



# GUÍA DE AUDITORÍA SOCIAL

## En la Gestión de Riesgos

Consultor Roberto Landaverry

PROYECTO:

Preparación a multi-amenazas en un contexto multicultural en el municipio de Livingston,  
Departamento de Izabal, Guatemala.

ECHO/DIP/BUD/2010/03018



# GUÍA DE AUDITORÍA SOCIAL

## En la Gestión de Riesgos

Consultor Roberto Landaverry

PROYECTO:

Preparación a multi-amenazas en un contexto multicultural en el municipio de Livingston,  
Departamento de Izabal, Guatemala.

ECHO/DIP/BUD/2010/03018

El presente documento se elaboró en el marco del proyecto ECHO/DIP/BUD/2010/03018 Preparación a multi-amenazas en un contexto multi-cultural en el municipio de Livingston, Departamento de Izabal”, que COOPI (Cooperazione Internazionale) implementa a través del programa DIPECHO VII, financiado por el Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea.

Los puntos de vista expresados en el documento no reflejan de ninguna manera la opinión oficial de la Comisión Europea.

Este documento fue producido con la asistencia financiera de la Comisión Europea.



## Guía de Auditoría Social en la Gestión de Riesgo

Cooperazione Internazionale (COOPI)

Guatemala 2011

### Realizada por:

Roberto Landaverry

### Revisión:

Saskia Carusi  
Emanuele Fabi

### Arte y Diseño:

FOTO PUBLICACIONES  
20 Av. 2-53 zona 1, Col. Las Victorias, Guatemala C.A.  
PBX: (502) 2220-0630  
[www.fotopublicaciones.com](http://www.fotopublicaciones.com)

Impreso por: FOTO PUBLICACIONES

### Cantidad de Ejemplares:

400 unidades.

Guatemala C.A. Octubre del 2011

# Índice

|  | <b>Página</b> |
|--|---------------|
| 1. Presentación  | 3             |
| 2. Objetivos de la guía  | 5             |
| 3. ¿Qué es la Auditoría Social?  | 6             |
| 3.1- Auditoría social en la gestión de riesgos                                     |               |
| 3.2- Principios de la auditoría social   |               |
| 4. ¿Quiénes pueden ser parte de la Auditoría Social?<br>Los actores participantes. | 13            |
| 4.1- La Sociedad civil   |               |
| 4.2- Las instituciones, autoridades y funcionarios de gobierno                     |               |
| 4.3- Los órganos de control del Estado   |               |
| 5. ¿A qué y en dónde se aplica la Auditoría Social?                                | 19            |
| 5.1- ¿En dónde se puede auditar socialmente?                                       |               |
| 5.2-¿Qué se puede auditar socialmente en las etapas de emergencia y desastre?      |               |
| 6. ¿Cómo se realiza la Auditoría Social?<br>La Metodología                         | 30            |
| 7. Conclusiones  | 63            |
| 8. Bibliografía  | 64            |
| 9. Glosario  | 66            |



# 1. Presentación

En el marco del proyecto “Preparación a multi-amenazas en un contexto multicultural en el municipio de Livingston, Departamento de Izabal”, que COOPI (Cooperazione Internazionale) implementa a través del programa DIPECHO VII financiado por el Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea, busca fortalecer las estrategias de preparación y la respuesta a los desastres para contribuir a la reducción de la vulnerabilidad del área.

Como parte de sus actividades programadas esta la promoción de la auditoría social para que pueda ser utilizada en las diferentes etapas en que se susciten la gestión de riesgos y durante el ciclo de desastres. Para el efecto, ha establecido una alianza de coordinación con la organización guatemalteca: Acción Ciudadana, capítulo nacional de Transparencia Internacional, especialista y con amplia experiencia en la materia, para la realización de la **Consultoría para la Promoción de la Auditoría Social en la Gestión de Riesgos**.

La consultoría se planteó como finalidad el sensibilizar y fortalecer capacidades para el ejercicio de la auditoría social en la gestión de riesgos entre la ciudadanía, las instituciones y otros actores locales del municipio de Livingston, Izabal. Para el efecto se planificó la elaboración de un manual o guía ciudadana de auditoría social especializada en la gestión de riesgos y en el ciclo de desastres. Además, el proceso fue acompañado de un ciclo de talleres de apropiación de la herramienta ciudadana.

La guía aborda a la auditoría social como un derecho ciudadano que permite desarrollar acciones de acompañamiento, de observación, de verificación, de monitoreo, de evaluación y de seguimiento a la gestión de las instituciones públicas, o incluso, privadas que utilizan recursos o fondos públicos.

Asimismo, la guía adapta los lineamientos de la auditoría social al campo de la gestión de riesgo y reducción de desastres. Por medio de este ejercicio de control social, se pretende que la sociedad civil pueda observar la acción gubernamental destinada a la minimización de las vulnerabilidades y evitar los riesgos ante los desastres que se suscitan. También desarrolla una metodología que verifica los procesos que tratan de evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) el impacto adverso de las amenazas, dentro del amplio contexto del desarrollo sostenible. Pero de igual forma acompaña la ejecución de los programas y proyectos y vela por el uso transparente de los recursos en la etapa de respuesta o atención a la emergencia propiamente dicha. Sin olvidar, por supuesto, la vigilancia social de las etapas posteriores

de rehabilitación y reconstrucción post desastre.

El modelo de auditoría social que se presenta en la guía, vincula la generación de recomendaciones y propuestas orientadas a garantizar el uso transparente de los recursos, así como la provisión de servicios públicos eficientes, en función del bien común. También implica que la ciudadanía debe organizarse, solicitar información, plantear sus inquietudes, hacer peticiones, proponer iniciativas ante las autoridades y participar en el proceso de toma de decisiones sobre aspectos que afectan la vida comunitaria.

En cuanto a los contenidos, se fundamentan en un formato sencillo y sintético, que utiliza una serie de preguntas generadoras para profundizar en los temas generales.

Inicialmente, se cuestiona sobre ¿qué es la auditoría social? En la cual se incluye su definición, sus principios y su importancia. En segundo lugar, se incluye las interrogantes sobre ¿quién puede participar en la auditoría social? Estableciendo quienes son los sujetos involucrados en la misma. También se incluye los temas, contenidos y en dónde se pueden realizar este tipo de ejercicios, pero adaptados a la dinámica de emergencias y de reducción de desastres. Finalmente, se centra en el cómo realizar un ejercicio de esta naturaleza.

Como referencia para la consultoría se considero la experiencia institucional de Acción Ciudadana, en materia de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y auditoría social. Especialmente, la vinculada a desastres, como lo representó su *Proyecto Transparencia y Auditoría Social en el proceso de reconstrucción nacional Post Stan 2006*.

También la experiencia conjunta de COOPI y Acción Ciudadana de ejercicios de auditoría social en 22 municipios de 9 departamentos en el 2008.



# 2. Objetivos de la guía

La guía ciudadana de auditoría social que se presenta a continuación está dirigida a los diferentes sujetos sociales de la región centroamericana, en especial de Guatemala, que históricamente y por sus condiciones geográficas y estructurales está constantemente sujeta a múltiples amenazas e inmersa en altos niveles de vulnerabilidad y desigualdad. Se presenta como una propuesta de herramienta ciudadana para ser utilizada por grupos organizados a nivel local, municipal, departamental e incluso por actores de la sociedad civil a nivel nacional. De manera particular ha sido presentada y validada en Livingston, Río Dulce y Puerto Barrios, departamento de Izabal en Guatemala, en el marco del proyecto DIPECHO VII que COOPI desarrolla en el área.

Los objetivos trazados por la presente guía son:

- Sensibilizar y fortalecer capacidades para el ejercicio de la auditoría social en la etapa de emergencia y en general en todo el ciclo de desastres en grupos interesados de la sociedad civil presentes en las comunidades, en los municipios y en el contexto nacional.
- Que funcione como guía de apoyo técnico para procesos de educación y de facilitación de talleres de apropiación de la herramienta ciudadana. Así como para el acompañamiento de ejercicios prácticos propiamente dichos.
- Contribuir a la promoción de la transparencia, el libre acceso a la información, la participación ciudadana, la democracia participativa, la rendición de cuentas y el diálogo constructivo y propositivo entre el Estado y la ciudadanía.

# 3. ¿Qué es la Auditoría Social?

Se considera a la auditoría social como un derecho ciudadano que permite desarrollar acciones de acompañamiento, de observación, de verificación, de monitoreo, de evaluación y de seguimiento a la gestión de las instituciones públicas, o incluso, privadas que utilizan recursos o fondos públicos.

En la auditoría social, la ciudadanía debe organizarse, solicitar información, plantear sus inquietudes, hacer peticiones y solicitar rendiciones de cuentas a las autoridades. También, se proponen iniciativas y se participa en el proceso de toma de decisiones sobre aspectos que afectan la vida comunitaria, municipal y nacional. Pretende además plantear recomendaciones y propuestas orientadas a garantizar el uso transparente de los recursos, así como la provisión de servicios públicos eficientes, en función del bien común.

Para la organización guatemalteca *Acción Ciudadana*, la auditoría social es una forma de participación ciudadana que permite desarrollar mecanismos de control social que contribuyen a evitar la corrupción en la administración pública en todos sus niveles, con lo cual se promueve la transparencia en el manejo de los recursos públicos. Por lo que presenta un carácter preventivo y permite corregir cursos de acción futuros dentro de la gestión pública.

La *Coordinadora Sí, Vamos por la Paz*, establece que la auditoría social es un proceso de acompañamiento que las fuerzas sociales hacen en la gestión del Estado y otros actores sociales y políticos, a través del desarrollo de propuestas, procesos de verificación, monitoreo y evaluación cualitativa y cuantitativa de su gestión y el cumplimiento de los compromisos contraídos en el plano nacional e internacional. Nos indica también que es una acción social colectiva a efecto de lograr que el Estado y sus diversas instituciones cumplan con la naturaleza de sus funciones y alcanzar el bienestar general de las y los ciudadanos, articulando una interacción permanente sociedad – Estado.

Se visualiza a la auditoría social también como un ejercicio democrático fundamentalmente participativo que facilita la confluencia de intereses y mecanismos de diálogo, interacción propositiva y de incidencia política. Desde otra perspectiva, se constituye como un recurso de legítima defensa y retoma del poder soberano del pueblo, que es el que precisamente aporta sus recursos a través de sus impuestos y exige transparencia en las políticas públicas para llegar al bien colectivo y común.

Gráfica: La auditoría social como derecho y sistema preventivo.



## 3.1- La Auditoría Social en la Gestión de Riesgos

La auditoría social en la gestión de riesgos, se convierte en una forma de especialización a un campo concreto en el marco del proceso de **reducción de desastres**. También se considera como un ejercicio ciudadano de acompañamiento, de observación, de verificación, de monitoreo, de evaluación y de seguimiento a la gestión pública, pero en materia de gestión de riesgo y reducción de desastres, como se indicaba.

Este nuevo tipo de auditoría social, puede ser considerado como una acción ciudadana fundamentada en la **resiliencia**. Esto debido a que se suma a su definición que implica *“la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuesto a amenazas para adaptarse, resistiendo o cambiando, con el fin de alcanzar o mantener un nivel aceptable en su funcionamiento y estructura. Viene determinada por el grado en que el sistema social es capaz de organizarse para incrementar su capacidad de aprender de desastres pasados a fin de protegerse mejor en el futuro y mejorar las medidas de reducción de los riesgos”*.

La auditoría social en la gestión de riesgos se constituye como una forma de resistencia y propuesta ciudadana participativa, que de manera organizada, acompaña la **gestión de riesgo a los desastres**, que implica la observancia y verificación del conjunto de decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales desarrollados por sociedades y comunidades para implementar políticas, estrategias y fortalecer sus capacidades a fin de reducir el impacto de amenazas naturales, de desastres ambientales y tecnológicos consecuentes así como de las respuestas humanitarias.

Los actores humanitarios cada día se comprometen más a propiciar la rendición de cuentas de sus propias acciones<sup>1</sup> hacia los beneficiarios y a quienes brindan asistencia humanitaria; con este manual se quiere fortalecer las capacidades de la sociedad civil de exigir la rendición de cuentas con el fin de la consolidar la democracia y contribuir a la plena participación y empoderamiento de las comunidades.

A través de este ejercicio ciudadano, la sociedad civil observa y presencia la acción gubernamental destinada a la minimización de las vulnerabilidades y a evitar los riesgos ante los desastres que se susciten. Verifica los procesos que tratan de evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) el impacto adverso de amenazas a desastres, dentro del amplio contexto del desarrollo sostenible. Pero de igual forma acompaña la ejecución de los programas y proyectos y vela por el uso transparente de los recursos en la etapa de respuesta o atención a la emergencia propiamente dicha. Sin olvidar, definitivamente, la vigilancia social de las etapas posteriores de rehabilitación y reconstrucción post desastre.

---

<sup>1</sup> La mayor parte de iniciativa del sector humanitario reconocen la rendición de cuenta como un compromiso fundamental de su accionar, ver El Proyecto Esfera, iniciativa HAP, ECB, Alnap, etc.

En conclusión, podemos afirmar que la auditoría social en la gestión de riesgos acompaña de la mano, de manera propositiva, pero con una visión firme y crítica constructiva a la gestión pública que participa en todo el **ciclo de desastres**. A lo largo de sus tres fases: antes, durante y después de un desastre. Ciclo de los desastres, como se le conoce a este sistema de organización, el cual está compuesto por siete etapas, a saber: Prevención, Mitigación, Preparación, Alerta, Respuesta, Rehabilitación y Reconstrucción.

A continuación se presenta de manera gráfica la cobertura de la auditoría social durante el ciclo de los desastres.

**Gráfica: Auditoría Social y el Ciclo de Desastres.**



## 3.2- Principios de la Auditoría Social

El ejercicio de la auditoría social se fundamenta en principios políticos, legales y éticos propios de un Estado democrático, que justifican su existencia misma. Los más importantes son:

### a) La auditoría social como una expresión de participación democrática y ciudadana.

En términos generales, la participación ciudadana se define como la acción o intervención voluntaria de la ciudadanía y sus organizaciones en los asuntos públicos que la afectan directa o indirectamente. Pero va más allá, a través de la misma la ciudadanía toma conciencia de su realidad, busca retomar su poder soberano y se constituye como sujeto protagonista de la historia, generando aportes para la transformar la realidad en la que vive.

La auditoría social constituye una de las expresiones más avanzadas de la participación democrática y ciudadana, pues incluye la vigilancia y el seguimiento de la acción gubernamental, la evaluación de sus resultados y la fiscalización del manejo de los recursos públicos.

Para ejercer el control social, la ciudadanía tiene que desarrollar acciones de organización social, de gestión de información, generar propuestas y tener una interacción propositiva con las instituciones públicas. En otras palabras, tiene que haber desarrollado un alto grado de participación ciudadana.

La misma Constitución Política de la República de Guatemala, fundamenta los principios democráticos y el poder del pueblo, por ejemplo en sus artículos 140 y 141, indican: ...“Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo” ... y, ... “la soberanía radica en el pueblo”...

Esta participación ciudadana, en el marco de la auditoría social debe ser de carácter inclusivo y plural. Debería de existir una activa participación de los grupos históricamente sub representados como mujeres, indígenas, garífunas y la juventud.

### b) La auditoría social como derecho y como deber.

La auditoría social es también un ejercicio del derecho y deber humano que tiene la ciudadanía de controlar, fiscalizar y evaluar a sus autoridades a través del seguimiento y verificación de sus acciones.

En una democracia, es un derecho básico de los ciudadanos estar informados y controlar las acciones de sus representantes; y éstos, a la vez, están obligados a rendir cuentas y actuar conforme a los intereses de sus representados.

En el artículo 30 de la Constitución Política de Guatemala, salvaguarda el derecho al indicar: (...) “Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar (...)”

Este derecho y deber también está protegido y regulado por otras leyes de carácter ordinario y por tratados internacionales ratificados por Guatemala, como veremos más adelante.

### **c) La auditoría social como instrumento para la búsqueda del bien común y de promoción de la transparencia.**

Un principio básico que sustenta la auditoría social es la búsqueda del bien común y el ejercicio del buen gobierno, mediante el uso transparente de los recursos públicos para el bienestar colectivo.

Aunque las auditorías sociales son un mecanismo que contribuye a prevenir y a identificar la corrupción, su fin principal no es buscar y señalar funcionarios corruptos. Simplemente es el ejercicio de un derecho ciudadano, que abona a la convivencia y la equidad, y busca mejorar la calidad de vida de los habitantes de un territorio determinado.

Pero sin duda alguna, contribuye decididamente en la prevención y combate de la corrupción de la administración pública.

### **d) La auditoría social como ejercicio legítimo e independiente de la ciudadanía.**

La auditoría social debe tomar distancia de la dinámica propia de los partidos políticos, no debe prestarse a intereses político – particulares. No debe ser instrumentalizada, ni utilizada con fines sectarios, ni como un mecanismo de linchamiento político.

En sentido contrario debe reflejar los genuinos y legítimos intereses sociales, mantener independencia y autonomía en sus acciones de verificación.

De igual forma debe actuar dentro de una dimensión ética de respeto a las autoridades y funcionarios públicos, y en el marco de la legalidad del Estado guatemalteco.

La información obtenida como fruto de la auditoría social se debe manejar con criterios de transparencia, imparcialidad y objetividad, y en su momento también debe ser presentada públicamente. Significa que debemos usar, interpretar y transmitir información veraz e imparcial, pero de ninguna manera abusando de ella, ni utilizándola para fines diferentes de los que se han establecido.

Gráfica: Características de la auditoría social.



# 4. ¿Quiénes pueden ser parte de la Auditoría Social?

## Los actores participantes

En los ejercicios de auditoría social distinguimos fundamentalmente a cuatro actores principales:

- La sociedad civil, como sujeto activo que ejerce su derecho de control social sobre la gestión pública.
- Instituciones, autoridades y funcionarios de Gobierno; y, otras entidades que manejen recursos y fondos públicos. Éstas se constituyen como sujetos pasivos. Son los destinatarios de las auditorías sociales y están obligadas a rendir cuentas y suministrar la información sobre su gestión.
- Otros órganos de control del Estado. Ejercen funciones de fiscalización horizontal y de control inter orgánicos. Para los fines de la auditoría social pueden asumir una función de carácter consultiva, y eventualmente, pueden dar seguimiento a los hallazgos desde la esfera institucional pública.
- La cooperación internacional. Que asumen el papel de acompañantes del proceso.

**Gráfica: Actores participantes en la auditoría social.**



## 4.1- La sociedad civil

### Realizan la auditoría social

La auditoría social debe de ser ejercida con exclusividad por la sociedad civil, por la ciudadanía en general, son los titulares, los sujetos activos de la misma. Bajo ningún concepto podría realizarla algún funcionario o funcionaria de algún nivel. La razón es que no se puede ser juez y parte en un proceso de esta naturaleza, se provocaría un conflicto de intereses, por consiguiente es una facultad o derecho inherente a las personas de la sociedad.

En la Sociedad Civil encontramos varias categorías:

- **Las organizaciones que realizan la auditoría social** en el espacio local – comunitario, municipal, departamental, regional o nacional. Como ejemplo podemos mencionar a las siguientes:
  - ✓ Mesas de Concertación Social
  - ✓ Movimientos Sociales
  - ✓ Coordinaciones de organizaciones
  - ✓ Comités de Vecinos
  - ✓ Redes Ciudadanas y Sociales
  - ✓ Comisiones de Transparencia
  - ✓ Comisiones de Auditoría Social, como las que definen el Código Municipal y algunas otras que se encuentran insertas en los diferentes niveles del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural: CODEDES (Consejos Departamentales de Desarrollo), COMUDES (Consejos Municipales de Desarrollo) y COCODES (Consejos Comunitarios de Desarrollo).
  - ✓ Organizaciones sectoriales de mujeres, de grupos étnicos, de juventud, etc.
  - ✓ Cualquier otra forma de organización de la sociedad civil que gestionan apoyo y realizan auditorías sociales de acuerdo a sus intereses, capacidad y ámbitos de acción.
- **Las que promueven, organizan, capacitan y dan apoyo técnico a las que realizan la auditoría social.** Encontramos dentro de ésta categoría a Organizaciones No Gubernamentales –ONG–, y otras entidades y Asociaciones, principalmente de carácter nacional que reciben apoyo de la cooperación internacional, cuyo rol es apoyar los procesos de auditoría social con respeto a la independencia y autonomía de los auditores sociales. Dentro de estos actores podemos citar a: Acción Ciudadana, la Coordinadora Sí, Vamos por la Paz, el Grupo de Apoyo Mutuo y la Fundación Myrna Mack.



- **Sujetos activos de la auditoría social en la gestión de riesgos**

En el caso puntual de la **Auditoría Social en la gestión de riesgos**, podrían realizar los ejercicios de control social: organizaciones de sociedad civil especializadas, tal el caso de Asociaciones, ONG'S e incluso organizaciones sectoriales. A nivel comunitario y municipal, podrían funcionar las Comisiones de Auditoría Social, siempre y cuando no cuenten con la participación de funcionarios públicos.

Una pregunta recurrente presentada a nivel local, municipal y departamental es: ¿si es posible que las coordinadoras departamentales – Codred–, las municipales – Comreds– y las locales de Reducción de Desastres – Colreds– puedan realizar ejercicios de auditoría social en la materia?

Nuestra respuesta al respecto tendría que estar orientada a que **no**, debido a varias situaciones:

**Primero**, porque sus actores participantes son mayoritariamente del sector público (objetos de auditoría social). Se podría suscitar un conflicto de intereses, recordemos que para realizar la auditoría social no se puede ser juez y parte al mismo tiempo. Tomemos en cuenta que la mayoría de estas instancias son presididas e integradas por actores públicos, que van desde el Gobernador departamental, pasando por los Alcaldes Municipales, representantes de ministerios, secretarías y otras dependencias del organismo ejecutivo, hasta llegar a los Alcaldes Comunitarios o Auxiliares a nivel local. Algunos podrían indicar que también hay participación de la sociedad civil, es cierto, pero en la práctica su participación real se encuentra diluida y sería fácilmente manipulada o neutralizada. Incluso, este tipo de estructuras, en etapas de emergencias o de rehabilitación eventualmente manejan recursos materiales para los afectados, recursos que son objeto de auditoría social. Por lo cual no se pueda auditar los mismos recursos que se están empleando.

**Segundo**, porque podríamos tener un conflicto de carácter legal, debido a que el sistema de reducción de desastres en Guatemala, se encuentra establecido en forma escalonada, funcionando en sus diferentes niveles nacional, regional, departamental, municipal y local (Acuerdo Gubernativo 443-2000), y que su mandato jurídico está dirigido a planificar, organizar, coordinar y a hacer operativas las estrategias para la Gestión para la Reducción del Riesgo a Desastres –GRRD-. Tanto el Decreto Legislativo No.109-96, Ley de CONRED; el Acuerdo Gubernativo 443-2000, Reglamento de la Ley de CONRED; como el Manual de Organización de Coordinadoras para la Reducción de Desastres, establecen la normativa e instrucciones sobre el marco jurídico administrativo, atribuciones, organización, objetivo y lineamientos estratégicos de las mismas. Pero en ningún caso, desde nuestro punto de vista define la función de la auditoría social como tal, por lo cual si se planteará tal propuesta en alguna de sus estructuras, estaríamos contrariando su propio mandato legal y sus ámbitos de competencia.

En el caso de los **Equipos Comunitarios de Reducción de Desastres –Ecored–**, también tendrían limitaciones similares a las ya citadas anteriormente debido a que según el Manual de Organización de Coordinadoras para la Reducción de Desastres, se constituyen también como parte del sistema de CONRED, si bien son de carácter voluntario en las comunidades, pero son el brazo operativo de las Comisiones de Emergencias de los – Colreds–. Su objetivo tiene la finalidad de garantizar acciones en gestión del riesgo y lograr una respuesta local y voluntaria de forma inmediata ante eventuales emergencias generadas por desastres.

## 4.2- Instituciones, autoridades y funcionarios de Gobierno

### Objeto de las auditorías sociales

Los sujetos susceptibles de auditoría social pueden ser todos los hombres y mujeres que ejerzan funciones públicas y manejen fondos del Estado. Estos constituyen los funcionarios y funcionarias de la administración pública de nivel: nacional, regional, departamental, municipal y comunitario.

Todos y todas, tienen la responsabilidad de responder ante la ciudadanía por sus actos públicos y por la ejecución de aquello a lo que se comprometieron. Esta responsabilidad es no sólo frente a autoridades estatales, sino también frente a cualquier grupo de ciudadanos que lo requieren.

De manera extensiva, también se propone auditar a aquellas empresas privadas, ONG'S y otras entidades nacionales que ejecutan y manejen recursos públicos.

Como se indicaba, se puede auditar socialmente a funcionarios y funcionarias de:

- ✓ Organismo Ejecutivo
- ✓ Organismo Legislativo: diputados y diputadas
- ✓ Organismo Judicial
- ✓ Órganos de Control del Estado: Contraloría General de Cuentas, Corte de Constitucionalidad, Procuraduría General, Procuraduría de Derechos Humanos, Fiscalía General y Ministerio Público.
- ✓ Alcaldes, municipalidades
- ✓ Gobernaciones departamentales
- ✓ Consejos de Desarrollo en sus distintos niveles
- ✓ Entidades autónomas, semi autónomas y descentralizadas
- ✓ Partidos Políticos
- ✓ Empresas privadas, ONG'S, etc. que usen o ejecuten recursos públicos

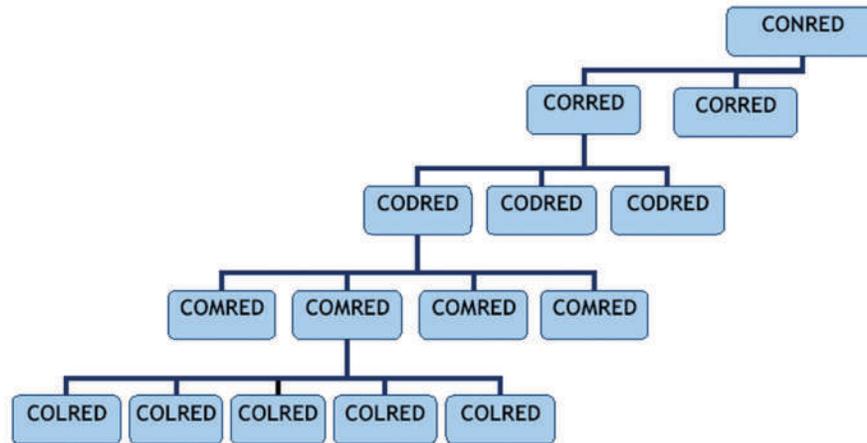


## • Sujetos pasivos de la auditoría social en la gestión de riesgos

Dentro del ámbito de la *Auditoría Social en la gestión de Riesgos*, se considera fundamental auditar a instituciones como:

- **Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres – CONRED –**. Su finalidad es orientar y establecer una política permanente de prevención, mitigación, preparación y recuperación que permita hacerle frente a los desastres y calamidades públicas de cualquier naturaleza, procediendo de conformidad con los adelantos y experiencias que sobre la materia se tienen a nivel nacional e internacional, cumpliendo con las resoluciones y convenios internacionales o regionales de los cuales Guatemala es signataria.
- **Consejo Nacional para la Reducción de Desastres. y sus integrantes:** Ministerio de la Defensa Nacional, quien la coordina; Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Ministerio de Educación; Ministerio de Finanzas Públicas; Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas; Ministerio de Gobernación; SE – CONRED; Cuerpo de Bomberos Nacionales; Asamblea de Presidentes de los Colegios Profesionales; y, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras.
- **SE-CONRED (Secretaría Ejecutiva).** La Secretaría Ejecutiva de CONRED tiene a su cargo la dirección y administración general de la Coordinadora Nacional, sin perjuicio de las competencias y atribuciones que corresponden al Consejo Nacional y a su Coordinador. Es el órgano de ejecución de las decisiones del Consejo Nacional.
- **Consejo Científico.** Está integrado por el Instituto de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología, quien lo preside y otras instituciones calificadas por este.
- **Coordinadoras Regionales de Reducción de Desastres – Correds–**
- **Coordinadoras Departamentales de Reducción de Desastres – Codreds–**
- **Coordinadoras Municipales de Reducción de Desastres – Comreds–**
- **Coordinadoras Locales de Reducción de Desastres – Colreds–**
- **Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología –INSIVUMEH –**
- **Corporaciones Municipales.** En cuanto se vinculan a la temática

## Gráfica: Estructura jerárquica, de organización y coordinación de CONRED.



## 4.3- Órganos de Control del Estado

### Realizan fiscalización horizontal

Determinados órganos dentro de la estructura del Estado ejercen funciones de control inter orgánica o fiscalización horizontal entre los mismos organismos. Es pertinente aclarar que estas entidades no realizan auditoría social, sino efectúan otro tipo de controles entre sí.

Algunas de estas instituciones, como la Contraloría General de Cuentas, tienen una función fundamental en el control de la gestión pública y efectúan diferentes formas de auditoría gubernamental. Según la Constitución Política, la CGC, tiene la función de: (...) “Fiscalizar los ingresos, egresos y todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios (...) También cualquier persona que reciba fondos del Estado (...)”

Dentro de los órganos de control del Estado tenemos a:

- ✓ Contraloría General de Cuentas
- ✓ Fiscal General de la Nación – Ministerio Público
- ✓ Procurador General de la Nación
- ✓ Procurador de los Derechos Humanos
- ✓ Tribunal Supremo Electoral
- ✓ Corte Suprema de Justicia
- ✓ Corte de Constitucional

Para los fines de la auditoría social pueden asumir una función de carácter consultiva, y eventualmente, pueden dar seguimiento a los hallazgos. Incluso se les puede requerir información sobre auditorías gubernamentales ya realizadas, a la Contraloría General de Cuentas, por ejemplo.

# 5. ¿A qué y en dónde se aplica la Auditoría Social?

La auditoría social, en términos generales, se utiliza para revisar y controlar la administración pública en sus diferentes manifestaciones. Puede aplicarse a políticas, instituciones, procesos, programas, proyectos y presupuestos públicos.

En concreto, la auditoría social apunta a medir hasta qué punto la gestión pública ha contribuido al bien común, si se ha dado cumplimiento al mismo, en qué medida, o en qué punto de desarrollo se encuentran los diferentes proyectos. Los aspectos que se verifican son:

- **La eficacia**, se define como el nivel de consecución de metas o el logro de los objetivos planteados en una política, institución, programa, presupuesto, proceso o proyecto. La eficacia hace referencia a la capacidad para lograr lo que se ha propuesto. **Ejemplo:** se es eficaz si se ha planificado construir un puente destruido por una tormenta tropical en 3 meses y se logra. Se fue eficaz, se alcanzó la meta trazada.
- **La eficiencia**, que se define como la relación entre los recursos utilizados en la ejecución de un proyecto y los logros conseguidos con el mismo. Se entiende que la eficiencia se da cuando se utilizan menos recursos para lograr un mismo objetivo. O al contrario, cuando se logran más objetivos con los mismos o menos recursos. **Ejemplo:** se es eficiente cuando en 12 horas de trabajo los equipos de rescate de Conred, han podido rescatar a 100 familias afectadas por una inundación. Ahora, se mejora la eficiencia si esas 100 familias fueran rescatadas en sólo 8 horas. O se aumenta la eficiencia si en 8 horas se han rescatado 125 familias. Aquí vemos que se hace un uso eficiente de un recurso (tiempo), y se logra un objetivo (rescatar a las 100 o 125 familias).
- **¿Eficacia o eficiencia en los proyectos, programas o políticas públicas?** La eficacia difiere de la eficiencia en el sentido que la eficiencia hace referencia en la mejor utilización de los recursos públicos, en tanto que la eficacia hace referencia en la capacidad para alcanzar un objetivo o meta.

Las unidades ejecutoras de las instituciones públicas pueden ser eficientes sin ser eficaces y pueden ser eficaces sin ser eficientes. Lo ideal sería que fueran eficaces y a la vez eficientes.

Se puede dar el caso que se alcanzó la meta de construir el puente en tres meses tal como se había previsto (se fue eficaz), pero para poder construir el puente, se utilizaron más recursos de lo normal o de lo presupuestado (no se fue eficiente).

Caso contrario, se utilizaron un 10% menos de los recursos previstos para construir el puente pero no se logró terminar en tres meses (se fue eficiente pero no eficaz). Lo ideal sería construir el puente en tres meses y utilizar el 100% de los recursos previstos. En este caso se lograría ser tanto eficaces como eficientes.

- **La calidad**, que se refiere al grado de satisfacción que experimentan los destinatarios o usuarios del servicio o beneficio público que estamos auditando. **Ejemplo:** siguiendo los anteriores ejemplos, implica que en la construcción del nuevo puente, se llenaron los requisitos fundamentales de calidad de la obra, cumplió con todas las especificaciones técnicas de ingeniería. En Guatemala se observa cotidianamente que en muchas de las obras grises de infraestructura, se obvian las disposiciones de calidad establecidas y las obras quedan tan vulnerables, que rápidamente son destruidas ante cualquier evento. Esta acción también conlleva un ilícito penal y ético de la empresa constructora que utilizó fondos públicos.
- **La ética**, entendida como el apego de los funcionarios y empleados públicos a valores y principios que, como la honradez y el espíritu de servicio, son fundamentales en el desempeño de sus cargos.
- **La transparencia**, referida a la voluntad política y aplicación de medidas de las autoridades para brindar información a la ciudadanía sobre sus decisiones y acciones. **Ejemplo:** en la distribución de alimentos por parte de Conred después de un deslizamiento de tierra que destruyó la vivienda de veinte familias. Un funcionario con valores éticos y transparente, entrega como está previsto las raciones necesarias, sin robarse en el camino la mitad o cambiando algunos alimentos. De igual forma, transmite públicamente a través de la página web de SE-Conred la información fidedigna de lo actuado.

## 5.1- ¿En dónde se puede auditar socialmente?

La auditoría social se puede aplicar en el ámbito local - comunitario, municipal, departamental, regional y nacional, sobre diferentes temas y sectores de población que han sido objeto de la acción gubernamental. Todo depende del interés o la preocupación que en ese momento tenga la sociedad civil. Es importante enfatizar que el ámbito espacial de aplicación de la auditoría social, según la normativa del país, es en el marco territorial del Estado y en ningún caso puede ampliarse fuera de las fronteras de Guatemala.



En el marco regional e internacional, se debe ser respetuoso de la soberanía y de los respectivos sistemas de constitucionales y de derecho de los diferentes Estados. Un grupo u organización de sociedad civil no puede violar el ordenamiento legal de otro país al intentar desarrollar un ejercicio de auditoría social en el extranjero. No existe el amparo legal para el efecto, no son recursos nacionales. Se tendría que analizar los convenios internacionales ratificados por Guatemala en diferentes materias y la normativa del derecho internacional público, para eventualmente considerar dar seguimiento a recursos nacionales públicos invertidos o utilizados en el exterior. Pero recordemos que siempre se actúa en función de los recursos nacionales.

En materia de reducción de desastres, existe el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central – CEPREDENAC–, que es un organismo intergubernamental, perteneciente al SICA, como Secretaría Especializada regida por un Convenio Constitutivo aprobado por los Presidentes de la Región. Su objetivo es contribuir a la reducción de la vulnerabilidad y el impacto de los desastres, como parte integral del proceso de transformación y desarrollo sostenible de la región, en el marco del SICA, a través de la promoción, apoyo y desarrollo de políticas y medidas de prevención, mitigación, preparación y gestión de emergencias. En este caso, se propone que se pueda auditar socialmente los recursos guatemaltecos involucrados en éste organismo o los recursos de la cooperación internacional o regional, canalizados a través de instituciones públicas nacionales, que podrían afectar a la población guatemalteca.

## 5.2- ¿Qué se puede auditar socialmente en la gestión de riesgos?

La auditoría social especializada en la gestión de riesgos puede ser aplicada a todo el ciclo de desastres. Además, como ya se indicaba, este tipo de control social permite generar un ejercicio ciudadano de acompañamiento, de observación, de verificación, de monitoreo, de evaluación y de seguimiento a la gestión pública, pero en materia de gestión de riesgo y reducción de desastres.

En el marco de este ciclo, y en sus tres fases: **antes, durante y después de un desastre**, se puede observar y verificar el conjunto de decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales desarrollados por la sociedad y las comunidades para implementar políticas, estrategias y fortalecer sus capacidades a fin de reducir el impacto de amenazas naturales, de desastres ambientales y tecnológicos consecuentes.

Seguidamente encontraremos los aspectos específicos y concretos que pueden ser objeto de auditoría social en la dimensión de las tres fases: antes, durante y después de un desastre, las cuales a su vez se distribuyen en ocho etapas más: Prevención, Mitigación, Preparación, Alerta, Respuesta, Recuperación, Rehabilitación y Reconstrucción.



## • Auditoría social “antes” del desastre

En la fase previa al desastre se involucran actividades que corresponden a las etapas de:

### **Prevención, mitigación, preparación y alerta.**

En estas fases se busca:

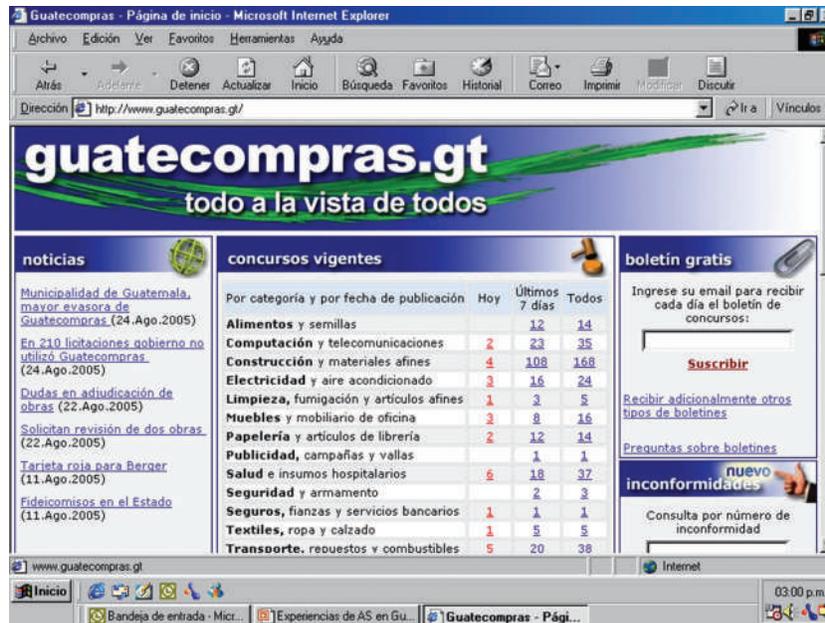
1. Prevenir para evitar que ocurran daños mayores en el impacto del desastre.
2. Mitigar para aminorar el impacto del mismo, ya que algunas veces no es posible evitar su ocurrencia.
3. Preparar para organizar y planificar las acciones de respuesta
4. Alertar para notificar formalmente la presencia inminente de un peligro.

### **Aspectos puntuales que pueden ser auditados en estas etapas:**

#### **a) Existencia, organización y funcionamiento de políticas, normativa y centros de información.**

- Política de Gestión Integral de Riesgo y legislación en la materia
- Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres – PCGIR-
- Ley de CONRED (Decreto Legislativo No. 109-96) y su Reglamento (Acuerdo Gubernativo 443-2000)
- Normas para reducción de desastres NRD – 1 Y NRD – 2
- Boletines Informativos y Reportes de Emergencia
- Biblioteca y Centro de Documentación CONRED
- Unidad de Información Pública de CONRED
- Portales gubernamentales en contrataciones públicas e información financiera: GUATECOMPRAS, SICOIN – WEB, SIAF, SIAF – MUNI, Portal de Transparencia Fiscal
- Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres
- Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro. Directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos y su Plan de Acción. 1994
- Estrategia Internacional de Reducción de Desastres – EIRD-. Naciones Unidas, 2004
- Campaña Mundial para la Reducción de Desastres: Desarrollando ciudades resilientes: Mi ciudad se está preparando. 2010-2011
- Norma HAP 2007 de responsabilidad humanitaria y gestión de calidad. Asociación Internacional de Responsabilidad Humanitaria, HAP (por sus siglas en inglés). 2007

## Gráfica de portal Guatecompras.

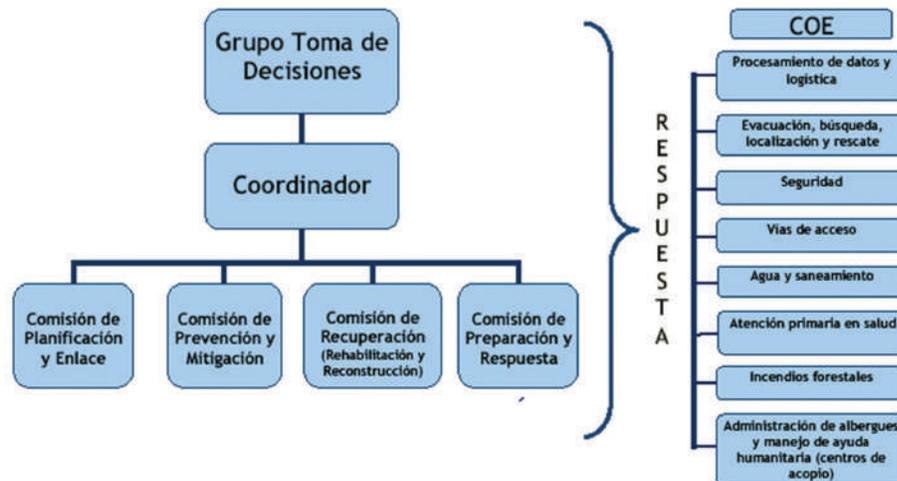


### b) Existencia, organización, estructura y funcionamiento de instituciones públicas vinculadas a la reducción de desastres.

- Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED–, funcionamiento, organización, recursos, etc.
- Consejo Nacional para la Reducción de Desastres y sus integrantes: Ministerio de la Defensa Nacional, quien la coordina; Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Ministerio de Educación; Ministerio de Finanzas Públicas; Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas; Ministerio de Gobernación; SE – CONRED; Cuerpo de Bomberos Nacionales; Asamblea de Presidentes de los Colegios Profesionales; y, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
- SE-CONRED (Secretaría Ejecutiva)
- Consejo Científico
- Funcionamiento y organización de: las Coordinadoras Regionales de Reducción de Desastres – Correds–; Coordinadoras Departamentales de Reducción de Desastres – Codreds–; Coordinadoras Municipales de Reducción de Desastres – Comreds–; y, Coordinadoras Locales de Reducción de Desastres – Colreds–
- Funcionamiento y organización de los Equipos Comunitarios de Reducción de Desastres –Ecored–
- Mesa Nacional de Diálogo en Gestión para la Reducción de Riesgo a Desastres
- Cuerpos de Socorro: Bomberos Municipales y Voluntarios y Cruz Roja Guatemalteca (en cuanto a sus recursos nacionales)
- Otras dependencias públicas vinculadas al trabajo de planificación, organización, coordinación y operativización de la reducción de desastres y gestión de riesgo: Ministerios, Secretarías, etc.

## Gráfica de estructura de COMRED.

### Estructura Organizativa y Lineamientos Estratégicos de la Coordinadora Municipal para la Reducción de Desastres



### c) Existencia, implementación e impactos de programas, proyectos y presupuestos en prevención, preparación, mitigación y alerta ante desastres.

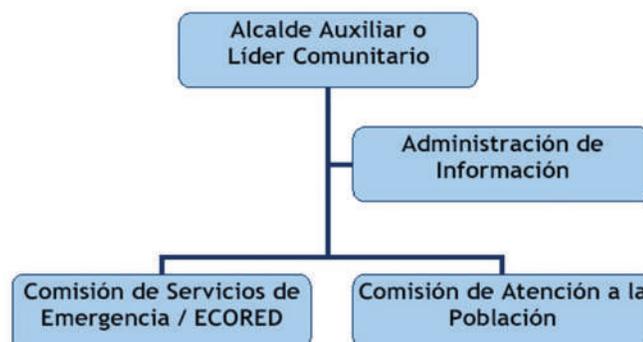
- Programas de identificación y análisis de amenazas (Ejemplos: terremotos, deslizamientos, inundaciones, erupciones volcánicas, tsunamis, sequías, políticas, económicas, etc.)
- Programas y proyectos de evaluación de las vulnerabilidades (Ejemplo: natural, física o ubicacional, económica, social, política, técnica, filosófico – ideológica, cultural, educativa, ecológica e institucional)
- Programas de determinación del Riesgos: EDAN, SIME, SCI, PNR, BREC, HAZMAT
- Determinación de capacidad de los recursos de los individuos, las familias y las comunidades para enfrentar una amenaza o resistir al impacto de una amenaza
- Programas de preparación: simulacros, información a la población, diplomados de capacitación en reducción de desastres, etc.
- Programas de construcción de obras y proyectos de mitigación, estructurales: estructuras resistentes, defensas, muros de contención, acceso a la información y capacitación, educación y liderazgo; No Estructurales: códigos de edificación, planeamiento urbano, planes de uso del suelo.
- Presupuesto Nacional para CONRED y el sistema nacional de reducción de desastres. Asignaciones específicas a escala departamental y municipal.
- Fondo Nacional para la Reducción de Desastres
- Sistemas de Alerta Temprana – SAT –
- Sistema de Información Geográfica – SIG-
- Mapas de incidentes activos, red vial y acumulación de agua
- Monitoreo sísmico y estado del tiempo

Diagrama de interpretación e implicación del sistema de alerta que puede ser auditado.

| Color de alerta | Interpretación   | Implicación  |
|-----------------|--|--|
| Verde           | Actividades normales<br>Reducción de Riesgos   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoreo y vigilancia permanente de la presencia de posibles amenazas.</li> <li>• Identificación permanente de zonas de riesgo.</li> <li>• Acciones de Mitigación en zonas de riesgo identificadas.</li> <li>• Sensibilización y capacitación comunitaria sobre reducción de riesgos.</li> <li>• Consulta permanente con líderes comunitarios o ancianos sobre sus percepciones climáticas, desde sus conocimientos ancestrales.</li> <li>• Revisión, verificación y actualización de recursos locales.</li> <li>• Revisión, verificación y actualización de rutas de evacuación, señalización y albergues.</li> <li>• Capacitación a las personas que conforman la estructura organizativa.</li> <li>• Revisión y actualización del plan de respuesta local.</li> <li>• Socialización del plan de respuesta local.</li> </ul> |
| Amarilla        | Acciones de Prevención<br>Cuando se tenga el conocimiento de la posible afectación por un fenómeno o situaciones especiales que requieran atención específica  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vigilancia y monitoreo minucioso de la evolución del evento.</li> <li>• Socialización del boletín informativo oficial relacionado al evento, comunidades en riesgo identificadas.</li> <li>• Verificación de la disponibilidad de personal para la respuesta.</li> <li>• Identificación de posibles albergues.</li> <li>• Verificación de los recursos locales existentes.</li> </ul>   |
| Anaranjada      | Acciones de Respuesta<br>Cuando exista notificación que un fenómeno afectó o es inminente su afección y existe capacidad local para responder  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoreo permanente.</li> <li>• Movilización de recurso humano.</li> <li>• Habilitación e implementación de albergues.</li> <li>• Activación de los recursos locales.</li> <li>• Determinar la necesidad de evacuar a la población.</li> </ul>   |
| Roja            | Acciones de Respuesta<br>Cuando por la afectación de un fenómeno no existan recursos propios para la atención, o a pesar de haber utilizado los existentes, es necesario solicitar apoyo a un nivel superior | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Respuesta escalonada.</li> <li>• Atención a la población.</li> <li>• Continuidad de las acciones de evacuación de la población a los albergues establecidos en el plan de respuesta local.</li> <li>• Permanencia de los encargados y/o líderes de las comisiones en el lugar del evento.</li> <li>• Coordinar acciones de búsqueda y rescate si fuese necesario.</li> </ul>  |

Gráfica de estructura de COLRED.

Estructura Organizativa y Lineamientos Estratégicos de la Coordinadora Local para la Reducción de Desastres<sup>3,4,5</sup>





## • Auditoría social “durante” el desastre

En esta fase se ejecutan las actividades de **respuesta** durante el período de emergencia o inmediatamente después de ocurrido el evento. Estas actividades incluyen:

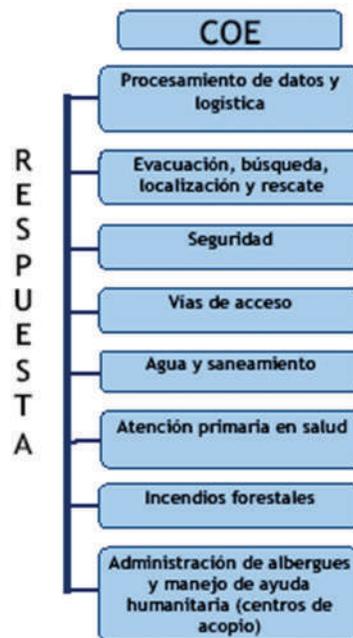
1. La evacuación de la comunidad afectada, la asistencia humanitaria, la búsqueda y rescate.
2. Se inician acciones con el fin de restaurar los servicios básicos y de reparar cierta infraestructura vital en la comunidad afectada.
3. En la mayoría de los desastres este período pasa muy rápido, excepto en algunos casos como la sequía, la hambruna y los conflictos civiles y militares. En estos casos este período se podría prolongar por cierto tiempo.

**Aspectos puntuales que pueden ser auditados en esta etapa:**

### **a) Existencia, organización y funcionamiento forense de programas, proyectos y presupuestos en la gestión de riesgos – respuestas a desastres.**

- Plan Nacional de Respuesta
- Plan Institucional de Respuesta
- Planes de Respuesta a emergencias de las Coordinadoras departamentales, municipales y locales
- Centro de Operaciones de Emergencia – COE –
- Planes de prevención o de contingencia: SINAPRESE, SIPECIF, Plan de Invierno, Plan de Variabilidad Climática, Plan de Actividad Sísmica, Plan de Actividad volcánica
- Sistema de Manejo de Información en caso de Emergencias o Desastres – SISMICEDE-
- Mecanismos de apoyo local y voluntariado en la gestión de riesgos
- Sistemas de inventarios de pérdidas humanas, ambientales, económicas o daños materiales
- Informes de interrupción de los servicios públicos, de procesos productivos y de pérdidas de trabajo
- Sistema de albergues y de distribución de alimentos
- Sistemas de evacuación, búsqueda y rescate de damnificados y afectados

## Gráfica de estructura del COE a nivel municipal en la etapa de respuesta.



- **Auditoría social “después” del desastre**

A esta fase le corresponde todas aquellas actividades que se realizan con posterioridad al desastre. En general se orientan al proceso de recuperación a mediano y largo plazo, y se divide en: **Rehabilitación, recuperación temprana y reconstrucción.**

A través de estas fases se busca:

1. Restablecer los servicios vitales indispensables y el sistema de abastecimiento de la comunidad afectada.
2. Reparar la infraestructura afectada y restaurar el sistema productivo con miras a revitalizar la economía.
3. Las actividades que se realizan en cada una de las etapas se caracterizan por mantener una interacción constante, por lo que podríamos concluir que los resultados que se obtengan en una etapa está determinado por el trabajo que se haga en las etapas anteriores.

## Aspectos puntuales que pueden ser auditados en estas etapas:

### a) Existencia, funcionamiento e implementación de programas, proyectos y presupuestos en etapas de Rehabilitación, Recuperación y Reconstrucción.

- Planes: nacional, departamentales y municipales de Reconstrucción
- Fondo nacional de reconstrucción
- Sistemas de rehabilitación de vías de acceso
- Sistemas de rehabilitación y reconstrucción de servicios vitales: agua potable, energía eléctrica, salud (hospitales, centros y puestos de salud)
- Habilidad de los sistemas de transporte y vías de acceso
- Habilidad de infraestructura básica para la vivienda, educación y la reactivación de la economía básica
- Proyectos de salud mental y psicología familiar para afectados por el evento

### Fotografía de CONRED de proyecto de reconstrucción en la Unión, Zacapa, Guatemala.



### Fotografía de Conferencia Internacional de Reconstrucción en Guatemala, 2010.



# 6. ¿Cómo se realiza la Auditoría Social?

## La Metodología

La Auditoría Social se desarrolla como un proceso que tiene una serie de pasos lógicos plenamente determinados. El propósito de estos pasos o etapas, es facilitar a los diversos actores de sociedad civil y en especial a las Comisiones Municipales, comunitarias o locales de Auditoría Social, los mecanismos y procedimientos metodológicos básicos para el desarrollo de los ejercicios mismos de auditoría social.

Tomado el modelo de la organización Acción Ciudadana, implementado en alrededor de 35 ejercicios ciudadanos realizados con Comisiones de Auditoría Social en los departamentos de Quetzaltenango, San Marcos, Totonicapán, Huehuetenango y Sololá, se presentan y describen a continuación los 7 pasos que se proponen para la realización de la auditoría social.

- Metodología de la Auditoría Social



# Paso 1

## *Organización y capacitación* De las Comisiones de Auditoría Social o del actor que realizará el ejercicio

En el proceso para el ejercicio de la auditoría social hay que considerar como condición inicial que el grupo, comisión u organización que realizará el mismo, éste debidamente organizado y que adquiera un nivel básico de capacitación sobre el tema.

- **Organización**

Anteriormente se indicaba que la auditoría social debe de ser realizada con exclusividad por la sociedad civil, por la ciudadanía en general. Además, que puede desarrollarse en diferentes niveles desde lo local – comunitario, municipal, departamental, regional, hasta llegar al plano nacional.

En cuanto a la **Auditoría Social en la gestión de riesgos**, ya proponíamos realizar los ejercicios de control social a través de organizaciones de la sociedad civil especializadas, como es el caso de Asociaciones, ONG'S e incluso organizaciones sectoriales. Pero en el ámbito local – comunitario y municipal, se puede recurrir a la figura de las Comisiones de Auditoría Social establecidas por el Código Municipal (Artículo 17, inciso h, Decreto No. 12 – 2002, Congreso de la República de Guatemala). También pueden considerarse a las Comisiones de trabajo, constituidas como de Auditoría Social y/o Participación Ciudadana integradas a los Consejos Departamentales de Desarrollo –CODEDES-; los Consejos Municipales de Desarrollo –COMUDES-; y, Consejos Comunitarios de Desarrollo –COCODES-.

### **Formas de organización para la auditoría social:**

- Comisiones de Auditoría Social establecidas por el Código Municipal
- Comisiones de trabajo, constituidas como de Auditoría Social y/o Participación Ciudadana integradas a los CODEDES, COMUDES y COCODES
- Organizaciones de la sociedad civil especializadas, como es el caso de Asociaciones, ONG'S e incluso organizaciones sectoriales

También se anotaba, que no se considera pertinente que las estructuras como los Coordinadoras municipales – Comreds– y las locales – Colreds– de Reducción de Desastres, lleven a cabo ejercicios de esta naturaleza debido a la participación de funcionarios del sector público que podrían propiciar dinámicas de conflictos de intereses. Además, porque podríamos enfrentar un conflicto de carácter legal, debido a que lo definido en el Decreto Legislativo No.109-96, Ley de CONRED; el Acuerdo Gubernativo 443-2000, Reglamento de la Ley de CONRED; y, en el Manual de Organización de Coordinadoras para la Reducción de Desastres, no incluyen este tipo de funciones.

Sobre los Equipos Comunitarios de Reducción de Desastres –Ecored–, también se observan limitaciones similares a las ya citadas en cuanto al mandato establecido por el Manual de Organización de Coordinadoras para la Reducción de Desastres, de CONRED.

- **Consideraciones sobre las Comisiones de Auditoría Social**

### ¿Qué son las Comisiones de Auditoría Social?

Es la forma de organización y de ejercicio de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas que permiten acompañar, monitorear y dar seguimiento, de manera preventiva, propositiva, correctiva y evaluativa, la gestión de los funcionarios /as y el destino de los recursos públicos. Los integrantes de las comisiones actúan de manera voluntaria, unidos por el convencimiento de que su trabajo en grupo puede devolverle credibilidad a las instituciones y acercar la administración a la ciudadanía.

Las comisiones de auditoría social NO BUSCAN VOLVERSE LA PIEDRA EN EL ZAPATO DE LAS AUTORIDADES, sino por el contrario, contribuir para que sus actos se ajusten a la ley, se inviertan bien los recursos y se recupere la credibilidad de las instituciones mediante la transmisión de información a la sociedad civil.

Se fundamentan las comisiones en principios de la democracia participativa, la justicia social, la transparencia y la búsqueda del bien colectivo o común.

De acuerdo con la experiencia de Acción Ciudadana, se recomienda que las comisiones puedan estar integradas por un número aproximado de entre 11 y 15 personas. Asimismo, que cuenten con un equipo de coordinación y de trabajo técnico.

### ¿Cuáles son los requisitos y principios que inspiran a sus integrantes?

- La participación debe ser voluntaria, libre, sin presiones de ninguna naturaleza;
- Todos /as sus integrantes tienen iguales derechos y obligaciones;
- Deben ser transparentes: ser honorables, honestos, éticos y anteponer el interés general al particular;
- Deben ser respetuosos del Estado de Derecho, la legalidad, de la gestión y de los y las funcionarios /as públicos;

- Deben mantener una posición plural en la participación y no asumir una dimensión discriminatoria entre mujeres y hombres, diferentes edades, condición social, económica y pertenencia étnica y cultural;
- Deben asumir con responsabilidad, compromiso y con plena conciencia ciudadana la realización de los ejercicios de control social; y,
- Se recomienda que sus integrantes mantengan independencia y autonomía de la política partidista.

### **Algunas de las funciones de las comisiones.**

- Solicitar y obtener información sobre los proyectos, planes y acciones concernientes a la inversión pública, las fuentes de inversión y la ejecución de presupuestos destinados al bien público o colectivo;
- Coordinar con las instancias gubernamentales, privadas, locales, nacionales e internacionales el intercambio de información confiable y clara, para evaluar resultados de los proyectos y programas de interés público;
- Contribuir al buen gobierno local, regional y nacional, estimulando a los gobernantes al cumplimiento transparente de sus funciones y sus promesas de campaña y a mantener su legitimidad de autoridad y gobernante.

### **Fotografía de organización de Comisión de Auditoría Social en Huehuetenango, Guatemala.**



## • Capacitación

Seguidamente después de la debida organización del colectivo de auditoría social, es indispensable contar con una adecuada capacitación en la materia. Para el efecto, se sugiere que se puedan desarrollar alianzas estratégicas con organizaciones nacionales e internacionales que brindan este tipo de apoyo técnico. Pueden ser organizaciones no gubernamentales –ONG–, universidades, centros de capacitación, asociaciones y otras entidades similares. Dentro de estos actores podemos citar a: Acción Ciudadana, la Coordinadora Sí, Vamos por la Paz, el Grupo de Apoyo Mutuo y la Fundación Myrna Mack.

Se debe tener el cuidado del caso, para no recibir un apoyo condicionado e interesado que ponga en duda la transparencia, la independencia y la autonomía del sujeto que realiza la auditoría social.

Precisamente la presente herramienta o guía de auditoría social se constituye como un apoyo decidido para acompañar el trabajo ciudadano en la materia.

### **Fotografía de taller de capacitación en Puerto Barrios, Izabal, Guatemala.**



# **Paso 2**

## **Análisis de la Realidad**

### **Definición del Problema y Tema a auditar**

Este paso es de suma importancia para el ejercicio de control social, ya que es aquí donde determinamos que tema vamos a auditar y lo delimitamos de manera concreta para comenzar seguidamente la planificación y posterior implementación del de la Auditoría Social.

- **Actividades para definir el tema**

Se proponen tres actividades básicas para poder establecer el tema central de la auditoría social.

1. Análisis de la realidad en que se vive y en dónde se pretende auditar;
2. Identificación y priorización de los problemas específicos en el área temática en la que se pretende hacer la auditoría social; y,
3. Selección final en consenso del problema y tema que se quiere auditar.

- **1. Análisis de la realidad**

Es necesario que la comisión de auditoría social organizada y capacitada desarrolle de manera colectiva un ejercicio de análisis de la realidad<sup>2</sup>, esto con la finalidad, para el caso de una auditoría en materia de gestión de riesgo, comprender de manera más integral y profunda la situación de amenazas, desastres y respuestas a las que ha estado sometida históricamente un determinado país, municipio o comunidad en dónde se realizará el ejercicio de control social.

---

<sup>2</sup> Se podría utilizar los insumos generados por un AVC Análisis de vulnerabilidad y capacidades.

## ¿Qué es el análisis de la realidad?

Consiste en buscar el por qué de las situaciones y problemas que se viven en las comunidades, municipios y país. Es una herramienta que sirve para investigar e interpretar el conjunto de datos que se observan en la sociedad.

La realidad son aquellos fenómenos naturales y sociales que nos rodean, abarca todas las dimensiones de la vida humana: sociales, económicas, políticas, culturales, físicas e incluso religiosas y espirituales. La realidad está configurada por la estructura y coyuntura.

Cuando se realiza un análisis de la realidad hay que tener presente la estructura social, pero nos detenemos más en la coyuntura concreta que se vive.

## ¿Para qué nos sirve el análisis de la realidad?

- Para ver conscientemente los problemas que se sufren en cada comunidad, en los municipios y en el país, y quiénes los provocan.
- Nos sirve para conocer lo qué es bueno y malo que hay en la sociedad.
- Nos permite encontrar las causas que determinan una situación social, ver su interrelación con los acontecimientos, discernir o comprender hacia donde se encamina la sociedad.
- Al final, nos permite aportar en la transformación de la realidad.

## Formas de análisis de la realidad:

- **Análisis estructural**

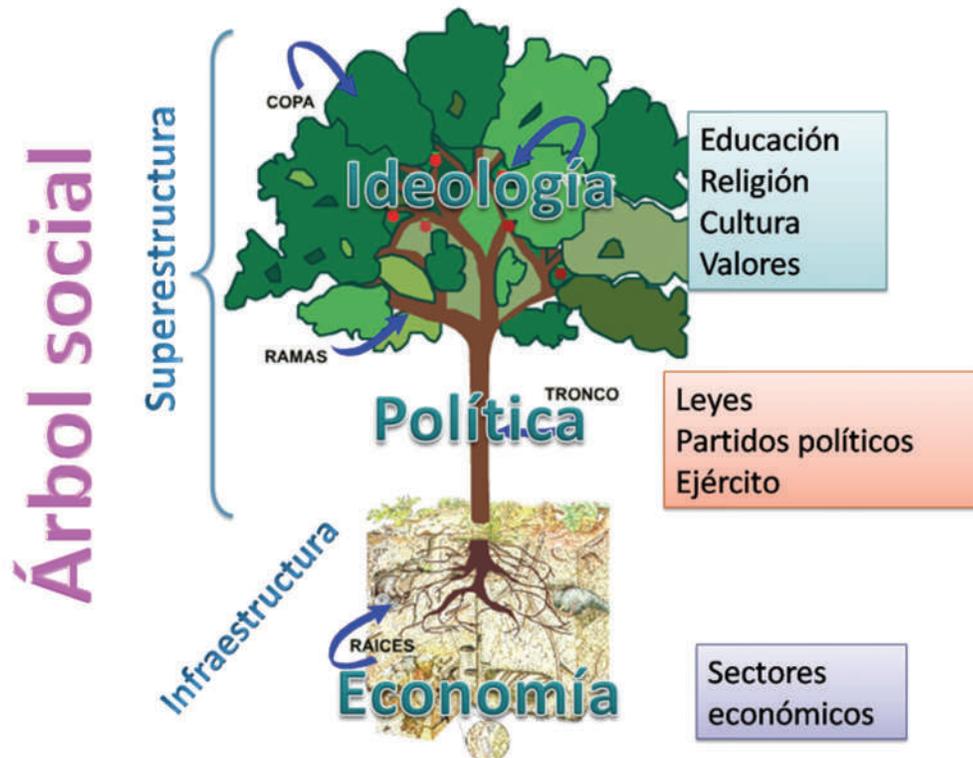
Se refiere a la búsqueda de la comprensión de la estructura, que es la forma como está organizada la sociedad en lo económico, social, político y cultural. Es más permanente, la raíz y la causa de la situación sociopolítica de una sociedad. Es construida por la especie humana.

Como ejemplo podría ser el fondo de las aguas del mar, o como las columnas que sostienen el edificio de la sociedad.

Este tipo de análisis permite ver y distinguir las estructuras económicas, políticas e ideológicas sobre las que se sostiene la sociedad y determinar cómo están. La estructura de una sociedad no cambia de la noche a la mañana, sino muy lentamente. Es un proceso.

Se puede ilustrar a través del denominado “el árbol social”, debido a su parecido a un árbol.

## Diagrama del árbol social.



- **Análisis coyuntural**

Busca establecer las coyunturas que se suscitan en la sociedad. La coyuntura es el momento concreto donde confluyen distintas situaciones de una sociedad. Trata de observar el punto de articulación y contradicción de varias fuerzas sociales (gobierno, partidos políticos, organizaciones populares, institución armada, iglesias, etc.) en un período delimitado temporalmente.

El ejemplo del mismo, sería como una ola del mar, que va pasando. Pero vinculando el ejemplo anterior, podrían ser como las paredes, puertas y ventanas de un edificio, ya que las columnas, como ya dijimos, es la estructura.

### ¿Cómo se realiza el análisis de la realidad?

Se propone que para el análisis de la realidad se utilice el método de **Ver, Juzgar y Actuar**.

#### I. Ver

Para ver la realidad es necesario recopilar información, datos de la misma. No basta con el conocimiento y experiencia personal o grupal que se tiene de la misma, es necesario buscar más datos. Lo anterior nos servirá de práctica para cuando ya se realice el ejercicio de auditoría social propiamente dicho.

La información se agrupa, ordena y se distribuye en los temas: económicos, sociales, políticos, culturales, religiosos, medio ambiente, gestión de riesgos y desastres, etc.

## II. Juzgar

Con la información ya ordenada por áreas temáticas, se procede al análisis e interpretación de la misma. Ello implica el descubrir las causas por la que esta realidad es así, y ver también sus efectos y consecuencias.

Para comprender la dinámica de la realidad, la comisión de auditoría social se puede hacer las siguientes preguntas.

**a) ¿Qué está sucediendo en mi comunidad, municipio o país?**

¿A quiénes favorece y a quiénes perjudica esta situación? ¿Cómo queda el derecho a la vida del pueblo: derecho a la salud, vivienda digna, educación, salud, trabajo, tierra, etc.?

**b) ¿Qué fuerzas actúan y qué intereses tienen cada una de ellas?**

Hay que identificar las diferentes fuerzas sociales de la comunidad, municipio o de la sociedad en general. Por ejemplo: la fuerza del gobierno, del Congreso de diputados, del CACIF (sector privado y empresarial), de las compañías multinacionales, de los campesinos, de los indígenas, del ejército, del movimiento popular, sindical, estudiantes, religioso, etc.

**c) ¿Qué alianzas hay entre las fuerzas mencionadas? ¿Cómo se manifiestan?**

Se observan las uniones o diferencias de los diferentes actores de la sociedad. Se establece el peso o poder de cada una.

**d) Detectar las tendencias.**

Los datos y la interpretación permiten señalar las tendencias, o sea, hacia dónde va la realidad (local – comunitaria, municipal y nacional, e incluso la internacional). Permite establecer si estamos bien, si hay desarrollo, una vida digna para todos y todas y si se respetan los derechos humanos. En sentido contrario, también nos permite ver si sucede todo de manera diferente o con formas intermedias. Si estamos mal y prevalece la pobreza, la desigualdad, las injusticias, la marginación, el subdesarrollo y la violación a los derechos de las grandes mayorías. Si hay mucho para pocos y si hay poco para las grandes mayorías.

**e) Discernimiento comunitario.**

Con todo lo anterior ya se cuenta con una especie de medición o de evaluación de la realidad, de manera muy general. Con lo anterior información se genera una reflexión colectiva dentro de la comisión de auditoría social, para que pueda desembocar en un tema o área específica que se tenga interés para poder efectuar el ejercicio de control social.

Este discernimiento permite preguntarse sobre que actitud se va asumir frente a la realidad y los problemas observados y analizados. Si es posible o necesaria la participación ciudadana en la transformación de esa realidad. Si la auditoría social es necesaria y contribuye a cambiar poco a poco esa situación.

### III. Actuar

Es el momento en que la comisión de auditoría social toma la decisión consciente y responsable de realizar el ejercicio de auditoría social como aporte al cambio social, para que no siga la situación tal como está.

- **2. Identificación y priorización de los problemas específicos en el área temática en la que se pretende hacer la auditoría social**

Después de realizado el ejercicio de análisis de la realidad, se procede a identificar y priorizar los problemas específicos dentro de alguna de las áreas temáticas ya analizadas anteriormente. Se puede escoger y se sugiere escoger una área exclusivamente, como la económica, la política, de educación, de salud, de vivienda, de medio ambiente, etc.

Esto permitirá determinar seguidamente de manera conjunta por los y las integrantes de la comisión de auditoría social, cuál será el tema específico a auditar. En este momento lo que se pretende establecer es de manera más específica, detallada y concreta los problemas que influyen en una determinada área, para escoger de la misma un problema solamente. Se recomienda escoger un tema únicamente, hay que recordar el dicho popular que dice: “el que mucho abarca poco aprieta”.

En el caso de la **Auditoría Social en la Gestión de Riesgo**, del análisis de la realidad anterior se pueden identificar y priorizar los problemas de la comunidad, municipio o del país que existen en materia de gestión de riesgo y reducción de desastres. En este sentido es necesario considerar las vulnerabilidades a las que pueden estar sujetas determinadas comunidades o municipios, que pueden ser de tipo: natural, física o ubicacional, económica, social, política, técnica, filosófico / ideológica, cultural, educativa, ecológica o institucional. Con el ánimo de tener una identificación y priorización más profunda de los problemas y temas en materia de gestión de riesgo y reducción de desastre, a continuación se presentan cuatro diagramas que ramifican de manera más amplia y detallada el área.

Diagrama 1: ramificación de problemas y temas en Desarrollo y Desastres.

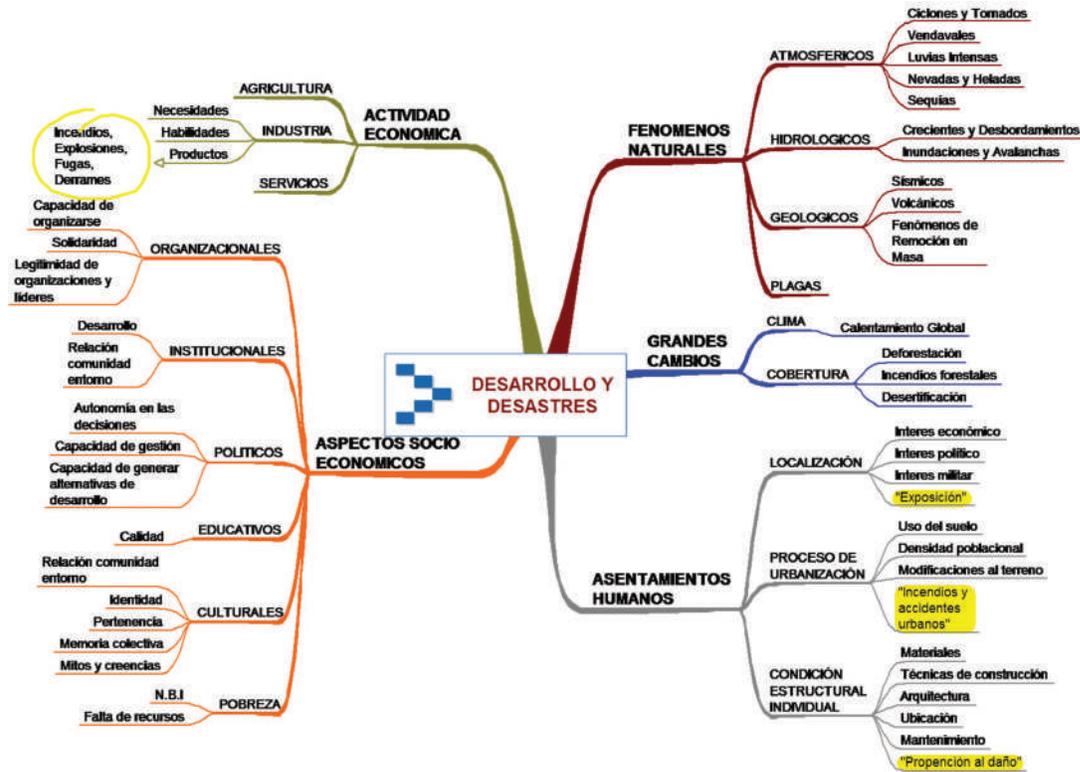


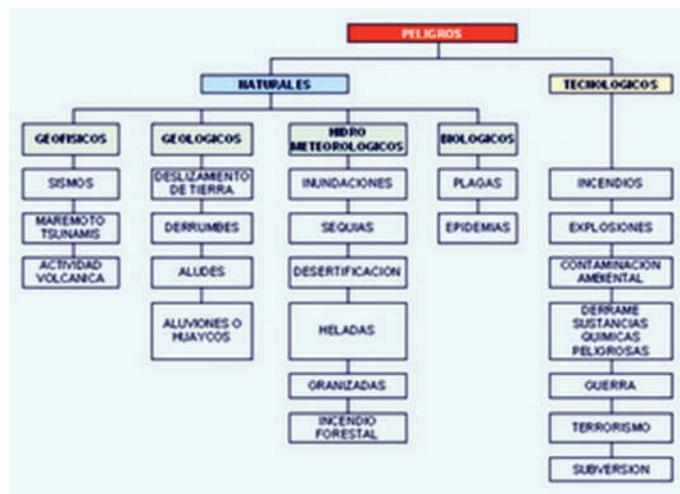
Diagrama 2: ramificación de problemas y temas en el concepto de Riesgo.



Diagrama 3: ramificación de problemas y temas en Gestión de Riesgo.



Diagrama 4: Peligros naturales y tecnológicos en la reducción de desastres.



### • 3. Selección final en consenso del problema y tema que se quiere auditar

Terminada la identificación y la priorización de los problemas del área específica escogida, se procede a realizar la selección final del problema y tema a auditar. Se recomienda que se escoja de una manera abierta, participativa y por consenso. Que todos estén de acuerdo con el tema escogido. Es fundamental adoptar un mecanismo democrático para la determinación del tema.

Para la escogencia final del tema, es necesario examinar las capacidades de la Comisión de Auditoría Social que realizará el ejercicio. Es pertinente generar un análisis internamente para evaluar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que eventualmente se podrían tener en la ejecución de la auditoría.

También es aconsejable, jugar al abogado del diablo como se dice popularmente, con el tema a escoger. Hay que ver sus diferentes caras o dimensiones, su complejidad, sus pros y contras o sus ventajas y desventajas.

#### **Ejemplo de problema encontrado, priorizado y finalmente seleccionado:**

##### **Problema:**

Una comunidad se encuentra expuesta a múltiples amenazas que históricamente han existido, como:

- Crecidas y desbordamientos de ríos y del lago, inundaciones.
- Han sido azotados por tormentas tropicales, lluvias intensas, sequías e incendios forestales.
- También han vividos sismos, terremotos.
- En las montañas han tenido deslizamientos y derrumbes.
- E incluso, han tenido pérdidas de cosechas, de animales de granja y han muerto algunos familiares.

Las causas son múltiples y de carácter estructural y coyuntural, tienen que ver con razones de la desigualdad, injusticias, explotación y marginación histórica de las comunidades Q'eqchi's asentadas en el lugar.

Ante esta problemática, de conformidad con el análisis específico de la comisión de auditoría social, se observó que nunca ha existido una respuesta planificada, organizada y con suficientes recursos para esos fenómenos. Aunque las causas y efectos son muchos, se determinó que el primer paso para contribuir a esa realidad, es la existencia e implementación de un Plan de Respuesta Local a las Emergencias y Desastres (PRL), posiblemente ausente en la actualidad o engavetado en alguna oficina gubernamental o municipal.

Por lo que colectivamente y en consenso plantearon como tema de la auditoría social:  
**Existencia, funcionamiento, organización y recursos del Plan de Respuesta Local (PRL).**

### ¿Que aspectos se podrían auditar inicialmente?

- La existencia misma del Plan de Respuesta Local (PRL).
- Si existe y funciona una estructura organizada para enfrentar una emergencia o un desastre en la comunidad o localidad, en esté caso una Coordinadora Local de Reducción de Desastres – COLRED-.
- Si existe un diagnóstico de identificación de amenazas y análisis de vulnerabilidades de la comunidad.
- Con qué recursos financieros y materiales se cuenta para implementar un PRL.



# Paso 3

## Planificación de la Auditoría Social

### El Plan de Trabajo

Teniendo definido el tema a auditar, es necesario planificar el ejercicio de auditoría social propiamente dicho, eso implica establecer un plan de trabajo que establezca los objetivos, las actividades a realizar, los responsables del ejercicio, los tiempos en que se realizará, entre otros aspectos. Es sumamente importante este paso porque es la base misma del ejercicio de auditoría, hay que recordar que la improvisación puede llevar a la Comisión de Auditoría Social a truncar o fracasar el esfuerzo colectivo de control ciudadano.

El plan de trabajo responde a las preguntas: ¿Qué tema se va auditar y en dónde? ¿Porqué y que se espera del mismo? ¿Qué actividades implica el ejercicio? ¿Quiénes realizarán las tareas? ¿En qué tiempo se hará y cuanto durará? ¿Qué herramientas se utilizarán para el control social? ¿Con qué recursos se cuentan para hacerlo?

- **El Plan de Trabajo del ejercicio de Auditoría Social**

Es la herramienta o guía de planificación de la auditoría social que permite ordenar de manera lógica las actividades necesarias para llevar a cabo el ejercicio. Permite interrelacionar los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos disponibles por la Comisión de Auditoría Social para dar cumplimiento con el trabajo de control u observancia ciudadana sobre la gestión pública que se pretende auditar.

Los elementos que debe incluir el plan son los siguientes:

- 1. Nombre del tema del ejercicio de Auditoría Social.**

Fruto del análisis, selección y consenso de los integrantes de la Comisión o grupo que realizará la auditoría.

- 2. Justificación y antecedentes del proceso de auditoría social.**

Es la explicación del por qué se ha decidido realizar la auditoría social, se vierte información sobre la organización y constitución de la comisión de auditoría social. También se plasma información sobre el análisis del problema que ha provocado la acción ciudadana para la auditoría, como los datos de la realidad actual, sus causas históricas y sus consecuencias.

### 3. Lugar de la auditoría social.

Delimita geográficamente el área en dónde se realizará el ejercicio de control ciudadano.

### 4. Sujeto pasivo de la auditoría ¿A quién se aplicará la auditoría?

Se anotan las instituciones que serán objeto de la auditoría, desde la esfera local – comunitaria, pasando por lo municipal, departamental, hasta llegar a lo nacional, si es necesario.

### 5. Sujeto activo de la auditoría ¿Quiénes realizarán la auditoría?

Se plasma el nombre de la comisión u organización social que realizará el ejercicio ciudadano de control. Se pueden incluir también los nombres de los y las integrantes de la comisión.

### 6. Objetivos: General y específicos.

**El objetivo general** lo conforma el enunciado global sobre el resultado final que se pretende alcanzar con la auditoría social (¿qué?, ¿dónde?, ¿para qué?). Precisa la finalidad de la auditoría, en cuanto a sus expectativas más amplias. Tiene la función de orientación. Son aquellos que expresan un logro sumamente amplio y son formulados como propósito general de la auditoría. Su redacción guarda mucha similitud con el tema central seleccionado para la auditoría.

**Los objetivos específicos** representan los pasos que se han de realizar para alcanzar el objetivo general. Facilitan el cumplimiento del objetivo general, mediante la determinación de etapas o la precisión y cumplimiento de los aspectos necesarios del proceso del ejercicio de auditoría social. Señalan propósitos o requerimientos en orden al tema de la auditoría. Se derivan del general y, como su palabra lo dice, inciden directamente en los logros a obtener. Deben ser formulados en términos operativos. Las causas del problema orientan su redacción.

Los objetivos deben expresarse con claridad para evitar posibles desviaciones en el proceso de auditoría social y deben ser susceptibles a ser alcanzados; son las guías durante todo su desarrollo de la auditoría que deben tenerse presente, además tienen que ser congruentes entre si.

### 7. Resultados o metas de la auditoría social.

Los resultados o metas son descripciones específicas y concretas de aquello que se espera alcanzar con las actividades de la auditoría social. Sirve para proyectar lo que se pretende obtener como resultado después de cumplidos los objetivos específicos. Es lo que se espera lograr con las actividades del ejercicio de auditoría social.

### 8. Indicadores.

Es una forma de medida o señal que permite evaluar los avances y retrocesos en el desarrollo de la gestión pública vinculada al tema auditado. Puede ser una medida cualitativa y/o una cuantitativa que, proporciona información sobre el pasado y el presente y permite predecir el futuro de los aspectos que se están evaluando a través de la auditoría social. Tienen que guardar relación lógica con los objetivos y metas definidos.

### 9. Matriz lógica de planificación.

La matriz lógica nos permite determinar de manera más clara, detallada y concreta lo que se pretende hacer por medio de la auditoría social. Interrelaciona los objetivos, las metas o resultados y los indicadores con las actividades previstas en el ejercicio de auditoría. Establece también los

instrumentos y fuentes para captar la información, y, determinar responsabilidades y recursos dentro de los y las integrantes de la comisión de auditoría social. Seguidamente se presentará un ejemplo de la misma.

### 10. Actividades de la auditoría social.

En el plan de trabajo se deben incluir y determinar las actividades que la comisión de auditoría social realizará para llevar a cabo el ejercicio de auditoría social. Dependiendo las características del ejercicio y tema a auditar, se pueden incluir actividades como las que se anotan a continuación:

| No. | ACTIVIDADES   |
|-----|---|
| 1.  | Visitas de información, cabildeo y sensibilización hacia las instituciones públicas locales, municipales y nacionales que serán objeto de los ejercicios de auditoría social.   |
| 2.  | Exploración de apoyo mediático para los ejercicios AS (entrevistas, cuñas, etc. en radios, canales de cable local y otros medios alternativos).   |
| 3.  | <p><b>Acompañamiento a la gestión de información:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigación bibliográfica para marco teórico.</li> <li>• Elaboración de lista y directorio de fuentes de información.</li> <li>• Elaboración de esquema de agrupamiento de requerimientos de información.</li> <li>• Elaboración de primeras cartas de solicitud de información (vía oficial – formal).</li> <li>• Gestión de información paralela (vía extraoficial o alternativa).</li> <li>• Elaboración de ficha de monitoreo de cartas de solicitud de información (monitoreo presencial, telefónico y electrónico).</li> <li>• Elaboración de cartas de seguimiento de solicitud de información (vía oficial – formal).</li> </ul> |
| 4.  | <p><b>Construcción y seguimiento a alianzas con especialistas temáticos a nivel local, municipal, departamental y nacional:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de lista y directorio.</li> <li>• Reuniones de acercamiento, coordinación y de asistencia técnica.</li> </ul>  |
| 5.  | <p><b>Acompañamiento al monitoreo de herramientas de gobierno electrónico para la gestión de información:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Taller de inducción sobre uso de páginas web del gobierno.</li> <li>• Elaboración de lista de direcciones web.</li> <li>• Determinación de información específica a monitorear.</li> <li>• Navegación virtual y almacenamiento de información electrónica.</li> </ul>  |

|     |  |
|-----|--|
| 6.  | <p><b>Acompañamiento al monitoreo de campo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión de cámara fotográfica digital, cámara de video, grabadora y otros equipos de captación de información gráfica, auditiva o documental.</li> <li>• Elaboración de formularios e instrumentos de captación de información de campo. Con el apoyo de especialistas.</li> <li>• Ver la viabilidad e implementación de la técnica del auditor o ciudadano infiltrado.</li> <li>• Elaboración de cartas para solicitud de autorización para el monitoreo de campo (si es necesario).</li> <li>• Visitas de campo al área objeto de la auditoría social. Acompañamiento de aliados y especialista.</li> </ul>                                       |
| 7.  | <p><b>Acompañamiento al proceso de entrevistas, encuestas y grupos focales:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de lista y directorio de personas a entrevistar. Para el caso de las encuestas, definir muestra específica.</li> <li>• Elaboración de cuestionarios de entrevistas en función de los requerimientos y cruce previo de información.</li> <li>• Para el caso de las encuestas: definir baterías de preguntas y realizar prueba.</li> <li>• Gestión de préstamo de grabadora y otros equipos de captación de información auditiva.</li> <li>• Elaboración de cartas para solicitud de entrevistas.</li> <li>• Realización de entrevistas programadas. Aplicación de encuestas, en el otro caso.</li> </ul> |
| 8.  | <p>Acompañamiento técnico a la sistematización de la información: archivo, organización, vaciado, tabulación, fichado, lectura, análisis, interpretación, integración y extracción de hallazgos.</p>   |
| 9.  | <p>Reuniones con la comisión de auditoría social para la elaboración del informe final.</p>  |
| 10. | <p>Acompañamiento a la planificación y organización de las actividades de socialización e incidencia de los informes de AS. Posibilidades: conferencias de prensa o foros (pueden ser locales, municipales, departamentales o nacionales, o un híbrido de éstas).</p>  |

## 11.

### Responsables.

Es necesario identificar y establecer las personas de la comisión de auditoría social que serán las responsables de realizar cada una de las actividades planificadas. Es deseable que exista un equilibrio, proporcionalidad y adaptación de las actividades de acuerdo con el tiempo, experiencia y disposición de cada uno de los y las integrantes del equipo de trabajo dispuesto para el ejercicio de control ciudadano.

### 12. Recursos.

Es necesario establecer los recursos humanos (ya incluidos en el inciso anterior), materiales, tecnológicos y financieros que serán necesarios para la realización del ejercicio de auditoría social. Se recomienda buscar algún tipo de apoyo económico para poder llevar a cabo las acciones fundamentales del ejercicio. Se puede recurrir a organizaciones nacionales o internacionales para el efecto. Hay que reconocer que en una gran medida el trabajo de las personas que viven en las comunidades y municipios que desean implementar este tipo de ejercicios, participan a título voluntario y de manera ad honorem, motivados y concientizados sobre la importancia de la transformación de la realidad.

### 13. Cronograma.

Es conveniente elaborar un calendario definido y ordenado de las actividades planificadas desde su inicio hasta su final, indicando fechas y períodos para cada acción.

## • Ejemplo 1. Matriz de planificación para un ejercicio de Auditoría Social

A continuación se presenta un ejemplo de matriz de planificación para hacer auditoría social desde la experiencia de la Comisión de Auditoría Social de Zunil en Quetzaltenango. Esta matriz fue desarrollada en el marco del Plan de Reconstrucción Nacional tras el paso de la Tormenta Tropical Stan, pero puede adaptarse a otras realidades y a otros modelos.

**MATRIZ EJEMPLIFICADA**

**PLAN DE ACCIÓN DE AUDITORIA SOCIAL  
COMISIÓN DE AUDITORIA SOCIAL DE ZUNIL**

| OBJETIVOS ESPECIFICOS  | RESULTADOS  | INDICADORES  | ACTIVIDADES GENERALES Y ESPECIFICAS   | INSTRUMENTOS   | FUENTES DE INFORMACION  |
|--|---|--|---|--|---|
| <p>1. Promover la distribución justa y equitativa de las viviendas a construir por el Gobierno dentro de las familias efectivamente afectadas por la tormenta Tropical Staq.</p> | <p><b>Resultado 1</b><br/>Las familias afectadas que perdieron su vivienda por la Tormenta Tropical.....Staq. son efectivamente las beneficiadas con la construcción de las mismas.</p> | <p><b>Resultado1</b><br/> <ul style="list-style-type: none"> <li>Número de familias afectadas.</li> <li>Procedimientos técnicos para la adjudicación de las viviendas en lote propio.</li> <li>Número de viviendas en proceso de construcción.</li> <li>Número de familias beneficiadas.</li> </ul> </p> | <p><b>1. Gestión de la información.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Solicitud de información por escrito.</li> <li>Monitoreo de la solicitud de información</li> <li>Evaluación de la calidad de la información (Alianzas).</li> </ul> <p><b>2. Monitoreo de Campo.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Verificación de la información recabada.</li> <li>Visita directa al área de construcción de las viviendas.</li> </ul> <p><b>3. Monitoreo de Herramientas de Gobierno Electrónico</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Visitas a páginas Web de Gobierno sobre el tema (GUATECOMPRAS, SNIP, SIAF, SICOIN WEB, SIGOB, Portal de Transparencia Financiera, SAG)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Solicitudes de información por escrito.</li> <li>Ficha de monitoreo de información.</li> <li>Cuadro de control de monitoreo de información.</li> <li>Formulario de monitoreo de páginas Web de Gobierno.</li> <li>Cuestionario de entrevistas.</li> <li>Formulario de monitoreo de campo.</li> <li>Cuadro de tabulación y cruce general de la información.</li> </ul> | <p><b>Resultado 1</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>OMP- Municipalidad</li> <li>ONG'S locales.</li> <li>FOGUAVI</li> <li>CODEDE</li> <li>SCEP –Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.</li> <li>Coordinadora Interinstitucional de Asuntos Precarios.</li> </ul> |



| OBJETIVOS ESPECIFICOS  | RESULTADOS  | INDICADORES   | ACTIVIDADES GENERALES Y ESPECIFICAS  | INSTRUMENTOS  | FUENTES DE INFORMACION   |
|--|---|---|--|---|--|
| <p>2. Acompañar la verificación de la calidad de la construcción de viviendas de las familias afectadas.</p> | <p><b>Resultado 2</b><br/>Las viviendas de las familias afectadas, han sido construidas con los niveles básicos, según los estándares de calidad.</p> | <p><b>Resultado 2</b><br/>Monto adjudicado para la construcción de viviendas.<br/>Existencia de estudios de impacto ambiental, de análisis de riesgos y pertinencia cultural en las áreas de construcción.<br/>Existencia de diseños de construcción con bases en los estándares de calidad y pertinencia cultural.<br/>Criterios de selección y adjudicación de empresas constructoras.<br/>Existencia de procedimientos de supervisión, monitoreo y evaluación para la construcción de las viviendas.</p> | <p>■ Esto para las comunidades con acceso a Internet, pero no es una actividad estricta.<br/><b>4. Entrevistas</b><br/>■ Al alcalde, personas representantes de instituciones locales, departamentales, regionales y nacionales.<br/><b>5. Sistematización</b><br/>■ Clasificación de la información.<br/>■ Análisis e interpretación de la información.<br/>■ Diseño, elaboración y validación del informe técnico de Auditoría Social.<br/><b>6. Socialización</b><br/>■ Conferencia de Prensa para entrega del informe a las autoridades auditadas, Congreso de la...República, órganos de control, etc.<br/>■ Foro Público.<br/><b>7. Incidencia</b><br/>■ Formación Técnica de Incidencia en la Comisión de Auditoría Social.<br/>■ Elaboración y Ejecución del Plan de Acción de Incidencia.</p> | <p>■ Las que determinen los miembros de la Comisión como efectivas para el trabajo de Auditoría Social.</p> | <p><b>Resultados 2</b><br/>■ Ministerio de Finanzas<br/>■ GUATECOMPRAS<br/>■ SICOIN WEB<br/>■ Portal de Transparencia.<br/>■ Financiera- MINFIN<br/>■ Contraloría General de Cuentas.<br/>■ Colegio de Ingenieros.</p> |

## • Ejemplo 2. Indicadores para un ejercicio de Auditoría Social

Siempre en el marco de la gestión de riesgos y reducción de desastres, se podrían tomar como indicadores para la realización de un ejercicio de auditoría social los compromisos asumidos por los Concejos Municipales o instituciones públicas, tanto a nivel nacional, como internacional. Un ejemplo concreto sería dar seguimiento a la suscripción del compromiso de **Ciudades Resilientes** por parte de las Municipalidades que firmaron el compromiso. A continuación se citan los 10 compromisos.



¿Está lista su ciudad?



### Lista de verificación de diez puntos – Aspectos esenciales para lograr ciudades resilientes<sup>1</sup>

1. Establezca la organización y la coordinación necesarias para comprender y reducir el riesgo de desastre dentro de los gobiernos locales, con base en la participación de los grupos de ciudadanos y de la sociedad civil —establezca alianzas locales. Vele porque todos los departamentos comprendan su papel y la contribución que pueden hacer a la reducción del riesgo de desastres y a la preparación en caso de éstos.
2. Asigne un presupuesto para la reducción del riesgo de desastres y ofrezca incentivos a los propietarios de viviendas, las familias de bajos ingresos, las comunidades, los negocios y el sector público para que inviertan en la reducción de los riesgos que enfrentan.
3. Mantenga información actualizada sobre las amenazas y las vulnerabilidades, conduzca evaluaciones del riesgo y utilícelas como base para los planes y las decisiones relativas al desarrollo urbano. Vele por que esta información y los planes para la resiliencia de su ciudad estén disponibles a todo el público y que se converse acerca de estos propósitos en su totalidad.
4. Invierta y mantenga una infraestructura que reduzca el riesgo, tales como desagües para evitar inundaciones y, según sea necesario, ajústela de forma tal que pueda hacer frente al cambio climático.
5. Evalúe la seguridad de todas las escuelas y los planteles de salud y, de ser necesario, modernícelos.
6. Aplique y haga cumplir reglamentos de construcción y principios para la planificación del uso del suelo que sean realistas y que cumplan con los aspectos relativos al riesgo. Identifique terrenos seguros para los ciudadanos de bajos ingresos y, cuando sea factible, modernice los asentamientos informales.
7. Vele por el establecimiento de programas educativos y de capacitación sobre la reducción del riesgo de desastres, tanto en las escuelas como en las comunidades locales.
8. Proteja los ecosistemas y las zonas naturales de amortiguamiento para mitigar las inundaciones, las marejadas ciclónicas y otras amenazas a las que su ciudad podría ser vulnerable. Adáptese al cambio climático al recurrir a las buenas prácticas para la reducción del riesgo.
9. Instale sistemas de alerta temprana y desarrolle las capacidades para la gestión de emergencias en su ciudad, y lleve a cabo con regularidad simulacros para la preparación del público en general, en los cuales participen todos los habitantes.
10. Después de un desastre, vele por que las necesidades de los sobrevivientes se sitúen al centro de los esfuerzos de reconstrucción, y que se les apoye y a sus organizaciones comunitarias para el diseño y la aplicación de respuestas, lo que incluyó la reconstrucción de sus hogares y sus medios de sustento.



# Paso 4

## Ejecución del Plan de Trabajo de la Auditoría Social

En esta etapa se pasa de la teoría a la práctica del ejercicio de auditoría social, lo planificado es llevado a su implementación. Es el momento de materializar lo planificado en acciones concretas. Todos los y las integrantes de la comisión de auditoría social asumen su compromiso y responsabilidad en la realización puntual y específica de cada una de las actividades definidas.

Es necesario poner especial atención a los plazos (tiempos) previstos para la realización de cada actividad para cumplir con el cronograma establecido y los compromisos asumidos por la Comisión de Auditoría Social.

Es recomendable que se desarrollen reuniones de coordinación y de evaluación en un período semanal o en menor tiempo para observar los avances o debilidades en la ejecución del plan de auditoría. También se sugiere que dentro de la comisión de auditoría social se pueda nombrar un coordinador o coordinadora que pueda estar motivando, apoyando y observando el cumplimiento de las diversas actividades planificadas. Si en algún momento dado, se presentan dificultades u obstáculos, éste apoyará de manera inmediata para corregir y solucionar los inconvenientes.

Este paso de ejecución o implementación también vincula a los siguientes momentos del ejercicio de auditoría social, que únicamente por claridad pedagógica se separan. Ya que la ejecución también implica la sistematización de la información, la elaboración del informe de auditoría social, su socialización y las acciones de incidencia sobre las recomendaciones emitidas por la Comisión de Auditoría Social.

Un tema fundamental para la ejecución del plan de trabajo de auditoría social lo constituye el acceso a la información pública. Sin información del tema por auditar no sería posible efectuar un ejercicio de esta naturaleza, por lo que es imprescindible que todo ciudadano conozca que tiene derecho al libre acceso a la información pública como lo garantiza la Constitución Política de la República, la Ley de Acceso a la Información, los tratados y convenciones en la materia ratificados por Guatemala, el Código Municipal y otra serie de leyes ordinarias y disposiciones reglamentarias. A continuación se transcriben algunos artículos de la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto No. 57-2008, que resaltan algunos aspectos que son de suma utilidad para el auditor social.

### **Objeto de la Ley de Acceso a la Información Pública (artículo 1):**

1. Garantizar a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y a tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y sujetos obligados por la referida ley;
2. Garantizar a toda persona individual el derecho a conocer y proteger los datos personales de lo que de ella conste en archivos estatales, así como de las actualizaciones de los mismos;
3. Garantizar la transparencia de la administración pública y de los sujetos obligados y el derecho de toda persona a tener acceso libre a la información pública;
4. Establecer como obligatorio el principio de máxima publicidad y transparencia en la administración pública y para los sujetos obligados en la Ley de Acceso a la Información Pública;
- (...) 5. (...)
6. Favorecer por el Estado la rendición de cuentas a los gobernados, de manera que puedan auditar el desempeño de la administración pública;
7. Garantizar que toda persona tenga acceso a los actos de la administración pública.

### **Procedimiento de acceso a la información (artículo 16):**

Toda persona tiene derecho a tener acceso a la información pública en posesión de los sujetos obligados, cuando lo solicite de conformidad con lo previsto por la Ley de Acceso a la Información Pública.

### **Consulta personal (artículo 17):**

Los sujetos deben tomar todas las medidas de seguridad, cuidado y conservación de los documentos, elementos o expedientes de cualquier naturaleza, propiedad del sujeto obligado que le fueren mostrados o puestos a disposición en consulta personal; así como hacer del conocimiento de la autoridad competente toda destrucción, menoscabo o uso indebido de los mismos, por cualquier persona.

### **Gratuidad (artículo 18):**

**El acceso a la información pública será gratuito**, para efectos de análisis y consulta en las oficinas del sujeto obligado. Si el interesado solicita la obtención de copias, reproducciones escritas o por medios electrónicos, se hará de conformidad con lo establecido en la Ley de Acceso a la Información Pública.

La consulta de la información pública se registrará por el principio de sencillez y gratuidad. **Sólo se cobrarán los gastos de reproducción de la información.** La reproducción de la información habilitará al Estado a realizar el cobro por un monto que en ningún caso será superior a los costos del mercado y que no podrán exceder de los costos necesarios para la reproducción de la información.

Los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir al máximo, los costos de la entrega de información, permitiendo la consulta directa de la misma o que el particular entregue los materiales para su reproducción; cuando no se aporten dichos materiales se cobrará el valor de los mismos.



### **Procedimiento de acceso a la información pública (artículo 38).**

El procedimiento para el acceso a la información pública se inicia mediante **solicitud verbal, o escrita o vía electrónica** que deberá formular el interesado al sujeto obligado, a través de la Unidad de Información Pública. El modelo de solicitud de información tendrá el propósito de facilitar el acceso a la información pública, pero no constituirá un requisito de procedencia para ejercer el derecho de acceso a la información pública.

La persona de la Unidad de Información que reciba la solicitud no podrá alegar incompetencia o falta de autorización para recibirla, debiendo obligadamente, bajo su responsabilidad, remitirla inmediatamente a quien corresponda.

El procedimiento de acceso a la información no perjudicará, limitará o sustituirá el derecho a presenciar u observar los actos de los sujetos obligados, ni limitará el derecho a solicitar información a los sujetos obligados en la forma contemplada en otras leyes, ni la realización de solicitudes de información que pudieran hacerse ante entes cuya naturaleza es de publicidad frente a terceros en donde por principio de especialidad se deberá acudir a través de los trámites correspondientes.

### **Solicitud de información (artículo 41).**

Todo acceso a la información pública se realizará a petición del interesado, en la que se consignarán los siguientes datos:

1. Identificación del sujeto obligado a quien se dirija;
2. Identificación del solicitante; y,
3. Identificación clara y precisa de la información que se solicita.

La solicitud de información no estará sujeta a ninguna otra formalidad, ni podrá exigirse la manifestación de una razón o interés específico como requisito de la misma.

### **Tiempo de respuesta (artículo 42).**

Presentada y admitida la solicitud, la Unidad de Información Pública debe emitir resolución dentro de los diez días siguientes en alguno de los sentidos que a continuación se expresan:

1. Entregando la información solicitada;
2. Notificando la negativa de la información cuando el interesado, dentro del plazo concedido, no haya hecho las aclaraciones solicitadas o subsanado las omisiones a que se refiere el artículo anterior;
3. Notificando la negativa de la información total o parcialmente, cuando se trate de la considerada como reservada o confidencial; o,
4. Expresando la inexistencia.

### **Prórroga del tiempo de respuesta (artículo 43).**

Cuando el volumen y extensión de la respuesta así lo justifique, el plazo de respuesta a que se refiere la Ley de Acceso a la Información Pública se podrá ampliar hasta por diez días más, debiendo poner en conocimiento del interesado dentro de los dos días anteriores a la conclusión del plazo señalado en esta ley.

# Paso 5

## Sistematización de la información de la Auditoría Social Elaboración del Informe

El paso 5 de la metodología para la realización del ejercicio de auditoría social puede iniciar inmediatamente después de recibido el primer documento de información entregado por las instituciones públicas. La sistematización de información conlleva la recopilación, el ordenamiento, la clasificación, el análisis y la integración de hallazgos en un informe, bajo determinados criterios, relaciones y categorías, de todo tipo de datos, documentos e información vinculada al tema de auditoría social.

Esta etapa debe ser realizada de manera colectiva por los y las integrantes de la Comisión de Auditoría Social. Se deben distribuir responsabilidades para dar cumplimiento a todas las tareas de la sistematización, de acuerdo a la experiencia, capacidades y potencialidades de cada participante.

### • Actividades de la sistematización de la información

- **Recopilación de información:** se refiere a la actividad de reunir todos los datos o información traducida en documentos físicos o electrónicos, imágenes o audios obtenidos como parte de la gestión y monitoreo de información del ejercicio de control ciudadano sobre las instituciones públicas.
- **Clasificación de la información:** implica el ordenamiento, el archivo y la organización de la información obtenida de acuerdo a los objetivos específicos e indicadores definidos en la matriz lógica del plan de trabajo.
- **Evaluación de la información obtenida:** es necesario verificar que los datos o documentos entregados a los auditores sociales guarden los requisitos de información pertinente, confiable, veraz, fidedigna y válida. Revisar que nos entregaron los datos que efectivamente solicitamos y no información carente de coherencia, pertinencia y calidad.
- **Análisis e interpretación de la información:** consiste en que la información obtenida de las diversas fuentes, incluyendo la observación directa de la obra, proyecto, programa o servicio seleccionado, es sometida al análisis de la comisión de auditoría social. Se trata de un análisis orientado a confrontar los objetivos específicos, indicadores en la matriz con el “deber ser” estipulado en los documentos contractuales, legales, procedimentales, etc. Y, además con la realidad o lo que efectivamente se da en la práctica.

En este momento, hay que regresar al “**Método de Análisis de la Realidad: Ver, Juzgar y Actuar**”, abordado en el paso 2 de la presente metodología para hacer el ejercicio de auditoría social.

Especialmente hay que retomar el aspecto del juzgar la realidad, pero en función de la información captada por la comisión de auditoría social. Recordemos responder las siguientes preguntas:

- ✓ ¿Qué está sucediendo con la obra, proyecto o servicio auditado en mi comunidad, municipio o país?
- ✓ ¿Qué fuerzas actúan y qué intereses tienen cada una de ellas?
- ✓ ¿Qué alianzas hay entre las fuerzas mencionadas? ¿Cómo se manifiestan?
- ✓ Detectar las tendencias.
- ✓ Discernimiento comunitario.

## • **Elaboración del Informe de Auditoría Social**

Después del análisis de la información obtenida por parte de la comisión de Auditoría Social, es el momento de proceder a la elaboración del informe respectivo.

Esta etapa es una de las más importantes del proceso porque a través de los informes parciales y/o el informe final, se conocen los resultados de la auditoría Social. En él se plasman los objetivos, indicadores del trabajo y se presentan las ideas, evidencias y hallazgos en forma clara y concreta para ser presentados ante la opinión pública. Incluye una especie de dictamen terminal, las conclusiones, los hallazgos y algo sumamente importante como lo constituye las recomendaciones y propuestas de seguimiento sobre el tema auditado. Se convierte en un resultado de carácter testimonial sobre la transparencia y la libertad de acceso a la información de la gestión pública en un caso concreto.

### **El informe debe considerar los siguientes criterios:**

- Que incluya información debidamente documentada y fundamentada técnica y legalmente. No basada en presunciones o rumores.
- Precisión en los hallazgos y señalamientos de responsables en base de evidencias.
- Objetividad e imparcialidad del análisis.
- Estructura lógica y cuidado en los aspectos formales: corrección gramatical, ortográfica, etc.
- Debe ser riguroso, pero también debe tener una dimensión propositiva, que incluya propuestas y recomendaciones para corregir cursos de acción y propiciar la transformación de la realidad.
- Debe ser validado, consensuado y estar firmado por todos los que intervinieron en el proceso.

## Propuesta de contenido del informe:

- Nombre de la auditoría
- Presentación
- Datos generales de la auditoría: tema e instituciones auditadas, lugar geográfico de la misma, período de la realización, etc.
- Marco conceptual y metodológico
- Antecedentes
- Principales hechos y hallazgos encontrados
- Resumen y conclusiones finales
- Recomendaciones y propuestas de seguimiento
- Firma de los integrantes de la comisión de auditoría social
- Anexos: debe incluir bibliografía, ilustraciones, fotografías, gráficos u otro material complementario que sirva de soporte y evidencia de los hallazgos y conclusiones.



# Paso 6

## Socialización del informe de Auditoría Social

Habiendo concluido el informe de auditoría social se recomienda que la comisión u organización que efectuó el ejercicio, pueda desarrollar acciones de difusión y socialización de sus resultados, hallazgos, conclusiones y porsupuesto de las recomendaciones.

Se sugiere que se pueda presentar públicamente ante la comunidad y la sociedad en general. Además, que pueda ser entregado a las instituciones públicas auditadas y otras instituciones del Estado, así como a los medios de comunicación.

Previo a la socialización pública del informe, la comisión de auditoría social debe evaluar el escenario que podría representar la difusión de los hallazgos encontrados durante el ejercicio de control ciudadano. Si los resultados reflejarán graves anomalías y arbitrariedades, incluso que puedan ser causales de faltas o delitos, se debe tener el cuidado del caso, se sugiere que antes del evento, puedan buscar la asesoría necesaria y la búsqueda de alianzas con otros actores sociales que les permitan tener el respaldo y seguridad del caso. También podría evaluarse la posibilidad de que el informe sea entregado de manera previa a las autoridades correspondientes para que le puedan dar el seguimiento respectivo. De igual forma, por el carácter propositivo de la auditoría, también deben ser reconocidos públicamente todos los resultados positivos encontrados durante el trabajo de los auditores sociales.

Es importante considerar que en todo momento se deben de respetar los derechos humanos de los y las integrantes de la comisión de auditoría social, como lo representan el derecho a la libre expresión del pensamiento para la difusión del mismo. Pero de igual forma se deben tomar las medidas de seguridad y salvaguardar la integridad física de todos los y las integrantes de la comisión, frente a eventuales situaciones negativas que se pudieran suscitar.

### • Actores a los que se les sugiere la entrega del informe

- Las instituciones públicas objeto de la auditoría
- Contraloría General de Cuentas
- Procuraduría de Derechos Humanos
- La Comisión Nacional de Transparencia, adscrita a la Vicepresidencia de la República
- Comisión relacionada al tema del Congreso de la República
- Diputados del distrito en dónde se realice la auditoría
- Fiscalía Anti corrupción del Ministerio Público, si se encontrarán indicios de delitos penales
- La Corporación Municipal del lugar en donde se realice la auditoría

- Sistema de Consejos de Desarrollo, desde los comunitarios hasta los municipales y/o departamentales, dependiendo del caso y cobertura
- Los medios de comunicación: radios comerciales y comunitarias, noticieros, canales de televisión abiertos y de cable local, medios escritos, etc.
- Redes, coordinaciones, organizaciones, asociaciones, ONG's, etc. presentes en el municipio o departamento en donde se efectuó el ejercicio o que tengan vinculación en el tema
- Organismos de cooperación internacional vinculados
- En el caso de la auditoría social en la gestión de riesgos, también se sugiere entregar los informes a las instituciones vinculadas al tema, como CONRED. Además, de las Coordinadoras de Reducción de Riesgos, dependiendo del área de cobertura, ya sean Colreds, Comreds o Codreds.

- **Sugerencias de actividades de socialización**

- Conferencia de prensa de presentación y entrega del informe
- Foro público, encuentro, seminario o taller en dónde se aborde la problemática y se viertan los resultados
- Visitas formales de entrega de informe a instituciones, medios de comunicación u otras organizaciones
- Presentaciones del informe en las asambleas de los Consejos de Desarrollo o en las Coordinadoras de Reducción de Desastres
- Campaña de divulgación en medios de comunicación

**Fotografía de conferencia de prensa de presentación de informe de Auditoría Social en San Marcos, Guatemala.**





# Paso 7

## *Incidencia Ciudadana sobre las recomendaciones de la Auditoría Social*

Concluido el ejercicio de acompañamiento ciudadano de la gestión pública y presentados los resultados ante la comunidad y la sociedad, se propone que se desarrolle una etapa de incidencia ciudadana que permita influir en las autoridades e instituciones públicas para que den cumplimiento a las recomendaciones presentadas a través del informe de auditoría social. Esto permitiría incidir de manera positiva en la solución del problema analizado y auditado socialmente con anterioridad.

Se propone que la comisión u organización que realizó la auditoría social elabore un ***Plan de Incidencia Ciudadana*** para influir, persuadir y presionar a las instituciones gubernamentales para dar seguimiento a los hallazgos y conclusiones fruto del ejercicio de control social.

La incidencia se visualiza como los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos, a través de la persuasión y la presión ante autoridades estatales, organismos internacionales y otras instituciones de poder. Son actividades dirigidas a ganar acceso e influencia sobre las personas que tienen poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad en general.

Por medio de la incidencia se dará seguimiento a las respuestas gubernamentales que desarrollen las instituciones públicas a las que se les entregó el informe final de auditoría social y a las que fueron encontradas con indicios de anomalías y arbitrariedades. Lo que se pretende es que se de solución a los señalamientos planteados por la ciudadanía y así contribuir a la reducción de riesgos.

Este plan de incidencia puede estar acompañado por mecanismos de cabildeo y negociación con las autoridades; así como de una estrategia de información dirigida a los medios de comunicación para generar apoyos adicionales de presión.

- **Sugerencias de actividades de incidencia**

- Taller de capacitación en Incidencia Ciudadana o Política
- Elaboración de un Plan de Incidencia
- Reuniones de cabildeo y negociación con las instituciones públicas
- Búsqueda de alianzas estratégicas para propiciar apoyos comunes
- Elaborar y desarrollar una estrategia de comunicación y de medios
- Desarrollar un mecanismo de monitoreo de los hallazgos y las recomendaciones emanadas del informe
- Suscripción de acuerdos y compromisos con las instituciones públicas para la búsqueda de solución a la problemática objeto de la auditoría

**Fotografía de Incidencia en Medios de Comunicación con la experiencia del Proyecto Transparencia y Reconstrucción Nacional con Acción Ciudadana.**



# 7. Conclusiones

Como a manera de conclusión, COOPI en el marco del proyecto DIPECHO VII en alianza con Acción Ciudadana, capítulo guatemalteco de Transparencia Internacional, dejan a disposición de la ciudadanía de Guatemala y de la región centroamericana, la presente Guía Ciudadana de Auditoría Social en la Gestión de Riesgos.

Se espera que la presente guía pueda ser adoptada como una herramienta ciudadana que pueda aportar al empoderamiento ciudadano para la promoción de la transparencia, el libre acceso a la información, la participación ciudadana, la democracia participativa, la rendición de cuentas y el diálogo constructivo y propositivo entre el Estado y la ciudadanía.

También deja para el diálogo, la crítica constructiva y el enriquecimiento está nueva propuesta de **Auditoría Social en la Gestión de Riesgos**, que se presenta como una forma de resiliencia y propuesta ciudadana participativa, que de manera organizada, acompaña la gestión de riesgo a los desastres, que implica la observancia y verificación del conjunto de decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales desarrollados por sociedades y comunidades para implementar políticas, estrategias y fortalecer sus capacidades a fin de reducir el impacto de amenazas naturales, de desastres ambientales y tecnológicos consecuentes, así como de las respuestas humanitarias.

Esperamos que se convierta en una guía de apoyo técnico para procesos de educación y de ejercicios prácticos de auditoría social, para contrarrestar la dinámica de vulnerabilidad, multiamenazas y de cíclicos desastres a los que ha estado sometida Guatemala, y que según el historiador guatemalteco Malco Arana en su obra *"Vulnerabilidad social y desastres sociales en Guatemala"*, responden a una estructura histórica de desigualdad, inequidad, injusticia, exclusión y contradicciones del sistema económico capitalismo, cuya principal característica es concentrar y acumular riqueza, ya sea ésta inmobiliaria, infraestructural o referida a los recursos, en pocas manos.

Esperamos finalmente que la ciudadanía y los pueblos de Guatemala, puedan paulatinamente irse empoderando, asumiendo una plena conciencia social y ejerciendo sus derechos ciudadanos para retomar su poder soberano y ser protagonistas, sujetos constructores de su propia historia y aportar a la transformación social.

# 8. Bibliografía

1. **Guía de Auditoría Social.** Acción Ciudadana. 2006.
2. **Guía Ciudadana de Acceso a la Información Pública.** Acción Ciudadana. 2009.
3. **Ley de Acceso a la Información Pública.** Congreso de la República de Guatemala. Decreto No. 57 – 2008.
4. **Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres – CONRED–.** Decreto Ley 109-96. Congreso de la República de Guatemala. 1996.
5. **Plan Nacional de Gestión de Riesgos.** Edición Departamento de Capacitación SE- SINAPRED. Managua, Nicaragua Julio 2004.
6. **Hacia una Cultura de Reducción de Desastres.** Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. Memoria de labores 2008.
7. **Plan Nacional de Respuesta -PNR-.** Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. Versión Enero 2007.
8. **Política Nacional de Cambio Climático.** Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Septiembre 2009.
9. **Plan Regional de Reducción de Desastres, 2006–2011.** CEPREDENAC. Secretaría Centroamericana. 26 de Julio 2007.
10. **Manual para la Organización de las Coordinadoras de Reducción de Desastres.** Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. Departamento de Organización Nacional. Agosto 2004 y 2010.
11. **Programa Nacional de Prevención y Mitigación ante Desastres 2009 – 2011.** Vicepresidencia de la República. Consejo Nacional y Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastre. Enero 2009.
12. **Guía Didáctica Básica de Preparación y Respuesta a Emergencias y Desastres.** Departamento de Organización Nacional. Agosto 2004.
13. **Manual para la formulación de los Equipos Comunitarios de Reducción de Desastres -ECORED-.** Proyecto Equipos Comunitarios de Reducción de Desastres ECODED. Año 2010.

14. **Manual de guía práctica para la reducción de los riesgos y desastres.** Centro Alexander Von Humboldt. Managua, Nicaragua. Mayo 2009.
15. **Guía para la Formulación de Planes de Respuesta Local -PRL-.** Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. Secretaría Ejecutiva Guatemala. Febrero 2011.
16. **Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres.** Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, Kobe, Hyogo (Japón). Enero 2005.
17. **Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro.** Directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos y su Plan de Acción. Yokohama. 1994.
18. **Estrategia Internacional de Reducción de Desastres – EIRD-.** Naciones Unidas, Ginebra. 2004.
19. **Desarrollando ciudades resilientes: Mi ciudad se está preparando.** Campaña Mundial para la Reducción de Desastres. 2010-2011.
20. **Norma HAP 2007 de responsabilidad humanitaria y gestión de calidad.** Asociación Internacional de Responsabilidad Humanitaria, HAP (por sus siglas en inglés). 2007.
21. **Página web.** Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. 2011.
22. **Cómo hacer análisis de la realidad.** Serie de Formación en Fe y Política. Pastoral de Derechos Humanos, Obispado de San Marcos. Editorial Kyrios. 2005.
23. **Tejiendo paso a paso la auditoría social.** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD-. Guatemala. 2006
24. **Vulnerabilidad social y desastres sociales en Guatemala.** Malco Arana González, Escuela de Historia, Universidad de San Carlos de Guatemala.
25. **Hacia la gestión de riesgos a desastres en el contexto de un desarrollo sostenible.** Luis Gamarra, Gissela Gellert y Mario Morales. Guatemala, 2000.

# 9. Glosario

A continuación se presenta un glosario mínimo con términos relacionados a la reducción de desastres con la finalidad de acercar y apropiar a los sujetos de sociedad civil que realizarán auditoría social en la materia.

## **ACTOR LOCAL**

Representante del sector público, privado o de la sociedad civil que, asumiendo un rol específico, interactúa en el territorio e influye en el desarrollo económico, político, social y medioambiental.

## **ADVERTENCIA**

Aviso, consejo, precaución, nota, indicación.

## **ALARMA**

Aviso o señal de cualquier tipo que advierte la proximidad de un peligro, para seguir instrucciones específicas.

## **ALBERGADO /A**

Persona que sale de su vivienda por situaciones de riesgo, emergencia o desastre y pernocta o vive temporalmente en un albergue.

## **ALBERGUE**

Edificio o lugar donde se brinda, resguardo o protección a las personas afectadas durante una situación de riesgo, emergencia o desastre.

## **ALERTA**

Estado declarado con el fin de tomar precauciones o acciones específicas, debido a la presencia o inminente impacto de un evento adverso.

## **ALERTA TEMPRANA**

Situación que se declara, a través de instituciones, organizaciones e individuos responsables y previamente identificados, que permite la provisión de información adecuada, precisa y efectiva previa a la manifestación de un fenómeno peligroso en un área y tiempo determinado, con el fin de que los organismos operativos de emergencia activen procedimientos de acción preestablecidos y la población tome precauciones específicas para evitar o reducir el riesgo al cual está sujeto. Además, de informar a la población acerca del peligro, los estados de alerta se declaran con el propósito de que la población y las instituciones adopten una acción específica ante la situación que se presenta.

## **ALUD**

Término coloquial que se utiliza para definir flujos de lodo y avalanchas.

## **AMENAZA**

Fenómeno o evento potencialmente destructor o peligroso, de origen natural o producido por la actividad humana (antrópico), que puede causar muertes, lesiones, epidemias, daños materiales, interrupción de la actividad social y económica, degradación ambiental y amenazar los medios de subsistencia de una comunidad o territorio en un determinado período de tiempo. Peligro latente que representa la probable manifestación de un fenómeno físico de origen natural, socio-natural o antropogénico, que puede producir efectos riesgo físico externo a un elemento o grupo de elementos sociales expuestos, que se expresa como la probabilidad de que un fenómeno se presente con una cierta intensidad, en un sitio específico y dentro de un período de tiempo definido.

## **AVISO**

Información clara y concisa que se le brinda a la población sobre un evento ocurrido o por ocurrir.

## **AYUDA HUMANITARIA**

Provisión de suministros esenciales para satisfacer convenientemente las necesidades de una población.

## **BÚSQUEDA**

Conjunto de operaciones y protocolos cuyo objetivo es localizar personas, restos o elementos, desaparecidos en circunstancias de accidentes o desastres.

## **CAPACIDAD DE ENFRENTAR UN DESASTRE**

Mecanismos y acciones a través de los cuales la población, las organizaciones y actores claves de la gestión local, utilizan habilidades, potencian los recursos disponibles y gestionan los necesarios para enfrentar las consecuencias que puedan producirse por efectos de un fenómeno destructor o desastres.

## **CAPACIDAD LOCAL**

Combinación y optimización (sinergia) de todas las fortalezas y habilidades endógenas de un territorio o gestionada por los actores locales, que permiten a una comunidad, sociedad u organización reducir el nivel de riesgo de desastres y promover formas más sostenibles de desarrollo.

## **CENTRO DE OPERACIONES DE EMERGENCIA (COE)**

Lugar previamente establecido en donde se reúnen las autoridades (municipales, departamentales y/o nacionales) para la dirección y coordinación de todas las actividades durante la respuesta a una emergencia y/o desastre y que cuenta con el conjunto de recursos administrativos adecuados.

## **COORDINADORA DEPARTAMENTAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES (CODRED)**

Son entes de coordinación y supervisión del manejo de emergencias y desastres en todas sus etapas, a nivel departamental.

## **COORDINADORA LOCAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES (COLRED)**

Son entes de coordinación y supervisión del manejo de emergencias y desastres en todas sus etapas, a nivel local.

## **COORDINADORA MUNICIPAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES (COMRED)**

Son entes de coordinación y supervisión del manejo de emergencias y desastres en todas sus etapas, a nivel municipal.

## **CROQUIS**

Es una representación gráfica de la comunidad elaborada por los miembros de la COLRED.

## **DAMNIFICADO**

Dícese de la persona directamente afectada por un fenómeno o circunstancia, cuyos efectos producen daño.

## **DAÑO**

Efecto adverso o grado de destrucción causado por un fenómeno peligroso sobre las personas, los bienes, los sistemas de prestación de servicios y los sistemas naturales o sociales.

## **DESASTRE**

Alteración intensa en las personas, los bienes, los servicios y el medio ambiente, causadas por un suceso natural o generado por la actividad humana, que excede la capacidad de respuesta de la comunidad afectada. Interrupción y alteración severa e intensa que trastorna gravemente el funcionamiento normal de una comunidad o sociedad, provocado por un evento físico potencialmente destructor, de origen natural o antrópico, determinado por condiciones de vulnerabilidad latentes en la sociedad, que puede causar importantes pérdidas de vidas humanas, materiales, económicas, productivas o ambientales que amenaza la forma de subsistencia y desarrollo de un territorio, comunidad, grupos de personas y ecosistemas.

## **EQUIPOS COMUNITARIOS DE RESPUESTA A DESASTRES (ECORED)**

Equipos comunitarios conformados por voluntarios que se han capacitado en reducción del riesgo a desastres y la atención primaria en situaciones de emergencia.

## **EMERGENCIA**

Alteración intensa en las personas, los bienes, los servicios y el ambiente, causados por un suceso natural o provocado por la actividad humana, que la comunidad afectada puede resolver con los medios que ha previsto para tal fin.

## **ESTADO DE EMERGENCIA**

Es uno de los regímenes de excepción que puede dictar el gobierno de un país en situaciones excepcionales.

## **EVALUACION DE DAÑOS**

Identificación y registro cualitativo y cuantitativo, de la extensión, gravedad y localización de los efectos de un evento adverso.

## **GESTIÓN DE RIESGO A LOS DESASTRES**

Conjunto de decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales desarrollados por sociedades y comunidades para implementar políticas, estrategias y fortalecer sus capacidades a fin de reducir el impacto de amenazas naturales, de desastres ambientales y tecnológicos consecuentes.

## **GESTIÓN LOCAL DE RIESGO A LOS DESASTRES**

Proceso participativo desarrollado desde los territorios a través del cual los actores clave del desarrollo local se apropian, se fortalecen y crean las capacidades para impulsar las acciones necesarias destinadas a reducir los niveles del riesgo, modificar las condiciones que lo generan, eliminarlo hasta donde sea posible y controlar la generación de nuevas condiciones de riesgo de desastres para poder avanzar hacia formas de mayor sostenibilidad y seguridad para los bienes, la población y el ambiente.

## **INCENDIO FORESTAL**

Es un fuego que se da en bosques naturales o artificiales producido por la acción del ser humano o causado por la naturaleza y que avanza sin ningún control, ocasionando daños ecológicos, climáticos, económicos y sociales.

## **INUNDACIÓN**

Invasión de las tierras situadas junto a un cauce por el desbordamiento de sus aguas, debido a crecidas del caudal causado por lluvias abundantes o fusión de las nieves y hielos en la cuenca correspondiente.

## **LAHAR**

Corresponde a coladas de barro originadas en las pendientes de los volcanes cuando capas inestables de cenizas se saturan de agua y fluyen pendientes abajo siguiendo los cursos de los ríos. Los lahares también se producen como consecuencia de la interacción de los volcanes con los glaciares, como en Islandia que se los conoce como okulhlaups.

## **MITIGACIÓN**

Medidas estructurales y no estructurales emprendidas para reducir el impacto adverso de las amenazas naturales, tecnológicas y de degradación ambiental.

## **MITIGACIÓN DEL RIESGO**

Ejecución de medidas de intervención dirigidas a reducir o disminuir el riesgo existente. La mitigación asume que en muchas circunstancias no es posible, ni factible controlar totalmente el riesgo existente.

## **ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Proyección espacial de las políticas sociales, económicas, culturales, ambientales y la gama de instrumentos de planificación y de mecanismos de gestión que facilita una apropiada organización del uso del suelo, la vida económica y social de una comunidad o territorio.

## **PLAN DE EMERGENCIA**

Documento que establece las responsabilidades y normas, que ante un evento adverso, permite administrar de manera efectiva y eficiente todos los recursos de una comunidad.

## **PLANES DE RESPUESTA**

Componente del Plan de Emergencia que contiene los procedimientos para la pronta respuesta en caso de riesgo, emergencia y desastre.

## **PREPARACIÓN**

Conjunto de acciones, actividades y medidas diseñadas para minimizar pérdidas de vidas y daños materiales. Éstas son tomadas anticipadamente para asegurar una respuesta eficaz ante el impacto de amenazas.

## **PREVENCIÓN**

Conjunto de actividades y medidas (administrativas, legales, técnicas, organizativas, etc.) realizadas anticipadamente, tendientes a evitar al máximo el impacto de un fenómeno destructor y que éste se transforme en un desastre causando daños humanos y materiales, económicos y ambientales en una comunidad o territorio determinado.

## **RECONSTRUCCIÓN**

Conjunto de acciones y medidas destinadas a solucionar los problemas y efectos adversos generados por un desastre, para restablecer el funcionamiento normal de la sociedad y poner en marcha la gestión de mecanismos apropiados para reducir y modificar las condiciones de riesgo que existían previo a la ocurrencia del fenómeno que originó el desastre. Es un proceso que debe promover acciones de carácter permanente destinadas a contribuir con el desarrollo local y la sostenibilidad ambiental.

## **RECUPERACIÓN ANTE DESASTRES**

Decisiones y acciones tomadas luego de un desastre con el objetivo de restaurar las condiciones de vida de la comunidad afectada, mientras se promueven y facilitan los cambios necesarios para la reducción de desastres y sentar las bases para iniciar el proceso de reconstrucción.

## **RECURSOS PARA EMERGENCIAS O DESASTRES**

Conjunto de elementos naturales, financieros, humanos y materiales disponibles para la atención de una emergencia y/o desastre.

## **REDUCCIÓN DE RIESGO A DESASTRES**

Marco conceptual de elementos que tienen la función de minimizar vulnerabilidades y el riesgo a los desastres en una sociedad para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) el impacto adverso de amenazas, dentro del amplio contexto del desarrollo sostenible.

## **REFUGIO**

Local destinado al resguardo de personas donde se proporciona abrigo y albergue.



## REHABILITACIÓN

Etapa del ciclo de los eventos adversos que busca la recuperación, a corto plazo, de los servicios básicos e inicio de la reparación del daño físico, social y económico. Es un proceso de reconstrucción y reforma después de un desastre que sirve de puente entre las acciones de emergencia a corto plazo y las de desarrollo a largo plazo.

## RESCATE

Conjunto de acciones consistente en el retiro de uno o varios pacientes desde el área de riesgo y su posterior traslado bajo soporte vital básico hasta una unidad asistencial capaz de entregar cuidados más avanzados.

## RESILIENCIA

Capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuesto a amenazas para adaptarse, resistiendo o cambiando, con el fin de alcanzar o mantener un nivel aceptable en su funcionamiento y estructura. Viene determinada por el grado en que el sistema social es capaz de organizarse para incrementar su capacidad de aprender de desastres pasados a fin de protegerse mejor en el futuro y mejorar las medidas de reducción de los riesgos.

## RESPUESTA

Etapa de la atención que corresponde a la ejecución de las acciones previstas en la etapa de preparación. Corresponde a la reacción inmediata para la atención oportuna hacia la población.

## RIESGO A LOS DESASTRES

Probabilidad de consecuencias perjudiciales o pérdidas esperadas a causa de un desastre (muertes, lesiones, propiedad, medios de subsistencia, interrupción de actividad económica o deterioro ambiental) como resultado de la interacciones entre amenazas naturales o antropogénicas y condiciones de vulnerabilidad a las cuales está expuesta una comunidad.

## SEQUÍA

Es la deficiencia o escasez de agua para el humedecimiento de los suelos, el crecimiento de la vegetación y la provisión de múltiples usos.

## SIMULACIÓN

Ejercicio de manejo del flujo de información, para evaluar las acciones descritas en un plan. Se utiliza para la evaluación y adiestramiento, basado en un supuesto desastre ocurrido en un lugar y un tiempo específicos.

## SIMULACRO

Ejercicio en el cual se requiere de movilización de recursos y acciones, previamente descritas en un plan para enfrentar una emergencia o desastre.

## **SISMO**

Se denomina sismo, sismo o terremoto a las sacudidas o movimientos bruscos del terreno, generalmente producidos por disturbios tectónicos o volcánicos. En algunas regiones de América se utiliza la palabra temblor para indicar movimientos sísmicos menores.

## **TERREMOTO**

Movimiento brusco de la Tierra, causado por la brusca liberación de energía acumulada durante un largo tiempo. En general se asocia el término terremoto con los movimientos sísmicos de dimensión considerable, aunque rigurosamente su etimología significa “movimiento de la Tierra”.

## **VICTIMA**

Persona que ha sufrido daño, a causa de riesgo, emergencia o desastre.

## **VULNERABILIDAD**

Condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, políticos, económicos y ambientales, que aumentan la predisposición, susceptibilidad y exposición de una comunidad al impacto negativo de un fenómeno físico destructor (producido por amenazas naturales o antrópicas) y a reponerse después de un desastre.

## **ZONA DE SEGURIDAD**

Lugar establecido donde las personas tienen baja probabilidad de resultar lesionados o dañados.

