

Auditoría social, una aproximación

Jaime López
me@jaimelopez.name

Noviembre de 2007

Resumen

La auditoría social es más útil en ambientes en que se reconoce la necesidad de trabajar en forma colaborativa, con un fuerte enfoque preventivo y bajo condiciones crecientes de transparencia. Su objetivo es establecer si una organización, política, proyecto o servicio está generando el beneficio social esperado, o bien determinar si el daño social provocado se mantiene dentro de niveles aceptados. Este ensayo, a partir de varios ejemplos y citas, trata de hacer una aproximación a la auditoría social, es decir a sus rasgos esenciales y a su utilidad.

Índice

1. Las lecciones del plomo	3
2. Colaboración y prevención	4
3. La transparencia	8
4. Condiciones para la auditoría social	11
5. Qué es la auditoría social	13
6. Auditoría social y participación ciudadana	18
7. Hallazgos y recomendaciones	22
8. Documentación y lenguaje	27
9. Experiencias en Centroamérica	30
9.1. Auditoría social a nivel municipal	31
9.2. Auditoría social en una comarca indígena	32
9.3. Auditoría social en un programa de reconstrucción	32
9.4. Auditoría social al gasto militar	33
9.5. Auditoría social a la justicia penal	33

1. Las lecciones del plomo

En un comunicado oficial del 11 de septiembre de 2007, bajo el título “Contaminación de baterías con plomo en la mira institucional”¹, se habla sobre una serie de medidas que las autoridades nicaragüenses adoptarán para reducir los riesgos por la inadecuada manipulación de las baterías. Se trata de una acción conjunta entre los Ministerios del Ambiente, Energía, Salud y Trabajo, al lado de la Procuraduría Ambiental, la Alcaldía de Managua, empresas distribuidoras de baterías y grupos de sociedad civil.

Técnicos del Ministerio del Ambiente y de Salud explicaron los efectos en el medio ambiente y en la salud de las personas que provoca la contaminación por plomo. Un estudio del Ministerio de Salud reveló, en agosto pasado, que 1 mil 200 niños en Managua tienen en su sangre plomo arriba de los niveles tolerados (10 ug/dl) . En el área metropolitana operan unos 250 talleres de baterías. “La característica más peligrosa del daño que produce el plomo es mayor cuando su absorción es lenta, casi invisible, sin signos y síntomas evidentes en la primera etapa, pero con graves consecuencias posteriores”, explicó al periódico El Nuevo Diario la doctora Luz Marina Lozano, directora del departamento de toxicología del Ministerio de Salud².

La solución propuesta por las autoridades competentes es que los talleres artesanales se conviertan en acopiadores de baterías en desuso, las que luego serían enviadas a El Salvador, donde existe una planta recicladora. Sin embargo, lo que en Nicaragua se desconocía es que pocos días después la planta Baterías El Salvador, productora de la marca Record, fue cerrada. La razón: en doce años de operación contaminó el agua, el aire y los suelos del Sitio del Niño, una zona en la que habitan alrededor de 7 mil personas, provocando serios daños en la salud, especialmente en niños, y en el medio ambiente.³

Estos casos dejan varias lecciones. Es obvio que no ha habido una labor preventiva por parte del gobierno y las empresas. En ningún momento se tuvo que haber permitido el funcionamiento de talleres o una planta, los que han venido operando sin observar los controles ambientales y de salud adecuados.

¹Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales - Contaminación con baterías de plomo en la mira institucional.

²El Nuevo Diario. [Miles respiran plomo](#). 20 de agosto de 2007.

³Revista Envío. [Batiendo récords con la irresponsabilidad empresarial y gubernamental](#). Noviembre de 2007

El conocimiento sobre el problema y las posibles soluciones ha sido limitado, especialmente para quienes al final han resultado afectados en su salud. Es un asunto en el que ha habido poca transparencia. Hay que notar además que la solución propuesta en Nicaragua es inviable, porque la fábrica en El Salvador ya dejó de operar.

La solución a la contaminación por plomo incluye cerrar los talleres, dar consultas y medicinas a las personas afectadas, descontaminar los suelos, el aire y el agua, buscar alternativas económicas para las personas que viven del reciclaje de baterías, reforzar los controles de ambientales y en algunos casos trasladar familias a otras zonas no contaminadas.

Solucionar los problemas originados por la contaminación con plomo, si es que se tiene la voluntad de hacerlo, tomará muchos años. Requiere una amplia colaboración entre autoridades de gobierno, empresas privadas y grupos de sociedad civil, incluyendo a los afectados, y una significativa inversión de recursos. Implica también darle mayor importancia a la prevención, para evitar que casos como este vuelvan a repetirse.

En este tipo de problemas, donde se requiere un nivel importante de colaboración, prevención y transparencia, es en los que la auditoría social puede ser una herramienta útil.

2. Colaboración y prevención

Hablar de colaboración y prevención es sencillo, pero organizar nuestros actos bajo esas ideas puede no resultar tan simple. Se trata de un paradigma diferente, en el que en primer lugar la realidad es reconocida como una red compartida de intereses y en segundo, como el resultado de una acumulación de eventos que no son fáciles de revertir.

No es precisamente esa la manera en que vemos los servicios públicos. Tendemos a imaginar su funcionamiento como un tubo del que descienden decisiones tomadas en la cúspide, codificadas en leyes o procedimientos y transformadas en prácticas administrativas, con poder suficiente para resolver los problemas. Pero en la práctica eso no es así. Problemas de proporciones considerables requieren el concurso simultáneo de actores públicos y privados, la puesta en común de recursos que provienen del Estado, de las empresas

y comunidades, y desde luego un acuerdo mínimo sobre la distribución de costos y beneficios.

La colaboración no tiene nada de antagónico con la competencia y la especialización, que son ideas dominantes en el mercado y el gobierno. De hecho la colaboración está un nivel arriba de ellas, es un etapa de mayor maduración. Colaborar requiere precisamente que las partes que lo hacen sean calificadas, cada quien tiene que ser de lo mejor que haya en lo suyo. Si eso no ocurre, como resultado veremos esfuerzos mediocres, con el riesgo de tener que enfrentar el advenimiento de nuevos problemas por ineptitud. Mucha gente o grupos son reacios a colaborar porque los dominan sentimientos de incompetencia. Por eso prefieren levantar muros dentro de los cuales puedan esconderse y sentirse seguros.

La colaboración es fundamental en problemas que tienen múltiples causas, y en los que esas causas a menudo pueden interactuar de maneras impredecibles. Si los enfrentamos con medidas parciales o aisladas terminaremos frustrados. Resolver problemas de esta naturaleza requiere actuar en varios frentes a la vez. Podemos hablar acá de una de forma de proceder colaborativa en la que múltiples organizaciones trabajan junto a las personas creando soluciones que ningún grupo puede lograr si actúa por sí mismo.

La prestación de servicios públicos bajo una filosofía colaborativa no es posible solo con cambios en la legislación y en las estructuras organizativas. Requieren un camino de evolución y aprendizaje sostenido en una interacción eficiente de actores públicos y privados. Parker y Gallagher ⁴ señalan al menos cuatro aspectos esenciales a considerar en un rediseño colaborativo de los servicios públicos:

- El gobierno central necesita trabajar en el diseño e implementación de sus políticas más estrechamente con el personal que presta directamente los servicios, tratando de desarrollar visiones compartidas y dando más espacio a la experimentación.
- Los diseñadores de políticas públicas necesitan crear sistemas de metas, de monitoreo y de rendición de cuentas que respondan a objetivos amplios, para que satisfagan los intereses de varios sectores.

⁴Parker, Simon & Gallagher, Niamh. [The Collaborative State](#). Demos, 2007.

- Los proveedores de servicios, que incluye al sector privado, necesitan desarrollar una nueva generación de líderes colaborativos que puedan intermediar y administrar trabajos conjuntos a través de diferentes áreas.
- Los ciudadanos y el personal que presta directamente los servicios necesitan contar con oportunidades que les permitan co-diseñar o co-gestionar, para aumentar así su capacidad de colaboración.

La colaboración para que sea útil tiene que ser oportuna. Es ahí donde tenemos que aprender a ver la realidad en función de una sucesión de hechos que condicionan su estado y que limitan las posibilidades de transformación. La colaboración es efectiva si esta se da en el momento en que los problemas aún son manejables, lo cual solo ocurre en las primeras etapas de lo que con el tiempo puede llegar a ser una crisis.

El cientista Peter Senge⁵ cita el juego de la cerveza, un experimento desarrollado en los años 60, para mostrar como un problema sencillo, asociado a modos básicos de pensamiento e interacción más que a la estructuras y políticas de las organizaciones, pueden llevar con el tiempo - a veces de forma muy acelerada - a una catástrofe. En el juego se reproducen las conductas de vendedores minoristas de cerveza que luego de una alza momentánea en la demanda, a raíz de un evento publicitario, aumentan sus pedidos. Como la fábrica tiene una capacidad limitada de producción, los pedidos se comienzan a acumular. Los minoristas y distribuidores al ver que sus pedidos no son atendidos comienzan a aumentarlos más. Cuando la fábrica, después de varias semanas, logra aumentar su capacidad de producción y despacha los pedidos, provoca una sobre-oferta. La no atención oportuna de los pedidos y luego la sobre-oferta provocan pérdidas económicas para la fábrica, los distribuidores y los minoristas.

En el ejemplo anterior, cada uno trato de resolver el problema desde su propia perspectiva. Los minoristas y distribuidores aumentando los pedidos. La fábrica haciendo las inversiones necesarias para hacer crecer su nivel de producción. De esa forma pusieron más presión sobre el sistema y lo llevaron al colapso. Si hubieran tenido la capacidad de colaborar más estrechamente

⁵En “The Fifth Discipline: The art and practice of the learning organization”.

entre si, y lo hubieran hecho en el momento en que se generó el aumento en la demanda, seguramente el problema habría sido evitado sin ningún sobresalto.

La prevención es una forma de proceder que nos permite evitar los errores y la ilusión de la reacción. El filósofo Edgar Morin⁶ al referirse a los problemas del conocimiento sostiene que “el mayor error sería subestimar el problema del error; la mayor ilusión sería subestimar el problema de la ilusión”. La prevención es una manera serena y decidida de afrontar la realidad. No se enreda con los efectos inmediatos que son muchas veces solo apariencia, aunque tampoco los desprecia. Trata de saltar con su mirada hacia el problema subyacente, intenta iluminarlo con el firme compromiso resolverlo antes de que se salga de control.

Pero al igual que la idea de la colaboración, la de la prevención no tiene aún mucho asidero en los servicios públicos, en los que prevalece la reacción. Veamos por ejemplo la forma en que están diseñados los servicios de salud. Todos sabemos que la intervención médica es más efectiva en la medida que el diagnóstico sea correcto y oportuno. Sin embargo, en el sistema de salud se desprecia la consulta preventiva. Si la persona no va sangrando o con una parte de su cuerpo rota solo se le recetan pastillas para el dolor, sin examinarle con mayor detenimiento. De hecho, por ejemplo en el sistema del seguro social, se desincentiva a los usuarios a buscar la consulta preventiva. Muchas enfermedades son detectadas o atendidas hasta que han causado severos daños en la salud de las personas. Esos daños y sus costos asociados podrían ser evitados al darle más importancia a la prevención.

La poca importancia dada a la prevención dañó al gobierno del ex presidente nicaragüense Enrique Bolaños en su programa de lucha contra la corrupción. Dirigió su reacción contra el ex presidente Arnoldo Alemán. Se obsesionó en lograr una condena contra su antiguo compañero de fórmula, a tal grado que se descuido en prevenir que dentro de su gobierno no se dieran hechos de corrupción y en general, en lograr mejores resultados con la gestión de sus ministros. “Qué hizo el presidente Bolaños” se preguntó una señora que subió a un taxi, respondiéndose ella misma segundos después con un “nada”. Una apreciación quizás injusta pero bastante generalizada entre la población. En general el pretender resolver los casos de corrupción mediante el sistema penal muestra que la única salida que queda es la de meter a la cárcel al presunto culpable, porque las pérdidas económicas, la violación de

⁶En “Los Siete Saberes del Futuro”, 1999.

derechos y los daños morales provocados, por no haber sido atendidos con oportunidad, ya no hay manera de repararlos.

3. La transparencia

No puede haber una efectiva colaboración y prevención si no hay transparencia entre los actores y en el problema que se pretende resolver. Podemos entender la transparencia como “el poder ver a través de”. En otras palabras, requerimos la mejor visibilidad posible en el servicio público y en las autoridades, proveedores, prestadores y usuarios que participan del mismo. La transparencia es básica para evitar el error y la ilusión en los problemas, para propiciar confianza y para ganar ventaja en el tiempo.

A medida que no son inmediatas las causas de los problemas, éstos se vuelven más opacos, más difíciles de apreciar. Para los padres de familia que mandan a sus hijos a la escuela pública el problema de la deficiencia educativa radicará en la mala preparación del maestro. Será difícil para ellos apreciar que el presupuesto de educación no puede crecer más, con lo se podrían contratar maestros más calificados, porque se tienen que mantener los altos gastos en seguridad y defensa. Por su parte, el ministro de educación, saturado con asuntos administrativos y con un lento cuerpo burocrático, no tendrá la mirada tan amplia como para captar y aplicar cambios en los programas de estudio que faciliten el aprendizaje y lo vuelvan más útil.

La cooperación permite conocer mejor un problema, ayuda a aumentar su transparencia, porque suma varias miradas y extiende la perspectiva más allá de las causas inmediatas. “Dentro de la humanidad cada raza, dentro de cada raza cada individuo es un órgano de percepción distinto de todos los demás y como un tentáculo que llega a trozos de universo para los otros inasequibles”, dice el filósofo José Ortega y Gasset⁷ al referirse a las ventajas de contar con varias perspectivas. A su vez, cuando logramos ver con más claridad un problema, a través de la visión que aporta cada parte, comprendemos que requerimos de un esfuerzo conjunto para solucionarlo e ideamos mejores formas de colaboración.

⁷José Ortega y Gasset. El espectador I.

A medida que podemos ver mejor un problema, y esto significa ir más allá de las causas inmediatas, bajar a los aspectos subyacentes, nuestra capacidad de prevenir aumenta. Prevenir sirve básicamente para predecir de manera más atinada las consecuencias y generar rutas alternativas. Por tanto la sola intención de prevenir aumentará en el ángulo de nuestro lente, porque nos impondrá la tarea a tratar de ver en forma más claras las cosas, cuestión que de otra manera ignoraríamos.

Agreguemos ahora a nuestro análisis el asunto de la confianza. Colaborar es una apuesta en el otro, prevenir es una apuesta en el futuro, y apostar en tales casos es confiar en que las cosas saldrán como esperamos. La confianza se ve minada en la medida que falta transparencia en las personas o instituciones de las cuales dependemos en algún grado. El efecto de esto es que el camino para adoptar soluciones se ve alargado en la medida que la confianza retrocede. ¿Cuales son los efectos?, aumentan los costos, toma más tiempo, requiere más energía o simplemente se entra en un estado de anomia.

Según la firma Right Management⁸, los profesionales de mayor calidad tienden a buscar empresas en las que la honestidad y la integridad sean cualidades importantes. Esas características también ayudan a que las empresas sean más grandes. Las causas más comunes de pérdida de confianza en las empresas se debe a las mentiras y medias verdades, acciones no consecuentes con la palabra, mantener en secreto la información, actitudes denigrantes y falta de apoyo al desarrollo del trabajador. En el estudio realizado por esa firma se constató que la falta de honestidad e integridad en las empresas aumenta los costos porque resulta perjudicada su imagen, tienen una rotación más alta de personal, les es difícil atraer mejores candidatos, pierden oportunidades de negocios, la moral de los empleados es peor, aumenta el estrés, hay menos efectividad en el trabajo de equipo y desde luego, la productividad y la creatividad decaen.

Claro, es iluso esperar honestidad e integridad en todos los ambientes. Ojalá así fuera, pero la realidad a veces es más burda de lo esperamos. Max Weber⁹ sostiene que “toda lucha entre partidos persigue no sólo un fin objetivo sino también, y ante todo, el control en la distribución de los cargos”. Esa es la realidad de la política en nuestros países, lo lamentable es que parece haber tenido más consecuencias malas que buenas. Pero el hecho de

⁸Right Management. [The Cost of Losing Employee Trust](#).

⁹Max Weber. [La política como vocación](#).

las cosas sean así, no quiere decir que no hay espacio para la colaboración o la prevención. El problema es que tales fines, como la distribución de los cargos, son escondidos o diluidos en palabras manipuladoras. Eso, cuando no hay acuerdo, dilata las negociaciones sobre nuevas leyes, la aprobación de los presupuestos o el otorgamiento de contratos. Darle mayor transparencia a los intereses reales que motivan una negociación política ahorraría tiempo, dinero y quizás podría sacarse un mejor resultado para la población en la medida que los negociadores se sientan satisfechos de manera más temprana.

Hace seis años fueron aprobadas las Normas Internacionales de Información Financiera (IFRS, por sus siglas en inglés)¹⁰, con el principal propósito de eliminar las contradicciones contables entre países y armonizar los datos que se utilizan en los mercados internacionales. A la fecha más de 100 países las han adoptado, y otros como Chile, México y Brasil lo harán antes del 2010. La falta de compatibilidad de los informes financieros hace que las inversiones, transacciones, adquisiciones y fusiones de empresas tomen más tiempo. En un artículo publicado por *AmericaEconomía*¹¹ se citaban las declaraciones de un especialista quien se quejaba que “una empresa brasileña lea y comprenda el estado financiero de una firma coreana es una tarea de semanas”, agregando que “unificar las normas es clave para la toma de decisiones de inversión y agilizar los negocios”. Como se puede apreciar, la transparencia es un principio clave en la integración de los mercados globales.

En general la transparencia tiene ver con las posibilidades de obtener información más precisa de lo que está ocurriendo, que tan previsible es lo que viene y en saber cómo y quienes tienen que responder por lo que pase. Se asume que existe una relación directamente proporcional entre transparencia y confianza. Por ejemplo la Universidad Torcuato di Tella, de Argentina, publica cada mes su Índice de Confianza en el Gobierno basado en varios indicadores de transparencia. Entre otros aspectos en dicho estudio se mide, a través de encuestas, la imagen o evaluación general del gobierno, la percepción sobre si se gobierna pensando en el bien general o en el de sectores particulares, la eficiencia en la administración del gasto público, la honestidad de los miembros del gobierno, y la capacidad del gobierno para resolver los problemas del país¹².

¹⁰Wikipedia International. [Financial Reporting Standards](#).

¹¹AmericaEconomía. Adiós, Babel.

¹²Universidad Torcuato di Tella. [Índice de Confianza en el Gobierno](#).

4. Condiciones para la auditoría social

Habrán lectores que se preguntarán porque anteceder este apartado de una larga exposición sobre colaboración, prevención, transparencia y confianza, o bien recriminarán el hecho de que este ensayo no haya iniciado directamente con un concepto de auditoría social, una exposición de sus características y la cita de algunos ejemplos.

El asunto es que auditoría social es un método de conocimiento, entre otros que existen, que requiere como condiciones un ambiente y actores que crean en los esfuerzos colaborativos, que busquen una visión preventiva y que tengan disposición a comportarse con transparencia. Luce como un extraño injerto poner en marcha un proceso de auditoría social si no hay un mínimo entendimiento y compromiso sobre las condiciones que se necesitan para llevarla adelante. Esto no quiere decir que no se puede hacer auditoría social en condiciones adversas, pero la pendiente de esfuerzo puede resultar demasiado inclinada.

Al hacer un balance sobre los 10 años de control ciudadano, José Sanín, presidente de la Veeduría Ciudadana del Plan de Desarrollo de Medellín, en Colombia, señala que con todas las administraciones de la ciudad han tenido dificultades con la información, “con algunas, para acceder a la información, con otras, por la calidad de la información”. “No vamos a encontrar nunca un gobernante que se sienta cómodo con las veedurías, pero siempre podemos encontrar mejores métodos para que ese diálogo sea de la mejor manera para producir impactos en la gestión pública”, reflexiona el veedor con un tono optimismo.¹³

Las veedurías ciudadanas de Colombia, que es otro nombre que se da a los grupos de auditoría o control social, representan las experiencias más antiguas en América Latina en este campo. Surgieron a mediados de la década de los 80 y fueron reconocidas en la Constitución de 1991, en cuyo artículo 270 se estableció que “la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”¹⁴. Ésto tomó más forma en la ley de participación ciudadana, la cual en su artículo 98 dispone que

¹³Instituto Popular de Capacitación. [Veeduría de Medellín: diez años de control ciudadano](#). 12 de junio de 2006

¹⁴[Constitución de Colombia](#), 1991

“las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos”¹⁵.

En el área centroamericana, en países como Nicaragua u Honduras fue hasta hace pocos meses que se aprobaron leyes de acceso a la información¹⁶, con las que al ser implementadas se espera que cualquier ciudadano pueda presentarse a una oficina pública y revisar o pedir copia de un documento oficial. Guatemala y El Salvador aún no cuentan con este tipo de legislación, lo que viene a ser un restricción para la auditoría social.

Con respecto al acceso a la información, en su informe correspondiente al año 2006, el Relator especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala lo siguiente¹⁷:

46. La Relatoría Especial también ha seguido con atención el ejercicio del derecho de acceso a la información, que sigue siendo problemático en la mayoría de los Estados miembros. Los hechos son descriptivos de una cultura de secretismo que impone obstáculos a la implementación de políticas de acceso a la información.

47. La Relatoría Especial ha recibido datos sobre casos en los que existen políticas y lineamientos de los gobiernos centrales de ampliar y profundizar el acceso a la información en manos del Estado pero funcionarios de rango medio desconocen o ignoran estas instrucciones y continúan negando a las personas el acceso a la información que solicitan. En otros casos, los funcionarios encargados de entregar la información exigen que la persona que solicita la información demuestre un interés directo en ella o que revelen cuál es el uso que le va a dar a esa información.

48. También se han recibido datos sobre otros casos en que la información es denegada por un número significativo de dependencias estatales y los interesados se ven obligados a presentar un recurso de amparo para lograr el acceso. De esta manera, un recurso concebido para casos excepcionales termina siendo utilizado de manera rutinaria porque es la única forma de ejercer el derecho de acceder a la información.

¹⁵Ley 134-94, Colombia

¹⁶IFEX. Honduras: Congreso aprueba ley de acceso a la información. noviembre de 2006
Terra. Congreso de Nicaragua aprueba ley de acceso a la información. mayo de 2007

¹⁷Informe anual de la Relatoría especial para la Libertad de Expresión 2006

Que tan fácil o difícil resulte acceder a información, tanto del sector público como de las empresas y otras organizaciones, es un indicador del nivel de transparencia que prevalece en un país, y es un factor determinante a la hora de intentar llevar adelante esfuerzos colaborativos. No está demás insistir en que la falta de información le impide a la población conocer de forma oportuna problemas que tarde o temprano le terminan afectando.

En otro ejemplo, más de 100 familias resultaron defraudadas por la casa corredora de bolsa OBC, en El Salvador, cuando descubrieron en el año 2004 que su inversión estimada en 8.9 millones de dólares había sido sacada ilegalmente del país. “Este nuevo caso de defraudación demuestra la ineficiencia de la supervisión financiera y de valores en El Salvador, porque según el mismo Superintendente de Valores le seguían la pista a OBC desde 1997 sin que la previsión fuera suficiente para impedir el fraude”, dijo a diputado opositor al referirse al caso. En efecto, las familias afectadas nunca fueron informadas de esas anomalías.¹⁸ Si se hubieran enterado, quizás no hubieran perdido su dinero.

El caso de OBC también nos sirve para mostrar un buen ejemplo de auditoría social. Al enterarse que su dinero había sido saqueado, los inversionistas se organizaron en un comité de afectados. Comenzaron a recopilar la información disponible y armaron expedientes con los diferentes documentos recuperados: las auditorías realizadas por la Superintendencia de Valores, copias de cartas intercambiadas entre funcionarios y directivos de OBC, diligencias de la policía, recortes de periódicos, minutas de las audiencias en la comisión investigadora del congreso y los propios comunicados del comité. La información reunida les ha servido para poner en evidencia a las autoridades, las que por diversos medios han tratado de dejar en el olvido el caso. También han prestado su archivo a periodistas, facilitando así un seguimiento por parte de los medios de comunicación. Hace pocas semanas, tras tres años de una permanente labor de documentación e incidencia por parte del comité de afectados, Interpol hizo efectiva en la ciudad de Miami la captura de Eduardo Villatoro Monteagudo, el principal acusado por el fraude¹⁹

5. Qué es la auditoría social

Trataremos ahora de precisar un poco más qué es la auditoría social. La palabra auditoría tiene su raíz etimológica en el verbo latino *audire* que significa

¹⁸Probidad Fraudes Financieros en Centroamérica, agosto de 2007

¹⁹Red Probidad. Acusado de fraude de OBC fue capturado.

oír. Los primeros auditores se encargaban de juzgar la verdad de lo que era sometido a su conocimiento y lo hacían oyendo²⁰. En la ley británica de sociedades anónimas de 1862 se reconoció una “aceptación general de la necesidad de efectuar una versión independiente de las cuentas de las pequeñas y grandes empresas”²¹, formalizándose así por primera vez la práctica de la auditoría.

En sus inicios la auditoría tenía por objetivo la detección de fraudes. A inicios del siglo XX llegó a Estados Unidos y allí comienza a tomar una forma diferente. Su objetivo principal pasó a ser la revisión independiente de los asuntos financieros y de los resultados de las empresas.²²

La auditoría, independientemente si es financiera, legal o social, trata entonces de ofrecer una mirada externa. Recordemos en este punto lo que antes se señaló sobre la relación entre cooperación y transparencia, y la forma en que estas se ven favorecidas a medida que podemos extender la mirada. El observador externo tiene el privilegio de mantener cierta distancia y por tanto apreciar aspectos que para los que están dentro resulta difícil notar. El rol de la auditoría es, tomando cierta distancia, comparar sus observaciones con un estado esperado (un estándar).

En la realidad no existe una separación absoluta entre lo externo y el dentro. El usuario de la oficina de impuestos no es alguien totalmente externo, pues guarda intereses muy concretos sobre la forma en que espera ser atendido. Así mismo el hecho de que el recolector de impuestos este dentro no implica que en un determinado momento no pueda tomar cierta distancia. En ciertos casos la distinción entre externo e interno es un convencionalismo o una representación de roles. Esto es importante no perderlo de vista porque como veremos más adelante los conflictos de intereses están presentes en todo esfuerzo colaborativo, y en la medida que estos son más transparentes sus efectos negativos pueden ser controlados en mejor manera.

La auditoría social toma forma después de la segunda guerra mundial, a medida que el interés sobre el desempeño del Estado y de la contribución de las empresas al bienestar de la población fue creciendo. La auditoría social nace para verificar desde una posición externa el beneficio social que aportan las instituciones, sean éstas públicas o privadas. En 1981 Freer Spreckley, siguiendo una tradición de producción literaria que llevaba ya varios años, publicó el libro “Social audit - A Management Tool for Cooperative Working”²³ (Auditoría social - Una herramienta gerencial para el trabajo cooperativo), en el que describió un sistema para

²⁰Wikipedia: [Auditoría](#)

²¹Armando Jiménez. [Historia de la auditoría](#)

²²Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. [Historial del control interno](#)

²³Wikipedia: [Social audit](#)

medir el desempeño social y ambiental de las corporaciones. Algunos estándares establecidos desde entonces son, por ejemplo²⁴:

- Planear y definir medidas de beneficio social para los diferentes objetivos de una organización que puedan ser verificadas posteriormente a través de un examen de auditoría
- Participación de los interesados externos respondiendo a preguntas sobre cómo está operando la organización. Interesados externos incluye a los usuarios o clientes, a los proveedores, grupos de presión, agentes políticos o financistas particulares.
- Revisión interna de la organización para verificar la forma en que se están cumpliendo los objetivos y las medidas de beneficio social, como están distribuidas las responsabilidades y la disponibilidad de recursos, entre otros factores.
- Abrir a los interesados el acceso a la documentación y a la observación del funcionamiento de la organización, en una forma comprensible y durante un tiempo razonable.

Veamos un ejemplo de auditoría social bajo los postulados anteriores. Guardian es un influyente medio de comunicación inglés con 1 mil 700 empleados. Fue fundado en 1821. Cada año publica un reporte titulado “Guardian News & Media’s annual sustainability report”, con el propósito de asegurar que el medio sigue operando con la filosofía que le imprimió su fundador, Scott Trust. En la edición de 2007 se enfocó en demostrar como sus departamentos editorial, comercial y operacional están dando seguimiento a aspectos como el cambio climático y la justicia social.

Guardian posee un código de conducta en el que declara que su principal valor es la verdad. Señala como uno de sus principales intereses proteger al medio y a sus lectores que la información y el contenido editorial responda a ese valor. En su código de conducta señala aspectos relacionados con la práctica profesional de sus periodistas, como por ejemplo el trato de las noticias en asuntos relacionados con la niñez; la manera de manejar los conflictos de intereses originados por las relaciones comerciales; y la forma de guardar la confidencialidad de las fuentes²⁵.

²⁴Freer Spreckley. [Social Audit Toolkit](#)

²⁵[The Guardian’s editorial code](#)

Uno de sus programas se llama “Invertir en el futuro”, el cual está dedicado a hacer inversiones educativas en países que se han visto afectados por el cambio climático, la formación de periodistas de Europa del Este y Oriente Medio y proyectos de tutoría para que periodistas de esos países puedan ir a Inglaterra. En el informe de auditoría social se concluyó lo siguiente “GNM y Guardian Foundation son dignos de encomio por centrar una parte importante de su involucramiento con la comunidad en su actividad básica, que es el periodismo liberal, en lugar de patrocinar eventos deportivos y culturales, que hacen publicidad pero tienen poca relevancia para el negocio”.²⁶

Un ejemplo menos armonioso lo vemos en la cinta “Erin Brockovich” (2000)²⁷ que fue protagonizada por la actriz Julia Roberts (la película está basada en una historia real). Trata sobre una madre soltera que llega a trabajar como asistente a un despacho legal. Estando allí, y sin que nadie la tome en serio al principio, comienza a investigar unas compras de tierra que está llevando adelante la empresa Pacific Gas & Electric Company. Descubre que el interés de la empresa es porque ha contaminado las tierras y a los pobladores con cromo, un mortal desecho tóxico. En relación estrecha con los afectados, buscando la opinión de expertos y dando seguimiento a las operaciones de la empresa, Erin llegó a tener elementos suficientes para llevar a la compañía a un millonario juicio, en el cual los afectados salieron ganadores.

De los ejemplos anteriores podemos decir que lo que distingue a la auditoría social de otro tipo de exámenes o evaluaciones es que se da en medio de una estrecha relación con los interesados externos, a lo que podemos llamar la comunidad, y que tiene en la mira verificar en qué grado se está logrando el beneficio social prometido o esperado. En la auditoría social lo que interesa es comprobar el grado de utilidad social de una organización.

Además, los ejemplos anteriores nos muestran que la auditoría social puede ser realizada directamente por expertos o bien por personas que sin tener tal formación sigan un método ordenado para recoger testimonios, interpretar documentos y convertir eso en recomendaciones o demandas. “Eres abogada” le preguntan en una parte de la película a Erin, a lo que ella responde “No, no... Odio a los abogados, yo solo trabajo para ellos”²⁸.

La utilidad o beneficio social es algo que varía según el contexto. Puede ser algo tan general como la reducción de los daños generados por el cambio climático,

²⁶Guardia Unlimited. [Investign in the future](#)

²⁷The Internet Movie Database. [Erin Brockovich](#) (2000)

²⁸The Internet Movie Database. [Memorable quotes for Erin Brockovich](#) (2000): *You're a lawyer? ... NO, no... I hate lawyers. I only work for them*

o algo tan específico como la instalación de una llave de agua potable en un comunidad rural. En general tiene que ver con las oportunidades que un entorno brinda a las personas para desarrollarse, el poder vivir en un medio ambiente sano y en el que se observen conductas que causen el menor daño posible (ambiente ético).

Un concepto de bienestar social que ha sido ampliamente aceptado es el que sustenta al Índice de Desarrollo Humano (IDH). En este se mide para una población específica, como la del país o del municipio, la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización de los adultos y el producto interno bruto por persona. El IDH representa aspectos importantes como la oportunidad de acceder a una vida saludable, educación y un nivel de vida digno.²⁹

Una campaña global que actualmente acapara el trabajo de los gobiernos, y que es un asidero de numerosos esfuerzos de auditoría social, son los objetivos de desarrollo del milenio³⁰. La idea es que al llegar al año 2015 la población viviendo en pobreza extrema se haya reducido a la mitad, que toda persona logre al menos obtener enseñanza primaria, detener la propagación del vih/sida y reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de agua potable, entre otros objetivos. Esto nos da otra idea sobre lo que se entiende por beneficio social.

La responsabilidad social empresarial tiene su sustento precisamente en la creencia de que las empresas tienen que ofrecer algún tipo de beneficio social. En un reportaje de BCC³¹ se cita el caso de British Petroleum que mantiene una operación extractiva en el departamento de Casanare, Colombia. Un experto al explicar como en este caso toma forma la responsabilidad social, señala que estas empresas son “administradores temporales de bienes, por lo que dichos recursos deben ser transformados en productos que la comunidad demanda, además de tener la responsabilidad de buscar su preservación y mantenimiento”. Parte de las ganancias de la empresa petrolera van destinadas a beneficiar a la comunidad de la zona en que opera, especialmente en la protección del medio ambiente debido a la destrucción de los bosques que provocan las empresas extractivas.

También se asocia el beneficio social a la construcción de comunidades. En un estudio de Leslie Brown titulado “Auditoría social y cohesión comunitaria: la vía de las cooperativas”, se señalaba que la construcción de comunidades “generalmente incorpora nociones de desarrollo económico, construcción de capacidades y mejoras en la cohesión social, elevando la calidad de vida, reduciendo disparidades y exclusiones sociales claves, y teniendo sustentabilidad ambiental”³². En

²⁹Wikipedia. [Índice de desarrollo humano](#)

³⁰ONU. [Objetivos de desarrollo del milenio](#)

³¹BBC Mundo. [Qué es la responsabilidad social empresarial](#). 17 de octubre de 2003

³²Brown, Leslie. [Social Auditing and Community Cohesion: The co-operative way](#). 2001

dicho estudio se concluyó, entre otros aspectos, que la auditoría social les había permitido a las cooperativas de crédito bajo análisis determinar cual era su diferencia, en términos del valor que aportaban a la comunidad, con respecto a otras organizaciones financieras.

La consideración sobre los beneficios sociales (o de los daños) es el asunto central al momento de llevar adelante una auditoría social. Se tienen que establecer las preguntas que guiarán el examen, de tal forma que sus respuestas muestren si el beneficio social obtenido corresponde a lo esperado, o que el daño provocado se mantiene dentro de niveles aceptables. En base a eso hay que establecer que datos serán recolectados, quienes y cómo lo harán. Finalmente hay determinar la forma en que los datos serán procesados, analizados y presentados.

6. Auditoría social y participación ciudadana

En la actualidad es una política de estado el fomentar una participación ciudadana más amplia. Se busca reforzar la credibilidad en las instituciones y mejorar así la legitimidad de los sistemas democrático y de mercado. Al respecto veamos algunos datos del Latinobarómetro correspondiente al año 2007³³:

- Aunque la percepción ha venido mejorando desde el 2003, solo el 35 % de los encuestados opina que las privatizaciones han sido beneficiosas para sus países. Honduras (33 %), Nicaragua (29 %), Costa Rica (29 %), Panamá (27 %) y Guatemala (26 %) están abajo del promedio. En Centroamérica, solo El Salvador está arriba del promedio con un 38 %.
- En 1998 el 66 % de los latinoamericanos creía que la economía de mercado era lo mejor para sus países. En la actualidad ese porcentaje ha caído a un 52 %. Similar descenso ha tenido la percepción de que la empresa privada es indispensable para el desarrollo del país. En 2004 el 69 % de los encuestados estuvieron de acuerdo con esa aseveración, mientras que en el 2007 el porcentaje fue de 56.
- Se mantiene un apoyo mayoritario al sistema democrático (54 %), sin embargo un 17 % consideran que en algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible, y a un 20 % de los encuestados les da lo mismo un régimen democrático que uno autoritario. En Centroamérica, en los países que la población está más satisfecha con la democracia son Costa Rica (47 %), Nicaragua (43 %) y Panamá (38 %), quedando más abajo El Salvador (33 %), Honduras (31 %) y Guatemala (30 %).

³³Corporación Latinobarómetro. [Latinobarómetro 2007](#)

La socióloga Cristina Zurbriggen, en un ensayo titulado “América Latina: un entorno institucional precario para la participación ciudadana”³⁴, señala que el principal dilema que enfrentan las sociedades latinoamericanas es que “las organizaciones existentes están diseñadas para responder y aprovechar las oportunidades provistas por un marco institucional producto de un modelo de desarrollo obsoleto”. A lo que se refiere la autora es al predominio de rasgos clientelistas en las relaciones entre Estado y sociedad.

El clientelismo ha sido una forma de comprar voluntades políticas o bien, un medio para que las empresas ganen imagen de forma barata. La figura del patrón es propia de este tipo de relaciones. En él se concentra el poder y éste decide a quienes beneficia, siempre y cuando reciba a cambio apoyo para seguir manteniendo su posición de poder. En el clientelismo también está presente la figura del mediador, como ha ocurrido por ejemplo en sindicatos en los que sus dirigentes ceden fácilmente en su plataforma reivindicativa a cambio de prebendas otorgadas por la gerencia de la empresa o la cúpula partidaria.

Por eso hay que tener cuidado, por mencionar un aspecto, en distinguir entre los programas de responsabilidad social empresarial y las meras agendas de relaciones públicas de las empresas. Hacer rifas, dar ayudas de caridad o apoyar eventos deportivos de manera discrecional puede corresponder más una relación clientelista que a un asunto de beneficio social.

En las sociedades persisten diversas formas de participación y eso podría ser lo que está reflejando el Latinobarómetro en cuanto a los grados de apoyo a la democracia. Para las formas de organización clientelares no hay mucha diferencia en que el régimen sea democrático o autoritario, porque no fundamentan su acción en la defensa de derechos o en asumir una responsabilidad compartida. Estas organizaciones basan su trabajo alrededor de una plataforma de demandas unilaterales, como el caso de los sindicatos y gremios, sobre la que despliegan una estrategia de presión. A medida que los espacios se les van cerrando, tales organizaciones se mueven hacia el uso de la fuerza o del chantaje.

El clientelismo es una forma de participación que rechaza la colaboración, la prevención y la transparencia. Ciertamente ofrece soluciones, pero solo a pequeños sectores y en cuestiones eventuales, de muy corto plazo. Casi siempre, en el mediano y largo plazo, las medidas clientelistas causan más daños que beneficios, como ocurre por ejemplo con las autoridades que han venido permitiendo la instalación de los más 250 talleres de baterías en Managua. Prácticas como la auditoría social son muy difíciles de llevar adelante en este tipo de escenarios.

³⁴Cristina Zurbriggen - [América Latina: un entorno institucional precario para la participación ciudadana](#). FLACSO, 2004

Es muy diferente la participación cuando la preocupación va más orientada a que los servicios públicos mejoren de forma permanente en sus estándares de calidad, que alcancen a una población más amplia o que puedan ser prestados en forma más económica. Ahí sí cobra sentido el preguntarse en qué grado el servicio está ofreciendo el beneficio social esperado. Por tanto, hay que ser cautelosos para distinguir entre las formas de participación que se están fomentando o generando en una sociedad.

En una serie de reportajes publicados en *El Espectador*, el periodista Norbey Quevedo³⁵ comenta que para mediados de los años 90 habían ya en Colombia alrededor de 100 grupos de veeduría ciudadana que hacían “vigilancia de las actividades públicas de los congresistas colombianos, en el seguimiento de la contratación en entidades estatales y del sector privado, en la supervisión de obras públicas, en la auditoría a los sectores de la salud, educación, medio ambiente y vivienda y en la prestación de servicios públicos domiciliarios”. El hecho de que para conformar una veeduría baste con la participación de dos personas y que el trámite de inscripción sea sencillo - hay inscribir el acta en la Cámara de Comercio de la ciudad correspondiente - facilita el surgimiento de estas organizaciones ciudadanas.

Obviamente la entrada en escena de organizaciones ciudadanas, como las veedurías, provoca reacciones, muchas veces violentas, de quienes se están beneficiando de las redes clientelistas. En eso también Colombia ofrece dramáticos ejemplos de veedores que han sido asesinados. El periodista Quevedo cita, entre otros, dos casos: “Ospino Castrillón era veedor del municipio de Arjona (Bolívar). Desde finales del año 2002 venía denunciando episodios de presunta corrupción pública en su municipio, hasta que el martes 18 de marzo de 2003, fue asesinado por un sicario. Lo mismo aconteció con Cantero Doria, director de la Veeduría ‘Por Ti’, del municipio de Lorica (Córdoba), asesinado el 21 de febrero de 2003 en su propia casa. Los dos casos siguen investigados por la justicia penal sin conclusiones convincentes.”³⁶

Algunas condiciones básicas que se requieren para la práctica de la auditoría social como una forma de participación ciudadana, tanto en el sector público como privado, son:

- El acceso a información sobre los planes, políticas y presupuestos, así como la ejecución de estos instrumentos y de los informes de rendición de cuentas sobre los resultados, como balances financieros, evaluaciones de calidad o investigaciones sobre irregularidades.

³⁵El Espectador. Radiografía a la veedurías ciudadanas.

³⁶El Espectador - Los veedores en la ruta de la muerte

- Ofrecer algún tipo de protección, para que las personas que hacen auditoría social o que actúan como denunciantes no sufran represalias. Estas medidas pueden incluir el mantener en reserva la identidad, evitar un despido arbitrario o, en casos extremos, dar seguridad policial, según la naturaleza y nivel de riesgo de los asuntos que se traten.
- Observar un procedimiento que recoja los hallazgos y recomendaciones producto de las auditorías sociales, de tal forma que quede claro si son retomadas o desechadas y los motivos de tal decisión. Cuando no existe tal procedimiento, o su aplicación es débil, el trabajo de auditoría social tienen que complementarse con actividades de incidencia.

Con respecto a los puntos anteriores, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que se espera comience a surtir efectos en los próximos años cuando un mecanismo de seguimiento sea instalado bajo los auspicios de las Naciones Unidas, reconoce la obligación de los Estados a “garantizar el acceso eficaz de la información al público” y a “respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción”³⁷.

Promover la auditoría social sin crear condiciones necesarias para que las personas puedan participar de tales ejercicios puede resultar contraproducente. La falta de información abre las puertas a la especulación, lo que en lugar de propiciar más confianza, puede terminar generando rupturas y la injusta descalificación de personas. No dar protección genera un estado de fragilidad en el que fácilmente las personas pueden ser víctimas de amenazas o agresiones. Dar un tratamiento discrecional a las recomendaciones lo que hace es reproducir, quizás en formas más sofisticada, relaciones clientelistas en las que siempre el patrón decide según su conveniencia.

Este año se realizó un diálogo de auditoría social en el que se revisaron experiencias de Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá (son expuestas más adelante)³⁸. En el mismo se pudo observar que la auditoría social ha sido un aspecto clave de participación ciudadana en las estrategias de reducción de la pobreza, los acuerdos de Paz en Guatemala y los programas de emergencia frente a desastres naturales, bajo el auspicio de los gobiernos, asociaciones no gubernamentales y agencias de cooperación internacional.

En la experiencia centroamericana, la auditoría social ha surgido como parte esencial de los procesos de participación ciudadana. Esto ha hecho que la misma

³⁷Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, artículo 13

³⁸La iniciativa se denominó Diálogo Regional de Auditoría Social

sea considerada social, no solo por el tipo de examen que se hace, sino también por quienes la hacen. A diferencia de casos como el de Guardian donde es una firma profesional la que hace la auditoría social, en Centroamérica a este ejercicio de auditoría se le considera social porque la realizan organizaciones de ciudadanos. Eso inclusive ha dado lugar a discusiones de que si es auditoría social lo que hacen las ONG en sus programas de monitoreo a las políticas públicas. Se pone como cuestionamiento el hecho de que tales trabajos no son hechos con labor voluntaria o que no responden a una organización con base comunitaria. La tesis de este ensayo es que no importan quien la haga, este tipo de ejercicios es social porque su objetivo es establecer en que grado una organización está produciendo el beneficio social esperado, y es auditoría porque se hace guardando distancia o una relativa independencia.

7. Hallazgos y recomendaciones

No existe un método único para hacer auditoría social. Algunos ejercicios de este tipo son puntuales, para responder a una inquietud específica, mientras que otros dan seguimiento permanente a un servicio. Algunos requieren un nivel de especialización muy alto, mientras que en otros pueden participar personas que no necesariamente tengan una formación afín al tipo de examen. Hay situaciones en que previo a hacer la auditoría social se requiera un proceso de capacitación, mientras que en otros más importante que el conocimiento técnico es la independencia o legitimidad de quienes hacen la auditoría social.

Lo que siempre está presente son los hallazgos y las recomendaciones, aunque tomen diferentes nombres según el campo de aplicación o el interés particular de los actores involucrados. El diccionario define hallazgo como “lo que se halla, en especial si es de importancia”. En el marco de una auditoría, un hallazgo es el resultado de una comparación entre la situación encontrada y un criterio preestablecido. Los profesionales de la auditoría sostienen que un hallazgo tiene cuatro aspectos: condición, criterio, causa y efecto.

La condición es la descripción de la situación encontrada. Por ejemplo son condiciones el anotar que cada médico en la unidad de salud está dando en promedio 6 consultas, que el agua que llega a la comunidad tiene mal sabor, que el presupuesto de los tribunales para octubre solo había sido ejecutado en un 50 %, o que la fábrica hace sus descargas de desechos al río entre los 11pm y 2 de la madrugada. La condición también puede ser una percepción, como decir que solo el 20 % de los encuestados cree que los funcionarios de aduanas son honestos o que los usuarios

de una sucursal bancaria calificaron con 7 puntos, en una escala del 0 al 10, la calidad del servicio.

El criterio es la medida o norma que sirve para hacer la comparación, es el desempeño o resultado esperado. Puede ser por ejemplo la meta que la organización se ha propuesto alcanzar, una disposición legal que debe cumplir, la comparación con los estándares que otras organizaciones similares tienen o el registro histórico de lo que se ha hecho en años anteriores. Por ejemplo, con respecto a los problemas de contaminación por plomo, dicha sustancia es de las contenidas en la Convención de Basilea que exige que su manejo sea regulado por las autoridades. La recomendación de la Organización Panamericana de la Salud es que los máximos niveles de plomo tolerados en seres humanos es de 40 ug/dl para adultos y 10 ug/dl para niños. En otro caso, el del fraude financiero en OBC, la ley era clara en que el dinero de los inversionistas no podía ser sacado del país. Para Guardian, parte de sus criterios están contenidos en su código editorial.

Uno de los problemas comunes al emprender un ejercicio de auditoría social es que no hay criterios aceptados por la institución gubernamental o empresa involucrada. Eso dificulta el trabajo porque los resultados, al estar concluido el examen, pueden ser descalificados. Esto es crítico particularmente cuando hablamos de beneficios sociales cuya interpretación tiende a ser más subjetiva, como es el caso de las percepciones sobre trato a los usuarios, el nivel de corrupción entre agentes policiales o el grado de confianza de los ahorristas.

Cuando no hay medidas aceptadas, antes de pensar en hacer una auditoría social se debe diseñar y promover la aceptación de un marco de criterios. Eso es lo que hacen grupos cívicos cuando piden a los candidatos que firmen una declaración sobre medidas que adoptarán en caso de ganar la elección. Hay situaciones en que se pueden formular preguntas a las que se puede responder con muy bueno, bueno, regular y malo, y luego asignar valores a los resultados, como 4, 3, 2 y 1, para después poder calcular un promedio. Estudios como el Latinobarómetro nos muestran un marco de medición bastante sofisticado para evaluar la democracia en América Latina.

Algunos marcos de criterios pueden tomar algún tiempo para que sean aceptados. Hay que tomar en cuenta esto al seleccionar los problemas en que un grupo se embarcará, para evaluar si tiene la capacidad de mantener su esfuerzo por el tiempo suficiente. Por otro lado, hay situaciones en que resulta conveniente buscar la asistencia de expertos para diseñar el marco de criterios, tanto en la materia de examen como en las técnicas de medición. En general, lo que no hay que perder de vista es que esta parte de la auditoría social, la de definir un marco de criterios,

es algo que requiere una buena reflexión y una selección muy estratégica, tratando siempre que el diseño final sea sencillo de comprender.

La comparación nos puede indicar la existencia de un problema, a medida que el resultado se aleja del valor esperado, pero no nos dice nada sobre sus causas y efectos. Esa es la queja, además de las debilidades de método, que muchos gobiernos tienen del Índice que Percepción de la Corrupción que cada año publica Transparencia Internacional. “Te dice que en tu país hay mucha corrupción, pero no te explica por qué, ni dónde, ni cómo, entonces para qué te sirve”, expresó en una ocasión un funcionario hondureño luego que su país había salido entre los que eran percibidos como más corruptos en el mundo. Por eso en los hallazgos es muy importante adentrarse en las causas y los efectos.

Identificar las causas y efectos, y establecer una diferencia entre unas y otros no siempre es fácil. Como vimos en el apartado sobre transparencia, las causas no siempre son inmediatas, algunas están alejadas en el tiempo y en el espacio, y pueden quedar fuera del alcance del observador. Por otro lado, cuando los problemas conllevan irregularidades graves es normal que los responsables hagan lo posible por ocultar o destruir las evidencias. También puede ocurrir que algunos efectos pueden operar como un feedback, es decir un lazo de retroalimentación, y acrecentar las dimensiones del problema. El dicho popular de que “una mentira te lleva a otra más grande” es más que representativo de ese fenómeno.

Indagar las causas y efectos requiere sobre todo disposición a conversar, a escuchar. Las ideas preconcebidas sobre un problema, es decir los prejuicios, constituyen una fuente considerable de error e ilusión. O a veces nos conformamos con consideraciones muy superficiales, como cuando se dice que los servicios de salud no mejoran porque el parlamento no aprueba un presupuesto mayor. La anterior probablemente es una aseveración cierta pero poco útil.

Por otra parte, si queremos favorecer la cooperación, tenemos que mantener al margen los dogmas y el moralismo (querer calificar las cosas a priori como buenas o malas). No hay peor cosa para minar la confianza que el hecho de que alguien se crea dueño de la verdad. El filósofo Karl Popper sostiene que la objetividad radica en la actitud honesta de quien formula una conjetura al no acudir a salvar su teoría del error, sino al contrario en buscar desde el inicio la forma de demostrar su falsedad³⁹.

Una regla que resulta bastante útil a la hora de indagar sobre las causas y efectos es el Principio de Pareto⁴⁰. Nos ayuda a no perder de vista que el análisis

³⁹Eutimio Mejía Soto. [Aproximación al concepto de objetividad en Karl Popper](#). Febrero de 2004

⁴⁰Wikipedia. [Principio de Pareto](#)

tiene concluir en algo práctico. Esta regla formulada por Vilfredo Pareto partió de la observación de hechos como que el 20 % de la población concentra el 80 % de las riquezas, o que el 80 % de las transacciones comerciales las realiza el 20 % de los clientes. Aplicada a las causas y efectos, el Principio de Pareto nos dice que solo el 20 % de estos son importantes y que si los enfrentamos adecuadamente estaremos resolviendo el 80 % de los problemas.

Hay evitar juntarse o ser como las personas maximalistas⁴¹, quienes a la hora de plantear un problema presentan una larga lista de razones exigiendo atención para todas y cada una de ellas. Observar este principio le sirvió al Grupo Oaxaca, promotor de la ley federal de acceso a la información en México, para congregarse en su seno a medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales, periodistas y académicos de muy diversas tendencias. El profesor Juan Francisco Escobedo en un artículo titulado “Movilización de la opinión pública en México”, relata que “los temas que no concitaron consenso se dejaron fuera de la declaración y automáticamente quedaron fuera de la agenda de movilización de opinión pública del grupo. Una vez que se consiguió trasladar la temática y algunos contenidos básicos de dicha temática a las deliberaciones públicas, el grupo decidió focalizar sus esfuerzos en la gestión y demanda pública al gobierno, para que presentase una iniciativa de ley de acceso a la información pública”⁴²

Sin darnos cuenta, en los párrafos anteriores hemos entrado ya al campo de las recomendaciones, con las cuales es muy importante mantener el enfoque y buscar que no sean superficiales. Cuando no existe mucha madurez o cuando los intereses particulares terminan pesando más, es común que las recomendaciones sean o muy reactivas o demasiado difusas. Para contrarrestar eso, hay que darles un sentido práctico, para que sean realizables. En general las recomendaciones de un trabajo de auditoría social incluyen aspectos como sanciones, recuperación de activos, reparación de derechos y las más estratégicas de todas, medidas de prevención.

Cuando las cosas no salen bien lo primero que aflora es el sentimiento de culpa. De ahí que la reacción más normal sea de la evadir la responsabilidad o de encontrar a un culpable. El filósofo Friedrich Nietzsche se ocupa de este asunto en la “Genealogía de la moral”⁴³. Ante la expresión “alguien tiene que ser culpable de que yo me encuentre mal”, Nietzsche responde desafiante que “esta especie

⁴¹Según el diccionario un maximalista es un partidario de las soluciones más extremadas en el logro de cualquier aspiración.

⁴²Juan Francisco Escobedo. [Movilización de la opinión pública en México](#). Sala Prensa, febrero de 2003.

⁴³Friedrich Nietzsche. Genealogía de la moral

de raciocinio es propia de todos los enfermizos, y ello tanto más cuanto más se les oculta la verdadera causa de su sentirse-mal”. Hallar al culpable puede ser importante, especialmente si queremos sentar un precedente, pero tenemos que estar claros en que esto no contribuye mucho a resolver un problema.

En los procesos anticorrupción llevar a los corruptos a la cárcel, poder freír al pez gordo, ha sido uno de los paradigmas dominantes. Esto ha exigido a una inversión considerable de esfuerzo y recursos en largos procesos judiciales que al final no siempre han dado los resultados esperados. Un ejemplo claro de esta situación es el caso del ex-presidente nicaragüense Arnoldo Aleman, a quien aunque se le impuso una condena de veinte años de prisión las autoridades le terminaron dejando en libertad al darle un régimen de convivencia familiar (la medida es casa por cárcel y los jueces definieron por casa todo el territorio nacional).

Diferente es el caso de los procesos anticorrupción en Perú, que fueron más allá de la reacción de encontrar un culpable. Según el abogado penalista José Ugaz, quien estuvo a cargo de las investigaciones iniciales, hasta el año 2007 se habían logrado recuperar alrededor de 250 millones de dólares, de los cuales 170 fueron repatriados de Suiza, las islas Gran Caimán y Estados Unidos⁴⁴.

Otro caso meritorio, en el asunto de ir más allá de buscar al culpable, es de personas afectadas por nemagón, un químico usado en Nicaragua como insecticida en los años setenta por empresas estadounidenses. Después de un largo proceso judicial, un tribunal estadounidense condenó a la empresa Dole a pagar una indemnización de 3.3 millones de dólares a 6 de 12 trabajadores demandantes. Esta es una forma de reparar económicamente los problemas a la salud que sufrieron estas personas, aunque las dimensiones del daño son enormes considerando que son unos 26 mil los trabajadores afectados de los cuales unos 2 mil 500 ya murieron a causa del envenenamiento⁴⁵.

Los ejemplos de los párrafos anteriores nos muestran a la recuperación de activos y el resarcimiento de daños como soluciones a problemas en los que ha habido afectación al patrimonio del Estado o a las condiciones de vida de las personas. Definitivamente son acciones importantes, por las que vale la pena invertir esfuerzos.

Pero aún así, no hay que perder de vista un asunto central: ¿cómo evitamos que esos daños vuelvan a repetirse o atenúamos los riesgos de nuevos perjuicios a

⁴⁴Probidad. Investigación de casos de corrupción ¿dónde estamos y a dónde vamos?

⁴⁵El Nuevo Diario. [US\\$ 3.3 millones para seis afectados por el Nemagón](#). 5 de noviembre de 2007

futuro? Eso nos lleva de nuevo al asunto de la prevención. La sanción, la recuperación de activos o la reparación de derechos lleva alivio a los afectados directos, pero la acción definitiva que puede hacer trascender eso a acciones de beneficio amplio para la comunidad son las medidas preventivas, que pueden incluir la preservación del medio ambiente o evitar cargar con problemas nuestros a la siguiente generación.

Uno de los principales propósitos de los códigos de conducta⁴⁶, tanto del sector público como privado, es prevenir los conflictos de intereses. Los conflictos de intereses incluyen, entre otras numerosas conductas, el uso inapropiado de información privilegiada o asesorar a una de las partes cuando se debe guardar imparcialidad. Algunos áreas en que los conflictos de intereses han sido particularmente perjudiciales son las adquisiciones y contrataciones, los proyectos de infraestructura, la privatización de entes estatales y los préstamos vinculados (que benefician a empresas de directivos de un banco o de sus amigos, sin contar con las garantías de recuperación suficientes).

Identificar nuevas formas de conflictos de intereses y la forma en que pueden ser evitados es una área importante a considerar en las medidas preventivas. La otra tiene que ver con la mejora de los estándares en la prestación de los servicios. Por ejemplo en el mundo empresarial es muy conocida la estrategia Kaizen⁴⁷, la cual propugna por la mejora continua en el aseguramiento de la calidad, reducción de costos, cumplir las cuotas de producción y los programas de entrega, garantizar la seguridad de las operaciones y el desarrollo de nuevos productos, entre otras áreas. Complementar esta estrategia con un programa de auditoría social puede generar de manera permanente recomendaciones sobre como los procesos productivos pueden ser mejorados.

8. Documentación y lenguaje

Una fotografía de un vehículo oficial que permaneció estacionado en las afueras de una convención partidaria, acompañada a una carta en la que el denunciante dice que ley prohíbe hacer uso de los bienes públicos con fines particulares y en la que pide a las autoridades investigar el hecho. La carta y la fotografía de este ejemplo muestran un caso sencillo de documentación en una acción puntual de auditoría social.

⁴⁶También son conocidos como códigos de ética

⁴⁷[Kaizen, The japanese strategy of continuis improvement](#)

La documentación nos permite tener un medio para sustentar los hallazgos y comunicar los resultados. En la documentación entran las anotaciones hechas por las personas que hacen auditoría social, formularios de sondeos o encuestas, copias de documentos oficiales y entre otros, cartas intercambiadas con las autoridades de la organización en estudio. Esta es precisamente una de las características que resaltan de la auditoría social, y que es más exigida, la de hacer un uso intensivo de la documentación. De ahí que resulta importante que las personas que participan en ejercicios de auditoría social cuenten o desarrollen habilidades para preparar y organizar documentos.

En lo que se refiere a la organización de documentos no existe una fórmula única sobre cómo hacerlo, pero cuestiones generales como el mantener un orden en base a fechas o asuntos, titular o poner una referencia a los documentos y la preparación de índices, cuentan entre técnicas bastante utilizadas. El uso de programas informáticos para organizar índices o documentos, especialmente si tenemos la información almacenada en archivos electrónicos o si está publicada en Internet, puede ayudar mucho en esta labor.

Al no perder de vista que lo que estamos buscando propiciar es un mejor ambiente de colaboración y transparencia, mantener la sencillez en la forma de preparar y organizar la documentación es una de las mejores contribuciones que podemos hacer. Sencillez es el arte de eliminar lo obvio y agregar lo esencial⁴⁸. Otro aspecto clave es el de usar un lenguaje que facilite una comunicación amplia. Esto tiene que ver, desde luego, con el cuidado que hay que tener al usar el lenguaje de un campo especializado, pero también con la prudencia para evitar malos entendidos.

Esa es una queja común de los usuarios con respecto a los presupuestos, evaluaciones de impacto ambiental, estudios de factibilidad o contratos legales. “La implicación de tener que dominar el lenguaje oficial y el organigrama de unidades responsables al interior de cada dependencia federal es, por lo tanto, el primer gran obstáculo, cuyo grado de dificultad se eleva a la potencia al tratarse de ciudadanos y ciudadanas comunes” es el principal señalamiento hecho el grupo cívico Fundar en su evaluación de la aplicación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública en México⁴⁹.

Existen algunos movimientos que abogan por la sencillez del lenguaje, como el del español llano (o su símil English Plain), que han tomado la forma de políticas públicas. En México, por ejemplo, el gobierno lanzó en 2004 una iniciativa

⁴⁸John Maeda en su libro *The Laws of Simplicity* sostiene que la simplicidad es quitar lo obvio y agregar lo significativo. <http://lawsofsimplicity.com>

⁴⁹FUNDAR. *Derecho a saber, balance y perspectivas cívicas*. 2007

denominada Lenguaje Ciudadano⁵⁰ para facilitar la comprensión de la información publicada en los sitios web del gobierno federal. Algunos de las reglas de estilo propuestas por esta iniciativa incluyen: usar palabras simples, usar verbos para describir las acciones, usar palabras precisas, eliminar palabras innecesarias, simplificar la estructura de las oraciones y usar un estilo personal⁵¹. Iniciativas similares han tenido lugar en países como Estados Unidos⁵², Canadá, Suecia, Reino Unido y Australia⁵³.

La mejor forma de tratar asuntos delicados es mostrar respeto hacia las otras personas, especialmente cuando es una acusación o un reclamo. “Las palabras hieren más que los golpes” es otro dicho popular que ilustra perfectamente esta idea. Ser francos y a la vez delicados es una arte que lleva tiempo cultivar, pero que trae réditos en la medida que facilita la entendimiento.

En los códigos editoriales de algunos medios de comunicación, como en el caso de Guardian citado más arriba, se establecen pautas sobre como referirse a la niñez o las personas que padecen de alguna discapacidad, como medidas para cuidar el lenguaje. Aunque también es en los medios de comunicación en los que solemos encontrar palabras que descalifican innecesariamente a las personas. “Hablan con el hígado” es una expresión común que se usa para referirse quienes acostumbran usar un lenguaje despectivo. Vale decir también que los elogios fuera de tono o las adulaciones tienen un efecto muy parecido a las descalificaciones, porque introducen ruido en la comunicación.

Con los documentos que se reciben, si vienen con un lenguaje complicado no hay mucho que hacer, a menos en el corto plazo, a diferencia con los que se elaboran como parte de un ejercicio de auditoría social. Entre estos destacan los formularios o cuestionarios para recoger información, las libretas de apuntes y los reportes sobre los avances o los resultados del trabajo. Merece invertir tiempo en el diseño y redacción de estos documentos, para que puedan ser utilizados y comprendidos por el mayor número de personas posible.

En los reportes es donde se presentan los principales hallazgos y las recomendaciones de la auditoría social. Además de procurar usar una lenguaje adecuado, hay que buscar una estructura que facilite la lectura. El reporte puede ser una sola página o un documento extenso, según el caso. Si es un documento extenso conviene separarlo en secciones, agregarle un resumen y un índice. Desde luego, el uso de gráficos o otras técnicas visuales son muy útiles.

⁵⁰Ver el sitio: <http://www.lenguajeciudadano.gob.mx>

⁵¹Gobierno de México. [Un manual para quien escribe en la administración pública](#)

⁵²[Paperwork Reduction Act](#), 1995

⁵³Ver la referencia sobre [Lenguaje llano](#) en Wikipedia

Una interrogante que surge al revisar lo de la documentación y el lenguaje en la auditoría social, es si personas con bajo nivel académico pueden ser parte de estos ejercicios. Las personas con bajo nivel académico generalmente son las más pobres, las que menos acceso tienen a los servicios. Por eso es muy importante que puedan participar en esfuerzos de auditoría social, como una manera de gestionar sus demandas. Para eso se puede echar mano de técnicas de comunicación audiovisual, las que son sumamente ricas en cuanto a posibilidades. En las partes que de forma obligada se requiere documentación escrita, como al presentar una solicitud a una oficina pública, los formatos se pueden hacer sencillos o se puede brindar la asistencia de un secretario para tomar notas.

La Fundación Maquilishuat, en El Salvador, en el 2004 facilitó un ejercicio de auditoría social sobre el funcionamiento de las unidades de salud en un departamento al occidente del país. Quienes realizaron el trabajo vivían en su mayoría en el área rural y algunos no podían leer y escribir. Lo que se hizo fue hacer un cuestionario con pocas preguntas, las que fueron enviadas a las autoridades para que dieran respuestas y luego, en reuniones de grupo se discutieron los resultados logrados⁵⁴. El uso de audiencias públicas, cabildos abiertos, carteles o técnicas lúdicas, como presentaciones de teatro, son alternativas de las que se pueden sacar beneficio.

9. Experiencias en Centroamérica

Durante el año 2007 se realizó un Diálogo regional sobre auditoría social, en cuya organización participaron más de 30 instituciones de sociedad civil, gobierno y agencias de cooperación. Ahí se tuvo la oportunidad de conocer diferentes experiencias de auditoría social que han tenido lugar en Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Para ilustrar mejor en que consiste la auditoría social se presenta un breve resumen de estas experiencias. Los ejemplos ayudan a ver las diferentes formas en que la auditoría social puede ser aplicada, especialmente en la mejora de servicios públicos y en procesos de participación ciudadana. Se aclara que ejemplos no incluyen casos de auditoría social en programas del sector privado, una área que es importante no perder de vista.

⁵⁴Fundación Maquilishuat. [La participación y la contraloría social en la gestión pública de salud](#). 2004

9.1. Auditoría social a nivel municipal

Las experiencias locales presentadas en el Diálogo corresponden a los municipios de Telpaneca (Nicaragua), Concepción y Bonito Oriental (ambos de Honduras). En Telpaneca se trató de un seguimiento a diferentes políticas de desarrollo para el municipio, como salud, educación y producción económica. Se hizo una tarjeta de calificaciones en la que se recogió la percepción de la población sobre diferentes características de los servicios, asignándoles una calificación de entre 1 y 5 puntos. Los valores se promediaron para obtener una calificación general de cada servicio. El ejercicio se llevó a cabo tres veces, una por año. Las recomendaciones fueron presentadas por medio de foros públicos a las autoridades municipales y a los directores de los ministerios con jurisdicción en la zona. También se hizo uso de una presentación de teatro para poder difundir los resultados entre las diferentes comunidades del municipio. Algunos de los cambios observados en Telpaneca, en buena medida gracias a la influencia de la auditoría social, es una carretera que está en construcción, escuelas y maestros donde antes no había y la creación de un centro de salud municipal.

En Honduras la auditoría social es un componente de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, adoptada en el año 2001 como parte de los compromisos asumidos por el país para la condonación de la deuda externa⁵⁵. El artículo 28 del Reglamento de la Estrategia de Reducción de la Pobreza señala que “el sistema de control al que serán sometidos todos los proyectos o programas” se basará en auditorías preventivas y posteriores de los órganos competentes, inspecciones técnicas y de regularidad, y “auditorías sociales con participación de los beneficiarios.”⁵⁶ Para realizar las auditorías sociales el gobierno ha venido promoviendo en los municipios la conformación de Comisiones de Transparencia. La experiencia de dichas comisiones en Concepción y Bonito Oriental fue lo que se presentó en el Diálogo.

En Concepción el seguimiento fue a proyectos que se realizan en el municipio relacionados con la Estrategia de Reducción de la Pobreza, a los recursos financieros que están asignados y al trabajo de las unidades que están a cargo de ejecutar los proyectos. Llevar adelante la auditoría social ayudó a las comunidades a organizarse mediante la elección de sus líderes y con su participación en las audiencias públicas convocadas por las autoridades municipales. En Bonito Oriental la comisión de transparencia sirvió para lograr una adecuada distribución de la asistencia

⁵⁵Honduras es parte de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés). En el área centroamericana, junto a Honduras, también Nicaragua es parte de esa iniciativa de condonación de la deuda externa.

⁵⁶Reglamento de ejecución de la Ley del Fondo de la Estrategia de Reducción de la Pobreza.

humanitaria (especialmente después del huracán Mitch ocurrido en 1998), así como introducir mejoras en los servicios de salud, educación y telefonía, al transporte público, en la construcción de un tramo de carretera y en las elecciones municipales. Esta comisión de transparencia también dio seguimiento al uso de los fondos municipales y al desempeño de los funcionarios electos.

9.2. Auditoría social en una comarca indígena

Se trata de la comarca Ngöbe Buglé, ubicada al occidente de Panamá y en la cual habitan alrededor de 130 mil personas. Acá se conformó un consejo comarcal anticorrupción con el propósito de proteger los recursos naturales, los bienes y los derechos colectivos de la comunidad indígena. El consejo está conforma por los auditores y auditoras sociales, una junta de coordinación y comisionados en los siete distritos de la zona. En el proceso de organización se le dio mucha importancia a la capacitación, como por ejemplo en la construcción de obras de infraestructura comunitaria. Así se le abrió la posibilidad a los miembros de la comunidad de participar en los proyectos ya sea como ejecutores o bien como auditores sociales. La Contraloría General de la República, entre otras instituciones ha participado en las capacitaciones, ofrece un mecanismo sencillo para atender denuncias sobre irregularidades detectadas en los proyectos que se ejecutan en la comarca.

9.3. Auditoría social en un programa de reconstrucción

En 2005 la tormenta tropical Stan afectó de manera directa de más 400 mil personas en Guatemala, con 669 fallecidos y 884 desaparecidos. En 107 municipios se reportaron daños estimados en 983 millones de dólares. Como parte del programa de reconstrucción, el gobierno solicitó a grupos civiles colaborar en la vigilancia a los proyectos, estimados en cerca de 300 millones de dólares. En enero de 2006 el gobierno suscribió un compromiso para que las diferentes dependencias facilitaran a los ciudadanos información sobre la reconstrucción.

A través del organismo no gubernamental Acción Ciudadana se coordinó el trabajo con 30 comisiones de auditoría social, dentro de las que habían 4 que eran de alcance departamental. Los exámenes de auditoría social se hicieron a proyectos de construcción de puentes, carreteras y viviendas, la distribución de alimentos, reactivación económica, prevención de desastres y ejecución de los presupuestos, entre otros.

Los reportes fueron presentados en audiencias públicas con la participación de autoridades públicas e invitados especiales (por representantes de la iglesia y de la cooperación internacional). En general se logró influir para que el gobierno definiera mecanismos correctivos en la ejecución del plan de reconstrucción a nivel municipal, departamental y nacional. Se recurrió a radios locales para difundir los resultados de las auditorías en diferentes idiomas, para que el mensaje pudiera llegar a las comunidades indígenas.

9.4. Auditoría social al gasto militar

Se trata de una iniciativa de seguimiento al presupuesto del Ministerio de Defensa de Guatemala realizada por el organismo no gubernamental Grupo de Apoyo Mutuo, con el propósito de reducir la asignación de fondos en el gasto militar para transferirlo a programas sociales. Se observó especialmente mes a mes los niveles de ejecución del presupuesto, llamando la atención sobre numerosas transferencias que se hacían durante el año para reforzar el presupuesto de Defensa. Fueron expuestos problemas de corrupción en que militares de alto rango estaban involucrados, a quienes luego se les abrieron procesos judiciales. También se demostraron duplicidades que existían entre el Ministerio de Defensa y el de Gobernación, lo que dio lugar a una reestructuración de funciones y la formulación de una política de seguridad con perspectiva civil.

9.5. Auditoría social a la justicia penal

En 2003 Alianza Pro-Justicia, que agrupa a 21 organizaciones civiles y a personas naturales, llevó adelante un monitoreo sobre acceso a la justicia a través de estudios de casos. El ejercicio, al que se denominó Audito a la justicia penal, se volvió a repetir este año. El audito parte de conocer la percepción ciudadana sobre un conjunto de criterios, la cual se combina con información estadística oficial. Se analizan opiniones de operadores del sistema judicial, como magistrados, jueces o personal de apoyo, y de abogados. Con esta información se establece una medición sobre el avance la justicia, se detectan los principales problemas y se generan propuestas. Algunos áreas analizadas incluyen el derecho a defensa, oportunidades para las víctimas e imputados y garantías a los derechos de las partes en los procesos penales. También se revisó el el presupuesto del sector justicia, los controles éticos y disciplinarios, la carrera judicial y la actuación del sistema fuente a casos de corrupción.