



AUDITORÍAS SOCIALES EN KENYA: TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Las actividades de Musulmanes por los Derechos Humanos (MUHURI, por sus siglas en inglés), una organización de la sociedad civil (OSC) basada en Mombasa, Kenia, demuestran la importancia de la transparencia presupuestaria para mejorar la rendición de cuentas. El trabajo de MUHURI también muestra como la participación pública en el proceso presupuestario puede fortalecer la supervisión y mejorar la provisión de servicios públicos. Al mismo tiempo, el impacto del trabajo de MUHURI se ha visto limitado por la falta de una Ley de Acceso a la Información (LAI) en Kenia y otros retos generales para la transparencia en el país. (Kenia tiene un puntaje de 57 sobre 100 en el Índice de Presupuesto Abierto 2008 (www.openbudgetindex.org), lo cual indica que el gobierno proporciona alguna información, aunque incompleta, sobre el presupuesto del gobierno central y las actividades financieras a lo largo del año.)

Las Auditorías Sociales demuestran la importancia de la información presupuestaria

Desde 2005, MUHURI ha estado monitoreando los gastos del Fondo de Desarrollo del Electorado (CDF por sus siglas en inglés). Dicho fondo proporciona aproximadamente un millón a cada miembro del parlamento en Kenia para apoyar proyectos de desarrollo para sus electores. Por lo general se considera que el CDF es más efectivo para la distribución de ayuda para el desarrollo que los ministerios tradicionales y ha sido bienvenido en comunidades locales previamente marginalizadas. Sin embargo, el fondo también ha estado plagado de acusaciones de corrupción, fraude, nepotismo, mala planeación en la selección de proyectos, y problemas de monitoreo y supervisión

Por lo general, el CDF sufre de falta de rendición de cuentas ya que no existe un marco regulatorio que gobierne la asignación de estos fondos, ni hay criterios estandarizados para medir el desempeño financiero de su uso. Más aún, el CDF cruza las líneas tradicionales de supervisión revirtiendo la separación constitucional de poderes entre el ejecutivo y el parlamento, ya que la legislatura ejecuta el programa mientras que el ejecutivo lo supervisa.

MUHURI ha estado trabajando para cerrar la brecha de rendición de cuentas del CDF realizando “auditorías sociales,” procesos participativos a través de los cuales las comunidades evalúan el uso de los recursos públicos e identifican la mejor manera de fortalecer los resultados de los programas y políticas públicas. Además de analizar la información financiera, la auditoría social toma en cuenta la calidad de la participación comunitaria en la toma de decisiones y cuán bien los programas analizados cumplen las necesidades de los residentes de la localidad. El acceso a registros detallados sobre los proyectos del CDF es crítico para el proceso de auditoría social. Desafortunadamente, aunque los miembros del parlamento en Kenia proporcionan listas de los proyectos del CDF a través de un sitio web, esta información es insuficiente para los propósitos de monitoreo.

Los éxitos de MUHURI muestran el impacto de la participación pública en el proceso presupuestario

Durante los dos primeros años de su trabajo de monitoreo, MUHURI enfrentó obstáculos para acceder a los registros del CDF. Como resultado, el trabajo de la organización se veía limitado a informar sobre el esquema del CDF a las comunidades locales. Desde 2007, sin embargo, MUHURI ha logrado obtener los registros del CDF en dos distritos electorales y los ha usado para realizar dos auditorías sociales: una en agosto del 2007 en Changamwe y la segunda el Julio del 2008 en Bahari.

La descripción de la auditoría como un “evento de capacitación” en vez de una discusión pública, convenció al parlamentario de Changamwe de que la auditoría social sería un evento innovador y que él sería el primer miembro del parlamento en abrir sus cuentas a la sociedad civil. Adicionalmente, convencieron al parlamentario de que la auditoría ayudaría a fortalecer su imagen pública, lo cual fue particularmente persuasivo en un año electoral.

MUHURI logró obtener un juego parcial de registros del CDF para 14 proyectos para la auditoría social; proyectos del Comité del CDF de Changamwe (CDC) considerados como los mejores. Entre los documentos recibidos se encontraban el listado de los proyectos seleccionados por el comité; la descripción de las especificaciones de trabajo; las minutas de las reuniones del Comité, y; los certificados de terminación de los proyectos.

Con estos documentos, MUHURI y el equipo de auditoría social realizaron visitas de campo a los 14 proyectos, incluyendo entrevistas con residentes locales. Descubrieron varios problemas en la implementación de los proyectos que hubiera sido imposible detectar sin los registros detallados. Por ejemplo, al verificar el proyecto de construcción de un mercado, los residentes locales reportaron que en la construcción del nuevo mercado se habían utilizado materiales del antiguo mercado, a pesar de que los registros mostraban la compra de nuevos materiales.

Una vez terminada la auditoría, se realizó una audiencia de un día entero para compartir los hallazgos a la que asistieron aproximadamente 1500 personas, incluyendo residentes locales, funcionarios del Comité del CDF local y representantes de los medios de comunicación. El parlamentario de Changamwe se presentó a la audiencia después de que los funcionarios del comité se vieron acosados por preguntas de los residentes sobre los resultados de la auditoría. Hacia el final de la audiencia, el representante parlamentario firmó una petición exigiendo la incorporación de mayores medidas de rendición de cuentas y transparencia en la ley del CDF y llamando a una Ley de Derecho a la Información, a la cual se había opuesto con anterioridad.

Hacia finales del 2007, el representante parlamentario de Changamwe logró su reelección, cuando la mayoría de los parlamentarios perdieron sus puestos. Durante su campaña, se refirió repetidamente a su apertura con MUHURI y argumentando ser el parlamentario más transparente. En el precinto electoral, donde miembros de MUHURI estaban trabajando como observadores electorales, el secretario del comité del CDF local dijo que “por lo menos el 40 por ciento” de los votos eran resultado de la auditoría social. Incluso el representante parlamentario reconoció este hecho. A pesar de que la auditoría había revelado muchos problemas con los proyectos del CDF, el simple hecho de la apertura le ayudó a ganar el apoyo necesario para ganar la elección.

Después de la exitosa auditoría social, MUHURI se acercó al electorado de Bahari. Al solicitar los registros de CDF de Bahari, MUHURI enfatizó el éxito de su trabajo en Changamwe. El parlamentario

de Bahari accedió a la petición de MUHURI, expresando confianza en el sus registros. Según los informes de la auditoría gubernamental, Bahari tenía el CDF “mejor administrado” del país.

MUHURI recibió los registros de 13 proyectos del CDF bajo la condición de que permitieran a los miembros del CDC observar la auditoría social. MUHURI accedió a esta condición, a pesar de sentir que la presencia de los miembros del CDC alteraría el proceso de la auditoría.

Durante la auditoría social en Bahari, MUHURI y sus socios usaron documentos clave para descubrir problemas en varios de los proyectos. Por ejemplo, al realizar una verificación física del baño en la oficina del jefe del poblado de Matsangoni, los auditores comunitarios descubrieron que el proyecto estaba sin terminar, no se había construido de acuerdo a las especificaciones y era prácticamente inservible. Mientras tanto, los documentos del proyecto indicaban que se había terminado y que todo el dinero asignado al proyecto se había gastado.

En otro caso, la verificación física de un camino reveló que no había grava en el camino. Más aún, a través de entrevistas con residentes locales, el equipo de auditoría supo que los trabajadores que habían trabajado en el camino no habían recibido pago en moneda si no en alimentos.

Cuando el CDC de Bahari declaró que no tenían “nada que temer” de la auditoría, era por que no se habían percatado de que MUHURI estaría verificando más que simplemente los números. Al observar la auditoría, sin embargo, los funcionarios del comité se dieron cuenta rápidamente de que la información recolectada no era favorable e intentaron interferir con el proceso. Aunque con demoras y falta de asistencia de los miembros del CDC, en última instancia se logró realizar una audiencia pública con la asistencia de más 1000 personas.

El impacto de MUHURI se ha visto limitado por la falta de una Ley de Acceso a la Información

A un nivel más general, los obstáculos que enfrentó MUHURI para acceder a los documentos del CDF y para realizar las auditorías sociales demuestran la necesidad de una LAI en Kenia que obligue a los funcionarios públicos, incluyendo los de los comités del CDF, a compartir la información con el público. La publicación de la información no debe estar sujeta a la buena voluntad del funcionario.

Después de que la violencia post-electoral en Kenia disminuyó a principios del 2008, MUHURI consideró que los nuevos parlamentarios podrían estar más dispuestos a abrir los registros en un afán de desacreditar a sus predecesores. MUHURI también tenía la certeza de que su exitosa auditoría en Changamwe podría convencer a los parlamentarios de confiarles la información.

Sin embargo, MUHURI realizó varios intentos, sin éxito, por obtener los documentos del CDF, primero en el distrito de Kisauni y después en el de Likoni. Ambos distritos tenían nuevos representantes parlamentarios los cuales no podían estar implicados en cualquier mal manejo del CDF que las auditorías sociales pudieran revelar. Sin embargo, ambos representantes se negaron a proporcionar los registros a MUHURI. El CDF de Kisauni fue particularmente controvertido. Los medios de comunicación ya habían hecho notar algunos problemas, incluyendo malos manejos y corrupción, lo cual había provocado una manifestación pública. Aún así, el nuevo representante parlamentario se negó a cooperar.

Esta falta de transparencia evita que la gente sepa lo que el gobierno hace con los recursos públicos y pueda exigir cambio. Hacer que el acceso a la información sea una obligación legal empezará a generar

un marco institucional que permitirá el incremento de la participación pública en el monitoreo del uso de los fondos públicos. En última instancia, esto ayudará a mejorar la transparencia presupuestaria en general así como la rendición de cuentas.

La transparencia presupuestaria - la publicación de información exhaustiva, oportuna y útil de como el gobierno planea utilizar los recursos públicos - y las oportunidades de participación pública en el proceso presupuestario, son vitales para exigir cuentas a los gobiernos y fortalecer las opciones de política. Los presupuestos abiertos que empoderan a la sociedad civil y miembros del público en general a ejercer un rol de supervisión efectiva también reducen las oportunidades de que haya gastos derrochados y corruptos, incrementando así las posibilidades de que los recursos se utilicen para satisfacer las necesidades de la gente.