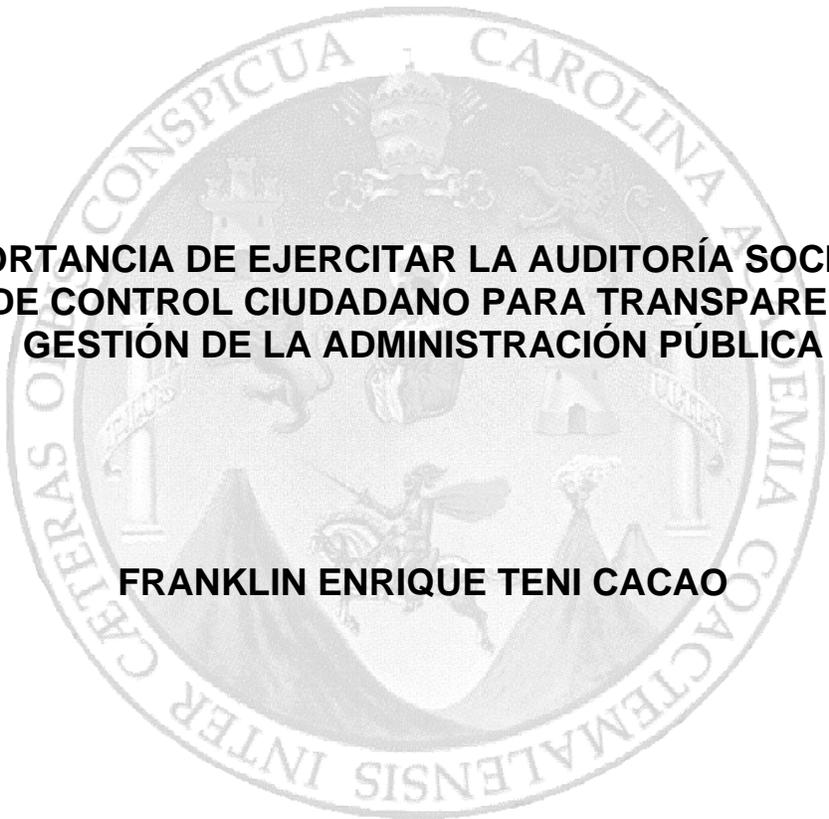


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**LA IMPORTANCIA DE EJERCITAR LA AUDITORÍA SOCIAL COMO
MEDIO DE CONTROL CIUDADANO PARA TRANSPARENTAR LA
GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

FRANKLIN ENRIQUE TENI CACAO

GUATEMALA, MARZO DE 2008

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

**LA IMPORTANCIA DE EJERCITAR LA AUDITORÍA SOCIAL COMO
MEDIO DE CONTROL CIUDADANO PARA TRANSPARENTAR LA
GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

FRANKLIN ENRIQUE TENI CACAO

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, marzo de 2008

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV:	Br. Héctor Mauricio Ortega Pantoja
VOCAL V:	Br. Marco Vinicio Villatoro López
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic. César Landelino Franco López
Vocal:	Licda. Benicia Contreras Calderón
Secretario:	Licda. Ileana Noemí Villatoro Fernández

Segunda Fase:

Presidente:	Lic. Francisco Vásquez Castillo
Vocal:	Lic. Alvaro Hugo Salguero Lemus
Secretario:	Lic. Juan Ramiro Toledo Álvarez

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis” (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.)

DEDICATORIA

- A:** Dios todopoderoso, por derramar muchas bendiciones en mi vida y en la de mi familia. Gracias Padre eterno seguiré con temor tus direcciones.
- A:** Mi querida madre Laura María, por su amor incondicional y por las enseñanzas desde mi niñez hasta la fecha, como una muestra de que sus esfuerzos y sacrificios no han sido en vano. Te amo.
- A:** Mi padre, Hugo Enrique, por todo el amor nos haz brindado todo este tiempo, y por fomentar el hábito de lectura. Gracias.
- A:** Mis hermanas, Delia, Kary y Laura en agradecimiento a sus atenciones cuando más lo necesite. Muchas gracias, espero que Dios me de vida para agradecerles la nobleza brindada, Dios me las bendiga siempre.
- A:** Mis sobrinos, Diego, Gabriel y Rodrigo, con afecto, porque han alegrado a nuestra familia.
- A:** Mi abuelo Alfredo Teni Langenbeck, porque luchó para que todos sus hijas e hijos fueran mujeres y hombres de bien.
- A:** Mis tíos y tías, muchas gracias por el cariño que siempre me han brindado.
- A:** Mis amigos y amigas. Gracias por su sincera amistad. Y por los momentos inolvidables.
- A:** Mis compañeros de estudio en general con los que compartí parte de los mejores años de mi vida.
- A:** Guatemala, país del amor y de la eterna primavera, especialmente a Cobán, Alta Verapaz, tierra hermosa y de paisajes pintorescos, de gente linda y con ganas de superación diaria.
- A:** La tricentenaria universidad de San Carlos de Guatemala por abrirme las puertas del conocimiento y desarrollarme en sus aulas y lograr la persona que soy ahora y especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

INTRODUCCIÓN

La presente tesis tiene como propósito hacer un análisis en el tema de la auditoría social como mecanismo de control ciudadano para transparentar la gestión de la administración pública, regulación legal existente en la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 30. Se toma en cuenta aspectos importantes de la administración pública del Estado de Guatemala, experiencias a nivel centroamericano, y se aporta en el campo educativo universitario una investigación a la sociedad e instituciones que velan por el correcto manejo del gasto público.

El derecho a la información que tienen los ciudadanos de cada región de nuestro país es importante fomentarlo, ya que esto promueve confianza hacia sus autoridades generando participación en las políticas que se desarrollen y así lograr el crecimiento económico de las comunidades, se concluye que debido a la falta de información en determinados proyectos es cuando se generan grandes disturbios de parte de la sociedad; se puede mencionar entre muchos los proyectos de energía renovable, incineración de municipalidades y obstrucción al inicio de proyectos de infraestructura por no haber sido consensuados.

Las políticas de nuestro país deben ir encaminadas a fomentar, agilizar y autorizar proyectos que se desarrollen a mediano plazo para mejorar la situación en el país, transparentando el gasto público, ya que las necesidades de las y los ciudadanos guatemaltecos son diversos, y una herramienta básica para lograr estos objetivos es aceptar el ejercicio de la auditoría social de parte de la sociedad civil organizada. Las brechas de crecimiento entre las naciones ricas de las regiones más desarrolladas y los países pobres son evidentes con menos desarrollo. Con los Tratados de Libre Comercio es cuando más se debe trabajar en el país, fomentando medios de trabajo, ya que la teoría capitalista está presente, casi todos los tratados y políticas incluyen en sus capítulos la importancia de la transparencia del gasto público, para evitar que se ponga en riesgo los recursos de los Estados y lograr los objetivos del milenio para el año dos mil quince.

Como estudiante de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales realicé la investigación intitulada: La importancia de ejercitar la auditoría social como medio de control ciudadano para transparentar la gestión de la administración pública.

Analizando la utilización de los recursos públicos en forma eficiente se debe originar estudiando ¿Cómo debe el Estado transparentar la gestión de la administración pública por medio de la auditoría social?, al inicio de la investigación observe que el Estado tiene contemplado en su legislación el derecho a la información que tienen los ciudadanos, pero no una política de socialización hacia las comunidades, conforme se dio la investigación analicé las leyes de los Consejos de Desarrollo donde se le permite en alguna medida a los ciudadanos elegir algunos miembros de la administración de sus departamentos; es importante utilizar el único medio de comunicación más usual en nuestro territorio nacional como lo es la radio en el idioma de cada región, para transmitirles la importancia de conocer sus derechos como el de conocer a dónde van los recursos del Estado en forma transparente. Se tiene como objetivo general establecer las formas de control ciudadano para transparentar la gestión de la administración pública; específicamente, a) Describir el papel jurídico del Estado en la utilización de recursos públicos; b) Determinar y distinguir el papel del Estado en la administración pública guatemalteca.; c) Establecer los alcances de la normativa para la aplicación de la auditoría social

En los supuestos de la investigación se consideró que el gobierno de la República de Guatemala tiene los mecanismos para guiar a la sociedad guatemalteca en la orientación de la administración de los recursos públicos; el Estado cuenta con legislación vigente para el conocimiento de información pública, la importancia de utilizar la legislación para implementar la auditoría social.

El estudio se estructura, en el capítulo uno se establecen las definiciones, conceptos del problema a investigar cómo se originó y desarrolló el concepto de la auditoría social.

El segundo capítulo hace un análisis de la legislación existente actualmente que regula lo relacionado con la utilización de la legislación desde la perspectiva del derecho guatemalteco. El tercer capítulo, explica el Estado de Guatemala y su administración. En el capítulo cuarto se exponen las experiencias de auditoría social en los países centroamericanos, finalizando con las conclusiones, recomendaciones, anexos de la investigación presentada.

El procedimiento metodológico utilizado es el científico en una serie de etapas ordenadas para descubrir aspectos desconocidos en el tema de la auditoría social para transparentar el gasto público, el método histórico analizando las etapas de sucesión cronológica para conocer la evolución y desarrollo del problema, se utilizó el modelo axiomático propuesto por Aristóteles el deductivo a la vez haciendo generalización de los hechos observados a través del inductivo, determinando las etapas de la utilización de la auditoría ciudadana, analizando las formas de cómo el Estado debe mantener y mejorar la divulgación de la importancia de conocer de la utilización del gasto público particularizando de lo general a lo particular; el método de concordancia, debido a que se analizaron varios casos relacionados de auditoría social a nivel centroamericano, las similitudes como causa del fenómeno; y las técnicas fueron: a) visitas a instituciones; b) entrevistas con personas conocedoras del tema; c) investigación documental, bibliográfica.

Se hizo acopio de toda la información, se estructuró el plan de trabajo, se analizaron las entrevistas que se realizaron, y se sintetizó el contenido para la presentación del trabajo que se muestra.

CAPÍTULO I

1. Aspectos básicos de auditoría social

Hablar de auditoría social deviene de un proceso sistemático de análisis para obtener y evaluar de una forma objetiva las evidencias relacionadas con informes sobre actividades de distinta índole y otros acontecimientos similares, cuyo fin consiste en determinar el grado de correspondencia del contenido informativo con las pruebas que le dieron origen. En los procesos de auditoría son distintas las técnicas y herramientas para su desarrollo, lo importante es conocer a fondo el fin de la información que se desea estudiar, así crear una relación de confianza con los grupos de interés.

1.1. Antecedentes

Las primeras manifestaciones de auditoría se ubican muy atrás en el tiempo, por lo que podemos señalar que es tan antigua como la propia historia de la humanidad. Existe la evidencia de que alguna especie de auditoría se practicó en tiempos remotos. El hecho de que los soberanos exigieran el mantenimiento de las cuentas de su residencia por dos escribanos independientes, pone de manifiesto que fueron tomadas algunas medidas para evitar desfalcos en dichas cuentas. A medida que se desarrolló el comercio, surgió la necesidad de las revisiones independientes para asegurarse de la adecuación y finalidad de los registros mantenidos en varias empresas comerciales

La auditoría como medio de control de la actividad económica financiera de cualquier institución, surge en el momento mismo en que la propiedad de algunos recursos financieros y la responsabilidad de asignar éstos a usos productivos, ya no está en manos de una misma y única persona, como ocurre en cualquier institución de cierto tamaño y complejidad. Fue entonces cuando, como consecuencia del desarrollo extraordinario de las sociedades anónimas como forma jurídica de empresa, surgió la necesidad de que la información contable facilitada a los accionistas, acreedores, respondiera realmente a la situación patrimonial y económica financiera de la empresa.

La auditoría como profesión fue reconocida en Gran Bretaña por la Ley de sociedades en 1862, en la que se establecía la conveniencia de que las empresas llevaran un sistema contable y la necesidad de que efectuaran una revisión independiente de sus cuentas. La profesión del auditor se introdujo en los Estados Unidos de América hacia 1900 y años más tarde a América Latina.

En esta época que la ubicamos en la segunda mitad del siglo XIX, los objetivos de la auditoría eran fundamentalmente dos: la detección, prevención de fraudes, y prevención de errores.

Hasta inicios del siglo XX el trabajo de los auditores se concentraba principalmente en el balance que los empresarios tenían que presentar a sus banqueros en el momento que decidían solicitar un préstamo. Fue a partir de 1900 cuando la auditoría o contaduría pública como se le llamaba en los Estados Unidos de América, se le asignó el objetivo de analizar la rectitud de los estados financieros. Después de esta fecha la función del auditor como detective fue quedando atrás y el objetivo principal del trabajo pasó a ser la determinación de la rectitud o razonamiento con la que los estados financieros reflejan la situación patrimonial y financiera de la empresa, así como el resultado de las operaciones; tales actividades a cargo de la auditoría financiera que fue la pionera en este campo.

Con el devenir del tiempo y en una época más reciente surge la:

- ⇒ auditoría operacional o de gestión;
- ⇒ auditoría gubernamental; y la
- ⇒ auditoría administrativa.

En los últimos tiempos surgen auditorías más específicas, como:

- ⇒ auditoría social,
- ⇒ auditoría informática y
- ⇒ auditoría ambiental.

Desde la década temprana del siglo XX se conoce el término de auditoría social pero el mayor desenvolvimiento ocurre, en el presente siglo XXI. El desarrollo de la auditoría social en los últimos años ha resultado en ampliación del beneficio que ofrece, convirtiéndose en un medio para el fortalecimiento de la democracia y la lucha contra la corrupción. Es por ello que se puede decir con propiedad que además de evaluar, medir y controlar la gestión social, busca hacerlo sobre la gestión política y de administración pública. Incluye de tal manera, la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil en la auditoría de la gestión pública y se sigue denominando social, por originarse desde la sociedad civil.

Inicialmente la auditoría social fue aplicada dentro de las grandes empresas manufactureras y cooperativas de producción europeas. Pero se consideró útil para las organizaciones sociales en sí mismas, es decir, las organizaciones gremiales, sindicales, y de servicios como son las organizaciones no gubernamentales ONG's. Así fue ampliándose tanto su concepto como su aplicación. Las aplicaciones en este sentido se iniciaron en el sur de América Latina, antes de Centro América. Aún cuando hay fuerte resistencia a la auditoría social interna por las dirigencias en muchas organizaciones sociales, este medio sigue siendo valioso para el mejoramiento democrático interno. No obstante la resistencia interna, sí hay mucha disponibilidad hacia la auditoría social hacia fuera, especialmente si se trata de auditar las funciones del Estado.

La auditoría social es creada para manifestar la transparencia y los valores que prevalecen en los actos colectivos. En la medida que hay mejor rendición de cuentas, claridad de las reglas, disponibilidad, acceso a la información y participación en los asuntos de interés colectivo hay más honradez. Si no existe una combinación adecuada de estos factores no podemos referirnos al pleno goce de la democracia.

1.2. Evolución

Los acuerdos de paz firmados en 1996 entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Guatemalteca, plantean compromisos orientados a facilitar y poner en práctica mecanismos de participación comunitaria democrática.

El inicio del proceso de transición hacia la democracia en Guatemala ha coincidido con una época de creciente desigualdad y exclusión social, dándose un distanciamiento entre pobres y ricos. A la vez un deterioro en las instituciones del Estado, las que han perdido credibilidad debido a la creciente corrupción, falta de eficiencia en la prestación de servicios públicos, incumplimiento de leyes, reglamentos, clientilismos, etcétera. Otras razones que se dan, las condiciones de pobreza y descontento de los ciudadanos.

Las tres leyes aprobadas entre marzo y abril del dos mil dos plantean la participación de las comunidades en la resolución de su problemática, implicando su inmersión en tareas que parten desde los diagnósticos, planificación estratégica, los presupuestos participativos, monitoreo, auditoría social de la administración y gestión municipal. Los ejercicios de auditoría social se deben practicar en todos los niveles de la administración y gestión pública, y con los servicios que presta el Estado se agudizan o minimizan planteándose al mismo tiempo condiciones favorables para la profundización de la democracia, como la promulgación de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1,985; la firma de los Acuerdos de Paz firme y duradera de 1,996; la promulgación de la ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el código Municipal, la ley general de descentralización, en el año 2,002. Además la ley orgánica del presupuesto, ley preliminar de regionalización, ley de desarrollo social, ley de contrataciones del Estado, Acuerdos Gubernativos 469-2002 y 27-2003. Otras leyes conexas Acuerdos: Pacto Fiscal, capítulo VII, principio y compromiso 8; Agenda Nacional Compartida; Agenda de Crecimiento Económico y Desarrollo Social, con Visión de Largo Plazo.

La legislación vigente es la base para buscar una mejor administración, pero también nos da la pauta para decir que nuestros programas de gobierno ya están elaborados en base a los compromisos suscritos en el pacto fiscal, entonces cualquier institución de derecho público que llegue a la administración del Estado es buena, porque todos los partidos políticos buscan proyectos de nación.

La sociedad civil debe hacer un archivo de los programas de gobierno de todos los partidos políticos porque al momento que exista controversia entre los mismos grupos se les puede mostrar que todos perseguían los mismos objetivos, salud, educación, trabajo, seguridad, e implementación de legislación favorable a la sociedad, esto logrará una mejor evolución del concepto de auditoría social logrando una mejor participación de la sociedad civil.

1.3. Definición de diferentes autores

La auditoría social es un proceso que faculta a una organización para evaluar su eficiencia social y proceder ético en relación a sus fines de una forma que pueda mejorar sus resultados sociales o solidarios con una explicación de ellos a todos y todas las personas comprometidas por su actividad.

Los términos utilizados en esta definición, explican el proceso, como una técnica para hacer la revisión; la eficiencia revisa las medidas adoptadas para resolver un problema determinado si son efectivas o hay que cambiarlas. Pero lo técnico no es suficiente sino está acompañado con lo ético al existir una actitud correcta, adecuada al comportamiento individual y colectivo bajo la premisa del bienestar social, la razón de ser de este procedimiento es el derecho que tienen los seres humanos a conocer la administración pública. En un marco de solidaridad más allá de aquellos actores responsables de la acción.

Luisa Morales, del Instituto de Investigaciones para la Formación Política, define: “La auditoría social es una actividad que busca acercar al Estado con la ciudadanía, para el desarrollo de la gestión pública; siendo de suma importancia para la consolidación del Estado de derecho.”¹

Amalia Rodríguez, coordinadora de la asociación Sí vamos por la paz expresa: “Que la participación social es la base de la construcción de la ciudadanía, porque una sociedad informada, participativa y crítica es base fundamental en una nación.”²

Flores España expresa: “La ley nos obliga a realizar auditorías en las instituciones del Estado. Tiene que existir un deber y una responsabilidad. La ciudadanía fiscaliza cómo se usan los fondos públicos.”³

La especialista en gerencia del desarrollo humano. Mery Gallego define la Auditoría social en base a que “Surge como estrategia que permite a las organizaciones evaluar, medir y controlar, con fines de mejoramiento progresivo, la gestión de lo social, entendiendo ésta como la aplicación de políticas y prácticas relacionadas con las personas tanto al interior como al exterior de ésta. (Sic)”⁴.

Mery Gallego, en su definición explica que la auditoría no se realiza únicamente a lo interno como se hace en cualquier empresa, institución, cooperativa, etc.; es necesario que se practique a lo externo de la organización social, y en el medio debe ser estratégica, transparente, sólida, en el campo económico y social para la transformación adecuada de las estructuras institucionales que tienen un efecto relevante en la vida de una comunidad o nación.

¹ López Yuman Fredy. **Sectores abogan por acceso a la información**, pág. 16

² *Ibíd.*

³ *Ibíd.*, pág. 1

⁴ Gallego Mery, **El balance social como herramienta de auditoría social organizacional**, pág. 28.

Uno de los controles internos utilizados en la actualidad en América Latina el llamado Modelo de Sistema Integrado de Administración Financiera y Control para América Latina, conocido por sus siglas SIMAFAL, hace énfasis en el concepto de accountability, en el fortalecimiento de la disciplina contable al interior del Estado, en el desarrollo del sistema de control interno de la administración y en la tecnificación de la actividad de auditoría.

Actualmente este sistema es utilizado por Guatemala para que sea de mucha más transparencia las negociaciones del Estado y exista confianza para la sociedad, conocido como el Sistema Integrado de Administración Financiera conocido por sus siglas, SIAF, se ejerce un control interno sobre las funciones que pueda realizar cualquier funcionario en cuanto al gasto público. Existiendo una evaluación para medir y valorar el hecho ocurrido, el comportamiento y actitud de los actores para no extralimitarse en sus actividades.

Las evaluaciones externas pueden realizarse por la sociedad al observar, los fallos de los juicios, la investigación criminal efectuada, las preguntas que se pueden formular, encontrarse con indicios de actos dolosos, violadores del marco jurídico, actitudes reñidas con principios éticos de solidaridad, honradez, amistad, universalidad, etcétera; en algunos casos son asuntos donde actúa la sociedad civil puede y debe intervenir para subsanarlos como es la creación de disociación y enemistades internas, riñas. descrédito personal por celos de liderazgo, etcétera. Mas relacionados con el comportamiento organizativo.

Son conocidos con frecuencia indicios de usufructo indebido de los recursos destinados a grupos sociales o inversiones directas para resolver problemas colectivos. Estos actos tipificados como corruptos, por la Convención Interamericana contra la corrupción definiéndola como: “La realización por parte de un funcionario público de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero; participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión,

tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere la Convención.”⁵ Así como se puede encontrar enriquecimiento ilícito entendido como: “El incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no puedan ser razonablemente justificados”.⁶ O encontrar indicios de soborno transnacional, entendido éste como: “Ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado cualquier objeto de valor pecuniario u otro beneficio a cambio de que éste realice u omita cualquier acto dentro de sus funciones, relacionado con una transacción económica o comercial”⁷

En el caso de encontrarse indicios vinculados a esas categorías, la auditoría social debe recoger tal información y pasar copia a los entes controladores del Estado, como: el Ministerio Público, la Contraloría General de Cuentas, Procuraduría General de la Nación. El seguimiento del proceso que estas instancias le den, es una tarea más de la auditoría social, puesto que debe vigilar que se cumplan las investigaciones y si lo amerita, el traslado de los casos al sistema judicial.

La contraloría ciudadana es un elemento clave para garantizar un buen gobierno, la cual debe ser orientada a que los ciudadanos organizados puedan ser vigilantes de las obras y de la administración de los fondos que se manejan, ya que solo así se podrá hablar de mayor transparencia en la gestión pública. La transparencia pública no es más que la generación de condiciones de confianza, franqueza entre los que administran la esfera de lo público, basado en competencias, reglas, acceso a la información pública, rendición de cuentas, participación y control ciudadano.

⁵ Unión Europea. **Instrumentos de derechos humanos en la administración de justicia, Convención Interamericana contra la corrupción**, pág. 70

⁶ *Ibíd.*

⁷ *Ob.Cit;* pág. 3

“La auditoría social se relaciona a los procesos por medio de los cuales los ciudadanos (organizados en sociedad civil o individualmente) establecen mecanismos por medio de los cuales exigen a la administración pública una provisión de servicios de manera eficiente y satisfactoria de acuerdo a sus demandas sociales y las promesas de los planes de desarrollo.(sic)”⁸

✓ Elementos:

- Participación ciudadana;
- Canales de comunicación; y,
- Colaboración corresponsable por las partes involucradas en los temas planteados de mayor interés para la comunidad.

La mesa intersectorial de diálogo de desarrollo económico y social lo define como “Un proceso de desarrollo de propuesta, monitoreo, seguimiento, verificación y evaluación cuantitativa y cualitativa, que la sociedad civil realiza a la gestión del Estado y entidades no estatales que administran recursos del Estado o internacionales.”⁹

“Es difícil para los ciudadanos obtener información acerca del uso de los recursos públicos, los medios de comunicación escritos han jugado un papel esencial en su difusión, al grado que casos de corrupción como el registrado en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social en el año 2003 fue posible conocerlo por medio de los mencionados medios.”¹⁰

En tal sentido podemos concluir que: “La Auditoría Social de la gestión pública es un derecho de todos los ciudadanos. Se refiere a crear las condiciones para facilitar el

⁸ Asociación de investigación y Estudios Sociales. **Auditoría social**, pág. 53

⁹ Sistema de las Naciones Unidas, Organización de los Estados americanos, **Guía de auditoría social Guatemala**, pág. 3

¹⁰ Prado Córdova, Pedro Miguel, “**La búsqueda de un modelo alternativo de desarrollo territorial en Guatemala: El papel de la empresa, la sociedad y las instituciones**”, pág. 1

seguimiento sistemático de los resultados por parte de los ciudadanos para garantizar la equidad y la eficacia de la administración pública”¹¹

En las definiciones expuestas se encuentra siempre el proceso que se tiene que tomar en cuenta para hacer el informe, aportando la sociedad civil los mecanismos que no se deben olvidar, eficiencia, satisfacción y cumplimiento de las demandas sociales que les fueron solicitadas en función del poder que se les atribuye; participación a la ciudadanía, información por los medios de comunicación adecuados, colaboración para que se logren estos fines.

⇒ Experiencias de auditoría social en Guatemala mencionaré algunos casos practicados específicamente en priorización de necesidades, proyectos, ejercicios de presupuestos, auditoría social en la democracia participativa y representativa.

En la comuna de San Diego, Zacapa representantes del Organismo Ejecutivo, sociedad civil, hicieron una verificación de la auditoría realizada por la Contraloría General de Cuentas del año 2,005; por existir dudas en la realización del proceso. A petición de la sociedad civil se hizo la contrarrevisión realizada por la Contraloría, se detectó irregularidad por siete millones, los auditores presentaron ante el público detalles de las anomalías encontradas y las pruebas. Con base en el Acuerdo de jefatura, de la Contraloría General de Cuentas, A44-2006, los resultados de auditorías que, por su relevancia e impacto generan duda, serán verificados públicamente. Mario García, alcalde de la comuna fiscalizadora expresa: “Es extraño que dos auditorías anteriores, efectuadas en 2003 y 2004, no se encontraran hallazgos significativos”. García negó esos hallazgos, que incluyen cheques pagados a sus hijos y a familiares de concejales.”¹²

Beatriz De León Reyes, al asumir su cargo como primera presidenta mujer de la Corte Suprema Justicia para el período 2005-2006, expone que acepta la crítica

¹¹ Propuesta de la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal. **Hacia un Pacto Fiscal en Guatemala**, pág. 15.

¹² Blas, Ana Lucía. **Estamos sujetos a la auditoría social**, pág. 27.

constructiva y que estará sujeta a la auditoria de la sociedad civil por encontrarse en un cargo público, para evitar perder el objetivo de la administración. Pero es importante que lo exprese porque el año de su mandato fue un año decisivo debido a su participación en las elecciones de magistrados a la Corte de Constitucionalidad y de fiscal general de la República; se finalizo el 2006 con la reelección del fiscal y con mucha polémica en la elección de la Corte de Constitucionalidad.

El mejoramiento del Sistema Penitenciario en la administración de cárceles hubo un cambio significativo en los seres humanos privados de libertad, pero continúan los problemas, aún subsisten denuncias de extorsiones por teléfono, los privados de libertad comentan que tienen varios chips para hacer cambios siendo una lucha de quien se cansa más, si el Estado o ellos en estar reponiendo lo que se les decomisa en las requisas que se realizan, es un gran problema de conciencia y buscar otros mecanismos más drásticos con gente que no quiere cambiar. La falta de seguridad para los privados de libertad en los constantes amotinamientos dentro de los centros preventivos, el último de trascendencia internacional, la ejecución extrajudicial de los policías implicados en el asesinato de los diputados salvadoreños del Parlacen Centroamericano en la ciudad de Guatemala.

La población debe conocer los mecanismos de participación que las leyes otorgan, como la consulta de vecinos o revisar los estudios de impacto ambiental para la utilización de los recursos naturales, el reglamento de evaluación, control y seguimiento ambiental, Acuerdo gubernativo 431-2007, emitido tres días antes del cambio de gobierno de Oscar Berger, y publicado en el Diario de Centro América el 15 de enero de 2008, veda el derecho a la ciudadanía de participar en la aprobación de los estudios de impacto ambiental, la reforma deja que las empresas decidan si dan a conocer al público o no esos estudios, no se puede delegar en el público o las empresas construir o no una obra, se creo esta modalidad para evitar enfrentamientos entre el Estado, ciudadanía, empresas, la población civil cuenta con experiencia en el tema de consulta popular tenemos el caso de la hidroeléctrica de río Hondo, Zacapa, donde ganó el no a la

construcción del proyecto; la hidroeléctrica de San Gaspar Chapul del área Ixil del departamento del Quiché, la población está a gusto con el proyecto.

La participación ciudadana en la fiscalización promueve la transparencia, pero enfrentamos el problema al poco acceso a la información de las personas nacionales sucede con los extranjeros, por ejemplo: si nos visita el Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional o alguna otra institución externa, les proporciona datos exactos y actualizados, pero si lo hacemos nosotros como guatemaltecos, nos dan información de cinco años atrás, los extranjeros nos conocen más que nosotros mismos, la única forma de transparentar las gestiones es el acceso a la información con datos recientes, es un derecho constitucional nuestra carta magna lo permite el acceso de los documentos públicos siendo vital para combatir los hechos de corrupción; debiendo ser una información reciente no atrasada como regularmente suelen hacerlo al igual con las inversiones millonarias para lograr el Estado moderno un verdadero compromiso al acceso libre a los documentos públicos no sólo a la prensa pero que no sean palabras sino que hechos para que se de una verdadera fiscalización del Estado, tenemos la comisión para la transparencia del Estado, que debe hacer una fiscalización profunda con la participación de los diferentes sectores de la sociedad, ya que han sido muchos los que se han enriquecido con los fondos del Estado.

Se concluye que el libre acceso a las fuentes de información es uno de los pilares para la promoción de la transparencia en un Estado moderno, en donde los ciudadanos guatemaltecos tengan derecho a estar enterados de las acciones de sus autoridades. Debe darse la importancia debida al tema, que no existan fondos secretos. La información de cada centavo que el Estado utiliza debe ser de conocimiento público, independientemente de qué institución se trate, todo ciudadano debería tener conocimiento de cómo se realiza el gasto público, cuánto se gasta, en dónde se gasta, para quién se gasta, a quién se compra, por qué, etcétera. La presión que la sociedad ejerza en solicitar información ayudará a mejorar la administración pública; una institución que sea transparente genera confianza, por el contrario, cuando no existe esta característica es campo fértil para que aflore la corrupción.

CAPÍTULO II

2. La auditoría social desde la perspectiva del derecho guatemalteco.

La falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos ha obligado a la sociedad civil demandar su publicidad, a pesar de que la Constitución Política de la República la garantiza. Los recursos económicos de los cuales el Estado hace uso, provienen en su mayoría, de los tributos que los ciudadanos pagan al fisco, es decir, constituyen parte de la riqueza generada por la sociedad, en especial del trabajo de los ciudadanos de rentas medias y bajas dada la estructura tributaria del país.

2.1. Fundamentos constitucionales, legales y políticos de la auditoría social.

La base para realizar la auditoría social se encuentra contenida principalmente en la Constitución Política de la República, los Acuerdos de Paz, el Pacto Fiscal y otras leyes complementarias que se desarrolla en este trabajo.

✓ Constitución Política de la República de Guatemala

⇒ Decretada por la Asamblea Nacional Constituyente, la Constitución de la República de Guatemala vigente de fecha uno de junio de mil novecientos ochenta y cinco, y sus reformas regula:

“Artículo 28. Derecho de petición. Los habitantes de la República de Guatemala tienen derecho a dirigir, individual o colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme a la ley.

En materia administrativa el término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de treinta días.

En materia fiscal, para impugnar resoluciones administrativas en los expedientes que se originen en reparos o ajustes por cualquier tributo, no se exigirá al contribuyente el pago previo del impuesto o garantía alguna.”

“... de conformidad con lo que establece el Artículo 28 de la Constitución, los habitantes de la República tienen el derecho a dirigir, individual o colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y resolverlas conforme a la ley. Este precepto, en concordancia con el Artículo 10 inciso f) de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, establece que en materia administrativa el término máximo para resolver y notificar las resoluciones es el que señala la ley específica aplicable al caso concreto o, en su defecto, el de treinta días. En caso de que la autoridad omita el cumplimiento de la obligación referida en dicho término el interesado puede acudir al amparo para que se fije un plazo razonable a efecto de que cese la demora en resolver y notificar... (Sic)”¹³

“...La potestad de los administrados de dirigir peticiones a la autoridad, individual o colectivamente, se encuentra garantizada como un derecho subjetivo público en el artículo 28 constitucional. De ello deviene la obligación del órgano ante el cual se formule la solicitud de resolver, acogiendo o denegando la pretensión, dentro del plazo que la ley rectora del acto establece... (Sic)”¹⁴

El análisis que el jurista Jorge Mario Castillo González en relación a este Artículo se refiere al término habitantes, equivale a población. Legalmente la población del municipio está constituida por todos los habitantes de su circunscripción municipal, ésta a su vez se divide en vecinos y transeúntes. Vecino es la persona que tiene residencia continua por más de un año en una circunscripción municipal o quien, allí mismo, tiene el asiento principal de sus negocios o intereses patrimoniales de cualquier naturaleza. En ausencia de estas circunstancias la persona individual será vecino de la circunscripción municipal en la que se esté. Transeúnte es quien se encuentre accidentalmente en una circunscripción municipal, teniendo su vecindad en otra. Se presume el ánimo de residir por la permanencia continua durante un año en una circunscripción municipal, cesando esa presunción si se comprobare que la residencia es accidental. Artículos 11, 13, del código municipal.

¹³ Gaceta Jurisprudencial No. 54. **Expediente no. 661-99, sentencia 27-19-99**, pág. 256

¹⁴ Gaceta Jurisprudencial No. 61. **Expediente no.1161-00, sentencia 18-07-01**, pág. 189

La petición puede ser individual, de una persona jurídica; y colectiva de dos o más. La Constitución establece la obligación de tramitar y resolver las peticiones, lo que significa que la autoridad, por ningún motivo, podrá negarse. La negativa, da lugar al recuso de Amparo, inciso f), Artículo 10, Decreto 1-86 Asamblea Nacional Constituyente, ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. El trámite y la resolución se harán según establezca la ley que rija a la organización o según la materia que se trate. Ejemplo, en materia tributaria o en materia de salud pública, existen trámites previstos y forma de resolver en el Código Tributario y en el Código de Salud. Cualquiera que sea el trámite, el tiempo para resolver la petición y notificar la resolución, no excederá de treinta días. La ley, el reglamento o la autoridad reducirán el tiempo para resolver, por ejemplo, al día que se presente la petición. En este caso, el tiempo reducido al mínimo, favorece al interesado. El tiempo no excederá de treinta días hábiles calendario. En materia tributaria, las impugnaciones de resoluciones administrativas se presentan sin pago de impuesto o sin prestar garantía, fianza, prenda o hipoteca.

“Artículo 137. Derecho de petición en materia política. El derecho de petición en materia política, corresponde exclusivamente a los guatemaltecos.

Toda petición en esta materia, deberá ser resuelta y notificada, en un término que no exceda de ocho días. Si la autoridad no resuelve en ese término, se tendrá por denegada la petición y el interesado podrá interponer los recursos de ley.”

“... no establece la norma constitucional invocada por los interponentes (Artículo 137) la pretensión que las peticiones en materia política tenga carácter suspensivo, porque ello implicaría el congelamiento del ejercicio de las potestades constitucionales de un órgano del Estado, ya que bastaría una sucesión continua de peticiones para mantener en suspenso sine die tales potestades...(sic)”¹⁵

¹⁵ Gaceta Jurisprudencial No. 5. Expediente no. 228-87, sentencia 30-09-87, pág. 43

Las peticiones de contenido político se presentan ante el Registro de Ciudadanos o ante el Tribunal Supremo Electoral. Éstas las solicitarán guatemaltecos de origen o naturalizados, excluyendo de este derecho, a los extranjeros y a los militares que tienen prohibido formular peticiones políticas y administrativas en forma colectiva, en base al Artículo 248 de la Constitución. Las autoridades electorales están obligadas a resolver y notificar su resolución en ocho días hábiles, máximo. El efecto de no resolver en este tiempo es considerar denegada o desestimada la petición. Las peticiones políticas pueden ser individuales, o sea de una persona, y colectivas, de dos o más personas. Las peticiones políticas se formulan o se presentan por escrito, en papel español, sin formalidad especial y sin pago de impuestos. En base al Artículo 135 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

“Artículo 30. Publicidad de los actos administrativos. Todos los actos administrativos son públicos. Los interesados tienen derecho de obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por los particulares bajo garantía de confidencia.”

En la Constitución Política de la República, se indica que todos los actos de la administración son públicos, lo que garantiza el derecho de cualquier ciudadano de solicitar información pública salvo los asuntos relacionados con la seguridad nacional.

La interpretación en el término de actos administrativos lo considera obsoleto, recomendando decisiones administrativas públicas aunque se limita exclusivamente a los interesados y éstas las considera diferentes a las actividades administrativas. Cualquier tiempo, equivale en todo momento, sin atender etapas del proceso administrativo o estado de los trámites.

No se consultará documentos relacionados con asuntos militares o diplomáticos, los primeros por referirse a asuntos de seguridad nacional y los segundos, por referirse a la política general del Gobierno. No se consultará datos que los particulares suministren a las autoridades bajo declaración jurada en forma confidencial, ejemplo, las declaraciones sobre ingresos para el pago de impuestos. La Constitución pretende garantizar los estados financieros privados y asegurar el pago puntual y real de los impuestos.

Cabe mencionar que la prohibición de información relacionada con los asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional no debería constituir una prohibición para conocer los recursos económicos que en esos campos destina el Estado, en materia de gasto, no así en materia logística, siendo una institución exenta del procedimiento de licitación pública, caso contrario con el Ministerio de Salud donde se juega con la calidad de vida del ser humano, tiene que basarse en el riguroso proceso de la Ley de Contrataciones del Estado.

“Artículo 31. Acceso a archivos y registros estatales. Toda persona tiene derecho de conocer lo que de ella consta en archivos, fichas o cualquier otra forma de registros estatales, y la finalidad a que se dedica esta información, así como a corrección, rectificación y actualización. Quedan prohibidos los registros y archivos de filiación política, excepto los propios de las autoridades electorales y los partidos políticos.”

El mandato constitucional hace referencia a que solo la persona interesada tiene derecho a conocer información personal o por representantes. Comprender lo que consta y el uso que se da a las fichas. En los archivos secretos existen fichas sobre personas acusadas de subversión es utilizada para diversas formas de represión: negación de empleos, persecución, atentados, secuestros, asesinatos, secuestros, y extorsiones.

La persona afectada solicitará corrección, rectificación o actualización de las fichas. Esta norma impide el funcionamiento de archivos secretos, de tipo político, del Gobierno, Ejército de Guatemala, Policía Nacional Civil o de cualquier otra organización pública o privada. La Constitución permite el funcionamiento del Registro Electoral y de Partidos Políticos.

“Artículo 152 Poder Público. El poder proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por esta Constitución y la ley. Ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política, puede arrogarse su ejercicio.”

El poder estatal también recibe los nombres de poder público, político o Estado. El término proviene, significa que el poder tiene su origen en el pueblo guatemalteco. Su ejercicio está sujeto, se entiende sometido a las limitaciones establecidas en la Constitución y las leyes. El ejercicio corresponde al pueblo a través de representantes. La población traslada el poder por medio de elecciones generales a quines resultan electos y por lo tanto, se constituyen en representantes del pueblo. Sin observar este mecanismo, ninguna persona, grupo civil legal o ilegal, Ejército de Guatemala o partido político, podrá atribuirse o apropiarse del poder público.

“Artículo 154 Función Pública; sujeción a la ley. Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella. Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno. La función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley, y no podrá ejercerse sin prestar previamente juramento de fidelidad a la Constitución.”

En esta norma encontramos el principio de legalidad en el campo administrativo. Los funcionarios públicos están sometidos a la ley y solamente tomarán decisiones basadas en las normas. A cada funcionario se le deposita o confía la autoridad esta, la ejercerá de acuerdo con el derecho. El funcionario es responsable por sus decisiones, actuaciones oficiales, de manera que si causa daños y perjuicios, obligatoriamente

pagará indemnización, sin excluir las sanciones disciplinarias, penales. El segundo párrafo de este artículo es igual al texto del Artículo 107, la repetición la consideran como carente de técnica legislativa.

El empleado público, por el puesto ejercita determinada función pública, no la puede delegar, salvo que la propia ley le faculte. Todo funcionario, previo a ejercitar determinada función pública, prestará juramento de fidelidad a la Constitución. Este juramento prestará al momento de asumir el puesto o cargo, y se hará constar en el acta de toma de posesión. Sin prestar dicho juramento, no se ejercerá ningún puesto o cargo público.

“Artículo 155 Responsabilidad por infracciones a la ley. Cuando un dignatario, funcionario o trabajador del Estado, en el ejercicio de su cargo, infrinja la ley en perjuicio de particulares, el Estado o la institución estatal a quien sirva, será solidariamente responsable por los daños y perjuicios que se causaren. La responsabilidad civil de los funcionarios y empleados públicos, podrá deducirse mientras no se hubiere consumado la prescripción, cuyo término será de veinte años. La responsabilidad criminal se extingue, en este caso, por el transcurso del doble del tiempo señalado por la ley para la prescripción de la pena. Ni los guatemaltecos ni los extranjeros, podrán reclamar al Estado, indemnización por daños o perjuicios causados por movimientos armados o disturbios civiles.”

El Jurista Jorge Mario Castillo González hace la explicación de este Artículo. Dignatario, es la persona que ejerce un cargo o empleo honorífico (que da honor) y de autoridad. El Artículo 161 expone que los diputados son dignatarios de la Nación. Funcionario, por exclusión, es todo el que no fuere dignatario y ejerce un cargo de dirección y confianza. Trabajador, es todo empleado no dignatario o funcionario. Los conceptos generan dudas a causa que el texto constitucional no emplea un solo término. En el segundo párrafo del Artículo 155 es notable la omisión del dignatario. La Constitución contiene toda una sección dedicada a los trabajadores del Estado, Artículos 107 al 117, sin referirse a funcionarios y empleados. Como sea, resulta inadmisibles

excluir al dignatario de la responsabilidad civil. Para que exista responsabilidad, la Constitución establece como requisito que el responsable se encuentre ejerciendo su cargo. La Constitución reconoce la responsabilidad solidaria. Esta solidaridad fundamenta la demanda contra el Estado o contra la organización en que actúe el responsable.

El pago de indemnización no se demandará luego de transcurridos veinte años y la pena de prisión no podrá imponerse luego de transcurrido el doble del tiempo previsto en el Código Penal para el delito denunciado. La Constitución establece una excepción muy discutible los daños ocasionados por movimientos armados o disturbios civiles. En ambas situaciones, los daños provienen de autoridades militares y policiales. Estos daños no se reclamarán por decisión constitucional. Esta excepción a la responsabilidad, no se justifica en cuanto la autoridad en toda situación está obligada a observar el principio de proporcionalidad en la defensa. Este principio establece que cuando la autoridad decida actuar, sus medidas serán necesarias y adecuadas para mantener o restablecer el orden público. La autoridad está obligada a elegir medios que causen menor daño en los derechos e intereses de los ciudadanos. Esta norma constitucional fomenta la impunidad. Este último párrafo ha sido muy discutido debido a las indemnizaciones que fueron autorizadas por el Estado de Guatemala a las Patrullas de Autodefensa Civil.

Los sustentos legales aducidos hasta ahora para justificar jurídicamente una compensación a los exmiembros de las Patrullas de Autodefensa Civil conocidos por sus siglas como PAC, carecen de fundamento. Se sustentan en aspectos parciales del orden jurídico guatemalteco, lo que obliga a situar la presunta obligación del Estado dentro de su exacto marco jurídico.

Aludieron a la pretensión de destinar parte de los 700 millones de dólares de eurobonos, que se tramitan en el Congreso de la República, a la compensación pedida por los expatrulleros de autodefensa civil.

En primer lugar, dentro del marco jurídico debe situarse el orden jurídico interno, de acuerdo a la normatividad jerárquica que le es inherente y por eso el asunto de analizar el pago u obligación de satisfacer un salario, debe analizarse conforme la Constitución de la República, la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José y la ley del Organismo Judicial. Además, el Ministerio de la Defensa nunca emitió un reglamento ni se conocen órdenes algunas en relación al funcionamiento de las patrullas de autodefensa civil, por lo que éstas quedaron como organización del Ejército, para el servicio de la comunidad y sin que se les haya fijado salario ni emolumento alguno.

No existe reglamento alguno que pudiere englobar las demandas de los expatrulleros civiles, como trabajadores del Estado, pero en todo caso, cualquier acción o derecho que pudieren invocar, está prescrito, al haber transcurrido más de tres meses de la disolución de tales patrullas. Por ejemplo, la Convención Americana de Derechos Humanos y la ley del Organismo Judicial convienen en que no constituye trabajo forzoso ni obligatorio el servicio impuesto en casos de peligro o calamidad que amenace la existencia o el bienestar de la comunidad.

Precisamente, el acuerdo de instauración de las patrullas de autodefensa civil reza que su labor era proteger a la población honrada y trabajadora del país de la acción promovida por la subversión, lo cual esencialmente es una obligación adicional para los ciudadanos por interés colectivo. Nótese que dicho acuerdo no les fija salario ni les norma obligaciones laborales, lo cual queda enmarcado en salvedad constitucional y, por tanto, es un servicio ad honórem.

Por consiguiente, indica, no existe fundamento jurídico alguno para considerar que el Estado adeuda un pago de salario a los expatrulleros de autodefensa civil, porque no fueron trabajadores del Estado, ni su trabajo era forzoso, ni hubo relación laboral, conforme tipifica la ley de servicio civil. Se logró el resarcimiento de estos grupos en esta base constitucional, iniciándose en el gobierno de Alfonso Portillo, posteriormente con Oscar Berger que tuvo que existir mucha presión para que se cumpliera la indemnización a este grupo de personas y aún en el dos mil siete en la finalización del

periodo constitucional existen pagos pendientes. Se criticó mucho esta medida, ya que dejaron en segundo plano la indemnización a las víctimas del conflicto armado interno que se vivió en Guatemala por treinta y seis años.

“Artículo 232 Contraloría General de Cuentas. La Contraloría general de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas. También están sujetos a esta fiscalización los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que, por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos. Su organización, funcionamiento y atribuciones serán determinados por la ley.”

Contraloría, significa revisar y fiscalizar. El Contralor, identifica al funcionamiento que realiza ambas funciones. La Contraloría General de Cuentas realiza funciones de revisión y de fiscalización de los fondos públicos que ingresan y que se gastan. Como sucede con otras organizaciones públicas, la Constitución denomina a esta organización Contraloría General de Cuentas, por lo que no procede darle otro nombre, ni aun en la ley.

La Contraloría es una organización técnica descentralizada. Técnica, figura que por medio una serie de reglas y métodos científicos establece el empleo o destino de los fondos públicos. Descentralizada, significa no sometida a la jerarquía del Ejecutivo, paralela al mismo. La descentralización se garantiza atribuyendo al Congreso la elección del Contralor General.

“Artículo 233 Elección del Contralor General de Cuentas. El jefe de la Contraloría General de Cuentas será electo para un período de cuatro años, por el Congreso de la República, por mayoría absoluta de diputados que conformen dicho organismo. Sólo podrá ser removido por el Congreso de la República en los casos de negligencia, delito y falta de idoneidad. Rendirá informe de su gestión al Congreso de la República, cada

vez que sea requerido y de oficio dos veces al año. Gozará de iguales inmunidades que los magistrados de la Corte de Apelaciones. En ningún caso el Contralor general de cuentas podrá ser reelecto. El Congreso de la República hará la elección a que se refiere este artículo de una nómina de seis candidatos propuestos por una comisión de postulación integrada por un representante de los Rectores de las Universidades del país, quien la preside, los Decanos de las Facultades que incluyan la carrera de Contaduría Pública y Auditoria de cada Universidad del país y un número equivalente de representantes electos por la Asamblea General del Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Auditores y Administradores de Empresas. Para la elección de candidatos se requerirá el voto de por lo menos las dos terceras partes de los miembros de dicha comisión. En las votaciones, tanto para integrar la Comisión de Postulación como para la integración de la nómina de candidatos, no se aceptará ninguna representación. ”

Los términos jefe y contralor son diferentes; en base al Artículo tres de la Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas, el Contralor dispone de un período más corto, menor a cinco años, evidentemente con la intención de que su función sea efectiva, evitando en el papel las negociaciones y entendimientos con el Ejecutivo.

El Congreso nombra y remueve al Contralor, por medio de votación. El despido puede producirse por negligencia, delito y falta de idoneidad. Los contralores se han caracterizado por su negligencia, falta de idoneidad, sin que estos motivos causen la remoción. Los diputados encargados de elegir, no desean un verdadero fiscal. La contraloría todavía es una organización conservadora, autolimitada en su fiscalización. En Colombia, fiscaliza los gastos militares y los detiene. Guatemala, muchos gastos están fuera de fiscalización, incluyendo los gastos del Presidente de la República que deben fiscalizarse. El Contralor todavía no asume su rol de juez fiscalizador.

La Constitución reconoce al Contralor la categoría de magistrado, o sea juez superior dotado de autoridad para revisar, fiscalizar y resolver. La no reelección del

Contralor, constituye garantía contra la perpetuidad en el puesto y por lo mismo, que no se hundirá en la negligencia, la corrupción y la falta de idoneidad.

El mencionado Artículo tres, señala que la Contraloría se integra con un jefe y subjefe nombrados por el jefe del Organismo Ejecutivo. Esta disposición legal se entiende modificada por la Constitución. La Contraloría se denomina Contraloría General de Cuentas y al Contralor lo elige el Congreso. La Constitución prevalece sobre la ley. Este Artículo tres debe considerarse derogado, nulo ipso jure, por contradecir la Constitución. El Contralor goza del derecho de antejuicio y del mismo conocerá el Congreso de la República, inciso h) del Artículo 165 Constitución.

“Artículo 237 Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, aprobado para cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo establecido en esta Constitución, incluirá la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones por realizar. La unidad del presupuesto es obligatoria y su estructura programática. Todos los ingresos del Estado constituyen un fondo común indivisible destinado exclusivamente a cubrir sus egresos. Los Organismos, las entidades descentralizadas y las autónomas podrán tener presupuestos y fondos privativos, cuando la ley así lo establezca, sus presupuestos se enviarán obligatoria y anualmente al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, para su conocimiento e integración al presupuesto general; y además, estarán sujetos a los controles y fiscalización de los órganos correspondientes del Estado. La Ley podrá establecer otros casos de dependencias del Ejecutivo cuyos fondos deben administrarse en forma privativa para asegurar su eficiencia. El incumplimiento de la presente disposición es punible y son responsables personalmente los funcionarios bajo cuya dirección funcionen las dependencias. No podrán incluirse en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado gastos confidenciales o gasto alguno que no deba ser comprobado o que no esté sujeto a fiscalización. Esta disposición es aplicable a los presupuestos de cualquier organismo, institución, empresa o entidad descentralizada o autónoma. El Presupuesto general de Ingresos y Egresos del Estado y su ejecución analítica son documentos públicos, accesibles a cualquier

ciudadano que quiera consultarlos, para cuyo efecto el Ministerio de Finanzas Públicas dispondrá de copias de los mismos en la Biblioteca Nacional, en el Archivo General de Centro América y en las bibliotecas de las universidades del país. En igual forma deberán proceder los otros organismos del Estado y las entidades descentralizadas y autónomas que manejen presupuesto propio. Incurrirá en responsabilidad penal el funcionario público que de cualquier manera impida o dificulte la consulta. Los organismos o entidades estatales que dispongan de fondos privativos están obligados a publicar anualmente con detalle el origen y aplicación de los mismos, debidamente auditado por la Contraloría General de Cuentas. Dicha publicación deberá hacerse en el Diario Oficial dentro de los seis meses siguientes a la finalización de cada ejercicio fiscal.”

El presupuesto general de ingresos y egresos del Estado también se denomina presupuesto público. Por definición es un cálculo previo y exacto de los ingresos o recursos, de los egresos o gastos fijados por el gobierno, para ser realizado en un período administrativo que, por principio, es de un año.

Se dice que es un cálculo, porque se establece previamente; el monto de los recursos y de los gastos en sumas iguales (equilibrio del presupuesto). El cálculo es legal, porque requiere la sanción legislativa (ley formal). Periódico, se determina con referencia a un año (el año fiscal). Aunque puede ser bienal o trienal, la regla es la anualidad que tiene importancia jurídica. Es de dirección ejecutiva, corresponde al gobierno la ejecución del presupuesto, es decir la realización de los gastos e inversiones previstas. Si hay algún egreso extraordinario, éste será autorizado por medio de ley formal.

El presupuesto público en la realidad es un conjunto de presupuestos. Es un instrumento de fiscalización legislativa y de dirección ejecutiva gubernamental. Es un instrumento de planificación y desarrollo.

La unidad del presupuesto es obligatoria. Unidad se refiere a que todos los ingresos deben acumularse en un fondo general para financiar todos los gastos e inversiones. La inversión es el empleo del dinero en obras y servicios públicos productivos. El gasto es lo que se consume sin incremento patrimonial. Por lo tanto, los ingresos no obstante que van a un fondo común, se destinan a fines específicos de gastos e inversión.

La estructura del presupuesto es programática. Es decir que el presupuesto es a base de programas y subprogramas, actividades y proyectos, tomando como base, la estructura administrativa de cada organización pública. La programación implica la asignación de recursos para un programa determinado en cada caso. Programa equivale a planificación y proyección hacia el futuro.

Fondos privativos, los establece el Congreso por medio de ley. Son aquellos ingresos que perciben y administran las propias organizaciones públicas. Ingresan al fondo común en cuentas especiales, cubren gastos propios y no se invierten en salarios, excepto que así lo establezca la Constitución un ejemplo sería las municipalidades, o las leyes ordinarias. Se destinan a la elaboración de productos y mantenimiento de los servicios que se prestan.

“Artículo 241 Rendición de cuentas del Estado. El Organismo Ejecutivo presentará anualmente al Congreso de la República la rendición de cuentas del Estado. El ministerio respectivo formulará la liquidación del presupuesto anual y la someterá a conocimiento de la Contraloría General de Cuentas dentro de los tres primeros meses de cada año.

Recibida la liquidación la Contraloría General de Cuentas rendirá informes y emitirá dictamen en un plazo no mayor de dos meses, debiendo remitirlos al Congreso de la República, el que aprobará o improbará la liquidación.

En el caso de improbación, el Congreso de la República deberá pedir los informes o explicaciones pertinentes y si fuere por causas punibles se certificará lo conducente al Ministerio Público. Aprobada la liquidación del presupuesto, se publicará en el Diario Oficial una síntesis de los estados financieros del Estado.

Los organismos, entidades descentralizadas o autónomas del Estado, con presupuesto propio, presentarán al Congreso de la República en la misma forma y plazo, la liquidación correspondiente, para satisfacer el principio de unidad en la fiscalización de los ingresos y egresos del Estado.”

Este Artículo es considerado como una norma reglamentaria, mal ubicada. Coincide con la etapa del contralor. El contenido de esta norma jamás se practica. El Congreso generalmente aprueba la liquidación que presenta el Ejecutivo. La anarquía en ejecución presupuestaria del año fiscal dos mil siete favorece al partido de gobierno, ejecutando el presupuesto del año anterior.

✓ Código Municipal

⇒ Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala aprobado por el Organismo Legislativo el dos de abril del año dos mil dos, sancionado el nueve de mayo del dos mil dos, y publicado en el diario de Centro América el trece de mayo del dos mil dos, en el tomo 269 número 12, páginas uno a la trece.

“Artículo 17 Derechos y obligaciones de los vecinos. Son derechos y obligaciones de los vecinos: (...)

h) Integrar la comisión ciudadana municipal de auditoria social. “

Como anteriormente había comentado que vecino era la persona que tiene residencia continua por más de un año en una circunscripción municipal, esta persona también tiene derechos y obligaciones con los vecinos. Se debe ser parte de la comisión porque al darle el encargo a otro el desempeño o ejecución de algún servicio o cosa, es decir la facultad que se da o se concede a una persona para ejercer, durante

cierto tiempo, algún cargo, también tenemos el derecho como ciudadanos de exigirle resultados y que nos lo presente transparentando su delegación que se le otorgó.

“Artículo 135. Información sobre la ejecución del presupuesto. El alcalde deberá informar trimestralmente al Consejo Municipal sobre la ejecución del presupuesto, enviando copia de tales informes a la Contraloría General de Cuentas de la Nación, para su control, fiscalización, registro y asesoría. Con base en tales informes, el Concejo Municipal decidirá los cambios y ajustes que sean pertinentes a fin de alcanzar los objetivos y metas propuestas en sus planes de trabajo.

Igualmente, con fines de consolidación presupuestaria del sector público, a la finalización del ejercicio fiscal, la municipalidad presentará a la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia de la República y al Ministerio de Finanzas Públicas, un informe de los resultados físicos y financieros de la ejecución de su presupuesto.

Para satisfacer el principio de unidad en la fiscalización de los ingresos y egresos del Estado, la municipalidad presentará al Congreso de la República la liquidación de su presupuesto, para lo cual deberá observarse lo preceptuado en el Artículo 241 de la Constitución Política de la República.

Para hacer posible la auditoria social, el Consejo Municipal compartirá cada tres meses con el Consejo Municipal de desarrollo, la información sobre el estado de ingresos y egresos del presupuesto municipal. La misma información deberá estar a disposición de las comunidades a través de los alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares y a la población en general, utilizando los medios a su alcance.”

Actualmente en Guatemala todavía es muy común escuchar que muchas municipalidades no cuenta con una computadora, no todas cuentan con el personal calificado que maneje la administración, alcaldes con cero de escolaridad, muchas deficiencias al ser parte de la fiscalización del vecino y la Contraloría de Cuentas de la

Nación como ente auditor. No se tiene la cultura de ir a hacer las revisiones a los libros que presentan los jefes ediles para llevar un control de su ejecución. Pero muchos alcaldes de una forma muy peculiar buscando una próxima reelección en algunos casos, buscan los medios de difusión para lograr el conocimiento de la población de sus obras. El ejercicio fiscal del presupuesto y la contabilidad municipal principian del uno de enero finalizando el treinta y uno de diciembre.

“Artículo 139. Información para la auditoria social. Las oficinas, registros documentos y expedientes existentes en la municipalidad, son públicos y pueden ser examinados o consultados por cualquier persona y obtener certificaciones en la forma prescrita por el Artículo 30 de la Constitución.”

Esta disposición es difícil de cumplir por algunos gobiernos municipales, muchos aún desconocen y otros por diferentes razones no lo hacen efectivo.

✓ Ley general de descentralización

⇒ Decreto número 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala aprobado por el Organismo Legislativo el once de abril del año dos mil dos, sancionado el diez de mayo del dos mil dos, y publicado en el diario de Centro América el trece de mayo del dos mil dos, en el tomo 269 número 12, páginas catorce y quince y publicado el trece de mayo del dos mil dos.

Esta ley en su primer considerando expresa que la Constitución de la República establece que la administración será descentralizada en regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales para dar un impulso racionalizado al país. En el tercer considerando se refiere a que la descentralización implica el traslado del poder de decisión política y administrativa del gobierno central hacia entes autónomos caracterizados por una mayor cercanía y relación con la población en cuanto a sus aspiraciones, demandas y necesidades, lo que produce espacios de participación nuevos y necesarios para el desarrollo y el fortalecimiento del sistema democrático,

delegación de competencias para implementar políticas públicas que deben ser acompañadas de recursos y fuentes de financiamiento, acorde a los mandatos constitucionales y a los compromisos asumidos en el Acuerdo de Paz Firme y Duradera.

“Artículo 4. Principios. (...) 2. la solidaridad social; 3. El respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala. (...) 5. El combate a y la erradicación de la exclusión social, la discriminación y la pobreza (...) 8 La participación ciudadana.”

“Artículo 5. Objetivos. (...), 4 Facilitar la participación y control social en la gestión pública; 5 Fortalecer integralmente la capacidad de gestión de la administración local. (...); 7 Reforzar la identidad de las organizaciones comunales municipales, departamentales, regionales y nacionales”

“Artículo 10. Atribuciones. El órgano de gobierno responsable de la Programación, Dirección y Supervisión de ejecución de la Descentralización del Organismo Ejecutivo, tendrá las facultades y atribuciones siguientes: Inciso f, Convocar a los sectores empresariales y a representantes de la sociedad civil a una activa participación en el proceso de descentralización.”

“Artículo 17. Participación de la población. La participación ciudadana es el proceso por medio del cual una comunidad organizada, con fines económicos, sociales o culturales, participa en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal para facilitar el proceso de descentralización.”

“Artículo 18. De las organizaciones comunitarias. Las organizaciones comunitarias reconocidas conforme a la ley, de igual manera podrán participar en la realización de obras, programas y servicios públicos de su comunidad, en coordinación con las autoridades municipales.”

“Artículo 19. Fiscalización social. Las comunidades organizadas conforme a la ley, tendrán facultad para realizar la auditoría social de los programas de descentralización que se ejecuten en sus respectivas localidades y en los que tengan participación directa,

ya sea en el ámbito municipal, departamental, regional o nacional. En caso necesario, solicitarán a la Contraloría de Cuentas la práctica de la auditoría que corresponda, cuyos resultados deberán serle informados dentro de un plazo de treinta días, contados a partir de la fecha en que ésta concluya.”

Han surgido en los últimos años un nuevo sector de organizaciones comunitarias, cooperativas productoras que luchan por el desarrollo, particularmente en la Guatemala rural. A falta de apoyo del Estado, este sector demuestra la conciencia que se tiene para buscar la transparencia de la ejecución presupuestal.

✓ Ley de los consejos de desarrollo urbano y rural

⇒ Decreto número 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala aprobado por el Organismo Legislativo el doce de marzo del año dos mil dos, sancionado el once de abril del dos mil dos, y publicado en el diario de Centro América el quince de abril del dos mil dos, en el tomo 268 número 93, páginas uno a cinco.

“Artículo 1. Naturaleza. El Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.”

En la naturaleza de esta ley da una mayor participación a la diversidad cultural que prevalece en nuestro país Guatemala, un gran avance para lograr los programas de nación que debemos encontrar para mejorar el desarrollo de vida de la sociedad guatemalteca.

“Artículo 12 Funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo. La funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo son: (...)

- i) Conocer e informar a los Consejos Comunitarios de Desarrollo sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con fondos provenientes del Presupuesto General del Estado.”

“Artículo 17 Funciones del órgano de coordinación. Las funciones del órgano de coordinación del Consejo Comunitario de Desarrollo son: (...)

- b) Administrar y velar por el buen uso de los recursos técnicos, financieros y de otra índole que obtenga el consejo comunitario de desarrollo.”

✓ Ley orgánica del presupuesto

⇒ Decreto número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala aprobado por el Organismo Legislativo el 16 de octubre de mil novecientos noventa y siete, vigencia uno de enero de mil novecientos noventa y ocho.

El presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, su ejecución analítica son documentos públicos, accesibles a cualquier ciudadano que quiera consultarlos.

“Artículo 4. Rendición de cuentas del servidor público. Todo servidor público que maneje fondos o valores del Estado, así como los que realicen funciones de Dirección Superior o Gerenciales, deben rendir cuentas de su gestión, por lo que menos una vez al año, ante su jefe inmediato superior, por el cumplimiento de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, y por la forma y resultados de su aplicación.”

“Artículo 47. Informes de la gestión presupuestaria. Para fines de consolidación de cuentas es información que debe efectuar el Organismo Ejecutivo, las municipalidades remitirán al Ministerio de Finanzas Públicas, al Congreso de la República, y a la Contraloría General de Cuentas, sus presupuestos de ingresos y egresos aprobados. Asimismo, la información de la ejecución física y financiera de su gestión presupuestaria, en la oportunidad y con el contenido que señale el Reglamento. En

cuanto a la inversión pública, se informará, además, a la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia de la República.”

✓ Reglamento de la ley orgánica del presupuesto.

⇒ Acuerdo Gubernativo número 290-98 reformado por el Acuerdo Gubernativo 398-2006 del Congreso de la República de Guatemala aprobado por el Organismo Legislativo el seis de julio del año dos mil seis, y publicado en el diario de Centro América el veinticuatro julio del dos mil seis, en el tomo 279 número 77, páginas uno a cinco.

Todo servidor público que maneje fondos o valores del Estado, así como los que realicen funciones de Dirección Superior o Gerenciales, deben rendir cuentas de su gestión.

“Artículo 29 Información presupuestaria. Los presupuestos y los informes a que se refiere el artículo 47 de la ley, deberán ser presentados en la forma siguiente:

1. A más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal a que corresponda el presupuesto aprobado.
2. El informe de su gestión presupuestaria del ejercicio fiscal anterior, a más tardar el 31 de marzo de cada año. Este informe deberá contener como mínimo lo siguiente:
 - a) Ejecución física y financiera de los proyectos y obras ejecutados en el año; y
 - b) Ejecución financiera de los ingresos.”

✓ Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas

⇒ Decreto número 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala aprobado por el Organismo Legislativo el catorce de mayo del año dos mil dos, sancionado de un solo debate por se declarado de urgencia nacional

La Contraloría General de Cuentas aplicará sanciones pecuniarias que se expresan en quetzales a los funcionarios, empleados públicos y demás personas sujetas a su control que incurran en alguna infracción.

“Artículo 3 Objetivos. (...)”

b) Apoyar el diseño e implantación de mecanismos de participación ciudadana para el fortalecimiento de la transparencia, probidad y credibilidad de la gestión pública y del proceso de rendición de cuentas, como medios de lucha contra la corrupción, el peculado, el tráfico de influencias, la malversación de fondos y el desvío de recursos.

c) Promover y vigilar la responsabilidad de los servidores públicos para que puedan rendir cuentas públicamente, de manera amplia y oportuna, tanto de la regularidad en el manejo de los bienes y recursos, como de los resultados cualitativos y cuantitativos obtenidos en su gestión. (...)”

“Artículo 39 Sanciones. La Contraloría General de Cuentas aplicará sanciones pecuniarias que se expresan en quetzales a los funcionarios, empleados públicos y demás personas sujetas a su control que incurran en alguna infracción de conformidad con el artículo 38 de la presente ley, en otras disposiciones legales y reglamentarias de la siguiente manera. (...). 6) Falta de presentación del informe de ejecución de inversión (de Q.2,000 a Q.10.000). (...). 12) Incumplimiento en la rendición de cuentas (de Q.2,000 a Q.40,000). (...). 18) Otros incumplimientos a normas de control interno y disposiciones legales de (de Q.2,000 a Q.80,000). (...). 23) Falta de presentación de liquidación del presupuesto en la fecha establecida en la ley (Q.40,000 a Q.80,000). (...)”.

✓ Acuerdos de Paz

Firmados el veintinueve de diciembre de mil novecientos noventa y seis, dio la pauta para el cumplimiento de todos los acuerdos en conjunto y considerado como el arranque oficial del período de posguerra, la nación guatemalteca tiene un carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe. La construcción de la unidad nacional demanda el reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas que la componen y la indivisibilidad del Estado guatemalteco. Los Acuerdos de Paz sientan las bases para que construyamos nuestro país con un sentido de nación.

➤ Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria.

Este acuerdo fue suscrito el seis de mayo de mil novecientos noventa y seis en el Distrito Federal México; busca crear o fortalecer mecanismos y las condiciones que garanticen una participación efectiva de la población y recoge los objetivos prioritarios de la acción gubernamental para sentar las bases de este desarrollo participativo, propiciar que todas las fuerzas sociales y políticas del país enfrenten de forma solidaria y responsable las tareas inmediatas de la lucha contra la pobreza, la discriminación y los privilegios, construyendo así una Guatemala unida, próspera y justa que permita una vida digna para el conjunto de su población. La participación y concertación social a nivel local, comunitario, municipal, departamental, regional, restablecer los consejos locales de desarrollo, participación de la mujer, desarrollo social, situación agraria y desarrollo rural, modernización de la gestión pública y política fiscal, fue cumplido en este acuerdo la extensión temporal del Impuesto de Empresas Mercantiles y Agropecuarias que se pedía la ampliación indefinida, la reforma del Decreto 40-98 ley de zonas francas que el dos mil siete se encuentra en discusión.

➤ Pacto fiscal

El Pacto Fiscal constituye un acuerdo nacional sobre el monto, origen y destino de los recursos con que debe contar el Estado para cumplir con sus funciones, según lo establecido en la Constitución Política de la República y los Acuerdos de Paz. Implica acuerdos nacionales sobre el estilo de sociedad que se desea construir y sobre principios y compromisos recíprocos del Estado y de los ciudadanos y ciudadanas acerca de los temas de política fiscal. Dadas las grandes brechas sociales que existen en el país, el pacto fiscal implica asegurar suficientes recursos para el Estado, de manera que pueda contribuir a crear las condiciones que permitan que todos los guatemaltecos y guatemaltecas puedan dejar atrás la pobreza y beneficiarse de los frutos del desarrollo. También implica contribuir a la estabilidad macroeconómica mediante un equilibrio de los ingresos y gasto del Estado y permite definir una política fiscal de largo plazo con visión de país, que reducirá la incertidumbre mediante la definición de reglas claras y estables.

➤ Principios y compromisos del pacto fiscal

En el capítulo siete de evaluación y control, en el principio y compromiso ocho se refiere a la auditoría social.

- Principio

“La auditoría social de la gestión pública es un derecho de todos las y los ciudadanos. Se refiere a crear las condiciones para facilitar el seguimiento sistemático de los resultados por parte de las y los ciudadanos, para garantizar la equidad y la eficacia de la administración pública. La auditoría social no es sustituta de las funciones de fiscalización que le compete a las instituciones estatales correspondientes, las cuales también son sujetas de auditoría social.”¹⁶

¹⁶ Cruz Calderón, Abel Francisco. et al , **Pacto fiscal para un futuro con paz y desarrollo**, pág. 17

- Compromiso

“La sociedad civil fortalecerá las redes cívicas de contraloría social, a nivel urbano y rural, para darle seguimiento al grado en que la administración pública opera con equidad y eficacia. Las universidades, centros de investigación, sectores empresariales y universidades, centros de investigación, y otras organizaciones de la sociedad civil, se comprometen a realizar un informe anual a partir del año 2001, que incluya entre otros aspectos, los siguientes:

- a) el impacto de la corrupción sobre el crecimiento. y
- b) el nivel, composición, productividad y progresividad del gasto público en Guatemala, comparándolo con el resto de países de América Latina. El gobierno se compromete a facilitar el acceso a la información necesaria, a propiciar la divulgación del informe y a facilitar el desarrollo de las redes civiles de auditora social (sic)”¹⁷

Dentro del desarrollo indicativo se programo por la Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal en el año dos mil dos:

- ⇒ Que al finalizar el dos mil uno, se aprobaría una nueva Ley del Servicio Civil que actualmente en el dos mil siete ha sido de mucha controversia dentro de las ventajas del proyecto se encuentra que a través de ciertas normas erradicar la corrupción en funcionarios y servidores públicos; las desventajas que el reconocimiento de principios tutelares del derecho son nulos hacia el trabajador. Responsabiliza al trabajador de la no prestación óptima del servicio, siendo la responsabilidad del Estado al no dar los insumos necesarios, le da la tutelaridad al Estado.
- ⇒ En el 2001 se evaluará, ratificará la Convención Mundial contra el Soborno y la Convención Interamericana contra la Corrupción, se busca crear las políticas anticorrupción buscando medidas preventivas Guatemala suscribió la Convención

¹⁷ Ibíd

Interamericana contra la corrupción el cuatro de junio de mil novecientos noventa y seis y la ratificó el doce de junio del dos mil dos alcanzando la meta propuesta y la Convención Mundial contra el Soborno fue suscrita por Guatemala el doce de diciembre del año dos mil tres y está pendiente de ratificación el único país a nivel centroamericano que ha ratificado dicho convenio ha sido San Salvador.

⇒ A partir del 2001 se impartirán programas permanentes de educación y orientación ética para los servidores públicos. Se ha logrado a través del Instituto Nacional de Administración Pública con los diferentes programas que ha creado de sensibilización a la sociedad y los funcionarios públicos incentivándolos con una constancia de participación en la cultura democrática. En el 2002, los poderes del Estado deberán establecer un mecanismo institucional para evaluar el desempeño ético de sus funciones, con base en denuncias y sistemas propios de control, se han implementado los regimenes disciplinarios para sancionar a los trabajadores públicos sistemas muy criticados, ya que en algunas oportunidades son violados el principio de defensa.

✓ Ley Preliminar de Regionalización

Decreto número 70-86 del Congreso de la República de Guatemala aprobado por el Organismo Legislativo el nueve de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, sancionado el diecisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y seis; publicado en el diario de Centro América el veinticuatro de diciembre de mil novecientos ochenta y seis; en el tomo doscientos treinta, número treinta, páginas uno.

Con el fin de lograr el bienestar de la población, se crea un sistema nacional preliminar de regionalización para asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de problemas y soluciones, y en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo.

“ Artículo 1. Con el objeto de descentralizar la administración pública y lograr que las acciones de gobierno se lleven a cabo conforme a las necesidades de la población, se establecen regiones de desarrollo.”

Se le conoce como región a la delimitación territorial de uno o más departamentos que reúnan similares condiciones geográficas, económicas y sociales, con el objeto de efectuar acciones de gobierno en las que, junto o subsidiariamente con la administración pública, participen sectores organizados de la población.

“Artículo 3. Para el ordenamiento territorial y el funcionamiento de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural, se establecen regiones, las cuales deben integrarse preferentemente en razón de la interrelación entre centros urbanos y potencial de desarrollo del territorio circundante, así:

I. Región Metropolitana: Integrada por el departamento de Guatemala.

II. Región Norte: Integrada por los departamentos de Alta y Baja Verapaz.

III. Región Nororiente: Integrada por los departamentos de Izabal, Chiquimula, Zacapa y el Progreso.

IV. Región Suroriente: Integrada por los departamentos de Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa.

V. Región Central: Integrada por los departamentos de Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla.

VI. Región Suroccidente: Integrada por los departamentos de San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez.

VII. Región Noroccidente: Integrada por los departamentos de Huehuetenango y Quiché.

VIII. Región Petén: Integrada por el departamento de Petén.(sic) “

✓ Ley de desarrollo social

Decreto número 42-2001 del Congreso de la República de Guatemala aprobado por el Organismo Legislativo el veintiséis de septiembre del año dos mil uno, sancionado el dieciséis de octubre del año dos mil uno.

La presente ley tiene por objeto la creación de un marco jurídico integral de desarrollo que permita implementar los procedimientos legales y de políticas públicas para llevar a cabo la programación, planificación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones gubernativas y del Estado, encaminadas al desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar, humano y su entorno, con énfasis en los grupos de especial atención con programas a mediano y largo plazo que permitan acciones gubernamentales coordinadas con la sociedad en general para alcanzar el bien común de la población.

Dentro de los principios que la integran están, la igualdad, equidad, libertad, familia, derecho al desarrollo, grupos de especial atención, descentralización siendo una de las principales estrategias para el desarrollo de la población.

✓ Ley de contrataciones del Estado

Decreto 57-92 del Congreso de la República. Esta ley regula la compra, venta, contratación de bienes y suministros, obras y servicios que requieren los organismos del Estado, sus instituciones descentralizadas y las municipales, así como sus empresas.

✓ Ley orgánica del Instituto de Fomento Municipal INFOM

Decreto legislativo 1132. Esta ley regula la relación con las municipalidades y establece entre sus funciones principales, brindar asistencia técnica y financiera a éstas. En el "Artículo 4, numeral 3, se establece la asistencia técnica en formulación de

presupuestos anuales y la modernización de sistemas de contabilidad, auditoría y administración financiera.”

✓ Ley de probidad y responsabilidades de funcionarios y empleados públicos

Decreto 8-97 del Congreso de la República. El objetivo de la ley es regular los aspectos relacionados a la honestidad en la administración pública, que da cumplimiento a principios que norman la conducta de los servidores del Estado. Busca garantizar el decoro, y transparencia en el manejo de recursos públicos; así como la probidad de funcionarios públicos y servidores del Estado.

✓ Comisión nacional por la transparencia y contra la corrupción

Acuerdo Gubernativo 469-2002, modificado por el Acuerdo Gubernativo 27-2003 del Congreso de la República de Guatemala aprobado el seis de diciembre del año dos mil dos.

La creación de la Comisión Nacional por la Transparencia y contra la Corrupción como la instancia promotora del proceso orientado hacia el combate a la corrupción e impulso de la transparencia, constituye un hito histórico de singular relevancia, en una coyuntura plagada de denuncias de actos de corrupción en diferentes ámbitos de la sociedad guatemalteca.

Se busca fortalecer la transparencia de la gestión pública, establecer instancias y mecanismos de participación de la ciudadanía para asegurar la mayor transparencia posible.

2.2. Ámbito de la auditoría social

Una de las inequidades más fuertes en sociedades como la guatemalteca, se encuentra en la enorme diferencia de posibilidad de acceso que tienen los sectores populares ante los centros de decisión gubernamental, tanto en el ámbito nacional como local.

El entorno de la auditoría social se divide en cinco áreas

⇒ Nacional

En base a la ley de consejos de desarrollo urbano y rural, Decreto 11-2002, hace referencia la integración nacional.

“Artículo 5. Integración de Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural se integra así: (...)

g) Cuatro representantes de los pueblos maya, uno del xinca y uno del garífuna.

h) Un representante de las organizaciones cooperativas.

i) Un representante de las asociaciones de micro, pequeñas y medianas empresas de los sectores de la manufactura y los servicios

j) Dos representantes de las organizaciones campesinas

k) Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales

l) Un representante de las organizaciones de trabajadores

m) Un representante de las organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo;

n) Dos representantes de las organizaciones de mujeres;

- p) Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala; y,
- q) Un representante de las universidades privadas del país.

Los representantes a que se refieren los literales de la g) a la o) contarán con un suplente y ambos serán electos de entre los representantes de esos sectores ante los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural; y los otros lo serán de acuerdo a los usos y costumbres o normas estatutarias propias.”

“Artículo 6. Funciones del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Las funciones del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, son: (...).

d) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la Nación.

e) Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional, tomando en consideración los planes de desarrollo regionales y departamentales y enviarlos al Organismo Ejecutivo para su incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación.

f) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos nacionales de desarrollo; verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a la Presidencia del Organismo Ejecutivo o a las entidades responsables.

i) Conocer e informar a los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado.

k) Reportar a las autoridades nacionales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la Nación.

l) Promover políticas a nivel nacional que fomenten la participación activa y efectiva de la mujer en la toma de decisiones, tanto a nivel nacional como regional, departamental, municipal y comunitario, así como promover la concientización de las comunidades respecto de la equidad de género y la identidad y derecho de los pueblos indígenas.”

Estos dos últimos artículos señalados se refieren a nivel nacional de cómo se integrarán los consejos y sus funciones a nivel nacional.

⇒ Regional

“Artículo 7. Integración de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural. Los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural se integraran así: (...).

f) Un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habitan en la región;

g) Un representante de las organizaciones cooperativas que operen en la región;

h) Un representante de las asociaciones de micro, pequeñas y medianas empresas que operen en la región, de los sectores de la manufactura y los servicios;

i) Un representante de las organizaciones campesinas que operen en la región;

j) Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales que operen en la región;

k) Un representante de las organizaciones de trabajadores que operen en la región;

l) Un representante de las Organizaciones Guatemaltecas no Gubernamentales de desarrollo, que operen en la región;

m) Dos representantes de las organizaciones de mujeres que operen en la región. (...)

Los representantes a que se refieren los literales de la f) a la n) contarán con un suplente y ambos serán electos de entre los representantes de esos sectores ante los

Consejos Departamentales de Desarrollo; y los otros lo serán de acuerdo a sus usos y costumbres o normas estatutarias. “

“Artículo 8. Funciones de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural. (...)

b) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la región.

c) Promover sistemáticamente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional en la región.

d) Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región, tomando en consideración los planes de desarrollo departamentales y enviarlos al Consejo Nacional para su incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación.

e) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo regionales; verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a las entidades responsables.

h) Conocer e informar a los consejos departamentales de desarrollo sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado. (...)

Los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural tramitarán con celeridad los asuntos que le sean planteados por los consejos departamentales de su jurisdicción.”.

En los dos Artículos mencionados anteriormente se hace referencia a los problemas a resolverse regionalmente, en su integración y funciones.

⇒ Departamental

“Artículo 9. Integración de los consejos departamentales de desarrollo. (...)

- e) Un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habiten en el departamento;
- f) Un representante de las cooperativas que operen en el departamento
- g) Un representante de las asociaciones de propietarios de micro, pequeñas y medianas empresas que operen en el departamento, de los sectores de la manufactura y los servicios;
- h) Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales que operen en el departamento;
- i) Dos representantes de las organizaciones campesinas que operen en el departamento,
- j) Un representante de las organizaciones de trabajadores que operen en el departamento;
- k) Un representante de las Organizaciones Guatemaltecas no Gubernamentales de desarrollo, que operen en el departamento;
- l) Una representante de las organizaciones de mujeres que operen en el departamento,
- m) Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala;
- n) Un representante de las universidades privadas que operen en el departamento; y,
- o) Los secretarios generales departamentales de los partidos políticos con representación en el Organismo Legislativo, quienes participarán con voz.

Los representantes a que se refieren las literales de la e) a la l) contarán con un suplente y ambos serán electos por los respectivos pueblos y sectores representados, de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos, o sus estatutos. El reglamento de la presente ley creará procedimientos de elección, que se aplicarán en forma supletoria.”

“Artículo 10. Funciones de los consejos departamentales de desarrollo.

a) Apoyar a las municipalidades del departamento en el funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo y de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y velar por el cumplimiento de sus cometidos.

b) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral del departamento.

c) Promover sistemáticamente tanto la descentralización y la desconcentración de la administración pública como la coordinación interinstitucional en el departamento.

d) Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, tomando en consideración los planes de desarrollo de los municipios y enviarlos a los Consejos Nacional y Regional de Desarrollo Urbano y Rural para su incorporación en la Política de Desarrollo de la Nación y de la región.

e) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a las entidades responsables.

f) Conocer los montos máximos de preinversión e inversión pública para el departamento, para el año fiscal siguiente, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado, y proponer al Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural sus recomendaciones o cambios con base en las disponibilidades financieras, las necesidades y problemas económicos, sociales y culturales priorizados por los Consejos Municipales de Desarrollo y las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo vigentes, conforme al Sistema Nacional de Inversión Pública.

g) Proponer al Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural la distribución del monto máximo de recursos de preinversión e inversión pública, provenientes de; proyecto del presupuesto general del Estado para el año fiscal siguiente, entre los municipios, con

base en las propuestas de los consejos municipales de desarrollo, presentadas por los alcaldes respectivos.

j) Reportar a las autoridades departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en el departamento.

k) Proponer al Presidente de la República las ternas respectivas de candidatos a los cargos de Gobernador Titular y Gobernador Suplente departamental; en esta función sólo tendrán voz y voto los representantes a que se refieren las literales e) a la n) del artículo 9 de esta ley.”

Los Artículos 9 y 10 hace gran referencia a las funciones que deben desempeñar los consejos departamentales y como deben de integrarse. La legislación nacional plantea a su vez en Artículo 42 de la ley del Organismo Ejecutivo, que el gobernador o gobernadora deben ser elegidos por el presidente titular y suplente aunque este último no se designa en la práctica a través de una terna propuesta por los sectores civiles representada por los consejos de desarrollo: Organizaciones de mujeres, pueblos indígenas, asociaciones empresariales, campesinos, trabajadores, Organizaciones no gubernamentales de desarrollo y universidades. El papel de este funcionario es importante porque representa al presidente en el departamento y a su vez funge como coordinador o coordinadora del consejo de desarrollo, por lo tanto participa en los proyectos y fondos, aunque partidos como lo Gran Alianza Nacional crearon organizaciones civiles ad hoc en los departamentos que postularon ternas favorables a su partido. Ante esta situación, a la ciudadanía le corresponde ejercer sus derechos cívicos y políticos y realizar auditoría social en la vigilancia responsable del ejercicio del poder público. La Democracia participativa y deliberativa sigue siendo la tarea pendiente por construir en Guatemala. Es el reto de todos y todas.

⇒ Municipal

“Artículo 11. Integración de los Consejos Municipales de Desarrollo. Los Consejos Municipales de Desarrollo se integran así: (...)

c) Los representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, hasta un número de veinte (20), designados por los coordinadores de los Consejos Comunitarios de Desarrollo; (...)

e) Los representantes de entidades civiles locales que sean convocados, (...)."

“Artículo 12. Funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo. (...)

b) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral del municipio.

c) Promover sistemáticamente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional en el municipio, para coadyuvar al fortalecimiento de la autonomía municipal; para ese efecto, apoyará a la Corporación Municipal en la coordinación de las acciones de las instituciones públicas, privadas y promotoras de desarrollo que funcionen en el municipio,

d) Promover Políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer.

e) Garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio sean formulados con base en las necesidades, problemas y soluciones priorizadas por los Consejos Comunitarios de Desarrollo, y enviarlos a la Corporación Municipal para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento.

h) Proponer a la Corporación Municipal la asignación de recursos de preinversión y de inversión pública, con base en las disponibilidades financieras y las necesidades, problemas y soluciones priorizados en los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio.

i) Conocer e informar a los Consejos Comunitarios de Desarrollo sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con fondos provenientes del presupuesto general del Estado.

m) Velar por el cumplimiento fiel de la naturaleza, principios, objetivos y funciones del Sistema de Consejos de Desarrollo.”

⇒ Local

“Artículo 13. Integración de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

a) La Asamblea Comunitaria, integrada por los residentes en una misma comunidad; y,

b) El Órgano de Coordinación integrado de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos o, en forma supletoria, de acuerdo a la reglamentación municipal existente.(...)”

“Artículo 14. Funciones de los Consejos Comunitarios de Desarrollo. La Asamblea Comunitaria es el órgano de mayor jerarquía de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y sus funciones son:

a) Elegir a los integrantes del Órgano de Coordinación y fijar el período de duración de sus cargos con base a sus propios principios, valores, normas y procedimientos de la comunidad o, en forma supletoria, según el reglamento de esta ley.

b) Promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la comunidad.

c) Promover y velar por la coordinación tanto entre las autoridades comunitarias, las organizaciones y los miembros de la comunidad como entre las instituciones públicas y privadas.

d) Promover políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer.

e) Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comunidad, con base en la priorización de sus necesidades, problemas y soluciones, y proponerlos al Consejo Municipal de Desarrollo para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.

f) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo comunitarios priorizados por la comunidad, verificar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas al Consejo Municipal de Desarrollo o a las entidades correspondientes y exigir su cumplimiento, a menos que se demuestre que las medidas correctivas propuestas no son técnicamente viables.

g) Evaluar la ejecución, eficacia e impacto de los programas y proyectos comunitarios de desarrollo y, cuando sea oportuno, proponer al Consejo Municipal de Desarrollo las medidas correctivas para el logro de los objetivos y metas previstos en los mismos.

h) Solicitar al Consejo Municipal de Desarrollo la gestión de recursos, con base en la priorización comunitaria de las necesidades, problemas y soluciones.

i) Velar por el buen uso de los recursos técnicos, financieros y de otra índole, que obtenga por cuenta propia o que le asigne la Corporación Municipal, por recomendación del Consejo Municipal de Desarrollo, para la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo de la comunidad.

j) Informar a la comunidad sobre la ejecución de los recursos asignados a los programas y proyectos de desarrollo comunitarios.

k) Promover la obtención de financiamiento para la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo de la comunidad.

l) Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.

m) Reportar a las autoridades municipales o departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la comunidad.

n) Velar por el fiel cumplimiento de la naturaleza, principios, objetivos y funciones del Sistema de Consejos de Desarrollo.”

“Artículo 15. Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel. En los municipios donde se establezcan más de veinte (20) Consejos Comunitarios de Desarrollo, el Consejo Municipal de Desarrollo podrá establecer Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel, cuya Asamblea estará integrada por los miembros de los órganos de coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio, y su órgano de coordinación se establecerá de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos o sus normas estatutarias para ejecutar las acciones que resuelva la asamblea comunitaria, en forma supletoria, de acuerdo al reglamento de esta ley. En este caso:

a) Las representaciones de los Consejos Comunitarios de Desarrollo en el Consejo Municipal de Desarrollo se designarán de entre los coordinadores de los Consejos Comunitarios de Desarrollo,

b) La designación se hará en el seno de la Asamblea del Consejo Comunitario de Desarrollo de Segundo Nivel,

c) Las funciones de la Asamblea del Consejo Comunitario de Desarrollo de Segundo Nivel serán iguales a las de los Consejos Comunitarios de Desarrollo,

d) Las funciones del Órgano de Coordinación del Consejo Comunitario de Desarrollo de Segundo Nivel serán iguales a las de los órganos de coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, (...).”

“Artículo 16. Integración del Órgano de Coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo. El órgano de Coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo constituidos en el municipio, se integran de la siguiente forma:

a) El Alcalde Comunitario, quien lo preside;

b) Hasta un máximo de doce representantes electos por la Asamblea General.

El Órgano de Coordinación tiene bajo su responsabilidad la coordinación, ejecución y auditoría social sobre proyectos u obras que se prioricen y que seleccionen los Organismos del Estado y entidades descentralizadas y autónomas para realizar en la Comunidad. “

“Artículo 17. Funciones del Órgano de Coordinación. Las funciones del Órgano de Coordinación del Consejo Comunitario de Desarrollo son:

a) Ejecutar las acciones que resuelva la Asamblea Comunitaria e informarle sobre los resultados obtenidos.

b) Administrar y velar por el buen uso de los recursos técnicos, financieros y de otra índole que obtenga el Consejo Comunitario de Desarrollo, por cuenta propia o asignación de la Corporación Municipal, para la ejecución de programas y proyectos de desarrollo de la comunidad; e informar a la Asamblea Comunitaria sobre dicha administración.

c) Convocar a las asambleas ordinarias y extraordinarias del Consejo Comunitario de Desarrollo. “

“Artículo 22. Actuación ad honorem. Todos los miembros de los Consejos de Desarrollo participan en las sesiones en forma ad honorem.”

“Artículo 30. Cooperación obligada. Todas las entidades públicas están obligadas a cooperar con el Sistema de Consejos de Desarrollo para el cumplimiento de sus cometidos.”

2.3. Temas, sectores y áreas de auditoría social

Los temas que la mesa intersectorial de dialogo de desarrollo económico y social identifica como prioritarios para la realización de la auditoría social, sin que se supedite sólo a ellos son:

- Reducción de la pobreza y desarrollo humano

Crecimiento económico con equidad impulsor del desarrollo humano, estrategia para la reducción de la pobreza.

- Estabilidad y Seguridad Económica

Políticas macroeconómicas con sostenibilidad: Presupuesto de la Nación, política fiscal, política financiera, monetaria, cambiaria y crediticia.

- Competitividad sistemática e inserción en la economía mundial

- Modernización y Reforma del Estado.

- Fortalecimiento del Estado
- Estado y sociedad
- Rendición de cuentas y control gubernamental
- Sistema político y mecanismos de acceso al poder
- Descentralización y desconcentración del Estado.

⇒ Los sectores en los que se realiza auditoría social son.

- Educación, ciencia y cultura
- Salud
- Seguridad
- Público financiero
- Defensa
- Vivienda
- Energía y comunicaciones
- Agropecuario
- Industria
- Turismo
- Comercio y servicios
- Justicia
- Transporte
- Medio ambiente (sostenibilidad ambiental)
- Agua y saneamiento

⇒ Las áreas en las que se realizará auditoría son:

- Transparencia
- Género, niñez y etnias
- Sistemas de información
- Desarrollo urbano y vialidad
- Descentralización
- Políticas de Estado, políticas de gobierno
- Presupuestos
- Leyes
- Impuestos
- Agendas, planes, programas, y proyectos de naturaleza política, social o económica.

2.4. Objetivos de la auditoría social

Compartir un mismo lenguaje e instrumentos para la realización de auditoría social por parte de las organizaciones participantes en la Mesa intersectorial de diálogo de desarrollo económico y social, en los temas, sectores, y áreas definidas por la Mesa.

- Estimular la capacidad crítica y de vigilancia de los ciudadanos y ciudadanas, y sus organizaciones para demandar una administración pública correcta y adecuada, que permita al Estado y a las instituciones descentralizadas y autónomas, cumplir eficiente y eficazmente con las responsabilidades asignadas por la Constitución Política de Guatemala y las leyes específicas.
- Garantizar la equidad y transparencia de la gestión y administración del Estado y sus instituciones.
- Involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones, acompañamiento y evaluación para la solución de los problemas nacionales, regionales, departamentales, municipales y comunitarios; y su incidencia en la aplicación de políticas públicas.
- Solicitar información y explicación de los resultados de la gestión y administración del gobierno municipal e instituciones del Estado que tengan competencia en el municipio, a partir de la confrontación de los indicadores.
- Deducir responsabilidades a las autoridades o funcionarios que resulten implicados en incumplimiento, omisiones, negligencias, abuso de autoridad, y malos manejos en el cumplimiento de sus responsabilidades.

La implementación del balance social permite cumplir, entre otros, los siguientes objetivos:

⇒ Información

Permite brindar información a los diferentes sectores con los cuales tiene relación lo cual a su vez genera valoración, reconocimiento, sentido de pertenencia, compromiso pero especialmente es un medio que permite dar a conocer la función social que la organización cumple no solo con su personal sino con su entorno. Es frecuente encontrar organizaciones que desarrollan trabajos significativos en materia de protección del medio ambiente, desarrollo de comunidades aledañas, obras de infraestructura, generación de tecnología propia, innovación en sus productos, etc. pero que nadie conoce estas obras pues no se ha tenido la cultura de informar respecto a estas realizaciones, perdiendo así tanto la organización como la comunidad.

⇒ Planeación

Uno de los beneficios y contribuciones mas significativas que aporta el Balance Social a la organización es la posibilidad de planear su gestión a partir de la información que aporta su metodología. Las cifras actualizadas, analizadas e interpretadas permitirán en una primera instancia elaborar un diagnóstico de la realidad social de la organización y a partir de este formular, para periodos posteriores planes y presupuestos sociales en aspectos como: rediseño de políticas, optimización de recursos, priorización de programas o actividades, todo lo anterior en concordancia con el plan estratégico de la compañía; lo cual redundará en una gestión social más eficiente y productiva.

⇒ Concertación

Hablamos de concertación como acuerdo o convenio entre partes las cuales pueden ser, en su momento, el sindicato, los proveedores, el gobierno, la comunidad, entre otros sectores que interactúan con la organización. Lo anterior quiere decir que las cifras que reporta el Balance Social pueden utilizarse como información valiosa para negociar entre la organización y algún sector que así lo requiera. Por ejemplo en muchas organizaciones esta información es de gran utilidad en un proceso de

negociación laboral colectiva pues permite mostrar tendencias, inversiones, demanda de servicios, necesidades reales y prioritarias, cobertura en beneficios, etc. En otras oportunidades se podrá negociar acuerdos con proveedores, el gobierno, entre otros.

Uno de los beneficios y contribuciones más significativas que aporta el Balance Social a la organización es la posibilidad de planear su gestión a partir de la información que aporta su metodología. Las cifras actualizadas, analizadas e interpretadas permitirán en una primera instancia elaborar un diagnóstico de la realidad social de la organización y a partir de este formular, para períodos posteriores, planes y presupuestos sociales.

2.5. Fases de la auditoría social

El enfoque que la Mesa intersectorial de dialogo de desarrollo económico y social con respecto a la auditoría social, tiene seis fases:

- Establecimiento de la estrategia de organización social.
- Identificación del referente a monitorear.
- Acciones de verificación.
- Evaluación en cualidad y cantidad del accionar del Estado respecto de los compromisos contraídos.
- Elaboración de propuestas de actualización.
- Monitoreo o seguimiento e incidencia

La auditoría social no dispone de una metodología única para su ejecución y utilización de sus resultados. Ha sido la necesidad, la práctica y las condiciones particulares de cada contexto institucional que han ido marcando el descubrimiento de procedimientos para su realización.

En ese sentido, los aprendizajes compartidos por las organizaciones de sociedad civil en el Taller de Villa Gracia coinciden en la realización de una serie de pasos que

conviene aplicar en forma metódica para lograr los objetivos de la auditoría social, los cuales se describen a continuación:

⇒ Los ocho pasos para hacer auditoría social

✓ Paso No. 1: Definición del objeto, asunto o materia de la auditoría

Este primer paso responde a la pregunta fundamental, ¿Qué queremos observar, analizar o controlar? El objeto de la auditoría puede ser un diseño de proyecto, un plan de trabajo, un presupuesto, un proyecto social o público o una obra en marcha cuyo proceso es susceptible de corregir o introducirle mejoras. Una clara definición del objeto de la auditoría es fundamental para la ejecución exitosa de los subsiguientes pasos del proceso.

“Para la definición del objeto se deben tomar en cuenta criterios como los siguientes:

- Pertinencia: Que el asunto sea oportuno, congruente y procedente.
- Importancia: Que sea un asunto compartido por todos, por su valor, trascendencia, peso, significación para la sociedad.
- Oportunidad: Que su abordaje corresponda con la situación y los intereses de la población.

Promoción de Derechos Humanos PDH, Procuraduría de derechos humanos en Guatemala

- Accesibilidad: Grado de facilidad o dificultad para la realización de la misión de auditoría.

- Eficiencia y eficacia: Verificar si se hizo lo que se tenía que hacer, si hubo actuación competente y responsable, si se cumplieron las tareas, si se gastaron bien los recursos, si se lograron los objetivos propuestos, si se obtuvieron productos y resultados, si se solucionó el problema, si se produjo el efecto deseado. ¹⁸

El resultado con la realización de este primer paso, es la selección o definición del objeto, asunto o materia que será sometida a observación, análisis y control social por parte de la Comisión.

✓ Paso No. 2: Planificación y organización del trabajo

Una vez definido el "objeto", asunto o materia de la auditoría social, el grupo debe proceder a planificar y organizar el trabajo. Esto es, estructurar un plan operacional en el cual se integren las actividades para lograr los objetivos y metas con los recursos disponibles. El plan operacional debe contener los elementos siguientes:

- Metas por cada objetivo (cada objetivo puede proponerse varias metas).
- Las actividades a ejecutar para el logro de cada meta (cada meta requiere de la realización de una serie de actividades)
- El tiempo requerido para la ejecución de las actividades, organizadas en un cronograma.(cada actividad necesita de un tiempo para su ejecución)
- Los responsables de la ejecución de cada actividad.(cada actividad necesita tener un responsable o encargado de ejecutarla en un tiempo determinado)
- La mención de los recursos necesarios y disponibles para la ejecución del plan. (para el logro de los objetivos del plan se necesitan recursos económicos, humanos, logísticos y de coordinación, los que deben ser muy bien definidos en el plan)
- El resultado que se obtiene con la ejecución de este paso es un Plan Operacional para la ejecución de la auditoría social.

18 Acevedo, Javier. **La base de la auditoría social**, pág. 55

Ejemplo: de formato de plan con los elementos descritos

Objetivos	Metas	Actividades	Responsables	Recursos requeridos	Cronograma
-----------	-------	-------------	--------------	---------------------	------------

✓ Paso no. 3: Recolección de información

La información y documentación sobre el objeto de la auditoría social, constituyen los insumos indispensables para el trabajo de la Comisión. Primero hay que buscar la información. Es la información la que permite darle sustento, seriedad y soporte. La auditoría no puede basarse en especulaciones, no puede inventarse la información, se debe buscar en fuentes serias y calificadas, donde existen pruebas creíbles y confiables. Para obtener información segura es necesario identificar adecuadamente las fuentes institucionales o personales donde se encuentra.

La recopilación de información se hace con base a los criterios siguientes:

- Definir el tipo de información necesaria para precisar el problema y el objeto.
- Identificar a los responsables de proporcionar la información escrita (documentos) y asegurar su entrega oportuna.
- Acceder a informantes claves que puedan proporcionar información complementaria, útil para el seguimiento y control.
- Observación directa de la obra o proyecto.

El resultado esperado de este paso es la disponibilidad oportuna de la información y documentación necesarias, válida y confiable para cumplir los objetivos y metas establecidas.

“Ejemplo de formato de Plan de recolección de información”¹⁹

Información necesaria para la auditoría	Informante clave	Lugar donde se encuentra la información	Apreciaciones sobre la observación realizada
Presupuesto			
Diseño del Proyecto(planos)			
La supervisión			
Utilización de los recursos			
Costo -beneficio			
Pertinencia, etc.			

✓ Paso No. 4: Análisis de la información

La información pertinente, confiable y válida, obtenida de las diversas fuentes, incluyendo la observación directa de la obra, proyecto, programa o servicio seleccionado, es sometida al análisis del equipo, en función de los objetivos y metas de la auditoría social, establecidos en el Plan Operacional. Se trata de un análisis orientado a confrontar si se cumplió con lo estipulado en el contrato, con los procedimientos legales, si se soluciona el problema, si se logran los objetivos, si se gastaron bien los recursos, si se produjo el efecto deseado.

¹⁹ Vargas Julio, **Propuesta de instrumento para facilitar la identificación y búsqueda de información y para ayudar a la documentación de los procesos que se realizan.** Pág. 22

Para el análisis de información se sugiere tomar en cuenta aspectos relacionados con el cumplimiento de los procedimientos contractuales, leyes, reglamentos, con énfasis en:

- Modalidad de contratación según montos
- Confirmación y funcionamiento de los correspondientes comités.
- Verificación de documentos de soporte necesarios: registro de contratistas, contratos, actas, informes, etc.
- El cumplimiento de especificaciones de los contratos, tales como montos, garantías, plazos de ejecución, recepción y anticipos.
- Especificaciones técnicas, proceso e información de fiscalización, cronograma de trabajo, calidad de la obra, recepción e informe definitivo.
- Otros puntos que el Comité considere pertinentes, según el objeto de la auditoría social.

El resultado de este paso es la presentación de información consistente y confiable a partir de la verificación del cumplimiento de las normas y procedimientos, así como la calidad de la obra y cumplimiento del contrato.

✓ Paso No. 5: Reajuste de la planificación o procesos

Este paso se ejecuta solamente en aquellos casos en los cuales, por diversas circunstancias, el plan operativo o el proceso de la auditoría social no han podido ser cumplido o han sufrido alteraciones importantes.

En estos casos, el equipo que realiza la auditoría social para asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas, deberá realizar los ajustes necesarios a la planificación o al proceso de auditoría, considerando entre otros aspectos los siguientes:

- Los resultados de la evaluación de la gestión de la auditoría
- Los lineamientos para la reorientación de actividades
- La reasignación de responsabilidades.

- El ajuste de los tiempos.
 - ✓ Paso No. 6: Elaboración de informes

La elaboración de informes constituye una de las etapas más importantes del proceso. Es a través de los informes parciales y, especialmente del informe final, como se conocen los resultados de la auditoría social.

En el informe se establecen los objetivos del trabajo y se presentan las ideas, evidencias y hallazgos en forma clara y concreta para el conocimiento de las instancias pertinentes e interesadas en la auditoría.

La calidad del informe depende de la estructura y la profundidad de sus contenidos, así como de la validez de la información que lo sustenta. Para su elaboración se debe disponer de los elementos siguientes:

- Información documentada y legalmente fundamentada.
- Precisión en los descubrimientos y señalamiento de responsables con base a evidencias.
- Confidencialidad en el manejo de la información.
- Objetividad e imparcialidad del análisis.
- Estructura lógica y cuidado en los aspectos formales: corrección gramatical y ortográfica.

El resultado esperado es un documento testimonial, firmado por todos los que intervinieron en el proceso.

⇒ El esquema general del informe puede incluir las siguientes secciones:

- Información general (del municipio y de la comisión)
- Antecedentes (origen del proyecto y de la auditoría)
- Principales hallazgos, descubrimientos y novedades.
- Señalamiento de responsables respecto de procedimientos o aspectos considerados irregulares (si es del caso)

- Metodología (como se hizo la auditoría, los pasos seguidos)
- Conclusiones (a qué resultado o deducción llegó la comisión acerca de la auditoría realizada)
- Recomendaciones (qué soluciones o propuestas se pueden hacer para mejorar o resolver los problemas encontrados en la auditoría)
- Firma de los integrantes del equipo
- Anexos con la documentación soporte.

✓ Paso No. 7: Socialización de resultados

La socialización de los resultados de la auditoría es fundamentalmente un proceso de incidencia política, siempre que los hallazgos mantengan una línea de objetividad y la información de respaldo sea confiable, contundente y por consiguiente, válida.

Se debe tener en cuenta que los resultados de la auditoría no siempre serán indicativos de corrupción, también pueden ser factores de avances en la actuación transparente de los funcionarios. En ambos casos deben explotarse positivamente los aprendizajes y propuestas para el avance y la continuidad.

La puesta en común o devolución pública de los resultados de la auditoría es un proceso indispensable para el fortalecimiento de la conciencia de la población sobre la necesidad de involucrarse en las estrategias de transparencia y para darle credibilidad y respaldo a los procesos de auditoría social.

La divulgación amplia de los resultados de la auditoría social puede contribuir a incentivar el surgimiento de una nueva cultura de transparencia en los funcionarios.

Es una manera efectiva de hacerles ver el deber de actuar con honradez y diligencia en la ejecución y administración de los proyectos e instituciones, porque existe una sociedad vigilante de sus actuaciones.

La socialización es un proceso que puede fortalecer la imagen pública de los funcionarios o ubicarla en su justa dimensión en correspondencia con sus formas de actuación, pero también es un mecanismo idóneo para fortalecer la capacidad crítica de la población con respecto a la vigilancia de sus bienes y recursos. Es un escalón fundamental en la lucha contra la corrupción y para la defensa de los planes y sus prioridades.

Es en la socialización donde mejor se establecen los vínculos entre la auditoría social y la incidencia política, como un proceso superior indispensable para influir en el comportamiento de los funcionarios, dirigentes y en el ejercicio de ciudadanía.

✓ Paso No. 8: Monitoreo y seguimiento

El monitoreo forma parte de un proceso de auto evaluación. A la vez constituye un instrumento de reflexión y adquisición de información y aprendizajes sobre el curso de la auditoría social, para adaptar la planificación a los cambios frecuentes que ocurren en las instituciones y en el contexto.

El monitoreo incluye la observación y la valoración o interpretación del entorno y las consecuencias del proceso de auditoría.

Al realizarse de manera objetiva puede servir para crear una base de información confiable, incluyendo las apreciaciones individuales y de las organizaciones.

El monitoreo documenta el proceso de ejecución de la auditoría en función del plan establecido, analiza los procesos mediante los cuáles se alcanzan los objetivos propuestos, así como los efectos deseados y no deseados.

En definitiva el monitoreo es un proceso organizado de comunicación y entendimiento entre los diferentes actores de la auditoría social. En ese sentido debe enfatizar en la verificación y atención de los factores siguientes:

- Cumplimiento de las recomendaciones para la ejecución de presupuestos y proyectos.
- Denuncias de la población y de organizaciones.
- Integración ciudadana a los procesos de rendición de cuentas y cumplimiento de deberes ciudadanos.
- Mejoras incorporadas en los procesos y proyectos municipales.
- Generación y acceso a la información pública.

2.6. Tipos de auditoría social

La auditoría social puede ser de varios tipos sin restringirse a ellos:

- Administrativa, en sus diferentes fases: planificación, ejecución, control y evaluación.
- Contable y financiera.
- Legal-institucional.
- Operacional.
- Programática.
- De recursos.
- De seguimiento a: i) convenios y compromisos de Estado, ii) políticas públicas, iii) convenios y compromisos políticos públicos, iv) promesas y ofrecimientos; y, v) convenios y compromisos particulares en comunidades específicas.

⇒ Tipos de relaciones de la auditoría social

- Relaciones primarias.

Son aquellas que establece la organización en forma directa con sectores o públicos que hacen posible su funcionamiento. Frente a cada uno de estos sectores se definen las variables a estudiar las cuales buscan evaluar el cumplimiento de la responsabilidad social de la organización con cada uno de ellos. Por ejemplo frente a la

familia se pueden evaluar servicios prestados en materia de salud, educación, recreación, préstamos económicos, entre otros beneficios.

Frente a cada uno de ellos, y para efectos de su evaluación, se puede determinar por ejemplo número de servicios, cobertura, inversión, causas que motivaron el servicio, entre otros.

Los sectores que con más frecuencia se evalúan en el área externa son: jubilados, accionistas, canales de distribución, acreedores, proveedores, consumidor final, competencia.

Es importante dejar en claro que frente a cada uno de ellos es necesario identificar las variables e indicadores que permitirán evaluar la gestión que la organización desarrolla frente a cada uno de ellos con el propósito de establecer metas de mejoramiento progresivo.

Aspectos que en general se evalúan son expectativas que estos sectores tienen frente a la organización, servicios que ésta presta, cobertura, inversión, empleo generado, programas especiales, créditos, entre otros.

- Relaciones con la comunidad.

Uno de los sectores con los que interactúa la organización, y que merece especial atención es la comunidad entendiendo ésta en tres dimensiones: local, sociedad y sector público.

La comunidad local es el entorno geográfico más inmediato, es quien en muchos casos recibe directamente los beneficios o perjuicios de la actividad industrial, es la que hace posible el desarrollo de la organización aportando mano de obra, y quien genera expectativas como generación de empleo, crecimiento, desarrollo del sector, etc.

Algunas de las variables a estudiar son: empleo generado tanto directo como indirecto, obras de infraestructura (alumbrado público, escuelas, unidades deportivas, carreteras, puestos de salud), protección del medio ambiente, desarrollo de líderes, etc.

Con respecto a la sociedad: desarrollo de nuevos productos que pueden implicar generación de empleo, desarrollo de tecnología propia, sustitución de importaciones lo cual permite ahorro de divisas, programas especiales de desarrollo de la sociedad como campañas institucionales de beneficio común, etcétera.

Frente al sector público: pago de aportes para fiscales, impuestos, participación en proyectos de interés público.

- Relaciones con otras instituciones.

Dentro de este grupo se evalúan las relaciones con gremios, medios de comunicación, universidades y asociaciones.

2.7. Funciones de la auditoría social

- Velar por el adecuado funcionamiento de la administración, gestión y desempeño municipal; por la transparencia, eficacia y eficiencia en todos sus actos.
- Atender toda denuncia sobre violación a los derechos humanos, seguridad económica, integridad física y moral por parte de los agentes del Estado o de organizaciones descentralizadas, autónomas y no gubernamentales.
- Solicitar, obtener, discutir y analizar información sobre los planes, programas y proyectos relacionados con la inversión municipal, las fuentes de inversión y la ejecución de presupuestos destinados al bienestar público.
- Coordinar adecuadamente con las instancias gubernamentales, privadas, locales, nacionales e internacionales, el intercambio de información confiable y clara, para

lograr evaluar los resultados de la gestión del gobierno y emitir conclusiones, enmiendas y recomendaciones.

- Contribuir al buen gobierno municipal y nacional, estimulando a los gobernantes al cumplimiento transparente de sus funciones y de esta forma honrar sus compromisos y promesas de campaña política y mantener su legitimidad de autoridad gobernante y electa mediante voto popular.
- Coadyuvar a garantizar el adecuado encauzamiento y el establecimiento de una justicia pronta y cumplida que implique una significativa reducción de la impunidad y reparación de cualquier tipo de daño en la administración y gestión municipal.

2.8. Sujetos de la auditoría social

Son sujetos de auditoría social: los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; instituciones autónomas, semiautónomas, y descentralizadas; alcaldías; organizaciones que reciban para su actividad recursos públicos y, toda persona individual o jurídica que ejerza funciones públicas y administre recursos del Estado. La auditoría social recae sobre los bienes, acciones, obligaciones del Estado y sus responsabilidades y entidades no gubernamentales. Se indican los siguientes, sin que esta sea una lista exhaustiva :

- ✓ Organismos Legislativo: Diputados del Congreso, funcionarios y empleados públicos que administren recursos o que desempeñen una función de administración gestión y legislación pública.
- ✓ Organismo Judicial: Jueces, magistrados, funcionarios y empleados públicos que administren justicia y recursos.

- ✓ Organismo Ejecutivo: Presidente y vicepresidente de la República, funcionarios y empleados que cumplan funciones de gestión, administración pública y recursos.
- ✓ Municipalidades: Alcaldes, consejales, funcionarios y empleados municipales que cumplan funciones de gestión, administración pública y de recursos.
- ✓ Corte de constitucionalidad: Magistrados, funcionarios y empleados públicos que administren todo tipo de recursos.
- ✓ Institución de la Procuraduría de los Derechos Humanos: Procurador de los derechos humanos, funcionarios y empleados públicos que administren recursos.
- ✓ Tribunal Supremo Electoral: Miembros del tribunal, funcionarios y empleados públicos que administren recursos.
- ✓ Todas las acciones de las autoridades, funcionarios y empleados públicos de los distintos órganos e instituciones públicas y del Estado. Norma Quixtan gobernadora departamental de Quetzaltenango hacia referencia a la importancia de la aplicación de la auditoría social en los consejos de desarrollo y el Fondo de Inversión.
- ✓ Instituciones autónomas, semiautónomas y descentralizadas: directores o gerentes, empleados públicos que administren recursos.
- ✓ Órganos de control del Estado: Contraloría de Cuentas, fiscal general, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Administración Tributaria y otros.

- ✓ Instituciones no gubernamentales que administren fondos públicos o internacionales donados o no (fundaciones, asociaciones, sociedades o entes de la misma naturaleza: gerentes directores, coordinadores y empleados que administre recursos de origen gubernamental o internacional.

2.9. Autores de la auditoría social

La auditoría social es una facultad exclusiva de la sociedad civil. Este derecho garantiza la inclusión de temas sectores y áreas en que la sociedad tenga interés de auditar a cualquier entidad del Estado, no gubernamental o privada que administre recursos públicos. Por lo tanto pueden realizar auditoría social:

- ✓ Ciudadanos y ciudadanas organizados, articulados.
- ✓ Comités de ciudadanos de vigilancia social
- ✓ Mesas de Concertación
- ✓ Núcleos sociales comunitarios
- ✓ Coordinadoras de organizaciones, y
- ✓ Otras expresiones de sociedad civil.

Pueden realizar la auditoría social los siguientes colectivos u organizaciones

- ✓ Consejos Comunitarios de Desarrollo.
- ✓ Consejo Municipal de Desarrollo.
- ✓ Comités pro mejoramiento.
- ✓ Alcaldías auxiliares.
- ✓ Cualquier expresión organizada de la sociedad civil.

2.10. Obligaciones generales de los sujetos de la auditoría social

Las personas de los organismos del Estado o que administren fondos públicos deben colaborar en el proceso de auditoría social para garantizar el cumplimiento de la Ley, deben entregar con puntualidad veracidad la información requerida por el grupo auditor. En caso de imposibilidad de entrega de información, el grupo auditor le solicitará por escrito las causas de tal imposibilidad. El grupo auditor los sujetos de la auditoría social deben mantener actitudes éticas en el proceso.

Requerimientos para la implementación de la Auditoría social:

- ✓ Voluntad política de los gobiernos municipales.
- ✓ Planteamientos de iniciativas de Auditoría Social por parte de la sociedad civil
- ✓ La autonomía de las organizaciones y movimientos de la sociedad civil
- ✓ frente al gobierno y los partidos políticos es un factor fundamental para el
- ✓ éxito de las experiencias de la Auditoría Social
- ✓ El éxito de los mecanismos de Auditoría Social depende de la fuerza, densidad organización y articulación de las organizaciones civiles.
- ✓ Experiencias de otros países han demostrado que los casos más exitosos de Auditoría Social son aquellos en los que se constituyen organismos mixtos civiles y gubernamentales
- ✓ el cuidado de que la sociedad civil no sea cooptada por el gobierno.
- ✓ La sostenibilidad de las experiencias de auditoría social depende de la capacidad de transmisión y apropiación de sus derechos, y del conocimiento técnico por parte de los ciudadanos.

Obligaciones de la Comisión Municipal de Auditoría Social:

- ✓ Elaborar un acta en donde se defina con claridad los objetivos y el alcance de la auditoría social que se practicará. De igual manera se hará constar la nomina de los miembros que participen dicha comisión.
- ✓ La comisión debe elaborar un plan de trabajo que le permita cumplir de manera eficaz y eficiente su misión.
- ✓ Participar activamente en todos los programas de formación, asesoría y asistencia técnica para cumplir eficazmente con sus fines.
- ✓ Usar identificación otorgada por la municipalidad.
- ✓ Guardar absoluta reserva sobre el objeto de control, hasta que su informe sea entregado públicamente.
- ✓ No participar en actividades político partidarias, en tanto sea miembro de la Comisión Ciudadana Municipal de Auditoría Social.
- ✓ No usar la información obtenida con fines político electorales, ni para denigrar o desprestigiar a terceras personas.
- ✓ Quedará excluido el miembro infractor de la Comisión Ciudadana en caso de contravenir la obligación anterior. Solo por medio de la asamblea que lo eligió puede comprobar el hecho.
- ✓ En caso de que un miembro de la comisión, en el uso de su derecho quisiera hacer proselitismo político electoral, el mismo deberá renunciar al cargo ante la comisión y de forma escrita u oral, pero que quede en un punto de acta.
- ✓ Al término de la gestión presenta a la comisión un informe final. La participación ciudadana es cívico y voluntaria, sin remuneración.

CAPÍTULO III

3. El Estado y la administración pública guatemalteca.

3.1. Generalidades

Desde las civilizaciones antiguas las sociedades humanas han debido suministrar los recursos con los cuales hacen frente a sus constantes necesidades. Inicialmente el grupo que controlaba el poder en la comunidad era el mismo que determinaba cuál era la mejor forma de satisfacer los requerimientos comunales. Hasta el siglo XVIII, la idea de Estado se encontraba confundida con la persona del monarca, se recuerda la frase de Luis XV, con la cual se ilustra el fenómeno de plenipotencia al ser él, el máximo exponente del abosolutismo: “El Estado soy yo”. Actualmente los Estados han conformado su estructura gubernamental según las pautas de la división de poderes; que fue la respuesta de Mostequeiu, encontró una solución al absolutismo despótico.

3.1 Definiciones

⇒ El Estado

El derecho político define al Estado como una organización política de un país, con personalidad jurídica independiente en el plano internacional, cuyos límites territoriales vienen determinados por los límites de su soberanía. Los límites internos de su potestad de mando vienen determinados por los diversos niveles de poder de las restantes sociedades que conviven dentro de sus límites.

Respecto a la concepción del Estado, dos grandes corrientes se oponen actualmente a la doctrina.

- ✓ Para unos es la expresión jurídico – política de un grupo o clase dominante.

Esta teoría lo que expresa el hecho de la existencia en la sociedad, de grupos sociales en conflicto que luchan por alcanzar el poder, y que lo utilizan ya alcanzado en beneficio propio.

- ✓ Para otros es el instrumento de integración social y de resolución de problemas colectivos.

La segunda teoría se interpreta de la forma como los grupos sociales no son necesariamente irreconciliables y puede existir un instrumento que sería el Estado, capaz de integrarlos, armonizar sus intereses y servir, al menos teóricamente, por igual para todas y todos los ciudadanos.

La segunda corriente es la que prevalece en Guatemala en cuanto fortalecer la integración social y de servicios públicos

⇒ Administración pública

Es un instrumento de gobierno, etimológicamente Administración se deriva del latín Administrare. Y la palabra pública hace a lo público hace alusión a lo público o población.

Relaciones del derecho administrativo con ciencias no jurídicas estudiaremos las relaciones del derecho administrativo con la moral, la economía política, la estadística y la ciencia de la administración.

- ✓ Moral, la administración debe actuar siempre de buena fe, sea en su actividad contractual (todos los contratos administrativos deben ser realizados y cumplidos de buena fe), sea cuando realiza su actividad unilateral. Los actos administrativos no pueden ser arbitrarios ni injustos. Por lo demás, la Constitución Nacional somete a juicio de los magistrados los actos que ofenden al orden y a la moral públicos.

- ✓ Sociología el derecho administrativo se relaciona con la sociología en razón del contenido propio de las instituciones administrativas. Como la Administración Pública provee a la satisfacción de los intereses sociales y es la sociología la ciencia que estudia estos intereses, por lo que resulta que ella es la que suministra al derecho administrativo sus enseñanzas. Por otra parte, el fenómeno administrativo es un fenómeno social y por ello, toda modificación de la sociedad trae apareada, al modificarse los hechos, una modificación de la actividad administrativa que se refleja en el derecho administrativo. La norma administrativa debe corresponder al ambiente en que se pretende aplicar. De lo contrario se trataría de un derecho que no corresponde al hecho que con ella se pretende regir.
- ✓ Economía política. Las relaciones del Derecho Administrativo con la economía política, en la Administración Pública, para la organización de sus complejos y variados servicios, necesita tener muy presente la naturaleza económica de los mismos. La economía política se ocupa de la producción, circulación, reparto y consumo de la riqueza y el contralor de esa actividad se hace por medio de normas de tipo administrativo. Además muchos problemas administrativos son problemas económicos. Así ocurre con los transportes, sea por ferrocarril, por camino o por aeronavegación. La Administración Pública no puede organizar convenientemente estos servicios sin conocimiento previo de su naturaleza, que es fundamentalmente económica.
- ✓ Relaciones del Derecho Administrativo con la estadística. Las necesidades reales del país y los recursos con que se cuenta para satisfacerlas es necesario que los conozca la Administración a los efectos de desarrollar una actividad eficiente. De allí, entonces, que la estadística es un auxiliar preciadísimo de la Administración, pero a los efectos de utilizarla debe organizar el servicio de estadística. El servicio de estadística es la concreción de un esfuerzo de la Administración Pública en favor de aquélla. La estadística es un procedimiento administrativo; es una función especial de la Administración, cuyo propósito es aplicar la doctrina de los hechos humanos y sociales que resulta de su investigación, a la Administración del Estado.

- ✓ Ciencia de la administración. Como se mencionó anteriormente se consideraba a la ciencia de la administración como una disciplina autónoma con relación al Derecho Administrativo. La ciencia de la administración estudia lo que debe ser. Las relaciones de la ciencia de la administración con el Derecho Administrativo no son de subordinación. Se puede decir que el Derecho Administrativo y la ciencia de la administración son dos ramas gemelas que estudian un mismo objeto; la administración pública.

3.3. Pasos de la administración pública y órganos de control

En la administración pública existen cuatro clases de administración o formas de administrar: La planificación, La administración ejecutiva. La administración de control y la asesoría.

- ✓ Planificación:

Implica ver hacia el futuro, hacer estudio con todos los métodos y técnicas de las necesidades y las soluciones a esas necesidades. Es en general la planificación, establecer las necesidades y las soluciones para cubrir las necesidades.

- ✓ Administración ejecutiva o de decisión política:

Es aquella que decide y ejecuta, es la que tiene la facultad legal para actuar, a través de las decisiones, actos o resoluciones administrativas. Ejemplo de ello son los órganos ejecutivos el Presidente de la República, Ministros de Estado, Directores Generales, Concejos Municipales, Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, etc.

- ✓ Administración de control técnico, de oficio, a petición.

Es aquella encargada que la tarea administrativa se realice de conformidad con las normas establecidas, se trata de órganos con independencia de funciones dentro de estos órganos por ejemplo: dentro del control técnico se encuentra a la Dirección

Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas; de oficio, a La Contraloría General de Cuentas; y a petición, al Procurador de los Derechos Humanos.

✓ Control interno

El que se realiza internamente dentro de la administración pública, por los órganos superiores sobre los subordinados. El Ministro sobre sus Directores. Dentro de los distintos medios de Control con que cuenta la Administración Pública.

✓ Control directo

El que se ejerce por medio de los particulares sobre los actos de la Administración Pública a través de los Recursos Administrativos.

✓ Control judicial

El que se ejerce ante los Tribunales de Justicia. Es el medio de control de los órganos administrativos. Ejemplo: El Recurso de lo Contencioso Administrativo.

✓ Control constitucional

El que ejerce la Corte de Constitucionalidad. “Este organismo es creado en la Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada el 30 de mayo de 1985, y vigente desde el 14 de enero de 1986, como un tribunal permanente de jurisdicción privativa y la función esencial de este alto organismo es la defender el orden constitucional y la misma Constitución la dota de absoluta independencia de los demás Organismos del Estado, asimismo le otorga independencia económica.”²⁰

La Corte de Constitucionalidad se encuentra regulada dentro del Artículo 268 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

²⁰ Calderón Morales, **Hugo Haroldo. Derecho administrativo II**, pág. 97.

✓ Integración de la corte de constitucionalidad

Se integra con cinco magistrados titulares y un suplente por cada uno. El número de integrantes aumenta en el caso que la Corte conozca de asuntos de inconstitucionalidad en contra de la Corte Suprema, el Congreso, el Presidente o Vicepresidente. En este caso se aumenta a siete el número de Magistrados por sorteo entre los suplentes.

✓ Designación de los magistrados

Un magistrado por el pleno de la Corte Suprema de Justicia

Un magistrado por el pleno del Congreso de la República

Un magistrado por el presidente en el Consejo de ministros

Un magistrado por el Consejo Superior de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Un magistrado por la Asamblea del Colegio de Abogados.

La elección de estos se realiza de conformidad con el procedimiento interno de cada institución, los suplentes en forma simultánea con los titulares. La duración de los cargos de Magistrados titulares como suplentes duran en sus funciones cinco años pudiendo ser reelectos para otro período igual. Artículo 269 Constitución.

✓ Control parlamentario

El que ejercita el Congreso de la República a través de la interpelación, se le denomina también juicio político o interpelación.

✓ Control respecto de los derechos humanos

Se realiza por una figura nueva creada por la Constitución y recae en dos órganos: La Comisión de los Derechos Humanos del Congreso y un órgano que depende del Congreso que es el Procurador de los Derechos Humanos.

La Comisión de derechos humanos del Congreso de la República, se encuentra integrada por un diputado por cada partido político, representado dentro del período correspondiente, y sus atribuciones están contenidas en la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, Decretos 54-86 y 32-87 del Congreso de la República de Guatemala.

Su función es supervisar la actividad de la administración pública en las esferas en que tiene competencia. Son cuatro las funciones principales del Ombudsman como se conoce en la doctrina al procurador de los derechos humanos, siendo ellas:

- ✓ Tutelar los derechos fundamentales y la legalidad;
- ✓ Investigar y controlar a la administración pública;
- ✓ Sugerir nuevas medidas legales; y
- ✓ Sancionar a las autoridades que dificulten su actividad.

Las funciones del Procurador de los Derechos Humanos se encuentran reguladas en el Artículo 275 constitucional.

✓ Control del gasto público

Está a cargo de la Contraloría General de Cuentas, la cual es una institución técnica, descentralizada, con funciones de fiscalización y ejecución del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado.

✓ Administración consultiva o de asesoría

Son órganos que sirven para aconsejar o asesorar al órgano que ejecuta, sobre la conveniencia legal y técnica de las decisiones que tomará quién tiene o ejerce la competencia administrativa. Esta asesoría se hace a través de la simple opinión o del dictamen. Por ejemplo: Los Concejos técnicos de asesoría de los Ministerios de Estado.

✓ Dictámenes

Es un estudio jurídico o técnico sobre un expediente o asunto determinado, realizado por una persona experta en una o varias materias. su naturaleza jurídica no es un acto administrativo porque no surte efectos jurídicos, la que produce los efectos jurídicos es la resolución final y firme; los dictámenes pueden ser:

✓ Facultativo

Es aquel en el cual el administrador queda en libertad de pedirlo, la ley no lo obliga y no se da resolución final.

✓ Obligatorio

En éste la ley obliga a que el administrador requiera el dictamen, pero no obliga que en la decisión se tome obligadamente el contenido del mismo. Ej. antes de resolver un recurso administrativo la ley obliga a dar audiencia al Ministerio Público, pero no es determinante la resolución final del dictamen.

✓ Vinculante

En este la ley obliga a pedir el dictamen al órgano consultivo y que se base la resolución o acto administrativo en el dictamen. No existe en Guatemala. Sólo el facultativo y el obligatorio.

3.4. Sistemas o técnicas para organizar la administración pública

Los elementos necesarios para perseguir determinados objetivos o fines y para asegurar una adecuada integración y coordinación de las actividades sobre la base de la división del trabajo.

En la organización existen cuatro elementos fundamentales: el primero es el elemento activo de la organización humana consistente en la acción común de dos o más personas, el segundo elemento fundamental es el vínculo asociativo, circunstancia que permite la ejecución de actos vinculados entre sí, el tercer elemento consiste en la existencia de un coordinamiento consciente y sistemático de las acciones desarrolladas, lo que excluye que ellas puedan ser el fruto de una mera casualidad accidental o incidental. La organización debe, asimismo, tener un cierto grado de estabilidad en el tiempo. Existe un último elemento: el finalista. Las acciones humanas desarrolladas en la organización van dirigidas a la realización de un fin o de muchos fines. Estos fines deben ser de la organización y no debe tratarse de fines individuales.

Se requiere para que la organización se desarrolle:

- ✓ La exigencia de competencias y atribuciones arbitrariamente discrecional, en los distintos órganos.
- ✓ La responsabilidad que comporta su ejercicio.
- ✓ La preparación y habilidad personales de los funcionarios.
- ✓ La autoridad para imponerse a otros mediante órdenes, instrucciones, etc., y que puede provenir bien del propio ordenamiento, o bien informalmente a través de la personalidad del sujeto o por otras condiciones establecidas. Por supuesto, la autoridad y la responsabilidad deben estar unidas y en consecuencia a mayor autoridad corresponde mayor responsabilidad.

La organización administrativa sería entonces el conjunto de normas que regulan las atribuciones, la composición y el funcionamiento de un aparato administrativo. Su finalidad esencial es la coordinación entre distintos organismos.

✓ Principios fundamentales de la organización

La doctrina enseña que son tres los principios fundamentales de la organización: el principio de la coordinación, de la gradación o escalonamiento y el funcional. El principio de la coordinación resulta de la ordenada disposición del esfuerzo del grupo a fin de conseguir la unidad de acción en la persecución de un propósito común. En cualquier forma de organización, ha de existir una autoridad suprema, ya que de otra manera faltaría la dirección para el esfuerzo coordinado.

La coordinación implica un objetivo que habrá de lograrse, aunque ello no significa que todos y cada uno de los miembros de la organización, aun existiendo un interés común, pueden tener conocimiento preciso de ese objetivo y de cómo ha de lograrse. Ese conocimiento lo deben tener necesariamente los altos funcionarios responsables de los resultados.

El segundo principio de la organización es el de la gradación o escalonamiento. Es esencial, en el concepto de organización, la existencia de un proceso formal en el cual la suprema autoridad opera desde arriba sobre todas las partes del cuerpo organizado. El principio de gradación se llama también jerárquico.

✓ Principios que rigen la función administrativa

El fin supremo del Estado es el bien común y las funciones del Organismo Ejecutivo han de ejercitarse en orden a su consecución y con arreglo a los principios de solidaridad, subsidiariedad, transparencia, probidad, eficacia, eficiencia, descentralización y participación ciudadana.

✓ Principios jurídicos del procedimiento administrativo

Los principios que rigen el derecho administrativo son: juridicidad o juricidad, oficiosidad, legalidad, de defensa, igualdad, imparcialidad, equidad, escritura, gratuidad, y multilingüismo.

CAPÍTULO IV

4. Comparación en la aplicación de auditorías sociales en el resto de países de Centroamérica.

Centroamérica está experimentando una importante transformación en el ámbito local. Mientras que el ritmo, amplitud y profundidad varía de acuerdo al contexto del país, su motor esencial constituye un conjunto de factores comunes interrelacionados. A medida que los procesos de democratización y descentralización han fortalecido la participación ciudadana en asuntos cívicos locales y en la definición de políticas públicas, además de fomentar incrementos en los flujos de recursos financieros hacia gobiernos subnacionales, también han proliferado experimentos de generación de rendición local de cuentas.

Estos experimentos se basan en el modelo de rendición de cuentas. Se enfocan en empoderar a los ciudadanos para que exijan la rendición de cuentas a aquéllos que detentan el poder, y se garantice que éstos presten atención a sus voces. El objetivo principal ha consistido en iniciar procesos de rendición de cuentas en los casos en los que no había existido ninguno, y procurar que los nuevos modelos de rendición de cuentas sean más efectivos mediante la participación de grupos hasta ahora excluidos.

4.1. Requisitos para realizar la Auditoría Social en cada país de Centroamérica.

Es importante mantener el vínculo entre lo local y lo nacional dado que, aun cuando se hizo seguimiento a determinados proyectos en un ámbito local, el mismo tiene una cobertura nacional y forma parte a su vez de la principal política social y económica de cualquier país centroamericano.

Como ejemplo detallaré el ejemplo de la Estrategia de Reducción a la Pobreza este vínculo se mantuvo a través de:

- ✓ La realización de las acciones del proyecto como parte de una propuesta mas general de monitoreo ciudadano de la estrategia de reducción a la pobreza.
- ✓ Información a nivel central de las autoridades de la secretaria de educación sobre la propuesta general de auditoría social.

Es necesario fortalecer, como parte final del proceso, una comunicación entre las organizaciones locales que realizaron el ejercicio y las dependencias de la secretaria de educación a nivel central ya que una parte de las recomendaciones y posibles acuerdos trascienden a lo local.

- ✓ Es importante que en el ejercicio participen la mayor cantidad posible de actores institucionales y no solo las organizaciones e instituciones directamente involucradas secretaria de educación, organizaciones sociales del municipio a fin de ofrecer mayor apoyo al proceso y garantizar su mayor sostenibilidad. En el caso del ejercicio en cuestión, participaron en varias etapas del proceso el gobierno local de cualquier municipio de centroamérica y el representante departamental de los consejos de desarrollo.
- ✓ Dado que el tema de la auditoría social es relativamente nuevo en Centroamérica, la sistematización que se ha realizado del proceso adquiere igual o mayor importancia que la experiencia en si, de frente su posible utilización por otros actores de sociedad civil en el resto del país, aplicando la metodología utilizada.

4.2. Análisis de la implementación en cada país centroamericano en centro América.

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

A partir del Huracán Mitch en 1998, los gobiernos centroamericanos han estado invirtiendo en fortalecer sistemas nacionales de rendición de cuentas; aunque no existe una definición exacta al español para la rendición de cuentas accountability, el término genérico más utilizado es auditoría social. Las comunidades organizadas y las Organizaciones de la Sociedad Civil, se han convertido en actores cada vez más activos, presionando a los gobiernos nacionales y locales, para lograr su participación en los procesos de formulación de políticas y en los mecanismos de supervisión.

“En Centro América, el compromiso dinámico entre las Organizaciones de la Sociedad Civil locales, el gobierno nacional y local, agencias bilaterales e instituciones multilaterales, ha impulsado un proceso generador de un sinnúmero de experimentos en “control social” y “contraloría social”²¹

²¹ Sollis Meter, **Construyendo procesos de auditoría social en Centroamérica**, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=850983>, 22 de noviembre de 2006.

El contexto político cambiante ha sido fundamental para crear un ambiente que posibilite experimentos de rendición local de cuentas. “Los Acuerdos de Paz en los años 90 pusieron fin a los conflictos en Nicaragua (1981-1990), El Salvador (1980-1992) y Guatemala, (1962-1996), precipitando, aunque de forma inconclusa, procesos de democratización, desmilitarización y reforma institucional.(sic)”²² El establecimiento de elecciones competitivas periódicas, la legalización de los partidos de izquierda y de las libertades de expresión y asociación, representan importantes virajes de la política de los regímenes militares pre-conflicto.

Las aún ausentes tradiciones cívicas y la latente memoria de la guerra entre los grandes sectores de la población, socializada por décadas de opresión y círculos oficiales autoritarios, demostraron que la supervivencia estaba mejor garantizada por el silencio, el disimulo y la ignorancia comportamiento opuesto a la participación.

Una variedad de medidas han abordado lo que podría calificarse como déficit de participación local. Se han promovido procesos de asociación civil como instrumentos para mejorar la entrega de servicios. Se han implementado cabildos abiertos, planificación participativa municipal y otros en la política pública local. Por ejemplo, en Nicaragua, se ha institucionalizado la participación comunitaria en asuntos municipales a través del código municipal, el cual establece el derecho del público a la información y a procedimientos para denunciar irregularidades municipales; la ley de participación ciudadana, la cual estipula modalidades para la creación de asociaciones comunitarias; y la ley de transferencia municipal del año dos mil tres, que manda auditorías anuales de los recursos financieros recibidos vía transferencias, y exige que todos los proyectos de inversión financiados por transferencias sean identificados en los planes multianuales de inversión aprobados por la ciudadanía.

²² Ibid

Diversos instrumentos legales sucesivos contribuyen a crear el reconocimiento que la rendición de cuentas es un proceso de dos vías en la medida en que los ciudadanos piden la rendición de cuentas de los gobiernos municipales, y los gobiernos locales a su vez piden la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad Civil locales, y que mediante el fortalecimiento de las garantías de transparencia para permitir que los grupos hasta ahora excluidos, se asume el riesgo de comprometerse con instituciones locales de democracias en desarrollo para disputar espacios políticos.

Ahora más que nunca, los gobiernos locales en Centro América tienen más responsabilidades, pero están, sin lugar a duda, mejor financiados que en cualquier otro momento de su historia. El gobierno central transfiere el 10% de los ingresos ordinarios públicos en Guatemala, y 5% en Honduras.

En la medida en que los presupuestos tienden a aumentar, los montos totales transferidos también aumentan. Por ejemplo, en 1999, las transferencias municipales en El Salvador representaron ochenta millones de dólares, y para el año dos mil seis el monto había llegado a los ciento sesenta millones de dólares. Simultáneamente, la recaudación local de ingresos ha mejorado, de manera significativa en algunos países.

A comienzos del año dos mil seis, algunas municipalidades pequeñas en Nicaragua como Santo Tomás y Villa Sandino, recaban cantidades similares de impuestos a la propiedad cerca de cinco millones de Córdobas, como de lo que recibían en transferencias municipales; y está previsto que esta cantidad aumente una vez se completen los registros catastrales locales. Una de las consecuencias de la recaudación local de impuesto es el desarrollo de una base impositiva ciudadana local que aboga por una mayor rendición de cuentas con respecto al uso y reporte de las contribuciones tributarias, con el potencial de fortalecer la capacidad de supervisión de los contribuyentes locales sobre todos los asuntos municipales.

El apoyo de la comunidad internacional para el alivio de la pobreza siendo uno de los objetivos de desarrollo del milenio para el año dos mil quince, se basa en un modelo de descentralización con una optimizada participación local.

El modelo salvadoreño de gestión comunitaria escolar, la contratación de maestros y la administración del presupuesto han sido replicados en Honduras y Nicaragua. Los comités locales de salud son actores clave que ejecutan proyectos diseñados para llegar a poblaciones vulnerables y marginales. Los grupos de agricultores, las cooperativas y las organizaciones de base son también centrales para el desarrollo rural y los programas de modernización. Asimismo, con el apoyo de las instituciones financieras internacionales los fondos de inversión social han descentralizado la administración del ciclo de proyectos hacia el gobierno local. La instrumentación de los gobiernos municipales, la generación de capacidades en los actores locales y la canalización de mayores recursos financieros al ámbito local para una efectiva y sostenida reducción de la pobreza, anticipa de manera crítica un ambiente que facilita la gobernabilidad y la rendición local de cuentas.

CONCLUSIONES

- La transparencia pública no es más que la generación de condiciones de confianza, franqueza entre los que administran la esfera de lo público, basado en competencias, reglas, acceso a la información pública, rendición de cuentas, participación y control ciudadano.
- El ejercicio ciudadano de auditoría social es la práctica social que debe incluir políticas, planes, estrategias, procedimientos y prácticas ejercidas por la persona, organización o institución auditada.
- La preocupación por los fondos públicos es relevante a nivel mundial emitiéndose la Convención Mundial contra la Corrupción, sancionándose el enriquecimiento ilícito para sí mismo o terceros.
- El modelo de Sistema Integrado de Administración Financiera y Control creado para América Latina conocido por sus siglas SIMAFAL, tiene como principal objetivo el concepto de accountability, entendiéndose su traducción de auditoría social.
- La creación de los consejos de desarrollo municipal son una clave importante de participación para la población, permitiéndosele ser parte del desarrollo local de cada comunidad.
- La información hacia los ciudadanos es un problema que aún subsiste entre las instituciones del Estado, son pocas las instancias donde facilita la información de determinados procedimientos y en algunos casos se proporciona pero no son entendibles para determinadas personas.

RECOMENDACIONES

- Dar a conocer a la opinión pública por los medios de comunicación radial, de la utilización de los recursos públicos, para que los ciudadanos tengan confianza de sus administradores.
- La inclusión de información de políticas públicas transparentes deben ser redactadas para el conocimiento de la población en general para su fácil comprensión sin vedar el derecho de participación adquirida.
- La sociedad civil debe solicitarle al Organismo Legislativo, la importancia de ratificar convenios internacionales de beneficio para la población, especialmente para combatir corrupción, para transparentar el gasto público.
- Debe continuar el seguimiento que se le hace a Guatecompras como medio de transparencia en las contrataciones del Estado, es importante crear un portal similar a éste presentando los proyectos que fueron adjudicados a la finalización de la entrega de los proyectos.
- Debe continuarse con los talleres de difusión de los Consejos de Desarrollo, ya que aún hay poblaciones que no conocen su existencia, ni la legislación correspondiente donde se les da participación a la ciudadanía.
- Debe orientarse a la población del derecho que se tiene de recibir información de las instituciones que manejan fondos públicos, esto generaría más participación dentro de la población.

ANEXOS

PORTAL GUATECOMPRAS.

MERCADO ELECTRONICO DEL ESTADO **GUATECOMPRAS** **TODO A LA VISTA DE TODOS**

www.guatecompras.gt

Proveedores y público Si usted es una empresa o una persona interesada en ofertar al Estado o en examinar una compra, ENTRE AQUÍ ▼	Compradores Si usted representa a una entidad pública interesada en efectuar una compra, ENTRE AQUÍ ▼	Contralores Si usted representa a la Contraloría General, al Ministerio Público o a la Procuraduría, ENTRE AQUÍ ▼	Administradores Si usted representa a la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, ENTRE AQUÍ ▼
--	---	---	---

28.Nov.2003 Alrededor de 90 alcaldes electos recibieron orientación sobre GUATECOMPRAS

25.Nov.2003 El día de hoy se efectuarán 2 actividades orientadas a la información en el uso de Guatecompras

25.Nov.2003 Hoy se capacito a personal del Ministerio de Energía y Minas, Cultura y Deportes y a proveedores.

21.Nov.2003 Preparada una nueva capacitación sobre el uso de Guatecompras para Entidades Estatales y Proveedores

20.Nov.2003 Normas para el Uso de GUATECOMPRAS se publicaron hoy en el Diario Oficial

[Ver noticias anteriores...](#)

[¿Qué es Guatecompras?](#) | [¿Cómo se usa Guatecompras?](#) | [¿Necesita ayuda?](#) | [¿Necesita capacitación?](#)
[Suscríbese al boletín](#) | [Contáctenos](#) | [Búsqueda en Guatecompras](#) | [Enlaces a otros sitios](#)
[Comentarios recibidos](#) | [Legislación](#) | [Estadísticas](#) | [Créditos](#)

CONSULTA DE CONCURSOS PUBLICADOS

MERCADO ELECTRONICO DEL ESTADO **GUATECOMPRAS** **TODO A LA VISTA DE TODOS**

www.guatecompras.gt

Proveedores y público Si usted es una empresa o una persona interesada en ofertar al Estado o en examinar una compra, ENTRE AQUÍ ▼	Compradores Si usted representa a una entidad pública interesada en efectuar una compra, ENTRE AQUÍ ▼	Contralores Si usted representa a la Contraloría General, al Ministerio Público o a la Procuraduría, ENTRE AQUÍ ▼	Administradores Si usted representa a la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, ENTRE AQUÍ ▼
--	---	---	---

[Concursos PUBLICADOS](#)
[Concursos EN EVALUACIÓN](#)
[Concursos TERMINADOS](#)
[Consulta por NOG](#)
[Consulta avanzada](#)

Consulta de Concursos PUBLICADOS

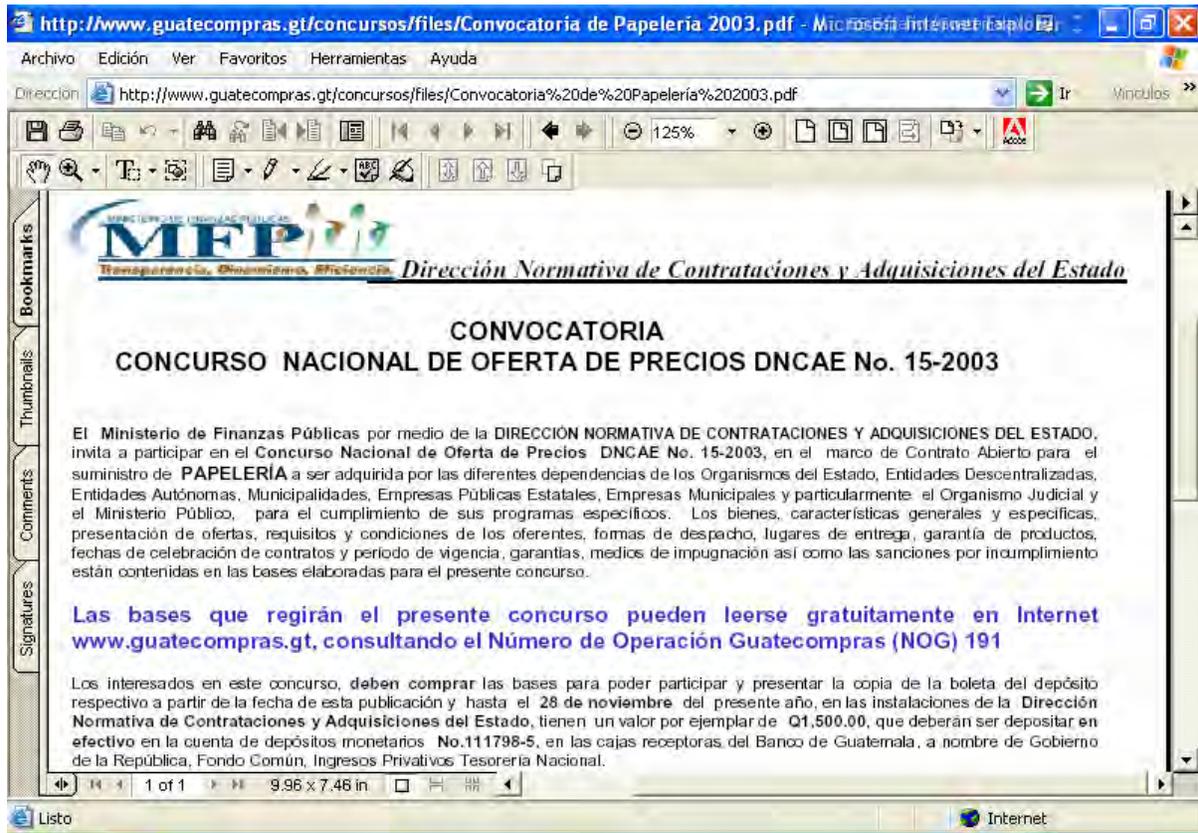
Usted puede consultar los concursos que fueron **PUBLICADOS** en Guatecompras. Incluye licitaciones, ofertas de interés, invitaciones a ofertar, invitaciones a precalificar, contrataciones por lista corta,

ACLARACIÓN: Por favor recuerde que un concurso tiene el estatus **PUBLICADO** desde que se carga en Guatecompras hasta que se alcanza la fecha límite para presentar ofertas. Luego de dicha fecha límite, el concurso toma el estatus **EN EVALUACIÓN**, y finalmente, cuando el concurso se adjudica, toma el estatus **TERMINADO ADJUDICADO**. Si en cambio el concurso se anula (prescindido), toma el estatus **TERMINADO ANULADO** y si se declara desierto toma el estatus **TERMINADO DESIERTO**.

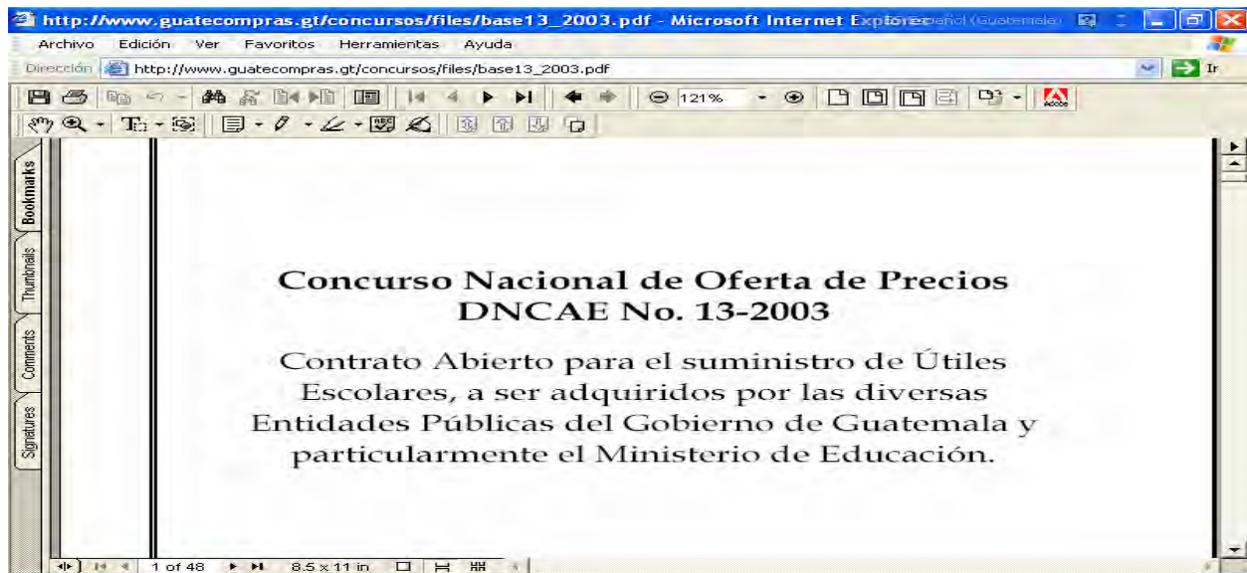
1 al 20 de 40 concursos consultados

Concurso	Descripción
----------	-------------

CONVOCATORIA



BASES



PREGUNTAS Y RESPUESTAS

EMPRESA PORTUARIA NACIONAL SANTO TOMÁS DE CASTILLA -EMPORNAC- DEPARTAMENTO JURIDICO

Documento con preguntas y respuestas para el NOG 1562

No	Pregunta	Respuesta
2	Nuestra empresa cuenta con las especialidades técnicas, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 16 y 24; uno de los requisitos para poder participar es contar con la especialidad 22, pero siendo la No. 7 de mayor peso que la 22, ¿podemos participar en dicha licitación? Fecha: 12.Feb.2004 11:52:12 Autor: SOLERA, INGENIERIA Y ARQUITECTURA, S.A.	La especialidad requerida en esta Licitación es la No. 22, por el tipo de trabajo que se solicita, en tal virtud, sino cumple con ese requisito, no puede participar en la misma.
1	1)Cuantos metros cúbicos de concreto se necesitan para el proyecto?2)Existe especificación de aditivo para el concreto del proyecto?	En las bases se establecen los renglones de trabajo en los cuales se puede calcular los metros cúbicos de concreto requeridos, así también dentro de las

ACTA DE APERTURA

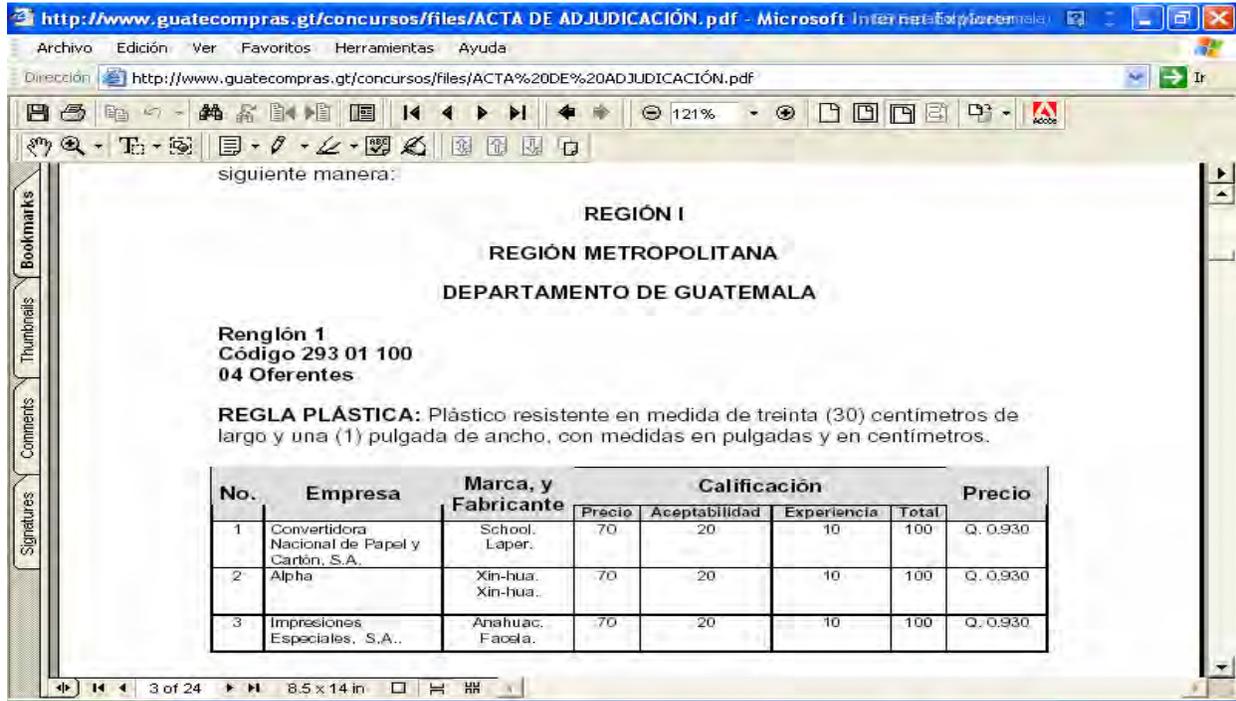
MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS
GUATEMALA, C. A.

Nº 0891

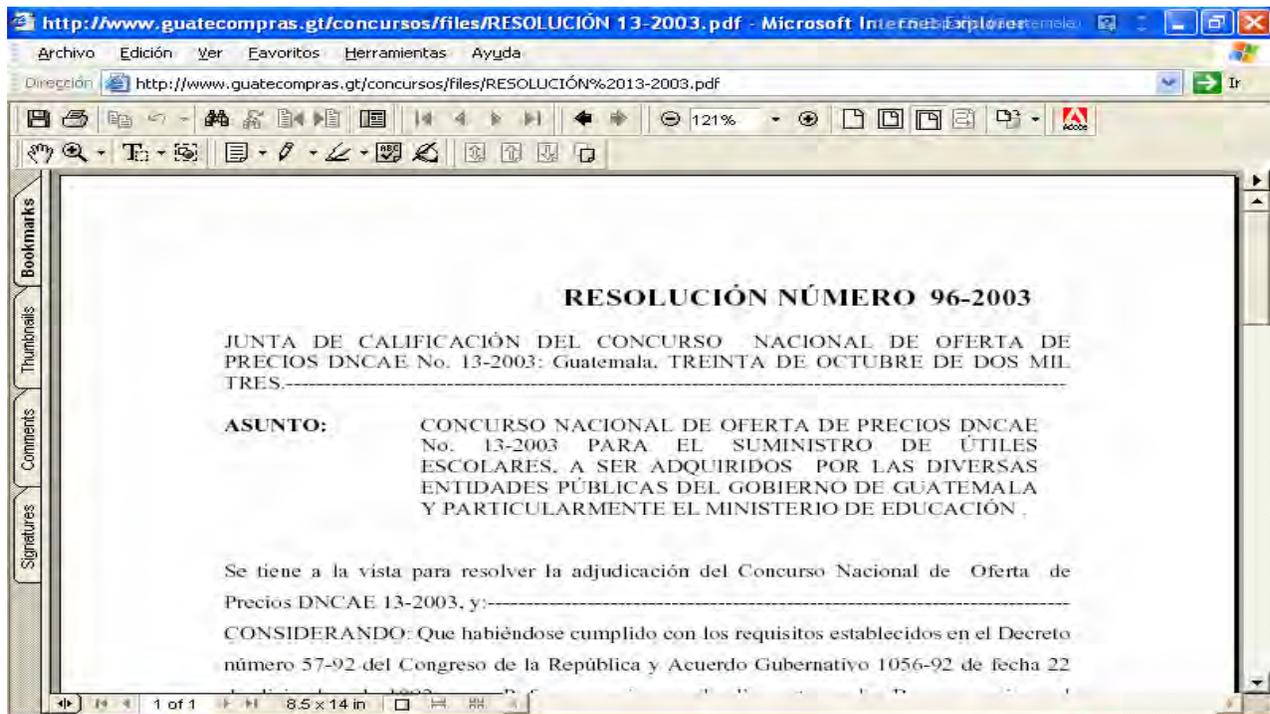
DIRECCIÓN DE ADQUISICIONES
ACTAS DE APERTURA. CONCURSO DE OFERTA DE PRECIOS POR CONTRATO ABIERTO

ACTA NÚMERO CINCO GUIÓN DOS MIL TRES (5-2003). APERTURA DEL CONCURSO NACIONAL DE OFERTA DE PRECIOS DNCAE NÚMERO TRECE GUIÓN DOS MIL TRES (DNCAE No. 13-2003) POR EL SISTEMA DE CONTRATO ABIERTO PARA EL SUMINISTRO DE ÚTILES ESCOLARES. En la ciudad de Guatemala, siendo las nueve horas con treinta minutos del día veintitrés de octubre del año dos mil tres, reunidos en el Salón de Adjudicaciones, ubicado en el nivel catorce de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, Ministerio de Finanzas Públicas, octava avenida y veintiuna calle zona uno, Centro Cívico, Ciudad de Guatemala, las siguientes personas: LICENCIADO MYNOR CUSTODIO FRANCO FLORES, SEÑORA MARÍA TERESA ANDRINO, LICENCIADA BEATRIZ LEÓN DE SÁNCHEZ, Para dejar constancia de lo siguiente: PRIMERO: Se tiene a la vista el oficio número

ACTA DE ADJUDICACIÓN



RESOLUCIÓN DE ADJUDICACIÓN



BOLETIN DIARIO DE SUSCRIPTORES, SON 20,000

Publicaciones del 17.Feb.2004 - Message (HTML)

From: Guatecompras [boletines@guatecompras.gt] Sent: Miércoles 18/02/2004 12:21 a.m.
 To: Roberto Wajsmán
 Cc: Publicaciones del 17.Feb.2004

Estimado suscriptor, este es el boletín informativo del sistema Guatecompras (www.guatecompras.gt), que incluye las **publicaciones realizadas el 17.Feb.2004.**

Fecha	NOTICIAS
17.Feb.2004	Ministerio de Salud ganó Premio Mensual a la Transparencia en Compras Enero 2004

Se publicaron 4 concursos.

NOG	CONCURSOS
1880 12.Mar.2004 Restringido	FONDO DE TIERRAS PROYECTO BIRF-4432-GU "APOYO AL FONDO DE TIERRAS" INTRODUCCION AGUA POTABLE POR BOMBEO FINCA SAN VICENTE, CHAMPERICO, RETALHULEU
1872 24.Feb.2004 Restringido	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES COMPRAS Servicio de seguridad y vigilancia para las instalaciones durante diez meses calendario.
1864 20.Feb.2004 Restringido	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES COMPRAS Servicios de hotel que incluya: salones, almuerzos y bebidas para Reuniones Tecnicas del 25 al 27 de febrero de 2004.
1856 27.Feb.2004 Restringido	ORGANISMO JUDICIAL UNIDAD DE MODERNIZACION DEL ORGANISMO JUDICIAL DIMM de memoria de 64 MB PC/100 Computadoras personales y portátiles Fax multifuncional Impresora matricial Terminal inalámbrico fiio

CONSULTA DE CONCURSOS TERMINADOS

Guatecompras - Consulta de concursos - Microsoft Internet Explorer

Dirección: <http://www.guatecompras.gt/concursos/consultaConcursos.aspx?o=3>

Proveedores y público	Compradores	Contralores	Administradores
Si usted es una empresa o una persona interesada en ofertar al Estado o en examinar una compra, ENTRE AQUÍ ▼	Si usted representa a una entidad pública interesada en efectuar una compra, ENTRE AQUÍ ▼	Si usted representa a la Contraloría General, al Ministerio Público o a la Procuraduría, ENTRE AQUÍ ▼	Si usted representa a la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, ENTRE AQUÍ ▼

Inicio -> [Concursos terminados](#)

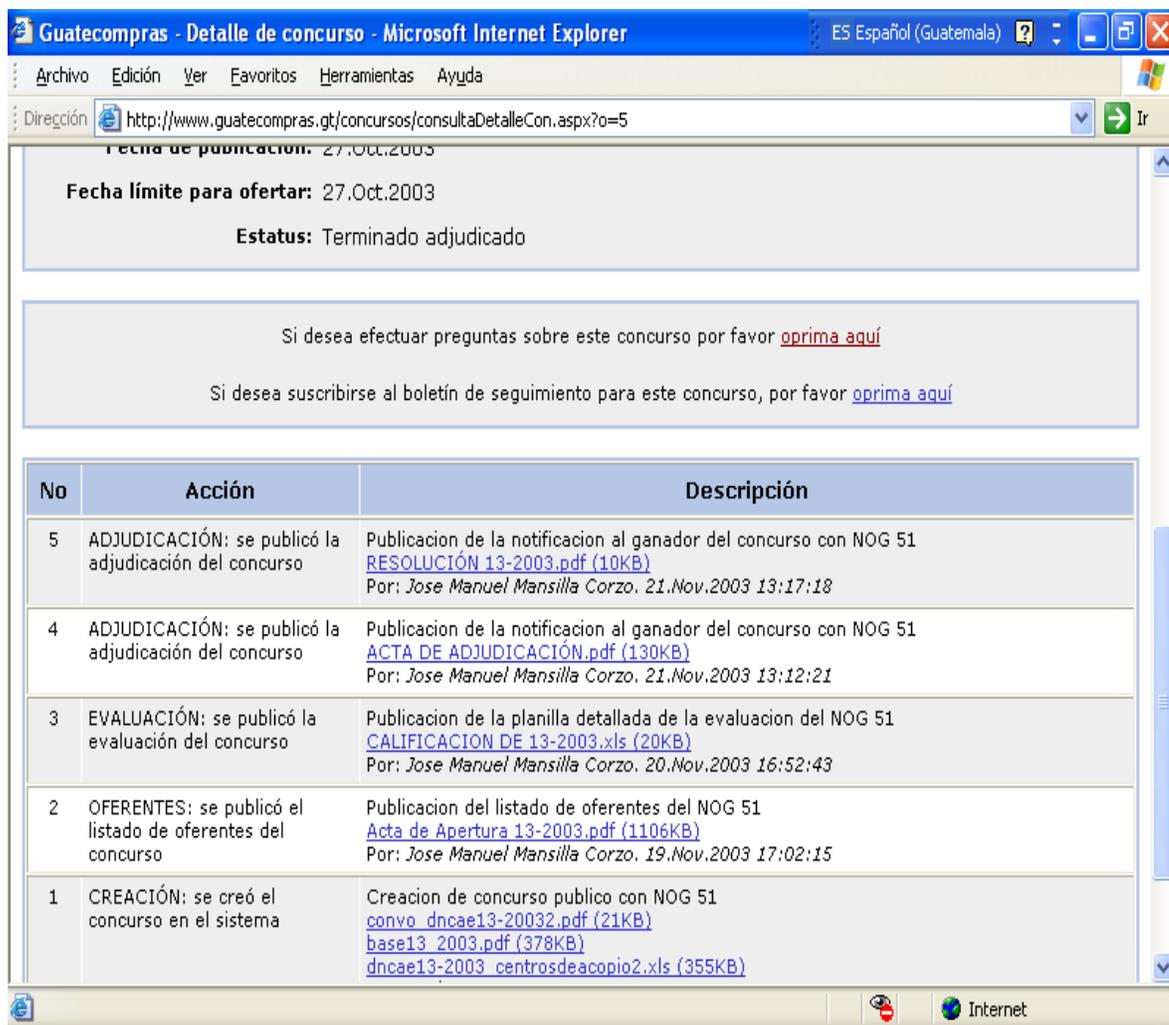
Consulta de Concursos TERMINADOS

Esta es la opción en la cual usted puede consultar los concursos que se encuentran **TERMINADOS**, incluyendo los **TERMINADOS ADJUDICADOS**, los **TERMINADOS ANULADOS** y los **TERMINADOS DESIERTOS**. Incluye licitaciones, cotizaciones, invitaciones a manifestar interés, invitaciones a ofertar, invitaciones a precalificar, contrataciones por lista corta, etc..

ACLARACIÓN: Por favor recuerde que un concurso tiene el estatus **PUBLICADO** desde que se carga en Guatecompras hasta que se alcanza la fecha límite para presentar ofertas. Luego de dicha fecha límite, el concurso toma el estatus **EN EVALUACIÓN**, y finalmente, cuando el concurso se adjudica, toma el estatus **TERMINADO ADJUDICADO**. Si en cambio el concurso se anula (prescindido), toma el estatus **TERMINADO ANULADO** y si se declara desierto toma el estatus **TERMINADO DESIERTO**.

Concurso ▼	Descripción
175 18.Nov.2003 Restringido	MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Dirección de Adquisiciones y Mantenimiento Contratación del suministro de un servicio de seguro total para doscientos noventa (290) vehículos automotores; para el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de la Jurisdicción de la Unidad de Administración Financiera (UDAF) de Quetzaltenango.
51 27.Oct.2003 Público	MINISTERIO DE FINANZAS PUBLICAS Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Concurso Nacional de Oferta de Precios DNCAE No. 13-2003, Útiles Escolares.
43 14.Nov.2003	MINISTERIO DE FINANZAS PUBLICAS Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado

ASÍ SE LISTAN LOS DOCUMENTOS DE UN CONCURSO



Guatecompras - Detalle de concurso - Microsoft Internet Explorer

ES Español (Guatemala)

Archivo Edición Ver Favoritos Herramientas Ayuda

Dirección <http://www.guatecompras.gt/concursos/consultaDetalleCon.aspx?o=5> Ir

Fecha de publicación: 27.Oct.2003

Fecha límite para ofertar: 27.Oct.2003

Estatus: Terminado adjudicado

Si desea efectuar preguntas sobre este concurso por favor [oprima aquí](#)

Si desea suscribirse al boletín de seguimiento para este concurso, por favor [oprima aquí](#)

No	Acción	Descripción
5	ADJUDICACIÓN: se publicó la adjudicación del concurso	Publicacion de la notificacion al ganador del concurso con NOG 51 RESOLUCIÓN 13-2003.pdf (10KB) Por: Jose Manuel Mansilla Corzo. 21.Nov.2003 13:17:18
4	ADJUDICACIÓN: se publicó la adjudicación del concurso	Publicacion de la notificacion al ganador del concurso con NOG 51 ACTA DE ADJUDICACIÓN.pdf (130KB) Por: Jose Manuel Mansilla Corzo. 21.Nov.2003 13:12:21
3	EVALUACIÓN: se publicó la evaluación del concurso	Publicacion de la planilla detallada de la evaluacion del NOG 51 CALIFICACION DE 13-2003.xls (20KB) Por: Jose Manuel Mansilla Corzo. 20.Nov.2003 16:52:43
2	OFERENTES: se publicó el listado de oferentes del concurso	Publicacion del listado de oferentes del NOG 51 Acta de Apertura 13-2003.pdf (1106KB) Por: Jose Manuel Mansilla Corzo. 19.Nov.2003 17:02:15
1	CREACIÓN: se creó el concurso en el sistema	Creacion de concurso publico con NOG 51 convo_dncae13-20032.pdf (21KB) base13_2003.pdf (378KB) dncae13-2003_centrosdeacopio2.xls (355KB)

Internet

**Sistema de información para la vigilancia de la contratación estatal,
utilizado en Colombia a partir del 2000.**



**COMPRA NET, Sistema electrónico de contrataciones gubernamentales del
Estado de México, creado en 1996.**



COMPRASNET, Portal de compras do governo federal, del Estado de Brasil, creado en el 2001.



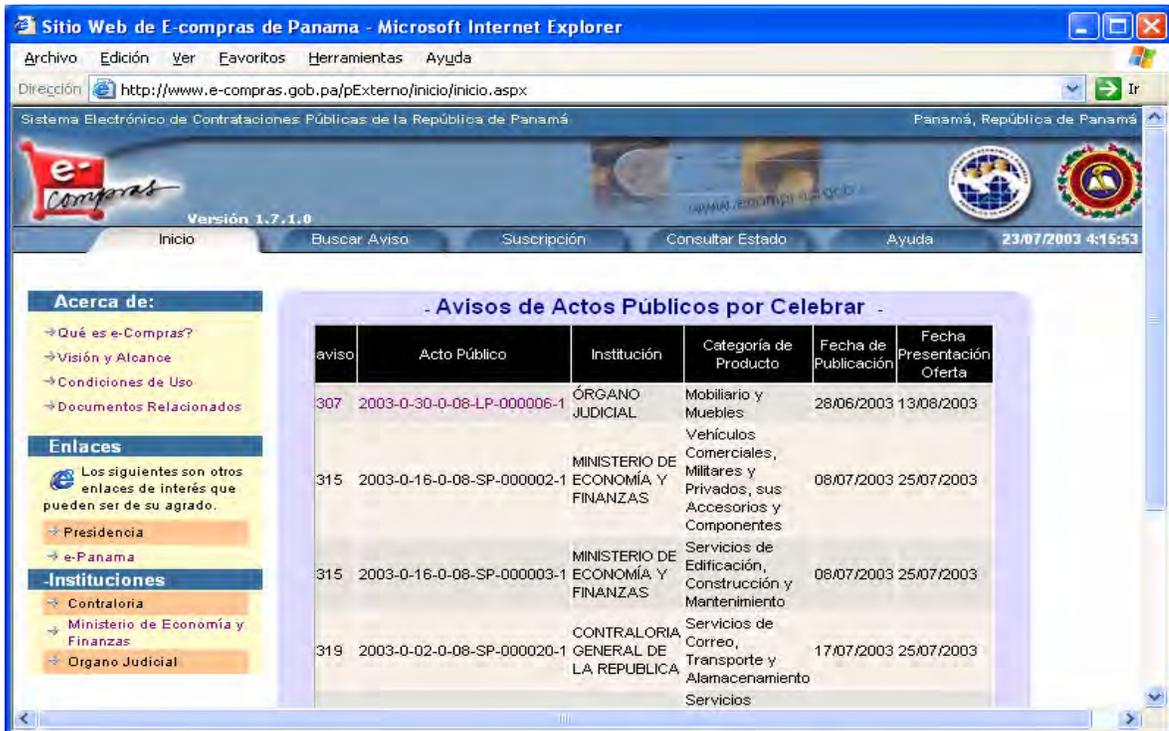
C.C.E. Compras y contrataciones estatales, del Estado de Uruguay, año 2002.



Compra RED, Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales de la República de Costa Rica, fue creado en el año 2002. El Salvador, Honduras y Nicaragua esta aún en proceso de construcción.



e-Compras, Sistema Electronico de Contrataciones Públicas de la República de Panamá, creado en el 2003



BIBLIOGRAFÍA

ACEVEDO, Javier. **La base de la auditoría social**. Salvador: Ed. Apolo; 2006.

AZPURU, Dinorah, **Auditoría Social**. Guatemala: Ed. ASIES; 2006.

ACCIÓN CIUDADANA. **Manual ciudadano para el acceso a la información pública**. Guatemala: (s.e.); 2000.

ACUÑA ALFARO, Jairo y González de Asis, María. **Gobernabilidad y Auditorías Sociales en América Latina: Retos de implementación y replicabilidad**, Guatemala: (s.e.); 2000.

CARDONA, Rockael. **El proceso de la descentralización del Estado en Guatemala, análisis presentado en la primera Confedelgua**. Guatemala: Ed. Panajachel; 2002

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II**, Guatemala: Ed. Montana impresos, 2000.

COPREDEH, **Instrumentos de derechos humanos en la administración de justicia**. 2ª. ed., Guatemala: Ed. Cooperación comunidad Europea; 2005.

CRUZ CALDERÓN, Abel Francisco. et.al, **Pacto fiscal para un futuro con paz y desarrollo**. Guatemala. Ed. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2005.

CHÁVEZ CAYAX, Edwin . **La participación democrática para el desarrollo culturalmente sustentable, Centro Pluricultural para la Democracia, Movimiento Tzuk KimPop**. Guatemala, Ed. Timach. (s.f.)

Estamos sujetos a la auditoría social. Pág. 27. Prensa Libre (Guatemala), Año 55, no. 18,543 (Viernes 12 de mayo del 2006)

GALLEGO Mery, **El balance social como herramienta de auditoría social organizacional**, Colombia: Ed. Universidad EAFIT, 1999.

Mesa Intersectorial de Diálogo de Desarrollo Económico y social de Guatemala. **Guatemala, dónde estamos... y a dónde vamos, Proyecto: Guía general de Auditoría Social**. Guatemala: (s.e.), 2003.

ONU. **Guía de auditoría social Guatemala**. Guatemala: Ed. Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, 2005

OLVERA, Alberto J., **Auditoría Social : Los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía y los aportes de la experiencia latinoamericana**, México: Universidad Veracruzana. 2003.

OLVERA, Alberto J. 2003, **Elementos teóricos sobre Auditoría Social**, México: Instituto de Investigaciones Histórico sociales, Universidad Veracruzana. 2003.

Sectores abogan por acceso a la información. Pág. 16. Prensa Libre (Guatemala). Año 54, no. 17,788 (Jueves 28 de abril del 2005).

VARGAS Julio. **Propuesta de instrumentos para facilitar la identificación y búsqueda de información y para ayudar a la documentación de los procesos que se realizan**. 2a. ed; España: (s.e.). 1980.

“La auditoría Social, borrador para discusión, disponible en Internet en formato acrobat reader,” <http://www.worldbank.org/participation/http://www.worldbank.org/participation/> (12 de agosto de 2005).

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1985.

Código Municipal. Congreso de la República, Decreto número 12-2002, 2002.

Código de Salud. Congreso de la Republica, Decreto número 90-97, 1997.

Ley del Organismo Judicial. Congreso de la República, Decreto número 2-89, 1989.

Ley General de descentralización. Congreso de la República. Decreto número 14-2000, 2002.

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Congreso de la República. Decreto 11-2002, 2002.

Ley Orgánica del Presupuesto. Congreso de la República. Decreto 101-97, 1997.

Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas. Congreso de la República. Decreto 31-2002, 2002.

Ley Preliminar de Regionalización. Congreso de la República. Decreto 70-86, 1986.

Ley de Contrataciones del Estado. Congreso de la República. Decreto 57-92, 1992.

Ley de Desarrollo Social. Congreso de la República. Decreto 42-2001, 2001.

Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos. Congreso de la República. Decreto 08-97, 1997.

Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos. Congreso de la República. Decreto 54-86, 1986

Comisión Nacional por la Transparencia y Contra la Corrupción. Presidencia de la República. Acuerdo Gubernativo 27-2003, 2003.

Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto. Presidencia de la República.
Acuerdo Gubernativo número 240-98, 1998.

Reglamento de la Ley General de Descentralización, Presidencia de la República.
Acuerdo Gubernativo número 312-2002, 2002.

Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Presidencia
de la República. Acuerdo Gubernativo número 461-2002, 2002.