Acción Ciudadana
Capítulo Guatemalteco de Transparencia Internacional

Sistematización de la Experiencia del Proyecto

"Transparencia y auditoría social en el proceso de reconstrucción nacional en Guatemala"

Guatemala, abril de 2007

Índice

Resumen Ejecutivo 3

Introducción 7

El paso de los acontecimientos 9

Hacia la reconstrucción: orígenes del proceso de auditoría social 13

Enfoque conceptual del proyecto 22

Carácter experimental del proyecto 24

El camino recorrido: estrategias operativas y metodológicas empleadas 26

Principales lecciones aprendidas 72

A manera de conclusión: valoraciones y recomendaciones finales... 84

Resumen Ejecutivo

A finales de septiembre y principios de octubre de 2005 sucedió la Tormenta Tropical Stan, la cual constituyó la peor tragedia ocasionada por un fenómeno natural de esta índole. Según cifras de la CEPAL, fallecieron 669 personas, 844 más resultaron desaparecidas, hubo 386 heridos, así como un total de 474,928 damnificados. El número de tramos carreteros afectados (tanto asfaltados como de terracería) ascendió a más de 100, asimismo, 19 puentes quedaron colapsados. En total, fueron destruidas 9,136 viviendas y 25,828 más quedaron afectadas; también se dañó importante infraestructura.

El monto total del impacto fue calculado en 7,473 millones de quetzales, equivalentes al 3.4% del PIB de 2004. Los daños ascendieron a 3,160 millones de quetzales y las pérdidas a unos 4,313 millones. De ello, los expertos calcularon efectos relevantes sobre todo en lo social, debido a las condiciones de pobreza y pobreza extrema en que históricamente ha vivido la mayoría de la población del país (sobre todo la indígena). La Tormenta, entonces, se sumó a vulnerabilidades pre-existentes y agravó tendencias ya presentes en la economía y la dinámica ambiental de Guatemala.

Después de la emergencia se inició el proceso de reconstrucción, para el cual el Gobierno anunció una inversión de 3,940 millones de quetzales como parte del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de 2006. La inversión de esta suma podría prestarse a fenómenos de corrupción, sobre todo en un país como Guatemala, en donde esta situación se agrava porque no existe un marco regulatorio aplicable en situaciones de emergencia. Al declarar un estado de calamidad, la Ley faculta al Ejecutivo para prescindir de los procesos normales de compras y contrataciones; a ello cabe agregar debilidades de la Contraloría General de Cuentas; carencia de una política nacional de prevención de riesgos; fragilidad institucional y del sistema de pesos y contrapesos, más problemas estructurales de corrupción.

Para contribuir a minimizar esta problemática, nació el proyecto “Transparencia y auditoría social en el proceso de reconstrucción nacional en Guatemala”, financiado desde diciembre de 2005 hasta diciembre de 2006 por el Programa de Transparencia y Anticorrupción de USAID. Más adelante, de mayo a diciembre de 2006, se unió como segundo donante el Programa de Sociedad Civil del PNUD.

El Gobierno del Presidente Óscar Berger anunció su intención de promover la transparencia y de luchar frontalmente contra la corrupción que pudiera darse en el marco de las inversiones de la reconstrucción. Por ello, solicitó a Acción Ciudadana acompañamiento y apoyo para emprender procesos que garantizaran dicha transparencia.

El proyecto se ejecutó tanto a nivel nacional como local departamental. En este último caso, se trabajó en 5 departamentos (San Marcos, Huehuetenango, Sololá, Quetzaltenango y Totonicapán) y, en ellos, en 36 municipios. En ambos niveles no se monitorearon todas las obras de que constaría el proceso de reconstrucción, lo cual hubiera requerido un proyecto mucho más amplio y dotado de más recursos humanos y financieros.

Cabe señalar que el proyecto tuvo un carácter de experiencia piloto, sobre todo porque fue el primer caso de un proceso de auditoría social post crisis que enfocara sus esfuerzos hacia el nivel nacional.

Desde el enfoque que privó durante la implementación del proyecto, la auditoría social se considera como una actividad ciudadana que permite acompañar, vigilar, monitorear, dar seguimiento, verificar y evaluar cuantitativa y cualitativamente a quienes toman decisiones que afectan intereses públicos o tienen vinculación con recursos públicos. Se trata de un ejercicio democrático eminentemente participativo que facilita la confluencia de intereses. Para las autoridades que cuentan con la apertura necesaria, se trata de una acción que, incluso, les apoya y les favorece.

Bajo estos parámetros generales, el proyecto se planteó 5 objetivos específicos:

1. Articular y fortalecer comisiones y redes ciudadanas de auditoría social con el fin de monitorear el gasto y la inversión pública municipal y departamental del proceso de reconstrucción nacional.
2. Facilitar los mecanismos de acceso a la información y divulgación que contribuyan a la auditoría social y a la evaluación de la inversión pública.
3. Monitorear y auditar el sistema del Estado de quejas e inconformidades destinadas a la detección de casos de corrupción y anomalías con la finalidad de

dar seguimiento a las acciones de las autoridades que permitan adoptar medidas correctivas, investigar y sancionar a los responsables.

4. Monitorear y evaluar el nivel de transparencia de los procesos de compras y contrataciones en el marco de la reconstrucción nacional.

5. Promover mecanismos e instrumentos de rendición de cuentas por parte de las autoridades y funcionarios en el proceso de reconstrucción nacional a nivel local, regional y nacional.

Estos objetivos fueron alcanzados en un alto porcentaje, para lo cual Acción Ciudadana implementó las siguientes estrategias operativas:

a. Ejercicios de auditoría social de 30 comisiones ciudadanas conformadas a nivel municipal/departamental.

b. Ejercicios de rendición de cuentas de parte de las autoridades, tanto a nivel local como a nivel nacional.

c. El monitoreo de las contrataciones relativas a la reconstrucción, ejecutado a nivel nacional, básicamente a través de los portales de internet del Gobierno: Guatecompras; Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF; Sistema de Contabilidad Integrado del Estado, SICOIN y el Portal de transparencia financiera.

d. El monitoreo del sistema de quejas y denuncias que pudiera realizar la ciudadanía al respecto del tema de la reconstrucción.

e. El acceso a la información pública mediante una base de datos que concentrara lo relativo al proceso de reconstrucción nacional post Stan.

Para implementar estas estrategias operativas, se realizó primero un diagnóstico de la situación, el cual proporcionó una línea de base sobre el proceso de reconstrucción, sobre el contexto en el cual se trabajaría y sobre las principales fuerzas impulsoras y opositoras al proyecto. Luego, se generó condiciones de confianza con las autoridades, tanto a nivel local como nacional. Destaca, en este sentido, que en enero de 2006 el Presidente Berger suscribiera públicamente el *Compromiso Gubernamental de Integridad y Acceso a la*

Información en la Ejecución del Programa Nacional de Reconstrucción, el cual fue firmado por Acción Ciudadana, en calidad de testigo de honor.

También se establecieron alianzas estratégicas con actores locales, quienes contribuyeron a organizar o a fortalecer comisiones de auditoría social a nivel local. Las y los miembros de estas comisiones recibieron capacitación, asistencia técnica y acompañamiento de parte de Acción Ciudadana, con el propósito de realizar ejercicios de auditoría social sobre las obras o proyectos que cada comisión consideró prioritarios. Al final, como producto de estos ejercicios, se realizaron y presentaron públicamente 30 informes de auditoría social.

Asimismo, se brindó capacitación y asesoría a funcionarios(as) vinculados con la reconstrucción, con el propósito de apoyar ejercicios de rendición de cuentas, tanto a nivel nacional como local. Al finalizar, se realizaron 21 ejercicios de rendición de cuentas, lo cual constituyó una experiencia única de intercambio y relacionamiento entre autoridades, ciudadanos(as) y medios de comunicación.

Acción Ciudadana también elaboró 4 informes nacionales de auditoría social, los cuales se basaron en la información proporcionada desde lo local, más el monitoreo de portales electrónicos del Gobierno y acceso a la información a través de solicitudes dirigidas a funcionarios(as) públicos vinculados con el proceso. Además, también se procuró facilitar el acceso a la información mediante una base de datos sobre los procesos de contratación y adjudicación surgidos en el marco de la reconstrucción.

A partir de lo actuado, puede decirse que el proyecto incidió en mayor transparencia, propició condiciones para el acceso ciudadano a la información y logró evidenciar y denunciar anomalías, retrasos, errores técnicos, obstáculos y dificultades en el proceso de reconstrucción posterior a la Tormenta Stan.

Introducción

Para muchas organizaciones e instituciones es importante comprender en su justa dimensión el significado de las diferentes prácticas de intervención que se encaminan hacia el cambio social. Ello cobra especial relevancia cuando las prácticas hacen referencia a proyectos piloto, novedosos, que se revisten de un carácter experimental: si no los sistematizamos, no sabremos a ciencia cierta cuáles son los nuevos aportes, los jalones de crecimiento que estamos construyendo. Además, si comprendemos de mejor manera el camino recorrido estaremos en mejores posibilidades de ilustrar nuevas prácticas, en nuevos contextos. De ahí, entonces, la importancia de sistematizar experiencias como este proyecto, denominado "Transparencia y auditoría social en el proceso de reconstrucción nacional en Guatemala".

Este proyecto fue implementado por Acción Ciudadana, capítulo guatemalteco de Transparencia Internacional que, para el caso, contó con el acompañamiento y el apoyo del Programa de Transparencia y Anticorrupción de USAID y del Programa de Sociedad Civil, PASOC, del PNUD. Desde el inicio, tanto Acción Ciudadana como sus donantes reconocieron la necesidad de sistematizar la experiencia vivida, por considerar que ésta sería una rica fuente de aprendizajes. Todo ello se ve corroborado en estas palabras de un funcionario del Programa de Transparencia y Anticorrupción de USAID que dio seguimiento y apoyo al proyecto:

> La importancia de que esto quede registrado es para no volver a cometer los mismos errores; primero, para poder planificar actividades de prevención según lo ya sucedido y, segundo, para saber cómo reaccionar a nivel de la sociedad para demandar el cumplimiento de lo que al Estado le corresponde en un proceso de reconstrucción después de cualquier desastre. (18/1/2007).

A partir de estos objetivos, el proceso de sistematización partió de un exahustivo análisis documental de toda o la gran mayoría de información escrita generada; luego, se efectuaron talleres de reflexión eminentemente participativos, en los cuales fueron las y los mismos actores del proceso quienes indagaron sobre la experiencia vivida, analizando aciertos, desaciertos y principales dificultades encontradas. Además de que estos talleres permitieron a las y los participantes verse a sí mismos de manera autocrítica, también les proveyeron una base para encontrar el eco de su propia voz en lo vivido por otros y otras. De esa cuenta, las actividades se convirtieron en un espacio de aprendizaje colectivo, dando pie a lo que podríamos describir como una comunidad que

se enriquece a sí misma y que también se alienta a seguir adelante. En efecto, durante los talleres circuló la esperanza, tanto como la motivación de seguir adelante, construyendo un mejor país para todas y todos.

Después de los talleres se efectuaron diversas entrevistas en las que diferentes actores clave plantearon su opinión y reflexiones sobre la marcha del proyecto. Todo ello constituyó la base del presente informe de sistematización, el cual constituye un friso de múltiples voces. En ocasiones, estas voces se encuentran plasmadas de manera literal, en cuyo caso indicamos únicamente el tipo de voz que se escucha, más la fecha en la que se realizó la entrevista.

Para concluir, queremos manifestar nuestro agradecimiento a las numerosas personas que nos brindaron toda su colaboración, sin la cual hubiera sido imposible elaborar este documento. Ellas y ellos son los verdaderos artífices de este continuo de mutuas realimentaciones que, finalmente, generan la acumulación conceptual y metodológica que nos construye, día a día. A todas y todos, entonces, nuestro reconocimiento por el esfuerzo tesonero que se impone cotidianamente para edificar la sociedad que anhelamos.

Finalmente, solo nos resta explicitar un sencillo y casi silente tributo a las víctimas de la Tormenta Stan. Que su sangre y su aliento sean el más claro impulso para seguir trabajando con tesón y decisión por una Guatemala más humana y justa para todos.

El paso de los acontecimientos

Hacia finales de septiembre y principios de octubre de 2005 Guatemala permanecía afanada por las lluvias. Poco a poco, aquella situación parecía desbordarse, amenazando con modificar el estilo de vida de la población. Todo comenzó el 28 de septiembe de 2005, fecha en la cual un sistema de baja presión localizado en el mar Caribe, entre Jamaica y Honduras, iniciaba su recorrido rumbo al Noroeste, con altas posibilidades de convertirse en una depresión tropical. Desde ese momento, el Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH) y la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), comenzaron a emitir boletines en los cuales se informaba a las autoridades y a la población en general acerca del fenómeno, advirtiéndoles también sobre posibles consecuencias, tales como inundaciones, deslaves y daños diversos en algunas zonas del país.

Desafortunadamente, entre el 28 de septiembre y el 1 de octubre, el fenómeno fue cobrando vigor, hasta convertirse, en la última de las fechas señaladas, en una depresión tropical que se encontraba ubicada a 500 km al norte de Puerto Barrios, ocasionando fuertes precipitaciones y recios vientos.

La tendencia del fenómeno fue oscilante, ya que el 2 de octubre la depresión tropical se fortaleció, convirtiéndose en la hoy célebre y tristemente recordada Tormenta Tropical Stan. En aquel momento se registraron fuertes lluvias en los departamentos de Retalhuleu y Escuintla, así como en el Suroccidente de Quetzaltenango y en regiones de la meseta central del país. Luego, al siguiente día, la intensidad del fenómeno disminuyó, devolviéndolo nuevamente a su condición de depresión tropical. No obstante, a las tres de la mañana del día 4 de octubre, al tocar el territorio mexicano en el Estado de Veracruz, la Tormenta Tropical Stan se intensificó, convirtiéndose en un huracán categoría I en la escala Saffir-Simpson. El fenómeno se desplazaba, entonces, rumbo al Sur Este, a una velocidad de 19 kilómetros por hora. Stan enrumbó hacia la costa de Veracruz, arribando a ella hacia las nueve de la mañana de aquel día. A partir de ese momento el Huracán fue perdiendo fuerza, convirtiéndose de nuevo en Tormenta, hasta debilitarse y ser considerado como una depresión tropical, hacia el final del día.

El 5 de octubre, aquella tendencia hacia el debilitamiento continuaba, de manera que la depresión tropical comenzó a desaparecer, dejando, los siguientes dos días, un clima nublado, cuajado de fuertes lluvias y altos niveles de humedad. La situación duró hasta el día 7 de octubre.

A partir del monitoreo que las autoridades realizaban, la Secretaría Ejecutiva de CONRED había emitido, el día 3 de octubre, una alerta roja para algunos departamentos y municipios del país. Debido a las intensas lluvias, se reportaba el crecimiento desmesurado de algunos de los ríos más caudalosos del país, tales como el Achiguate, Guacalate, María Linda, Madre Vieja, Coyolate y la Paz, entre otros. A ello cabía agregar la crecida de riachuelos y otros afluentes menores. La intensidad de las precipitaciones pluviales provocó inundaciones y desbordamientos, así como deslizamientos, derrumbes y un significativo acarreo de material.

En las zonas alejadas de los ríos se presentaron niveles altos de saturación del suelo que ocasionaron aludes y deslizamientos de tierra de considerable magnitud.

Tras el paso del vendaval quedó como saldo un país afectado en alrededor de un tercio de su territorio nacional. Las consecuencias fueron graves, abarcando vidas, patrimonio, medios de subsistencia y actividades de la población. Particularmente relevante fue el legado de destrucción que quedó en el altiplano y en la costa Suroccidental de Guatemala, de cuyos 22 departamentos, 15 resultaron afectados (el 68%). En dichos departamentos, además, sufrieron 133 municipios (de los 333 en que está dividido el territorio nacional) y 1,158 comunidades.

Según cifras manejadas por la CEPAL, como resultado del paso de la Tormenta Stan por el territorio nacional, fallecieron 669 personas, 844 más resultaron desaparecidas, hubo 386 heridos, así como un total de 474,928 damnificados. Entre estos últimos se cuentan pequeños y medianos agricultores que perdieron sus cosechas y sus campos, canalizaciones de agua para irrigación, semillas y enseres de labranza, entre otros; mujeres cuyos instrumentos de trabajo quedaron soterrados o destruidos; niños y niñas que perdieron a uno o a ambos padres, o bien, que se quedaron sin poder asistir a la escuela; vecinos que permanecieron incomunicados y, consecuentemente, no pudieron recibir víveres y atención inmediata. El número de tramos carreteros afectados (tanto asfaltados como de terracería) ascendió a más de 100, asimismo, 19 puentes

quedaron colapsados. Miles de personas perdieron sus viviendas y sus pertenencias, encontrándose repentinamente en la imperiosa necesidad de encontrar albergues temporales para paliar la crisis. En total, fueron destruidas 9,136 viviendas y 25,828 más quedaron afectadas. Por si esto fuera poco, también se afectó importante infraestructura, como en el caso de escuelas, plantas hidroeléctricas y geotérmicas, así como iglesias y centros de salud.

Como suele suceder en este tipo de casos, los efectos de la tragedia fueron aún más devastadores para las personas de escasos recursos. En efecto, Stan se ensañó con los más pobres, en su mayoría, indígenas del pueblo maya. Tómese en cuenta que el fenómeno resultó particularmente desastroso en aquellos departamentos de Guatemala cuyos índices de desarrollo humano son menores. Esto generó una situación de crisis aguda que no hizo sino sumarse a vulnerabilidades pre-existentes, evidenciándose, consecuentemente, los graves problemas estructurales que han estado presentes en la historia del país de manera recurrente. Por este motivo, tanto para diversos analistas, cientistas sociales como ciudadanos(as) concientes de la situación, Stan fue una dolorosa ocasión para que las grandes desigualdades e inequidades que caracterizan las relaciones sociales, políticas, étnico-culturales y económicas del país salieran a flote y, aunque fuera momentáneamente, se hicieran más evidentes para todos. El paso de las lluvias dejó, entonces, una especie de claridad en el espejo; una triste oportunidad para tomar conciencia acerca de la grave situación en la que históricamente han vivido millones de compatriotas.

El monto total del impacto fue calculado en 7,473 millones de quetzales, equivalentes al 3.4% del PIB de 2004. Los daños ascendieron a 3,160 millones de quetzales y las pérdidas a unos 4,313 millones. De ello, los expertos calcularon efectos relevantes sobre todo en el ámbito de lo social; la siguiente conclusión del referido informe de la CEPAL da cuenta de ello:

> La composición territorial o geográfica del impacto y su distribución entre estratos económicos y sociales y su concentración en zonas con un porcentaje elevado de población indígena hace evidente que más allá del monto económico de los daños y pérdidas, el efecto de Stan es sobre todo en el ámbito social, con consecuencias difíciles de cuantificar en el tejido social, en las redes comunitarias, y con consecuencias diferenciadas entre hombres y mujeres y respecto de los diversos grupos étnicos y culturales que definen el carácter multicultural del país. (Óp. Cit., p. 6).

Las cifras y los datos estadísticos suelen darnos una idea generalizadora acerca de la magnitud de un fenómeno como Stan, el cual ha sido catalogado como la peor tragedia ocasionada por una tormenta tropical; no obstante, la información que arrojan los valores numéricos puede volverse fría si se obvia el lado humano, el rostro individual de aquellas personas que sufrieron y aún siguen haciéndolo, pues sus heridas y sus daños todavía no se han reparado.

Además, a los daños y pérdidas que pudieron cuantificarse con posterioridad al paso del fenómeno, es preciso agregar la consideración sobre el futuro: Stan, seguramente, agravará tendencias ya presentes en la economía y la dinámica ambiental del país. En efecto, se prevé un freno en el avance de los índices de desarrollo humano, lo cual incidirá en el aumento de la dependencia de los ingresos que provienen de las remesas familiares y seguramente ocasionará daños sobre el tejido social, tales como migración, marginación y presión social, con la consecuente afección a la seguridad ciudadana. Por otro lado, se espera mayor presión demográfica sobre la tierra, así como un incremento de la inversión en construcción, lo cual competirá o irá en desmedro de otras actividades productivas. Finalmente, es preciso considerar que Stan evidenció la creciente vulnerabilidad y fragilidad ambiental, lo cual constituye, lamentablemente, una tendencia difícil de soslayar. En efecto, Stan demostró que la tala inmoderada, el acarreo desmedido y descontrolado de material que proviene del cauce de los ríos, la erosión de los suelos, entre otros, fueron realidades que contribuyeron a que un fenómeno natural magnificara sus consecuencias, produciendo una verdadera tragedia.

De una u otra forma, entonces, este fenómeno nos puso a prueba. Ocasionó daños y pérdidas que pueden cuantificarse, pero también generó lesiones que, en gran medida, resultan invaluables. No obstante el dolor ocasionado, Stan también nos hizo considerar oportunidades para mejorar, para reconstruir, para transformar. Para reavivar la organización ciudadana, alentar la solidaridad e incentivar una posición más reflexiva y crítica sobre las consecuencias que podemos llegar a generar con procederes irresponsables, tanto si nos encontramos del lado de las autoridades como de la ciudadanía en general. Especialmente, la Tormenta Stan queda como un recordatorio que nos debe ayudar a renovar la esperanza en un futuro que todos y todas debemos contribuir a mejorar.

Hacia la reconstrucción:

orígenes del proceso de auditoría social

Tras el paso de la Tormenta Stan, fue imperioso contener la crisis y contribuir a minimizar mayores riesgos. Como se sabe, en una catástrofe, lo primero que suele atenderse es la crisis inmediata, ya que resulta un imperativo que lo humanitario ocupe el primerísimo lugar. De lo contrario, valores como la solidaridad y la conciencia profunda sobre la importancia de ayudar a mitigar el sufrimiento del otro, perderían sentido.

Comenzó, entonces, la implementación de un plan de emergencia en el que la CONRED desempeñó un papel relevante, pero que se quedó corto si tomamos en cuenta las dimensiones de los daños, por un lado y, por el otro, consideramos la capacidad operativa y los recursos con que cuenta dicha institución. En medio de esta situación, gobiernos locales, ciudadanos(as), instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas, iglesias y organismos internacionales, manifestaron inmediatamente su solidaridad y se dieron a la tarea de realizar acciones concretas para ayudar a los miles de damnificados. Fue así como comenzó a fluir la ayuda humanitaria que provenía tanto de los connacionales como de la comunidad internacional y países amigos.

El Gobierno central anunció que su plan de emergencia consistiría en rehabilitar, primero, infraestructura básica (puentes, carreteras); luego, restablecer la energía eléctrica y, finalmente, llevar agua y otros servicios sociales a las comunidades afectadas. Los gobiernos locales, en colaboración con otras instituciones y organizaciones municipales, además de vecinos, elaboraron también sus propios planes para paliar la crisis y evitar efectos de mayor consideración. A partir de todos aquellos recursos (técnicos, humanos y financieros) invertidos, además del interés, esfuerzo tesonero y apoyo solidario de miles de personas, surgió un país que logró, relativamente pronto, salir de la emergencia. Puede decirse que lo concerniente a infraestructura básica fue rehabilitado en tiempo récord, en especial, puentes y carreteras principales del área

suroccidental; también, es preciso indicar que se distribuyeron víveres, medicinas y alimentos, y se logró la habilitación de albergues temporales que permitieron mitigar algunas de las necesidades más ingentes e inmediatas de miles de personas. Así, de una u otra forma, las personas damnificadas recibieron la atención necesaria para evitar que las consecuencias de la Tormenta Stan desencadenaran nuevas crisis.

Tras la emergencia inició el arduo camino de la reconstrucción. Ésta, según lo anunció el Gobierno, se realizaría como un proceso en el que, además de reparar los daños o reponer la infraestructura perdida, se daría un peso importante a la reconstrucción del tejido social. Todo ello se realizaría bajo un enfoque transformador, el cual buscaba no solo volver a construir lo destruido, sino también mejorarlo a partir de una visión concienzuda sobre la sombra que arroja el futuro en un país multicultural como Guatemala. Otro de los pilares fundamentales del proceso de reconstrucción sería la voluntad expresa de garantizar que las inversiones se realizaran con transparencia, entendida ésta como la generación de condiciones para que la ciudadanía monitoreara y evaluara todas las fases del proceso, procurando que éste respondiera verdaderamente a las demandas de la población y a los principios de eficiencia y calidad.

Como podrá colegirse, reconstruir todo aquello que se había destruido —bajo un enfoque semejante y en un país en donde las dimensiones de la tragedia se vieron aumentadas por condicionantes estructurales de larga data—, resultaba una tarea sumamente ambiciosa. En efecto, pronto se anunció que el proceso de reconstrucción tendría un costo total de 3,940 millones de quetzales, cantidad que sería invertida tanto para paliar la emergencia (2005), como para proceder a la reconstrucción con transformación. De esa cuantiosa cifra se destinaría, como parte del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2006, una cantidad de más de 2,200 millones de quetzales.

Desde el inicio se sabía que la inversión de una suma tan respetable podría prestarse a fenómenos de corrupción y otra suerte de malos manejos. Cabe recordar que en circunstancias como las que representó la Tormenta Stan, la Ley faculta al Ejecutivo para no emplear los procesos normales de compras y contrataciones; es decir, no existe un marco regulatorio que, en tiempos de crisis, minimice anomalías en el manejo de los recursos y fondos públicos. La legislación que rige durante etapas o momentos de emergencia es sumamente débil. Por otro lado, una catástrofe como Stan tiende a generar confusión y caos no solo entre las personas que la padecen, sino también entre aquellas instituciones que son encargadas de resolverla. Prueba de ello es que las entidades gubernamentales involucradas en el abordaje de la problemática comenzaron a manejar información muy diferente, manifestándose severas dificultades para la elaboración de indicadores estadísticos confiables. En el caso que nos ocupa, estas deficiencias estructurales de la administración pública también se hicieron evidentes en el hecho de que el Gobierno creara la figura de las "gerencias de reconstrucción", cuyos titulares ejercieron funciones tanto a nivel nacional como en los departamentos que fueron más dañados tras el paso de la Tormenta. Esta situación no dejó de ser una contradicción, sobre todo si se analiza a la luz del proceso de descentralización impulsado por los Acuerdos de Paz y regulado en la Ley General de Descentralización. Como se sabe, en el marco de la descentralización debiera privilegiarse que las autoridades locales ya existentes (alcaldes y gobernadores, por ejemplo) asuman competencias más amplias en el ejercicio de sus funciones.

Testimonio de una líder de San Marcos (20/12/2006)

La reconstrucción como que trae más problemas que el momento del Stan porque hay más dinero. Allí fue cuando ya empezamos a hablar de auditoría social, pero, ¿quién nos va a apoyar en este tema?

Porque, no era nuestro tema; en San Marcos no era nuestro tema. Aunque sí tuvimos apoyo antes de parte de la Coordinadora Sí Vamos por la Paz, que han acompañado el proceso desde 3 ó 4 años atrás. El problema que la gente dice es "que vengan unos y luego se van, y luego vienen

Es, en ese escenario, en el que se preveía el flujo de una fuerte cantidad de dinero y otra clase de apoyo en muy poco tiempo. Como se sabe, una situación semejante se presta o es un excelente "caldo de cultivo" para que prolifere la corrupción en, al menos, tres variantes:

1. *A partir de la distribución, durante la emergencia*. En este caso, alcaldes y otras autoridades con influencia a nivel local concentran la ayuda y no existe un mecanismo transparente que garantice su canalización efectiva a aquellos lugares en donde verdaderamente se necesita, y no adonde decide la persona que recibe el grueso de la ayuda. Este es un momento que puede generar mucha corrupción.

2. *Cuando se efectúan licitaciones y adjudicaciones de todas las obras de la reconstrucción*. Como se ha dicho, en Guatemala esta situación se agrava debido a que no existe un marco regulatorio aplicable en situaciones de emergencia. A ello cabe agregar debilidades de la Contraloría General de Cuentas; carencia de una política nacional de prevención de riesgos; fragilidad institucional y del sistema de pesos y contrapesos, más problemas estructurales de corrupción. Este es justamente el panorama que se dio cuando acaeció la Tormenta Stan y comenzó el proceso de reconstrucción que fue auditado socialmente por Acción Ciudadana, en el marco de este proyecto.

3. *Al momento de seleccionar a los beneficiarios de las obras de reconstrucción*. Suele suceder que en las listas que se elaboran ya no aparecen los verdaderos damnificados, sino familiares, amigos o allegados de las autoridades. Esta situación se agrava debido a los vacíos e inexactitudes en la información que manejan las autoridades encargadas de intervenir tanto en la crisis como en los momentos post-crisis. Debido a la falta de indicadores estadísticos confiables resulta sumamente difícil dar un seguimiento adecuado a los listados de beneficiarios, con el propósito de lograr mayor transparencia en la entrega de las mismas.

Esta clase de conclusiones ha ido elaborándose a partir del análisis de la historia vivida durante otras catástrofes naturales que de una u otra forma pueden compararse con la Tormenta Stan. Nos referimos, sobre todo, a lo que aconteció durante el terremoto del 4 de febrero de 1976 y el Huracán Mitch. Puede decirse, entonces, que la experiencia acumulada daba suficientes razones para considerar que el desastre provocado por Stan podría ser una ocasión para que los fondos destinados a la reconstrucción fueran empleados sin la debida transparencia. Por tal motivo comenzó a gestarse este proyecto, cuyo propósito esencial fue contribuir a minimizar los hechos de

corrupción, sobre todo aquellos que eran previsibles en las etapas de reconstrucción y entrega de obras. Las siguientes palabras de uno de los miembros del equipo técnico de Acción Ciudadana que participó en esta experiencia así lo confirman:

> Ante la coyuntura del Stan, observamos que la cooperación internacional y el Gobierno de Guatemala asignaron, para 2006, más de 2,000 millones de quetzales en programas y proyectos de reconstrucción desde lo local hasta lo nacional. Nos preocupó, después de haber hecho un análisis histórico del terremoto del '76 y el Huracán Mitch, que en esas épocas también hubo fuertes inyecciones económicas para reconstrucción pero también se cuestionó mucho su destino. Se pudo constatar que hubo muchos casos de corrupción, por consiguiente, como parte de la misión institucional de Acción Ciudadana, al visualizar ese pasado histórico, creímos pertinente generar un proceso de acompañamiento y auditoría social de estos recursos para la reconstrucción. También decidimos aceptar la invitación que el Señor Presidente Óscar Berger nos hizo, quien, en noviembre de 2005, públicamente invitó a Transparencia Internacional y a su capítulo guatemalteco, Acción Ciudadana, a acompañar esa dinámica. Nosotros aceptamos el reto; creíamos que era fundamental generar un proceso de empoderamiento ciudadano para poder observar el ejercicio de los proyectos y su aplicación en las comunidades. (4/1/2007).

Es preciso tomar en cuenta que estas preocupaciones y análisis eran plenamente compartidos por el Gobierno. Adviértase así en las siguientes reflexiones del funcionario de la Vicepresidencia de la República que durante buena parte de 2006 coordinó el proceso de reconstrucción:

> Desde el principio, cuando se pensó cómo reorientar el plan de reconstrucción, se tomó en cuenta los antecedentes que ha habido (el terremoto del '76, el Mitch u otros desastres a nivel internacional), ya que siempre ha habido el problema con el tema de la transparencia. Entonces, se pensó que lo más lógico, teniendo las experiencias, y habiendo hablado con la gente (que nos dio la recomendación general de buscar la mayor transparencia posible), fue buscar cómo hacerlo. De esta manera, el Presidente, con muy buen tino, habló de que aunque tuviéramos un acuerdo de excepción del Congreso, se siguieran los procesos, obviamente no tan largos como duran normalmente en el Gobierno, pero que sí era necesario que alguien verificara estos procesos y se hiciera auditoría social a nivel nacional. (19/1/2007).

Estos parámetros, intereses y, sobre todo, voluntades políticas, se tradujeron en la referida invitación que hizo el Gobierno del país a Acción Ciudadana para desarrollar un proceso de auditoría social que le permitiera contar con una evaluación independiente e imparcial de la reconstrucción nacional. Para atender este llamado surgió el proyecto denominado "Transparencia y auditoría social en el proceso de reconstrucción nacional en Guatemala", el cual inmediatamente contó con el apoyo del

Programa de Transparencia y Anticorrupción de USAID, donante que acompañó el proyecto desde diciembre de 2005, hasta su culminación a finales de 2006.

En ese entonces, se iniciaron acciones tanto a nivel nacional como en veinte municipios de tres departamentos del altiplano occidental del país: San Marcos, Quetzaltenango y Sololá. Con posterioridad, en mayo de 2006, se sumó a este esfuerzo el Programa PASOC del PNUD, en calidad de nuevo donante. Esto permitió multiplicar fuerzas y lograr la ampliación de la cobertura del proyecto, el cual fue llevado a dieciséis municipios más.

Cabe mencionar que, en ese momento, una de las líneas estratégicas del PASOC/PNUD era precisamente apoyar procesos de auditoría social; a la vez, el tema de la Tormenta Stan era prioritario. Otro elemento que se tuvo en consideración, al momento de analizar la propuesta del proyecto, fue que el Gobierno le hubiese solicitado apoyo a Acción Ciudadana para realizar esta auditoría social en específico. De esa cuenta, este Programa vio con muy buenos ojos la solicitud de Acción Ciudadana; tanto que la aprobación del proyecto presentado siguió un curso mucho más ágil de lo que suele suceder en casos similares.

Gracias a esta sumatoria de esfuerzos, el proyecto logró abarcar dos departamentos más: se coincidió en San Marcos y Sololá, solo que en municipios diferentes y, adicionalmente, se agregaron los departamentos de Huehuetenango y Totonicapán. Al final, se trabajó en un total de cinco departamentos y treintiseis municipios.

Cobertura del proyecto

El proyecto tuvo una interesante combinatoria entre el nivel nacional y el local municipal. De esa manera se logró dar seguimiento a las inversiones del Gobierno desde una visión panorámica y a la vez focalizada, lo cual permitió tanto el monitoreo y la auditoría social de ciertas inversiones y ejecuciones específicas en casos seleccionados, como el análisis imparcial e independiente del sistema y los mecanismos que emplea el Estado para atender situaciones posteriores a una catástrofe de esta índole.

La focalización se dio a nivel local, en los cinco departamentos y treintiseis municipios ya señalados. Puede considerarse que esta cifra es pequeña, en especial si se toma como argumentación el hecho de que la Tormenta Stan ocasionó daños

considerables en un total de 133 municipios alrededor de todo el país. Sin embargo, debido a limitaciones presupuestarias y, considerando el carácter experimental de este proyecto, se estimó necesario delimitar las áreas de influencia, tomándose como criterio básico de tal delimitación el análisis de aquellos departamentos y municipios que más daños habían sufrido a partir de la Tormenta Stan. Otro criterio fundamental fue analizar los índices de desarrollo humano de algunos lugares. Estas palabras del Coordinador del proyecto hacen un relato más informado acerca de todo ello:

> El Gobierno, a través de SEGEPLAN y a través de un estudio de la CEPAL, hizo una priorización de los municipios mayormente afectados. Hubo mucha incongruencia en los datos gubernamentales; inicialmente decían que fueron 107 los municipios afectados, en otra fuente decían que eran 130 y, en la última, 150. Nosotros analizamos toda la información gubernamental oficial de daños y pérdidas de la Tormenta Stan a nivel municipal. Ese fue un primer insumo, qué departamentos fueron los más afectados. Sin duda alguna, el más afectado fue San Marcos, luego Sololá; por ello ambos fueron prioridad dentro de la definición. Otro de los criterios fue el tema de la pobreza, el índice de desarrollo humano que realiza el PNUD anualmente. Estuvimos analizando cada uno de esos municipios dañados en cada departamento. En el caso de San Marcos, los 28 municipios fueron dañados pero no podíamos estar en todos; entonces, analizamos cuáles tenían indicadores más débiles de pobreza, cuáles tenían menores índices de desarrollo. Estos fueron los que priorizamos. Luego, también consideramos otros factores como voluntad política. Visitamos los municipios, los departamentos, vimos cómo estaban las condiciones de relacionamiento con los gobernadores, con los gerentes de reconstrucción, con los alcaldes mismos. Un requisito para poder trabajar en un municipio era que hubiera voluntad política, porque si no se provocaba una pugna o una crisis. De hecho pasó en Ocós, San Marcos, que fue uno de los municipios que inicialmente se había definido como prioridad, pero no hubo voluntad política de la alcaldesa; inclusive, en este lugar hubo amenazas a los integrantes de la comisión de auditoría social y transparencia que se había conformado. Otro factor que influyó en la definición de los municipios fue el contar con algún tipo de alianzas estratégicas con actores departamentales y municipales. Era importante que Acción Ciudadana no llegara a hacer la auditoría social, sino que fueran estructuras organizativas sociales existentes las que le dieran vida al proceso. (7/1/2007).

Así las cosas, el proyecto incluyó tanto el trabajo a nivel nacional como local municipal. En este último caso, los municipios priorizados fueron los siguientes:

- En Quetzaltenango:
    - Zunil
    - San Martín Sacatepéquez
    - Cantel
    - Olintepeque

    - San Juan Ostuncalco
    - Colomba
    - Quetzaltenango
- En San Marcos:
    - San Pedro Sacatepéquez
    - San José Ojetenam
    - Ixchiguán
    - Tajumulco
    - Catarina
    - San Cristóbal Cucho
    - San Marcos
    - Sibinal
    - Tacaná
    - Río Blanco
    - Comitancillo
    - El Quetzal
    - Ocós
    - Ayutla (Tecún Umán)
    - Malacatán
    - El Rodeo
- En Totonicapán:
    - Totonicapán
    - San Francisco el Alto
- En Sololá:
    - Panajachel
    - Santa Catarina Palopó
    - San Antonio Palopó
    - San Marcos La Laguna
    - Santiago Atitlán
    - San Pedro La Laguna
    - San Lucas Tolimán
- En Huehuetenango:

- Huehuetenango
- Cuilco
- San Ildefonso Ixtahuacán
- Tectitán

Principales objetivos

Como su nombre lo indica, el propósito fundamental de este proyecto fue promover la transparencia en el gasto e inversión pública del proceso de reconstrucción nacional, utilizando para ello las herramientas de la auditoría social y la rendición de cuentas, tanto a nivel nacional como departamental y municipal.

Por su parte, los objetivos específicos del proyecto fueron los siguientes:

1. Articular y fortalecer comisiones y redes ciudadanas de auditoría social con el fin de monitorear el gasto y la inversión pública municipal y departamental del proceso de reconstrucción nacional.

2. Facilitar los mecanismos de acceso a la información y divulgación que contribuyan a la auditoría social y a la evaluación de la inversión pública.

3. Monitorear y auditar el sistema del Estado de quejas e inconformidades destinadas a la detección de casos de corrupción y anomalías con la finalidad de dar seguimiento a las acciones de las autoridades que permitan adoptar medidas correctivas, investigar y sancionar a los responsables.

4. Monitorear y evaluar el nivel de transparencia de los procesos de compras y contrataciones en el marco de la reconstrucción nacional.

5. Promover mecanismos e instrumentos de rendición de cuentas por parte de las autoridades y funcionarios en el proceso de reconstrucción nacional a nivel local, regional y nacional.

Para alcanzar estos propósitos institucionales, Acción Ciudadana implementó una serie de estrategias mediante las cuales pudiera generarse una demanda de acceso a la información y su correspondiente divulgación, monitoreo de los canales de quejas, seguimiento a los procesos de compras y contrataciones, así como instrumentos de rendición de cuentas. Para lograrlo, había que procurar mayor fortalecimiento de la

organización ciudadana, brindando capacitación y asistencia técnica para la rendición de cuentas, el monitoreo y la auditoría social, entre otros. Todo ello apuntalaría la necesaria transparencia que debía permear el gasto e inversión pública, transparencia que el mismo Gobierno consideró fundamental para propiciar credibilidad y confianza en cuanto a su gestión.

Enfoque conceptual del proyecto

El establecimiento de un entramado de relaciones transparentes entre la acción gubernamental y la ciudadanía posibilita una gestión administrativa que realmente satisface las demandas de la población y responde a los principios de eficiencia y calidad. Se trata, por consiguiente, de una acción concreta mediante la cual se fundamenta un diálogo continuo entre autoridades y ciudadanos(as), robusteciendo, de esta manera, la esfera pública, entendida ésta como el ámbito de encuentro entre el Estado, por un lado, y la ciudadanía, por el otro. A partir de este diálogo, las necesidades e intereses de ambos sectores pueden encontrar un camino de consensos mutuamente satisfactorios, lo cual, finalmente, ayuda a miniminzar fricciones entre sectores diferenciados, reduce los efectos perversos de la conflictividad y contribuye a lograr mayor gobernabilidad democrática.

Y es que la auditoría social no debe ser vista como un proceso mediante el cual se fiscaliza una acción gubernamental que se considera, *a priori*, negativa. Por el contrario, la auditoría social es una actividad ciudadana que permite acompañar, vigilar, monitorear, dar seguimiento, verificar y evaluar cuantitativa y cualitativamente a quienes toman decisiones que afectan intereses públicos o tienen vinculación con recursos públicos. Se trata de un ejercicio democrático eminentemente participativo que facilita la confluencia de intereses. Para las autoridades que cuentan con la apertura necesaria, se trata de una acción que, incluso, les apoya y les favorece. Así se evidencia en el siguiente testimonio de un funcionario de Gobierno involucrado en el proceso de reconstrucción a nivel departamental:

> La auditoría social la debemos ver como una herramienta de beneficio para quienes somos servidores de la población. La razón por la cual nosotros creemos que es de trascendencia es porque no hay muchos ojos de parte de las instancias de Gobierno, de parte de lo que son las supervisiones, porque casi tenemos

> trescientas obras que supervisar y tenemos únicamente dos supervisores. Es sumamente limitado el personal que tenemos y, lo que no se observa de parte de los supervisores, sí se está observando por los integrantes de las comisiones de auditoría social. (Quetzaltenango, 22/12/2006).

Vista como un apoyo a las autoridades, la auditoría social constituye una acción de la cual emana un surtidero valioso de información sobre la ejecución de obras, planes y proyectos, legitima la gestión pública y, finalmente, garantiza mayor gobernabilidad. La participación, verificación y acompañamiento constante de parte de la ciudadanía constituye una base sólida para que ésta se sienta veraderamente representada por sus autoridades. A su vez, las autoridades pueden encontrar, en el accionar ciudadano, un respaldo a la ejecución de sus planes y proyectos.

En estas dos reflexiones de diferentes miembros del equipo de Acción Ciudadana, adviértase, entonces, el carácter preventivo y transformador que reviste la auditoría social:

> El sentido de la auditoría social en general, en cualquier contexto y circunstancia, debe ser mejorar un Gobierno, no puede ser botar a un Gobierno o deslegitimarlo. El objetivo no puede ser pelear con el Gobierno, sino mejorar el desempeño del Gobierno, porque se supone que éste es nuestro, o debería ser para que vivamos mejor. Claro, si en la práctica el Gobierno es corrupto o es violador de los Derechos Humanos, pues la auditoría social tiene que contribuir a que ese Gobierno no siga haciendo eso y ojalá no quede de nuevo. Su objetivo es que un Gobierno mejore sus sistemas y procesos, sus mecanismos de relación con la gente, sus resultados... (4/1/2007).

> Eso es algo muy importante: la visión que tiene el proyecto de lo que es auditoría social. Nosotros vemos a la auditoría social como un mecanismo, como una herramienta ciudadana de acompañamiento de la gestión pública, de tipo propositivo, no de ataque, no de ir a linchar al alcalde o a las autoridades, sino todo lo contrario: estar atentos, vigilantes de cómo se están ejecutando los proyectos de la reconstrucción en las comunidades, ser críticos, duramente críticos si es necesario, pero muy objetivos y con datos científicamente obtenidos, no fundamentados en rumores o en chismes, sino que la auditoría social sea un mecanismo científicamente ejecutado. (7/1/2007).

Bajo este enfoque propositivo e incluso creativo, se corrobora que la auditoría social constituye una herramienta fundamental para la democracia participativa. Por ello, no debe perderse de vista que la auditoría social no se puede realizar si la ciudadanía no se encuentra organizada, en primer lugar y, en segundo lugar, si las y los ciudadanos interesados en participar no obtienen aquella información que dé cuenta de cómo se está realizando la gestión pública. De ahí, entonces, que la rendición de cuentas

sea la otra cara de la moneda, el necesario complemento para que tanto las autoridades como la ciudadanía puedan construir conjuntamente una visión sobre la marcha de los procesos que se ejecutan, con miras a lograr el bien común.

Sin la existencia de acciones concretas de rendición de cuentas por parte de las autoridades, se niega la transparencia y se obstaculiza decididamente la auditoría social. La rendición de cuentas establece un puente de comunicación directa entre funcionarios(as) y ciudadanos(as). Por un lado, aquellos deben tener conciencia de que la función pública es eso, una acción que debe estar al alcance de todos y todas (a menos de que con ello se atente contra la seguridad nacional, o se interfiera con asuntos diplomáticos, o con el decoro de terceras personas). Por su parte, las y los ciudadanos necesitan saber que los recursos que provienen de los impuestos que pagan son invertidos eficaz y eficientemente. La rendición de cuentas es, entonces, una acción que constituye un pilar básico de la democracia, así como un derecho ciudadano inalienable. Por ello es que la rendición de cuentas es obligatoria y se encuentra legislada en numerosos instrumentos legales.

En síntesis, la auditoría social y la rendición de cuentas son herramientas complementarias que, empleadas adecuadamente, garantizan una mayor armonía y una mejor comunicación entre gobernantes y gobernados. Todo ello puede generar una relación intersectorial de mayor confianza, lo cual contibuye a la necesaria estabilidad político institucional que se requiere para echar a andar satisfactoria y legítimamente toda una serie de proyectos y acciones concretas que, al final, apuntan hacia el desarrollo humano. Desde esta perspectiva, la auditoría social y la rendición de cuentas son elementos fundamentales para la consolidación de la democracia y la paz en su sentido más amplio y positivo.

Carácter experimental del proyecto

Sin duda, el hecho de que el Gobierno hiciera esta solicitud a Acción Ciudadana fue un elemento fundamental como punto de partida del proyecto. Pesaba, en este caso, la reconocida trayectoria de Acción Ciudadana que, en sus diez años de historia en Guatemala, ha tenido como misión, por un lado, contribuir al proceso de empoderamiento ciudadano que permita tener una participación activa y propositiva de verificación de la gestión pública y, por el otro, contribuir a que las autoridades puedan

ejercer su papel legalmente establecido con transparencia. Cabe traer a colación que Acción Ciudadana ya había generado herramientas de auditoría social en años anteriores y había tenido una dinámica de trabajo a nivel municipal en Quiché y Chimaltenango, principalmente. La diferencia, entre este proyecto y los casos antes mencionados, fue que en estos últimos se trabajó auditoría social de proyectos ordinarios o habituales, distribuidos dentro del presupuesto nacional. Este fue el primer caso de un proceso de auditoría social post crisis, lo cual representó un importante desafío para Acción Ciudadana, tanto a nivel estratégico como metodológico, pues se tenía conocimiento de que son muy escasos —si es que no nulos— los esfuerzos que ha habido de auditoría social en procesos de reconstrucción alrededor del mundo. Las siguientes palabras del Director de Acción Ciudadana dan cuenta de ello:

> Nosotros nos dedicamos a tratar de conseguir información antes de empezar esta iniciativa. Informes, por ejemplo, de auditoría social del reciente tsunami en Asia, no encontramos nada. Encontramos muchas cosas de experiencias a nivel local, de un municipio, no había nada desde una perspectiva nacional, sino todas experiencias muy locales. Lo que quisimos fue hacer un proyecto como piloto o modelo para otras partes del mundo, implementando una experiencia que diera cuenta de una visión nacional de una reconstrucción. Lo que queríamos era ser pioneros en eso y que Guatemala sirviera de referencia también para esfuerzos de auditoría social post desastre en otros países del mundo. (4/1/2007).

El hecho de que no hubiera otras experiencias similares en otras latitudes se confirmó durante la reciente Conferencia Mundial sobre transparencia que se llevó a cabo en Guatemala, en noviembre de 2006. En esa ocasión se realizó un taller sobre procesos de auditoría social post desastres, presentándose las que, se suponía, constituían las experiencias más valiosas a nivel internacional. Durante ese taller pudo confirmarse que se trataba, de nuevo, de experiencias muy locales.

Acción Ciudadana, entonces, quería que se tuviera una visión del conjunto, pues se tenía conciencia de que muchas de las valoraciones sobre este tipo de procesos quedan a merced de enfoques muy parciales, “que aquí en este municipio no hicieron nada, que se robaron la plata, nunca llegó esto, nunca llegó lo otro, en este municipio se logró esto...”. Por este motivo, el propósito fue elaborar una visión abarcadora que diera cuenta de qué sistemas son vulnerables. Así, por ejemplo, al finalizar el proceso quedó muy claro que el sistema de compras y adquisiciones del Estado en época de emergencia por una catástrofe no es funcional; para empezar, no existe un marco legal, lo cual hace

que el sistema en su conjunto sea muy vulnerable a la corrupción. Se vio, a partir de la Tormenta Stan, que todo el sistema de emergencia con que se cuenta falló completamente. Todas esas deficiencias estructurales a la hora de una catástrofe son las que Acción Ciudadana pretendía analizar, elaborando una serie de recomendaciones valiosas para que el Estado y la sociedad puedan mejorar, en el futuro, estos sistemas.

El camino recorrido:

estrategias operativas y metodológicas empleadas

Cuando se emprenden procesos que de una u otra forma intervienen en la dinámica social para mejorarla o modificarla cualitativamente, es preciso considerar, en principio, que las realidades cobran cauces sumamente difíciles de prever y, por consiguiente, de analizar. Ello se debe a que en la dinámica social intervienen numerosos factores que la vuelven compleja y, hasta cierto punto, impredecible. Así, una misma acción o estrategia, en contextos diversos, puede generar consecuencias diferenciadas.

Por tal motivo, las estrategias a emplear para contribuir a mejorar alguna situación a menudo se entrelazan y complementan. Así, en el proyecto que nos ocupa, las estrategias operativas y las metodológicas se entrecruzan, conformando una acción coherente que pretendemos, a continuación, analizar. Es decir, en este apartado, buscaremos enfocar el análisis hacia aquellos mecanismos que nos permitan visualizar, tras el camino recorrido, algunos nortes generalizadores que, precisamente, nos ayudan a aprender de la experiencia, a hacer acopio de ella y poder establecer, de esta manera, una especie de **ruta crítica** que podría ser replicable en nuevos contextos.

Para comprender dicha ruta crítica de carácter global es preciso mencionar que, en su conjunto, este proyecto implementó **cinco grandes estrategias operativas**:

1. Los ejercicios de auditoría social de las comisiones conformadas para el efecto, básicamente a nivel municipal/departamental.

2. Los ejercicios de rendición de cuentas de parte de las autoridades, tanto a nivel local como a nivel nacional.

3. El monitoreo de las contrataciones relativas a la reconstrucción, ejecutado a nivel nacional, básicamente a través de los portales de internet del Gobierno: Guatecompras; Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF; Sistema de Contabilidad Integrado del Estado, SICOIN y el Portal de transparencia financiera.

4. El monitoreo del sistema de quejas y denuncias que pudiera realizar la ciudadanía al respecto del tema de la reconstrucción.

5. El acceso a la información pública mediante una base de datos que concentrara lo relativo al proceso de reconstrucción nacional post Stan.

La implementación de cada una de estas estrategias operativas conllevó la aplicación de estrategias metodológicas a veces similares, a veces diferentes. En el caso de la auditoría social y la rendición de cuentas, puede decirse que la ruta crítica seguida conllevó pasos muy similares. Las motivaciones de esto no son difíciles de establecer, ya que se trata de acciones complementarias, que se influyen y condicionan mutuamente. En los casos del acceso a la información pública mediante una base de datos, el monitoreo de las contrataciones y del sistema de quejas y denuncias, se implementaron estrategias ciertamente diferenciadas, más sofisticadas y centralizadas en la ciudad capital.

A partir de todas estas diferencias, puede, sin embargo, señalarse un conjunto de estrategias metodológicas que fueron válidas para todo el proceso. A continuación, entonces, presentamos algunos de los pasos o fases que constituyeron la ruta crítica de este proyecto. Lo haremos desde una perspectiva panorámica y, cuando sea necesario, se enfatizará en ciertos detalles que, justamente, nos permitan una comprensión abarcadora de la experiencia vivida. Antes de hacerlo, también es preciso reconocer que no se trata de una receta de simple o fácil aplicación. Por el contrario, se trata de una secuencia caracterizada por una cierta lógica de intervención, con fases cuya articulación no necesariamente proviene de la perspectiva cronológica. No obstante, las temporalidades

también constituyen un factor importante: en algunos casos, no se puede avanzar sin haber dado pasos previos que, precisamente, posibilitan la secuencia del cambio.

Bajo esta lógica general, puede decirse que el camino seguido fue el siguiente:

1. **Diagnóstico de la situación.** El mismo sentido común nos indica que, antes de implementar un proyecto que busca el cambio social, es preciso reconocer el terreno que se va a pisar, sus dinámicas, relaciones interinstitucionales, problemáticas, liderazgos, y otros. Mínimamente, este reconocimiento nos debe indicar el estado de la situación para saber qué es lo que se pretende contribuir a mejorar y cómo esto podría hacerse, dadas las características del lugar. Para contar con toda esa información, es necesario iniciar con un análisis preciso del contexto.

   De esa cuenta, lo primero que hizo Acción Ciudadana fue tener una visión diagnóstica sobre la reconstrucción nacional, visión que permitió establecer los daños y las pérdidas en las áreas de intervención. También se verificaron cuáles eran los recursos que el Gobierno había dispuesto para realizar inversiones en los municipios que fueron priorizados, así como el número de proyectos a realizar, en diferentes temas.

   Esta fase fue fundamental para iniciar la implementación de todas las estrategias operativas de que constó este proyecto. De otra manera, ¿cómo saber qué auditar, qué cuentas habrían de rendirse o, bien, qué monitorear en los portales electrónicos del Gobierno? Se trató, por consiguiente, de la definición de una especie de fotografía que, a manera de línea de base, significó el punto de partida para la implementación de todo el proyecto.

2. **Generación de condiciones con las autoridades, tanto a nivel local como nacional**. La importancia de esta estrategia resulta obvia si se considera que un proceso constructivo de auditoría social requiere colaboración de parte de las autoridades, quienes deben brindar la información que se necesita para tener un panorama más objetivo acerca del proceso o proyecto que se está monitoreando. En el caso que nos ocupa, fue un elemento fundamental el hecho de que el mismo Presidente Berger solicitara a Acción Ciudadana auditar socialmente el

proceso de la reconstrucción, manifestando públicamente su voluntad política al respecto.

Pero, con tal voluntad política no bastaba, pues ésta debía también manifestarse en todos los funcionarios públicos (gubernamentales y ediles) de una u otra forma vinculados con la reconstrucción. Por este motivo, desde el inicio se establecieron contactos y visitas con las autoridades para poder presentarles las ideas centrales del trabajo que se estaba pretendiendo realizar, buscando, de esta manera, su comprensión, colaboración y apoyo para con el proceso.

En un país como Guatemala, este nivel de comunicación resulta fundamental, sobre todo porque todavía perviven actores políticos tradicionales, oscurantistas, que ven a la auditoría social como una forma de ataque a su autoridad y no alcanzan a vislumbrar el impacto positivo que ésta tiene, tanto para su gestión como para el mismo fortalecimiento del tejido social y las redes de participación ciudadana, lo cual, finalmente, robustece a la misma comunidad política. Por este motivo, durante esas reuniones, Acción Ciudadana procuró sensibilizar a alcaldes, síndicos, concejales, gobernadores y otros funcionarios del Ejecutivo, al más alto nivel, acerca de la importancia de la auditoría social y la rendición de cuentas.

Por otro lado, para Acción Ciudadana era clave que esas visitas terminaran de completar la información acerca de la voluntad política que tenían las autoridades para colaborar o no con el proceso. Es decir, durante los intercambios, la comunicación interpersonal permitió conocer más el perfil de los funcionarios y, finalmente, cuando fue posible, favoreció la confianza mutua.

Por ello, se realizaron reuniones con los alcaldes, los gobernadores y los gerentes de reconstrucción de los lugares priorizados. También se entabló comunicación con el Gerente Nacional de la Reconstrucción, que primero fue Roberto González Díaz-Durán y después Eduardo Aguirre. Cabe mencionar que durante la marcha del proyecto, la relación con el Gobierno central fue una relación de confianza y colaboración. Las siguientes palabras del Director de Acción Ciudadana dan cuenta de ello:

Fue una buena relación porque nosotros aceptamos la invitación del Gobierno a condición de que se emitiera una disposición de libre acceso a la información de parte de ellos, sobre la base de que no íbamos a poder hacer nada serio si no había información sobre la reconstrucción. Lo primero que hicimos fue un convenio que fue firmado por el Presidente, en donde él se comprometía a dar libre acceso a la información pública de todo lo relativo a la reconstrucción. La relación, desde el inicio, fue sobre la base de colaboración, de aliados. En teoría, al Gobierno le interesaba que saliera bien la reconstrucción y, a la gente, en teoría, también nos interesaba. La idea era crear las condiciones básicas necesarias para que ese interés de todos tuviera éxito. En caso de que hubiera gente que traicionara ese interés o ese objetivo, entonces, esto debía poderse documentar. La estrategia fue tener buenas relaciones con el Gobierno para que esas condiciones se dieran. A nivel local es diferente. Creo que a nivel local hubo roces con alcaldes y gobernadores, ya ellos son otro nivel de Gobierno en donde talvez tienen intereses más inmediatos territorialmente hablando y ya se desprenden o desligan mucho más de las disposiciones teóricas del Gobierno central en cuanto a transparencia y rendición de cuentas. La intención fue mantener buenas relaciones con el Gobierno, no por tener buenas relaciones *per se*, sino porque si no había esas condiciones básicas, el proyecto no tenía ningún sentido. Y es que nuestra intención es influir sobre este Gobierno y los que vengan para que las recomendaciones del informe final se vayan implementando. (4/1/2007).

El comentario anterior nos permite colegir al menos una reflexión relacionada con este mismo tema: no basta con ganar aceptación inicial, ya que las buenas relaciones hay que mantenerlas. Es decir, la generación de condiciones con las autoridades mediante una comunicación fluida y respetuosa constituye tanto un punto de partida como un contínuo que debe permanecer durante todo el proceso.

3. **Establecimiento de enlaces y apoyos estratégicos**. Puede decirse que durante la implementación del proyecto se establecieron tres tipos importantes de relación estratégica:

   a. **Alianzas con organizaciones locales (contrapartes):**

Parte de la estrategia general de trabajo de Acción Ciudadana ha sido evitar la duplicidad de esfuerzos y, sobre todo, respetar la institucionalidad y los niveles participativos existentes, las formas de organización propias y la marcha local de los procesos. Bajo esta visión, Acción Ciudadana volvió a emplear una de las estrategias que la misma experiencia acumulada le ha permitido probar

ampliamente. Esto se corrobora en la siguiente reflexión del Director de Acción Ciudadana:

Siempre nos ha funcionado hacer alianzas con las organizaciones locales que también están interesadas en el mismo tema y que tienen credibilidad. En este caso, las alianzas que hicimos fueron fundamentales para que se pudiera desarrollar el trabajo. Uno como organización de la capital no puede llegar a querer hacerlo todo y pensar que uno es el único, sino que hay que buscar aliados locales que le den base al trabajo, pero también perspectiva de sostenibilidad. Si no está esa gente allí no hay posibilidades ni de sostenibilidad ni de que el trabajo tenga una cara local. Eso fue lo clave; las alianzas fueron la base del éxito y lo hemos comprobado en otros proyectos que hemos tenido. Esto permite no llegar como el que convoca y hace todo; siempre nuestro papel ha sido como ser facilitador. Talvez tenemos más fortalezas en lo técnico, en lo político (por las relaciones que tenemos, por el acceso que tenemos desde la capital) y eso es lo que tratamos de complementar. (4/1/2007).

Clave resulta la reflexión en torno a la percepción que suele manejarse al respecto de que es desde la ciudad capital, como urbe centralizadora de recursos y competencias, desde donde deben llevarse o trasladarse las acciones. Este análisis se complementa con un comentario que nos fuera expresado por un funcionario de PASOC/PNUD quien, con un agudo sentido crítico, se refirió al hecho de que a menudo se lleva esta percepción al extremo, considerando que solo existe *expertisse* en la capital o en el extranjero, cuando la experiencia demuestra que las personas, desde su propia realidad, son quienes mejor la conocen y poseen conocimientos y sabiduría acumulados que les permiten o les proveen una base muy sólida para transformarla. Se trata, entonces, de la posesión de una serie de conocimientos sobre el entorno que no conviene desestimar *a priori*, sino más bien conviene fortalecer y, más aún, tener la humildad para aprender de ellos.

A partir de esta conciencia clara, Acción Ciudadana llegó a ofrecer apoyo y, a la vez, a solicitarlo. Se aportaron recursos y conocimientos técnicos en materia de auditoría social y rendición de cuentas, por un lado; por el otro, se recibió la fuerza y el apoyo de organizaciones locales que ya estaban haciendo esfuerzos en el mismo sentido y que, además, contaban con voluntad, conocimiento del terreno, cierta base social y una estructura organizativa mínima.

En el caso de las acciones emprendidas en San Marcos, cabe mencionar que la Oficina de Derechos Humanos del Obispado había comenzado a desempeñar un

papel clave desde que se diera el paso de la Tormenta Stan, en octubre de 2005. A partir del accionar de esta Oficina ya se habían organizado comisiones de transparencia en varios municipios; por tal motivo, Acción Ciudadana no quiso duplicar esfuerzos, ni llegar a crear otra comisión para auditar la reconstrucción allí donde ya existía algún tipo de planteamiento organizativo. Entonces, lo que se decidió fue hacer una alianza estratégica con el Obispado para sumar esfuerzos y generar una mejor coordinación.

De igual manera, es preciso traer a colación que la Institución del Procurador de los Derechos Humanos (IPDH) había creado los famosos "Cover" o Comités de Verificación que tendrían a su cargo promover procesos de auditoría social que permitieran vigilar el uso adecuado de los recursos que se canalizarían para atender el tema de la reconstrucción post Stan. Por tal motivo, Acción Ciudadana buscó acercamientos con las Auxiliaturas Departamentales de la IPDH en cada departamento en donde se trabajó; en algunos se tuvo un efecto positivo para trabajar de manera conjunta, en otros no. En San Marcos esto sí se logró, de manera que tres actores (Acción Ciudadana, el Obispado y la IPDH) trabajaron de manera unificada y fusionaron esfuerzos, a tal punto que se potenciaron recursos. Acción Ciudadana contrató a un facilitador para San Marcos, luego, el Obispado le cedió un espacio físico, más una computadora y algunos otros recursos. La IPDH aportó su capacidad organizativa, así como su importante rol institucional como entidad defensora, garante de la vigencia y el pleno cumplimiento de los Derechos Humanos en el país.

El éxito de esta estrategia de coordinación ha generado valores agregados ya que, hacia finales de 2006, las tres entidades continuaban percibiéndose mutuamente como aliadas. El siguiente testimonio de una funcionaria de la IPDH en San Marcos da cuenta de ello:

> Hemos tenido una muy buena comunicación, una muy buena coordinación. Incluso, cuando hay que ir a sacar alguna investigación o algún trabajo, llamamos si necesitamos el apoyo de Acción Ciudadana o del Obispado y nos vamos. O al contrario, si ellos tienen conocimiento de algún problema o algo nos llaman y allí vamos. (20/12/2007).

Por su parte, en Sololá, Acción Ciudadana tuvo que establecer dos estrategias diferenciadas para poder implementar el proyecto. La primera de ellas se dio con

Lagun Artean o “Entre amigos”, organización española con apoyo y presencia en Sololá. Esta ONG originalmente solicitó apoyo a Acción Ciudadana para echar a andar un proyecto que finalmente no se concretó. Ante tal situación, se optó por hacer una alianza con ellos, que ya tenían trabajo en seis municipios. La idea era que Lagun Artean generara el proceso que ya se estaba haciendo en otros departamentos. De esa cuenta, los recursos previstos para contratar a un facilitador fueron dados a Lagun Artean, organización que, a su vez, contrató a su propia facilitadora. Toda esta situación de triangulación no estuvo exenta de dificultades, ya que, por un lado, Lagun Artean demandaba más acompañamiento técnico y, por el otro, Acción Ciudadana, que era la entidad que finalmente había asumido un compromiso con los donantes, requería que se cumplieran los resultados previstos. Estos consistían en la elaboración de dos informes de auditoría social, de los cuales solamente logró concretarse uno.

La segunda estrategia empleada en el municipio tuvo que ver directamente con la entrada del PASOC/PNUD como segundo donante. A partir de este momento, Acción Ciudadana contrató, esta vez de manera directa, a una facilitadora que se ocuparía de dar seguimiento y apoyo a las comisiones de auditoría social de cinco municipios más. Estos municipios vendrían a sumarse a los atendidos por Lagun Artean. En este caso, cabe mencionar que el trabajo efectuado comenzó algunos meses más tarde y, sin embargo, debía alcanzarse la misma cantidad de resultados. Como podrá colegirse, al finalizar el proyecto, esto no fue posible, principalmente por el factor tiempo, lo cual vino a sumarse a las dificultades propias de esta clase de procesos (como lo son, por ejemplo, las resistencias que tienen algunas autoridades ediles frente a la rendición de cuentas). Pese a todo, el balance final del trabajo efectuado en Sololá fue positivo, pues más allá de los informes de auditoría social producidos, se logró sensibilizar y capacitar a las personas que participaron en el proceso. Esto contribuyó a la formación de líderes que, según diversas valoraciones, están más concientes de sus derechos y obligaciones y que, finalmente, pueden continuar apuntalando procesos de auditoría social que se emprendan en el futuro.

En Quetzaltenango, Acción Ciudadana contó con el apoyo de Servicios Jurídicos y Sociales (SERJUS) y de UNOP. En Huehuetenango, se logró coordinar

esfuerzos con la Mesa de Concertación y, finalmente, en Totonicapán se unificaron esfuerzos con la Alcaldía Comunal Indígena, la Pastoral Social de la Iglesia Católica y la IPDH.

b. Voluntad de apoyo de parte del Gobierno:

Como se ha dicho, a nivel nacional el proyecto contó con la voluntad manifiesta, de parte del Gobierno de la República, al respecto del apoyo que todas las autoridades debían brindar a este proceso. En efecto, el Gobierno se comprometió a "Desarrollar actos de Rendición de Cuentas para que toda la población esté debidamente informada de los resultados e impactos alcanzados." Indicaba, además, que "Esta obligación es extensiva a todos los funcionarios del Gobierno, desde el nivel comunitario, municipal, departamental y regional, hasta el nivel nacional." Desafortunadamente, en todos estos niveles de Gobierno, no siempre se hizo eco de la voluntad política manifestada por las autoridades a nivel central.

c. Terceros que apoyaron el proceso:

Para concluir este apartado, es importante mencionar que, en muchas ocasiones se contó con el apoyo voluntario de terceros, quienes no pueden ser considerados como contrapartes en estricto sentido, pero que dieron su aporte y su contribución para lograr que el ejercicio de auditoría social llenara los requerimientos técnicos que conlleva sustentar un informe con mayores niveles de objetividad y rigurosidad. Para ilustrar esto conviene mencionar que muchas de las personas que integraron las comisiones de auditoría social a nivel municipal fueron líderes comunitarios que, en su mayoría, tenían escaso grado de escolaridad. De allí entonces que se necesitara ayuda profesional para esclarecer algunos aspectos técnicos vinculados con el proceso de reconstrucción:

En Quetzaltenango, el CUNOC, a través de la Facultad de Ingeniería, apoyó técnicamente para que un ingeniero fuera a verificar proyectos. Porque la gente puede ir a ver los proyectos, cómo se está haciendo un puente o una carretera pero, ¿cómo va a saber si realmente tienen la consistencia o las estructuras pertinentes? Únicamente a través del dictamen de un profesional. (7/1/2007).

Este ejemplo demuestera que la auditoría social se nutre de una confluencia de apoyos entre actores de la misma sociedad civil. Así, las y los privilegiados que han tenido la oportunidad histórica de recibir estudios universitarios, pueden unificar esfuerzos con personas que, pese a su escasa o nula escolaridad, poseen alto nivel de liderazgo y legitimidad en sus comunidades.

4. **Organización de Comisiones de Auditoría Social.** Después de haber propiciado las condiciones de relacionamiento interinstitucional tanto a nivel nacional como local, comenzaron a desplegarse estrategias metodológicas específicas. En el caso del trabajo a nivel municipal/departamental, el siguiente paso fue generar un proceso de organización de comisiones de auditoría social. Como se ha señalado, en algunos municipios éstas ya existían, en otros no.

   En aquellos lugares en donde ya existían esfuerzos organizativos para realizar auditoría social, se generó un plan de fortalecimiento a los mismos. Para implementarlo, Acción Ciudadana, en coordinación con sus aliados locales, se dio a la tarea de analizar cuál era la situación de cada comisión, si estaba integrada por 2, 3, 4 ó 5 personas y cuáles eran sus características. En el caso donde no había ningún esfruerzo organizativo, la estrategia fue promoverlo. Para ello, fue necesario contar con la presencia local de facilitadores de Acción Ciudadana en cada uno de los departamentos. Las y los facilitadores contratados tuvieron la responsabilidad de organizar nuevas comisiones y, a la vez, fortalecer a las comisiones existentes.

   Como se sabe, la trilogía de leyes aprobadas en 2002 (Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Ley General de Descentralización y Código Municipal) configura una base jurídica que da pie a toda una estructura o entramado que posibilita la participación ciudadana a todo nivel (desde lo comunitario hasta lo nacional). Es claro que, sin esta participación, el ejercicio de la auditoría social resulta inviable.

   Así, por ejemplo, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002), establece que entre las funciones de estos consejos —a diferente nivel— está la de monitorear el ejercicio de la función pública, proponiendo, cuando sea el caso, medidas correctivas que permitan reorientar y mejorar los

emprendimientos de las autoridades. A continuación, a manera de ejemplo, tomemos el literal f) del Artículo 12 de la referida Ley, la cual, en este caso, se refiere a los consejos municipales:

Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo municipal y comunitario, verificar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a la Corporación Municipal, al Consejo Departamental de Desarrollo o a las entidades responsables.

Por su parte, la Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002), en su Artículo 19, establece:

Fiscalización social. Las comunidades organizadas conforme a la ley, tendrán facultad para realizar la auditoría social de los programas de descentralización que se ejecuten en sus respectivas localidades y en los que tengan participación directa, ya sea en el ámbito municipal, departamental, regional o nacional. En caso necesario, solicitarán a la Contraloría General de Cuentas la práctica de la auditoría que corresponda, cuyos resultados deberán serle informados dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha en que ésta concluya.

Y finalmente, el Código Municipal (Decreto 12-2002), en el Artículo 17, establece lo siguiente como parte del catálogo de derechos y obligaciones de los vecinos:

g) Ser informado regularmente por el gobierno municipal de los resultados de las políticas y planes municipales, y de la rendición de cuentas, en la forma prevista por la ley.

h) Integrar la comisión ciudadana municipal de auditoría social.

Esta base jurídica, entonces, resulta ser muy amplia y sólida, creando u otorgando como un derecho de los vecinos la integración de comisiones municipales de auditoría social, adscritas a los consejos de desarrollo. Estos consejos están integrados por representantes de la municipalidad y el concejo municipal, por un lado, y representantes de organizaciones de la sociedad civil con presencia local, por el otro. Es decir, se trata de auténticos espacios de esfera pública en donde se suscita una confluencia multisectorial que debe funcionar como base para la creación consensuada de propuestas sobre planes y proyectos de beneficio colectivo, entre otras funciones.

Si esta es la estructura de los consejos de desarrollo, cualquiera podría considerar que en su seno no pueden existir comisiones de auditoría social. Sin embargo,

hemos visto que en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se le asigna a los COCODES, COMUDES y CODEDES la función de verificar y acompañar las políticas y los proyectos sociales que se están desarrollando en la comunidad, en el municipio o el departamento. Y, justamente, la auditoría social es eso: acompañamiento, evaluación realimentadora de la gestión pública. Entonces, efectivamente, el mandato de hacer auditoría social sí está regulado para los Consejos de Desarrollo. Obviamente, esta no es tarea del alcalde, que preside el COMUDE, o del Gobernador, que preside el CODEDE.

Frente a este dilema, lo que Acción Ciudadana ha promovido es el ejercicio de auditoría social por parte de las y los representantes de la sociedad civil que forman parte de los consejos de desarrollo, especialmente en los COMUDES y los CODEDES. Es preciso, entonces, tener esa claridad para no duplicar esfuerzos y no generar conflictos de intereses.

Pero la claridad no solo hay que tenerla para sí, sino también se requiere explicitar, proyectar y difundir la idea de que es perfectamente válido que en el seno de los consejos de desarrollo se realice auditoría social. De lo contrario pueden suscitarse problemas como el que se refleja en el siguiente testimonio de una líder del departamento de Totonicapán:

> Yo logré darme cuenta que las autoridades, cuando uno les aplica la auditoría social, como que no les gusta. En lo personal, yo estoy representando en el Consejo de Desarrollo al sector de mujeres. Varios se decían o me preguntaban que si yo estaba en la auditoría social o a la vez era "oreja". Entonces yo estaba allí porque a mí me eligieron, no porque yo quise. Una compañera me dijo "ah, ojalá que lo que aplicaron ahorita, ojalá que algún día, cuando ustedes estén aquí, que no les hagan lo mismo." Entonces yo le dije "¿de qué temen?, el que nada debe nada teme." Entonces como que estaba creando un conflicto, pero yo le decía que maduramente ella tenía que entender que lo que nosotros estábamos haciendo era para el bienestar común de las personas más necesitadas y de que ellos tomaran conciencia de si los fondos que les asignan están llegando adonde realmente tienen que llegar, o les están dando otra dirección a esos financiamientos. Porque ella como que se molestó demasiado y no nos facilitó la información. Pero eso es un reto, cuando nosotros ya aprendemos a estar en un puesto clave tenemos que defender nuestros derechos, y cuando estamos concientes de que lo estamos haciendo para el bien común no le debemos tener miedo a nadie. (20/12/2007).

Como puede colegirse a partir del testimonio anterior, en algunos de los municipios en los que Acción Ciudadana trabajó, ya habían sido creadas

comisiones de auditoría social en el seno de los consejos de desarrollo. En el caso de Totonicapán esto no fue una sorpresa, en especial porque, si algo caracteriza a este departamento, en todo el país, es su sólida estructura organizativa.

En el caso de Quetzaltenango este tipo de comisiones no existía, entonces se procedió a crearlas dentro del seno de los COMUDES. El resultado fue altamente satisfactorio, no solo por la consecución de los objetivos trazados y la elaboración de los dos informes de auditoría social previstos, sino también porque este proceso dejó un entramado de relacionamiento ciudadano que, seguramente en el futuro, habrá de seguir fortaleciéndose y reproduciendo ejercicios de auditoría social. Este entusiasmo esperanzador se advierte en las siguientes palabras de una ciudadana, miembro de la Comisión de Auditoría Social del municipio de Quetzaltenango:

> Tratemos de hacer, con la fuerza que nos ha caracterizado como sociedad civil, una fuerte incidencia en decisiones que nos permitan generar estos espacios como una plataforma cotidiana de diálogo. Haber aprendido de esta dinámica, de un desastre, lo que puede ser, de aquí en adelante, un normal desempeño de sociedad civil. Nos hace falta esta cultura. Aprovechemos lo que viene para ir creando esa cultura, dentro de las oportunidades para rendir informes y dentro de la sociedad para exigir que estos informes se den, y crear estos espacios de diálogo al menos cada semestre. Y que estos espacios se dieran como fruto de la auditoría social que debería generarse en todos los municipios dentro de las funciones ordinarias de los COMUDE, porque es en esos entes donde la Ley ampara a las comisiones de auditoría social. (22/12/2007).

Dos rasgos importantes de estas comisiones de auditoría social son la voluntariedad en la participación de quienes las conformaron y el hecho de que fueran integradas por líderes y lideresas con cierta trayectoria a nivel local.

En cuanto a la voluntariedad, cabe destacar que ésta constituye un elemento fundamental e insustituible si se está hablando de participación ciudadana. En sí misma, se trata de un fin, no de un medio. Y, en el caso que nos ocupa, es preciso celebrar el alto sentido de compromiso de quienes participaron en estos ejercicios de auditoría social, ya que lo hicieron con grandes sacrificios, voluntad, sin recursos y, muchas veces, teniendo que postergar sus propias tareas

e invertir su tiempo para recorrer largas distancias y poder asistir a las reuniones o talleres que se programaban:

Aquí están los compañeros, no estamos devengando ningún sueldo, concientemente estamos dando nuestro tiempo, pero estamos sensibilizados de que nosotros, como personas, tenemos también que exigir nuestros derechos para que no dejemos que las autoridades hagan a su sabor y antojo. Como ya tenemos la organización, lo que nos queda es fortalecerla y seguir adelante. (San Marcos, 20/12/2007).

Pese a sus bondades, la voluntariedad puede entrañar dificultades en cuanto a la permanencia en el trabajo y el sentido de responsabilidad para con el cumplimiento de tareas asignadas. En efecto, al parecer, el carácter voluntario de las y los integrantes de las comisiones de auditoría social incidió en la deserción de algunos de ellos; o bien, en el hecho de que, al final, solo algunas personas se quedaran realizando el trabajo efectivo.

En cuanto al trabajo con líderes y lideresas, cabe reflexionar acerca de las condiciones sociales y políticas en las que se desenvuelve este tipo de procesos en Guatemala, los cuales se vuelven difíciles o complejos porque, en primer lugar, existen barreras estructurales muy grandes (culturales, lingüísticas, materiales, de pobreza, de analfabetismo); entonces, lograr construir ciudadanía en esas condiciones es realmente difícil. Hay que hacerlo con lo que se puede, con la poca gente que está dispuesta a participar, que tiene el legítimo interés de hacerlo. Esas personas son los líderes, son quienes se han ganado, a fuerza de una trayectoria de servicio a favor de su comunidad, el respeto de ésta y, en algunos casos, de las mismas autoridades.

Testimonio de un líder comunitario de San Marcos (20/12/2006):

Viendo la necesidad de las comunidades nos obligamos a hacer revisiones, talleres y reuniones para defender los derechos del pueblo. Muchas personas perdieron su vivienda, perdieron su cultivo, perdieron su terreno. Yo hablé con una persona que me dijo "yo estoy conciente con lo que Dios ha hecho, ¿para qué vamos a demandar a las autoridades?". Y yo creo que es una de las causas porque no estamos enterados que nosotros como personas tenemos un derecho y tenemos un deber de reclamar. Yo creo que Dios puso esta tragedia, pero también creo que a través del Gobierno es un deber del Gobierno de ayudar a las personas. Creo que si todos pensamos como esa persona que les platicaba, estamos mal... Si se está demandando al Gobierno también es porque le vino una ayuda de diferentes países y yo creo que es uno de los derechos que se está reclamando.

Las personas fueron afectadas de diferentes maneras. Muchos perdieron su vivienda, muchos perdieron su cultivo y a muchas comunidades también se les afectó su comunicación en cuanto a carreteras, pero a través de esto las comunidades posiblemente estaban de acuerdo con lo que habían pasado.

El propósito de cada uno de nosotros es poder responder por los vecinos que tal vez ellos no pueden o no han pensado en analizar de que sí, todos

5. **Capacitación sobre auditoría social y rendición de cuentas**. En Guatemala, la incursión de los temas de auditoría social y rendición de cuentas es relativamente reciente; en alguna medida, puede decirse que todavía se trata de procesos muy incipientes. No obstante, en la actualidad existe mucha más comprensión de ambas temáticas de la que había hace cinco años, para establecer un parámetro de comparación. Por este motivo, en los últimos tres o cuatro años, la auditoría social ha adquirido mucha más relevancia en los círculos de la sociedad civil organizada. Así también, el tema de la rendición de cuentas ya forma parte del discurso de candidatos, funcionarios y políticos de diferentes partidos. Que esto forme parte del discurso ya es un avance significativo. No obstante, aún hace falta poder demostrar, tanto del lado del Estado como de la sociedad, que existen prácticas exitosas que rinden los frutos esperados. Mediante dichas experiencias, esta clase de proceso puede irse institucionalizando como una conducta y una práctica habitual, tanto del lado de la demanda ciudadana, como de la oferta del Estado, de manera que, en ambos sectores, este ejercicio se convierta en un proceso natural del quehacer público.

   Pero además de la aceptación y la retórica, estos procesos requieren justamente un ejercicio de aplicación práctica cuyas orientaciones metodológicas no siempre se conocen. Es decir, aunque se tenga buena voluntad, no siempre se sabe *cómo hacer* auditoría social, o cuáles son las bases jurídicas y las conveniencias políticas de rendir cuentas. De allí, entonces, la necesidad de fortalecer estos procesos mediante la capacitación. Así se evidencia en estas palabras de uno de los miembros del equipo técnico de Acción Ciudadana:

   La capacitación para nosotros era fundamental. Encontramos muchos líderes y lideresas locales con experiencia en otros ámbitos sociales, en reivindicaciones propias de cada municipio, de mujeres, pueblos indígenas y jóvenes, inclusive. Pero en auditoría social, como tal, encontramos poco conocimiento. En algunos, por ejemplo en las cabeceras departamentales, sí encontramos mejor nivel de conocimiento sobre lo que es la auditoría social, pero en muchos municipios lejanos no. Por eso, el siguiente paso fue eso: capacitar. Así, implementamos dos o tres talleres de capacitación para que la gente conociera el marco conceptual y jurídico de lo que es la auditoría social. Increíble pero la gente no sabía que había un mandato legal que les permitía tener acceso a la información pública, no lo sabía. Y tampoco conocía la trilogía de leyes. Entonces, les dimos capacitación. (7/1/2007).

Un ingrediente muy importante de la estrategia empleada fue que se realizaron talleres de capacitación participativa, con metodología de educación popular. Los facilitadores de Acción Ciudadana tuvieron que adaptarse a trabajar con públicos sumamente heterogéneos, en donde había desde personas analfabetas hasta personas con licenciaturas y maestrías. Esta característica es, por demás, un rasgo común en países en donde la brecha de desigualdades y la falta de oportunidades es extrema. Por ello hubo que adaptar la metodología para que funcionara, en medio de tanta disparidad.

Durante los talleres, las y los participantes no solo recibieron herramientas para realizar auditoría social, sino también incursionaron en el marco conceptual y jurídico que sustenta esta práctica.

Cabe mencionar que, entre dichas herramientas, existen aquellas que se utilizan para hacer auditoría social a través de medios electrónicos, como el internet. Acción Ciudadana los ha empleado durante años, realizando ejercicios de monitoreo de la ejecución del gasto público a través de los portales del Gobierno (Guatecompras, SICOIN, el Portal de transparencia financiera, el SIAF y otros). En el marco de este proyecto, estas fueron las herramientas fundamentales para monitorear las contrataciones públicas relativas a la reconstrucción:

Esto lo trabajamos con un equipo especializado aquí en Guatemala, el cual hacía un monitoreo específico en Guatecompras de los proyectos de reconstrucción y de allí sacábamos principalmente nuestros informes nacionales. Precisamente el último lo vamos a presentar como un balance anual, durante los primeros meses de 2007. En este caso, lo que evaluábamos eran montos a nivel macro. Cómo la plata se estaba licitando en Guatecompras y cuál era su destino, si estaba avanzando o no. (7/1/2007).

Cabe mencionar que los sistemas electrónicos que implementó el Gobierno son bastante eficientes. Guatecompras, en particular, fue una fuente de valiosa información en el marco de este proyecto; además, se trata de un sistema que podría catalogarse como amigable. No obstante, todos estos sistemas representaban una dificultad en cuanto al tema de la reconstrucción nacional, ya que no se contaba con información integrada en un solo ente coordinador que, en este caso, era la Vicepresidencia de la República.

Otra dificultad relativa a la utilización de este tipo de herramientas electrónicas radica en los aspectos técnicos, ya que a pesar de que a través de los distintos portales se puede acceder a la información, analizarla no es tan fácil, especialmente para el común denominador de las y los guatemaltecos. Entender todo el tema presupuestario, las especificaciones, los renglones, los programas y los proyectos suele requerir conocimientos previos en materia de manejo de herramientas electrónicas y presupuestos. En otras palabras, existe acceso a la información pero ésta es un poco difícil de asimilar. Esta dificultad no necesariamente tiene que ver con el grado académico, sino más bien con la especialización y la experiencia. La persona encargada de dar seguimiento a estos medios de información electrónica, por parte de Acción Ciudadana, nos indica cómo se manejó dicha dificultad:

> Lo que nosotros hicimos para superar esa dificultad técnica y de conocimiento previo del proceso de contrataciones, presupuestos, etcétera, fue trabajar en dos niveles. A nivel de la ciudad capital nos encargábamos de hacer un monitoreo un poco más a detalle, un poco más especializado, un poco más técnico, y esa información la refrendábamos con la información o procesos de auditoría social que se hacían a nivel local. Por ejemplo, yo acá podía determinar que la reconstrucción de un puente estaba a cargo de FONAPAZ bajo un presupuesto específico en un proyecto determinado, y podía yo ver la estructura en los sistemas de información electrónica del Gobierno. Sin embargo, yo no tenía la capacidad de verificar que ese puente se estaba haciendo, su grado de avance, cosa que sí podía hacer la comunidad afectada directamente. Es allí donde entraban a funcionar las comisiones de auditoría social a nivel local. Entonces era una información de doble vía: de nosotros hacia ellos, dándoles la información técnica ya un poco más digerida, por decirlo así, y ellos retroalimentándonos (sic) también con procesos de contratación que ellos miraban *in situ*, en el área directa. (20/1/2007).

Pese a la utilidad, versatilidad y agilidad con que pueden ser empleadas estas herramientas, resulta claro que en el interior del país son pocas las personas que tienen acceso a una computadora con conexión al internet. Incluso, en este proyecto, se trabajó con líderes y lideresas que prácticamente desconocían lo que es una computadora. De nuevo se manifestaban las desigualdades e inequidades estructurales, solo que esta vez se tradujeron en una considerable brecha tecnológica difícil de zanjar. Por ello fue que Acción Ciudadana no empleó este tipo de herramientas en los municipios que se priorizaron; estos temas, por consiguiente, no fueron abordados en los talleres de capacitación.

Lo que sí se hizo fue fortalecer las capacidades y habilidades de las personas que participaron a través del acompañamiento y la asistencia técnica sobre la marcha de los ejercicios prácticos de auditoría social. Es decir, las y los facilitadores de Acción Ciudadana apoyaron en todo momento a los miembros de las comisiones de auditoría social. Como se sabe, la asistencia técnica y el acompañamiento fortalecen conocimientos sobre una práctica concreta. Y recuérdese que las y los adultos aprendemos haciendo, haciendo y equivocándonos (ensayo – error). De esa cuenta, puede decirse que la teoría brindada en los talleres se complementó con la práctica ejecutada directamente mediante un ejercicio puntual de auditoría social. El siguiente testimonio de un miembro de la Comisión de Auditoría Social de Huehuetenango da cuenta de la importancia de la ejecución como mecanismo para consolidar conocimientos:

> Nosotros también creemos que este proceso que hemos tenido ha sido una capacitación práctica, porque realmente desarrollamos un ejercicio directamente, y eso es importante. Por eso es que nosotros consideramos que uno de los primeros aciertos que tuvimos es este proceso de auditoría social como tal. La auditoría social lleva ya más de diez años de haberse instituido como una oportunidad para la población y, sin embargo, por lo menos para nosotros, es hasta este momento en el que estamos empezando a despertar en este tema de auditoría social. Ya pasaron dos corporaciones municipales, dos grupos de gobernantes y, sin embargo, es hasta ahora que nosotros estamos despertando. Creemos que es muy importante considerar a la auditoría social como una oportunidad para nosotros como sociedad civil, para lograr la participación. (22/12/200/).

Sea mediante talleres o sea mediante el acompañamiento a la puesta en práctica, cabe mencionar que la capacitación a las y los miembros de las comisiones de auditoría social fue solo una primera línea en este sentido. La segunda línea de trabajo fue la capacitación dirigida a funcionarios(as) públicos en materia de acceso a la información y rendición de cuentas. En este caso, Acción Ciudadana implementó talleres sobre ambos temas, los cuales estuvieron dirigidos a funcionarios(as) del equipo nacional de reconstrucción, gobernadores, alcaldes y funcionarios públicos del Ejecutivo con presencia en los departamentos. En dichas actividades se buscó sensibilizar a las autoridades acerca de la importancia de rendir cuentas y brindar a la ciudadanía información sobre diferentes aspectos de la gestión y administración públicas; también se hicieron análisis sobre los diferentes instrumentos jurídicos que regulan la rendición de

cuentas y el acceso a la información por parte de la ciudadanía. La importancia de realizar este tipo de actividades se evidencia en las palabras de este campesino de San Marcos, miembro de una de las comisiones de auditoría social que se conformó en dicha localidad:

Yo pienso que talvez habrá que darles una formación a todas las municipalidades sobre en qué consiste la auditoría, para que conozcan. Yo siento que tienen un desconocimiento. Por otro lado, hay alcaldes que ni leer saben y solo llegan porque tienen el poder del dinero, entonces no entienden lo que dice la ley que está plasmada. Lo conocen un poco, pero queda allí archivado y no le dan vida a las leyes. Para mí que hay que darle una formación a todos los empleados públicos. Por allí nos van a conocer qué papel desempeñamos. (19/12/2007).

En el caso del trabajo realizado con las autoridades, al igual que con la sociedad civil, Acción Ciudadana también brindó acompañamiento técnico para la realización de ejercicios prácticos de rendición de cuentas. Es muy importante mencionar que se pudieron concretar importantes rendiciones de cuentas en Quetzaltenango, Huehuetenango, Totonicapán y Sololá. Cada rendición de cuentas tuvo diferente modalidad; en Huehuetenango, rindieron cuentas el Gobernador, el Gerente de Reconstrucción y también los alcaldes. El ejercicio contó con la participación de la sociedad civil y los medios de comunicación locales. En el caso de Quetzaltenango se dio una especie de interpelación del pueblo hacia las autoridades; en este ejercicio también participaron los funcionarios del Ejecutivo con presencia en el departamento. En Sololá, la rendición de cuentas se hizo en el marco del CODEDE, utilizando el canal institucional de participación ciudadana por excelencia.

También hubo ejercicios de rendición de cuentas a nivel nacional. Conviene mencionar que, en éstos, el apoyo de Acción Ciudadana fue valorado positivamente por el Gerente de Reconstrucción:

Acción Ciudadana nos apoyó en cómo preparar al equipo (incluyendo al Gerente de Reconstrucción y al Gobernador) para estructurar el informe de rendición de cuentas, con base en todas las matrices que teníamos nosotros sobre las obras. Esas matrices incluían qué tipo de obras, el avance, qué porcentaje... Había una información muy parcial de cada departamento y la suma de cada departamento era la suma de toda la reconstrucción. Sí incidió el apoyo de ellos para poder hacer ese rendimiento de cuentas. (19/1/2007).

El producto de todos estos ejercicios prácticos fue, entonces, la elaboración de informes de rendición de cuentas y de auditoría social. En ambos casos, tanto las autoridades como las comisiones recibieron apoyo y asistencia técnica de parte de Acción Ciudadana. En cuanto al apoyo brindado a estas últimas, cabe resaltar que Acción Ciudadana únicamente indicó a las y los miembros de las comisiones cómo hacerlos, cuáles eran los requerimientos mínimos de un documento de esta índole, cómo lograr un informe técnica y objetivamente sustentado. En ningún momento se sesgó o indujo el contenido de dichos documentos; es decir, Acción Ciudadana no estableció qué decir, sino sólo cómo decirlo:

> Les dimos las directrices que debería tener un informe, pero ellos lo hicieron. Prácticamente la hacíamos muchas veces hasta de secretarios. En una computadora transcribíamos los datos que ellos expresaban, de acuerdo con la metodología establecida. Encontramos diferentes niveles en los informes. Si analizamos todos los informes, hay unos con un lenguaje más sencillo, más empíricos. Mucha gente estaba haciendo auditoría social por primera vez en su vida y, ¿cómo le vas a pedir a un analfabeta hacer auditoría social? Es muy difícil... Pero después fue muy dignificante, pese a las dificultades, que la gente haya elaborado sus informes. A veces con un lenguaje algunos más elevado, otros más sencillo, pero todos hicieron sus informes de manera muy interesante. (7/1/2007).

6. **Implementación propiamente dicha: la práctica.** Para llegar al informe, obviamente, hubo necesidad de aplicar, paso a paso, las diversas acciones de que consta un proceso de auditoría social, por un lado, y de rendición de cuentas, por el otro. En principio, las comisiones se sentaron a planificar qué querían hacer. Es claro que, dada la envergadura y diversidad de las obras y proyectos que el Gobierno estaba ejecutando como parte de su plan de reconstrucción, no se podía auditar todo. Tampoco había recursos (humanos y financieros) para lograrlo. De esa cuenta, como parte de la planificación, hubo que delimitar el campo de acción y priorizar un tema a auditar.

   Como se sabe, los procesos de planificación suelen ser momentos en los que un equipo de trabajo, además de elaborar el plan propiamente dicho, tiene también la ocasión para apropiarse de mejor manera de los principios y propósitos que guiarán su accionar. Se trata, por consiguiente, de un momento que conviene privilegiar, haciéndolo lo más participativo posible. Esto sucedió en algunas

comisiones, lo cual fue, decididamente, un acierto. Así se advierte en las palabras de este miembro de la Comisión de Auditoría Social de Huehuetenango:

> Otro de los aciertos a nivel del trabajo es haberlo realizado bajo una planificación. Si uno no le apunta a nada, pues nunca le va a pegar a nada. El hecho de habernos sentado todos a hacer una planificación sobre qué queríamos hacer es algo muy importante. Desde allí empieza el trabajo profesional. Es bien acertado que todo accionar que hagamos nosotros para fortalecer estos espacios políticos tenga una planificación. No es posible que nosotros actuemos solamente con el hígado; en un momento de cólera nosotros podemos ir a manifestar, podemos incluso hasta provocar muertes, ha habido manifestaciones donde hay muertes y, muchas veces, por hacerlo así, si no llevamos muy claro qué queremos, entonces al final es cuando no logramos resultados. Pero en este caso todos en las comisiones nos planteamos un proceso de planificación, y esa fue la luz. (21/12/2006).

Cabe reconocer que las comisiones de auditoría social conformadas en cada municipio variaban en consistencia. Había unas comisiones más fuertes, otras más débiles. Obviamente, por razones metodológicas, si las y los integrantes de estas comisones hacían por primera vez en su vida un ejercicio de auditoría social, resultaba poco conveniente, si es que no imposible, pedirles que dieran seguimiento a todos los proyectos de reconstrucción que se estaban ejecutando en su municipio. Se consideró, incluso, que las y los miembros de las comisiones podrían frustrarse si su primera incursión en el tema resultaba en exceso demandante. Recordemos que los integrantes de las comisiones de auditoría social eran, además, voluntarios que trabajaban en esto básicamente impulsados por la convicción de querer transformar la realidad de sus comunidades, ayudando a que los recursos públicos se invirtieran de manera transparente y eficaz. Entonces, la estrategia metodológica que se siguió fue generar condiciones para que las y los mismos integrantes de las comisiones priorizaran un tema a auditar, aquel que consideraran de mayor importancia para sus comunidades. Algunos escogieron la construcción de un puente; otros, una carretera o proyectos de construcción de vivienda; otros más se inclinaron por auditar la ejecución de proyectos productivos. En fin, cada comisión, después de tener datos sobre qué daños había generado la Tormenta Stan en sus comunidades, decidió un tema únicamente.

Algo similar sucedió en la auditoría a nivel nacional que, aunque sí buscó un enfoque más abarcador, no pretendió realizar análisis pormenorizados que

permitieran dar un seguimiento completo a los más de 2,000 millones de quetzales que, en 2006, se invirtieron en el marco del proceso de reconstrucción.

Después de la priorización de aquellos procesos que serían objeto de un análisis más pormenorizado, se comenzó a emprender una serie de acciones para tener acceso a la información. De esa cuenta, tanto las comisiones de auditoría social como el equipo central de Acción Ciudadana comenzaron a hacer solicitudes de información por escrito, las cuales estaban fundamentadas tanto en el Artículo 30 de la Constitución Política de la República como en el Acuerdo Gubernativo 645-2005. Las solcitudes corrieron un curso diverso, dependiendo del tipo de información requerida. Así, se buscaron datos en alcaldías, gerencias de reconstrucción, gobernaciones departamentales y diversas instituciones públicas. En algunos casos, estos requerimientos arrojaron resultados positivos, en otros no. En cuanto a este tema, es preciso indicar que la experiencia acumulada por Acción Ciudadana permite colegir que a nivel de Gobierno central existe mayor apertura, más facilidades y receptividad para brindar información; lamentablemente, esto no sucede así en los gobiernos locales, en donde suelen manifestarse con más fuerza las acciones autoritarias y los abusos de poder de parte de los funcionarios.

Pese a que toda suerte de dificultades para el acceso a la información fue el denominador común que caracterizó la práctica de las comisiones de auditoría social en los municipios en donde se trabajó, en términos generales debe decirse que la experiencia de monitoreo de información pública fue altamente satisfactoria. Generó, en más de una comisión, la conciencia de que la unidad organizativa, la tenacidad en la búsqueda, así como la seriedad con la que fueron planteadas las solicitudes, permitieron alcanzar, al final, resultados positivos.

Luego se hizo monitoreo de campo. Como se sabe, no basta con tener papeles y números, sino que también es necesario verificar, *in situ*, lo que está aconteciendo. Por ello, los integrantes de las comisiones se apersonaron en el lugar de los hechos; si estaban auditando vivienda, la construcción de un puente o una carretera, acudieron al lugar de las obras para ver cómo éstas se estaban ejecutando. Incluso, cabe mencionar que algunas comisiones se hicieron

acompañar por albañiles para auditar la construcción de un puente. Esto revela el grado de interés de las personas por contribuir, desde sus posibilidades reales, a mejorar su propia circunstancia y la de sus comunidades. Es un gesto que, decididamente, ennoblece y nos llama la atención sobre las dimensiones más humanas de esta clase de proyecto.

No obstante el interés decidido de las y los comunitarios por avanzar con los recursos que tenían a la mano, en más de una oportunidad fue imprescindible contar con el apoyo de expertos profesionales que pudieran contribuir a realizar este monitoreo de campo de una manera técnicamente sustentada. Como se ha dicho, en ocasiones se contó con el apoyo voluntario de profesionales (el caso de Quetzaltenango, por ejemplo), pero, en otros casos, esto no fue posible y hubo que contratar algunos apoyos específicos (en Totonicapán, por ejemplo).

Luego, una tercera actividad práctica que se hizo fue la realización de entrevistas directas con funcionarios vinculados al proceso de ejecución de las obras y proyectos. Al parecer, en algunos lugares, este mecanismo fue el más acertado:

Nos convino más la entrevista, y no hacer por la radio o por una carta. Llegar a las comunidades y preguntar si se ha recibido algo o no se ha recibido. Allí es donde logramos tener la información. (San Marcos, 20/12/2006).

No bastaba, entonces, con tener datos escritos producto del monitoreo de la información, o tener datos producto del monitoreo de campo. Por ello, se procedía a realizar entrevistas con actores clave, alcaldes, gobernadores, gerentes de la reconstrucción u otros funcionarios.

Las y los miembros de las comisiones también platicaron directamente con los afectados, con el ánimo de conocer su versión acerca de lo que se estaba haciendo. Todo ello arrojó datos más detallados que permitieron confrontar la información, de manera que los informes de auditoría social estuvieran sustentados por varias fuentes de información a la vez:

Testimonio de un líder de Totonicapán (Huehuetenango, 21/12/2006):

En nuestro caso logramos que el Gerente de Reconstrucción de Totonicapán llegara con nosotros a las reuniones que programamos. Tuvimos poco tiempo pero gracias a Dios la comisión se reunía cada 2 ó 4 días y logramos que el gerente de reconstrucción estuviera allí con nosotros y nos daba información ya así personalmente. Y eso fue algo grande para nosotros, para alcanzar lo que nosotros estábamos pidiendo.

En nuestro sexto punto, "Presentación del informe final", estuvo el Gobernador con nosotros. Y lamentablemente, nosotros hicimos nuestra presentación de todo lo que nosotros realizamos durante la investigación de todos los documentos recibidos y ellos se pusieron en conflicto entre ellos. Entre ellos mismos empezaron como queriéndose agarrar pero, ¿por qué razón?, porque ellos no manejaron una información exacta. Tal institución que estaba involucrada con la reconstrucción manejaba la información a su forma, otra lo tenía diferente. Cuando sacamos nuestro informe y lo dimos a conocer, lamentablemente ellos se molestaron, el Gobernador se molestó, porque incluso decía una información que había 1,600,000 quetzales sobre tejido social. Nosotros auditamos tejido social y reconstrucción de vivienda; había 1,600,000 pero no estaba realizado ese proyecto y lo pusimos en nuestro informe. Tejido social tenía 11 objetivos y solo habían alcanzado 8; lamentablemente no nos dieron la información de cuáles eran los objetivos que ya habían alcanzado. ¿Quiénes son, dónde son? ¿quiénes fueron los que recibieron esas capacitaciones del tejido social? Entonces, nosotros como comisión pusimos lo que nosotros recibimos. El hecho fue que el Gobernador se molestó porque nosotros pusimos 1,600,000 y él dijo "¿señores, por qué pusieron esto y nosotros ni siquiera lo hemos tocado?" Otro salió en defensa de él y dijo: "Señores, para hacer auditoría social ustedes necesitan mucho profesionalismo, porque lo que ustedes están logrando, lo que ustedes quieren es que haya conflictos entre las instituciones". Se recuerdan todos los compañeros, los que estuvieron en esa ocasión, que nos dijo "¿será que ustedes recibieron dinero para que haya auditoría social y haya conflicto entre ellos?". Cuando tomamos la palabra dijimos que no habíamos recibido ningún centavo, "lo estamos haciendo con voluntad, por voluntad y por beneficio de nuestros hermanos que fueron damnificados." Y al señor que dijo "profesionalismo", yo le dije "si usted cree que es profesional debe de entender lo que escribimos. Profesional no solo quiere decir que yo pueda escribir o sepa redactar algo, sino profesionalismo es que usted entienda lo que usted está escuchando." Ellos salen en defensa y creen que nosotros recibimos plata para poder dar a conocer esa información que era falsa. Nosotros dijimos, si esa información la estamos dando es por la culpa de ustedes

Porque un documento presupuestario podía decir que ya iba una ejecución del 75%, cuando van ellos al campo ven que apenas están empezando a construir. Entonces, no coincidía el avance financiero con el físico y, después, hablando con el alcalde, decía otras cosas. Entonces era importante tener una versión oficial y también de los afectados sobre cómo iba el avance de determinado proyecto. Esa fue otra actividad muy clave. Ellos fueron a hacer entrevistas para captar información. (7/1/2007).

Es preciso mencionar que el contacto con las y los damnificados de la Tormenta Stan también tuvo un efecto sensibilizador en algunas personas, sobre todo en aquellas que vivían en las cabeceras departamentales y, debido a lo que ello implica en términos de la distancia de los hechos y las realidades, aún no habían alcanzado a vislumbrar las dimensiones más humanas de la tragedia, el dolor y el sufrimiento de sus connacionales abandonados, recluidos, postergados... Según testimonios de diversas personas, esto tuvo un efecto directo en la toma de mayor conciencia, lo cual genera una base para continuar trabajando a favor, no sólo de los damnificados, sino también del conjunto de la población que vive en condiciones de pobreza y marginación. Anótense, al respecto, las siguientes palabras que, con un lenguaje claro y sencillo evidencian el vínculo entre la concienciación y la participación activa:

> Nosotros nos obligamos a sentir las necesidades que nos pueden permitir la unión y la participación. Viendo la necesidad de las comunidades nos obligamos a hacer revisiones, talleres y reuniones para defender los derechos del pueblo. (San Marcos, 20/12/2007).

En promedio, las comisiones de auditoría social contaban con 5 ó 6 integrantes. Si se analiza este dato, puede colegirse con suma facilidad que echar a andar lo que estaban proponiéndose podría significar mucho trabajo para tan pocas personas. Súmese el hecho de que las y los miembros de las comisiones trabajaban *ad honorem* (lo cual quiere decir que para mantener a sus familias debían desempeñar otros trabajos) y se tendrá la dimensión exacta de lo que todo esto significaba. Pero las comisiones, esencialmente, tenían un genuino interés ciudadano por participar y contribuir. Entonces, encontraron formas creativas para apoyarse mutuamente y desempeñar las tareas que fuera necesario:

> Todos sabemos que el tiempo era limitado, entonces dentro de la comisión hicimos subcomisiones. Unos se iban a encargar de entrevistas, otros que se iban a encargar de armar las notas, de llevarlas, en fin. Armar subcomisiones fue un acierto para facilitar el logro de los objetivos y optimizar el tiempo de que disponíamos. (Huehuetenango, 21/12/2007).

En términos generales, debe decirse que la organización efectiva del trabajo ciudadano, bajo nortes, parámetros metodológicos y propósitos compartidos, contribuyó a cimentar redes de relacionamiento que, finalmente, inciden en el fortalecimiento del capital social. La conformación y fortalecimiento de estas

comisiones de auditoría social constituye, por consiguiente, un valor central de este proyecto, no sólo porque sienta las bases para que en el futuro pueda seguirse haciendo auditoría social en estos municipios (pues queda capacidad instalada para hacerlo), sino también porque posibilita que haya ciudadanos mejor organizados y más dispuestos a participar para transformar su propia realidad.

Pero solo con el trabajo de las comisiones de auditoría social no era suficiente. Por ello, Acción Ciudadana también trabajó con las autoridades, sensibilizándolas y brindándoles capacitación y asistentica técnica en materia de rendición de cuentas. Ambas acciones constituyen las dos caras de una misma moneda, con la cual se busca construir la transparencia que requieren los procesos de beneficio colectivo. Para poder trabajar con soltura ambos polos, la etapa de generación de condiciones fue clave, ya que Acción Ciudadana en todo momento procuró alimentar y mantener la confianza con las autoridades, en los diferentes niveles en donde trabajó. Esta confianza se basó en un flujo constante y transparente de comunicación, así como en la percepción de que el trabajo que se estaba realizando realmente contribuía a mejorar el proceso de reconstrucción nacional, alertando sobre posibles deficiencias.

Lamentablemente, en ocasiones la confianza no pudo mantenerse, sobre todo porque a veces los ritmos con los que trabajan los sectores sociales (Estado y sociedad civil) no son los mismos. Ello sucedió, por ejemplo, cuando en una ocasión Acción Ciudadana presionó la entrega de información y ésta no fue brindada porque, según las autoridades, aún no era tiempo de hacerlo porque la información todavía no había sido del conocimiento del Gabinete de Ministros. Lo que siguió fue que Acción Ciudadana elaboró y presentó un informe cuyos contenidos alertaron a la prensa, la cual suele presentar cierta información desde una perspectiva sensacionalista.

Finalmente, cabe mencionar la implementación de dos estrategias operativas particulares que también formaron parte de este proyecto:

1. El monitoreo del sistema de quejas y denuncias.

2. El acceso a la información mediante una base de datos específica sobre los procesos de contratación y adjudicación surgidos en el marco de la reconstrucción.

En ambos casos, se trata de estrategias operativas que se quedaron relativamente cortas. En cuanto a la primera de ellas, cabe traer a colación que el 11 de enero de 2006, durante un acto público de rendición de cuentas, el Presidente Óscar Berger se comprometió a implementar un sistema de quejas, denuncias e inconformidades, sistema que pretendía canalizar el sentir ciudadano acerca del proceso de reconstrucción post Stan. Esta propuesta había sido, de una u otra manera, influenciada por Acción Ciudadana y, cuando fue aceptada, fue plenamente apoyada por el Programa de Transparencia y Anticorrupción de USAID. Entre los apoyos brindados por este Programa destaca la contratación de un experto internacional en la implementación de este tipo de sistemas, con el propósito de brindar asistencia técnica y apoyo a este esfuerzo que el Gobierno deseaba emprender.

Esta estrategia operativa implicaba, como paso previo, que el Gobierno tuviera efectivamente un sistema de quejas e inconformidades, el cual, hasta finales de enero de 2007, aún no se había implementado. Lo que sí se hizo fue habilitar una línea telefónica normal que nunca constituyó un sistema ágil y profesional de canalización de demandas de parte de la población. Además, la existencia de dicha línea telefónica no fue divulgada a nivel nacional. Según comentarios, si esta divulgación se hubiera hecho, "la asistente de la Gerencia de la Reconstrucción se hubiera vuelto loca porque hubiera sido insostenible". Según Acción Ciudadana, nunca existió voluntad política para poder implementar ese sistema de quejas.

No obstante, desde la visión del Gobierno el trabajo efectuado no puede echarse del todo por la borda; es más, aquella intención original se convirtió en el germen de una idea mucho más ambiciosa y abarcadora: la creación de un sistema de quejas y denuncias válido para toda la gestión gubernamental, no solo para el tema de la reconstrucción post Stan. Las palabras del Gerente de la Reconstrucción, al respecto, resultan sumamente ilustrativas:

Pusimos un teléfono, desde el principio. Era algo nada científico, nada técnico, nada formal. La verdad es que no llamó mucha gente. Como que había más catarsis cuando llegábamos a las reuniones de supervisión de las obras. Pero la idea es que pudiéramos ayudar a estructurar un sistema de "oír ciudadano". Vino un experto argentino a ayudarnos con esto, pero cuando sentimos, planteamos que fuera un "oír ciudadano" para todo el Gobierno. Este paso es muy interesante. (19/1/2007).

De cualquier manera, en el marco de este proyecto, la estrategia de monitoreo planteada no pudo implementarse según lo previsto.

En cuanto al tema de acceso a la información pública, Acción Ciudadana generó una base de datos relativa a los proyectos y contrataciones vinculados con el proceso de reconstrucción nacional. Parte de la debilidad de esta base de datos es que, en Guatemala, muy pocas personas tienen acceso al internet. Para paliar parcialmente esta deficiencia, se distribuyeron algunas copias de la base de datos en los departamentos. Otra de las debilidades se colige a partir del siguiente testimonio de uno de los miembros del equipo técnico de Acción Ciudadana directamente involucrado en esta iniciativa:

Se contrató una empresa especializada en temas de informática con el propósito de construir un portal electrónico. Uno de los principales productos esperados de este portal era que allí se construyera una base de datos sobre todos los proyectos de reconstrucción nacional, independientemente de la institución que estuviera ejecutándolos. Quedamos un poco débiles porque mantener actualizada esa información fue difícil, pues eran más de 3,000 proyectos de reconstrucción, entre infraestructura, tejido social, y otros. Eran diferentes áreas, diferentes instituciones ejecutoras y diferentes municipios. Se tuvo ese mecanismo y la idea era que la gente consultara allí los procesos para darles seguimiento y así facilitar el tema de la auditoría a nivel local. (20/1/2007).

Es importante mencionar que el gran desafío de implementar una base de datos consiste en cómo mantenerla actualizada. En este caso, el desafío se volvió aún más grande, al menos, por dos motivos primordiales: la falta de personal para desempeñar esta tarea y el hecho de que la información de parte del Gobierno siempre iba un paso atrás de la realidad misma o del ritmo en el cual ésta se estaba produciendo (es decir, el ritmo de ejecución de las obras y las contrataciones). Esta es una característica relevante para este tipo de procesos de auditoría social, ya que se trata de auditar situaciones de emergencia en donde los ritmos de ejecución de los proyectos suelen ser mucho más acelerados que el

ritmo normal. Por todo ello, esta estrategia no satisfizo las expectativas inicialmente planteadas.

7. Elaboración de informes de auditoría social.

Como se ha dicho, el producto más concreto del trabajo efectuado por las comisiones de auditoría social fueron los informes. Éstos fueron elaborados con apoyo y asistencia técnica de Acción Ciudadana, aunque corresponden ciento por ciento al sentir de la ciudadanía:

> En cada uno de los informes está el palpitar del corazón guatemalteco; está el sentir de la población dolida, sufrida por la catástrofe del Stan.

Estos documentos plasman el trabajo de seguimiento y verificación objetiva sobre el grado de avance, la calidad y la transparencia en la inversión de los fondos públicos relativos a la reconstrucción. Las comisiones a nivel local hicieron informes de auditoría social sobre una obra o proyecto específico; por su parte, Acción Ciudadana elaboró cuatro informes nacionales que contenían un análisis documentado acerca del grado de avance de los proyectos que las instituciones gubernamentales estaban ejecutando. Estos informes tienen el mérito de presentar una visión global y objetiva, en la cual se señalaban tanto los aciertos como los desaciertos; otro elemento significativo de ellos es que, en su parte final, presentan recomendaciones valiosas que, de ser implementadas, podrían contribuir a mejorar significativamente diversos sistemas y mecanismos de inversión pública. Además, al momento de elaborar el siguiente informe, se realizaba un seguimiento del grado de atención que las entidades gubernamentales habían presentado a las recomendaciones planteadas en el informe anterior, lo cual confiere a todos estos documentos una gran coherencia interna, así como la posibilidad de constituir un monitoreo serio y propositivo del proceso de reconstrucción en su conjunto y de cómo el sistema gubernamental actuó frente a él.

Lamentablemente, en el último Informe de Auditoría Social presentado, el capítulo correspondiente al "seguimiento de las recomendaciones de informes anteriores" arrojó un panorama desalentador:

- Del primer Informe, de 17 recomendaciones emanadas y técnicamente sustentadas, solamente 2 se cumplieron; 5 fueron incumplidas y 10 parcialmente cumplidas.
- Del segundo Informe, de 14 recomendaciones, se cumplió sólo 1; 7 fueron incumplidas y 6 parcialmente cumplidas.
- El tercer Informe produjo 17 recomendaciones, de las cuales solamente se cumplió 1; 5 fueron parcialmente cumplidas e incumplidas las restantes 11.

Este grado de cumplimiento refleja las debilidades estructurales del Estado guatemalteco, la falta de recursos, los vacíos técnicos al respecto de mecanismos y procedimientos internos, las lagunas jurídicas, la falta de claridad acerca de competencias institucionales, entre otros. Pero, sobre todo, refleja la falta de voluntad política que ha caracterizado a las autoridades, en especial cuando se trata de favorecer políticas, programas y proyectos que respondan a algo más que a meros intereses sectoriales o individuales y que, por el contrario, busquen beneficios para las grandes mayorías del país.

La elaboración de los informes nacionales fue responsabilidad del equipo central de Acción Ciudadana. Claro está que el trabajo que estaban realizando las comisiones a nivel municipal y departamental fue una fuente de información valiosa que enriqueció el contenido de dichos informes.

Aunque los mecanismos de realimentación entre los informes locales y los nacionales no fueron del todo fluidos o sistemáticos, cabe señalar que el flujo de información que efectivamente existió fue un elemento valioso que permitió complementar y, por consiguiente, enriquecer visiones:

Ellos, a nivel local, hacían su informe municipal o departamental. Nosotros [en Acción Ciudadana] armábamos un informe nacional, con el monitoreo de la información que lográbamos obtener a nivel central mediante el seguimiento a estas herramientas de gobierno electrónico, y también mediante información que nos proporcionaban las instituciones, toda vez que nosotros se la pidiéramos con cierto tiempo de anticipación y de forma escrita. En alguna medida, sí retroalimentaba (sic) la información local el informe nacional. Evidentemente, no era una gran cantidad de información la que utilizábamos porque

ellos se especializaban más a nivel local. Eran casos muy puntuales en los que ellos sí nos daban información de un proyecto en específico. (20/1/2007).

Los informes pueden ser vistos como producto concreto de este proyecto, como punto de llegada. Y, en efecto, lo son. Constituyen una sólida referencia sobre el avance del proceso de reconstrucción, sus aciertos, debilidades, tropiezos y "cuellos de botella". Como tal, pueden ser considerados como un marco de referencia para denunciar anomalías, esclarecer acciones, prevenir posibles fuentes de nuevos problemas y, finalmente, indicar por dónde esclarecer el rumbo, por dónde corregirlo:

Hablando en el contexto nacional (...), se vio primero una fuerte debilidad en la generación de datos estadísticos, que es también un problema de país. [Las autoridades] No tenían claridad de los daños y pérdidas. Hubo muchos problemas en cuanto a la definición de los afectados de vivienda; entonces, se necesita recomendar mejorar los sistemas de captación de información estadística post desastres. En segundo lugar, se recomienda, también a las autoridades, tener mecanismos de organización de equipos humanos eficientes que respondan a este tipo de catástrofe. Lamentablemente, el Estado fue desbordado. No fue suficiente, no se dio abasto para solventar todos los daños existentes. En el momento de la emergencia, muchos de los problemas fueron solucionados por la sociedad civil, en particular las iglesias, y por actores locales. Hubo lugares en donde el Estado llegó ocho días después. Entonces, no existe dentro de la estructura una política nacional de prevención de desastres que articule equipos humanos que estén atentos a una contingencia. CONRED fue rebasado completamente, fue insuficiente su accionar en la época de la crisis. Sin duda alguna, el Estado tiene que organizarse en una política pública real de prevención de desastres y tener cuadros o mandos profesionales que respondan a esto.

Otra recomendación es en el tema presupuestario: una asignación de recursos. Si hubo casi 7,000 millones de quetzales en daños y pérdidas y el Gobierno actuó con más de 2,000 millones, hay un desbalance. En el año del planteamiento del plan de reconstrucción era imposible volver a restituir todo lo que existía antes. Se quedó corta esa visión que planteaba el Gobierno de una reconstrucción con transformación. No volver a hacer lo que estaba sino transformarlo. Eso se quedó cortísimo... Vemos que dentro del diseño de los proyectos no hubo asignaciones presupuestarias adecuadas; imagínese, se les olvidó colocar el presupuesto de urbanización de los centros nuevos, urbanos y rurales. Pusieron recursos para compra de tierras y para hacer las casas, pero no pusieron plata para urbanización. Vemos que los proyectos programados y aprobados dentro de ese marco de los 2,000 millones muchos de ellos no llenaban las expectativas de una vida digna. Construyeron puentes y carreteras pero en los proyectos de desarrollo productivo se quedaron muy mal y la vivienda era una vivienda realmente inhumana. Eran dos cuartitos los que se planificaron, sin baño, sin pila y sin condiciones para cocinar, ni espacio para cultivar. Solo fue una vivienda mínima. El programa de vivienda creemos que fue uno de los mayores fracasos que tuvo la reconstrucción en Guatemala. Sin duda alguna, nosotros recomendamos en esa línea que hay que

tener mejores niveles de planificación y programación de los proyectos, mejores asignaciones presupuestarias para su ejecución. Otra recomendación es la necesidad de que existan mecanismos de control y transparencia internos dentro del Gobierno. Lamentablemente, la Contraloría General de Cuentas, que es el órgano de control por excelencia dentro del Estado de Guatemala, casi no tuvo intervención en el programa de reconstrucción. Se quedó prácticamente a cero; se detectaron algunos fenómenos de corrupción como producto de la auditoría social, pero nunca le dieron seguimiento de parte de la Contraloría. (7/1/2007).

Estos análisis, entonces, permitirían mejorar, fortalecer sistemas existentes que han demostrado sus debilidades. Pero además de su utilidad práctica e inmediata, los informes también contienen elementos que constituyen un valioso recurso para preservar la memoria histórica sobre este fenómeno natural que tantos daños ocasionó al país.

Cabe mencionar que en algunos de los municipios priorizados se logró hacer dos informes de auditoría social en el año; en otros solo uno. Recuérdese que PASOC/PNUD se incorporó a apoyar este proceso hasta en mayo de 2006; consecuentemente, en seis o siete meses resultaba muy difícil implementar dos ejercicios de auditoría social y producir los respectivos informes, más si tomamos en cuenta que los actores estaban comenzando a implementar la metodología propuesta.

Además de la falta de tiempo y experiencia para ejecutar esta clase de ejercicio participativo, hubo otra clase de dificultades que, finalmente, impidieron la realización del informe. Las siguientes palabras del Coordinador del proyecto dan cuenta de ello:

Les contaba yo el caso de Ocós, donde hubo una intimidación y amenazas a los actores de la comisión de auditoría social. Esto provocó el punto de que la gente ya no quiso seguir, obviamente, y las comprendo. Si están amenazando a sus familias, a sus hijos, entonces mejor la gente desistió. Nosotros, por esa situación, decidimos ya no intervenir en Ocós. Caso similar nos pasó en Malacatán, en Sololá. Encontramos de todo... Denegatoria de acceso a la información, resistencia de ciertas autoridades, de todo un poco. En algunos municipios salió, en otros no. Quizá donde tuvo el menor impacto fue en algunos municipios de Sololá. En Huehuetenango nos sorprendió: de cinco lugares, los cinco presentaron informes. Totonicapán, igual, Xela, igual; San Marcos y Sololá fueron los dos con más dificultades. (7/1/2007).

Los informes de auditoría social, entonces, son una valiosa constancia referencial acerca del grado de avance del proceso de reconstrucción nacional post Stan. De

la misma manera, tómese este informe de sistematización como una constancia de lo difícil que suele ser, en países como Guatemala, construir entramados de relacionamiento constructivo entre las autoridades y la ciudadanía, en aras de posibilitar ejercicios de auditoría social y rendición de cuentas que verdaderamente contribuyan a mejorar la calidad de la administración pública, en todas sus diferentes ramas.

8. Difusión de los informes de auditoría social.

El último paso de toda esta dinámica operativa fue la presentación pública y posterior difusión de los informes de auditoría social elaborados. Para el efecto, se implementaron estrategias de cabildeo y comunicación con los medios (radiales, de prensa y televisivos), con el propósito de que éstos dieran cobertura periodística a los eventos de presentación y, consecuentemente, difundieran algunos de los principales contenidos de los informes. En el plano municipal/departamental, esta estrategia buscó atraer la atención de canales de cable, radios comunitarias y de algún periódico local, si es que éste existía.

Es importante mencionar que, a partir del enfoque que se les dio a estos actos públicos de presentación de conclusiones sobre la auditoría social, los eventos se convirtieron en auténticos espacios de encuentro e interacción constructiva entre la ciudadanía y las autoridades:

Tradicionalmente, la sociedad civil en Guatemala ha generado solo protestas. Sale a las calles y hay movilizaciones, quema de llantas... Nosotros, a través de este ejercicio, hicimos un análisis crítico de la reconstrucción, la cuestionamos fuertemente, pero algo muy innovador fue invitar a las autoridades responsables como parte de la reconstrucción a la entrega de estos informes. Los invitábamos y públicamente dábamos lectura a lo que se encontró, tanto a nivel departamental como nacional. Por ejemplo, en el plano nacional, invitábamos al Gerente de Reconstrucción de la Vicepresidencia, y lo invitábamos, le leíamos el informe, señalábamos los asuntos críticos y le dábamos un espacio para que se expresara sobre estos hechos. En muchos casos nos dio la razón, en otros argumentó aspectos de descargo. Pero eso fue muy innovador: estar frente a frente con la sociedad civil, con datos duros, extraídos de manera científica, proporcionados a la autoridad y tener esa nueva dinámica de interacción Estado - sociedad. Eso fue muy importante, y lo hicimos también a nivel departamental. Invitábamos al gobernador departamental, al gerente de reconstrucción departamental, en algunos casos iban, en otros no. De todo tuvimos. Por ejemplo, tuvimos muy buena resonancia en Huehuetenango, Totonicapán,

Quetzaltenango; en San Marcos y Sololá no siempre pudimos contar con los gobernadores y gerentes de reconstrucción. También tuvimos una dinámica de interacción similar en algunos municipios. (7/1/2007).

Los informes tenían un efecto más allá de su mera presentación: generar presión en las diferentes autoridades encargadas del tema de la reconstrucción. Una función muy interesante que tuvieron los informes y que la misma Gerencia de la Reconstrucción reconoció, fue que en esos informes se identificaban errores puntuales, áreas de deficiencia en el proceso de reconstrucción nacional. Muchas de esas deficiencias se transformaron en recomendaciones que, en más de una ocasión, las autoridades tomaron en cuenta para subsanar puntos débiles identificados. He aquí un ejemplo de ello:

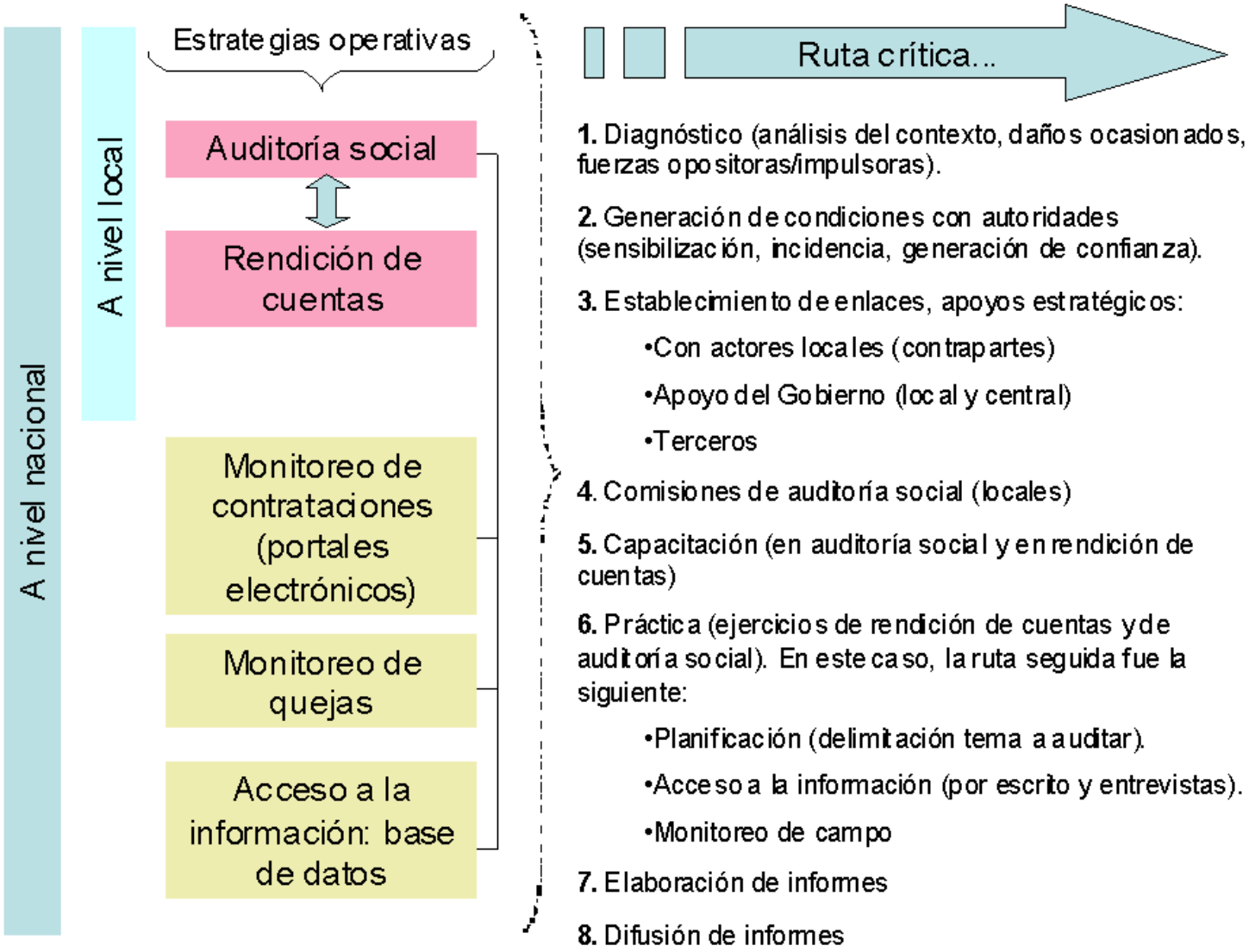
Recordamos que en el anterior informe de auditoría se dieron datos públicamente de diferencias de costos entre un proyecto de vivienda que estaba impulsando el Señor Alcalde, que diferían de los costos que estaba manejando FOGUAVI. Ante esta situación, hubo un impacto sumamente positivo: el Señor Alcalde se preocupó por el asunto, nos invitaron al municipio de Colomba, a discutir, a dialogar y, finalmente, este proyecto se dio marcha atrás en el mismo. La idea no era únicamente dar marcha en el proyecto, sino buscar verdaderamente una solución para todas esas familias que todavía están sin su hogar. Nos dio mucha tristeza, en una visita que hizo Acción Ciudadana, ver que muchas familias están todavía en los barrancos de un cementerio en el municipio de Colomba, ver a los niños y niñas, jugando en medio de las lápidas, ver a jovencitas haciendo sus deberes encima de un área donde están los muertos. Es triste que Colomba, teniendo grandes extensiones de tierra tan fértil, y las familias vivan en lugares realmente lamentables. Esperamos que algún día se den verdaderamente proyectos con transformación. (22/12/2006).

Esto quiere decir que, en alguna medida, después de los informes, se comenzó a implementar alguna estrategia de incidencia para que las recomendaciones sugeridas fueran tomadas en cuenta por aquellas autoridades a las que les correspondiera mejorar algún aspecto de su gestión. Sin embargo, de acuerdo con diferentes actores vinculados a este proyecto, las estrategias de incidencia se quedaron cortas, sobre todo porque para implementar acciones más abarcadoras y efectivas en este sentido hubiera sido necesario tener otro proyecto. Así, se considera que de todo lo que se vio en la auditoría social, de todo lo que se señaló de manera crítica y a partir de las diferentes recomendaciones que se dieron, tendría que generarse un plan de incidencia con las autoridades. Sin

embargo, el proyecto ya no tuvo vida económica y tiempo para continuar en esta línea.

Desde sus inicios, entonces, hasta una posible salida a través de la incidencia, el proyecto se planteó procurar el cambio. Sin duda alguna, a partir del recorrido analítico que hemos realizado, se evidencia, aquí y allá, que se lograron cambios importantes; talvez no se modificó sustancialmente una realidad que a muchos nos parece injusta y dolorosa, pero, efectivamente se avanzó en esa especie de corredor que habrá de llevarnos, paulatinamente, al tipo de país que nos esforzamos por construir. También es preciso enfatizar que se dieron cambios en una parte intangible pero muy importante: las actitudes humanas, aquellas sin las cuales resulta imposible avanzar.

Como una síntesis del apartado anterior, presentamos a continuación un esquema que ilustra el proceso, sus principales estrategias operativas empleadas:


A nivel nacional
A nivel local
Estrategias operativas
Auditoría social
Rendición de cuentas
Monitoreo de contrataciones (portales electrónicos)
Monitoreo de quejas
Acceso a la información: base de datos
Ruta crítica...
1. Diagnóstico (análisis del contexto, daños ocasionados, fuerzas opositoras/impulsoras).
2. Generación de condiciones con autoridades (sensibilización, incidencia, generación de confianza).
3. Establecimiento de enlaces, apoyos estratégicos:
•Con actores locales (contrapartes)
•Apoyo del Gobierno (local y central)
•Terceros
4. Comisiones de auditoría social (locales)
5. Capacitación (en auditoría social y en rendición de cuentas)
6. Práctica (ejercicios de rendición de cuentas y de auditoría social). En este caso, la ruta seguida fue la siguiente:
•Planificación (delimitación tema a auditar).
•Acceso a la información (por escrito y entrevistas).
•Monitoreo de campo
7. Elaboración de informes
8. Difusión de informes

A continuación también presentamos una tabla en donde se sintetizan los principales resultados emanados a partir de las estrategias operativas implementadas:

Estrategia operativa	Principales resultados
1. Auditoría social	• Elaboración, presentación y difusión pública de 4 informes de auditoría social a nivel nacional. Cada informe incluía recomendaciones para las autoridades, las cuales fueron tomadas en cuenta únicamente en un 8% (48% de las mismas fue desestimado y el restante 44% fue parcialmente cumplido). • Elaboración, presentación y difusión pública de 30 informes de auditoría social a nivel municipal/departamental. Esto quiere decir que solo en 6 municipios de los priorizados no se logró llegar al informe (Ocós, Santiago Atitlán, San Pedro la Laguna, San Marcos la Laguna, San Rafael Pie de la Cuesta y San Lucas Tolimán). • Gracias a estos informes, se logró tener incidencia en las autoridades responsables de implementar el Programa Nacional de Reconstrucción. También se tuvo un posicionamiento público que evidenció, con sentido crítico y propositivo, tanto las dificultades como los avances del proceso. En particular, se cuestionaron temas como la construcción de vivienda y la reactivación económica productiva. • Se logró articular y fortalecer el 86% de las comisiones de auditoría social proyectadas originalmente (5 en Huehuetenango, 11 en San Marcos, 5 en Quetzaltenango, 6 en Sololá y 3 en Totonicapán). Las y los integrantes de estas comisiones son personas ya capacitadas en la materia, de manera que constituyen recursos humanos locales que en el futuro pueden continuar implementando ejercicios de auditoría social. Esto fortalece las redes ciudadanas y los liderazgos propositivos a nivel local.
2. Rendición de cuentas	• Realización de 21 ejercicios de rendición de cuentas de parte de funcionarios públicos. Esto se llevó a cabo en Huehuetenango, San Marcos, Quetzaltenango, Sololá y Totonicapán. En estos ejercicios estuvieron involucrados gobernadores, gerentes de reconstrucción, alcaldes y otros funcionarios públicos. Como consecuencia, la ciudadanía tuvo una percepción de mayor transparencia en la gestión pública y se facilitó el acceso a la información sobre el tema. • La interacción Estado – sociedad que se estableció fue muy significativa e incluso pionera en algunos municipios. Esto contribuye al fortalecimiento de la esfera pública del país, incentiva la participación ciudadana y contribuye a lograr mayor apertura de parte de las

	y los funcionarios.

3. Monitoreo de compras y contrataciones del Estado, a través de portales electrónicos.	• Se monitoreó información de manera electrónica en portales de instituciones gubernamentales como los siguientes:
	  • Sistema Integrado de Administración Financiera y Control (SIAF).
	  • Sistema de Contabilidad Integrado del Estado (SICOIN).
	  • Sistema de Compras y Contrataciones del Estado (GUATECOMPRAS).
	  • Portal de Transparencia Fiscal.
	  • Portal específico creado para la reconstrucción por la Presidencia de la República (www.stanreconstruccion.gob.gt).

4. Monitoreo de quejas	• Debido a que el sistema de quejas e inconformidades de la ciudadanía al respecto de la reconstrucción no fue implementado, no se obtuvieron los resultados esperados en este sentido.
	• No obstante, se monitoreó a otras instituciones públicas vinculadas hasta cierto punto con el tema de la reconstrucción; entre ellas, figuran las siguientes:
	  • Institución del Procurador de los Derechos Humanos
	  • Fiscalía Anticorrupción del Ministerio Público
	  • Tribunales de Justicia
	  • Contraloría General de Cuentas
	  • Comisionado Presidencial por la Transparencia
	  • Portal de inconformidades de GUATECOMPRAS

5. Acceso a la información	• Se incidió en la firma del *Compromiso de Integridad y Acceso a la Información en la Ejecución del Programa Nacional de Reconstrucción* (enero de 2006). Acción Ciudadana firmó este documento en calidad de testigo de honor. • Se facilitaron mecanismos de acceso a la información para la ciudadanía involucrada en las comisiones de auditoría social conformadas. • Se creó un portal virtual con información de los proyectos del Gobierno, en el marco de la reconstrucción post Stan. • Se estableció un mecanismo de suministro de información física para las comisiones de auditoría social que no tenían acceso al internet, como consecuencia de la brecha tecnológica existente en el país.

Principales dificultades

El cambio social resulta a partir de todo un proceso de marchas y contramarchas que, justamente, van configurando el devenir histórico. Ese movimiento hacia aquello deseado (fines, metas, objetivos) se ve, invariablemente, influenciado por fuerzas opositoras e impulsoras, obstáculos y limitaciones de diferente naturaleza. En un continuo desenvolvimiento de contradicciones y complejidades, entonces, se marcan los avances y los retrocesos de los procesos que buscan incidir en el cambio, enrumbarlo hacia ciertos derroteros previamente establecidos.

En el marco de esa confluencia de búsquedas para lograr lo deseado, el proyecto "Transparencia y auditoría social en el proceso de reconstrucción nacional en Guatemala" no es la excepción en cuanto a dificultades y limitaciones. Hasta aquí ya hemos mencionado algunas. Sin embargo, en este apartado nos proponemos un análisis un poco más pormenorizado de las principales dificultades encontradas, de la siguiente manera:

- Puede afirmarse que la primera y principal dificultad es el *subdesarrollo de la cultura política guatemalteca*. Esta problemática, de arraigadas raíces, tiene una doble dimensión: por un lado, están muchos políticos que aún no comprenden la importancia de la auditoría social y la rendición de cuentas; por el otro, encontramos una ciudadanía con un tejido social resquebrajado, a veces apática, con incipientes niveles de organización, recelosa de participar solidariamente y aún temerosa de hacerlo, por diversos motivos históricos.

  En el caso de los políticos y las autoridades, la comprensión sobre estos temas parece ser exclusiva de algunas elites y, aún así, se trata muchas veces de un entendimiento limitado a la retórica y el discurso.

  Como se sabe, mucha de la cultura política del país tiene resabios de la cultura autoritaria, del caudillismo, del liderazgo personal, no institucional. Esto se refleja en que muchas veces no es el líder quien fortalece instituciones, sino más bien es aquel a quien le gusta mandar, no construir procesos visionarios o que trasciendan su período en el poder, sino que todo, en el corto plazo, pase por su persona o gire alrededor de ella. Ese tipo de liderazgo es enemigo de la auditoría

social y la rendición de cuentas. Esta situación está directamente vinculada con los partidos políticos, los cuales no constituyen escuelas de formación de nuevas prácticas y valores políticos e ideológicos, sino que más bien tienden a buscar a los líderes que pueden ganar elecciones, no a quienes verdaderamente puedan convertirse en agentes de transformación de la sociedad y las comunidades. Estos líderes son reflejo de la estructura política del país, de los partidos, los Gobiernos y las instituciones, lo cual nos deja como rasgo caracterizador el hecho de ser una sociedad poco acostumbrada a las prácticas democráticas, entre ellas, la rendición de cuentas y la auditoría social.

La poca comprensión y aceptación de ambos temas se evidencia con mucha mayor fuerza a nivel local, en los departamentos y municipios del país; en ellos, el liderazgo todavía se cimenta fuertemente sobre la base del caudillismo. Ese tipo de liderazgo no alcanza del todo a comprender que lo público se debe al público, y todavía cree que el cargo es una posesión de naturaleza casi personal.

Testimonio de una líder comunitaria de Sololá (19/12/2006)

A veces en las municipalidades, cuando se dice "auditoría social", piensan que es lo contable lo que se está auditando. Y a eso sí le tienen ellos un gran temor, un pánico porque piensan que nosotros vamos a entrar y vamos a averiguar, y ese es el temor. En cambio, la auditoría social es solo una investigación de cómo se está trabajando cada proyecto y cómo va a ir.

El rechazo es puro desconocimiento de las obligaciones que tienen y a veces tienen prepotencia y creen que el poder que tienen es para utilizarlo así nada más, y no saben que la proyección debe ser a las comunidades.

Por eso es que, en la práctica, la mayoría de comisiones de auditoría social que participaron en este proyecto mencionaron como una de las principales dificultades encontradas el establecimiento de relaciones tensas o evasivas con las autoridades.

Pero viendo la otra cara de la moneda, cabe mencionar que también existen dificultades en cuanto a la participación ciudadana, base sobre la cual se cimenta la auditoría social. En este caso, el subdesarrollo de la cultura política del país se refiere a la existencia de una población cada vez menos conciente de sus derechos y obligaciones y cada vez menos dispuesta a involucrarse en lo público. En efecto, se ha cernido un velo de apatía, indiferencia y falta de solidaridad que individualiza a los seres humanos. Todo ello se debe a diversos factores de carácter histórico, entre los cuales cabe mencionar la sistemática represión de

liderazgos ciudadanos que, desde diferentes perspectivas y ámbitos de interés, quisieron apoyar causas reivindicativas en el pasado. El enfrentamiento armado interno y el ensañamiento en contra de líderes y poblaciones civiles completas es una muestra paradigmática de esta situación.

Pero también es claro que el sistema político y económico, la sociedad de consumo y la alienación, constituyen elementos que distraen la atención sobre las causas de interés común, dándole más importancia a valores como el sentido de competencia y el individualismo.

En el caso de las comunidades, estas circunstancias de carácter histórico y global se manifiestan de maneras particulares:

> En las propias comunidades la falta de comunicación ha puesto tropiezos para que se desarrolle la comisión. La falta de organización por la división que hay en la gente, respecto a los partidos políticos, las mismas religiones y las autoridades. Dentro de nuestra comunidad cuesta organizar a la gente porque hay comunidades que, por muy pequeñas que sean, tienen ideologías de hasta 8, 10 ó 12 partidos políticos. Si nos vamos a la religión, dentro de unas comunidades pequeñitas hay hasta 5 ó 6 iglesias, todos pensando diferente. Y un poco más: nuestras autoridades municipales, por medio de los alcaldes auxiliares, también le han puesto un freno a la organización de las comunidades. Entonces, todo eso junto es un gran tropiezo para el que llega a hablar de auditoría social. Dicen "ese ya viene a hablar de temas políticos" o "dentro de nuestra religión, no permitimos eso". Dentro de los partidos políticos que cualquiera quiere llevar el primer lugar organizando a las comunidades y, al final de cuentas, nadie las organiza. Y en los grupos cristianos, sacerdotes y pastores, utilizando el dualismo, nos parten nuestra comunidad. Así que ha sido un gran reto para todos los líderes promover auditoría social dentro de nuestras comunidades, porque somos rechazados. Pero aún dentro de eso, los líderes estamos con la mira de sacar algo de todos esos problemas. No todo lo tiene ganado el divisionismo, siempre va a haber algo de donde echar mano para echar a andar la comisión de auditoría social. (San Marcos, 20/12/2006).

En síntesis, una clara visión sobre la problemática pero también una lección esperanzadora: es posible seguir en estos temas puesto que, en algunos, existe conciencia y deseo de trabajar.

- *Dificultades de acceso a la información*. Como podrá colegirse, el difícil relacionamiento con las autoridades se manifestó, fundamentalmente, en toda una serie de maniobras para limitar el acceso a la información. Estas maniobras fueron desde la moratoria en la entrega de la información requerida (el "venga después, dentro de una semana", o el "fíjese que todavía no ha venido tal o cual

funcionario", son una muestra de ello), hasta el descrédito y las amenazas directas. Este testimonio de un campesino, miembro de una comisión de auditoría social de San Marcos, da cuenta de ello; su testimonio, incluso, nos permite analizar cómo ciertas prácticas propias de la lucha contrainsurgente implementada durante el enfrentamiento armado interno (1960-1996) aún perviven:

Cuando nosotros comenzamos la auditoría social, lo que ellos han dicho, es que somos zapatistas, pero no importando desde allí. Pero nosotros ya estamos acostumbrados, esas amenazas ya nos resbalan porque hemos aprendido durante mucho tiempo de estar luchando por formarnos y, desde luego, saber ahora resisitir de todo lo que está sucediendo. Sinceramente, vamos a seguir trabajando, aunque con amenazas o con rivalidades, pero nosotros tenemos que seguir adelante porque no queda de otra, hasta que tenemos que ver que se realicen las cosas o los proyectos en buen estado. (San Marcos, 20/12/2006).

En cuanto a las intimidaciones, cabe tomar en cuenta el contexto desde el cual éstas surgen: una sociedad violenta, acostumbrada a zanjar sus diferencias de manera arbitraria, por medio de la fuerza. Una sociedad, en todo caso, en donde infinidad de amenazas han dejado de ser tales y han pasado al plano de la práctica mediante el ejercicio de numerosos hechos de violencia. Por consiguiente, el riesgo de salir lastimado o dañado es grande.

Se han mencionado ya, para el caso que nos ocupa, las intimidaciones que sufrieron las y los miembros de la Comisión de Auditoría Social de Ocós quienes, influenciados por el temor, decidieron no continuar su trabajo. Pero, en otros lugares, también hubo amenazas de muerte e intimidaciones como la sufrida por un campesino a quien le quemaron su casa. Las maniobras alcanzaron, incluso, a los mismos funcionarios públicos, quienes talvez tenían la voluntad de apoyar pero recibieron órdenes superiores de carácter intimidatorio que les impidieron hacerlo:

Yo entré a través de la OMP, pero me costó con los de la OMP, porque alguien me dijo de una sola vez. "Yo tengo información pero no la puedo dar, porque yo estoy condicionada por el alcalde. Nosotros no queremos hablar de auditoría social porque aquí estamos apenas prendidos. Y si nosotros abrimos la boca y hay problemas, se vendrá toda la crisis. No queremos problemas." (Sololá, 19/12/2006).

De acuerdo con la mayoría de miembros de las comisiones de auditoría social, las autoridades que niegan el acceso a la información son aquellas que de una u

otra forma son responsables de acciones poco transparentes. En palabras sencillas de un campesino de San Marcos, las autoridades "No dan información porque están en la corrupta". (20/12/2006). Pero esta renuencia también puede deberse al desconocimiento de las leyes del país:

Los alcaldes no practican las leyes, no leen, no están enterados de los acuerdos y de todo lo que sale a la luz. En cambio, hay municipalidades o alcaldes que sí se interesan en leer las leyes y ponerlas en práctica. Hay alcaldes que talvez ni saben leer ni escribir, pero como es política, están allí por política. (Sololá, 19/12/2006).

O bien, puede obedecer a la mezcla del autoritarismo con el temor a que se encuentren anomalías de algún tipo:

Nos piden a nosotros en dónde traemos esa autoridad para que nosotros los auditoriemos a ellos. Pues nosotros contestamos lo que menciona el Código Municipal y también la Constitución de la República. Pero, lamentablemente, como ellos talvez se han manchado las manos no quieren que nosotros los auditoriemos. (San Marcos, 20/12/2006).

El legado de autoritarismo se une, entonces, a la ignorancia de las leyes y al temor de ser fiscalizado. Todos estos elementos se conjugan para generar un entramado de relacionamientos intersectoriales, intergrupales e interpersonales históricamente signado por la polarización y la desconfianza mutuas. Realizar ejercicios concretos a favor de un relacionamiento de mayor complementariedad es un paso relevante para minimizar este legado que tanto daño ha hecho al país.

Pero mayor complementariedad también significa la posibilidad de comprender al otro, sus ritmos y dinámicas propios. En este caso, nos referimos a la posición de algunas autoridades gubernamentales abiertas y dispuestas a brindar toda la información necesaria, pero siempre y cuando se comprendiera que recopilarla también requería tiempo y conllevaba un procedimiento institucional interno que era preciso atender.

La información debe solicitarse con cierta anticipación. No se puede obtener de la noche a la mañana. Hay un respeto jerárquico en el Gobierno. Entonces si nosotros damos la información que podemos pero un informe de auditoría social dice "información parcialmente completa", un periodista lo lee como que no hay transparencia. Y a nosotros nos causa problemas el manejo periodístico. Para la gente, lo que dice el periódico es verdad, es la Biblia, así somos los chapines. (19/1/2007).

Debe comprenderse, entonces, que las demandas de acceso a la información requieren un ejercicio dialógico cuidadoso y respetuoso de los procedimientos y las dinámicas sectoriales.

- *Dificultades para comprender la información con que se cuenta.* A menudo puede tenerse acceso a la información, pero ésta no se alcanza a comprender del todo. Esto puede deberse a que el manejo de ciertos temas financieros requiere experiencia o especializaciones técnicas relativamente sofisticadas (por ejemplo, para la comprensión de renglones presupuestarios o mecanismos de inversión pública). Súmese, además, el hecho de que mucha información se encuentra en los portales electrónicos del Gobierno y que a éstos solo tiene acceso un número muy limitado de la población (como consecuencia de la brecha tecnológica).

El anális sobre la problemática, pero también sobre sus posibles soluciones, se resume de manera muy clara y certera en estas palabras de una funcionaria de USAID que brindó acompañamiento a este proyecto:

> Es una gran discusión porque todo el mundo dice que la mejor herrarmienta por la transparencia es el acceso a la información. Pero se puede tener este acceso y no entender la información. Luego, la segunda cosa es que dicen que lo mejor es el *e-government*, te ponen la información en internet y luego nos topamos con la brecha tecnológica. Ahora bien, la auditoría social no necesariamente es auditoría financiera y no necesariamente tiene que hacerse a través de la búsqueda en internet. Por ejemplo, yo soy un ciudadano de una municipalidad y se cayó el puente. Y pasaron 6 meses y nadie hace nada y pregunto a las instituciones con presencia local y nadie me dice nada. Entonces, ¿qué pasa? Primero, me denegaron la información y, segundo, no está el puente. Allí hay un problema y lo tengo que denunciar. No necesariamente tengo que entender el detalle de dónde está presupuestado el puente, cuánto fue asignado y si se han ejecutado parcialmente los fondos. No. Hay cosas más factuales que la gente puede analizar como parte de la auditoría social. (30/1/2007).

Aunque esta es una dificultad sobre la cual ya hemos ahondado, vale la pena mencionarla en este apartado, porque fue real, en la práctica, pero sobre todo, porque este proyecto pudo subsanarla de manera muy creativa. Destaca, en particular, el hecho de que Acción Ciudadana llevara físicamente la base de datos creada en el marco de este proyecto; esto, obviamente, facilitó el acceso a la información.

- *Las amenazas e intimidaciones dificultan la participación y la desincentivan.* Como podrá colegirse, una de las consecuencias directas de las amenazas e intimidaciones que han sufrido las y los miembros de las comisiones de auditoría social es el temor a participar. En un contexto como el guatemalteco, el temor es real, constituye lo que podría catalogarse como un rasgo caracterizador de la cultura. Por ello, no es difícil comprender cómo, ante la más leve señal de peligro, muchas personas optan por no participar. Tampoco es difícil justificar y entender las dimensiones más humanas de tomar dicha opción.

  Resulta significativo considerar que, en el marco de este proyecto, las personas que continuaron participando, pese a las amenazas, lo hicieron con la conciencia clara de que mediante su esfuerzo podría generarse algo mejor para sus propias familias y comunidades:

  > Nosotros ya hemos pasado por otras auditorías y sabemos que si nos pasa algo es por nuestra gente, porque queremos que nuestra Guatemala cambie, que sea diferente, que ya no sea la misma de antes, que haya transparencia y no haya corrupción. (Sololá, 19/1/2006).

  También resulta significativo considerar que en los varones el deseo de seguir participando, aún con riesgo, constituye casi un punto de honor; por el contrario, según algunos testimonios escuchados, el miedo a las represalias es una limitante seria en el caso de las mujeres:

  > En nuestro caso, la participación de la mujer es escasa por las intimidaciones que se escuchan. Por ejemplo, nosotros hemos sido amenazados, yo fui amenazado de muerte una vez, pero no conté con el apoyo de nadie, más que solo por allí me fui escabullendo hasta que los Derechos Humanos me dieron mucha ayuda y participé yo con ellos activamente. Se necesita mucho el acompañamiento, la unión de todo el grupo, para que cuando hay una amenaza para determinado miembro, hay que darla a conocer. Entonces, la participación de la mujer es negativa porque tienen el temor de que algo vaya a suceder. En mi caso, me dice mi señora, "no se esté metiendo de lleno, le van a hacer algo", pero como a mí me gusta andar en estas cosas, pues allí estamos y seguiremos adelante. (Sololá, 19/12/2006).

  Puede aseverarse que la participación de la mujer es débil como consecuencia de la conjugación de diversos elementos propios de la cultura patriarcal; las implicaciones más sutiles de ésta se traducen en toda un serie de obstáculos que las mujeres deben sortear si desean formar parte de comisiones de auditoría social o de otros grupos organizados. Entre otros, cabe mencionar que para

muchas mujeres el único rol aceptable es el de madre y esposas, no el de ciudadanas que, a su toma de conciencia sobre la realidad, unan la acción participativa y propositiva:

En nuestro caso, tenemos integradas mujeres, pero lo que pasa es que tienen responsabilidad de hogar y, a veces, nosotros los hombres somos muy, talvez no celosos, pero por atribuciones del hogar tienen que pedir permiso. Yo he visto que sí hay madres solteras que sí están integradas también, pero en este caso, yo voy a tratar de seguir fomentando más la participación integral de la mujer. (San Marcos, 20/12/2006).

Esta circunstancia de extrañamiento, de exclusión, es aún más difícil para las mujeres indígenas. En el caso del proyecto, fue particularmente significativo el hecho de que a las mujeres indígenas les fuera aún más difícil ir con las autoridades, pedir información y ser tratadas con dignidad y respeto. Es decir, después de haber logrado un espacio de participación en las comisiones de auditoría social (con todo lo que ello implica a nivel de un empoderamiento individual no exento de sus propias cuotas de dolor y sacrificio), estas mujeres tuvieron que enfrentarse con el mundo de las autoridades, el cual suele ser un mundo regido fuertemente por patrones excluyentes y discriminatorios. A ello agréguese la falta de independencia económica y los niveles de pobreza que se ensañan aún más en contra de la gran mayoría de mujeres del país y se tendrá una dimensión más exacta del panorama.

Las palabras de esta anciana de Sololá, miembro de una comisión de auditoría social en dicho departamento, resumen un poco el sentir de algunas de las mujeres que formaron parte de este esfuerzo:

A veces las instituciones no nos dan espacio por ser mujer indígena. En el caso mío, yo no muy puedo leer y escribir, pero yo el deseo que yo tengo es aprender muchas cosas. Ahora vemos lo de auditoría social y a mí me gustaría seguir trabajando; el bien es para las mujeres indígenas de Sololá. El bien va ser para el pueblo, para el departamento. Si uno no trabaja como mujer, no vamos a lograr nada. Yo doy gracias a Dios porque mi esposo no me dice nada, como soy una señora ya grande, mis hijos ya son grandes, entonces él no me dice nada. Aunque no puedo leer, basta que me escuchen. (Sololá, 19/12/2006).

Son palabras cuya contundencia evidencia un aliento de esperanza por un futuro en el que, seguramente, podrán madurar, de manera espléndida, algunos de los mejores frutos sembrados.

- *Dificultades relativas al tiempo de ejecución del proyecto*. Uno de los problemas suscitados fue la escasez de tiempo efectivo para emprender este proceso; pese a ello, las y los miembros de las comisiones de auditoría social realizaron su mejor esfuerzo y los resultados fueron satisfactorios. Así se evidencia en el siguiente testimonio de un líder local, miembro de la Comisión de auditoría social de Totonicapán:

  Lamentablemente, las comisiones fueron organizadas ya a último momento, ya cuatro meses para finalizar el año. Nos hubiera gustado empezar a principios de año, pero lamentablemente no fue así. Pero creemos muy importante darle seguimiento... Elaboramos nuestra primera carta y lamentablemente las instituciones no correspondieron. Tuvimos que mandar una segunda solicitud para que nos hicieran el envío de lo que estábamos pidiendo y, otras, hasta la tercera solicitud, lamentablemente. En la tercera tuvimos la oportunidad de acercarnos a las autoridades que estaban involucradas en la reconstrucción; para nosotros fue algo muy importante. Ellos se dieron cuenta que la organización de las comisiones de auditoría social es importantísima. Uno de ellos nos dijo "Miren señores, a ustedes, ¿por qué hasta ahora se les prendió el foco? ¿Por qué hasta ahora?" Pero lamentablemente nosotros, porque como es nuestra naturaleza, siempre nos conformamos con lo que tenemos. Muy pocas personas quieren alcanzar más de lo que tienen, se conforman solo con lo que tienen. Yo les decía en una ocasión "nosotros, mientras comemos, mientras nos vestimos, no nos importa lo que está viviendo nuestro vecino". Lamentablemente, es la realidad. (Huehuetenango, 21/12/2007).

  En Huehuetenango, el problema del tiempo fue aún más agudo y, en algunos casos, afectó directamente al proceso, sobre todo porque, de acuerdo con la Ley, las autoridades tienen un plazo de 30 días para poder dar la información que los ciudadanos les solicitan. Si se toma en cuenta ese lapso y se considera que la Comisión de auditoría social del municipio de Huehuetenango se conformó y comenzó a trabajar hasta en octubre de 2005, se tendrá una panorámica más exacta sobre las implicaciones de esta dificultad. Las palabras de este miembro de la referida Comisión dan cuenta de ello:

  Nosotros, como comisión de auditoría social de Huehuetenango, fue en octubre que empezamos; entonces, estamos hablando de que tuvimos un mes y medio para hacer este ejercicio de auditoría social. Por una parte está el tiempo de la convocatoria y, al final, creo que esa es parte de las recomendaciones: si todo el proceso de la reconstrucción inició desde el año pasado, hubiera sido interesante que desde principio de año se empezara a aplicar la auditoría social. Ahorita ya cuesta mucho, las mismas comisiones de reconstrucción ya están liquidándose porque ya termina el proceso, en diciembre de este año. Por otra parte, todos sabemos que legalmente existen los 30 días para recibir respuesta de información requerida, y nosotros estamos hablando de que en mes y medio tuvimos que hacer todo el

proceso. Eso provoca, por lo menos en el caso de la Comisión, que ya no logramos los 2 objetivos que teníamos porque no pudimos verificar en campo la información que nos habían dado. Creemos que uno de los desaciertos ha sido la disponibilidad de tiempo, tanto del inicio del proceso de auditoría social como el tiempo para desarrollar en sí el ejercicio de auditoría social. (21/12/2007).

Cabe mencionar que las dificultades en cuanto al manejo del tiempo también se debieron a la naturaleza misma de este proyecto, ya que se trató de la implementación de una serie de acciones que debían caminar de manera paralela a una reconstrucción que se ejecutaría de manera muy ágil, dada la emergencia. Entonces, en la práctica, se ejecutaba un gran número de obras y proyectos y se producía gran cantidad de información, la cual no siempre se podía sistematizar con la celeridad requerida.

Por otro lado, en diversos casos, las contrapartes locales de Acción Ciudadana también tenían sus propias agendas, de manera que al final hubo que compaginarlas e invertir esfuerzos dobles o hasta triples para poder sacar adelante el proyecto. Igualmente, cabe considerar que las personas que se involucraron lo hicieron de manera voluntaria, de manera que no se les podía exigir que donaran aún más de su tiempo extra para poder trabajar en la auditoría social.

Esta dificultad también alcanzó a las autoridades, quienes deben dedicarse e múltiples tareas en el ejercicio de sus funciones públicas. Además, el final del año representa una época en la que, para muchas entidades, tanto públicas como privadas, se acumula el trabajo. Es decir, las comisiones de auditoría social no solo carecieron del tiempo suficiente para realizar su trabajo, sino también fue un factor de influencia la época del año en la cual tuvieron que realizarlo. Adviértase así en el siguiente testimonio:

Creemos que por ser ya fin de año faltó bastante coordinación con el encargado de la OMP porque él ya estaba cerrando informes, tenía muchas reuniones en la cabecera departamental y se dificultó el acceso a la información. Otro problema fue el envío de solicitud de información a la OMP porque apenas tiene como 10 días de que recibieron la información y entonces es muy poco tiempo para poder dar ellos la información y poder tener los insumos para la elaboración del segundo informe, por eso es que está muy pobre en información, por el tiempo que está bastante limitado. (Quetzaltenango, 22/12/2006).

Si se ponderan todos estos factores se tendrá una idea más exacta acerca de las dimensiones que cobró esta dificultad, pero también se podrá valorar de una manera más justa el enorme esfuerzo realizado.

- *Dificultades financieras.* Si se toma en cuenta que este proyecto se ejecutó con recursos mínimos y luego se ponderan los resultados alcanzados tenemos, de entrada, un indicador acerca de cómo se pueden lograr resultados altamente satisfactorios siendo creativos, flexibles y sumamente racionales con las inversiones que se realizan.

  El tema financiero fue particularmente sensible en el interior del país, ya que las y los miembros de las comisiones de auditoría social aportaron su esfuerzo de manera voluntaria, siendo personas de muy escasos recursos. La importancia de este factor está vinculada no solo con el apoyo financiero que debe brindarse para implementar acciones más eficaces, sino también con el incentivo mismo que se requiere para posibilitar de maneras más adecuadas la participación ciudadana. De ahí que, invariablemente, en los departamentos en donde se implementó este proyecto, la falta de recursos fuera mencionada como un ingrediente que abonó la escasa participación o, incluso, la deserción de algunos miembros de las comisiones de auditoría social que se integraron:

  [Las comisiones se desintegran también por] lo económico, que nos hace a veces no participar porque la mayoría de compañeros vienen de otros lugares. Tienen que salir de sus aldeas al municipio, del municipio a la cabecera. Entonces, eso implica un gasto. Aparte de eso, la mayoría son casados y tienen que mantener a sus hogares. También deben limitarse de estar con su familia por venir aquí. (Sololá, 19/12/2006).

  Cabe aclarar que, gracias al apoyo de sus donantes, Acción Ciudadana pudo brindar apoyo financiero a las y los comunitarios, pero este apoyo se limitó al transporte, alojamiento (cuando fue necesario) y consumo de alimentos. No obstante, en la práctica, las personas incurrieron en otra clase de gastos que no les fueron cubiertos. Además, según comentarios vertidos por diversas comisiones de auditoría social, las necesidades de recursos van más allá del pago de viáticos y otros gastos de tipo logístico: el ejercicio mismo de auditoría social

requiere apoyos que pasan necesariamente por contar con recursos. Adviértase así en el siguiente testimonio:

> Para hacer una carta, en una oportunidad, visitamos varios de esos lugares que hay allí con computadora en los pueblos y, si alguien que está allí no puede hacer una carta, pues ya pagó uno y no sirvió. Va uno a otro lugar y así. Entonces la falta de un equipo para las comisiones; una grabadora para grabar lo más fundamental cuando se está platicando con una autoridad, ya saben ustedes que las palabras se las lleva el viento y allí lo poco que uno capta lo escribe. También una cámara para la hora del monitoreo verificar... Yo digo que una vivienda no está bien construida porque ya lo capté con la cámara y tengo cómo presentar pruebas. Pero si yo lo digo así nomás, pues como que nadie me va a creer. (San Marcos, 20/12/2006).

Además de lo mencionado por este líder de San Marcos, en otros casos las personas que participaron también argumentaron que las mismas movilizaciones para hacer monitoreo de campo fueron, a menudo, limitadas por la falta de recursos. O bien, la necesidad de sacar fotocopias o hacer llamadas telefónicas, lo cual puede significar gastos que pueden resultar onerosos cuando se vive en pobreza y pobreza extrema.

En todo caso, el tema financiero suele ser muy sensible. Existe una línea divisoria muy difícil de trazar entre la necesaria austeridad y el sentido de reconocimiento de las necesidades de las personas. Asimismo, cabe reflexionar acerca de cuáles son los mecanismos para lograr eficacia y eficiencia en la implementación misma de los procesos, lo cual pasa por la inyección de recursos financieros, aunque esto no se limite a ello.

Pero también existen dilemas inherentes o vinculados con este tipo de reflexiones; por ejemplo, ¿cómo hacer para fomentar una participación ciudadana genuina, que no pase necesariamente por la idea de que al participar se va a conseguir algo material de carácter inmediato y de beneficio personal? ¿Cómo ser consecuentes con las necesidades más sentidas de las personas y, a la vez, evitar la manipulación de los procesos?

Como podrá colegirse, se trata de interrogantes que solamente pueden responderse en el terreno, buscando conocer a las personas y sus contextos de manera individual y cercana. Solo así podrá intentarse dar respuestas coherentes,

que no riñan con los principios institucionales ni con los objetivos ulteriores que una entidad como Acción Ciudadana se ha propuesto alcanzar.

Principales lecciones aprendidas

Este proceso fue rico en aprendizajes de diversa índole, sobre todo por su carácter novedoso, por el hecho de haber implementado estrategias operativas y metodológicas que habían sido probadas en otros contextos y circunstancias, mas no en situaciones de reconstrucción post crisis o post desastre natural. A continuación, entonces, intentaremos sintetizar las principales lecciones aprendidas.

- *El análisis permanente del contexto, la confianza y la buena comunicación con las autoridades son elementos fundamentales para emprender procesos de auditoría social como el propuesto.* Si se parte de una actitud no confrontativa y de una visión dialógica, sectores tradicional e históricamente distanciados o polarizados (como lo es el Estado y la sociedad civil, en Guatemala) pueden emprender procesos constructivos de auditoría social y rendición de cuentas. Mediante un intercambio comunicacional permanente, tanto las autoridades como la ciudadanía y la sociedad civil organizada pueden hacer que la auditoría social cobre un carácter preventivo, lográndose, finalmente, mayor transparencia, gobernabilidad y legitimidad de las acciones gubernamentales, en pro del bien común. Un camino semejante va consolidando una esfera pública abierta y más armónica. Las palabras del Gerente de Reconstrucción son, al respecto, contundentes:

  Tener una relación muy estrecha y no para manipulación ni nada por el estilo, sino simplemente tener un contacto permanente, para que cuando pueda haber un problema no solo verlo sino revertirlo. Porque la auditoría social no es solo para "regañar", sino la auditoría social es más un enfoque de prevención. Si eso se hace hablado, aunque después salga en el informe, permite hacer correcciones y no esperar que salga un informe cada dos meses, cuando ya se sabía un mes antes que había problema, para poderlo corregir. (19/1/2007).

Este ciclo de diálogos y mutuas realimentaciones previene dificultades pero también fomenta la confianza intersectorial, generando una base sobre la cual es posible construir una "historia de éxito". Es decir, los primeros pasos pueden resultar difíciles de dar, pero luego el tránsito de ires y venires resulta más fluido. De nuevo, el Gerente de Reconstrucción nos da un excelente ejemplo de ello:

> Cuando se inició con este Gobierno, el segundo año, el Presidente planteó la necesidad de que todos los ministerios rindieran cuentas. Como no había una historia, no había una tradición, todo el mundo decía ¿para qué se da la información? Pero sí fue una política muy clara que había que dar información para tener auditoría social. Entonces, cuando entramos a la reconstrucción, ya fue más fácil que todos los ministros y secretarios abrieran toda la información. Costó a nivel departamental, porque allí sí había cero tradición, y peor si se le decía a un delegado de FONAPAZ o del MICIVI que diera información, siempre decían "tengo que pedir permiso a mi jefe o necesito una nota escrita." Fue difícil romper ese esquema de cerrazón a nivel departamental. Fue tan difícil que cuando empezamos nosotros a pedir información a nivel departamental, no nos la pasaban. Tuvimos que llegar al extremo de tener un Gabinete de Reconstrucción para que por orden del Presidente, de la Gerencia de Reconstrucción y el aval de los ministros, se girara la orden de abrir la información y los archivos y colaborar en el tema de transparencia y auditoría social. La primera experiencia costó muchísimo, el miedo es increíble, pero si no es secreto de Estado, eso es público... Ya en el segundo o tercer informe, el rendimiento de cuentas fue más fluido. (19/1/2007).

La confianza, entonces, se construye. Pero también debe mantenerse en el camino y consolidarse. De otra manera no se estará en posibilidades de lograr que este tipo de acciones se institucionalicen y fomenten el inicio de una nueva cultura política en el país.

Por otro lado, con base en esta confianza, aunada a la transparencia de todas las acciones y al análisis permanente del contexto, se estará evitando que los procesos de auditoría social sean percibidos por la opinión pública como una fuente de manipulación de parte del Gobierno.

- *Las actividades de capacitación (sobre auditoría social y rendición de cuentas, en este caso) generan las condiciones idóneas para implementar un proceso como éste.* Las capacitaciones propiamente dichas se complementan mediante una práctica concreta que permite reforzar los conocimientos aprendidos. Al final, esta complementariedad produce una excelente y adecuada mezcla entre teoría y praxis. Así, los talleres ofrecen una inducción sobre la parte teórica,

mientras que la aplicación de procesos de auditoría social y rendición de cuentas constituye la práctica concreta. Mediante esta ligazón profunda se garantiza, en gran medida, que quede capacidad instalada a nivel local, la cual podrá seguir, en un futuro, realizando prácticas similares y fortaleciendo redes ciudadanas.

Es preciso señalar, como un valor agregado que, en contextos comunitarios, las capacitaciones pueden llegar a tener un efecto multiplicador bastante directo. Esto se logra porque las y los comunitarios que reciben la capacitación son, por lo general, líderes y lideresas que suelen reproducir o trasladar los nuevos conocimientos a sus vecinos:

En el programa de radio comunitaria hemos sensibilizado a la gente, empezando por hacer presentaciones de las leyes. Lo que nosotros hemos aprendido se lo estamos haciendo llegar a la gente por medio de radio y los diferentes periódicos. Así se ha logrado el apoyo de más líderes. Nosotros empezamos dos, allá en la comunidad. Después fueron cinco y ahorita hay diez. Así, poco a poco, se van a ir apuntando más. (San Marcos, 20/12/2006).

La capacitación dirigida a autoridades tiene, sobre todo, un efecto sensibilizador. Ello, sin soslayar que en los departamentos y municipios del país muchas de las autoridades carecen de escolaridad o de una educación formal más idónea para el puesto que ocupan. Esto es una consecuencia de las fallas estructurales del sistema educativo en Guatemala, por ello es que las capacitaciones en materia de rendición de cuentas deben abordar aspectos relativos a la legislación, la cual, se supone, deberían de conocer todas las autoridades del país. Pero más allá de brindar esta clase de conocimientos, las capacitaciones sensibilizan porque posibilitan mayor comprensión sobre los procesos sociales y, consecuentemente, se genera más apertura hacia las demandas ciudadanas. Para ilustrar estas reflexiones, puede mencionarse el caso de San Marcos, en donde los mismos miembros de una de las comisiones de auditoría social analizaron el efecto que podrían tener las capacitaciones a las autoridades, incluso, para minimizar amenazas:

En nuestro caso no ha surgido amenazas directas pero hemos tratado de que las cosas vayan en paz. ¿Cómo? Entablando diálogos con las autoridades y también pidiendo el apoyo a varias instituciones con capacitaciones en auditoría social, no solo para los miembros de la comisión sino para todo el consejo municipal de desarrollo. Esto es para que el alcalde se dé cuenta de que no somos un enemigo de él sino

que somos un elemento de acompañamiento para que haya más transparencia en el manejo de los recursos del municipio. (20/12/2006).

Debido a la importancia de brindar capacitación a las personas, es preciso que a esta estrategia metodológica se le dedique el tiempo adecuado, sin forzar los ritmos propios de las comunidades en donde se trabaja. Esto puede parecer, al principio, un desperdicio de tiempo y puede, también, generar la sensación de que el proceso no avanza. Estas percepciones se potencializan de manera particular cuando se trabaja auditoría social de procesos post crisis, sobre todo porque en ellos el ritmo con el que se ejecutan las obras y los proyectos suele ser muy intenso, lo cual es normal porque las cosas se están haciendo justamente para atender una emergencia. Sin embargo, tal como lo demuestra este proyecto, se puede hacer un equilibrio, delimitar temáticas a auditar y, finalmente, lograr los resultados esperados. Todo ello, sin descuidar la capacitación, base sobre la cual se despliega todo el resto de trabajo a nivel local.

- *El acompañamiento debe ser cuidadoso y respetuoso de los ritmos propios del contexto (tanto institucional como local).* Mediante un acompañamiento respetuoso no solo se consolida la confianza entre los distintos actores que participan en el proceso, sino también se posibilita ir aprendiendo "sobre la marcha" del mismo. Esto garantiza, finalmente, mejores resultados.

El acompañamiento también se necesita para que los procesos organizativos logren mayor consolidación:

Creo que se desintegran las comisiones en virtud de que a veces quienes facilitan o quienes promueven la organización comunitaria lo hacen solamente por una vez, o por la vía postal, qué sé yo. Después descontinúan y se rompe la secuencia. Entonces, el desinterés de quienes promueven la organización afecta, porque la gente dice "si no vienen ellos que son los que están organizando, qué vamos a organizarnos nosotros". De tal manera que es conveniente que quienes organizan estén con frecuencia en las comunidades para consolidar a las comisiones encargadas de hacer la auditoría social. (19/12/2006).

No obstante, es claro que este acompañamiento no puede ni debe ser permanente, dado que las comisiones de auditoría social —o la organización y participación ciudadana, en términos generales— deben poder alcanzar vuelo propio. Lograrlo, sin embargo, puede ser difícil en contextos tan complejos como el guatemalteco. En ese sentido, son las organizaciones, con su conocimiento del

terreno y sus recursos (tanto técnicos, como humanos y financieros) las que deben apoyar, justo hasta el momento en que consideren que existen las condiciones adecuadas (capacidad instalada a nivel local) para prestar un acompañamiento más distante, o bien, para dejar que sean las mismas personas las que implementen sus propios procesos.

- *Los riesgos que implica hacer auditoría social en contextos como el guatemalteco se minimizan cuando se cuenta con mayor acompañamiento institucional. Otro factor que contribuye es la unidad y la solidez organizativa de las comisiones de auditoría social.* A menudo resulta difícil que un ciudadano realice gestiones ante las autoridades para que éstas le brinden información necesaria acerca de aquellos tópicos que le interesan y, o le afectan. Por tal motivo, el acompañamiento institucional también cobra relevancia para respaldar a las y los ciudadanos frente a las autoridades, en aras de que el acceso a la información sea más fluido. Esto es particularmente necesario en contextos como el guatemalteco, en donde la cultura política se ha caracterizado por el autoritarismo, el miedo y la sospecha mutuas. En un contexto semejante, es más difícil que le nieguen información a alguien que está vinculado con una institución.

  Por este motivo, en diversos departamentos, miembros de las comisiones de auditoría social sugirieron la posibilidad de seguir contando con el apoyo de Acción Ciudadana. Este apoyo, según referencias, podría concretarse con el simple hecho de contar con un carné o algún tipo de identificación que confiera a las y los ciudadanos mayor respaldo frente a las autoridades. El siguiente testimonio da cuenta de ello:

  No había un documento que nos acredite como auditoría social y eso nos lo preguntaban las autoridades de nuestro municipio. ¿Y ustedes quiénes son, quién los mandó? En primera instancia, lo que el alcalde nos solicita es la credibilidad nuestra, que quién nos autoriza esto y cuál es la autoridad que tenemos. Y, ¿cuál es? No portamos credencial que dijera que somos tal fulano y, luego, de qué dependencia venimos para interrogar al alcalde, o para exigir que nos den alguna información. (San Marcos, 20/12/2006).

  Es claro que el acceso a la información no debería requerir este tipo de respaldo (pues se encuentra debidamente reglamentado en diferentes instrumentos jurídicos), pero también cabe reconocer que el tema es aún incipiente y que, dada

la permanencia de una cultura política autoritaria, así como una evidente tradición formalista (la cual es compartida tanto por autoridades como por algunos ciudadanos), un carné podría ayudar. Aunque más allá de eso, debe reconocerse la necesidad de establecer, paulatinamente, un contacto respetuoso con las autoridades.

También debe advertirse que una sólida organización ciudadana, así como una participación cualitativa y cuantitativamentes significativa, contribuyen a lograr mayor acceso a la información y a minimizar riesgos (de amenazas o atentados, por ejemplo). Esto se resume en la célebre máxima que dice "la unión hace la fuerza". Fuerza o solidez para solicitar información, pero también fuerza para resistir los embates del autoritarismo y el abuso de poder.

En todo caso, si los riesgos se traducen en amenazas directas o indirectas, las redes de comunicación también contribuyen a evitar hechos violentos, a plantear denuncias y a minimizar daños para la seguridad de las personas y sus familias o bienes. También resulta necesario, frente a este tipo de situaciones, que una organización (como Acción Ciudadana, en este caso), pueda tener la flexibilidad de brindar toda suerte de apoyos para garantizar que nadie resulte lastimado como consecuencia de la implemenación de procesos de auditoría social. Y si desafortunadamente sucediera algún hecho lamentable, la implementación de "planes B" pude resultar necesaria:

> Nosotros, si nos morimos, hay un reconocimiento, hay una recompensa. Si yo me muero, es dar la vida para defender a mis hermanos; si yo me quedara y si mi familia se queda sin nada, ¿hay un reconocimiento o no hay? A mi familia, ¿quién la va mantener? Hay un derecho de ir a buscar una solución. Es como si uno se muere en un trabajo, allí está el IGSS que los ayuda. Eso es lo que yo pienso. (San Marcos, 20/12/2006).

- *Planteamiento de estrategias que confieran sostenibilidad al esfuerzo.* El gran riesgo que tienen estos proyectos es no ser sostenibles; en parte, porque son de corto plazo. No obstante, dadas las acciones que se pretende implementar, así como los resultados que se busca alcanzar, se necesitaría más tiempo para lograrlo. Ello, como es obvio, requiere una base mínima de financiamiento, justo para que los proyectos funcionen en el tiempo y logren mayor arraigo. Lo anterior se evidencia en estas reflexiones del Director de Acción Ciudadana:

Lo que no se debe volver a hacer es tener esa visión muy cortoplacista de un proyecto de un año. Hay que tener una visión, no de largo plazo, pero sí de dos o tres años, para que un proceso como este logre algunas cosas como dejar consolidado esto de las comisiones locales, que las deje ya funcionando con un esquema de funcionamiento, no como oficinas, sino como un concepto de facilitación que ayude a mantener esa demanda, que sea un espacio que encuentran ciudadanos interesados en influir en la cosa pública de su localidad. O sea, que dé tiempo a formar eso, dejar instalado eso. Yo diría que eso es primordial porque de alguna manera nosotros también caemos en actuar como en un proyecto de emergencia. Hacemos una auditoría social casi que de emergencia también, de un rato, de un año. Nosotros sí esperamos darle sostenibilidad a este proceso con la idea de crear una red descentralizada, como capítulos de Acción Ciudadana en otras localidades. (4/1/2007).

Estas son las aspiraciones. No obstante, si algo semejante no llegara a cuajar en un proyecto más concreto, es preciso generar acciones, desde el principio de un proceso, para que las personas comprendan a cabalidad las intenciones, duración e implicaciones del mismo. De otra manera podrían sentirse defraudadas, frustradas o, lo que es peor, instrumentalizadas por la organización que implementa este tipo de acciones.

- *El acceso a la información requiere, además de tiempo, paciencia, así como el conocimiento del uso de diferentes herramientas que permitan corroborar y cruzar la información.* Como se ha visto, una de las más grandes dificultades para implementar este tipo de procesos es el acceso a la información. La experiencia acumulada por Acción Ciudadana, tanto en este como en otros proyectos de índole similar, es que un acceso efectivo a la información requiere perseverancia, adaptación y cierto respeto a los ritmos propios de las entidades estatales que deben brindar la información requerida. Pero también se necesita creatividad y flexibilidad para probar, una y otra vez, si es preciso, implementando estrategias diferentes hasta lograr el objetivo. Adviértase así en las siguientes palabras de una persona que formó parte de la Comisión de Auditoría Social de Huehuetenango:

Ha sido muy importante que no solo nos quedamos con aquello de “mandemos cartas” y a ver qué pasa; también hubo proceso de entrevistas y de visitar directamente, personalizando la información. Hubo herramientas como que nosotros armáramos nuestros cuadros para que allí nos vaciaran la información que nosotros queríamos. El uso de estas diferentes herramientas también nos permite tener información para poder mejorar nuestro análisis.

Otro de los aciertos es la búsqueda de información en diferentes instancias. Eso también es importante porque muchas veces podemos decir "pidámosle al CODEDE, si el CODEDE es el que maneja esto". Pero muchas veces el CODEDE tiene una información, la municipalidad tiene otra, el mismo Ministerio de Finanzas, en fin. El haber tocado diferentes puertas también nos permitió tener información que pudimos confrontar. Eso también nos da elementos de justificación. (...) El secreto es que estas herramientas nos permiten a nosotros decir "señores, la Comisión no está inventando nada, la Comisión lo que está diciendo es lo que vimos de quienes nos dieron la información, y la información nos la dieron estas, estas y estas instancias, entonces vayan a reclamarles a ellos, no a nosotros, nosotros solo estamos cumpliendo una función".

Otro acierto es la perseverancia. Como a todos, llegó un momento que nos mandaron información que no era. En otro momento ni siquiera nos mandaron la información. Entonces pudimos quedarnos con los brazos cruzados y decir "no hay información, no hay información." No. La perseverancia es otro de los aciertos que como comisiones debemos tener. Si no nos dan la información, hay que perseverar, hay que seguir pidiéndola. Talvez por cansancio nos la van dando. Esto nos permitió a nosotros una mayor fluidez. (21/12/2006).

Como se ve, entonces, el aprendizaje consiste en perseverar y saber insistir en diferentes lugares, empleando, para el efecto, técnicas también diferenciadas. Esto hace que la información, finalmente, se consiga. Asimismo, permite contar con información cruzada para darle mayor solidez y objetividad a las conclusiones a las que se arribe.

- *Fomentar la participación de mujeres y jóvenes requiere conciencia y conocimiento acerca de la situación diferenciada que estos grupos poblacionales enfrentan.* Esto quiere decir que es preciso reconocer que, tanto los jóvenes como las mujeres enfrentan dificultades mayores para poder participar en igualdad de condiciones que los hombres adultos. También es necesario considerar que las discriminaciones hacia estos grupos son aún más significativas cuando se habla de mujeres indígenas. De esa cuenta, deben generarse mecanismos para incentivar la participación de estos segmentos poblacionales; también debe implementarse estrategias diferenciadas para lograr equiparar, en alguna medida, las capacidades y posibilidades de jóvenes y mujeres. Todo ello puede ser muy importante, no sólo porque se trata de la aplicación efectiva del principio de inclusividad, sino también porque las

mujeres y los jóvenes pueden tener visiones o enfoques particulares al respecto de aquello que se está monitoreando.

- *No basta con lograr espacios organizativos ciudadanos; éstos deben ser fortalecidos y mantenidos.* Una manera de hacerlo es brindar acompañamiento; otra es mantener un flujo más o menos periódico de comunicación. Pero también vale la pena considerar que dicho fortalecimiento no pasa exclusivamente por lo que una entidad ajena a lo local puede hacer: también pasa por dinámicas de incentivación endógenas (o que se originan en el interior mismo de cada comisión) que pueden permitir, a las y los ciudadanos, darse aliento para seguir adelante:

  Todos estamos concientes de que nuestra realidad económica es difícil, especialmente para las personas del área municipal más lejana. Estamos concientes, si no no estaríamos aquí. Todos los que estamos en este proceso de auditoría social es porque de alguna manera entendemos esa situación, aunque habemos algunos que nunca nos afectó el Stan, por ejemplo. Pero eso no nos hace decir "¡Ah!, que miren los de Tectitán cómo hacen, que miren los de Cuilco". No, nos mueve saber que hay una buena voluntad y cada vez lograr mejor gestión de los fondos que hay. Pero también es cierto que, como decían los compañeros de Acción Ciudadana, ellos no van a poder incidir, ellos no van a poder hacer el trabajo de ir a las autoridades. Quienes lo tenemos que seguir haciendo somos nosotros. Esa buena voluntad en este proceso, que se siga manifestando en los procesos que vienen a futuro. (Huehuetenango, 21/12/2006).

  De ahí, también, la enorme validez y el potencial de construir este tipo de procesos en el marco del sistema de consejos de desarrollo. De esta manera se evita no solo la duplicidad de esfuerzos o la creación de espacios organizativos paralelos sino, además, se fortalece la institucionalidad local. Este es otro mecanismo para contribuir a la sostenibilidad del esfuerzo.

- *Saber bregar con limitantes estructurales para procurar una comprensión más clara acerca de la dinámica social, política y económica del país y evitar frustraciones innecesarias.* Como se sabe, existen realidades sumamente complejas que nos afectan día a día, pero que difícilmente van a cambiar de la noche a la mañana. Reconocer cuáles son las grandes problemáticas y buscar mecanismos para transformarlas es necesario para fijar una mirada en el horizonte y comenzar a caminar hacia allí. Estas son las visiones que, justamente por su carácter aspiracional, nos impulsan a luchar a favor del cambio social.

Pero luego de tener la visión, es preciso reconocer qué es lo que puedo cambiar hoy y qué no. Esto minimiza frustraciones y acota las temporalidades de las metas a alcanzar. El dilema consiste, entonces, en vislumbrar el futuro y, a la vez, visualizar el presente. De otra manera estaremos siempre en concepciones cortoplacistas que no hacen sino desviar el rumbo y diluir esfuerzos.

Bajo esta visión, resulta claro que los cambios culturales se alcanzan a largo plazo, pero en algún momento hay que comenzar a establecer las bases para lograrlos. En este sentido, con un proyecto de tan solo un año no pueden eliminarse muchas de las dificultades ya señaladas, pero éstas pueden aprender a reconocerse para saber qué se puede cambiar y qué no.

Testimonio de un líder de San Pedro Sacatepéquez, San Marcos (20/12/2006)

La Coordinadora Municipal de San Pedro Sacatepéquez solicitó a la Corporación Municipal la realización de un cabildo abierto para el día sábado 30 de diciembre a las 4 de la tarde, pero ya no en el Salón Municipal sino que sea en la Plaza Cívica. El punto principal es la rendición de cuentas ya que nos hemos dado cuenta de que en San Pedro Sacatepéquez, hasta el momento, no ha habido una obra de gran envergadura donde en realidad se demuestre que se están manejando con transparencia los fondos y las pocas obras que se están haciendo es un adoquinado de malísima calidad que en varias ocasiones han tenido que verse en la necesidad de levantar el adoquín y volverlo a colocar porque han sufrido hundimientos por la pésima ejecución de las empresas que están siendo contratadas.

Queremos aclarar que hay muchas empresas que fueron mal vistas en San Pedro Sacatepéquez por tener componendas con las anteriores autoridades, que ya quedó demostrado que manejaron de forma anómala los fondos del municipio y nosotros fuimos claros que ya no queríamos que se volvieran a contratar estas mismas empresas. Pero como esas empresas ya tienen la capacidad y ya saben cómo se manejan esas cosas, por eso las volvieron a contratar.

Queremos aclararle a la población que nosotros hemos estado siendo objeto de señalamientos, hemos estado siendo objeto de amenazas por la participación que hemos tenido. A mí en lo particular no me preocupa esa situación. Nosotros, si queremos que la población tanto a nivel municipal como departamental trate la manera de lograr el objetivo de que los ingresos que se captan se inviertan de una mejor manera, no debemos de tener miedo porque ellos están tratando la manera de que la población no se organice para que no pida rendición de cuentas. Yo quiero felicitar a los demás compañeros de las comisiones de auditoría social porque sé que esta lucha trae muchas consecuencias y nosotros

- *Los medios de comunicación desempeñan un rol fundamental para dar a conocer los resultados de esta clase de procesos.* En la denominada era mediática, resulta indiscutible la importancia que cobran los medios de comunicación, no solo para difundir información relevante acerca del acontecer nacional e internacional, sino también para generar opinión pública y transmitir percepciones acerca del grado de transparencia con que se manejan los diferentes sectores y actores sociales. De esa cuenta, los medios tienen un rol trascendente

que desempeñar, sobre todo cuando se trata de dar a conocer los informes de auditoría social que se producen.

Es claro, sin embargo, que los medios pueden manipular la información, algunas veces de acuerdo con agendas que obedecen a intereses sectoriales; el amarillismo y el sensacionalismo también suelen ser algunas de sus prácticas frecuentes. Por estos motivos, es preciso que los informes de auditoría social cuenten con el máximo de garantías de veracidad y objetividad, para evitar que algún tipo de información se preste a malos entendidos o a tergiversaciones innecesarias. También es necesario que se haga énfasis en los hallazgos positivos que resultaren a partir de los ejercicios de auditoría social, para minimizar el hecho de que solo lo negativo se convierta en noticia. Adviértase que este tipo de referencias mediáticas genera, como consecuencia, una sociedad alarmada y alarmista, que va configurando una autoimagen pesimista, descalificadora, apática y poco abierta al cambio.

Finalmente, la experiencia acumulada demuestra que algunos periodistas también encuentran dificultades para comprender la información que se les presenta, sobre todo cuando ésta se encuentra plagada de tecnicismos relativos a manejos financieros, renglones presupuestarios, portales electrónicos, y otros. Por ello, es preciso contar con estrategias que permitan presentar la información de una forma amigable y amena, sin que ello signifique no entregar toda la información, tal cual ésta se encuentra plasmada en los informes de auditoría social.

- *La auditoría social como punto de llegada o punto de partida.* Desde una perspectiva amplia, que reconoce las dinámicas y las formas como se produce el cambio social, es preciso señalar que la auditoría social es tanto el arribo a resultados concretos en un momento específico, como el inicio de nuevos procesos que favorezcan el cambio social. Si la auditoría social no fuera tanto un punto de llegada como un punto de partida, perdería su sentido preventivo; además, podría uno preguntarse ¿qué significado cobra la organización ciudadana: señalar por señalar al funcionario de Gobierno o, más bien, contribuir

a las transformaciones que son necesarias para alcanzar la paz y el desarrollo del país?

En este sentido, la auditoría social y la rendición de cuentas constituyen un diálogo permanente, una base ideal para ejecutar planes de incidencia que contribuyan a que las autoridades modifiquen algunos elementos de su gestión, de acuerdo con el sentir e intereses de la ciudadanía. Si se mira así, ambas prácticas se configuran en un continuo mediante el cual pueden alcanzarse cambios significativos. Las siguientes palabras del Gerente de Reconstrucción son un claro ejemplo de ello:

> Digamos, por ejemplo, con el problema de la vivienda, que es el problema más duro, llegó un momento en que hasta nos ayudó todos esos informes. Y la crítica ayudó para que FOGUAVI hiciera un equipo especial que respondiera. Sí sirve. Uno, de este lado, tiene que verlo como un apoyo a la gobernabilidad. Además, otorga legitimidad. La otra es que logramos, también, que la gente, del lado de Gobierno, por la presión que nos metían, agarrara un ritmo mucho más intenso de trabajo. Fue muy interesante. (19/1/2006).

De los cambios pequeños, entonces, pueden irse acumulando las transformaciones sociales necesarias para construir, paso a paso, el país que muchos deseamos.

A manera de conclusión: valoraciones y recomendaciones finales.

Los problemas, crisis y dolores acumulados están a la orden del día. Basta echar un somero vistazo a cualquiera de los diarios de circulación masiva, o escuchar un rato las noticias, para constatarlo. La historia, que no camina en vano, ha lastimado nuestra conciencia ciudadana, hasta llegar a reconocer que convivimos en un país en donde aún falta mucho por hacer. Parte de este "hacer" ha venido de la mano de tragedias que, como la Tormenta Stan, significaron pérdidas invaluables, pero también entrañaron la posibilidad de encaminar procesos que, como éste, han logrado cambios y transformaciones importantes, tanto a nivel social como individual.

En efecto, consideramos que lo avanzado a nivel del relacionamiento entre el Gobierno, los gobiernos locales y la ciudadanía, es un paso importante que robustece la esfera pública en el país. Gracias a los resultados obtenidos, este proyecto adquiere alcances que seguramente trascenderán su propio período de implementación. Pero para que dichos alcances realmente trasciendan es preciso recomendar que, en el futuro, se sigan implementando acciones de sensibilización que permitan que las nuevas autoridades comprendan a cabalidad el rol de la auditoría social y la importancia de la rendición de cuentas. Es igualmente necesario seguir trabajando para fomentar la confianza intersectorial, de manera que, por un lado, la ciudadanía participe constructivamente y, por el otro, las autoridades del Estado se encuentren más dispuestas a tomar en cuenta y a considerar las opiniones de la ciudadanía. La idea es, entonces, continuar trabajando para favorecer un relacionamiento más dialógico, de mayor complementariedad.

A la fecha, resulta difícil establecer con mayores certezas los niveles de impacto global del proceso. Además, también resulta difícil, si es que no imposible, arriesgar conclusiones que apunten a la consideración de que si no hubo corrupción esto se debió a la presencia de acciones concretas en el marco de este proyecto. Como se sabe, sería irresponsable emitir un comentario semejante, sobre todo porque no puede hacerse historia contrafactual (es decir, historia en contra de los hechos acaecidos) y también porque se estaría restando méritos a aquellas autoridades que actúan con transparencia, independientemente de la presencia o no de acciones ciudadanas a favor de la auditoría

social. Lo que sí se puede decir, como un impacto claro del proyecto, es que de los 15 departamentos afectados por la Tormenta Stan, únicamente en los que Acción Ciudadana apoyó con asesoría técnica a funcionarios(as) públicos se llevaron a cabo acciones concretas de rendición de cuentas. Esto señala una ruta que eventualmente puede seguirse en el futuro: continuar prestando asistencia técnica a las autoridades para que realicen ejercicios efectivos de rendición de cuentas, lo cual posibilitará mayor transparencia en la gestión pública.

A partir del análisis efectuado, también se puede concluir que el proyecto incidió en mayor transparencia, propició condiciones para el acceso ciudadano a la información y logró evidenciar y denunciar anomalías, retrasos, errores técnicos, obstáculos y dificultades en el proceso de reconstrucción posterior a la Tormenta Stan. Sin embargo, no siempre se logró que las autoridades tomaran en cuenta o dieran seguimiento a las recomendaciones plasmadas en los informes de auditoría social. Esto llama a considerar que, en el futuro, proyectos como este tomen en cuenta la necesidad de emprender procesos de incidencia para lograr cambios efectivos, trascendiendo, entonces, la mera presentación del informe. Lo ideal sería que durante el transcurso de las acciones de auditoría social se estableciera un diálogo fructífero con las autoridades, de manera que los principales hallazgos (sobre anomalías o deficiencias, por ejemplo) pudieran ser objeto de tratamiento inmediato. Sin embargo, si esto no puede darse, es preciso coordinar acciones de incidencia para que los ejercicios de auditoría social influyan en la toma de decisiones sobre políticas públicas; en su defecto, los principales hallazgos encontrados a partir de la auditoría social podrían sentar las bases para que la ciudadanía, en el futuro, sepa tomar decisiones más informadas y, por lo tanto, más concientes acerca de quién o quiénes son las personas más adecuadas para ejercer cargos públicos.

A partir de este proyecto, todos los actores involucrados ganaron experiencia, construyeron más confianza (tanto en sí mismos como en las posibilidades que entraña participar y buscar de manera conjunta el bien común), aprendieron a hacer auditoría social y a rendir cuentas, se relacionaron con otros actores locales y, finalmente, fortalecieron la institucionalidad democrática.

Otra de las conclusiones a las que hemos podillo arribar es que este proyecto seguramente potencializará sus efectos gracias a que en la actualidad se cuenta con liderazgos locales con mayores capacidades en materia de auditoría social y rendición de cuentas; en otras palabras, se han dejado capacidades instaladas y se ha fortalecido el tejido social. Por tal motivo, puede decirse que la conformación y fortalecimiento de comisiones de auditoría social constituye un valor central del proyecto. Esto nos llama a considerar que, en el futuro, se recomiende que este tipo de iniciativas tomen en cuenta la necesidad de brindar capacitación, pero no solo aquella que se limita a la implementación de talleres, sino la que se nutre de la práctica, del aprender haciendo. Estos espacios fortalecen redes locales de relacionamiento y, además, les dan un propósito de permanencia.

A ello agréguese que, en más de un caso, se logró que las autoridades modificaran algunas estrategias y mejoraran sus acciones en el marco de la reconstrucción. Por todo ello, puede decirse, con toda propiedad, que la semilla sembrada ha encontrado los elementos propicios para germinar y crecer.

No obstante, en el futuro, para evitar que el éxito de los procesos de auditoría social y rendición de cuentas dependa solo del cambio de actitudes, es preciso mejorar el marco jurídico con el que se cuenta, aclarando lagunas y precisando aún más las obligaciones de las y los funcionarios públicos, sobre todo en momentos de crisis. En este sentido, la recomendación expresada por Acción Ciudadana es clara: es preciso que en el país se mejore el sistema de compras y adquisiciones del Estado, regulando las diferentes prácticas, sobre todo aquellas que se generan en situaciones de emergencia nacional.

En el plano individual, los cambios impactan el nivel más sentido: aquel que tiene que ver con el lado humano de las personas. En este caso, vale resaltar que la auditoría social es un espacio efectivo para ejercer la solidaridad, para pasar del rol de víctimas al papel de artífices del propio futuro. Para dejar de lado una conciencia que solamente se emociona a partir del dolor del otro, pero que no acciona, que no busca maneras proactivas para contribuir a mitigar dicho dolor.

Todo esto significa que este proyecto, implementado por Acción Ciudadana, con apoyo de sus contrapartes locales y con el compromiso decidido de sus donantes,

constituye una experiencia valiosa que vale la pena tomar en cuenta, en nuevos contextos que requieran la renovación de esfuerzos a favor de la transparencia y la lucha contra la corrupción.