de los servicios públicos, c) vigilar el uso transparente y claro de los recursos públicos en materia de inversión y gasto público y d) evaluar el desempeño de autoridades y funcionarios/os (Documento sobre “Organismos y procedimientos de la contraloría social (13 propuestas)”).

La contraloría adquiere un carácter “social” cuando las personas, generalmente organizada como comunidad, controlan la *gestión privada* –sea de empresas, de organismos no gubernamentales o de asociaciones comunales. Es decir, cuando las funciones de control son realizadas con participación de la sociedad a nivel local y/o nacional.

Por lo que, específicamente, la contraloría adquiere un carácter “ciudadano” cuando las personas en tanto que ciudadanas controlan *la gestión pública*. Es decir, cuando el control es ejercido por la ciudadanía en el caso específico del gobierno o administración pública –sea a nivel local o central–, y de cara al gobierno correspondiente.

La contraloría ciudadana es entonces el derecho de los ciudadanos de intervenir en la vigilancia, seguimiento y monitoreo de la gestión pública de acuerdo con los principios de transparencia, eficiencia, eficacia, equidad, seriedad, cumplimiento y calidad, entre otros, para prevenir actos de corrupción y garantizar que el desempeño de las personas empleadas y funcionarias responda a los intereses de la población.

La contraloría ciudadana tiene que ver con rendir cuentas, con darse cuenta (Paniagua y Quezada, 2000). Tiene que ver con la convicción de que la ciudadanía es la propietaria de los asuntos públicos y que las y los funcionarios son servidores que ejercen un mandato delegado por la ciudadanía.

La participación contralora es una de las formas de participación ciudadana, junto a la participación informativa, consultiva y propositiva, resolutive, y ejecutiva (Cerritos, 2005: 12-18). Tiene que ver con la intervención de la ciudadanía en la vigilancia de la gestión pública en aspectos como el funcionamiento de las instituciones, la ejecución de proyectos, la conducta de las y los funcionarios y el manejo de los fondos públicos.

La contraloría ciudadana es entonces un tipo particular de participación ciudadana de carácter fiscalizador, que puede ser definido como “la capacidad de las personas para participar mediante sugerencias oportunas en cualquier etapa del ejercicio de la administración pública, reservándose el derecho de utilizar cualquier instancia, administrativa o judicial, nacional o internacional para lograr la defensa efectiva de sus derechos económicos y sociales legítimos”, con el propósito de: a) ejercer un derecho, b) responder a deberes, y c) influir en las políticas públicas (Paniagua y Quezada, 2000).

La contraloría ciudadana puede ser definida como un tipo de participación ciudadana orientada al control, la vigilancia y la evaluación –bajo una multiplicidad de mecanismos y formatos y por parte de una amplia gama de sujetos del control– por parte de personas y/u organizaciones sobre programas

y acciones gubernamentales, que promueve una rendición de cuentas vertical ¹ o transversal que implica información y justificación, exigibilidad y sanción ² (Hevia, 2006: 6-9).

Precisamente en un contexto de desconfianza respecto de las instituciones por parte de la ciudadanía, la contraloría puede contribuir a la vigencia de los principios de transparencia, eficiencia, eficacia, equidad, seriedad, cumplimiento y calidad de la gestión pública.

En el país se empezó a hablar de contraloría social en la coyuntura de reconstrucción y transformación post-Mitch, pues la transparencia y la gobernabilidad constituyeron uno de los principios y objetivos establecidos en la Declaración de Estocolmo hecha por el Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de América Central.

En ese momento, además de la preocupación por la transparencia y probidad de los gobiernos, los donantes buscaban estrechar los lazos entre las ONGs que formulan y ejecutan proyectos de desarrollo, con las personas de las comunidades con las cuales trabajan, para garantizar una formulación, ejecución y evaluación participativa y transparente de proyectos.

Actualmente al hablar de contraloría social suele pensarse en una variedad de significados que van desde una oficina gubernamental de control administrativo del estilo de la Corte de Cuentas, hasta la organización de las personas beneficiarias para la vigilancia de las acciones gubernamentales. “Es decir, la Contraloría Social puede definir al mismo tiempo una idea abstracta sobre el control de la sociedad, una oficina de gobierno, un sistema de comunicación entre la ciudadanía y el gobierno, un comité de vigilancia de una obra o una serie de acciones de capacitación” (Hevia, 2006: 5-6).

¹ La distinción entre rendición de cuentas “horizontal” y “vertical” ha sido tomada de O’Donnell, 1998. La rendición de cuentas horizontal implica “la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos”. Mientras que en la rendición de cuentas vertical son las personas ciudadanas quienes controlan las acciones de gobierno y el desempeño de las personas funcionarias públicas, ya que consiste en “elecciones, demandas sociales que se pueden articular sin padecer coerción estatal y medios que por lo menos cubren con regularidad las más visibles de estas demandas y los actos presuntamente ilícitos de las autoridades públicas”. Como ejemplos de rendición de cuentas vertical se citan la contraloría ciudadana del Gobierno del Distrito Federal y los Consejos Consultivos creados en el marco de la Ley General de Desarrollo Social y la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (Hevia, 2006: 7-8).

² Las tres dimensiones de la rendición de cuentas son: la información, la justificación y la sanción (Tomada de Schedler, 1999 por Hevia, 2006: 7).

En la contraloría ciudadana, la amplia gama de sujetos del control incluye organizaciones, comités, ciudadanos y personas individuales. La revisión de la experiencia de otros países que aparece a continuación se hace con el objetivo de mostrar la multiplicidad de mecanismos y formatos de contraloría ciudadana. A nivel municipal, esta diversidad de formato inició como una continuación de la iniciativa de presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil y ahora se replica en México, Paraguay y Ecuador, entre otros países.

III. Una Experiencia de Auditoría Social en Malpaisillo, Nicaragua³

ANTECEDENTES

El ingreso de Nicaragua a la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés) fue aprobado por el Banco Mundial y el Fondo monetario Internacional en enero de 2004, 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 través de la inversión en 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 de monitoreo de la Estrategia de Reducción de la Pobreza. El proyecto ganó una licitación con el Banco Mundial y se ejecutó de marzo a noviembre del 2004 (BID, s.f.: 32-34).

INICIATIVA

Proyecto piloto de control social en un municipio nicaragüense, como parte de la preocupación de la sociedad civil por garantizar el uso transparente de los fondos derivados de la condonación de la deuda externa y que el gobierno se comprometió a destinar a la reducción de la pobreza.

DEFINICIÓN

Control de la calidad del servicio de educación primaria, considerada importante como eslabón clave de la estrategia de reducción de la pobreza y el desarrollo humano, desde el punto de vista de la ciudadanía, en ejercicio de un derecho ciudadano.

OBJETIVOS

El proceso de monitoreo participativo se implementó a fin de: (i) fortalecer el Comité de Desarrollo Municipal (CDM) 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 La siguiente es una versión editada del resumen de la experiencia preparada por Rina Campos.

En consulta con 40 personas 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.

Fue asumido como un ejercicio constructivo para mejorar la calidad de los servicios básicos en beneficio de la población.

ACTORES INVOLUCRADOS

El proyecto fue presentado a las autoridades locales del Municipio de Malpaisillo: el Alcalde, el Consejo Municipal y el CDM, quienes ratificaron su voluntad y apoyo para la ejecución de este proyecto.

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. Este marco jurídico facilita la incorporación de mecanismos de auditoría social para mejorar el desempeño de la gestión pública.

El CDM 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, las Iglesias 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, en el espíritu de abrir mayores espacios a la ciudadanía para participar en la vigilancia y en la toma de decisiones del gobierno local.

METODOLOGÍA

Se organizó un Equipo Facilitador, integrado por CRS, ONG Popol Na, personas delegadas de la Alcaldía, tres personas concejales (una por cada partido político), personas promotoras locales y personas líderes comunales. A este Equipo Facilitador se integraron personas representantes del personal docente y de las organizaciones juveniles.

El rol de este Equipo fue de coordinación, acompañamiento y supervisión de todo el proceso de aplicación del Boletín de Calificaciones o Tarjeta Integral de Puntaje Comunitario.

El equipo responsable de la recolección de la información estuvo constituido por 40 miembros del CDM y por 36 personas líderes comunitarios electas 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 el Grupo de Impacto.

El Boletín de Calificaciones se aplicó al Grupo de Impacto constituido por 10 comunidades rurales y 2 barrios urbanos del municipio de Malpaisillo. De esta forma, se garantizó la ampliación a un mayor número de personas pobladoras, no solamente a personas líderes comunales, para la apropiación de los instrumentos metodológicos y del ejercicio de control social como un derecho ciudadano.

También se aplicó al personal docente y a las personas empleadas de la Delegación del Ministerio de Educación, Deportes y Cultura (MEDC), para tomar en cuenta la problemática desde su perspectiva.

En las consultas participaron un total de 500 personas, de las cuales 424 asistieron a los encuentros comunitarios y juvenil, 40 eran miembros del CDM, 30 eran docentes y seis personas del Equipo Facilitador. Del total de personas participantes, un 70% fueron mujeres y un 9,6 % fueron personas jóvenes.

BALANCE

Las personas consultadas calificaron el servicio de la educación primaria de "Regular".

IV. Una Experiencia de Auditoría Social en Belén Guacho, Honduras

ANTECEDENTES

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% (ASONOG, s.f.).

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, que 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, 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 contempló la realización de auditorías sociales en proyectos sociales 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.

INICIATIVA

Proyecto piloto de auditoría social del PROHECO en un municipio de la Mancomunidad del Sur de Copán.

DEFINICIÓN

Control de los proyectos sociales de educación y salud, como parte de la estrategia de reducción de la pobreza, por parte de las personas beneficiarias directas, para mejorar la gestión de los proyectos auditados y, eventualmente, prevenir, identificar y sancionar actos de corrupción

OBJETIVOS

El proceso de monitoreo participativo se implementó a fin de: (i) fortalecer las capacidades técnicas de las 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 personas funcionarias públicas, sobre la importancia de la auditoría social en los proyectos de la ERRP; e (iv) contribuir a la ejecución parcial del Plan de Acción Anual de la Estrategia Anticorrupción de la Mancomunidad del Sur de Copán, con énfasis en el área estratégica de monitoreo participativo a programas y proyectos sociales de (educación y salud de la ERRP).

ACTORES INVOLUCRADOS

Los principales actores del proceso fueron los padres y madres de familia, organizados en Asociaciones de Padres (AECO) y el personal docente, quienes definieron los factores a evaluar, la calificación otorgada por cada grupo (padres/ madres y maestros/ maestras) y las recomendaciones a presentar a las autoridades regionales y nacionales de PROHECO.

A nivel regional, se contó con la participación de: a) las autoridades regionales de PROHECO, quienes participaron en la parte inicial del proceso (capacitaciones) y en la fase final (socialización de los resultados), y b) las personas integrantes del CRAMSC, quienes actuaron como personas promotores y personas 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.

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 con un monto de US\$11.000, los cuales incluían gastos de movilización, reuniones, talleres, publicaciones, honorarios y gastos administrativos.

BALANCE

Antes de la implementación de este modelo, los informes oficiales sobre la ERRP no incorporaban la percepción o insumo de las personas beneficiarias directas, sino que únicamente presentaban información proporcionada por las instancias ejecutoras, lo que implicaba que muchos de los proyectos no respondían a las demandas de la población ni eran ejecutados de forma transparente.

Se identificaron diversos factores que permitieron contar con la participación y el compromiso tanto de las personas beneficiarias como de las autoridades locales y nacionales, incluyendo:

- el alto nivel organizativo y de empoderamiento de la sociedad civil en la región de Occidente;
- el alto compromiso de las autoridades locales con los procesos de transparencia y participación ciudadana;
- la importancia que se le dió al proyecto auditado, dado que está enmarcado en la ERRP, cuya máxima inversión es en temas educativos; y
- el reconocimiento colectivo de la importancia de la auditoría social, 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.

V. Las Experiencias en el Salvador

En el caso de El Salvador, para evitar y combatir la corrupción, la opción ha sido establecer más mecanismos burocráticos de control de arriba hacia abajo, que han dado como resultado ineficacia e ineficiencia en la gestión pública. La misma Corte de Cuentas ha sido denunciada por la prensa como un organismo sin control y sometido a un manejo patrimonial por parte de un partido político (Cerritos, 2005: 17).

Ante esta situación, la alternativa es el control de la gestión pública por parte de la ciudadanía, fuente última del mandato de gobierno en una democracia y origen último de los fondos públicos a través de los impuestos.

Sin embargo, ni la Constitución ni el Código Municipal reconocen el derecho de contraloría social de la ciudadanía ni hacen referencia a mecanismos que la faciliten (Cerritos, 2005: 17).

De manera que la contraloría social y ciudadana es una práctica reciente, aún no consignada en una legislación de carácter nacional, sino a nivel de Ordenanzas Municipales. Como ejemplo de algunos ejercicios de auditoría social que se han desarrollado y que han contribuido a la formulación de normativas, se pueden mencionar:

- La participación ciudadana y transparencia en los presupuestos participativos de inversión pública, por parte de los Comités de Desarrollo Local (CDL) y las Alcaldías de los municipios de Olocuilta y Cojutepeque, apoyada por Iniciativa Social para la Democracia (ISD) y la Asociación Probidad.
- La participación y contraloría social sobre la situación de participación social en los establecimientos de salud, las municipalidades y las comunidades en el área de geográfica de influencia del Sistema Básico de Salud Integral (SIBASI) de Sonsonate, para elaborar de participativa

de una propuesta de participación y contraloría social en la gestión pública de salud, apoyada por la Fundación Maquilishuat (FUMA).

- Las experiencias en San Salvador, Santo Tomás, San Antonio del Monte, San Isidro Labrador, Nueva Trinidad, Nombre de Jesús, Arcatao, San Francisco Javier y Concepción Batres (Artiga-González, 2004: 27).
- Un proyecto piloto de Comités de Contraloría Ciudadana en Olocuilta, Tecoluca, Zacatecoluca, Suchitoto, San Salvador y Soyapango, que instrumentó de 2000 a 2002 un Comité Coordinador integrado por CDC, CORDES, FEDECOOPADES, FUNDE, Las Dignas y Oxfam América (Cummings, 2002; Cerritos, 2005: 17).

V.1 LA EXPERIENCIA DE CARE EN SAN ANTONIO DEL MONTE ⁴

ANTECEDENTES

El municipio fue seleccionado por CREA para participar en un proyecto piloto de contraloría social, en base a varios criterios: uno, que ya existía trabajo previo de organizaciones internacionales en el municipio, con quien se podía colaborar; dos, que existía la voluntad política de la alcaldía de permitir la participación y control ciudadano; y que fue un municipio afectado por los terremotos de 2001.

INICIATIVA

Proyecto piloto de de ocho meses, para realizar contraloría social al proyecto de construcción de un camino vecinal de seis kilómetros, que era el único proyecto de construcción de infraestructura en marcha en 2002 en el municipio y que benefició en forma directa a unas 500 familias y de forma indirecta a 1,000 familias adicionales, todas de escasos recursos.

DEFINICIÓN

Control de la ejecución de obras de infraestructura a nivel municipal por parte de la ciudadanía, para garantizar la legalidad y la ética.

OBJETIVOS

Los objetivos fueron: i) ejercer en el ámbito municipal la observación, vigilancia, seguimiento y control de la gestión pública con el propósito de prevenir actos indebidos que afectarán el proyecto; y ii) vigilar los procesos de licitación, contratación y ejecución que se dieron en el desarrollo del proyecto, de tal manera que se ejecutara de acuerdo a la legalidad y a la ética.

La meta principal fue el uso más transparente de los fondos, para lograr la construcción de un camino vecinal de seis kilómetro con los mejores estándares de calidad que satisfaga las necesidades de la población objetivo, de tal manera que tenga una vida útil considerable y beneficie a la población venidera.

⁴ Se trata de una versión resumida del documento de Vidaurre, s.f.

ACTORES INVOLUCRADOS

Los principales actores del programa de contraloría social fueron: el Alcalde Municipal, el Jefe de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales (UACI), el Comité de Desarrollo Local (CDL), la Comisión de Contraloría Social nombrada por el Comité de Desarrollo Local, la población beneficiaria y CREA Internacional de El Salvador.

La Alcaldía Municipal tuvo el rol de proporcionar el espacio institucional para poder implementar todo el proceso, ofreciendo apoyo logístico y administrativo, así como el espacio jurídico para respaldar todas las acciones de la contraloría. Esto fue determinante en los inicios del proyecto, dado que los demás actores participantes se encontraban con la voluntad política de emprender una actividad nunca desarrollada en el municipio.

El Comité de Desarrollo Local (CDL) tuvo la destacada labor de identificar a la población más afectada y priorizar las necesidades.

Las personas líderes de las comunidades, agrupadas en la Comisión de Contraloría Social, fueron los ojos de todo el proceso, dado que fueron quienes le dieron seguimiento a la actividad de construcción física y que estuvieron atentos, desde la recepción del material y la verificación de la calidad, hasta su utilización adecuada. Esta labor la desarrollaron con el máximo de interés, dado que eran las personas beneficiarias directas del proyecto.

La Unidad de Adquisiciones y Contrataciones de la Alcaldía preparó el contrato final, cuya información fue necesaria para darle seguimiento al proceso de forma administrativa. A su vez fue la fuente de información sobre los presupuestos, proporcionando detalles a las personas miembros de los CDL y a las personas líderes comunales.

CREA Internacional, por medio de un consultor internacional y uno nacional, trabajó en estimular el proceso de organización de la Comisión de Contraloría, impulsando en el municipio y en las autoridades locales la necesidad de contar con un instrumento jurídico que respaldara la actividad de contraloría, como lo es la Ordenanza Municipal. También capacitaron a toda la Comisión en la aplicación de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones, aspectos que permitieron que la contraloría fuera exitosa.

METODOLOGÍA

El proceso de contraloría de un camino vecinal de seis kilómetros fue sumamente complejo. Dicho proceso partió de la selección de la comunidad a ser beneficiada, a partir de encuestas cursadas por el Comité de Desarrollo Local, para identificar la comunidad más necesitada.

Una segunda etapa del proceso fue la selección de las personas líderes comunales que integraron la Comisión de Contraloría Social. Estas personas fueron seleccionadas por el CDL, en base a los siguientes criterios: que las personas gozaran de honestidad y probidad, que no tuvieran conflictos de intereses, y que no tuvieran procesos penales y administrativos pendientes.

Un tercer paso, fue la realización de entrevistas a una serie de instancias como el Alcalde Municipal, el responsable de la Unidad de Adquisiciones Contrataciones Institucionales, las personas técnicas del proyecto y la población en general, por parte de la Comisión de Contraloría.

El proceso de supervisión y evaluación de la construcción incluyó desde la capacitación sobre el proceso de contraloría social a las personas delegadas de la comunidad, hasta la puesta en práctica de la supervisión, evaluación, seguimiento y control de la obra física. Además, la Comisión tuvo acceso a presupuestos, documentos de licitación, facturas, y las actas de recepción de los materiales utilizados en la construcción.

La comunidad en su conjunto, orientada por la Comisión, realizó una constante evaluación relacionada con el avance físico de las obras, lo que requirió de conocimientos técnicos precisos. Durante todo el proceso, el Comité informó acerca del cumplimiento de sus funciones al CDL, a la Municipalidad y a las instancias facilitadoras.

BALANCE

A pesar de la resistencia inicial de algunas autoridades municipales, se logró al final un alto grado de aceptación y apertura para que la Comisión pudiera realizar sus funciones. De manera que se logró:

- Una mayor apertura de las autoridades municipales a una mayor participación de la población beneficiaria, a que otras obras físicas sean vigiladas por la ciudadanía.
- Una mejor administración del proyecto, con ahorro tangible en la inversión y uso de recursos, a través de la transparencia de las compras de materiales y la participación ciudadana, lo cual permitió ampliar aún más la obra.
- Una mejor proyección social de la municipalidad, tanto que en las elecciones de 2003, el mismo partido fue re-elegido en la Alcaldía y el entonces Alcalde pasó a ser diputado en la Asamblea Legislativa.
- El número de miembros activos del Comité de Desarrollo Local se incrementó en un 100 %, incluyendo más participación de las mujeres.
- El aumento en el número de días transitables al año y la reducción en el tiempo de transporte ha despertado mayor interés de la población en participar en la contraloría de futuras obras municipales.

Limitaciones

Al inicio del proyecto se tuvo el problema del poco acceso a la información debido a que la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones se oponía a la entrega de documentos, tales como el presupuesto. Este problema se superó al hacer conciencia a dichos funcionarios del beneficio de la técnica, al tomarlos en cuenta en los procesos de capacitación y al exponerles otras experiencias a nivel latinoamericano.

Otra limitación fue la necesidad de capacitación a los diferentes miembros del Comisión de Contraloría Social. Para ello, CREA produjo materiales didácticos y se espera que las mismas personas miembros de la Comisión pueden pasar su conocimiento a las nuevas personas miembros.

La falta de incentivos económicos para las personas contraloras, sobre todo para aquellas personas que necesitaban desplazarse grandes distancias para hacer efectivas sus funciones, limitó la participación de algunos miembros de la Comisión.

Oportunidades

Se prevé que la técnica de contraloría social sea aplicada en el futuro a los procesos para otorgar licencias para la explotación de bienes públicos, a los contratos de mantenimiento de ecosistemas, a proyectos de medio ambiente y protección de espacios público, al funcionamiento administrativo o la gestión de un trámite o a la ejecución de un plan participativo.

Lecciones aprendidas

Para que el proceso se pueda fortalecer es necesario desarrollar la etapa de preparación de informes y registro, así como su difusión de estos. De esta manera es posible revelar sus hallazgos, conclusiones y recomendaciones, a fin de socializar con las personas ciudadanas en general.

Se debe fortalecer la capacidad de desarrollar acciones para que los hallazgos de la Comisión sean investigados por entes fiscalizadores, a fin de que las personas responsables reciban el castigo adecuado.

V.2 LA EXPERIENCIA DEL COMITÉ COORDINADOR EN OLOCUILTA, TECOLUCA, ZACATECOLUCA, SUCHITOTO, SAN SALVADOR Y SOYAPANGO⁵

ANTECEDENTES

En 1999, CDC, CORDES, FEDECOOPADES, FUNDE, Las Dignas y Oxfam América constituyeron un Comité Coordinador, con el propósito de promover de manera conjunta la creación de mecanismos innovadores de contraloría ciudadana y transparencia en la gestión pública municipal (5). Se ubica en el contexto Post-Mitch.

Estas organizaciones ya habían generado un movimiento ciudadana por la descentralización del Estado, que dio como resultado la “Carta Ciudadana por la Descentralización del Estado” publicada a finales de 1998.

INICIATIVA

Proyecto piloto de establecimiento de mecanismos experimentales de contraloría ciudadana en 6 municipios del país, seleccionados sobre la base de los siguientes criterios:

- “La existencia de organizaciones comunitarias y sectoriales con cierta tradición y fuerza, así como experiencia en dinámicas de concertación;

⁵ En este apartado se resume el documento de Cummings, 2002.

- Un gobierno local abierto a la concertación con las organizaciones e instituciones de la sociedad civil y a la posibilidad de instalar mecanismos de contraloría ciudadana;
- Que fueran municipios de distintas dimensiones y características, tanto en términos de población y extensión territorial, como en dinámicas económicas y sociales;
- La existencia de antecedentes de trabajo de cada una de las organizaciones integrantes de la Iniciativa, tanto de la organización responsable como de otras organizaciones miembros que pueden apoyar la implementación local; y
- La presencia y trabajo de otras organizaciones sociales en los municipios, lo que representa una oportunidad para la construcción de mecanismos de contraloría ciudadana” (11).

DEFINICIÓN

Mecanismos de participación, vigilancia y control sobre la captación, inversión y manejo de los recursos públicos, por el que la población monitorea y evalúa los aspectos cuantitativos y cualitativos del trabajo de las organizaciones que usan fondos públicos, y por el que incide en el mejoramiento de los aspectos problemáticos (8, 10).

OBJETIVOS

- “Lograr que la contraloría ciudadana, como mecanismos de participación, vigilancia y control sobre la captación, inversión y manejo de los recursos sea uno de los puntos a tratar en las agendas municipales, nacionales y sectoriales.
- Poner en marcha mecanismos experimentales de contraloría ciudadana en 6 municipios del país.
- Lograr los primeros cambios en la definición del destino en las inversiones públicas y la prestación de servicios del Estado, de cara a mejorar la calidad de vida de la población más necesitada en los municipios seleccionados.
- Hacer una propuesta debidamente sustentada de la naturaleza, importancia y características de la contraloría ciudadana en los municipios, así como del proceso para su implementación y puesta en operación” (10).

ACTORES INVOLUCRADOS

En Tecoluca y Olocuilta se acordó la constitución de un Comité de Contraloría Municipal articulado con el Comité de Desarrollo Municipal (CDM) de Tecoluca y con los Comités de Desarrollo Local (CDL) adulto y juvenil de Olocuilta (12-13). En Suchitoto, en cambio, las funciones de contraloría fueron asumidas por el Consejo de Desarrollo Local (CDL), previa revisión del Plan de Desarrollo.

En San Salvador se acordó un proceso piloto en el Distrito II y en Soyapango, luego de los reajustes derivados del período electoral de 2003 y del cambio en la conducción política de la Municipalidad, se acordó la integración del Comité.

METODOLOGÍA

El proceso de fortalecimiento de las capacidades organizativas locales para la formación de Comités de Contraloría Ciudadana Municipal en los 6 municipios y de Comités de Contraloría de Proyectos Comunales en Zacatecoluca y Tecoluca, respondió a las particularidades de cada caso (14-17).

Así, por ejemplo, se realizó contraloría ciudadana de proyectos de infraestructura en Tecoluca y Zacatecoluca (17-18), evaluación participativa de la gestión pública en Tecoluca, Suchitoto y Olocuilta (18-20), y nuevas y mejores prácticas de transparencia en la gestión pública en Soyapango, Tecoluca y Zacatecoluca (21-22).

Como parte de las actividades de intercambio y coordinación, se realizaron intercambios y capacitación de los Comités de Contraloría, se conformó una Mesa Permanente de Intercambio e Incidencia, y se coordinó con otras ONGs que realizan trabajos similares (22-24).

BALANCE

A nivel teórico, los resultados esperados de la Contraloría Ciudadana son: a) mejores prácticas de transparencia de la gestión pública en el ámbito local, b) la contraloría de proyectos específicos desarrollados con fondos públicos, y c) la evaluación participativa de la gestión de instituciones públicas (40).

A nivel práctico, entre las limitaciones enfrentadas por esta experiencia se mencionan:

- La influencia de la coyuntura electoral y los cambios en los gobiernos municipales,
- La novedad de la contraloría ciudadana,
- La limitada participación de la población en los mecanismos de contraloría ciudadana en los grandes municipios urbanos,
- La no consolidación de las iniciativas de coordinación con otros agentes locales y nacionales,
- La limitada incidencia en el contexto nacional, y
- La no continuidad de la Iniciativa (26-29).

En contraste, entre las lecciones de la experiencia, es posible identificar:

- El interés y capacidad de la población organizada,
- La importancia de la organización previa de la población,
- La complementariedad entre la transparencia y la contraloría ciudadana,
- La importancia de la concertación para la instrumentación,
- La necesidad de gestionar recursos suficientes para garantizar la continuidad,
- La existencia de condiciones básicas para iniciar la institucionalización (30-34).

A partir de esta experiencia, se han formulado recomendaciones metodológicas para promover la contraloría ciudadana y la transparencia a nivel municipal, que destaca la importancia de: a) una estrategia de implementación flexible y concertada, b) la relación entre la agenda institucional de los agentes promotores y las iniciativas de contraloría o transparencia a promover, y c) el aprendizaje interactivo como fuente de innovación en la implementación (35-37).

También se aborda específicamente la construcción de Comités de Contraloría Ciudadana a nivel municipal (incluyendo: objetivos, composición y proceso de integración, priorización y planificación del trabajo, a quiénes y por qué controlar, qué aspectos de su gestión controlar y cómo hacerlo, y los resultados esperados), la Transparencia, los Comités Comunitarios o Sectoriales de Contraloría de Proyectos Específicos, y la Evaluación Participativa de la Gestión Pública (37-45).

Además, hay un apartado sobre la institucionalización de los mecanismos locales de Contraloría Ciudadana (45-49).

V.3 EL CASO ESPECÍFICO DE SAN SALVADOR

En San Salvador, la “Política de Participación Ciudadana del Gobierno Municipal de San Salvador, 1998-2000” incluyó la contraloría ciudadana entre las diferentes formas y mecanismos a promover para fortalecer y ampliar la participación ciudadana (Alcaldía, 1998: 8). La contraloría ciudadana fue definida como “mecanismo que permite la supervisión de la ciudadanía sobre la asignación y manejo que realiza el gobierno local de recursos públicos”.

También planteó el combate a la corrupción entre una serie de 8 iniciativas concretas que por su envergadura fueron consideradas como generadoras de amplia y fuerte participación de la ciudadanía (Alcaldía, 1998: 14).

Entre las principales lecciones de la experiencia de promoción de la participación ciudadana en San Salvador se dijo que “La contraloría ciudadana es un nivel elevado de participación que implica preparación en la sociedad civil y una política de transparencia en el gobierno municipal” (Enríquez, 2001: 53).

El Art. 6 de la “Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador” reconoce a la ciudadanía el derecho de contraloría y denuncia (Ver Recuadro 1) (Alcaldía, 2002: 15).

**RECUADRO 1:
DERECHO DE CONTRALORÍA Y DENUNCIA**

Título III Derechos de la Ciudadanía
Capítulo V Derecho de Contraloría y Denuncia
Art. 15 De la Supervisión

“La ciudadanía tiene el derecho a supervisar los procesos de toma de decisiones y el manejo de los recursos públicos, así como la probidad de gobernantes y funcionarios municipales. Esto implica que pueden exigir a las autoridades que rindan cuentas de sus acciones ante la ciudadanía y que ésta pueda participar en el seguimiento, control y evaluación de la ejecución de proyectos o acciones municipales.

Así mismo, la ciudadanía tiene el derecho a denunciar ante el Gobierno Municipal por cualquier abuso de autoridad o anomalía cometida por cualquier funcionario o empleado municipal”.

Fuente: Alcaldía, 2002: 19-20.

**RECUADRO 2:
COMITÉS DE CONTRALORÍA CIUDADANA**

*Título IV De los mecanismos de participación ciudadana
Capítulo IX De los mecanismos organizativos
Sección V Los comités de contraloría ciudadana*

Art. 54 Comité de contraloría

El comité de contraloría es la instancia encargada de velar porque la municipalidad y las instancias de representación ciudadana realicen su gestión con transparencia, honradez, eficacia y eficiencia.

Además es un mecanismo de control ciudadano de ejecución física y financiera de obras en la comunidad, desarrollan mecanismos de control y fiscalización de la gestión municipal.

Art. 55 Constitución de los comités

Los comités de contraloría ciudadana podrán constituirse a nivel vecinal, zonal y distrital y fungirán por un período de dos años. Estarán integrados por ciudadanos y ciudadanas de reconocida honradez, elegidos por las asambleas de representantes en sus respectivas demarcaciones territoriales.

Art. 56 Funciones de los comités

Las funciones principales de los comités serán las de solicitar información de interés para la ciudadanía, supervisar la ejecución de proyectos y salvaguardar el cumplimiento de los derechos ciudadanos mencionados en esta ordenanza *.

*

Derecho a solicitar y recibir información, derecho a consulta y propuesta, derecho a participar en la toma de decisiones, derecho de cogestión y derecho de contraloría y denuncia.

Fuente: Alcaldía, 2002: 35-36.

El Art. 8 establece y reconoce los “comités de contraloría ciudadana” como uno de los mecanismos de participación ciudadana (Ver Recuadro 2) (Alcaldía, 2002: 16).

Estos comités son definidos como un mecanismo de control ciudadano de ejecución física y financiera de obras en la comunidad, así como de control y fiscalización de la gestión municipal. Su funcionamiento es asociado con la transparencia, honradez, eficacia y eficiencia de la gestión pública.

Los comités de contraloría ciudadana podrán constituirse a nivel vecinal, zonal y distrital por un período de dos años. Estarán integrados por ciudadanos y ciudadanas de reconocida honradez, elegidos por las asambleas de representantes en sus respectivas demarcaciones territoriales.

Preparado en Santa Tecla, 30 de diciembre de 2006, y en Antiguo Cuscatlán, febrero de 2007.

Editado en Santa Tecla, 11 de diciembre de 2007.

Referencias Bibliográficas

Alcaldía de San Salvador (2002), "Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador", San Salvador, Alcaldía de San Salvador, 40pp.

Alcaldía de San Salvador (1998), "Política de Participación Ciudadana del Gobierno Municipal de San Salvador, 1998-2000", San Salvador, Alcaldía de San Salvador, 10pp.

ARTIGA-GONZÁLEZ, Alvaro (2004), "Espacios de participación ciudadana en el nivel municipal", *Marco legal para la presupuestación, participación y financiamiento en los municipios de El Salvador*, San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Pág. 26-29.

ASONOG (s.f.), Diagnóstico de Pobreza en la Mancomunidad del Sur de Copan, Copán, Asociación de Organismos No Gubernamentales de Honduras, s.p.

BID (s.f.), Construyendo procesos de auditoría social en Centroamérica: lecciones aprendidas y futuros retos en el sector social, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Pág. 32-34.

CERRITOS, Porfirio y Marcos RODRÍGUEZ (2005), *Los mecanismos de participación y de concertación para el Desarrollo Local en El Salvador y un estudio de caso: El Comité de Desarrollo Local de Puerto El Triunfo*, San Salvador, SACDEL, 107pp.

CUMMINGS, Andrew (2002), *Contraloría Ciudadana en el ámbito local en El Salvador*, San Salvador, Iniciativa PET: CDC, CORDES, FEDECOOPADES, FUNDE, Las Dignas y Oxfam América, 50pp.

CUMMINGS, Andrew (s.f.), "Iniciativa para la construcción de Mecanismos Locales de Contraloría Ciudadana", San Salvador, Iniciativa PET: CDC, CORDES, FEDECOOPADES, FUNDE y DIGNAS, 6pp.

CUMMINGS, Andrew (s.f.1), "Comité de Contraloría Municipal de Tecoluca (CCM)", San Salvador, Iniciativa PET: CDC, CORDES, FEDECOOPADES, FUNDE y DIGNAS, 7pp.

CUMMINGS, Andrew (s.f.2), "La construcción de Mecanismos de Contraloría Ciudadana en el municipio de Zacatecoluca", San Salvador, Iniciativa PET: CDC, CORDES, FEDECOOPADES, FUNDE y DIGNAS, 5pp.

ENRÍQUEZ, Alberto (2001), "Participación ciudadana en el desarrollo del municipio de San Salvador", en Alberto ENRÍQUEZ (Coord.), *Participación Ciudadana y Concertación: Una lectura desde experiencias locales*, San Salvador, FUNDE, Pág. 13-59.

GALARZA, Teodoro (2002), "Contraloría Social Municipal" (Presentación Electrónica), San Salvador, CREA Internacional El Salvador, 16 diapositivas.

GONZÁLEZ MELAXECHEVERRÍA, Angel (s.f.), “Fundamentos para una Auditoría Ética: Contra el fraude y la corrupción en la Gobernabilidad Privada y del Estado”, <http://www.probidad.org.sv/ediciones/006/art07b.html> [Revisión del 19 de junio de 2000].

HEVIA DE LA JARA, Felipe (2006), “Contraloría social en el Programa Oportunidades desde una óptica de interfaz socioestatal”, 26pp. Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD) celebrado en Ciudad de Guatemala del 7 al 10 de noviembre de 2006.

“Organismos y procedimientos de la contraloría social (13 propuestas)”, <http://www.cere.org.mx/refor/seccion2/contraloria/organi.htm> [Revisión del 19 de junio de 2000].

PANIAGUA, Mario y Emma Yanira QUEZADA (2000), “Taller sobre Contraloría Social”, Desarrollado para el Foro de Ciudadanas para la Reducción de la Vulnerabilidad Social y Ambiental, San Salvador, 15 y 16 de agosto.

VIDAURRE, Otto Eric (s.f.), “Programa de Contraloría Social al Proyecto de Construcción de Camino Vecinal, Municipio de San Antonio del Monte, Sonsonate, El Salvador”, San Salvador, CREA Internacional El Salvador, 5pp.