

AUDITORÍA SOCIAL EN LA GESTIÓN PÚBLICA.

Dra. Ernestina Torres Cedefio

Panamá, diciembre de 2010.

Resumen:

En el ámbito del sector público en nuestros días percibimos la existencia de **organizaciones verticalistas** constituidas con estructuras orgánicas que están desarrolladas bajo patrones rígidos que denotan una verticalidad en la toma de decisiones, sin considerar que su existencia se debe al compromiso que debe existir con la sociedad.

En la década de los 80 se reflejó una crisis de Estado caracterizada por la burocratización que impulsa al mapeo de la administración pública. La privatización cobró impulso y se requirieron mecanismos de control para regular la administración pública existente. Entre estos mecanismos de control se estimaba la reducción del gasto público que se enfatizó en la reducción de la planilla estatal, medida que no solucionó la centralización existente.

En esta medida, se evidenció que la reducción estatal no llevaba a ningún objetivo social comprometido por los gobiernos, y se vislumbra el análisis de resultados a posteriori una vez realizada las agendas de Estado para medir la eficiencia y eficacia de las administraciones públicas.

El nuevo **patrón de gobernabilidad** para la cuál se requiere – redefinir el rol del Estado, nos pone a pensar en la reestructuración de las funciones de los Servidores Públicos en cada una de las Instituciones, con una determinada actuación que responde a un modelo de gestión y profesionalización de la burocracia estratégica. Esto permite el desarrollo de mecanismos multidimensionales como el denominado “accountability”. Este proceso se constituye a partir de la nueva visión de gestión basada en resultados como alternativa a la múltiple demandas sociales que emergen por días, meses y años, pensando así en mecanismos de control, auditoría y medición de resultados el mandato presidencial, y los períodos fiscales vigentes en una década compleja que exige revisión en la normativa administrativa – jurídica diseñada en el país.

En este proceso vemos como actores, los **movimientos coyunturales de sectores sociales** que son los afectados por acciones estatales discrecionales, las **asociaciones ciudadanas** vinculadas en el desarrollo de las facetas productivas y en tercer lugar, la representación del **periodismo independiente** encargado de velar por las buenas acciones y denunciar las irregularidades.

Génesis del proceso de accountability social:

Al entrar a estudiar el proceso de accountability en nuestro medio, partimos con un método deductivo, es decir, regional, nacional, institucional y de alianzas multi- sectoriales para poder corroborar lo enunciado por diferentes autores en nuestra realidad. Por esto, podemos decir que a partir de un contexto latinoamericano en la década de los 80, surgió una Reforma de Estado con el consenso de Washington que promovía con una corriente neoliberal, la participación de esta instancia (Estado) en su mínimo nivel. Este nuevo

patrón de gobernabilidad para la cuál se requiere – redefinir el rol del Estado, - redefinir las funciones que debe ejercer, - su actuación, - su modelo de gestión y profesionalización de la burocracia estratégica; se desarrollan mecanismos multidimensionales como el denominado “accountability” que fortalece la participación ciudadana de manera paralela al poder político que ejercen las autoridades y a la vez permite consolidar en los países una nueva misión: la rendición de cuenta socio- política en donde ambos sectores deben utilizar indicadores de medición para corroborar la eficiencia y la eficacia de lo previsto en un período fiscal. Ver los mecanismos que adoptaría el nuevo modelo de gestión pública democrática.



Cómo nace este proceso de accountability o auditoría social?

En un primer momento histórico, se utilizaron controles parlamentarios y procedimentales como forma de evitar la tiranía y la corrupción de los gobernantes. Más recientemente, con la crisis del Estado y la necesidad de mejorar su desempeño, se crearon mecanismos para fiscalizar la elaboración y los resultados de las políticas públicas, mediante instrumentos provenientes de la nueva gerencia pública el cual promueve un aumento en el número de formas de participación social en términos de control y de cogestión de los servicios públicos.

Todos estos mecanismos de responsabilización son fundamentales para que la gerencia pública latinoamericana cumpla con el desafío de mejorar su desempeño, y al mismo tiempo, de relegitimar la acción gubernamental frente a la sociedad” Consejo Científico del CLAD. De allí, que podríamos decir que dentro de la nueva visión de la gerencia pública existe un nuevo concepto “responsabilidad” el cual exige una respuesta mediata e inmediata a la sociedad tomando en consideración las prioridades que existen en un panorama multifacético con varias aristas en donde se incluye planes, estrategias, política públicas, procedimientos y prácticas cónsonas con las misiones institucionales.

Los pioneros de la auditoría social son las grandes empresas británicas como la Body Shop Internacional, productora de cosmético, La Ben and Jerrys Homemade Inc. De USA, la cooperativa de consumo italiana Holding que agrupa a 16 cooperativas más; quienes son capacitados para mantener la equidad en la toma de decisiones y la inclusión al momento de participar en la misión organizacional.

Desde el punto de vista político – público, accountability es una meta con principios y valores que se sostiene en la soberanía popular y el control del gobernante. Esto se traduce

en un gran paradigma en los Estados Modernos que propicia la reconstrucción de una gestión pública con gobernabilidad democrática. Al analizar su caracterización podemos darnos cuenta, si nuestro país tiende a identificarse con este nuevo paradigma al considerar en la política de Estado: la Concertación Nacional, la descentralización municipal, los programas promotores de una cultura de paz, una orientación ciudadana hacia la denuncia de actos de corrupción o a fortalecer a través de organizaciones civiles el proceso de Auditoría Social (caso ejemplificante en la Comarca Ngöbe Bugle), entre otros.

Esta realidad se identifica con algunas de las clasificaciones del proceso de accountability: la visión horizontal, que considera el control ejercido entre las diferentes instituciones del Estado, haciendo una amalgama entre los procesos de control, auditoría y medición de resultados y por otro lado, la visión verticalista, que comprende por un lado, el aparato de rendición de cuenta por circuito electoral y otro, el ámbito social que consiste en los procesos de rendición de cuenta que tienen como origen las demandas de la ciudadanía.

Al considerar el sector público con estructuras orgánicas constituidas, nos encontramos con patrones rígidos verticales en las tomas de decisiones, es decir, los niveles medios jerárquicos muchas veces no se identifican con los mandos superiores o inferiores, denotándose una supeditación al dictamen del superior, acatando orden, sin considerar el derecho a la voz y voto como miembro de ésta o como ente social. Este fenómeno requiere de modificación en un momento de exigencia social que provoca la reestructuración en el actuar convocando a todos los miembros a incorporarse en los momentos de acción. La acción promueve la reflexión y por ende, la reacción. Pensar que, la ciudadanía pueda participar en la toma de decisiones gestadoras en el sector público, es una alternativa de solución a problemas sociales. Si consideramos esta nueva visión gubernativa; nos damos cuenta que estamos gestionando con paradigmas distorsionados, con modelos particulares o con discrepancia con otros países.

Caracterización del proceso de accountability o auditoría social:

El proceso de accountability conlleva a la rendición de cuentas desde el momento en que se constituyen las elecciones periódicas de poder político, o se piensa en mecanismos de fiscalización durante el mandato, o medidas de control y sanciones para los que no cumplen con la normativa prevista. Estos procesos impiden el abuso del poder y la corrupción mediante los “checks and balances” o los Informes Periódicos de Gestión.

Por tanto, accountability tiene varias características, según AnahíTxT. Programa de Organización y Gestión del Estado de Argentina, el proceso se identifica por :

- Ser multidimensional (incluye el control burocrático, político, de la sociedad y la competencia).
- Tener un control integral (controla todos los procesos) e integrado (controla algo, luego se incorpora el todo).
- Por ser ininterrumpido (no se da sólo en el momento de elecciones) y a su vez,
- No es rígido, es flexible (oportunidad estratégica).

Desde este panorama organizacional, Ángel De Jesús, en su obra Accountability en el Contexto de la Cultura Organizacional nos dice que: Accountability tiene en su alcance y

significado una vinculación o relación entre patrono – empleado en el cual priva la premisa de que el primero paga al segundo por su talento, tiempo, compromiso y recursos, sin embargo, el segundo gana experiencia y talento para seguir con disposición. Visto de esta manera, esta relación lleva consigo un compromiso, una responsabilidad, responsabilidad con nuestros deberes como servidores del Estado al servicio de la ciudadanía en general.

Accountability tiene 6 condiciones que se establece entre actores, con la responsabilidad de que cada uno acoplándose a la normativa existente en las instituciones u organizaciones:

1. El compromiso personal como supervisor con la Institución y con la comunidad.
2. Los resultados de cada proceso, tomando en cuenta el objetivo, la meta, los indicadores de medición de resultados y la co- responsabilidad que exista en cada nivel estructural en la institución u organización. Si nos damos cuenta la realización de las actividades, no es suficiente.
3. La libertad para ejercer su propio juicio y tomar decisiones en grupo.
4. El logro de resultados como responsabilidad no de un individuo, sino de un grupo que conforman los niveles estructurales de cada organización o institución.
5. La responsabilidad por los resultados vista equitativamente y equánimamente en la organización, sin importar su nivel de autoridad.
6. Las consecuencias, positivas o negativas, que incluyen el proceso de “accountability o auditoría social ” al velar por el funcionamiento de la administración pública, atender la violación al derecho de voz y voto, la seguridad socioeconómica de los pueblos, la coordinación entre gobierno, empresa, instancias locales y organizaciones internacionales con denominadores comunes.

Qué se puede lograr al seguir los mecanismos de accountability social?

Para que esto se logre se debe incorporar una figura de Competencia Administrativa la cual velará por la transparencia en la gestión, el mejoramiento en la calidad de las políticas públicas y la capacidad del gobierno para rendir cuentas a la sociedad en relación a los servicios públicos que son inherentes a la visión y misión institucional. Con respecto a este aspecto, podemos ejemplificar la necesidad de insumos (materia prima, tierra, capital semilla), equipos o servicios, no se debe tener un sólo proveedor, porque éste condiciona su servicio y fija sus costos con un margen de ganancias para él, entonces, lo que yo debo hacer es abrir a licitación los servicios que demando buscando menor costo, mayor beneficio social a un mínimo tiempo de atención. Es importante destacar que las políticas públicas como lineamiento de acción parten de un consenso regional que vela en primera instancia, por erradicación de la pobreza y la búsqueda de alternativas cónsonas con las necesidades de la comunidad.

Si esto fuese logrado, nuestra gestión pública tendría un horizonte: tu y yo, por un país libre de desacato, corrupción, desatención a la demanda social y libertinaje político.

El concepto de accountability social hace referencia a un conjunto de diversas acciones e iniciativas civiles orientadas alrededor de demandas de accountability legal¹

De ser así, el proceso de accountability es sistemático, de larga data con contemplación de problemas estructurales y desarrollado en un ámbito social, cultural, político y ambiental. Este proceso identifica 3 actores que desarrollan muy particularmente las funciones de control y auditoría en beneficio de la ciudadanía. Estos actores son: **movimientos coyunturales de sectores sociales** que son los afectados por acciones estatales discrecionales, las **asociaciones ciudadanas** vinculadas en el desarrollo de las facetas productivas y en tercer lugar, la representación del **periodismo independiente** encargado de velar por las buenas acciones y denunciar las irregularidades.

Estos procesos de accountability y rendición se cuenta se correlaciona en cuanto a intención, metas y expectativas; ambos poseen particularidades que se identifican con el proceso de auditoría social practicada en varios países de Latinoamérica, en donde la ciudadanía se forma en áreas específicas y en controles presupuestarios para darle seguimiento y evaluación a la gestión desarrollada por el Estado.

En un período de mejoramiento de la gestión estatal es imprescindible la adopción de un modelo donde se practique el sentido de la responsabilización mediante la introducción de la lógica de los resultados en la administración pública. “El objetivo es pasar de un modelo en el que impera el control burocrático paso a paso siguiendo un sin fin de normas y procedimientos, sin la participación de los ciudadanos, a otro, en el que impera el control *a posteriori* de los resultados de la acción gubernamental, y en el que la sociedad participa en la definición de las metas y de los índices de desempeño, así como en la evaluación directa de los bienes y servicios públicos”²

En nuestro país, se promueven estas acciones a partir de la participación ciudadana en los movimientos sociales en protección del medio ambiente, como también desde el momento en que se solicita la participación de la ciudadanía en los modelos de gestión pública apoyados por los principios de ética profesional y transparencia.

Hacemos un llamado a la ciudadanía para que coadyuvemos en el mejoramiento de la conciencia y el compromiso social por un Panamá más equitativo.

¹ La idea de rendición de cuentas o *accountability* se refiere a la facultad de asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por su conducta, entendiéndose por esto, tanto la obligación de informar y justificar sus decisiones de gobierno y la posibilidad de ser eventualmente sancionados por ellas. La noción de accountability encierra una dimensión legal y una política. La dimensión legal del concepto de accountability hace referencia a aquellos mecanismos institucionales diseñados para asegurar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente. El concepto de accountability política se refiere, en cambio, a la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales se adecuen a sus preferencias. Usualmente se asume que las elecciones son la institución por excelencia para este tipo de control. Sin embargo, también existe una amplia literatura que señala las limitaciones de las elecciones como mecanismo de accountability política.

² Bresser Pereira & Cunill Grau (1998).

Bibliografía

Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin (editores) Democracy, Accountability and Representation. Cambridge, Cambridge University Press, 1999; Susan Stokes, Mandates and Democracy.

AnahíTxT. Programa de Organización y Gestión del Estado. Argentina, abril de 2007.

Bresser Pereira & Cunill Grau (1998). Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle”, *Cadernos Mare*, 1, Brasília. Editora 34, São Paulo/Brasília.

Enrique Peruzzotti. La Política de Accountability Social en América Latina. Manuel Porrúa Editores. Buenos Aires, Argentina, 2007.

Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz: Reseña de: Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias. Revista de Ciencias Política. Año / Vol.XXIII. N°002-Santiago de Chile, 2003.

II Congreso Centroamericano de Profesionales Universitarios. Marlin Óscar Ávila. Auditoría Social. Honduras, 16 y 17 de agosto de 2002.

Autora: Ernestina Torres Cedeño, ciudadana panameña, obtiene su título de Doctora en Ciencias de la Educación en el año 2001 cuando ya poseía la Licenciatura en Comercio con especialización en Administración de Empresa, un Profesorado de Segunda Enseñanza con especialización en Comercio, una Maestría en Docencia Superior, una Maestría en Didáctica en prestigiosas universidades de nuestro país. Es formadora de formadores, administradora de Programas y Proyectos institucionales, organizacionales y con financiamiento de fuentes externas. Docente con 33 años de experiencia al servicio de la adolescencia en escuelas privadas, universidades oficiales y privadas, organizaciones sindicales, instituciones públicas, y trabajo con adultos en formación. Investigadora en el ámbito educacional, social y económico. Formadora de formadores. “Me debo a mi Patria y por tanto, le sirvo a ella”.