FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
ESCUELA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LA AUDITORIA SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPACION CIUDADANA EN EL DESARROLLO DE LAS POLITICAS SUBNACIONALES EN CHILE

TESIS PARA OPTAR AL TITULO DE ADMINISTRADOR PÚBLICO Y AL GRADO DE LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Por:

Eduardo San Martin Guzmán

Profesor Guía:

Carlos Haefner

INDICE

AGRADECIMIENTOS 4

RESUMEN ----------5

INTRODUCCIÓN..... 6

1 CAPITULO I: MARCO TEORICO 7

1.1 La Auditoria Social..... 7

1.2 Políticas Públicas..... 10

1.3 Sociedad Civil 12

2 CAPITULO II: MARCO METODOLOGICO 14

2.1 Determinación del problema..... 14

2.2 Planteamiento Del Problema..... 15

2.3 Preguntas de Investigación..... 15

2.4 Justificación de la investigación..... 15

2.5 Objetivos De la Investigación..... 16

2.5.1 Objetivo General..... 16

2.5.2 2.5.2 Objetivos Específicos: 16

2.6 Descripción Metodológica 16

2.7 Diseño de la Investigación 17

2.8 Factibilidad de la Investigación..... 17

2.8.1 Fuentes Primarias 17

2.8.2 Fuentes Secundarias 18

3 CAPITULO III: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES SOBRE AUDITORIA SOCIAL 18

3.1 Caso 1: análisis de la Comisión de Contraloría Social al Proyecto de Construcción de Camino Vecinal Municipio de San Antonio del Monte, de la Republica de El Salvador 19

3.1.2 Antecedentes..... 19

3.1.1 Implementación de la Iniciativa..... 21

3.1.2 Detalles del proyecto 22

3.1.3 Alcances del programa..... 23

3.1.4 Tabla N° 2 Resumen de la iniciativa “Comisión de Contraloría Social”: 23

3.2 Caso 2: análisis de la Comisión Ciudadana de Transparencia para la Gestión Pública del Municipio de Santa Rosa de Copán de la Republica de Honduras 24

3.2.1 Antecedentes..... 24

3.2.2 Marco jurídico 24
3.2.3 Implementación de la iniciativa 25
3.2.4 Financiamiento 27
3.2.5 Tabla N° 4 Resumen de la iniciativa “Comisión Ciudadana de Trasparencia”: 28
3.3 Caso 3: Análisis del Sistema de Información Comunitaria en Atención Primaria de Salud dentro del Municipio Arismendi de la República Bolivariana de Venezuela 28
3.3.1 Antecedentes 29
3.3.2 Implementación 30
3.3.3 Proceso Técnico 31
3.3.4 Financiamiento 34
3.3.5 Tabla N° 8: Resumen de la iniciativa 35
3.4 Caso 4: Análisis del Consejo Comunitario de las Políticas de Tierra y Vivienda en el Municipio de Quilmes de la República de Argentina 35
3.4.1 Antecedentes 36
3.4.2 Marco Normativo 37
3.4.3 Implementación del programa 38
3.4.4 Financiamiento 39
3.4.5 Tabla N° 3 Resumen de la iniciativa “Consejo Comunitario”: 40
3.5 Convergencias y divergencias de los Casos de Estudio 40
3.5.1 Convergencias 40
3.5.2 Divergencias 42
3.5.3 Tabla N°8 Convergencias y Divergencias de los Casos de Estudio 44
3.5.4 Análisis Global 45
4 CAPITULO IV: FACTIBILIDAD DE APLICACION DEL METODO DE AUDITORIA SOCIAL A LA REALIDAD NACIONAL 50
4.1 Marco Legal 51
4.1.1 Ley Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública 51
4.2 Presupuesto Participativo 54
4.3 4.3 Aspectos Generales 55
5 CAPITULO V: PROPUESTAS, RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES 56
6 Bibliografía 62

AGRADECIMIENTOS

Ya a punto de terminar mis estudios universitarios, no me queda más que agradecer profundamente a todas y cada una de las personas que han sido participes y me han acompañado, de una u otra forma, durante este proceso.

A mi abuelita, por entregarme los valores desde la crianza en la infancia y por sobre todas las cosas, por haberme acompañado en este desafío lejos de mi hogar, de mi familia y amigos. Por haber sido el apoyo en cada uno de los procesos que se dieron pasó en mi estadía en la región y por ser quien me motivaba cada día en los momentos “agridulces” de esta experiencia, dándome una vez más su apoyo incondicional y fundamental tal como lo hizo desde que tenía tres años de vida.

A mis padres por entregarme las herramientas para enfrentar cada uno de los desafíos que se han dado paso. Por fomentar en mí la conciencia y enfoque critico que tanto me ha servido en el proceso de formación académica y persona. Por la entrega de su amor incondicional y reconfortante, y por la energía que independiente de la distancia geográfica siempre llego a puerto.

A mis amigos del alma, entrañable esos de la población donde crecí, y los que gane en este proceso los cuales han significado un gran apoyo en todo el proceso y por sobre todo una gran compañía que independiente de la culminación de esta etapa, no debiera continuar.

A la Escuela de Administración Pública, a los funcionarios esos tíos que hicieron más grata la estadía en el espacio donde confluíamos, a las funcionarias de dirección y docencia que siempre significaron un apoyo sobre todo en contexto de representación en el centro de estudiantes que en un momento asumí, a varios de los profesores que en su rol de cumplir con las clases entregaron conocimientos que van más allá del aula de clases. Y a mi profesor guía Carlos Haefner, por aceptar este desafío independiente de las distancias institucionales y pos supuesto geográficas.

RESUMEN / ABSTRACT

Por los albores del año 2015, el Banco Interamericano de Desarrollo consigno en un estudio, lo bien posicionado que estaba Chile respecto a sus pares de la región, frente a la implementación de políticas públicas. Instrumento utilizado para canalizar la intervención del Estado, frente a un problema de ribetes públicos. Sin embargo, los resultados frente a los niveles de participación ciudadana en aquella tarea, fue considerablemente baja dentro Latinoamérica.

Es así como en el método aplicado a la ejecución de la política pública, se ha desarrollado un nuevo enfoque con una dimensión, en donde la participación de la ciudadanía es fundamental. Aquello se conoce como la Auditoria Social.

Dentro de la presente investigación se mostrara el estudio sobre las experiencias de este nuevo enfoque y la factibilidad de aplicar una metodología similar en la aplicación de las políticas públicas, en el país.

Palabras claves: políticas públicas, auditoria social, participación ciudadana, democracia participativa.

By the dawn of 2015, the Inter-American Development Bank consigned in a study how well positioned Chile was compared with their peers in the region, versus the implementation of public policies. Instrument used to management the intervention of the State, in front of a problem of public borders. However, the results against the levels of citizen participation in that task were considerably low in Latin America.

Thus, in the method applied to the execution of public policy, a new approach has been developed with a dimension, where the participation of citizens is fundamental. That is known as the Social Audit.

This investigation will show the study about the experiences of this new approach and the feasibility of applying a similar methodology in the application of public policies in the country.

Keywords: public policies, social audit, citizen participation, participatory democracy

INTRODUCCIÓN

En el año 2015 un estudio del Banco Interamericano del Desarrollo consigno el buen desempeño que tuvo Chile frente a los pilares que considero en el ciclo sobre la gestión de políticas públicas. Aquel estudio también arrojo los bajos resultados que tuvo frente a la dimensión de participación ciudadana en el pilar sobre “gestión de resultados” lo uqe representa el punta pie inicial para la presente investigación.

Bajo un método en el cual se considera la participación directa, deliberante y vinculante a los procesos de la gestión dentro de la administración pública. Este método se denomina Auditoria Social y cuenta con una vasta experiencia sobre su aplicación en países de la región, principalmente de Centroamérica continental e insular.

Aquello representa un ejemplo a seguir frente a los resultados positivos que se consignaran en los próximos capítulos y además un mecanismo real y efectivo donde se abra las políticas eminentemente regionales y municipales a la participación de la ciudadanía en su conjunto. Por medio de su mecanismo: la rendición de cuentas, la transparencia la vigilancia de los procesos y las propuestas de planes de acción y solución.

En las próximas líneas podrá ser testigo de las experiencias de este proceso en forma práctica y efectiva, sus alcances y características, en pos de generar una metodología de aplicación a futuro en la realidad jurídica e institucional de la gestión pública de Chile.

1 CAPITULO I: MARCO TEORICO

1.1 La Auditoria Social

Este proceso en su génesis estaba enfocado en organizaciones de carácter privado. Por lo cual el antecedente más próximo se encuentra en el trabajo desarrollado por el académico estadounidense Theodore J. Kréps en el año 1940, quien desarrollo una metodología de auditoria social dentro de su rol de consultor del Comité Económico Nacional Temporal (TNEC, por su sigla original en inglés) , creado por el Congreso de E.E.U.U. a petición del presidente Franklin Roosevelt debido a prácticas monopólicas en los mercados, de esa época, debido fundamentalmente a la concentración de poder económico posterior a la depresión económica del año 1929. Bajo la comisión, este académico llevo a cabo un proceso de seguimiento a grandes empresas en base a los datos recogidos dentro del periodo 1919-1938, en conjunto con agentes independientes a las propias empresas. Esto culmino en la confección del informe final de la TNEC, el que fue presentado dentro del senado norteamericano.

Viajando unos años más adelante, ya en el siglo XX específicamente en 1986 fue creada la Fundación para una Nueva Economía o por su sigla en inglés la NEF (The New Economics Foundation), entidad sin fines de lucro que nace con el objetivo de proponer un nuevo modelo de riqueza en base a la igualada, diversidad y estabilidad económica. Bajo ese enfoque la fundación del año 1995 al 2000, llevo a cabo una serie de auditorías sociales a empresas con el fin de evaluar que tan cerca estaban de un comportamiento social y ético según lo establecido en sus propias normas internas, bajo el marco de la llamada "responsabilidad social". Este proceso genero un precedente más para que las experiencias propias del mundo privado, pudieran realizarse en el ámbito público dentro de la administración del estado.

Es por lo cual que la NEF al alero de su revisión del modelo económico preponderante hasta nuestros días, plantea que la auditoria social se vería como:

> *"Aquel proceso que permite a una organización evaluar su eficacia social y su comportamiento ético en relación con sus objetivos, buscando que con esto pueda mejorar sus resultados sociales y solidarios y dar cuenta de ellos a todas las personas comprometidas por su actividad".* (http://economiayderechos.observatoridesc.org)

Este proceso no tan solo ha trascendido épocas desde sus primeros antecedentes, sino que además ha sido adecuado a las realidades internas de cada país; una vez que se ha transformado en una herramienta para la administración del estado y sus fines.

Dentro de la región existe una vasta literatura en base a las experiencias en lo que respecta a la Auditoria Social, especialmente en países de centro-américa y el caribe.

Colocando la lupa en Honduras, es en el marco de la "Metodología de auditoria social a políticas públicas" que sus autores, los consultores Evelyn Hernández y Marlin Óscar, María Poli y Jorge Irías del Banco Mundial; proponen una conceptualización sobre este proceso. Este documento representa un trabajo que los autores desarrollaron en conjunto con diferentes entidades tales como el PNUD, el Banco Mundial y organizaciones no gubernamentales; culminando con aprobación del Consejo Consultivo de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza de Honduras.

La construcción hecha por los autores se hizo en base al rescate de una serie de definiciones de cómo se entiende la auditora social a lo largo del continente y además de las experiencias que ha tenido este país, es que plantean que la auditoria social se definiría como:

> *"Modalidad de participación ciudadana basada en el ejercicio de derechos humanos, que consiste en la vigilancia, el monitoreo y la evaluación de la gestión de lo público, sea esta estatal o privada, con la finalidad de lograr cambios en términos de eficiencia, eficacia y transparencia, y de contribuir a la prevención, identificación y sanción de la corrupción. Todo lo anterior, desde una perspectiva ciudadana autónoma e independiente".* (Hernández, Marlin , & Poli, 2007, septiembre)

Aquella definición representa el acercamiento de este proceso a sus puntos más relevantes a considerar que tiene que ver con la participación ciudadana, el control y el escrutinio público permanente a los programas sociales hechos fundamentalmente por organizaciones gubernamentales.

Manteniendo el foco en territorio centro-americano, es dentro de Guatemala donde existen diferentes trabajos respecto al tema. Uno de ellos es el denominado "Paso a paso tejiendo

la auditoria social" proyecto patrocinado por el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) a través de sus programas Participación de la Sociedad Civil (PASOC) y Fortalecimiento de los Derechos Humanos (HURIST) dentro de aquel país.

El objetivo del trabajo se enfocó en orientar a líderes tanto comunitarios como indígenas, grupos de mujeres y autoridades estatales para que pudieran abordar la auditoria social desde un punto de vista metodológico, conceptual y analítico. Es justamente en el desarrollo de aquel trabajo donde se establece a la auditoria social como:

"Una herramienta que permite a la ciudadanía averiguar, conocer y establecer si los bienes, los recursos y los servicios de la administración pública están siendo bien utilizados, en pos de beneficiar a la comunidad y si están siendo efectivos en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes". (PNUD, 2006, octubre)

Son de estas definiciones que se tomaran los elementos conceptuales más relevantes para la presente investigación donde el foco ira en las aproximaciones nacidas de experiencias en el ámbito público. Por lo cual para efectos de este trabajo de tesis, se entenderá a la Auditoria Social como:

"Proceso dentro del cual la ciudadanía vigila, monitorea, evalúa y da seguimiento a la gestión pública, buscando que su actuar sea bajo los principios de trasparencia, eficacia, eficiencia y probidad. Con el fin de verificar el cumplimiento de maximizar el bienestar y asumir un rol activo en el desarrollo del gobierno nacional y local".

Los elementos conceptuales más importantes que componen a esta definición son la ciudadanía, la gestión pública los principios y rol activo.

La ciudadanía hace referencia a parte de la población que puede ejercer derechos políticos. En relación con esta función es la gestión pública el actuar de toda institución tanto pública

como privada que maneje recursos fiscales con el fin de entregar un servicio y responder a las diferentes necesidades de los habitantes del Estado donde se desenvuelven.

Los principios de transparencia, eficacia, eficiencia y probidad es a lo que se apelaría para el actuar de las instituciones que forman parte de la gestión a la cual se le de observancia y a lo que se deben apegar. Es justamente aquello una de las tareas para ciudadanía en el rol activo de participación ciudadana a la que debieran asumir una vez internalizado este proceso en la sociedad.

1.2 Políticas Públicas

Las políticas públicas son un término que suena mucho más familiar que el anterior. Ejemplo de buenas y malas políticas públicas ha habido varias fundamentalmente por la connotación publica que han tenido algunas conforme a las reformas que se han sucedido estos últimos años.

Desde un plano clásico para William Jenkins una política pública se define como:

"Conjunto de decisiones interrelacionadas, tomadas por uno o varios actores políticos, con relación a la selección de objetivos y de los medios para alcanzarlos, dentro de una situación específica, donde aquellas decisiones deberían, en principio, estar dentro del ámbito de competencia de aquellos actores" (Jenkins, 1978)

En el caso de Mireia Grau quien en la publicación de su libro "Análisis de las políticas públicas en España" miro a las políticas públicas colocando el foco en su elemento político las describió como:

"Conjunto de acciones, de procesos, de interacciones e intercambios entre actores que tienen lugar en los ámbitos del poder político. Así, y a pesar de que existe cierta tendencia a pensar que el ámbito de las políticas públicas es el ámbito de la tecnicidad, las políticas públicas y su estudio suponen entrar en el análisis de lo que, de acuerdo con Lasswell, es el poder político: quién, por qué y cuándo lo obtiene como consecuencia de ello"

El autor mexicano Omar Guerrero realiza una aproximación encausada en el proceso político que lleva a una colación al gobierno de un Estado. Enfocado en el instrumento que

representa los programas para la gestión de cualquier gobierno nacional y apelando a que se pueden replicar, las define como:

"Patrones de acción que resuelven y proveen de incentivos a la cooperación. Estos no actúan aisladamente, sino dentro del marco más general de los programas de gobierno. Por lo cual son actos específicos de gobierno, instrumentados dentro de una práctica general". (Guerrero, 1989)

Sumando otro elemento los autores Michael Kraft y Scott Furlong postulan que no tan solo una decisión fundamentada a responder a una carencia en específico podría culminar en la formulación de una política pública, sino que además el hecho de decidir por parte de la autoridad pertinente no intervenir frente a tal carencia también representaría una. Por lo cual aquellos autores establecen a la política pública como todo:

"curso de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos. Aquellas reflejan no sólo los valores más importantes de una sociedad, sino que también el conflicto entre valores. Las políticas dejan de manifiesto a cuál de los muchos diferentes valores, se le asigna la más alta prioridad en una determinada decisión". " (Michael & Scott , 2006)"

En el plano local el autor chileno Eugenio Lahera, consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) plantea una versión más global sobre las políticas públicas en la actualidad apelando a que no tan solo se compone de la acción sino que además de la información que requerirá el proceso de formulación enmarcada en un Estado democrático; por lo cual para el autor la política pública corresponde a:

"cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado". (Lahera, 2004)

Bajo los elementos conceptuales que se han tomado de las definiciones anteriores, para el presente trabajo de investigación la política pública será entendida como:

"Los cursos de acción o inacción que una autoridad pública asume frente a un problema de cariz público, nacido desde la ciudadanía. Ven la luz, una vez que la autoridad tome una serie de decisiones interrelacionadas que buscaran darle solución al problema público instalado; utilizando el aparataje estatal pata tales fines".

Los elementos que la componen son los cursos de acción o inacción que refiere referencia al hecho en donde la autoridad pertinente elige "hacer algo" para cambiar el statu quo de una situación problemática, o en caso contrario decide que se mantenga tal cual. Esta autoridad pertinente o autoridad pública es quien tomara la decisión de hacer o no algo frente a un problema publico presentado. Aquella, esta embestida por poder de carácter público o la legitimidad dada en cuanto sea parte del gobierno, en ambos casos actúa en nombre del Estado para responder a los requerimientos de la ciudadanía.

Un elemento fundamental es el Problema Público, puesto que es a lo que busca responder la política, debido a que corresponde a la situación indeseada que afecta a parte de la población y que esta le demanda al estado, una solución.

Las decisiones se interrelacionan una vez que son multidisciplinarias ya que hacen frente a recursos (materiales, humanos, etc.), instrumentos, viabilidad, entre otros; dado la visualización del problema público. Conjunto a esto, su desarrollo se da en los marcos de la administración pública donde se encuentran los mecanismos, organismos y personal profesional, técnico y administrativo que utilizara la autoridad para asumir la tarea de implementación, una vez sorteadas todas las etapas.

1.3 Sociedad Civil

Este concepto se instala de forma definitiva en la discusión filosófica y política en los inicios de la modernidad, conjunto al desarrollo y evolución del concepto moderno de "Estado". El primer acercamiento con un cariz preponderante en la literatura clásica sobre Ciencia Política la primera distinción de un cuerpo de importancia política semejante, se puede encontrar en la obra literaria "La Política" del filósofo griego Aristóteles**.** En la cual se referiría a la sociedad civil como:

"Asociación de individuos libres e iguales, aunque vinculados con una comunidad de "ciudadanos" en el sentido de miembros de una polis (Ciudad-Estado)" (Aristoteles, 1962).

Concepto que desde su génesis se encuentra vinculado con la virtud del ejercicio de derechos y bajo la noción de interés general o el bien común.

En su evolución conceptual se encuentran las aproximaciones bajo la corriente filosófica-política y de las ciencias jurídicas que plantea el origen tanto de la sociedad como del estado bajo un contrato original entre individuos. Bajo la teoría de esta corriente se denomina "contrato social" y representa el pato donde estos comienzan a forma parte de la sociedad la cual es dirigida por el Estado, doctrina que refuta lo planteado por Aristóteles sobre el originen natural de la sociedad y Estado.

Predomina en sus autores de corriente liberal la concepción de las libertades individuales y establecen que la sociedad civil y la sociedad política están encausadas en caminos diferentes. Entre sus reconocidos autores esta Jean Jacques Rousseau autor del "Contrato Social" y establece que esta se: *"vincula al tipo de sociedad en la que ya existe todo un sistema de relaciones sociales del cual forman parte la familia, las relaciones de propiedad (privada) y los fenómenos de desigualdad (tanto los desposeídos como ricos) que le son consustanciales, así como la religión y otros. Una sociedad en la que también se ha constituido el Estado"* (Rousseau, 1762).

Ya en el siglo XVIII la filosofía de autores de la corriente que tomaba los postulados de Karl Marx determinaba aquel término como el conjunto de relaciones sociales y remitidas particularmente a las relaciones de propiedad. Para este significa un estado de desarrollo de la sociedad relacionado con un orden económico y social determinado: el del *"capitalismo burgués de la sociedad occidental que tiene su propia dinámica, independiente de las demandas éticas que puedan considerarse provenientes de las leyes o las asociaciones políticas"* (Marx, 1843)

Montesquieu se une a la discusión acerca del concepto de sociedad civil, finalmente, consiste en la instalación definitiva de la distinción entre la sociedad política o el estado y la sociedad civil. Así, se daba inicio a una nueva etapa en la tradición de la sociedad civil, en que se constituye definitivamente como una esfera autónoma del Estado.

En sus autores clásicos sobre la teorización de estas acepciones se encuentra Alexis de Tocqueville quien planteo en el libro sobre la democracia representativa de Estados Unidos a la sociedad civil como el *"conjunto de organizaciones e instituciones cívicas voluntarias y sociales que fungen como mediadores entre los individuos y el Estado"* (Tocqueville, 1840).

Conforme a las definiciones entregadas y bajo la configuración del Régimen Democrático que actualmente impera en el país, en el cual se delega a los representantes elegidos periódicamente bajo sufragio universal la capacidad de tomar cursos de acción frente a las temáticas que importan y afectan. Esto bajo su marco jurídico (Constitución Política, Leyes, entre otras).

Por lo cual y para efectos de la presente investigación se definirá a la sociedad civil como:

> "Agrupación de sujetos que asumiendo un rol de ciudadanos desarrollan actividades en la esfera privada, buscando incidir en el ámbito de lo público. Considerando su marco de acción de forma independiente al Estado, organizándose para aquello en organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro".

2 CAPITULO II: MARCO METODOLOGICO

2.1 Determinación del problema

Uno de los mecanismos con las que cuenta el Estado para cumplir con su fin de entregar el mayor bienestar a los habitantes del territorio nacional, son la Políticas Publicas. Este conjunto de acciones que buscan responder a un problema público tienen un enfoque clásico donde la intervención estatal por medio de un equipo técnico, toma las decisiones "desde arriba hacia abajo".

Bajo la publicación del Banco Interamericano del Desarrollo conocida como *"Construyendo gobiernos efectivos Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe"* se muestra los índices que tuvo Chile al año 2013 frente a la gestión de las políticas públicas. En el diseño un sistema de evaluación para evidenciar la efectividad de la gestión pública en torno a cinco pilares: planificación, presupuesto, gestión financiera pública, gestión de programas y proyectos, seguimiento y evaluación.

Sus resultados arrojaron que el país es parte de los tres mejores evaluados en el ranking sobre presupuesto, gestión financiera pública, gestión de programas y proyectos,

seguimiento y evaluación; no así en lo que respecta a la “Planificación orientada resultados”. Justamente es en aquel indicador donde se encuentra el ítem de relevancia para la investigación, específicamente en el numero 3 sobre: *“mecanismos que incorporen las opiniones del poder legislativo y de las organizaciones de la sociedad civil en los planes estratégicos”*, en este el país tiene una evaluación deficiente remitido a la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las definiciones estratégicas.

2.2 Planteamiento Del Problema

Abordar experiencias internacionales sobre la aplicación del proceso de auditoria social en la gestión pública, en pos de evidenciar las diferencias que tienen con los procesos institucionales del país, en esa materia.

2.3 Preguntas de Investigación

¿Es efectivo el Marco jurídico e institucional de Chile en la tarea de la participación ciudadana deliberativa en la gestión pública Chilena?

¿Es viable la aplicación del método de auditoria social en la realidad institucional de ls gobiernos sub-nacionales de Chile?

2.4 Justificación de la investigación

Conforme al estudio anteriormente revisado, donde se establece el bajo nivel de incidencia de la sociedad civil, lo que busca revertir el método de auditoria social. Por medio de una dimensión de participación ciudadana en todo el ciclo de la política pública aglutinando desde el control, la vigilancia, hasta la evaluación de los compromisos que contraen las instituciones gubernamentales en el marco de su gestión. Con el propósito de que en tal gestión los recursos destinados a esta acción pública sean bajo los términos de la transparencia, eficacia y legalidad.

Es este enfoque con grandes experiencias en países de Centroamérica, se yergue como un nuevo paradigma para hacer frente a las deficiencias del modelo clásico de políticas públicas, velando porque estén a la altura de las necesidades que la ciudadanía requiere en estos tiempos.

2.5 Objetivos De la Investigación

2.5.1 Objetivo General

El objetivo general del presente trabajo tiene relación con la búsqueda de generar la institucionalidad pertinente para que el proceso de auditoria social sea considerado a la hora del desarrollo de las políticas públicas en el país.

"Elaborar una metodología basada en el método de la auditoria social para la implementación y evaluación de las políticas sub-nacionales en Chile"

2.5.2 2.5.2 Objetivos Específicos:

1. Identificar los avances sobre políticas públicas participativas en el país.
2. Analizar experiencias internacionales referidas a los proceso sobre auditoria social y caracterizar políticas y programas sociales.
3. Comparar experiencias internacionales de la auditoria social con procesos similares llevados a cabo en el país.
4. Determinar grado de viabilidad para la implementación de esta metodología conforme a la realidad institucional y legal sobre las políticas sub-nacionales del país.

2.6 Descripción Metodológica

En la tarea de responder a las preguntas de investigación antes señaladas y cumplir con el objetivo generales y los objetivos específicos del estudio, se hace necesario determinar el diseño de investigación que se utilizara, determinando el plan o estrategia que se utilizará para obtener la información que se desea recabar.

El enfoque que será utilizado para la presente investigación será cualitativo debido a que este tipo se utiliza una vez que el: "*propósito es examinar la forma en que los individuos*

perciben y experimentan los fenómenos que los rodea, profundizando en sus puntos de vista, interpretaciones y significados" (Sampieri, 2014, pág. 358).

2.7 Diseño de la Investigación

El diseño respecto de una investigación de tipo cualitativa, aborda generalmente las estrategias que son utilizadas en el proceso de investigación, una idea de aproximación o marco interpretativo según la perspectiva de diferentes autores a los cuales se puede acceder según las características y materia de estudio.

El alcance de la presente investigación a utilizar será el Estudio de Caso cualitativo, puesto que*: "estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes"* (Yin, 1994).

Y además conforme a la materia de estudio este enfoque será dirigido a constatar experiencias dinámicas dentro de contextos específicos, lo que es reflejado en la definición que lo caracteriza como una: *"estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares"* (Eisenhardt, 1989)

2.8 Factibilidad de la Investigación

2.8.1 Fuentes Primarias

El estudio será realizado a través de la revisión de experiencias recabadas en base a documentos de organismos internacionales y cuerpos normativos vigentes que consagran derechos sobre la materia a tratar. Fundamentalmente de la publicación: "Voz, Ojos y Oídos Auditoría Social en América Latina" en el marco del segundo Encuentro Regional Participación y Reducción de la Pobreza en República Dominicana, en junio del año 2003, Ley 20.500 "Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública", Ley N° 20.285 de "Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado" y el articulo de la Revista de Ciencia Política de la Universidad de los Lagos sobre "Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile" del académico Egon Montesinos.

2.8.2 Fuentes Secundarias

La información que fue recabada por medio de fuentes tipo secundarias, corresponden a aquellos contenidos recuperados mediante la revisión de libros, artículos, investigaciones, entre otros, para efectos de este trabajo se revisaron las siguientes fuentes:

- Ley Nº 18.695, Ley Orgánica Constitucional De Municipalidades.

-Sitios Web de los Municipios de países contenidos en el Estudio de Caso

-Publicaciones de la CEPAL sobre Gestión Publica

- Publicación de la CEPAL sobre El “presupuesto participativo”

-Publicaciones del ILPES sobre Desarrollo Local

- Documentos e informes relacionados en general.

3 CAPITULO III: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES SOBRE AUDITORIA SOCIAL

La presente investigación se basó en experiencias que se llevaron a cabo en países de Latinoamérica y el Caribe, fundamentalmente por los aspectos económicos, administrativos y geográficos que comparten con Chile. A fin de buscar factores comunes a la hora de poder extrapolar sus iniciativas a la realidad local, considerando una serie de documentos confeccionados por organismo internacionales como: CEPAL, PNUD y Banco Mundial en este caso. Debido a la metodología utilizada, en la cual se recabaron 13 experiencias por medio de sus consultores y asesores distribuidos en el continente.

Conforme a lo anterior las experiencias del Estudio de Caso, fueron recogidas en base a la fuente primaria que represento la publicación: “Voz, Ojos y Oídos Auditoría Social en América Latina” que dada en el marco del segundo Encuentro Regional Participación y Reducción de la Pobreza en República Dominicana, en junio del año 2003. Dicho trabajo fue elaborado por el Equipo de Sociedad Civil de la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Cabe destacar que los trabajos de la serie de Sociedad Civil no constituyen

publicaciones formales del Banco Mundial, puesto que son publicados y difundidos de manera independiente.

Para realizar el análisis se clasifico en seis ítems, los cuales tenían relación con la materia que abordaba la experiencia. Estos trataron sobre el: Uso de Información Pública, Seguimiento a Obras Públicas, Evaluación de Servicios, Seguimiento a Políticas Públicas, Seguimiento a Presupuestos Públicos y Movilización Social. Para lo cual se escogieron 4 de los casos que presentaron en mayor detalle sus experiencias y principalmente por ser representativos de la materia que abordaba clasificados bajo el criterio antes mencionado.
A fin contar con elementos que bajo una visión holística, denotaran sus características, similitudes y diferencias.

Se podrá observar a continuación las experiencias recogidas, las cuales están clasificadas según el nivel de complejidad en sus procesos de desarrollo y solidez institucional. Además de contar cada una de estas con una tabla de resumen para graficar sus aspectos más importantes que servirán para la sección de las convergencias y divergencias.

3.1 Caso 1: análisis de la Comisión de Contraloría Social al Proyecto de Construcción de Camino Vecinal Municipio de San Antonio del Monte, de la Republica de El Salvador

San Antonio del Monte, es un municipio ubicado en el departamento de Sonsonate, que a su vez forma parte de las 14 divisiones políticas-administrativas de El Salvador. Dentro de este municipio convive una población cercana a los 5000 habitantes, emplazados en zonas urbanas, semi-urbanas y rurales.

3.1.2 Antecedentes

Es en este municipio donde se llevó a cabo la experiencia denominada "Contraloría Social"[1]. Instancia que tuvo su desarrollo en el marco del proyecto de construcción de un camino de seis kilómetros y que busco beneficiar a cerca de 500 familias asentadas en la zona donde fue construido. El proyecto fue llevado a cabo en ocho meses, en donde se

[1] Según la organización no gubernamental ISD (Iniciativa Social para la Democracia), esta se define como "acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan los ciudadanos frente a las Instituciones públicas. Forman parte de la crítica pública constructiva a la que son sometidos los funcionario públicos una vez que asumen responsabilidad de administrar bienes y recursos públicos".

consideró una capacitación dirigida a los delegados de la comunidad sobre el proceso de contraloría social y posteriormente: la supervisión, la evaluación y monitoreo de la construcción, una vez dado inicio a su obra física.

Los actores que tuvieron mayor relevancia en el programa, fueron el Alcalde del municipio de San Antonio del Monte, el encargado de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales de este, el Comité de Desarrollo Local, la comisión de Contraloría Social (creada para estos fines), los beneficiarios de aquel proyecto y el organismo "CREA Internacional"[2] con sede en El Salvador.

Este último actor, fue quien escogió a la comunidad de San Antonio del Monte, para realizar el proyecto de participación ciudadana. Las razones en las que principalmente se basó el organismo fueron que: en el municipio, ya se habían desarrollado trabajos en conjunto con otras organizaciones de carácter internacional, la voluntad política que tenía su alcalde para que la "participación y control ciudadano" se diera pie dentro de las labores de la gestión municipal y por ultimo las consecuencias que dejaron los dos terremotos que golpearon a El Salvador en el año 2001, donde el municipio de San Antonio del Monte fue uno de los afectados directos.

Terremotos que sacudieron a este país en el año 2001, el primero en marzo con una magnitud de 7,5 y, el segundo de 6.5 grados en la escala de Richter ocurrido exactamente un mes después. Son justamente las consecuencias que dejaron estos sismos, lo que marca el contexto donde se dio el proceso de contraloría social. Este fue aplicado en un único proyecto de infraestructura, donde consistió en la construcción de un camino que entregaría mayor acceso tanto vecinal como peatonal, para favorecer a 1500 familias de la zona.

Fue la Comisión de Contraloría Social quien estuvo a cargo del proceso, responsabilidad que le fue asignada por el Comité de Desarrollo Local[3]. La comisión tuvo la tarea de solicitar el acceso a los presupuestos, documentación de la licitación respectiva, facturas, además

[2] Creative Associates es una organización internacional fundada en E.E.U.U. en el año 1997, "Asociación Creativa" (bajo su traducción al español) tiene como objetivo fomentar proyectos sobre crecimiento económico, de educación, desarrollo local, entre otros. Trabajando con los funcionarios del gobierno, el sector privado, organizaciones de la sociedad civil y miembros de la comunidad. Actualmente cuenta con programas en desarrollo, en más de 30 países.

[3] Este es el "Organismo máximo de participación a nivel municipal", el cual está compuesto por el Alcalde, concejales del municipio, y por representantes provenientes de las organizaciones territoriales y sectoriales. Su función principal es activar la elaboración y difusión de un Plan de Desarrollo Participativo, además de su posterior implementación, evaluación y "reelaboración permanente".

de las actas donde quedaba registro de la recepción de materiales utilizados para la construcción.

El programa busco beneficiar tanto directa como indirectamente a 1500 familias, compuestas en promedio por 7 miembros. Gran parte de escasos recursos y que presentaron un nivel de desempleo de un 40% y un grado de analfabetismo del 30%, donde en mayor medida se encontraban mujeres. Se consignó que estos habitantes contaban con acceso de agua potable y energía eléctrica, sin embargo carecían de acceso a alcantarillado, a educación y a la debida atención médica; en donde debían recorrer entre 40 a 60 minutos desde sus casas hasta el centro del municipio, para acceder a ellas.

3.1.1 Implementación de la Iniciativa

Las etapas del proceso estuvieron definiditas por la participación de los principales actores antes mencionados. En una **primera etapa** La Alcaldía fue la encargada de facilitar el espacio institucional para poder llevarlo a cabo en su totalidad, prestando apoyo logístico, administrativo y jurídico en pos de respaldar cada una de las acciones de la comisión de contraloría social. Mientras que el Comité de Desarrollo Local asumió la tarea de visualizar y reconocer a la población que sufrió en mayor medida los efectos de los movimientos sísmicos, para así priorizar las necesidades. Labor realizada en base a la confección y toma de encuestas por parte del comité de un universo de comunidades en la zona donde se trabajó.

Pasando a una **segunda etapa** el Comité se encargó de la selección de los líderes comunales que conformarían la comisión de contraloría social; esto fue en base a criterios específicos donde principalmente aquellos escogidos debieron gozar de honestidad, de probidad, no tener conflictos de interés y no presentar antecedentes penales ni procesos administrativos pendientes.

Frente a uno de los actores principales esta la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones del municipio quien fue la encargada de preparar el contrato final, donde su información se necesitó para monitorear el proceso en los aspectos administrativos y presupuestarios, además de consignar los detalles tanto al comité, como a los líderes comunales.

Una vez constituida la Comisión de Contraloría Social, asumió la tarea de vigilar el proceso en su totalidad, dando seguimiento a la construcción física del proyecto. Cumpliendo labores como la recepción del material y asegurándose de la calidad de este, para los

requerimientos técnicos de la obra. Es en esta fase donde la organización CREA internacional toma relevancia, ya que busco estimular la organización de la comisión, instando al municipio y las autoridades locales a la creación de una ordenanza municipal para entregar el respaldo jurídico. Además de la realizacion de capacitaciones a sus miembros, en lo que respecta a la aplicación de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de aquel país, dotando de mayor conocimiento técnico a la comisión.

Ya en una **tercera etapa** la comisión realizo una serie de entrevistas al Alcalde, al responsable de la Unidad de Adquisiciones Contrataciones Institucionales, a profesionales técnicos del proyecto de construcción y a la población en general. Estas buscaban constatar las características del proyecto en términos presupuestarios, cantidad de recursos, tiempos estimados, entre otros. Donde además oriento a la comunidad en su conjunto para que evaluara el grado de avance de las obras.

3.1.2 Detalles del proyecto

El proyecto de construcción del camino vecinal tuvo un costo total estimado de $ 21,714.28 en la divisa norteamericana, costos que fueron cubiertos por los fondos asignados por el Gobierno Central a través del Presupuesto General de la Nación, dirigido a las alcaldías municipales. El detalle de los costos asociados se mostrara a continuación en la siguiente tabla:

Tabla N°1 Costo total estimado del proyecto de Camino Vecinal

Rubro	Monto (US$)
Mano de obra	6.348,59
Materiales	14.314,96
Transporte	22,86
Imprevistos	685,02
Supervisión	342,85
Monto Total	21.714,28

Fuente: Elaboración propia en base a datos recogidos de la publicación “Voz, Ojos y Oídos Auditoría Social en América Latina”

3.1.4 Financiamiento

El presupuesto del programa de asistencia técnica, que la contraloría social llevo a cabo alcanzo un monto de los US$ 2,963, donde fue considerado: el pago de honorarios a un consultor nacional experto en municipalismo y participación ciudadana, y gastos de menores que iban dirigidos a cubrir la alimentación dentro de las jornadas de capacitación realizadas.

3.1.3 Alcances del programa

Dentro de los efectos positivos que dejo este programa se encuentran la voluntad de las autoridades municipales a que otras obras de estas características sean vigiladas por la ciudadanía, como lo consignado en esta experiencia recogida, frente al proyecto de agua potable aprobado en esa oportunidad. Y de manera directa, un aumento en el número de días transitables en el año y la reducción en el tiempo de transporte de la zona beneficiada y el centro del municipio, concitando el interés en la población para ser partícipes de futuras obras a realizar por el municipio.

3.1.4 Tabla N° 2 Resumen de la iniciativa "Comisión de Contraloría Social":

Promotor de la Iniciativa	Actores Involucrados	Recursos Tecnológicos	Fuentes de Financiamiento	Objetivo Final
Creative Associates	✚ Líderes de las comunidades constituidos en la Comisión ✚ Pobladores de las comunidades beneficiadas ✚ Alcalde del Municipio ✚ Encargado de la Unidad de Adquisiciones ✚ Comité de Desarrollo Social		Creative Associates	"Abrir la administración municipal a la participación de la población beneficiaria y una mejor administración del proyecto de construcción vial"

Fuente: Elaboración propia en base a datos recogidos de la publicación "Voz, Ojos y Oídos Auditoría Social en América Latina"

3.2 Caso 2: análisis de la Comisión Ciudadana de Transparencia para la Gestión Pública del Municipio de Santa Rosa de Copán de la Republica de Honduras

Santa Rosa de Copan es uno de los 23 municipios que conforman el departamento de Copan, localizado en el país centroamericano de Honduras. El municipio cuenta con una población de 63.829 habitantes y representa un polo tanto turístico como económico, para el departamento donde está ubicado.

3.2.1 Antecedentes

El origen de la iniciativa se remonta a los albores del año 2000, donde producto de los reclamos de los pobladores por la "baja capacidad" de gestión, inadecuado servicio de atención del municipio y trascendidos sobre casos de corrupción, el alcalde de la época Juan Elvir Martel, planteo a la Corporación Municipal[4] la creación de una Comisión de Trasparencia. La motivación que genero la iniciativa municipal nació del compromiso que aquel edil asumió dentro del V Cabildo Abierto del Municipio[5], realizado en diciembre del año anterior y donde los ciudadanos le expusieron su descontento.

Su implementación significo un gran debate dentro de la Corporación, puesto que la viabilidad política de la iniciativa, se relacionaba con el eventual rol de "cuestionadora de poder" una vez constituida. Sin embargo y apelando a la mayor integración de actores que provinieran de diferentes sectores sociales, se dio pie a su funcionamiento.

3.2.2 Marco jurídico

La actuación de la Comisión estaría fundada en lo dispuesto dentro de la Constitución Política de Honduras bajo lo versado en su artículo N° 80 donde se establece que: *"toda persona o asociación de personas tiene el derecho de presentar peticiones a las autoridades ya sea por motivos de interés particular o general y de obtener pronta respuesta en el plazo legal".*

[4] Órgano deliberativo de la Municipalidad, electa por el pueblo y máxima autoridad dentro del ámbito término municipal. Se constituye por el Alcalde, el sub alcalde y una cantidad determinada de regidores, según las características del municipio. En el caso de Santa Rosa de Copan, son ocho.

[5] El cabildo abierto es una instancia de consulta directa del gobierno local hacia las y los ciudadanos/as , convocada con un fin específico, por medio de la cual se ejerce, entre otros mecanismos, el derecho de participación vecinal en la municipalidad.

Y específicamente en la actual Ley de Municipalidades de Honduras dentro del el primer artículo de su capítulo X, sobre el Comisionado Municipal y las Comisiones Ciudadanas de Transparencia Municipal. Aquí consagra la figura de estas Comisiones confiriéndoles la tarea de:
"Realizar auditorías sociales en el término municipal, entendiéndose esta como el proceso de participación ciudadana, orientado a vigilar los procesos de la gestión pública que aseguren la transparente ejecución de programas y proyectos, así como la prestación de servicios públicos de manera eficaz y eficiente".

Además de la creación del reglamento interno que en forma particular en su aprobación el año 2001, normo los detalles de su funcionamiento y orgánica.

3.2.3 Implementación de la iniciativa

El fin de este órgano de participación, tuvo relación con conseguir una disminución significativa en los actos de corrupción y con la correcta utilización de los recursos públicos manejados tanto por el Municipio, como por las organizaciones a la cuales se les eran asignados.

En su constitución se encontró la Junta Directiva la cual estuvo compuesta por la Corporación Municipal, y cinco representantes de la Asamblea. Esta última la conformaron 21 organizaciones de la Sociedad Civil, las que respectivamente escogieron a su vocero. Lo anterior se llevó a cabo con el fin de que la Corporación en una sesión de cabildo abierto escogiera a 5 de los 21 representantes, que se sumarian a la Junta Directiva. Cabe destacar que dentro de aquel proceso se necesitó un quórum mínimo de participación del 75% de sus miembros, con el fin de que los representantes escogidos contaran con el consentimiento de gran parte de los corporativos.

Una vez conformada la Comisión se compuso por diferentes organizaciones provenientes del mundo: social, gremial y comunitario. Además de integrar a profesionales, magisterios, sindicatos, iglesias, cooperativas y representantes del sector empresarial privado.
Las diferentes organizaciones que formaron parte de la Comisión se distribuyeron de la siguiente forma:

- 3 representantes provenientes de los Patronatos Comunitarios[6] repartidos bajo el criterio: 1 por zona de los 44 existentes en el municipio.
- 4 representantes de los Colegios de: Médicos, Enfermeras, Peritos y Abogados.
- 3 representantes procedentes de los gremios de Maestros, donde se encontraban: el Primer colegio profesional magisterial, el Colegio profesional superación magisterial de Honduras y el Colegio de profesores de educación media de Honduras.
- 4 representantes de los sindicatos de trabajadores, los cuales fueron: el Sindicato de trabajadores de la medicina y similares de Honduras, el Sindicato de trabajadores de correos de Honduras, el Sindicato de trabajadores del Instituto Nacional Agrario y el Sindicato de trabajadores de telecomunicaciones de Honduras.
- 3 representantes provenientes de las Organizaciones Sociales: Rotario, Leones y Vicentinas
- 2 representantes de las Iglesias Cristianas, donde se encontraban la Pastoral de la iglesia católica y la Asociación de Pastores de la iglesia evangélica.
- 1 representante de las Cooperativas
- 1 representante de la Cámara de Comercio.

Los procedimientos de los que se hizo cargo nacían desde las denuncias recepcionadas en su oficina y conforme al análisis que realizaba la Junta directiva donde evaluaba si era procedente cursar (o no) la investigación pertinente. En los casos en que el hecho fuera grave, la Junta lo sometía al escrutinio de la Asamblea. En la eventualidad en que ameritaba investigar el hecho, era el equipo técnico de la Comisión quien se hacía cargo de redactar un informe sobre este. Posteriormente la Junta en conjunto con la revisión del informe, dictaminaba y lo remitía a la instancia pertinente. Emitida la respuesta a la Junta, esta decidía si le era satisfactoria; en caso contrario, persistía en el trámite llevando el caso a otras instancias, como a la fiscalía y al Comisionado Nacional de Derechos Humanos[7]

Su marco de acción no tan solo fue “a petición de parte” sino también “de oficio” puesto que se encargó de monitorear el quehacer de la municipalidad, instituciones y organizaciones que manejaran fondos públicos. Frente a irregularidades observadas la Junta determinaba

[6] forma jurídica de asociación en que las comunidades asentadas en un espacio físico determinado se organizan para la búsqueda del bien común, la autogestión de sus necesidades, o la defensa de sus intereses.

[7] Institución constitucional y nacional creada por el Decreto No. 2-95 del Congreso Nacional, mediante la reforma del artículo 59 de la Constitución de la República de 1982. Esta busca garantizar el respeto y promoción de la dignidad humana de todas y todos los habitantes y migrantes, asegurándoles la efectividad progresiva y protección adecuada de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Su acción se basa en la recepción de denuncias, donde está facultado para realizar investigaciones, inspecciones, verificaciones, para esclarecerlas.

realizar una auditoria social. Proceso que era encargado al equipo técnico, donde se dedicaba de lleno a la auditoria de la instancia investigada. En sus operaciones se encontraban: verificación de cuentas contables, cumplimiento de las funciones de un departamento, pago efectivo impuestos, entre otras. Finalmente redactaba un informe con el estado del caso, dirigido a la Junta y esta a su vez evacuaba el dictamen a la instancia que era auditaba. Quien se encargaba de velar por el cumplimiento de las observaciones del informe, era justamente el equipo técnico; donde en la eventualidad que existiesen deficiencias mayores en el caso, se resolvía citar a los afectados en conjunto con el Comisionado buscando llegar a acuerdos que dieran una solución satisfactoria.

Sus labores se relacionaban además con la rendición de cuentas que voluntariamente realizaban la Municipalidad, institución u organización con manejo de recursos públicos. Aquellos en caso de concurrir al proceso voluntario, presentaban informes de carácter oficial, a la Comisión. Su equipo técnico lo revisaba y emitía los comentarios respectivos a la Junta quien era la encargada de realizar las observaciones del caso si procediera, en los casos donde no había el informe era archivado. En caso contrario se daba pie al procedimiento de auditoria social ya descrito.

3.2.4 Financiamiento

Para el montaje y funcionamiento del primer año del Proyecto, hubo tres fuentes de financiamiento: la Municipalidad quien cubrió un 16,2% de los gastos de la primera etapa, el Conadeh quien aporto con el 44% y dos organismos internacionales quienes proporcionaron un 39.8% de estos.

Los costos de la iniciativa fueron por concepto de:

- Gastos Administrativos
- Mobiliario y equipo
- Capacitación
- Comunicación y difusión

Cabe mencionar que los organismos a los que se hace mención son la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD/ASDI) quienes dentro del periodo 1999 – 2002 desarrollaron el Programa de Gobernabilidad en el Estado de Honduras. Estos buscaron apoyar: las reformas del sistema electoral, el fortalecimiento de las bases para el dialogo y acuerdos políticos inter-

partidarios y de los procesos de descentralización a nivel municipal del país centroamericano. Fue justamente en el contexto de descentralización local, que se asignaron los recursos y la asistencia en servicio para las asesorías técnicas que recibieron la Corporación Municipal, la Comisión y su Equipo Técnico. Asesorías que iban dirigidas a la: preparación del marco normativo, difusión e implementación del proceso. Además de los métodos a utilizar, instrumentos de aplicación y planificación estratégica de este.

3.2.5 Tabla N° 4 Resumen de la iniciativa "Comisión Ciudadana de Trasparencia":

Promotor de la Iniciativa	Actores Involucrados	Recursos Tecnológicos	Fuentes de Financiamiento	Objetivo Final
Autoridades del Municipio y Ciudadanía	Patronatos Comunitarios Colegios Profesionales Gremios de Maestros Sindicato de Trabajadores Organizaciones Sociales Iglesias Cristianas Cooperativas Cámara de Comercio		Municipalidad CONADEH PNUD/ASDI	"Disminuir significativamente en los actos de corrupción y vigilar de forma participativa la correcta utilización de los recursos públicos manejados tanto por el Municipio, como por las organizaciones a la cuales se les eran asignados".

Fuente: Elaboración propia en base a datos recogidos de la publicación "Voz, Ojos y Oídos Auditoría Social en América Latina"

3.3 Caso 3: Análisis del Sistema de Información Comunitaria en Atención Primaria de Salud dentro del Municipio Arismendi de la República Bolivariana de Venezuela

Arismendi es un municipio que se encuentra ubicado en el estado de Sucre de la República Bolivariana de Venezuela. Se emplaza en la zona norte de la denominada Península de Paria del país sudamericano. El municipio cuenta con población aproximada de 54.932 habitantes, según cifras del Censo del 2011.

3.3.1 Antecedentes

En el municipio de Arismendi conviven una gran cantidad de comunidades rurales, y el organismo a cargo del proyecto tuvo su marco de acción en 15 de estas. Donde se encontraban los pueblos de: Chaguarama de Sotillo, Chacaracual, Agua Dulce, Caraquita, Churupal, Medina, Caratal, Monacal, Paraíso, Guayaberos, Guarapiche, Nivaldo, Cocolí, Chaguarama de Loero y Puipuy. El organismo al cual se hace referencia es la Fundación Proyecto Paria.

Esta organización sin fines de lucro desde 1998 año en que constituyo como fundación, se dedica a fomentar el desarrollo de las comunidades emplazadas en los sectores rurales de la Península de Paria. En sus inicios busco promover el turismo local, y ya en los últimos años sus acciones han estado concentradas en el incentivo a la asociación y formas de organización dentro de la población campesina. Además de la creación de programas para el fortalecimiento de sectores como el educacional y de la salud.

Al alero del programa de atención primaria de la salud que realizo la Fundación, identifico que en las comunidades las tasa de analfabetismo alcanzaban un 16%, un 29% de los hogares no contaban con agua potable y el 68% de estos no tenían servicio de alcantarillado. A su vez según la información que les proporcionaron los servicios de atención primaria del municipio, estas localidades registraban una alta incidencia de enfermedades como: diarrea, infecciones respiratorias agudas, malaria y dengue. Donde este último provocaba una alta tasa de muertes, puesto que el 10% de los decesos registrados en Venezuela por la picadura de este mosquito, ocurrían dentro del municipio de Arismendi.

Lo anterior fundamentalmente producto de las limitaciones que presentaron las comunidades, para acceder de forma oportuna a los servicios médicos y hospitalarios de sectores con mayor grado de urbanización. Estas limitaciones tenían relación con la lejanía de las localidades, escases de una red vial y la falta de servicios de transportes adecuados, para su movilización a los centros. A esto se sumaba la falta de prevención y cuidado en sus hogares, tanto en la higiene como en sus tratamientos médicos; lo que se relacionaba con

las carencias que presentaban sus viviendas y la poca información entregada por el personal médico que los asistía.

Para dar respuesta a estas problemáticas, la Fundación dentro del programa aplico un sistema participativo de información y "monitoreo epidemiológico"bien [8] el cual busco la concientización de los habitantes de la comunidades, sobre los comportamientos que constituirían factores de riesgo y la organización de los pobladores, en pos de que fueron participes de los procesos de: recolección, procesamiento y análisis de la información. Los que también asumieron un rol de "intermediario" entre los proveedores de la salud y los hogares de las comunidades rurales.

3.3.2 Implementación

Con la tarea de entregar a las comunidades un medio efectivo de información epidemiológica, la Fundación dispuso de un Sistema de Información Comunitaria en Atención Primaria de Salud, desde ahora SICAPS.

El Sicaps es una tecnología simplificada utilizada para recolectar, procesar y retroalimentar de forma participativa la información de carácter demográfica, epidemiológica y socioeconómica, de una localidad determinada. Fue desarrollado en 1997 por el Centro de Investigaciones Multidisciplinarias para el Desarrollo (CIMDER), entidad colombiana que desde 1973 lleva a cabo la investigación y cooperación técnica en el área de la salud. Conto con financiamiento de la Unicef para su creación y anterior al convenio que firmó con la Fundación, había puesto en marcha esta tecnología en dos municipios de Colombia, en los cuales fue evaluado positivamente.

El acuerdo consistió en la compra del software y las capacitaciones técnicas que realizo según los requerimientos de la Fundación, fundamentalmente para su aplicación y manejo dentro del programa de salud.

Puesto en marcha el proyecto, fue la organización de los diferentes actores una de las primeras etapas. La totalidad de las comunidades que fueron beneficiadas contaban con

[8] Proceso que se basa en la: recolección de datos, su análisis, interpretación y difusión de la información de un problema de salud público y representa un mecanismo esencial para la planificación, implementación y evaluación de políticas de salud pública.

Comités de Salud[9] los cuales eran conformados por entre 5 y 15 voluntarios, según las características de la comunidad. Además 10 de las 15 comunidades eran atendidas por "Auxiliares de Medicina Simplificada"[10] del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de Venezuela. Aquellos carecían de vacunas e insumos para microscopios y presentaban dificultades para la detección de algunas enfermedades infeccionas y de la malaria.

La Fundación se encargó de proveer al personal técnico para bridar apoyo tanto a los Comités, como a los Auxiliares. Conocidos como Promotores de la Salud, fueron estudiantes universitarios de las carreras afines y recibieron capacitaciones sobre el manejo del SICAPS y de metodologías para la facilitación de procesos vinculantes y de planificación participativa. Estos Promotores fueron dos, los cuales asumieron sus labores de visitar y reunirse semanalmente con las organizaciones, auxiliares y pobladores en 7 y 8 comunidades respectivamente.

3.3.3 Proceso Técnico

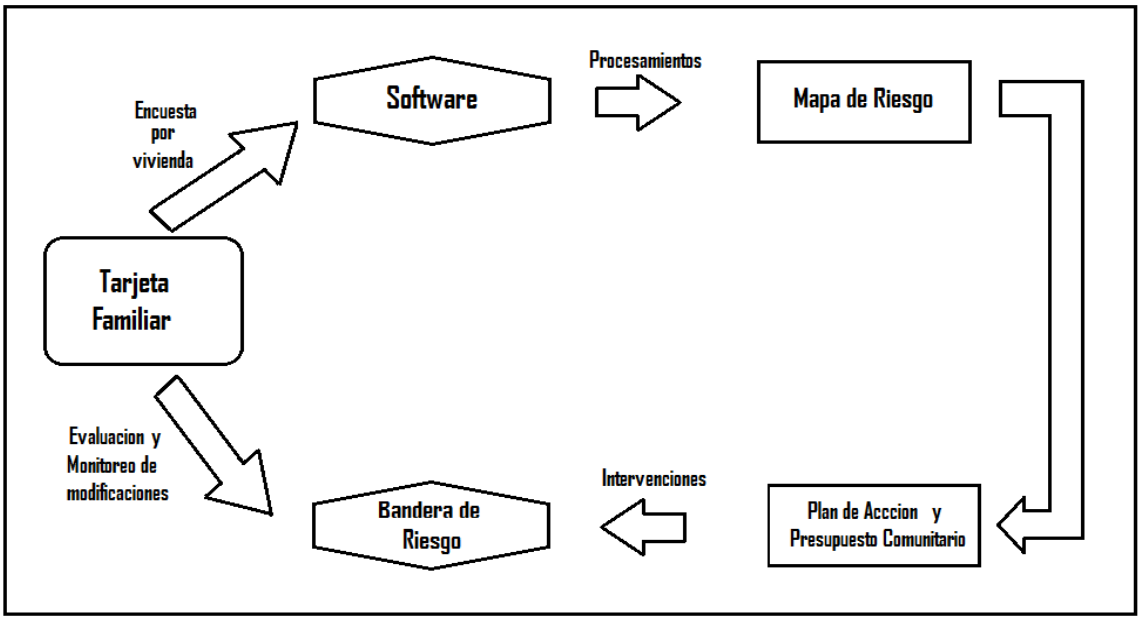
La ejecución del programa consto de varias etapas, las que se relacionaron con las herramientas que proporciono el Sicaps, dentro de estas se encontraban: la tarjeta familiar, el mapa de riesgo, el plan de acción, el proyecto comunitario y la bandera de riesgo.

A continuación de forma esquemática se podrá observar un diagrama que refleja el proceso del programa, y se detallara las características y utilidad de los instrumentos que lo constituyeron.

Figura N° 1 Proceso del sistema

[9] Organización de base comunitaria que cumplía labores de apoyo a las actividades y tareas de los organismos públicos de salud emplazados en el territorio comunal.

[10] Personal no profesional, de la Cartera de Salud del Estado Venezolano. Los que eran capacitados para el diagnóstico y tratamiento de enfermedades frecuentes; a fin de brindar atención en áreas de difícil acceso y en zonas rurales alejadas.



Fuente: Elaboración propia conforme a la información recabada de la experiencia.

La **primera etapa** del proceso fue el registro de la información requerida, se realizó cada seis meses por los Comités de salud. Organizaciones que recibieron la formación de los Promotores de la salud, la que se desarrolló en 12 horas lectivas, repartidas y realizadas dentro de las reuniones semanales que se fijaron inicialmente. La información solicitada fue apuntada en la:

Tabla N° 5: Tarjeta Familiar

Instrumento	Características	Aplicación
Tarjeta Familiar	Herramienta donde se Registro la información epidemiológica, demográfica y socioeconómica de cada vivienda.	Bajo la recolección realizada por los Comités, la información registrada en este instrumento fueron: 1. Su ubicación; 2. Características de sus habitantes 3. Características de las viviendas con énfasis en factores epidemiológicos 4. Estado de los habitantes menores de 15 años en cuanto a crecimiento, desarrollo, salud oral y vacunación; 5. Hábitos de planificación familiar en los hogares; 6. Situación de mujeres en edad fértil, hombres entre 40 y 60 años, mujeres en gestación y parto, y adultos mayores de 60 años con relación a vacunaciones y exámenes médicos; 7. Morbilidad en el hogar;

		8. Aspectos familiares que constituyen problemas sociales 9. Mortalidad familiar.

Fuente: Elaboración propia en base a datos recogidos de la publicación “Voz, Ojos y Oídos Auditoría Social en América Latina”

Ya recogida la información, se dispuso a traspasarla al software Sicaps. Los encargados de esta labor fueron los técnicos de la Fundación y una vez terminado esto, las tarjetas eras devueltas a las comunidades con el fin de que las colocaran en puntos visibles de los locales ambulatorios de salud. Posteriormente la información fue revisada por el Promotor, quien se encargó de confeccionar una presentación gráfica y esquematizada con los resultados arrogados por esta. Presentación que fue revisada y discutida en reuniones comunitarias.

En una tercera etapa se realizó una clasificación de las viviendas de cada comunidad, según los resultados que arrojó la Tarjeta. Este procedimiento conto con el:

Tabla N° 6: Mapa de riesgo

Instrumento	Características	Aplicación
Mapa de Riesgo	Croquis que fue montado en una lámina grande de material rígido donde se clasifico el riesgo de salud de las viviendas de las comunidades.	El promotor junto al Comité y la Auxiliar montaron el mapa, donde colocaron alfileres de diferentes colores sobre cada vivienda. Cada color identifico los riesgos de salud que presentaban las viviendas, y fue en función de un código de colores preestablecido.

Fuente: Elaboración propia en base a datos recogidos de la publicación “Voz, Ojos y Oídos Auditoría Social en América Latina”

Posteriormente el Comité y la Auxiliar de cada comunidad revisaron y evaluaron el mapa, para la confección de un Plan de Acción y un Proyecto Comunitario con el apoyo del Promotor, bajo la utilización de una metodología de pedagogía participativa.

El Plan de Acción consistió en especificar los factores de riesgos de la comunidad, visualizando metas para disminuirla. Conjunto con un plan de trabajo donde se encontró acciones como: cursos a la comunidad sobre el tratamiento del agua, campaña de concientización sobre la disposición de basura y excretas, campaña de desparasitación y operativo de citologías.

El Proyecto Comunitario se basó en una propuesta de inversión la cual se asignó para responder a los problemas sanitarios que presentaron mayoritariamente las comunidades rurales. Los últimos proyectos desarrollados incluyeron la construcción de un acueducto, asfaltado de las avenidas principales, canalización de aguas servidas y un sistema de recolección de desechos sólidos.

La última etapa consistió con la constatación de la evolución que tuvieron los factores de riesgo dentro de un periodo de 6 meses. Esto fue realizado conforme a la:

Tabla N° 7: Bandera de riesgo

Instrumento	Características	Aplicación
Bandera de Riesgo	Cartilla que ilustra con colores la evolución de los factores de riesgo en la comunidad dentro de un período determinado. Fue elaborada una vez realizada la segunda ronda de recolección de información.	Fue elaborada tras el montaje del segundo Mapa de Riesgo, la cual permitió a los Comités de Salud: dar cuenta de los efectos de sus intervenciones, evaluar su desempeño y desarrollar Planes de Acción y Proyectos Comunitarios para el siguiente período

Fuente: Elaboración propia en base a datos recogidos de la publicación “Voz, Ojos y Oídos Auditoría Social en América Latina”

3.3.4 Financiamiento

Los fondos para financiar el Sistema de Información Comunitaria, provinieron de los recursos que la Fundación Proyecto Paria asigno al Programa de Salud, del cual era parte la iniciativa.

Por lo cual dicha organización cubrió la totalidad de los costos, tanto los asociados a la cooperación técnica firmada con el CIMDER, los que fueron desglosados en:

- Transporte aéreo y terrestre de los consultores
- Honorarios de los consultores

- Licencia del software y sus manuales

Como los que nacieron de la implementación del Programa, en los que encontró:

- Sueldos de los 2 Promotores de Salud y el chofer que los movilizo
- Mantenimiento del vehículo de transporte y su gasolina
- Honorarios de los transcriptores de datos al SICAPS
- Arriendo y servicios de oficina
- Mantenimiento de los equipos computacionales
- Mantenimiento del software
- Materiales de oficina.

3.3.5 Tabla N° 8: Resumen de la iniciativa

Promotor de la Iniciativa	Actores Involucrados	Recursos Tecnológicos	Fuentes de Financiamiento	Objetivo Final
Fundación Proyecto Paria	- Comités de Salud - Auxiliares de Medicina Simplificada - Promotores de Salud - Pobladores de las comunidades.	Sistema de Información Comunitaria en Atención Primaria de Salud (SICAPS)	Fundación Proyecto Paria	“”Disminuir las tasas de enfermedades recurrentes dentro de las comunidades rurales, por medio de la organización y participación activa de sus pobladores”

Fuente: Elaboración propia en base a datos recogidos de la publicación “Voz, Ojos y Oídos Auditoría Social en América Latina”

3.4 Caso 4: Análisis del Consejo Comunitario de las Políticas de Tierra y Vivienda en el Municipio de Quilmes de la República de Argentina

El Municipio de Quilmes forma parte de los 135 que constituyen la provincia de Buenos Aires, capital del vecino país de Argentina. Cuenta con una población que bordea los 583.000 habitantes. Dentro de aquel municipio fue creado el Consejo Comunitario de Políticas de Tierra y Vivienda, institución creada en 1998 para la planificación y el control de

la gestión participativa frente a las políticas de tierra y vivienda dentro de la provincia de Buenos Aires.

3.4.1 Antecedentes

El suceso que marca el origen del Consejo, ocurrió en el mes de septiembre de 1995. Donde una cifra superior a 350 familias tomaron la ocupación de un terreno de 12 hectáreas y que estuvo deshabitado por más de cuatro décadas. Hecho que dejo en evidencia la desregulación jurídica en la que se encontraban los asentamientos existentes desde 1980 y lo imperativo que significaba contar con "otro tipo" de políticas de vivienda para responder de forma efectiva al déficit habitacional que existía en el Municipio. Esto último, fue puesto en la palestra por el informe que el Consejo de Asentamientos de Quilmes realizo en ese año. Documento que manifestó la existencia de 13.500 familias que no poseían el título de dominio de las tierras que habitaban, y de aquellas: una cifra mayor al 63% no contaban con obras de edificación, ni con servicios básicos (electricidad y agua potable).

Al alero de una serie de políticas, presentadas por el gobierno municipal y provincial, para buscar solucionar la problemática habitacional nace la Subsecretaría de Tierras y Urbanismo, es decretada la Emergencia Habitacional[11] y ponen en funcionamiento procesos de "autoconstrucción de viviendas"[12], iniciativas que se sucedieron los últimos 3 años desde el acontecimiento.

Ya en el último trimestre de 1998 las autoridades del municipio presentaron el proyecto Tasa de Fomento, el cual postulaba la creación de un fondo con las contribuciones voluntarias que aportarían mensualmente los habitantes de los asentamientos y villas de emergencias. Estas irían dirigidas a la realizacion de obras de urbanización y construcción en los sectores que más lo necesitaban. Proyecto que no prospero, puesto que solo se basaba en el aporte

[11] Situación imprevista, donde hay un cambio de estado en la relación de un sujeto con respecto al derecho a la vivienda, en el que se precisa la rápida intervención del estado para evitar la afectación de otros bienes jurídicos.

[12] Proceso que consistía en una metodología de trabajo donde los pobladores emprendían la construcción de sus viviendas siendo asesorados y acompañados por un equipo de profesionales del área de la construcción, asignados por el organismo gubernamental competente.

individual de los habitantes sin modificar el presupuesto del municipio lo que genero el rechazo de los vecinos que consideraron su forma de financiamiento como regresivo.

El hecho anterior represento una oportunidad para las organizaciones comunitarias de la zona, las cuales frente al interés gubernamental que existía bajo el contexto de la iniciativa rechazada, apelaron a desarrollar una política habitacional propia. Esta se basó en la creación de un Fondo de Tierra a cargo de un órgano que no dependería del municipio, a diferencia del proyecto Tasa de Fomento. El Fondo se constituiría por el 40% de la recaudación del pago de Derechos de Construcción y de la venta de los inmuebles municipales.

El órgano a cargo de la iniciativa fue el denominado Consejo Comunitario de Políticas de Tierra y Vivienda que se conformaría por diferentes actores de la comunidad, municipio y gobierno. Fue creado con el fin de llevar a cabo tareas de auditoria social en materias de políticas de tierra y vivienda dentro del municipio, y bajo la aprobación del Consejo de Deliberantes[13] de la ordenanza n° 8289 de noviembre de 1998, se dio pie a su funcionamiento.

3.4.2 Marco Normativo

La Ordenanza Municipal N° 8289 del año 1998 fijo el funcionamiento, funciones, facultades y la conformación del Consejo**.**

En su composición se dieron paso 14 representantes “con cargo honorifico” y renovable cada 3 años, los cuales tuvieron la siguiente distribución:

- 4 representantes provenientes de las organizaciones comunitarias de tierra y vivienda del distrito provincial
- 2 representantes escogidos por la Casa de Tierras que depende de la Secretaría Tierras y Urbanismo de la provincia
- 2 representantes designado por la autoridad del poder ejecutivo de la Municipalidad
- 2 representantes del Consejo de Deliberantes de la Municipalidad
- 1 representante de la Universidad Nacional de Quilmes

[13] Órgano que constituye el poder legislativo de los municipios de la República Argentina, el cual se compone por un cuerpo de concejales. Su función radica en la elaboración de las ordenanzas que rigen las actividades realizadas dentro de un municipio y que no son alcanzadas por la legislación provincial o nacional.

- 1 representante de la Vicaria pastoral social del Obispado de Quilmes

Y por último dos representantes de “entidades intermedias”, que contaran con personalidad jurídica, que tuvieran relación con temáticas de hábitat y que fuesen reconocidas tanto por el Municipio como por las Organizaciones Comunitarias de Tierra y Vivienda; estas fueron:

- 1 representante de la Asociación Civil Gestión Urbana
- 1 representante de la Asociación Civil “Don Jaime de Nevares”.

Este Órgano bajo lo estipulado en la ordenanza, sesionaba cada 15 días. Y busco dar respuesta a cerca de 48.000 personas a su vez constituidas en 8000 familias de 6 integrantes. El ingreso promedio de aquellos grupos familiares no superaba los 40 de la divisa norteamericana (calculados de los 120 pesos argentinos frente al régimen cambiario de la época) y mayoritariamente provenían de sectores rurales.

3.4.3 Implementación del programa

Una vez decretado el consejo su conformación consto de varias medidas, donde la primera fue extender la invitación a participar a todas las organizaciones de carácter no gubernamental (desde ahora ONG) y de bases, que desempeñaban sus labores dentro de la zona. Aquello se hizo por medio de la difusión de la información de la iniciativa, en el barrio y la confección de un listado de aquellas que estaban dispuestas a formar parte de esta.

Ya realizado el sondeo, las ONG residentes en la localidad, el Obispado y un representante proveniente de la Universidad Nacional de Quilmes se encargaron de evaluar a las organizaciones de la sociedad civil que previamente manifestaron sus ganas de ser parte de los 14 miembros del Consejo; proceso que tuvo como fin dilucidar el nivel de capacidades técnicas con las que contaban cada una, para poder asumir posteriormente las responsabilidades que se les asignarían en el órgano colegiado.
Dispuesta la conformación del Consejo Comunitario, se constituyeron comisiones internas con el fin de monitorear las actividades gubernamentales en materias específicas, tales como: auditar aquellas labores realizadas por las agencias de urbanización, confeccionar un registro sobre el estado de emergencia habitacional y generar y sentar vínculos con los medios de comunicación, apelando a la difusión del proceso. Dentro del proceso de monitoreo el Consejo utilizo mecanismos que fueron desde la confección de informes de

avance respecto a las políticas sobre “tierra y vivienda” llevadas a cabo por el municipio, hasta recomendaciones y planificación de proyectos y políticas frente a esta misma materia. En esto último se destaca que aquellas recomendaciones bajo el estatus del órgano comunitario, tendrían que ser evaluadas en un plazo que no superara los 30 días desde su presentación a las autoridades, donde si aquello no ocurría estas quedaría aprobadas de forma automática. Sumado a que su rechazo tenía que basarse en fundamentos entregados por la Secretaria de Obras y Servicios Públicos de la provincia o la Contaduría Municipal (unidad a cargo de administrar la contabilidad general del municipio).

Sus actividades estuvieron dirigidas al monitoreo y evaluación de las labores llevadas a cabo por los funcionarios públicos, que formaban parte de las instituciones involucradas en el proceso. Aquellas iban desde:

- La fiscalización tanto de las normas y documentos legales, como también de las transferencias monetarias de la municipalidad al denominado Fondo de Tierra.
- El monitoreo de las labores que realizaban las áreas técnicas de las agencias municipales como la de: Infraestructura, Acción Social y Secretaría de Tierra y Vivienda y Obras Públicas. Buscando que aquellas efectivamente prestaran su colaboración en pos del “saneamiento” y urbanización de los predios de la zona.
- La confección de un “banco de datos” donde corroborarían los datos catastrales entregados por la municipalidad; sobre las tierras que presentaran deudas insostenibles o que tuvieran tramites de embrago en curso. Con el fin de identificar las zonas que potencialmente podrían ser destinadas a la construcción de viviendas sociales, debido a la situación descrita.
- La creación de un Registro de Emergencia Habitacional, donde se encontraría contenida la información sobre los vecinos que carecían de los medios propios para acceder a un lote de tierra o vivienda y los cuales serían potenciales beneficiarios de las parcelas entregadas por el proyecto.

3.4.4 Financiamiento

Este órgano comunitario al poseer un grado de dependencia con la municipalidad, tuvo un régimen de financiamiento eminentemente gubernamental donde los fondos percibidos para su funcionamiento se basaban en: transferencias realizadas por el gobierno central de la República de Argentina, de las partidas dispuestas en el presupuesto de la Municipalidad de Quilmes y además del 30% de los ingresos que recibo este municipio por conceptos de ventas de inmuebles. Aquellos fondos se destinaron fundamentalmente a la compra de los

materiales de construcción y terrenos. Cabe destacar que sus miembros al ser honoríficos no recibieron remuneración y que no presentaron gastos de carácter administrativo, puesto que la oficina del Consejo se encontraba en las dependencias del Municipio.

3.4.5 Tabla N° 3 Resumen de la iniciativa "Consejo Comunitario":

Promotor de la Iniciativa	Actores Involucrados	Recursos Tecnológicos	Fuentes de Financiamiento	Objetivo Final
Autoridades del Municipio y Organizaciones Comunitarias locales	Consejo Comunitario Alcalde del Municipio		Municipio Gobierno Provincial	"Generar espacio de participación en pos de revertir el déficit habitacional que aqueja al municipio de Quilmes".

Fuente: Elaboración propia en base a datos recogidos de la publicación "Voz, Ojos y Oídos Auditoría Social en América Latina"

3.5 Convergencias y divergencias de los Casos de Estudio

De las experiencias recabadas existen diversos puntos en los cuales coinciden, producto de las características evidenciadas, y otros aspectos en los cuales tienen variadas diferencias.

3.5.1 Convergencias

Marcos Jurídicos e Institucionales: aspecto fundamental para la viabilidad y sostenibilidad de las iniciativas. Las cuatro comparten la consideración en normas jurídicas u órganos que les dan sustento y que si se encontraron contenidos en la legislación respectiva, en un mayor o menor grado. Frente al Consejo Comunitario de Políticas de Tierra y Vivienda en Argentina se pudo observar que cuenta con un robusto marco legal, producto de la Ordenanza Municipal que le dio vida, fijo sus prerrogativas y funciones. Bajo una situación similar se encontró el caso de la Comisión Ciudadana de Transparencia en Honduras, puesto que actualmente se funda en lo estipulado en el artículo N° 59 la Ley Orgánica de

Municipalidades, donde consagra a las Comisiones de Transparencia Municipal como órganos de participación ciudadana para la vigilancia del quehacer municipal.

En menor escala fue lo sucedido tanto en la Contraloría Social de el Salvador y el Sistema de Información Comunitaria en Venezuela, ya que no se consideraba de forma directa su figura en legislaciones locales o nacionales. Sin embargo para su iniciativa fue preponderante la existencia y funcionamiento de órganos que sustentaron su desarrollo en las zonas donde tuvieron su acción. Tal fue el caso del Comité de Desarrollo Social en el municipio del Salvador, el cual estaba compuesto por autoridades del municipio y representantes de organizaciones sociales, y que le dio el impulso institucional a la conformación del Organismo de participación. En menor medida, pero manteniendo la lógica, fue el aporte de los Comités de Salud para la ejecución del Programa de Salud de la Fundación Proyecto Paria en Venezuela. Donde funcionaron como un nexo entre los centros asistenciales de salud primaria y los Promotores de Salud.

Cabe destacar que la figura de los comités actualmente está consagrada en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, bajo el cambio de la Constitución Política que vio Venezuela en 1999, un año después de la experiencia desarrollada por la Fundación. Al alero de esta ley, el Comité forma parte de los 11 que componen la unidad ejecutiva de los Consejos Comunales. Y apela a la "participación colectiva de la población en el desarrollo íntegro de las actividades de salud realizadas por los organismo del sistema público de Salud, de aquel país.

Fuentes de Financiamiento: otro factor en el cual convergen son en el origen del financiamiento de sus iniciativas. Ya que las fuentes provinieron de instituciones y organismos públicos, de organizaciones sin fines de lucro o de organismos internacionales con un marco de acción e intervención pública. Lo anterior es propio de la naturaleza que motiva la iniciativa de alguna forma de Auditoria Social y se ve reflejado en su efectividad a la hora del cumplimiento de los objetivos de cada experiencia. Sea con sustento económico de la Municipalidad de Quilmes en el caso del Consejo Comunitario argentino, con un régimen compartido entre la Municipalidad de Santa Rosa de Copan, el Conadeh y el programa del PNUD/ ASDI, para costear la Comisión Ciudadana hondureña, o directamente de organizaciones sin fines lucro como lo sucedido con: la Fundación Asociación Creativa en la experiencia de Contraloría Social salvadoreña y la Fundación Proyecto Paria del Sistema de Información Comunitaria venezolano.

En sus causas: en las cuatro experiencias recogidas existio una problemática “puntual” a la cual buscaron hacerle frente, cada una de ellas bajo las características propias de su contexto social, político e institucional. Como se pudo observar con:

- La Comisión de Contraloría Social salvadoreña conformada para velar por la correcta ejecución del proyecto de construcción buscando la conectividad vial de aquellos poblados con el centro,
- El Consejo Comunitario argentino para responder de forma efectiva al déficit habitacional,
- La Comisión de Transparencia hondureña, en pos de disminuir los casos de corrupción dentro del municipio, y
- Sistema de Información Comunitaria venezolano, buscando disminuir las tasas de enfermedades “prevenibles” dentro de las comunidades rurales.

Hechos que dio el punta pie inicial y que significaron una apertura de los procesos de la gestión pública local, sea con la formalización de órganos colegiados, para tales fines (como en el caso argentino y hondureño) o ejemplos para futuras experiencias (como lo ocurrido en el caso salvadoreño y venezolano).

En la necesidad de formación: todos los casos contaron con al menos una sesión de capacitaciones a pobladores y miembros de los diferentes organismos creados para los objetivos respectivos. Aquello reflejo que independiente a la permanecía del mecanismo (Comisión, Consejo, Contraloría, etc.) para realizar algún proceso de Auditoria Social, el conocimiento en las diferentes áreas tratadas quedara en gran medida dentro de las comunidades a las que se buscó beneficiar.

3.5.2 Divergencias

En la Cohesión dentro de la Sociedad Civil: Fue diferente el grado de organización dentro de la población en cada caso. El grado de organización preexistente mostro la sustentabilidad de los proyectos, tales fueron los casos de la Comisión de Transparencia de Honduras donde sus miembros se constituyeron mayoritariamente de organizaciones civiles y gremios de profesionales, y el Consejo Comunitario de tierras en Argentina donde fue

conformado en su por organizaciones comunitarias que basaban sus labores en la materia y asociaciones civiles proveniente de las entidades intermedias.

Diferente fue la situación de la experiencia salvadoreña donde existió un menor grado de organización en la población del Municipio de San Antonio del Monte, puesto que si bien existían formas de organización en las comunidades (de donde el Comité escogió a los líderes que la conformarían), carecían de formalidad y especificidad, como si lo había en los casos descritos anteriormente.

La experiencia dentro de las comunidades de la Península de Paria, específicamente en el Municipio de Zamora de Venezuela, evidencio no tan solo las condiciones precarias en las cuales vivían las comunidades rurales, sino que además la carente organización de sus pobladores previa a la implementación del proyecto y de las asambleas que consideraba la cuarta etapa del Sistema dentro de la creación de un Proyecto Comunitario.

En el Nivel Técnico de la implementación: la naturaleza de cada iniciativa determino el grado de conocimiento técnico necesario para su implementación. Esto es independiente a que todas contaron con una etapa de formación, ya que producto del tema a abordar se configuro una mayor o menor complejidad en su desarrollo. El caso venezolano represento el ejemplo para el caso de mayor complejidad, puesto que en el Programa de Salud fue considerado un software como el SICAPS para cumplir con su objetivo, lo que requirió de variadas capacitaciones y dotarlo de personal técnico como fue el caso con los “transcriptores de datos”. Frente a la Comisión de Contraloría Social salvadoreña hubo un menor grado de conocimiento técnico, ya que, independiente a las capacitaciones realizadas a los pobladores sobre las Ley de Adquisiciones y Contrataciones de El Salvador, la naturaleza de la vigilancia y fiscalización estuvo enfocada solo a la recepción de materiales, revisión de licitaciones y cumplimiento del único proyecto de construcción vial.

En menor medida fue lo sucedió en la implementación del Consejo Comunitario de Tierras, puesto que en su conformación se consideró a organizaciones con previo conocimiento en la materia, similar situación por la que paso la Comisión de Transparencia hondureña, ambas bajo la dinámica de constituirse como órganos colegiados.

3.5.3 Tabla N°8 Convergencias y Divergencias de los Casos de Estudio

	Marcos Jurídicos e Institucionales	Fuentes de Financiamiento	causas	formación
Convergencias	Hubo normas jurídicas que establecieron el funcionamiento de los órganos, como en los casos 2 y 4. Y organismos de participación comunitaria a nivel de municipio contenidos en las legislaciones, de los casos 1 y 3.	Existió financiamiento de instituciones con un marco de acción e intervención pública, como: - Organismos públicos - Organizaciones sin fines de lucro - Organismos internacionales.	Se encontró en los 4 casos una problemática "puntual" a la cual buscaron responder; bajo las características propias de su contexto social, político e institucional.	En cada uno de ellos, se consideraron capacitaciones a la comunidad y a las organizaciones, en pos de asumir la tarea que los convocaba.
Divergencias	**Cohesión en la Sociedad Civil**		**Nivel Técnico de implementación**	
	Existieron diferentes grados de organización en la población local. Desde el alto nivel que pudo observarse en el caso 2 con la constitución de sus miembros en base a organizaciones civiles y gremios de profesionales, y en el 4 por medio de las organizaciones comunitarias preexistentes. Hasta la carencia de formas de organización civil con carácter institucional en las zonas rurales del caso 1 y 3.		En los casos hubo diversos niveles de complejidad en la implementación de sus iniciativas, producto de: la materia a abordar, los requerimientos técnicos y la conformación de sus órganos de participación comunitaria. Aquello determino las diferencias existentes en sus procesos de formación para la posterior implementación.	

Fuente: Elaboración propia en base a la comparación de la experiencias constatadas en el Estudio de Caso

3.5.4 Análisis Global

"Buenas leyes, instituciones abiertas y servidores públicos proactivos harán muy poco si la sociedad civil misma, no puede aprovechar estas aperturas" (Ackerman, 2005, pág. 11)

Premisa que bajo los objetivos establecidos en los casos de estudio del presente trabajo de investigación, englobaría el motor de búsqueda de aquellas experiencias recabadas.

Su autor John Ackerman, busco entregar algunas aproximaciones conceptuales en la publicación "Responsabilidad Social en el Sector Publico". En la cual se denomina a la responsabilidad social como: aquel proceso en donde la sociedad asume un rol activo y preponderante, en pos de la "mejora continua" del cumplimiento de las responsabilidades propias del Gobierno de un Estado. Basándose en instrumentos como la rendición de cuentas, serian de escrutinio público las labores de la gestión que los organismos del Estado llevan a cabo, esto, a través de la información y justificación proporcionada por sus funcionarios de los diferentes planes de acción, el comportamiento de estos y sus resultados.

Su fundamento por consiguiente nace del "compromiso cívico" donde los ciudadanos y/o las organizaciones de la sociedad civil asumen la participación en el proceso, de forma directa o indirecta. Este enfoque es un aspecto compartido en gran medida por los casos de estudio, en los cuales se pudo evidenciar que, el primer paso para las experiencias de auditoria social es contar con la voluntad de la "población beneficiada" para asumir la tarea de sancionar la justificación del proceder de los organismos públicos en lo que respecta a sus fines y servicios.

Participación de la comunidad que respondió a la naturaleza de cada caso, donde en función de aquella se pudo observar que fue en el: diseño, ejecución y/o evaluación. Aspecto que tuvo relación con la materia de cada uno, fuese en el seguimiento de obras públicas como en el caso uno, de presupuestos públicos como el segundo, sobre políticas públicas como el número tres o de la evaluación de servicios del último caso. En todos, el grado de colaboración y aporte en menor o mayor medida determino la viabilidad, efectividad y sostenibilidad en el tiempo, de los procesos de auditoria social.

Conforme a los puntos en los cuales coinciden se pudo evidenciar la relevancia que toman los marcos tanto jurídicos como institucionales a la hora de dar pie a una experiencia de auditoria social. Por medio de instrumentos que propendan a la participación ciudadana, publicidad en los procesos de las agencias del Estado, la rendición de cuentas y la vinculación de la ciudadanía en los procedimientos y procesos propios de su gestión. Aquellos marcos representaron el contexto que en diferentes grados se dio en los casos de estudio, que significaron para la comunidad: la búsqueda de la exigibilidad de derechos frente a las causas que representaron el móvil de las iniciativas, y la valoración respecto de la efectividad en la ejecución de programas públicos y entrega de servicios.

Sea por medio de la ordenanza que le da vida al Consejo Comunitario de las Políticas de Tierra y Vivienda del Municipio de Quilmes donde el Consejo de Deliberantes aprobó la iniciativa del monitoreo participativo en las políticas sobre esa materia en el Municipio, o la Comisión Ciudadana de Transparencia del Municipio Santa Rosa de Copan donde la Corporación Municipal decreto su creación y estableció sus facultades. En ambos casos fueron Órganos con el Poder Legislativo Municipal (respectivamente) los que normaron su funcionamiento y carácter permanente. En menor medida fue lo evidenciado en los casos de la Comisión de Contraloría Social de San Antonio del Monte y el Sistema Participativo de Atención Primaria de Salud del Municipio de Arizmendi, donde si bien no fueron consideradas normativas municipales para su funcionamiento, los espacios existentes para la participación de la comunidad aportaron un nexo institucional entre los actores no gubernamentales y las agencias estatales, en la implementación de las iniciativas. Factores que denotan lo preponderante de aquellos marcos normativos e institucionales en el desarrollo de las experiencias en lo global.

En relación con lo anterior, fundamentalmente en los casos del Municipio de Quilmes y de Santa Rosa de Copan: se evidencio que sumado a los factores preponderantes que aportaron a la permanencia e institucionalidad de sus iniciativas, fueron la constitución de organismos de carácter mixto, esto quiere decir instancias vinculantes entre la sociedad civil y agencias de la administración pública (como las municipalidades correspondientes). Se desprendió la relación reciproca que pueden alcanzar estas iniciativas con la gestión que desarrollaron los organismos públicos en sus localidades.

“Conjunto de actividades, acciones y tareas que se realizan para alcanzar los fines del interés público, tanto al interior de la operación de una organización pública, como en el

exterior mediante la interrelación con otras organizaciones gubernamentales" (CEPAL, 2014).

Definición desprendida de la publicación sobre el "Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe" de la CEPAL, en el cual se realiza una revisión actualizada de los procesos de la administración pública y el componente dinámico que representa la gestión pública.

La influencia en la gestión de los Municipios fue disímil, puesto que dependiendo de las características intrínsecas de cada iniciativa se dio en un mayor o menor grado, clasificados de forma incremental se puede observar:

- **Sistema de Participación Ciudadana de la Atención Primaria**: bajo la complejidad de su ejecución nacieron algunas de las observaciones recabadas, como lo fue el hecho que la Tarjeta Familiar considerada para recolectar la información epidemiológica de las comunidades dependiera de los servicios asistenciales de salud, habiendo disparidad en su aplicación. Aquello producto de la baja escolaridad de la población a la cual iba dirigida y su mínima relación con las autoridades del Municipio. Sin embargo, sus alcances donde se encontró el Proyecto Comunitario en las etapas de su sistema significo una instancia en la cual se pudieran evidenciar las carencias sufridas por estos, en materia de salud. Y además lo consignado por la Fundación Proyecto Paria frente a las intenciones que tuvo el Instituto Nacional de Estadísticas Venezolano en adecuar la metodología de la iniciativa a poblaciones con menos de 1000 habitantes, puesto que para tales casos no contaba con mecanismos de recolección estadista para estas.
- **Comisión de Contraloría Social**: focalizo sus esfuerzos en la etapa de ejecución del proyecto de construcción vial, en el cual se constató que aquel mecanismo de monitoreo ciudadano se buscaría replicar a proyectos de obras públicas. Sumado al aumento de los miembros activos que se consignó en el Comité de Desarrollo Local órgano de participación comunitaria y de carácter municipal. Lo anterior sentó un precedente a la apertura del Municipio al menos en la materia abordada por la iniciativa.
- **Comisión Ciudadana de Transparencia para la Gestión Pública:** remitida a la gestión de la administración municipal en su desarrollo se evidenciaron casos de irregularidades como el uso indebido de subsidios en dos de los patronatos

emplazados en su territorio, los cuales fueron sancionados y acordada su restitución. Sumado a otros casos documentados, en la experiencia se evidencio una reducción en la “percepción de corrupción” de la ciudadanía de un 10% entre agosto del 2000 donde fue de un 18% y octubre del año 2001 de un 8%. Se constató que la experiencia estaba siendo analizada por el CONADEH y Consejo Nacional Anti-corrupción para replicar su modelo a nivel nacional en Honduras.

- **Consejo Comunitario de las Políticas de Tierra y Vivienda:** el órgano creado en el Municipio de Quilmes para monitorear las políticas sobre materia de tierras y viviendas conto con un amplio espectro de representación social en sus miembros. A la luz de los resultados evidenciados busco fundamentalmente orientar las demandas sociales a los organismos gubernamentales pertinentes. Con la creación del Fondo de tierras, la Ordenanza Municipal que fundamenta su accionar, la aprobación de la ley de expropiación municipal marcando la oportunidad de nuevas políticas para obtención de tierras tanto en el municipio como la provincia, el 30% asignado al Fondo que provenían de los ingresos municipales percibidos por compra de inmuebles, las recomendaciones sobre procedimientos de la materia donde tenía competencia y dirigidas a la Municipalidad de Quilmes y/o a la Secretaría de Tierras y Urbanismo de la provincia de Buenos Aires; dotaron de una robusta institucionalidad a esta iniciativa.

A la luz de los resultados obtenidos por estas experiencias el investigador pudo identificar que en el desarrollo de las iniciativas no tan solo existió una apertura de las instituciones públicas, sino que además mostro el impulso que estas pueden significar para el desarrollo local de las comunidades.

Es necesario realizar una aproximación teórica para establecer la relación descrita, para esto se recogieron los postulados que el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) realizo en el Manual de Desarrollo Económico Local.

“Las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local” (Barquero, 1987, pág. 129)

Aquel fragmento representa la dimensión política-administrativa que el autor establece en la definición de desarrollo local, donde lo concibe como: “proceso de crecimiento y cambio estructural conducente al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de una localidad “(Barquero, 1987). Esto forma parte de la conceptualización contenido en el

Manual del ILPES y con el fin de articular los elementos que constituyeron el nuevo enfoque a considerar se constatara sus antecedentes.

En el periodo postguerra el modelo de desarrollo regional exógeno se caracterizaba por políticas que iban en dirección del crecimiento económico en base a la industrialización[14] promovida por las grandes potencias. Con este enfoque basado en la división internacional del trabajo[15] se apeló a la especialización en actividades económicas altamente permeables a las crisis económicas y fundamentalmente a la "concentración en las zonas centrales de las funciones y decisiones claves" del Estado. Bajo esta dinámica el modelo desarrollo que predominaba en la época no dejaba espacio a otras consideraciones que no fueran cuantitativas, como aspectos: sociales, políticos y medioambientales; ya que promovía la inversión exógena (ILPES, 1998, pág. 8). Fue bajo la crisis económica que estallo en 1971 con la devaluación del dólar (moneda de cambio para comercialización de bienes entre países), que aquel modelo dejo de ser funcional puesto que se mostró su ineficaz respuesta a los problemas de empleo y desarrollo, que quedaron manifestados en aquel suceso.

Giro de 180°, en el cual el nuevo enfoque estableció una política de desarrollo que revalorizaba el "potencial endógeno"[16] y además le entregaba un papel preponderante al territorio. Esto en relación con las transformaciones que en esa época se llevaron a cabo en la estructura espacial de la actividad económica, lo que a la postre significo la aplicación de políticas con un mayor grado de especificidad en la cual su diseño y aplicación contara con la participación de los actores locales (tanto públicos como privados) producto del conocimiento que estos tenían concretamente de las características de la problemática o necesidad que afectaban a cada territorio (ILPES, 1998, pág. 9).

El enfoque que data de la década del 70 tuvo un desarrollo prominente en el siguiente decenio al alero de procesos de descentralización[17] y desarrollo local, donde se dieron paso conjunto al "desarrollo endógeno" descrito anteriormente. Esto, ha significado desde aquella época una estrategia dinámica de desarrollo local en relación a la incorporación del diseño de políticas de carácter permanente a la funciones de los Gobiernos Locales electos por

[14] Desarrollo de la actividad industrial en una región o país implantando en él industrias o desarrollando las que ya existen.
[15] Fenómeno que explica el proceso de producción mundial entre países y regiones, mediante la especialización en la elaboración de determinados bienes, como: extracción de materias primas, manufactura de estas y comercialización de los bienes finales.
[16] Capacidades internas de una región o comunidad local utilizadas para fortalecer la sociedad y su economía de adentro hacia afuera.
[17] Proceso donde se realiza la transferencia del poder de un Estado central hacia otras estructuras de gobierno que pueden estar o no jerárquicamente subordinadas, como provincias o los gobiernos locales/regionales.

votación popular, con el fin de responder a las problemáticas de sus localidades y hacer frente a los cambios en la economía mundial (ILPES, 1998, pág. 11). Hecho que denota el pilar fundamental que significa la identidad característica de cada territorio puesto que ya no solo se basa en factores de índole económico (como el anterior) sino que además de elementos de carácter social, tecnológico y cultural.

En los antecedentes que proporciona el texto frente al nuevo enfoque de desarrollo local se establece que este proceso se definiría como:

"Previo compromiso de una parte significativa de la población local, por el cual se reemplaza la concepción tradicional del espacio como simple extensión física donde coinciden, por la de un espacio de solidaridad activa. Para lo cual se deben producir cambios mínimos en las actitudes y comportamientos de los grupos e individuos que componen la sociedad civil". (ILPES, 1998, pág. 11)

El postulado anterior muestra el nuevo enfoque de desarrollo social, lo que a al alero de los resultados de las experiencias recabadas consideran un elemento común: el empoderamiento de la sociedad civil para contribuir bajo una relación reciproca con las autoridades de los gobiernos locales- en el proceso de las políticas y diferentes iniciativas dirigidas a responder a las problemáticas, necesidades y desarrollo de carácter local.

Para finalizar el análisis en este segmento cabe destacar que conforme a las cuatro experiencias recabadas, se pudo observar la existencia de cuatro factores que la componen. Estos son las formas de participación ciudadana, la información proporcionada para su evaluación, la transparencia de los procesos de la gestión pública de los diferentes organismos y la rendición de cuentas para el escrutinio público; de forma sinérgica si confluyen pueden constituir una buena experiencia de auditoria social y a la postre contribuir con la aplicación de los proyectos, programas y políticas públicas.

4 CAPITULO IV: FACTIBILIDAD DE APLICACION DEL METODO DE AUDITORIA SOCIAL A LA REALIDAD NACIONAL

En el presente capitulo se abordara la viabilidad de una iniciativa de auditoria social en el marco institucional de la administración pública chilena.

Tal como se estableció en la formulación y planteamiento de problema, dentro del estudio del Banco Interamericano de Desarrollo “Construyendo gobiernos efectivos Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe” en el cual forma parte del selecto grupo con “nivel alto” según la escala definida bajo una serie de instrumentos de medición, en cuanto al ciclo sobre la gestión de políticas públicas específicamente en: presupuesto por resultados, gestión financiera pública, gestión de programas y proyectos, seguimiento y evaluación .

Sin embargo frente al ítem sobre planificación orientada a resultados el cual se refiere al: *“proceso de planificación donde debe plasmarse en un plan nacional de mediano plazo, con sus respectivos objetivos, programas, metas e indicadores; este plan debe estar integrado al presupuesto y puesto a disposición del público por medio de las plataformas web”* (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015). En este ítem Chile e encontró a un nivel regular producto de lo anteriormente mencionado.

Actualmente existen dos legislaciones nacionales que contienen dos de los elementos necesarios para la realizacion efectiva de este tipo de iniciativa. Estas son la Ley 20.500 “Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública” y la Ley N° 20.285 de “Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado”.

4.1 Marco Legal

Las legislaciones mencionadas establecen ciertos criterios que podrían considerarse para una futura implementación del enfoque de participación y vinculación de la sociedad civil en el desarrollo de la gestión pública.

Para efectos de análisis se revisaran los aspectos más relevantes del contenido de estas legislaciones.

4.1.1 Ley Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública

Esta fue promulgada en Febrero del año 2011, y el fundamento que le dio origen tiene relación con el hecho que le dio su nombre: la participación ciudadana.

Su fin está planteado en el artículo 2°: *“Es deber del Estado promover y apoyar las iniciativas asociativas de la sociedad civil”,* apelando a la tarea que se le asigna en este

artículo frente a esta materia, en el inciso número 2 expresa que: "*Los órganos de la Administración del Estado garantizarán la plena autonomía de las asociaciones y no podrán adoptar medidas que interfieran en su vida interna"*); (https://www.leychile.cl/, 2011)además de esa independencia que establece para estas formas de organización, le asigna el tercer inciso al Estado que: "*en sus programas, planes y acciones, deberá contemplar el fomento de las asociaciones, garantizando criterios técnicos objetivos y de plena transparencia en los procedimientos de asignación de recursos"* (https://www.leychile.cl/, 2011).

Los aspectos centrales tienen relación con la asociación entre personas donde establece las prerrogativas y el papel que asume el Estado en la propensión de aquello, para lo cual parte de las modificaciones que realiza se encuentran los cambios en la Ley 19.418 "Establece normas sobre junta de vecinos y demás organizaciones comunitarias" donde apela que los tramites de entrega de personalidad jurídica a estas sea más expedito.

Y junto a lo anterior plantea el reconocimiento por parte del Estado al derecho de participación de los ciudadanos en la gestión pública, frente a sus políticas, planes, programas y acciones. Para lo cual plantea en el contenido de su artículo 70 que: *"Cada órgano de la Administración del Estado deberá establecer las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia",* y estableciendo algunas modificaciones en la Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado por medio del decreto con fuerza de ley Nº 1 del año 2001, donde se agrega a su contenido el Titulo IV de esta ley respecto "*De la participación ciudadana en la gestión pública*" que contiene los aspectos antes vistos.

En la misma línea crea un nuevo órgano en la Administración Municipal los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, "perfeccionado" con esto Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. Estos consejos se establecen con un carácter consultivo, y el proceso de constitución en base a las organizaciones territoriales, funcionales y asociaciones es asignada a la Secretaria Municipal (https://www.leychile.cl, 2006). Cuentan con un representante en las sesiones de concejo con el Alcalde y Concejales para lo cual como se establece en el Reglamento tipo de la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) en su artículo 3° para la elección de estos: "la Secretaría Municipal, con treinta días de anticipación a la fecha de la elección de dichos consejeros; publicará un listado con las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales con derecho a participar en el proceso electoral. Esta considerará las organizaciones que se encuentren vigentes dicho día en el registro municipal respectivo".

4.1.2 Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado

Parte de una reforma constitucional realizada en el 2005 introdujo un nuevo artículo el 8° en su título sobre "Bases de la Institucionalidad" estableciendo el respeto al principio de probidad para todas las actuaciones de los órganos del Estado y bajo el principio de transparencia de la función pública de aquellos en su artículo 5° establece que los: "actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos, salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado. Asimismo, es pública la información elaborada con presupuesto público".

Remitida a la publicidad de la información propia de sus procesos y actos administrativos en su contenido se dispone de dos mecanismos para sus fines.

Uno de estos es la Trasparencia Activa la cual establece la obligación de los organismos públicos de entregar la información relevante y actualizada por medio de sus sitios electrónicos *"al menos una vez al mes",* establecido en el inciso uno de su artículo 7°. Además fueron agregados a esta obligación a través de la Instrucción General del Consejo para la Transparencia las Empresas Públicas, Empresas del Estado y Sociedades del Estado.

En su Título IV consagra el "Derecho de Acceso a la Información de los Órganos de la Administración del Estado" lo que representa otro de sus mecanismos, donde los órganos del Estado, facilitan a la ciudadanía el ejercicio del derecho constitucional de acceso a la información pública, constituyendo la denominada Transparencia Pasiva.

Así se estipula en el artículo 10° que: *"Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece esta ley",* información respecto a los*: "actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga, salvo las excepciones legales".*

Para velar por el cumplimiento de los fines de esta ley como: "el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de los órganos del Estado y garantizar el derecho de acceso a la información" crea el Consejo para la Transparencia.

4.2 Presupuesto Participativo

"Enfoque alternativo a la forma de presupuesto tradicional que promueve la confluencia de la esfera política y la ciudadanía en un proceso de toma de decisiones que compromete una parte o porcentaje del presupuesto de un determinado nivel de gobierno nacional y/o sub-nacional" (Bloj, 2009).

Aquella definición contenida en el documento de la CEPAL sobre El "presupuesto participativo" y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias, parte de la serie de Políticas Sociales de su División de Desarrollo Social, muestra la forma de participación de la sociedad civil en aspectos presupuestarios dentro de las administraciones nacionales o locales (regionales o municipales) que representa este mecanismo.

Su aplicación en Chile se remonta al año 2001 cuando en la Municipalidad de Cerro Navia ubicada en la Región Metropolitana, las autoridades del municipio determinan incorporar a los ciudadanos y organizaciones locales en las decisiones de un pequeño porcentaje del presupuesto municipal. Este correspondió al 4% del presupuesto total lo que fue alrededor de $200.000.000 representando en la época aproximadamente 400.000 dólares. Esta iniciativa fue replicada en años posteriores por otros 12 municipios donde se encontraban: Buin, San Joaquín, Illapel, Negrete, La Pintana; Talca, Rancagua, Lautaro, Freirina, Purranque, San Antonio, Puerto Montt (Montecinos, 2011).

Estos municipios mantuvieron al menos durante tres años consecutivos el mecanismo de democracia participativa que representa esta forma de presupuesto. Coincidieron en que la iniciativa nació desde la decisión política tomada por su Alcalde, exceptuando el caso de la comuna de Illapel de la Región de Coquimbo. En este último caso su origen nació de la expresa petición que la Unión Comunal de Juntas de Vecinos Rurales junto a la Organización no Gubernamental "Confluencia", le hicieron en el año 2003.

Desde aquella época se ha implementado en varios de los 345 municipios del país, lo que responde a la voluntad política de sus Alcaldes y miembros del Consejo Municipal, puesto que no existe una legislación que la regule, independiente de la mención que del se hace en la modificación que la Ley Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública hace en la Ley Orgánica de Municipalidades, en su artículo 93° donde agrega: *"Con todo, la ordenanza deberá contener una mención del tipo de las organizaciones que deben*

ser consultadas e informadas, como también las fechas o épocas en que habrán de efectuarse tales procesos. Asimismo, describirá los instrumentos y medios a través de los cuales se materializará la participación, entre los que podrán considerarse la elaboración de presupuestos participativos, consultas u otros."

Su metodología en la actualidad depende de las características y realidad de la comuna respectiva, donde el municipio considerando esto es quien establece una metodología de forma de gestión presupuestaria conforme a la dictación de una ordenanza municipal. Sin embargo coincidentemente su implementación ha consistido: en el proceso de asignación de los recursos propios municipales y de los transferidos por otros niveles del Estado, en el cual la ciudadanía de la comuna inician un debate y establecen las prioridades un serie de proyectos públicos (sobre obras públicas, turismo, comercio, entre otros) en pos de responder a las necesidades de la población local.

Conforme a lo anterior en el proceso no es discutido el presupuesto total del municipio sino que solo un porcentaje que no supera el 3% de la totalidad de este. En gran parte de los casos nace del ítem de inversión a la comunidad y con el fundamentalmente se financian: ampliaciones y equipamiento de sedes de las organizaciones territoriales, pavimentación de las veredas, mejoramiento menor del alumbrado público, habilitación de espacios recreativos como plazas o canchas de baby-futbol (Montecinos, 2011).

4.3 4.3 Aspectos Generales

Bajo el análisis del marco legal y atisbos de los factores que constituyen una auditoria social, se puede observar lo siguiente:

1. Las legislaciones revisadas, en su origen plantean un acercamiento teórico a aquellos principios que forman parte de los factores de una auditoria social: la participación de la sociedad civil organizada y la transparencia en la gestión pública. Lo que puede significar el punta pie inicial para la creación de un Marco Institucional como el que evidenciaron algunas de las experiencias en el capítulo anterior. Aun así la consideración de independencia en las organizaciones de la sociedad civil es fundamental para esto, puesto que está en juego la objetividad de quienes se pueden encargar de la vigilancia en este tipo de procesos, además de considerar instancias vinculantes y no tan solo consultivas como lo es en el caso de los consejos comunales de los municipios. Para lo cual no existen definiciones concretas en las legislaciones, que se yerguen como promotoras de participación ciudadana

dejando a voluntad de los organismos del Estado su realizacion efectiva. Además de la notoria ausencia de mecanismo sobre rendición de cuentas horizontales, ya que la que trata sobre materia de transparencia esta remitida a la solicitud de particulares, dejando nuevamente a voluntad la existencia de mecanismos donde las instituciones puedan abiertamente a la ciudadanía rendir cuentas sobre su gestión.

2. Las experiencias que algunos municipios han desarrollado sobre los presupuestos participativos dan un acercamiento a lo que en los gobiernos sub-nacionales puede desarrollarse sobre participación ciudadana dentro de la gestión local, al menos en cuanto al desarrollo de proyectos de escala menor. Aun así al alero de la voluntad de sus autoridades y bajo la respectiva oferta municipal en cuanto a parte de su presupuesto, tal participación termina siendo funcional. Puesto que depende de la permanecía de este tipo de mecanismos ya que no existe una legislación que norme su funcionamiento y metodología, quedando a criterio de lo que disponga su Alcalde y Consejo Municipal.

A nivel global actualmente no se cuenta con mecanismos que establezcan la participación efectiva, vinculante y permanente de la ciudadanía en la gestión pública de los organismos del Estado. Sin embargo los acercamientos antes vistos pueden significar un “punta pie” inicial para una posible experiencia de auditoria social puesto que representan el reconocimiento de los derechos de participación ciudadana y de petición sobre información pública y transparencia.

5 CAPITULO V: PROPUESTAS, RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

En la tarea de asimilar las experiencias internacionales sobre el proceso de auditoria social, se plantea una propuesta metodológica para su posible implementación como plan piloto a nivel local en el país.

Fundamentada en las fases de las iniciativas en el estudio las cuales principalmente se dieron dentro de los gobiernos sub-nacionales, se establecen algunas aproximaciones previas:

- Remitida a la gestión pública se pudo evidenciar que en sus ámbitos de aplicación se encuentran a nivel de: procesos, proyectos, planes, programas, presupuestos, políticas e instituciones.
- En cuanto a aspectos geográficos y político-administrativos puede desarrollarse a nivel: nacional o sub-nacional (regional o municipal)
- La definición de sus dimensiones son preponderantes a la hora de fijar los objetivos que buscara cumplir el proceso.

Estas dimensiones serian la forma de canalizar el grado de cumplimiento en la gestión:

1. **Transparencia:** respecto de la publicidad en la información
2. **Eficiencia:** si existe correspondencia entre los costos y resultados finales
3. **Eficacia:** sobre el logro de sus objetivos
4. **Descentralización:** ejecución de lo presupuestado efectivamente en el territorio respectivo
5. **Participación:** grado de involucramiento en los procesos incluyendo toma de decisiones
6. **Legalidad:** si servicios entregados y funcionamiento en general se ajusta al marco legal vigente.

Conforme a estas consideraciones se propone las etapas de la metodología propuesta, desde un nivel eminentemente sub-nacional.

Etapas para desarrollar una Auditoria Social

A la luz de las experiencias recabadas y la literatura revisada para el estudio sobre este proceso, se propone la consideración de las siguientes fases. Estas se deben a ajustar a la realidad local conforme a los recursos humanos, financieros y tecnológicos con los que se cuente.

Catastro de las organizaciones de la sociedad civil: la entidad promotora deberá realizar un registro actualizado de todas las organizaciones emplazadas dentro de la zona

geográfica en cuestión. Como las organizaciones comunitarias territoriales (juntas de vecinos), y funcionales (Centros de Madres, Culturales y Artísticos, Organizaciones Juveniles, Organizaciones Deportivas, Cooperativas, entre otros).

Formación: en esta etapa la entidad que lleva la iniciativa debe considerar sesiones de capacitación dirigidas a las organizaciones, esta deben tratar sobre una versión simplificada de los fines que busca el proceso, sus características y beneficios. Además de surtirse de las experiencias que se han desarrollado a nivel internacional.

Constituir Asambleas: en base a lo anterior se dispondrá de la composición de una asamblea donde confluyan estas organizaciones a fin de ser el espacio deliberativo frente a las decisiones relevantes del proceso.

Planificación: en esta fase por medio de los insumos que pueda facilitar la entidad promotora de la iniciativa se debe determinar que se va auditar y si aquello forma parte de un plan, programa o política, para lo cual se deberían responder a las siguientes interrogantes:

- ¿Qué dimensiones se van a considerar?
- ¿Qué resultados se busca lograr?
- ¿Cuáles serán las herramientas a ocupar?

En base a esto las organizaciones deben canalizar las diferentes apreciaciones que tiene la comunidad. Y una vez realizada la consulta por medio de los mecanismos establecidos por la entidad promotora y la asamblea debe determinarse la materia específica y al organismo público que le corresponde. Con esto ya quedara la creación del plan de acción sobre la auditoria social con sus procedimientos y calendarización respectiva.

Confección de Reglamento Interno: se debe considerar la creación de un reglamento que regule el funcionamiento de la iniciativa y que además disponga de la constitución del órgano que conjunto a la asamblea vigilara el proceso en cuestión.

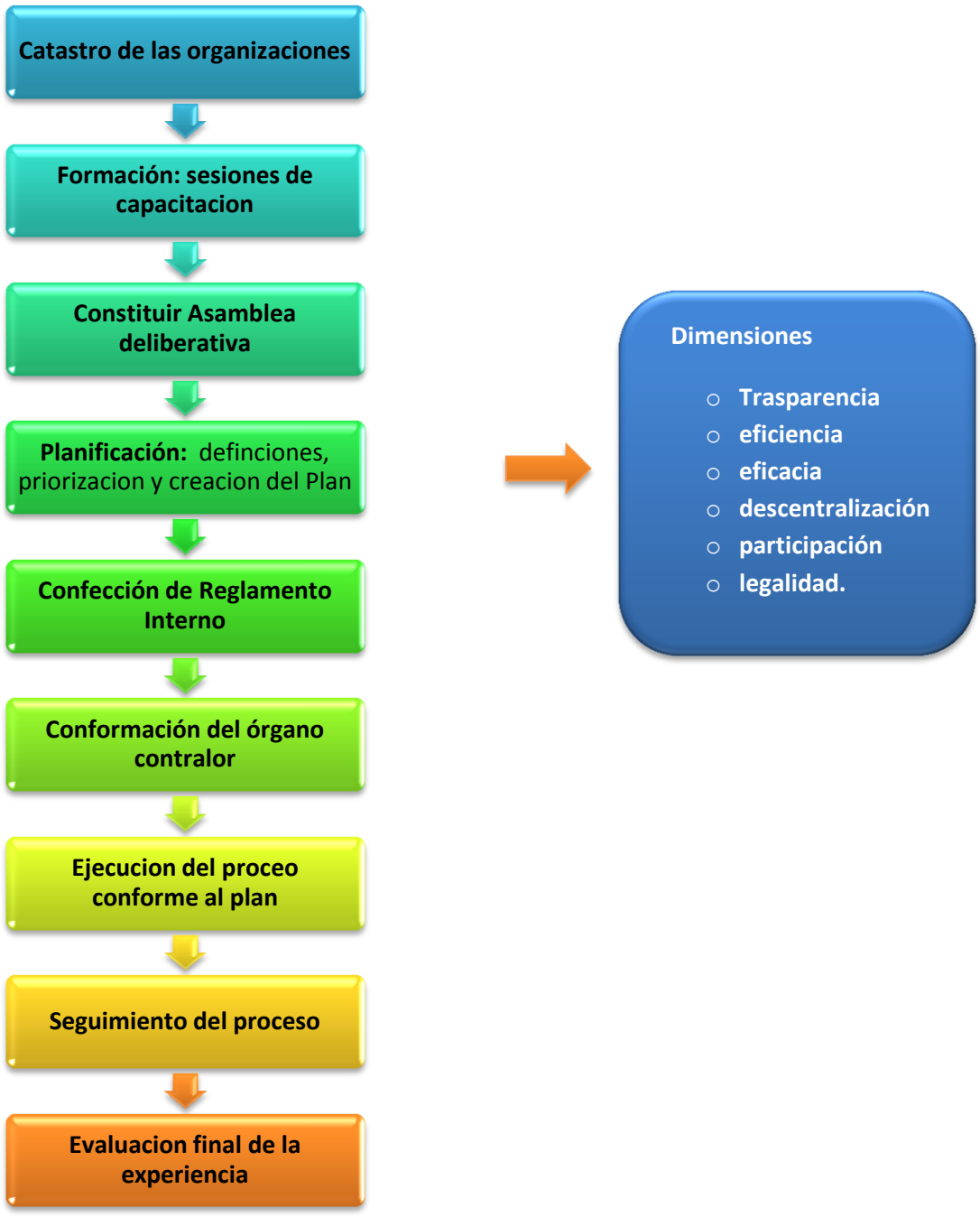
Conformación del órgano contralor: una vez dispuesto el plan y reglamento, en la asamblea se deberá establecer la modalidad y cupos, en la cual las organizaciones deberán escoger a los voceros que conformaran junto a un representante de la entidad promotora el órgano colegiado que tendrá la tarea de velar para que el proceso de lleve a cabo.

Ejecución: fase en la cual se coloca en práctica las herramientas creadas para la realizar el proceso conforme al plan dispuesto para aquello. El órgano dispuesto para dar vigilancia deberá evacuar informes del estado del proceso tanto a la asamblea como al municipio del cual se pedirá apoyo logístico y de las dependencias si fuese necesario.

Seguimiento: En caso de constatar irregularidades será la asamblea la que determine los "planes de acción" institucionales o legales según lo requiera, amparándose en el Marco Jurídico existente.

Evaluación del proceso: etapa en la cual se debe revisar el grado de cumplimiento del plan de acción inicial con sus objetivos y en sintonía con el logro de las definiciones sobre la materia auditada. Confeccionando un informe de evaluación, socializándolo en la asamblea y al organismo público correspondiente.

Esquema de las fases del Proceso:



Zona Geográfica determinada

A modo de conclusión del presente trabajo de investigación se puede establecer que las experiencias documentadas sirvieron de ejemplos sobre procesos de auditoria social en países vecinos y de la región. Los cuales comparten ciertas características con Chile y puede ser tomado como referencia a la hora de establecer mecanismo efectivos de participación ciudadana y deliberativa en los procesos de la gestión pública.

Actualmente a nivel nacional existen legislaciones que promueven algunos de los principios que considera el proceso por medio de la consagración de derechos lo que significa una base para poder desarrollar a mediano plazo una institucionalidad acorde para llevar a cabo procesos de auditoria social efectivos.

Se pudo constatar que este método promueve el desarrollo local dotando de un mayor empoderamiento a la población local, la vinculación con las instituciones públicas generando una retroalimentación al menos a nivel de funcionarios con los que se tiene relación directa, apelar que en la gestión de estas exista una mayor transparencia por medio del mecanismo de rendición de cuentas horizontal y la instancia para que la población local pueda instalar problemáticas de forma directa y proponer mecanismos para buscar sus soluciones, bajo el gran ejemplo que significo la experiencia del Municipio de Arismendi de Venezuela sobre este aspecto en particular.

Se presenta como un desafío para dotar la institucionalidad de la administración pública del país de mecanismo donde se tenga relación directa con la ciudadanía a la cual se busca responder a sus necesidades, esto al menos a nivel de los gobiernos sub-nacionales. Para que al largo plazo pueda generar un cambio cultural buscando que se promueva la democracia participativa, cambiando el paradigma predominante sobre limitar la participación al sufragio periódico realizado para la elección de los representantes.

Por lo contrario el enfoque y principios de la auditoria social debieran significar no tan solo una nueva forma de realizar políticas e iniciativas públicas, sino una oportunidad para que se instale el debate sobre lo deliberante que termina siendo o no, la participación en los procesos de la ciudadanía frente a la toma de decisiones que los afectan directa o indirectamente.

6 Bibliografía

Biblioteca del online del Congreso Nacional de Chile. Ley Orgánica de Municipalidades (26 de junio del 2006) Obtenido de https://www.leychile.cl: https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693#Municipal0

Biblioteca del online del Congreso Nacional de Chile. Ley sobre Asociones y Participacion Ciudadana en la Gestion Publica (16 de febrero de 2011). Obtenido de https://www.leychile.cl/: https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143#Civil0

Ackerman, J. (2005). Responsabilidad Social en el Sector Publico. En J. Ackerman, *Responsabilidad Social en el Sector Publico* (pág. 44). Washington D.C.: Departamento Desarrollo Social del Banco Mundial.

Aristoteles. (1962). *La Politica.* Barcelona: Editorial Iberia.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos Logros y retos de la gestión pública para America Latina y el Caribe.* BID- Sector de Instituciones para el Desarrollo .

Barquero, A. V. (1987). Desarrollo Local una estrategia de creacion de empleo. En A. V. Barquero, *Desarrollo Local una estrategia de creacion de empleo* (pág. 160). Piramide.

Bloj, C. (2009). El "presupuesto participativo" y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias. En C. Bloj, *El "presupuesto participativo" y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias* (pág. 61). Santiago de Chile: Cepal División de Desarrollo Social.

Guerrero, O. (1989). Poiticas Publicas: una resurreccion de la Ciencia Politica. *Revista de Teoria y Praxis*, 5.

Hernández, E., Marlin , Ó., & Poli, M. (2007, septiembre). *Metodología de auditoria social a políticas públicas.* Tegucigalpa: AZER Impresos.

http://economiayderechos.observatoridesc.org. (s.f.). Recuperado el 18 de octubre de 2017, de http://economiayderechos.observatoridesc.org: http://economiayderechos.observatoridesc.org/mercado-social/auditoria-social

ILPES. (1998). Manual de Desarrollo Local. En n. L. Social, *Manual de Desarrollo Local* (pág. 201). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Jenkins, W. (1978). *Policy Analysis: A Political and organizacional Perspective.*

Lahera, E. (2004). *Introducción a las Políticas Públicas.* Santiago de Chile: Naciones Unidas .

Marx, K. (1843). *Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel.* Ciudad de Mexico: Editorial Grijalbo S.A.

Michael , K., & Scott , F. (2006). *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives.*

Montecinos, E. (2011). Democracia participativa y presupuesto participtivo en Chile. *Revista de Ciencia Politica, volumen 31*.

PNUD. (2006, octubre). *Paso a paso tejiendo la auditoria social.* Ciudad de Guatemala: Programa de Naciones Unidas para el desarrollo.

Rousseau, J. J. (1762). *El Contrato Social o Principios del derecho político.* Buenos Aires: Compañía General Fabril Editora S.A.

Tocqueville, A. d. (1840). *De la democracia en América.*

Universidad de Zaragoza. (s.f.). *Theodore J. Kréps El Precursor de la Auditoria Social: Origen, Metodologia, Aplicacion y Resultados.* Zaragoza.

ANEXOS

Ordenanza de creación del Consejo Comunitario de Políticas de Tierra y Vivienda

---

Quilmes, 30 de noviembre de 1998

Visto que el Honorable Consejo Deliberante, en actuaciones tramitadas bajo el Nº de Expediente 4091-17375-S-98, ha sancionado la Ordenanza Nº 8289/98, en la Sesión Ordinaria del 10 de Noviembre de 1998, que dice:

O R D E N A N Z A Nº 8289/98

El honorable Concejo Deliberante, Sanciona:

TITULO 1

FONDO MUNICIPAL DE LA TIERRA Y LA VIVIENDA

CAPITULO I

ARTICULO 1º: La presente Ordenanza se declara de interés publico y social.

ARTICULO 2º: CREASE EL FONDO MUNICIPAL DE TIERRAS Y VIVIENDA.

ARTICULO 3º: El Fondo Municipal de Tierras y Vivienda estará compuesto por un Banco de Datos y por un Fondo de Tierras y Vivienda, y tendrá por objeto:

a) La sistematización de datos domíniales, técnicos y estado de deudas de tierras fiscales o no del distrito.
b) La afectación o incorporación de predios al patrimonio municipal a fin de satisfacer los requerimientos y necesidades de la Comunidad en materia de tierra, vivienda, infraes-tructura, equipamiento y calidad del medio ambiente.
c) Disponer de lotes o fracciones de terrenos baldíos municipales para usos comunita-rios, que se encuentren en estado de abandono y que por razones de higiene o segu-ridad, afecten los intereses de la Comunidad, por aplicación de la Ordenanza Nº 5961/88 y al Decreto Nº 1329/88.

CAPITULO II

ARTICULO 4º: DEL BANCO DE DATOS: El Banco de Datos registrará lo siguiente:

a) Información Dominial:
    1) Identificación catastral de todos los inmuebles afectados.
    2) Datos completos de los titulares de dominio.

3) Datos regístrales, numero de matricula, tomo y folio de inscripción, tomo y folio de escritura, escribanía interviniente. Boleto de compraventa: fecha cierta, etc..

b) Información Técnica:
   1) Restricciones al dominio que impliquen utilización parcial o total de los predios afectados al Fondo.
   2) Certificados de aptitud de Hidráulica.
   3) Zonificación e indicadores que surgen de Planeamiento Urbano.
   4) Relevamiento de industrias del sector registrando los niveles de contaminación que las mismas generen.
   5) Relevamiento del equipamiento urbano del área.
   6) Subdivisiones.
c) Estado de deudas, que surjan por el incumplimiento en el pago de tasas, multas e impuestos que pesen sobre el inmueble.
d) Decretos de ocupación precaria y las Ordenanzas con cargo de ocupación a favor de Entidades de Bien Publico y/o adjudicación a particulares, y aquellas referidas a aceptación de donaciones.
e) Juicios de apremio que lleve adelante la Municipalidad. Se asentaran altas, bajas y novedades que modifiquen la ultima situación conocida.

ARTICULO 5º: El Banco de Datos registrará información sobre aquellos predios que sean destinados a:

a) La aplicación de la Ordenanza Nº 5961/88 en sus arts. 10, 11 y 12 promulgada por Decreto Nº 1329/88.
b) Adquisición de tierras por parte del Municipio para el desarrollo de la vivienda popular y para proyectos de interés público.
c) Responder a la solicitud de toda dependencia u órgano municipal que la requiera.
d) Los fines específicos de la presente Ordenanza.

CAPITULO II – DEL FONDO DE TIERRAS Y VIVIENDA.

ARTICULO 6º: SOBRE EL FONDO DE TIERRAS Y VIVIENDA: El Fondo de Tierras y Viviendas estará constituido por tierras, materiales de construcción, equipamiento, herramientas para la construcción de viviendas y dinero.

ARTICULO 7º: El Fondo de Tierras se constituirá de la siguiente manera:

a) Por asignación de terrenos de propiedad municipal afectados por Ordenanza especifica.
b) Por compra de terrenos con dinero proveniente del Fondo.
c) Por donaciones.
d) Por transferencias, a favor del Municipio, efectuadas por el Estado Nacional, Provincial, sus empresas y entes descentralizados o de cualquier otro ente donde el Estado Nacional y/o Provincial tenga participación total o mayoritaria de capital o en la formación de decisiones societarias.

e) Por expropiaciones.
f) Por aplicación de la Ley Provincial Nº 11.622.
g) Por afectación de predios privados que surgen de la aplicación de la Ordenanza Nº 5961/88 y su Decreto 1329/88.
h) Por aplicación de la Ley Nacional Nº 21.477 y sus modificatorias.
i) Por aplicación de la Ley Nacional Nº 24.146 y sus modificatorias.
j) Por la compra de tierras en remates judiciales. Al efecto se autoriza al Departamento Ejecutivo a presentarse en subasta publica de inmuebles para ofertar hasta el monto del crédito por deudas de tasas municipales que pesen sobre el inmueble.

ARTICULO 8º: DEL PATRIMONIO EN DINERO

1- El dinero afectado al Fondo provendrá:

a) Por afectación de partidas asignadas por el presupuesto municipal, a partir del ejercicio del 1999, que se conformará con:

a1) El aporte de la recaudación anual de la Comuna en concepto de Derechos de Construcción en el porcentual que determine el Departamento Ejecutivo.

a2) Créditos suplementarios o refuerzos que en virtud de la política de tierra y vivienda originada y llevada adelante por el órgano de aplicación, sean necesarios para su funcionamiento.

A3) Treinta y cinco por ciento (35%) de la totalidad de las cuentas abonadas por adjudicatarios de viviendas construidas por el Plan ProCasa, Solidaridad, Autoconstrucción, reconstrucción de Barrios en el Municipio o cualquiera similar.

b) Del cobro de cuotas por venta de tierras municipales para el desarrollo de la vivienda de interes social.

c) Por la adjudicación de créditos o subsidios provenientes de instituciones gubernamentales y de entidades privadas nacionales o extranjeras.

d) Por subsidios o donaciones captados para este fin.

e) Por ahorro previo de los beneficiarios de programas para el fomento de la vivienda.

f) Por las comisiones que por el rol originarte, gestor y/o administrador se generen en la implementación de operatorias para la construcción de viviendas.

g) Del producido por la venta de terrenos municipales no aptos para emprendimientos habitacionales y de otros terrenos o propiedades inmuebles cuyo dominio sea del municipio, en un porcentaje que determine el Departamento Ejecutivo.

h) Los créditos o subsidios de programas nacionales, provinciales y/o municipales y organizaciones no gubernamentales para la generación de empleo y la capacitación vinculada a la construcción de vivienda social.

a4) Los ingresos generados por aplicación de la Ordenanza Nº 5397/85.

2- El dinero será asignado a una cuenta especial que solo podrá ser utilizada para gastos ocasionados por la compra, subdivisión, tramitación, adjudicación de tierras y contratación de servicios que surjan de dichas tareas, así como la financiación de obras de infraestructura y equipamiento necesarias según las pautas definidas por la Ley 8912 y modificatorias, También se podrá con él otorgar créditos con recupero social a particulares beneficiarios de esta Ordenanza para la compra de materiales de construcción y para cubrir gastos que se originen en la realización de encuentros de capacitación o difusión de la actividad que permita optimizar los objetivos trazados en la política habitacional planteada y para el pago de honorarios a profesionales contratados para el estudio, proyecto de dirección de obras a realizarse mediante licitación, cogestión o por administración, cuando la oficina técnica correspondiente del Municipio, por alguna razón justificada no lo pueda efectuar.

ARTICULO 9º: Las tierras que conforman el Fondo de Tierra y Vivienda serán destinadas a:

1. Implementación de programas para el fomento de la vivienda de interes social según las siguientes modalidades: loteos sociales, asistencia técnica, esfuerzo propio y ayuda mutua o similares, cooperativas de vivienda, vivienda terminada según operatorias del Instituto Provincial de la Vivienda, Fondo Nacional de la Vivienda, Banco Hipotecario Nacional, u operatorias de cualquier otro ente estatal o similares, que apruebe el Órgano de Aplicación.
2. Equipamiento comunitario, infraestructura y/o espacios verdes.
3. La aplicación del Art. 11 de la Ordenanza Nº 5961/88 y Decreto Nº 1329/88.
4. La adquisición de tierras destinadas a emprendimientos habitacionales para los sectores incorporados al Registro de Emergencia Habitacional.
5. La regularización de tierras que se encuentren irregularmente ocupadas.

ARTICULO 10º: El órgano de aplicación elevara para su aprobación por parte del Honorable Consejo Deliberante la nomina de las tierras y sus beneficiaros a los efectos de la AFECTACIÓN, SUBDIVISIÓN Y ADJUDICACIÓN a particulares de tierras provenientes de este fondo.

ARTICULO 11º: Todas las contrataciones y adquisiciones o venta de inmuebles deberán en todos los casos ajustarse a la normativa establecida por la Ley Orgánica de las

Municipalidades y el Reglamento de Contabilidad y Disposiciones de Administración para las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.

TITULO II

CAPITULO 1

DEL ORGANO DE APLICACIÓN

ARTICULO 12º: Crease el Consejo Comunitario para la Tierra y la Vivienda, siendo el órgano de aplicación de la presente Ordenanza, el Departamento Ejecutivo Municipal.

ARTICULO 13º: El Consejo Comunitario para la Tierra y la Vivienda, estará conformado por:

a) Dos representantes de la Casa de Tierras, o en caso de inexistencia de esta, representante de la Provincia de Buenos Aires.
b) Dos representante de la Dirección de Tierras del Departamento Ejecutivo de la Municipalidad.
c) Dos representantes del Honorable Concejo Deliberante de la Municipalidad.
d) Un representante por la Vicaria de Pastoral Social, y un representante por la Universidad Nacional de Quilmes.
e) Dos representantes de entidades intermedias, con personería jurídica nacional o provincial y reconocimiento municipal, que tengan relación con temas de hábitat y sean reconocidos por el Municipio y las Organizaciones Comunitarias de Tierra y Vivienda.
f) Cuatro representantes de las organizaciones comunitarias de tierra y vivienda del distrito. Que se eligen conforme al siguiente procedimiento:

Se abrirá un listado de convocatoria a las entidades comunitarias interesadas en participar, con un plazo no mayor a cuarenta y cinco días (45) de publicada la presente Ordenanza, durante el que las entidades deberán acompañar a su solicitud, los antecedentes respectivos en cuanto a sus proyectos y experiencias realizadas en hábitat, a saber; regularización dominial de las tierras, autoconstrucción de viviendas por ayuda mutua, equipamiento comunitario, mejoramiento urbano de interés social, etc., como así también personería jurídica con reconocimiento municipal y/o provincial y/o nacional, forma de organización, cantidad de beneficiarios, capacidad de gestión problemática especifica, zona de influencia en el distrito, y todo aquel elemento que considere urbana solidaria y de interés para la Comunidad.

Dicho listado será recibido por una Comisión “ad hoc” que se conformará exclusivamente para este efecto y del que se seleccionará los cuatro representantes dentro de los quince días de vencido el plazo de registro. Esta Comisión se conformará con un representante del Poder Ejecutivo, un representante del Honorable Consejo Deliberante, un representante de la Universidad de Quilmes,

un representante de la Vicaría de Pastoral Social y un representante propuesto por las Organizaciones no Gubernamentales, el Secretario de Enlace de Comunidades Autogestionarias (SEDECA), LA asociación Civil Madre Tierra, La Asociación Civil para el Apoyo de Comunidades (APAC) y el Servicio de Paz y Justicia. Esta Comisión elegirá Presidente y Secretario y tomará sus decisiones por votación de mayoría simple, desempatando con el voto del Presidente en caso de suceder.

Este mecanismo se repetirá cada tres años para la selección de los representantes de las entidades beneficiarias, y el representante surgido de las Organizaciones no gubernamentales de asesoramiento será reemplazado en lo sucesivo por uno de los miembros salientes de los representantes de las entidades de beneficiarios.

Una vez resuelto el nombramiento de los cuatro representantes de las entidades comunitarias, el Poder Ejecutivo convocará al Consejo Comunitario para la Tierra y la Vivienda, dentro de los treinta días corridos definiendo lugar y hora para la primera sesión en la cual se designará un presidente y secretario de actas, como así también la sede y un reglamento de funcionamiento para el cumplimiento de sus funciones.

ARTICULO 14º: Todos los representantes del Consejo Comunitario de la Tierra y la Vivienda, tendrán en las deliberaciones voz y voto, reuniéndose por lo menos una vez al mes, y tomará las resoluciones por mayoría simple de votos. Al efecto llevara un libro de actas que deberá ser firmado por los representantes, luego de cada reunión, las que sesionarán válidamente con un quórum de la mitad más uno de los representantes.

Todos los integrantes desempeñaran su cargo en forma honorífica, sin percibir retribución alguna por su labor. La representación del Consejo en todo lo referente a comunicación pública, medios masivos de comunicación, etc., estará ejercida por una comisión formada por un representante de las Organizaciones Comunitarias de Tierra y Vivienda, un representante de las entidades intermedias y un funcionario municipal del Consejo Comunitario.

ARTICULO 15º: El Consejo Comunitario de la Tierra y la Vivienda tiene las siguientes funciones:

1. Llevar adelante la presente Ordenanza.
2. Planificar e instrumentar las políticas comunitarias y de interés social de tierra y vivienda del Municipio de Quilmes.
3. Sistematizar toda la información del Banco de Datos, Fondo de Tierras y Vivienda y Registro de Emergencia Habitacional.
4. Gestionar ante cualquier organismo las tramitaciones que sean necesarias para el objetivo propuesto.
5. Dirigir cualquier cuestión que se suscite entre los adjudicatarios y entre estos y los Organismos Oficiales.
6. Asesorar a las partes en cuestión de tierras y viviendas.

7. Todas las atribuciones establecidas en la presente Ordenanza. Las facultades que se confieren al Consejo Comunitario para la Tierra y la Vivienda, deberán limitarse a formular recomendaciones al Departamento Ejecutivo, de las cuales este no podrá apartarse salvo resolución fundada basada en dictámenes u observaciones de la Secretaria de Obras y Servicios Públicos, la Contaduría Municipal o Asesoria Letrada, y a la fiscalización del uso de los fondos de la cuenta especial que se crea y del desarrollo de los programas a emprenderse, con acceso libre e irrestricto a las actuaciones administrativas que, se tramiten para instrumentar los mismos.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

ARTICULO 16º: Crease el Registro de Emergencia Habitacional, donde podrán anotarse todos los vecinos del distrito que se encuentren imposibilitados por sus propios medios de acceder a un lote de terreno propio o a una vivienda digna. Este Registro será confeccionado por el órgano de aplicación.

ARTICULO 17º: Autorizase al Departamento Ejecutivo a crear en el Calculo de Recursos vigente la partida "FONDO MUNICIPAL DE TIERRA Y VIVIENDA".

ARTICULO 18º: Autorizase a l Departamento Ejecutivo a crear en el Presupuesto de gastos vigentes la partida "FONDO MUNICIPAL DE TIERRA Y VIVIENDA".

ARTICULO 19º: COMUNIQUESE a quienes corresponda, dése al Registro General y ARCHIVESE.

Fdo.: Dn. FERNANDO D. GERONES, Presidente del H.C.D.

Dn. CLAUDIO GENTILUOMO, Secretario del H.C.D.

Por ello:

EL INTENDENTE MUNICIPAL

DECRETA

ARTICULO 1º: PROMULGASE la Ordenanza Nº 8289/98, sancionada por el Honorable Consejo Deliberante, en la Sesión Ordinaria del día 10 de noviembre de 1998.

ARTICULO 2º: COMUNIQUESE a quienes corresponda, dése al Registro General y ARCHIVESE.

Fdo. Don FEDERICO CARLOS SCARABINO, Intendente Municipal de Quilmes Don EDUARDO O. SCHIAVO, Secretario de gobierno