

Tegucigalpa, Honduras

17 de junio de 2006

“Experiencias de Auditoría Social en Honduras y el rol del G-16”

La situación de la auditoría social en Honduras

Marlin Oscar Ávila

Encuentro Nacional

Audidores Sociales y la Cooperación Internacional

CONTENIDO

A.	Auditoria Social	3
B.	Rendición de Cuentas	4
C.	Primeros Impulsos	4
D.	Motivación y Promoción	5
E.	Obstáculos	6
	1. Antagonismo y Competencias	6
	2. Cooptación	7
	3. Inseguridad	8
F.	Capacidad Instalada	8
	1. Municipios	8
	2. Programas y Proyectos	9
	3. Recursos Económicos	9
G.	Sistemas de Auditoria Social	10
H.	Oferta/Demanda	11
I.	Conclusión	11

A. Auditoría Social¹

Las ciencias del desarrollo socio económico han encontrado que aún aplicando los medios evaluativos tradicionales no se ha logrado obtener el máximo de rendimiento y, con frecuencia, los directores, administradores y ejecutores de programas de desarrollo logran evadir responsabilidades y hasta realizar actos ilícitos, tergiversando los mínimos procesos formales.

Tradicionalmente, dentro del esquema democrático, se tienen instituciones contraloras para ejercer un control sobre el uso y manejo de los recursos del Estado. Al menos en América Latina, la credibilidad de estos entes contralores es muy baja, particularmente por la fuerte influencia de los partidos políticos en las decisiones que toman las contralorías en los casos más importantes de corrupción.

Así es que la auditoría social se tiene como una tercera fuente de contraloría hacia los recursos públicos. Esta nueva modalidad tiene al menos tres ventajas: 1. La realiza el beneficiario final del recurso (sociedad civil), por lo tanto su interés va más allá del de cualquier funcionario o burócrata. 2. Existe interés directo en que el servicio brindado tenga sostenibilidad de mediano y largo plazo, por lo cual, debe ser eficiente y eficaz al momento de la inversión. 3. Se produce obligadamente una interrelación de diálogo entre el ejecutor del proyecto (gobernante) y el beneficiario (gobernado), sinergia que puede hacer crecer la confianza mutua para futuros programas y proyectos.

En resumen; la auditoría social en sistemas de servicios como salud, educación, vivienda y la infraestructura social, así como a las inversiones económicas para mejorar el ingreso familiar de los pobres, complementa cualquier otra evaluación o auditoría horizontal (del Estado) y garantiza la eficiencia y transparencia aun si faltaran otros medios evaluativos. Al servidor público le permite saber cuan satisfactorio ha sido su servicio y el valor de su esfuerzo y al servido (ciudadanía) le permite valorar las autoridades por él elegidas, fortaleciéndose la democracia.

Pero la auditoría social no se queda teóricamente en el control de la administración de los recursos públicos en poder del Estado, esta puede fácilmente ejercerse en la administración privada de grandes y pequeños proyectos de servicios públicos. Con las concesiones y la privatización ha crecido mucho la intervención del sector privado en lo público. Muchos servicios que antes los daba el Estado/gobierno, ahora lo brindan ONGs y empresas de la iniciativa privada con fines lucrativos. Así es que, al mantenerse el mismo fin de servir y mejorar la calidad de vida ciudadana, se mantienen las razones para las cuales se da la auditoría social.

¹ Lo expuesto en este trabajo es responsabilidad única de su autor.

B. La Rendición de Cuentas

Es “el otro lado de la moneda”, es decir, es lo que los gobernantes y ejecutores de inversiones sociales deben hacer ante la ciudadanía. Conceptualmente y jurídicamente los administradores de la hacienda pública deben rendir cuenta sin ser obligados a ello, por el simple hecho de ser solamente administradores de lo que le pertenece al pueblo o sea a la ciudadanía en general y a los destinatarios de los recursos en particular.

Con la auditoría social el funcionario público es obligado a cumplir con el principio ético de informar sobre lo ajeno y a cumplir con las leyes del Estado las cuales exigen entregar información sobre la gestión realizada. La auditoría social hace fácil el cumplimiento de tales obligaciones al facilitar los medios y mecanismos para llegar a las bases sociales.

C. Primeros Impulsos

La auditoría social entendida como un medio de control social sobre la responsabilidad del gobernante de ejercer eficaz, eficiente y efectivamente las políticas públicas del bien común, se inicia en Honduras con originalidades de la sociedad civil en San Marcos de Ocotepeque a mediados de los noventa. Aunque el impulso de control vertical en el marco de la democracia participativa se aborta momentáneamente al cambio del gobierno local se vuelve a levantar nuevamente en el siguiente período gubernamental del Presidente Flores, convirtiéndose en uno de los controles sociales más efectivos del occidente del país.

Después de San Marcos de Ocotepeque, surgen otros controles sociales en municipios como es el caso más conocido de Santa Rosa de Copán. Previo a su surgimiento estuvo la Comisión de Transparencia del MDC en Tegucigalpa, el cual tuvo una vida corta al fallecer accidentalmente su alcalde. Pero se dan otros menos conocidos y no por ello menos desarrollados como es el caso de Sonaguera, Sabanagrande, Bonito Oriental, Yoro, Campamento, Nueva Ocotepeque, y otros. Ya para el 2003 se han dado encuentros internacionales sobre el tema como el ocurrido en Tela, Atlántida y varios activistas hondureños visitaron República Dominicana para intercambiar experiencias. Después se dio un intercambio continental en Miami, Florida, EUA, donde asistieron auditores sociales junto a autoridades municipales. En los últimos dos años, ha habido intercambios con Nicaragua, El Salvador y Bolivia, además de múltiples intercambios internos entre municipios y entre regiones. Desde luego, la mayor parte apoyados por la cooperación internacional.

Actualmente se cuenta aproximadamente con un poco más de 75 municipios con Comisiones de Transparencia ejerciendo o dispuestos a ejercer control social. Es decir, poco más de una cuarta parte del universo municipal tiene una Comisión de Transparencia.

D. Motivación y Promoción

Su impulso (motivación) y organización tuvo su auge después de los efectos del Huracán Mitch, especialmente entre el 2002 y el 2004, cuando basados en los acuerdos de Estocolmo, la cooperación internacional decidió invertir recursos para tal empresa. Los primeros fueron los estadounidenses, canadienses y europeos, con particular énfasis en Suecia, Noruega, Holanda e Irlanda. Se impulsó programas de transparencia administrativa apoyando las iniciativas que después se continuaron en ONGs nacionales como fue CIPRODEH, Caritas, FOSDEH/ASONOG, Espacios Interforos, CEDOH y otras.

La primera etapa de promoción consistió en, dentro del concepto de participación ciudadana y gobernabilidad, hacer conciencia social sobre los derechos inalienables de conocer lo que el gobierno hace con los recursos que son destinados a mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía en general. Esto pasó por la interpretación conceptual de democracia participativa, derecho a la organización y a la información, implícito en el marco jurídico nacional e internacional. Inmediatamente después se conceptualizó la transparencia administrativa pública, la corrupción y la rendición de cuentas. Como producto inmediato se instó a las organizaciones de la sociedad civil a organizar comisiones de transparencia, enfocándose más que todo en el contexto municipal.

Aun cuando existía una breve experiencia sobre contraloría social promovida desde la Contraloría de la República en tiempos del Dr. Carlos Roberto Reina, la promoción de las comisiones de transparencia se hizo al margen de tal experiencia, por considerarla un proceso abortado desde temprano y planteado horizontalmente sin la autonomía requerida.

El Consejo Nacional Anticorrupción, trató de unirse al proceso para absorber el producto de tales esfuerzos ciudadanos, pero fracasó al no mostrar un compromiso real con los intereses ciudadanos. Ahora, en su renacer, el CNA esta buscando coordinar los esfuerzos para lograr algo muy natural en su razón de ser, como es sentar sus políticas en una base social amplia de auditoría social.

E. Obstáculos

Pero las comisiones de transparencia en los municipios no han tenido un desarrollo feliz y lineal, sin mayores tropiezos. Al contrario, los esfuerzos de crecer, producir y reproducirse han sido muchos y no ha faltado quien no “naufraque” antes de tomar impulso.

1. Antagonismo y Competencias

Uno de los principales obstáculos ha sido el antagonismo con las autoridades municipales, quienes inicialmente definieron estas acciones como contrarias a sus intereses gubernamentales y fuera de todo asidero jurídico. En esos casos las esperanzas de sobrevivir para una Comisión de Transparencia fueron mínimas. Quiérase o no, se requiere una mínima aceptación del gobernante

para que se logren los objetivos de tales comisiones. Es aquí donde el origen de algunos fracasos fue el contenido de algunas organizaciones intermedias de promoción (dígase ONGs), quienes consideraron la promoción de transparencia y rendición de cuentas una especie de medio de persecución de corruptos por definición. Esto inició un antagonismo improductivo que llevó a abortar muchos esfuerzos y esperanzas sociales.

No obstante, otros organismos supieron como superar tales obstáculos y han realizado un cabildeo y promoción en las autoridades, particularmente en la Secretaría de Gobernación y la Asociación de Alcaldes AMHON, hasta lograr ponerles al lado favorable para unirse en esta campaña.

En las comisiones de transparencia de los municipios se encuentra una diversidad de modalidades de organización, estilos de actuar, niveles de relación con sus gobernantes y con las mismas organizaciones sociales, utilización de medios y herramientas de trabajo, recursos económicos y capacidad de gestión y movilización. Algunos analistas argumentan que esto obedece al contexto mismo en que se organizan y desarrollan. En parte es cierto pero a veces las diferencias han surgido más por la agencia que los promueve y patrocina que por el contexto y cultura misma.

Las ONGs como principales intermediarias en la promoción y fortalecimiento de estos medios de auditoría social (incluye a organismos internacionales como PNUD y SNV), inician acciones hacia acuerdos en estandarizar algunos medios y métodos básicos de trabajo. El PNUD junto con el CONADEH, iniciaron su propio estilo y método de trabajo partiendo de su experiencia en Occidente y el asesoramiento jurista interno, considerando que las demás organizaciones intermediarias y regiones deberían seguir su patrón. Pero al encontrar muy poca aceptación de las demás han mejorado sus relaciones hacia afuera. Ahora, nos encontramos en la obligación de construir un mayor diálogo, en un marco de respeto mutuo, para superar tales diferencias enfocando el trabajo en el interés social y el logro de los objetivos fundamentales de la auditoría social.

2. Cooptación

Otro de los obstáculos es la politización partidaria de las comisiones. Como en otros asuntos políticos, se considera legítimo de los partidos y sus líderes influir y hasta manejar cuanta organización social exista. Es así mismo un esfuerzo de las organizaciones sociales evitar la captación (o captura) política de sus líderes y organizaciones.

Por razones sin evidenciarse aún, las comisiones de transparencia se han venido copiando los reglamentos internos en los cuales se dice que deben elegirse nuevas dirigencias cada dos años. Así esta ésta norma en el aprovechamiento que hacen los partidos políticos, y sus alcaldes, de cooptar las comisiones de transparencia en el momento de entrar en el proceso de elecciones internas.

Sucede la casualidad de que después de algunos meses de haber tomado posesión los nuevos alcaldes, las comisiones de transparencia entran en un proceso de cambio de sus dirigencias. Circunstancia muy propia para el alcalde y su partido político, mover sus “peones” y en lo posible tomar partidariamente la mayor parte, si no toda la dirigencia de las comisiones de transparencia. Esto produce una parcialización muy favorable para las autoridades edilicias de manera que poco o nada se puede esperar con el ejercicio de auditoría social en los próximos dos años.

Evitar esto no es tan fácil, en particular si la ONG que acompaña el proceso tiene poca capacidad en detectar y persuadir a las organizaciones sociales de tal peligro. Ante tales hechos, los promotores sociales de las ONGs buscan cómo acomodarse a las nuevas circunstancias o darse por fracasadas en el cumplimiento de sus objetivos.

Estos hechos han llevado a varias comisiones a desaparecer por pérdida total de credibilidad o a mantenerse como una extensión del gobierno hasta nuevas elecciones.

El otro obstáculo y riesgo político es cuando los organismos del Estado se inmiscuyen en la promoción y organización, incluyendo en esto a las mismas autoridades edilicias.

Por conflicto de intereses² no deberían hacerlo, puesto que las comisiones de auditoría social son para el seguimiento de las acciones y decisiones que toman los funcionarios públicos. Al promoverlos y organizarlos y hasta capacitarlos, se mezclan muchos prejuicios y condicionamientos como para que estos medios de la sociedad civil cumplan su cometido.

Algunas veces las acciones oficiales se deben a la voluntad política en favor de la auditoría social y el buen deseo de que cumplan su cometido pero estas deben llegar hasta donde la autonomía de la ciudadanía auditora se pone en riesgo y pueda ser afectada en su papel de auditora independiente. Es algo parecido a lo que ocurre con los funcionarios de la Contraloría o TSC, sus miembros no deben de permitir que los funcionarios de ninguno de los tres poderes del Estado se inmiscuyan en sus asuntos y menos recibir dádiva, indicaciones o favores de ellos.

Esta ocurriendo que organizaciones como AMHON, considerada erradamente por muchos como una instancia de sociedad civil, la Secretaría de Gobernación y Justicia y el TSC promueven comisiones de transparencia.

Aquí también habría que reflexionar hasta adonde un organismo internacional o multilateral, donde existe parte oficial (gubernamental) deba inmiscuirse directamente en la organización y capacitación de los auditores sociales de la bases social. Es algo diferente entregarle un presupuesto (fondos para su libre utilización) a las comisiones de auditoría social, tal como lo hacen algunas

² Conflicto de intereses ocurre cuando el administrador se vuelve auditor de sus propios actos, pero también cuando condiciona, influye y dirige a quien audita sus gestiones.

municipalidades, o como el Congreso lo hace con el TSC y el CNA, que inmiscuirse en su formación teórica y práctica como en sus decisiones gestivas.

Es sumamente positivo que esas y otras instancias gubernamentales acepten la auditoria social y quieran que existan organizaciones que la ejerzan, sin embargo, el tratar de promoverlas y capacitarlas directamente puede causar un conflicto de intereses y cooptar su correcto desarrollo. Seguramente hay formas indirectas de apoyar tal gestión, como ocurre cuando las Ongs y consultores facilitan la labor del servicio público solicitado por el gobierno.

3. Inseguridad

El ambiente casi colombianizado que se da en Honduras con el crimen organizado y el contrabando internacional es un riesgo a la seguridad de las personas involucradas en auditoría social, particularmente donde funcionan los corredores de la droga y del contrabando de maderas.

Aún cuando las comisiones de transparencia no se involucren en la vigilancia de estos actos ilícitos, el hecho de ser identificados con la honradez y la ética pública les hace vulnerables a acusaciones y señalamientos que llevan a conflictos sociales donde la protección del gobierno brilla por su ausencia.

Aunque no se llegara a estas zonas de altos grados de criminalidad, el simple hecho de saberse que algunos líderes sociales de aldeas están vigilando el correcto manejo de los proyectos, ha producido conflictos individuales con quienes no quieren más que ser partícipes de los beneficios que la corrupción les permite.

Es imprescindible discutir este aspecto de los auditores sociales y saber cómo crear cierta protección cuando estos hechos ocurren.

F. Capacidad Instalada

1. Municipios

Una de las características de las Comisiones de Transparencia es que la gran mayoría funcionan en municipios de categoría “C” y “D”. Pocas están en la categoría “B” y mucho menos en la categoría “A”. Estas últimas tienen mayor influencia de las autoridades que en ocasiones las nombran directa o indirectamente pero es notable la ausencia de agencias de desarrollo (ONGs) que se lancen a promover desde la sociedad civil una comisión de transparencia.

Irónicamente son las categorías A y B las que administran más recursos. Una de categoría “A” puede estar administrando el presupuesto y hacienda de todas las C y D juntas.

Sucede que la mayor parte de Comisiones de Transparencia son promovidas y acompañadas por Ongs que trabajan y conocen muy bien el área rural, no así los complejos urbanos de las mayores ciudades del país. No obstante, ya

existen Ongs que están trabajando muy activamente en el contexto político nacional, lo que implica codearse con las élites políticas más “sofisticadas” pero en este asunto se han mandado a la inmovilización. La esperanza más está en aquellas Ongs, aunque pocas, y organizaciones gremiales que tienen un trabajo de base urbana y que pueden movilizarse para montar auténticas comisiones de auditoría social en municipios como San Pedro Sula y Tegucigalpa.

2. Programas y Proyectos

Desde varios años atrás, en el país existen más de doscientos (200) programas y proyectos de desarrollo, la mayoría con cobertura nacional y multimillonarios en sus presupuestos. Formalmente son adscritos a una u otra secretaría del Ejecutivo, pero se manejan con mucha autonomía del mismo. En ocasiones tiene más ingerencia en su gestión la agencia extranjera que la financiera que el mismo gobierno nacional.

Mucho se escucha de manera desordenada sobre los desfalcos, arbitrariedades y gastos exorbitantes que los funcionarios de estos proyectos hacen. Sin embargo, la gran mayoría de estos programas y proyectos con amplias discreciones gerenciales, gozan de la ausencia total de las auditorías del TSC. Lo mismo ocurre con la sociedad civil, quién es muy poco lo que llegan a hacer para impulsar procesos ordenados de auditoría social a estos multimillonarios proyectos.

Esfuerzos en esa dirección se han iniciado ya. Se trata de una auditoría a un proyecto gubernamental de una institución centralizada, financiada por la U. E. que se aplicó en la zona del Bajo Aguan y fue auditada por una organización de la misma cobertura. Aunque el proceso de auditoría no ha concluido, es una experiencia valiosa. Así mismo esta la auditoría ejercida por Espacios de Concertación Regional de Intibucá al programa de educación conocido como escuelas PROHECO.

La otra experiencia que debe incluirse como ganancia social es la ejercida por una Comisión de Sociedad Civil a un programa nacional contra el VIH/SIDA, dependiente del Fondo Global de las Naciones Unidas.

3. Recursos Económicos

En cuanto a los recursos y capacidades de movilización, existen diferencias significativas entre regiones y entre municipios de una misma región. Como sabemos, todo este trabajo de auditoría social está basado en un voluntariado de la base social que mueve al menos 600 personas permanentemente. Generalmente son personas humildes sin un patrimonio económico que le permita la holgura necesaria para dedicarse a atender las comisiones de transparencia a tiempo completo ni mucho menos. A excepción de la mayoría en la zona occidental, las demás regiones no tienen un patrocinio externo que les permita la movilización requerida y no cuentan con asistencia técnica que les asegure un soporte técnico administrativo mínimo. En muchos casos se

encuentran a expensas de algunas erogaciones presupuestarias puntuales de la misma municipalidad a la cual se supone auditan.

En Copán hay unas 20 municipalidades que financian el 60% del presupuesto de sus comisiones y el otro 40% lo obtienen por donaciones de la cooperación internacional (PNUD). En otros casos las ONG subsidian algunos gastos, particularmente lo relacionado a transporte, papelería y en ocasiones algún mobiliario pero estos financiamientos son esporádicos.

En algunos casos las ONGs logran obtener fondos para financiar las reuniones, los pasajes y la alimentación, pero estos financiamientos van amarrados a la presencia del promotor o facilitador. Cuando la dirigencia de la Comisión convoca y no tiene disponibilidad de financiar esos gastos, los demás miembros no asisten sino hasta que llega el facilitador de la ONG. Lógicamente, aquí se produce un prejuicio y le resta capacidad de liderazgo a las bases concluyéndose en insostenibilidad organizativa.

Desde luego que existe la difícil situación de conceptualización en cuanto a quien financia puede ser muy influyente en cuanto a lo que los auditores hagan y produzcan. Es decir, que las comisiones consideran muy importante no entrar en espacios en que se encuentren con conflicto de intereses.

Los organismos intermedios y la misma cooperación internacional tienen el reto de saber actuar en consonancia a las exigencias de circunstancias en las cuales la distribución de recursos para reducir la pobreza esta evidenciándose mucho mejor que antes y la demanda por mayor eficiencia y eficacia en la auditoria social rebasa la capacidad instalada.

G. Sistemas de Auditoría Social

Podríamos decir que Honduras ha pasado mucho las fases de motivación y organización. Algunas, y no pocas, ya entraron en la fase de aplicación de instrumentos de auditorías sociales. Pero pocas son las que muestran un sistema metodológico completo. Algunas muestran ejercicios de auditoría a construcciones de infraestructura social, otras a las planillas de la municipalidad, otras a la rendición de empleados públicos, al manejo financiero de proyectos manejados por organizaciones de pobladores, etc. Algunas no llegan a concluir el proceso evaluativo y la devolución social. Seguramente esto ayuda al ejercicio y al aprendizaje empírico de la auditoria social. No obstante no se visualiza una metodología de mediano y largo plazo que debele una estrategia de auditoria social. No falta por allí comisión que le sea de mayor provecho a la autoridad municipal que a la sociedad civil a la cual se debe.

Debemos mencionar el hecho de haberse ya dado un salto numérico y coordinación al establecer un plan de auditoria social en una red de comisiones de transparencia donde se intercambien las capacidades instaladas para hacer más eficiente su labor. Como el autor aún no conoce personalmente la experiencia reciente de Copán no puede externar más que el deseo de verlo como un paso fortificante a los intereses ciudadanos de base.

H. Oferta/Demanda

No cabe duda que Honduras ha avanzado mucho en esta materia, pero debe apresurarse en acomodar sus metodologías, estrategias y recursos a manera de responder a los retos del contexto actual. Hasta hace poco tiempo, el reto o demanda por auditoría social parecía menor que el existente actualmente. Ahora muchos sectores ven a la auditoría social como el medio que salvará los recursos destinados para la ERP. Incluso la cooperación internacional esta centrando su atención en ella. Sin embargo, la oferta o la respuesta de la sociedad civil aún dista mucho para responsabilizarse de semejante empresa.

Es un riesgo político desarraigar del Tribunal Superior de Cuentas su primaria responsabilidad de auditar los fondos para reducción de la pobreza y pasarle esa responsabilidad a la sociedad civil. Aun cuando creemos que la sociedad civil puede y debe vigilar y supervisar sus intereses administrados por el gobierno, no sustituye de manera alguna la responsabilidad del Estado en ser transparente y exigir la rendición de cuentas. Lo más que se puede esperar es una coordinación y colaboración mutua, intercambiando información, pero sin supeditación de autoridad alguna por parte de las comisiones de auditoría social.

I. Conclusión

La auditoría social es un medio considerado indispensable en el contexto de un país donde los entes contralores tienen debilidades significativas. Además puede ser una contribución importante hacia la gobernabilidad y el fortalecimiento al tránsito hacia una democracia participativa.

Honduras cuenta con una década de experiencias hacia las auditorías sociales locales y últimamente incursiona levemente en ámbitos regionales y nacionales.

Los avances en auditoría social son tangibles en términos de conceptualización y organización en más de un cuarto de los municipios del país, pero no así en resultados y metodologías concertadas para una estrategia generalizada.

Aun cuando las organizaciones falcitadoras de estos procesos han jugado un papel importante en los logros obtenidos, también están implicadas en los obstáculos para su avance. Sigue siendo importante revisar y sobrepasar tales obstáculos para avanzar en la construcción de estrategias comunes.

Es urgente ganar espacios, fortalecer procesos y lograr mayor diálogo con humildad pero con inteligencia y gallardía para superar los obstáculos. El establecer alianzas, sinergias con mutuo respeto y autonomía sigue estando en las agendas. Es importante dejar hablar a las bases sociales y bajar el protagonismo de los intermediarios, pero mantener al día su trabajo por

responder a los nuevos retos en los cuales estos intermediarios juegan un papel importante.

No hay dudas que las auditorias sociales son una esperanza para lograr mejores estados de gobernabilidad pero tampoco debe responsabilizárseles de aquello que es primero una responsabilidad del Estado y en particular de sus entes contralores.

Los esfuerzos voluntarios de la ciudadanía pobre son invaluable, sin embargo, tienen un límite que puede quitarles el protagonismo y sostenibilidad necesaria a las organizaciones sociales.

Es imprescindible que se siga el diálogo con las autoridades y gobernantes para construir sinergias que faciliten el trabajo, pero es igualmente imprescindible el apoyo internacional para no entrar en conflicto de intereses y evitar caer fácilmente en el chantaje y el soborno político y económico.

Gracias.../