

Programa Auditoría Ciudadana: estrategia de implementación, posibilidades de réplica y contribuciones a la gobernabilidad democrática

Pamela Niilus

La auditoría ciudadana no pretende producir una mirada unilateral impuesta y ajena a cada realidad. Muy por el contrario, se trata de un juego de espejos que devuelve a la ciudadanía una imagen de cómo se ve a ella misma y en relación con la democracia (O'Donnell, 2003); propone una herramienta y brinda un espacio para que cada comunidad, de acuerdo a sus propias aspiraciones, pueda autoevaluar su vida democrática y desarrollar capacidades para mejorar su calidad.

1. La democracia bajo la lupa

La democracia argentina cumplió veintiún años de vida sin rupturas autoritarias en su régimen político pero, ciertamente, con profundas intrusiones autoritarias en la organización del Estado y sus relaciones con la ciudadanía. En nuestro país, la protección de los derechos civiles y los mecanismos de *accountability horizontal* (O'Donnell, 1998)¹, aún cuando formalmente existen, son débiles: a) la ciudadanía carece de medios eficaces para exigir a quienes los gobiernan que rindan cuentas por sus acciones; b) las oportunidades institucionales para participar de las decisiones públicas son escasas y cuando existen, poco relevantes, y c) la ciudadanía carece de -o desconoce- los medios para defenderse y reparar los daños que se derivan de las violaciones a sus derechos. Este escenario se torna aún más preocupante cuando el 54,7% de los latinoamericanos manifiesta estar dispuesto a sacrificar la democracia si otro tipo de gobierno le resuelve los problemas económicos y de seguridad (PNUD, 2004). La democracia argentina es un régimen político con todas las características de una poliarquía que convive con un Estado no reformado y con una sociedad extremadamente desigual (O'Donnell, 2002) donde el apoyo a la democracia por parte de la ciudadanía reproduce la situación latinoamericana y donde las instituciones democráticas y los valores que los sustentan registran un elevado nivel de deterioro. Un estudio reciente² reveló que el 69% de los argentinos acepta que la principal asignatura de la sociedad es lograr la aplicación y el respeto a la ley y el 90% considera que los argentinos no se respetan unos a otros.

La crisis de diciembre de 2001, con sus contenidos político-institucionales y económico-sociales, expuso con crudeza la debilidad de nuestras instituciones democráticas y la falta de un proyecto de nación y reveló básicamente dos cosas: la ciudadanía valora positivamente a la democracia como régimen político pero desacredita el funcionamiento de sus principales

¹ O'Donnell define a la *accountability horizontal* como "la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario de sanciones legales o incluso el *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos. Dichas acciones pueden afectar tres esferas principales: la democracia, la liberal y la republicana. La democracia se resiente por decisiones que cancelan las libertades de asociación o introducen fraude en las elecciones. (...). La liberal es infringida cuando agentes estatales violan, o permiten a actores privados violar libertades y garantías tales como la inviolabilidad del domicilio, la prohibición de la violencia doméstica y la tortura, el derecho de cada persona a un juicio imparcial y otras similares. (...). La republicana es afectada a través de acciones de funcionarios que, electos o no, suelen ocupar altos cargos en el estado o el régimen y desprecian las exigencias que impone la tradición republicana, es decir, subordinarse a la ley y darle clara prioridad a los intereses públicos, no a los privados" (O'Donnell, 1998)

² Estudio fue realizado por la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) 2005, citado en http://www.lanacion.com.ar/politica/nota.asp?nota_id=720402

instituciones y de la política en general. Por otro lado, también revela que aún le faltan herramientas y entrenamiento para canalizar ese reclamo de manera que se traduzca en el fortalecimiento de las instituciones de la democracia. Un sistema institucional es un sistema de organizaciones que implican la puesta en acto de determinados valores, fines o principios. Por ejemplo, si el principio de cumplimiento de las leyes se institucionaliza, significa que hay un sistema legal y un sistema judicial que funcionan; si el principio de producir y transmitir conocimiento se institucionaliza, significa que hay un sistema educativo que funciona; si el principio de cuidar la salud se institucionaliza, significa que hay un sistema sanitario que funciona eficientemente. Cuando estos marcos institucionales no se constituyen o fracasan, entonces las instituciones empiezan a perder sentido para la gente y esta se repliega y pierde confianza en ellas (Nun, 2004). Y si cuando esto sucede, lo público se desvanece como espacio de deliberación ciudadana (Lechner, 1999:23), podemos pensar que el fortalecimiento democrático devendrá de la voluntad de volver a hacer públicas las decisiones y acciones del gobierno y de la administración. Es en este punto en donde se inserta este Programa, ya que el impacto que se busca es mejorar significativamente la calidad de las prácticas democráticas en democracia e identificar tanto sus fortalezas como sus debilidades, pero desde la percepción que la misma ciudadanía tiene de su vida cívica. Para alcanzar este fin, se ha elegido como herramienta metodológica la *auditoría ciudadana de la calidad de la democracia*³.

La idea de auditar la democracia tiene antecedentes importantes en la Universidad de Essex y en el Centro de Derechos Humanos en Gran Bretaña que sugirieron la importancia de que una evaluación democrática fuese guiada por una estrategia de consulta y participación ciudadana. Pero sin dudas, la mayor experiencia de evaluación de la calidad de la democracia se desarrolló en Costa Rica entre 1998 y 2002. Allí, la *auditoría ciudadana de la calidad de la democracia* fue definida como un método para investigar y evaluar participativamente la vida política de un país o parte de él, como una herramienta innovadora que articula la investigación participativa con la acción cívica que, en determinadas condiciones, puede llegar a tener impactos sobre la calidad de la convivencia democrática y sobre las reflexiones académicas acerca de la democracia (Vargas Cullell, 2003).

El concepto de *auditoría* refiere a una evaluación que se basa en una revisión sistemática de registros y que tiene como finalidad última, asegurar una rendición de cuentas lo más exhaustiva posible por parte de quienes son responsables de ejercer las funciones auditadas. Por definición, una auditoría debe contrastar datos de la realidad con ciertos *parámetros* o *estándares* a fin de examinar su grado de cumplimiento. En la experiencia costarricense, los estándares de evaluación fueron denominados *aspiraciones democráticas* y la idea de *calidad de la democracia*, responde al grado en que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía (Vargas Cullell, 2003).

³ La *Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia* se realizó en Costa Rica entre 1998 y 2002. Fue una iniciativa del Proyecto Estado de la Nación y contó con el respaldo financiero del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI). El equipo técnico coordinador de la Auditoría estuvo integrado por Jorge Vargas Cullell (político de la Universidad de Costa Rica y la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos), Evelyn Villarreal (política de la Universidad de Costa Rica) y Miguel Gutiérrez Saxe (economista de la misma Universidad). El informe final de la Auditoría Ciudadana de Calidad de la Democracia en Costa Rica puede consultarse en www.estadonacion.or.cr/Calidad02/calidad.html

2. Evaluar la calidad de la democracia argentina con la ciudadanía

En julio de 2003, comenzó una nueva gestión de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia⁴, organismo que depende de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y que tiene como misión fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil a fin de proponer a fin de proponer las reformas institucionales necesarias para desarrollar una democracia gobernable, transparente, legítima y eficiente⁵. La Subsecretaría, en sus gestiones anteriores había realizado algunas actividades y acciones aisladas de las cuales casi no había registro; se trataba de un organismo del Estado sin memoria institucional, sin recursos humanos ni presupuestarios y sin programas o proyectos en curso. Decidimos entonces iniciar una gestión completamente abocada a fortalecer la gobernabilidad democrática y una de las acciones elegidas para llevarlo a cabo fue el **Programa Auditoría Ciudadana – Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios** -en adelante el Programa-, cuyo objetivo es emitir una opinión informada sobre la calidad de las prácticas democráticas municipales que contribuya a formular una agenda de los asuntos públicos locales y posibilite la implementación de proyectos de cambio que fortalezcan el régimen democrático y sus instituciones.

El procedimiento de la auditoría ciudadana costarricense significó una poderosa guía inspiradora para la experiencia argentina que, sin embargo, presenta algunas diferencias que desarrollaremos a continuación.

La auditoría ciudadana tal como fue concebida en Costa Rica, distingue tres tipos de condiciones cuya valoración es relevante para evaluar las posibilidades de su ejecución: a) las restricciones de diseño; b) las condiciones de viabilidad política para llevarla a cabo y c) las condiciones técnicas. (Vargas Cullell, 2003:173).

Las principales *restricciones de diseño* se refieren a la existencia efectiva de una democracia en condiciones de estabilidad política e institucional y a la extensión territorial y poblacional del país⁶ –sobre todo por el carácter participativo y el uso extensivo de métodos de investigación durante el ejercicio-. Si bien la primera no constituía una restricción para su realización, el tamaño, la cantidad de población y la diversidad cultural de la Argentina sí lo eran. De esta manera, la elección de los municipios como beneficiarios del Programa responde a razones prácticas y metodológicas de diseño, pero también responde a razones estratégicas. Los municipios constituyen la instancia de poder formal más próxima a los ciudadanos y con mayor potencial para actuar sobre la articulación entre las instituciones públicas y la comunidad. Allí, la proximidad entre ambos es mayor y las acciones de gobierno tienen repercusión directa sobre los ciudadanos. El municipio aparece como el primer ámbito donde se ejercita la democracia, y es este ejercicio el que auditamos con cada comunidad local.

La *viabilidad política* de la auditoría ciudadana, tiene que ver con que los actores involucrados en el proceso se sientan parte del ejercicio y, a la vez, con que lo consideren

⁴ Esta nueva gestión, a cargo de Marta Oyhanarte, coincide con la asunción de Néstor Kirchner como Presidente de la Nación (2003-2007) y de Alberto Fernández como Jefe de Gabinete de Ministros.

⁵ Decreto 624/2003 PEN (Jefatura de Gabinete de Ministros-Estructura organizativa de primer nivel operativo)

⁶ Costa Rica tiene una superficie de 51.000 km² y una población cercana a los 4 millones de habitantes. Argentina se extiende en aproximadamente 3.700.000 Km² de los cuales 2.700.000 Km² corresponden al Continente Americano y casi 1.000.000 Km² al Continente Antártico y las islas australes y tiene casi 38 millones de habitantes.

como una experiencia neutral y útil que contribuya a la autocrítica y al mejoramiento de su comunidad. La auditoría ciudadana en Argentina se implementa desde el gobierno nacional en gobiernos locales, lo cual constituye una diferencia radical con la experiencia costarricense que, por un lado, vigoriza el ejercicio y, por el otro, le agrega una enorme responsabilidad a la tarea que realiza y a las acciones que de ella se deriven.

Las *condiciones técnicas* para la realización de una auditoría ciudadana tienen que ver fundamentalmente con que el equipo responsable de ejecutarla sea imparcial, confiable, objetivo y que ejercite las mismas *calidades* que pretende evaluar, por lo cual resulta doblemente imprescindible la incorporación de la transparencia como componente esencial y procurar que todas las actividades sean registradas, documentadas y que estén abiertas y disponibles al control ciudadano. A tal fin, el Programa cuenta con un sitio de internet (www.auditoriaciudadana.gov.ar) donde es posible consultar información sobre sus aspectos técnicos, operativos y presupuestarios. Asimismo, se encuentra en ejecución un proyecto de construcción de un centro de documentación e información que compila toda la producción generada durante las auditorías ciudadanas.

Una cuestión adicional y por cierto no menor a señalar aquí, es que el Programa fue diseñado en etapas que incorporan progresivamente municipios que suponen una mayor complejidad. Este diseño permite, a partir de evaluaciones internas y externas periódicas, corregir errores y realizar ajustes a la estrategia de implementación.

Habiendo enumerado las principales condiciones que requiere la implementación de esta herramienta de evaluación y participación ciudadana, y de haber expuesto su necesaria adaptación al contexto argentino, pasaremos a describir y analizar el mapa de actores, beneficiarios y aliados que componen el Programa y las actividades que se suceden durante su fase de implementación

2.1. Actores, aliados y beneficiarios

La Subsecretaría ha constituido una unidad ejecutora⁷ compuesta por un equipo técnico⁷ que tiene la responsabilidad directa de implementar el Programa en los municipios seleccionados. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), constituye otro actor fundamental que, además de administrar el Programa, lo auspicia y apoya desde sus comienzos y ha financiado gran parte de su segunda etapa. Finalmente, el tercer actor que completa este mapa es un Consejo Asesor compuesto por académicos de universidades públicas y privadas especializados en los temas que se evalúan en la auditoría y por organizaciones de la sociedad civil abocadas a la construcción de ciudadanía. Este Consejo tiene como función básica realizar aportes y sugerencias al Programa, contribuir a su difusión, ejercer un control sobre el rigor metodológico del ejercicio; todo esto en una clara intención de acercar la academia al Estado e involucrarla en una política pública concreta.

Partiendo de la convicción de que la calidad de la democracia está íntimamente relacionada con el funcionamiento de las instituciones que la sustentan y alimentan y que éstas se basan en un proceso de construcción colectiva que requiere una ciudadanía exigente y responsable

⁷ El equipo técnico se compone de un coordinador general, un coordinador técnico, responsables regionales (norte, centro y sur del país), un grupo de investigadores y pasantes y un equipo –en desarrollo– responsable de la articulación, cooperación y seguimiento de las acciones propuestas.

a la vez, la estrategia metodológica que se adopta tiene un alto componente participativo y formativo. Ello implica, la conformación de *foros cívicos* que transmitan y propaguen los objetivos de la auditoría en cada comunidad y que son los beneficiarios directos del Programa. Los foros cívicos que se constituyen a los efectos de implementar el Programa se integran con líderes sociales, académicos y políticos representativos de sus comunidades y su composición debe garantizar la diversidad de los espectros políticos locales. Su función es la de completar y validar los estándares propuestos por la Unidad Ejecutora del Programa y contribuir a la recolección de datos durante el trabajo de campo. Si se prescindiera de ellos, el Programa se limitaría a realizar un diagnóstico del comportamiento democrático de cada comunidad sin involucrar a sus ciudadanos en el ejercicio, lo cual lo volvería totalmente improductivo a los efectos de los objetivos específicos que persigue: a) proporcionar a la comunidad (ciudadanía y gobierno) una imagen detallada de las fortalezas y debilidades de su convivencia democrática; b) desarrollar las capacidades ciudadanas para participar crítica e informadamente en los asuntos públicos; c) resaltar la existencia de buenas prácticas democráticas y difundirlas para promover su réplica y d) construir un sistema participativo de control y evaluación ciudadana que fortalezca y transparente la rendición de cuentas.

Necesariamente, y como parte de una estrategia de difusión y propagación de las auditorías ciudadanas y de los procesos que de ellas se deriven, el Programa ha desarrollado una amplia red de aliados. Es preciso distinguir por lo menos dos grupos diferentes entre ellos: los aliados intra Estado nacional y los aliados externos. Entre los primeros se ubican el Ministerio del Interior de la Nación, a través de la Secretaría de Asuntos Municipales, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a través de la Secretaría de Políticas Sociales y el Ministerio de Educación de la Nación, a través de diferentes programas. Esta red interna que está en permanente construcción y desarrollo, tiene por objeto potenciar las capacidades y recursos de las diferentes áreas del Estado nacional. Entre los aliados externos, podemos citar nuevamente al PNUD – que además es un actor principal-, al Gobierno de Nueva Zelanda, a través de la Agencia Neocelandesa para el Desarrollo Internacional (NZ Aid) que próximamente también tomará el rol de actor principal en un nuevo proyecto que implementará el Programa en municipios que ya han experimentado la auditoría ciudadana⁸.

2.2. Definición del objeto de la evaluación

A los efectos de la implementación de la auditoría ciudadana en Argentina, se ha focalizado la atención en la calidad de cuatro *prácticas democráticas*⁹ por considerar que están ubicadas en la base de la construcción de una nueva institucionalidad democrática: la cultura cívica democrática, la participación ciudadana en las políticas públicas, el trato al ciudadano en las instituciones públicas estatales y la rendición de cuentas. A continuación, una breve definición de cada uno de estos ejes temáticos.

La *cultura cívica democrática* es el conjunto de valores y creencias que sustentan y alimentan las relaciones entre ciudadanos e instituciones en un régimen democrático y constituyen la materia prima para la formulación de un sistema legal que establece y respalda los derechos y libertades que este régimen implica y que prohíbe que cualquier

⁸ El proyecto se implementará en cinco municipios del país durante cinco años y apuntará a profundizar el proceso de deliberación y cambio iniciado con las auditorías ciudadanas.

⁹ Por prácticas democráticas, entendemos el modo de organizar las instituciones del Estado y sus relaciones con la sociedad en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas (Vargas Cullell, 2003)

ciudadano o institución del estado esté por encima de la ley (O'Donnell, 2003:72).

En lo que se refiere a la *participación ciudadana en las políticas públicas* el Programa evalúa por un lado, el grado en que las normas y programas públicos crean oportunidades para la intervención de los ciudadanos en la gestión pública y, por el otro, el grado en que estos hacen uso efectivo de esas oportunidades para influir en la toma de decisiones dentro de las instituciones del Estado, exigir información sobre la marcha o resultados de las políticas o presentar denuncias ante las instancias de control.

En cuanto al *trato al ciudadano en las instituciones públicas estatales* el Programa se propone evaluar en qué medida las instituciones públicas estatales procuran un trato democrático a las personas. Trato democrático al ciudadano significa que la interacción entre funcionarios y ciudadanos debe cumplir con dos condiciones: a) que se reconozca y respete la dignidad de las personas y b) que esté sujeta a un marco legal y administrativo aprobado mediante normas democráticas (Esquivel y Guzmán, 1999). Debe aclararse especialmente que el concepto de trato ciudadano que se utiliza no busca medir la eficacia y eficiencia institucional, sino que intenta conocer si las personas reciben un trato digno.

Finalmente, la investigación sobre la *rendición de cuentas*, se centra en dos dimensiones. La primera comprende las acciones que realizan un gobierno y su administración para informar responsablemente a la ciudadanía sobre los resultados de su gestión administrativa, financiera y política, y sobre la prestación de servicios a su cargo. La segunda, se refiere al grado en que la ciudadanía exige o demanda estas explicaciones.

2.3. Definición de la metodología

Antes de avanzar en la descripción de la metodología de una auditoría ciudadana, conviene recordar los requisitos que debe cumplir cada aspiración para ser considerada un parámetro: a) debe ser un acuerdo documentado entre varias personas cuya adopción debe seguir un proceso que comprende actividades cuidadosamente registradas y abiertas al escrutinio público, b) que ese acuerdo documentado contenga especificaciones o criterios que permitan utilizarlo en un ejercicio de evaluación, c) que sea empleado de manera consistente para valorar las cosas, lo que implica un diseño metodológico para recopilar la información pertinente y verificar su cumplimiento¹⁰. En la práctica, la unidad ejecutora del Programa propone -en el marco de los ejes temáticos seleccionados- un esquema de aspiraciones, indicadores y técnicas de recolección de datos (Tabla N°1) y lo presenta a los integrantes de cada foro cívico (ver más adelante: *Talleres con el Foro Cívico*), quienes realizan modificaciones, agregados y supresiones hasta prestar su acuerdo para utilizar este instrumento durante la evaluación. La única restricción que se les plantea a los foros cívicos es que no pueden modificar los temas ni agregar nuevos, aclarando que se trata de aprender a utilizar una herramienta que luego podrán replicar para evaluar otras cuestiones relevantes para sus respectivas comunidades.

En cada auditoría ciudadana hay dos tipos de indicadores: los de *percepción* – que buscan obtener la opinión de determinados actores sobre una situación específica- y los de *comprobación* – que se refieren a verificar la existencia o inexistencia de algo o de una situación-. A su vez, los datos correspondientes a estos indicadores se obtienen a partir de

¹⁰ www.iso.com citado por Vargas Cullell (Vargas Cullell, 2003)

diferentes métodos o técnicas de investigación. El Programa utiliza cuatro: los grupos focales, la encuesta domiciliaria, las entrevistas a informantes clave y la revisión y análisis de documentos (públicos). En cada uno de los municipios se realizan cuatro grupos focales – que responden a cortes de nivel socioeconómico y edad- y una encuesta domiciliaria de 400 casos; para estos dos métodos, la unidad ejecutora selecciona y contrata por concurso a uno o varios equipos de investigación. Las entrevistas a informantes clave y la revisión de documentos públicos son técnicas que aplica directamente el equipo técnico de la unidad ejecutora.

2.4. Hoja de Ruta del Programa

La fase de implementación de la Auditoría Ciudadana supone la consecución de una serie de actividades en las que intervienen diferentes actores, en diferentes momentos, cada uno de los cuales porta una ideología y una intención política que persigue uno o varios objetivos, según el caso. Analizaremos entonces cada una de estas complejas actividades, las cuales constituyen eslabones claves dentro de la cadena de implementación del Programa. Cabe aclarar aquí que, al momento de redactar este documento, el Programa está llevando a cabo las últimas actividades de la segunda etapa y comenzando las primeras de la tercera en las que se han de introducir importantes cambios. Por esta razón, durante la descripción y el análisis de cada una de las actividades, incluiremos las variantes del caso.

a) Selección del municipio

El Programa estableció al inicio, algunos criterios básicos para seleccionar los municipios beneficiarios: a) cantidad de población que no supere los 100 mil habitantes¹¹; b) mantener un equilibrio entre los partidos políticos que gobiernan en cada caso; c) que el municipio cuente con una sociedad civil razonablemente organizada y con cierto grado de articulación con el gobierno local. Si bien todos ellos se tomaron en cuenta, la selección del municipio responde a una decisión que excede a la unidad ejecutora: que el gobierno local acepte participar de la experiencia y adhiera a sus objetivos principales, requisito *sine qua non* para la implementación del Programa que depende pura y exclusivamente de una decisión de cada gobierno local. ¿Qué motivaciones y qué razones hay detrás de esta decisión de un gobierno local de aceptar la entrada de un organismo del gobierno nacional que pretende evaluar la calidad de la democracia local junto con una comunidad heterogénea en la que coexisten oficialistas, opositores e indiferentes? ¿Por qué estos políticos deciden impulsar la auditoría ciudadana y la exposición que esta conlleva? Algunas respuestas dirían que la participación es promovida como respuesta a la crisis de legitimidad de la democracia representativa, como estrategia para mejorar del rendimiento de las políticas públicas, como componente necesario de la democracia y como generadora de capital social como ingrediente básico para el buen funcionamiento de los sistemas políticos democráticos. Aún si no tienen la obligación legal de hacerlo, a menudo estos procesos pueden significar una autolimitación de sus atribuciones y el compartir porciones de poder con la ciudadanía. ¿Por qué entonces insisten en impulsar mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas? Algunos trabajos de investigación recientes (Font y Blanco, 2004) sostienen que lo hacen por características estructurales del municipio, por rasgos ideológicos de los partidos que impulsan este tipo de procesos participativos o el perfil político de las

¹¹ En la segunda etapa se incluyó al Municipio de Morón que tiene 350 mil habitantes y que fue una excepción y un gran desafío de implementación.

personas que lo lideran y/o por posibles motivaciones estratégicas –generalmente electorales-. Sea cual fuere la razón que impulsa a cada uno de los intendentes que deciden participar en el Programa, podemos afirmar –hasta el momento- que los que han compartido la intención de generar una cultura participativa para regenerar los lazos de confianza política entre gobernantes y gobernados son los que mejores resultados e impactos han tenido y provocado luego de haber recorrido todo el proceso de la auditoría. Por otro lado, la valiosa información que proporciona la investigación y la rigurosidad metodológica en la que se basa, constituyen uno de los argumentos de peso que inciden en la decisión de los intendentes de sumarse a ella. Una vez que el gobierno local acepta, la unidad ejecutora le solicita la designación de un *enlace local*¹², que será el encargado de interactuar con el responsable regional -su contraparte en la Subsecretaría- en lo que respecta a todas las cuestiones operativas de la implementación.

b) Lanzamiento local

Esta actividad supone la realización, por parte del enlace local y del responsable regional, de varias tareas de preparación previas: a) reuniones para sensibilizar al equipo de gobierno acerca de los objetivos que persigue el Programa y de la importancia que significa su participación activa durante todo el proceso; b) relevamiento de las organizaciones y fuerzas vivas de la comunidad; c) envío de materiales informativos y de difusión; d) organización del acto de lanzamiento: invitaciones a todas las organizaciones e instituciones que actúan en el municipio (con un énfasis especial en la comunidad educativa), coordinación de la difusión del Programa en los medios locales, elección del lugar donde se realizará el acto (preferentemente fuera de la sede del gobierno municipal). Estas tareas confluyen en el lanzamiento local que se compone de una conferencia de prensa y un acto de presentación del Programa con dos propósitos principales: que la comunidad conozca los contenidos de la auditoría ciudadana que se va a llevar a cabo en su ciudad y que se constituya un foro cívico en el que gobierno, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos inquietos con ganas de participar, presten su acuerdo sobre el instrumento de evaluación y, sobre todo, se comprometan a trabajar juntos en la evaluación que se inicia.

c) Talleres con el Foro Cívico

Durante la primera¹³ y segunda¹⁴ etapas de implementación del Programa, los talleres de trabajo con el Foro Cívico se iniciaban el mismo día del lanzamiento, a partir de una propuesta preliminar de la unidad ejecutora, y concluían aproximadamente un mes después en un segundo taller en el que se prestaba el acuerdo final para comenzar con el trabajo de campo. A partir de este momento, la participación de los integrantes del foro cívico durante el proceso decaía notablemente para reanudarse –ya no con el mismo entusiasmo- en la actividad final: la Audiencia Pública.

Las lecciones aprendidas durante las primeras dos etapas nos llevaron a rediseñar estas

¹² En la mayoría de los casos, los enlaces locales fueron los secretarios de gobierno, directores de algún área estratégica o concejales.

¹³ La primera etapa del programa se llevó a cabo en los municipios de Pergamino (Prov. de Buenos Aires) y Rafaela (Prov. de Santa Fe).

¹⁴ La segunda etapa abarcó los siguientes municipios: Olavarría (Buenos Aires), Palpalá (Jujuy), Junín (Buenos Aires), Gualaguaychú (Entre Ríos), Roque Sáenz Peña (Chaco), San Martín de los Andes (Neuquén), General Pico (La Pampa), Luján de Cuyo (Mendoza, Morón (Buenos Aires) y Pirané (Formosa).

actividades para que éstas contribuyan efectivamente a empoderar a los integrantes de los foros cívicos; es decir que adquieran habilidades para participar informadamente en los asuntos locales. Para ello, era preciso ubicarlos en el centro mismo de la escena y procurar que pasen de ser beneficiarios de un Programa a actores de sus propios proyectos de cambio a partir de los resultados de la auditoría en el municipio. De esta manera, para la tercera etapa se han previsto por lo menos tres tipos de actividades con cada foro cívico que se distribuyen a lo largo de todo el proceso de implementación:

- a. Talleres de reflexión y validación sobre el instrumento metodológico. En este caso por fuera del acto central de lanzamiento, a realizarse en los días posteriores al mismo y apoyándose en materiales rediseñados de carácter formativo e informativo¹⁵.
- b. Talleres de reflexión y producción con la comunidad docente. Como ya dijimos, la promoción de los valores de la democracia, de la participación ciudadana y de la transparencia son la base y el fin último de la estrategia de implementación de este Programa, por lo cual la preocupación por el tema educativo lo atraviesa de cabo a rabo. Los resultados de las primeras doce auditorías ciudadanas arrojan que estos temas apenas se enseñan en las instituciones educativas –aunque están incluidas en la bibliografía obligatoria de las currículas-; pero revelan fundamentalmente el escaso nivel de ejercicio de las mismas al interior de las instituciones que tienen la responsabilidad de transmitirlos. Es por ello que el Programa ha decidido incorporar a la comunidad educativa no sólo al foro cívico, sino también al proceso mismo de la investigación; es decir, convertirlos, además, en observadores del proceso y en productores de información y motivarlos a trabajar estos temas en su propia comunidad.
- c. Talleres de capacitación. Si queremos empoderar a la comunidad a fin de que desarrolle la capacidad para participar e incidir en los asuntos públicos, debemos procurar que esta adquiera determinadas habilidades y herramientas. El Programa ha decidido entonces dictar talleres de capacitación en áreas como: elaboración de proyectos, planificación participativa, construcción de diálogos democráticos y herramientas de transparencia y control ciudadano.

d) Trabajo de Campo

Una vez obtenido el acuerdo sobre el instrumento metodológico comienza la recolección de los datos, según las especificaciones descritas en la metodología, a partir de los indicadores revisados y corregidos por el foro cívico. Que en trabajo de campo sea exhaustivo y participativo depende, en gran medida del nivel de colaboración y compromiso que se establezca entre el equipo ejecutor de la auditoría, el enlace local y los integrantes del foro cívico.

¹⁵ Durante las primeras dos etapas, el material para estos talleres era una árida tabla compuesta por propuestas de aspiraciones e indicadores que no contenía definiciones ni ejemplos. La nueva versión, en cambio, incluye una definición exhaustiva de cada indicador y de qué es lo que busca medir, incorporando además conceptos y herramientas que al Programa le interesa difundir entre las comunidades locales.

e) Presentación y difusión del Informe Preliminar

Toda la variada y valiosa información obtenida a partir de la investigación de campo es organizada y clasificada por cada responsable de región, quien elabora un *Informe Preliminar de resultados* que presenta al foro cívico. A partir de allí, comienza la difusión de los resultados de la auditoría ciudadana y es el momento para que gobierno y comunidad avancen en la elaboración de reflexiones y propuestas en varios sentidos: por un lado, conservar y profundizar aquello que se tiene y que es visto como una buena práctica y, por el otro, incorporar nuevas prácticas que aborden las debilidades que surgen del informe, ya sea porque es algo que funciona mal y hay que modificar, o porque es algo que no está y es preciso agregar.

La difusión del informe se realiza a partir de la distribución de un cuadernillo que contiene un resumen del Informe Preliminar, en el que se invita a reflexionar sobre los principales resultados y a participar en una audiencia pública.

f) Audiencia Pública

El Programa ha previsto la incorporación de la *audiencia pública* -un mecanismo de participación semidirecta- en la fase final de la auditoría ciudadana en cada municipio. El objeto de la Audiencia es efectivamente el Informe Preliminar, es decir, aquello que se pone en consideración durante ella; el objetivo, es que la comunidad y el gobierno del municipio presenten propuestas de cambio. El informe de cierre de la Audiencia Pública constituye el insumo por el cual el Informe Preliminar pasa a ser Informe Final, se imprime y se difunde a la población del municipio.

2.5. El dilema del seguimiento

Ya finalizada la implementación de la primera etapa del Programa, y con objetivo de detectar brechas entre la lógica, la estrategia y las acciones de implementación y la percepción de los resultados obtenidos hasta el momento y de revisar los aspectos organizativos, metodológicos, políticos y de contribución al buen gobierno, la unidad ejecutora decidió realizar una evaluación externa. Este proceso, tuvo en cuenta las opiniones de los beneficiarios directos – los foros cívicos-, del Consejo Asesor, del equipo de investigación externa a cuyo cargo estuvo la realización de las encuestas y grupos focales en los municipios de la primera etapa del Programa y de los mismos integrantes del equipo técnico responsable de la implementación.

El informe de relevamiento de la evaluación señaló que “uno de los mayores desafíos que se le presentan al Programa es el relativo a crecer sin perder calidad, en lograr articularse y equilibrarse en este movimiento de desarrollo y crecimiento cuidando la calidad como un valor distintivo, que es al momento tanto deseado como logrado” (Blejmar y Colomar, 2004). Si bien, a nivel global el Programa es percibido por sus beneficiarios como una importante contribución en términos de posibilitar la evaluación de la calidad de las prácticas democráticas de una comunidad y que la deliberación que genera es muy valiosa en sí misma, el reto más importante que aparece con un nivel significativo de recurrencia, es todo aquello relacionado con el seguimiento de las acciones en los municipios en los que la auditoría haya sido completada. Esto se manifiesta tanto desde la visión de los miembros del equipo de gestión como desde la de los beneficiarios directos y se identificó una diferencia sustantiva entre la contribución en términos de producción de información (puntuada con

valores altos) y lo estrictamente vinculado con planes de acción concreta (donde el grado de contribución bajaba notablemente). El dilema que se planteó en ese momento –una vez finalizada la primera etapa y a mitad de camino de la segunda- fue definir qué tipo de acciones iba a asumir la unidad ejecutora como propias y cuáles consideraba que excedían su propia capacidad de absorción. Para afrontar este dilema, el equipo responsable de la ejecución decidió iniciar tres tipos de acciones que se estima contribuirán a enriquecer y sustentar la fase de seguimiento: en primer lugar, incorporar componentes de capacitación durante la fase de implementación de la tercera etapa para capitalizar toda la energía que el Programa pone en movimiento; en segundo lugar, integrar más activamente a la comunidad educativa de cada municipio y, finalmente, profundizar el tejido de redes de aliados intra Estado nacional y externos que permitan articular y viabilizar las propuestas de cambio surgidas de las comunidades auditadas.

3. Algunas reflexiones

Haciendo un alto en el camino de la implementación de las auditorías ciudadanas en municipios de la Argentina, podemos esbozar preliminarmente algunas reflexiones sobre la base de lo actuado hasta el momento:

El Programa, despliega una metodología altamente replicable en otros países por su escala local y por estar determinado por una serie de etapas que permiten ajustar variables, corregir errores e incorporar lecciones aprendidas a partir de la evaluación de cada una de las mismas.

A través del rediseño de la estrategia de implementación y de las acciones emprendidas para realizar el seguimiento de las acciones que se derivan de las auditorías ciudadanas y al promover la resignificación de la relación entre gobernantes y gobernados mediante la participación, la transparencia y la responsabilidad, el Programa constituye un auspicioso aporte a la gobernabilidad democrática en el país, ya que se apoya en la consecución de círculos virtuosos que se multiplican a medida que se avanza exitosamente en el territorio: “si un gobierno es más transparente, mayor es la confianza de los ciudadanos en las instituciones; a mayor grado de confianza, mayor liderazgo; a mayor liderazgo, más viable la construcción de relaciones propositivas entre actores; a mayor relación entre los actores, más fácil la producción de resultados, más participación; a más participación, más sostenibles los procesos” (PNUD, 2004(2))

Finalmente, presenta un carácter educativo y formativo para la ciudadanía, al desatar en los municipios una deliberación pública acerca de la calidad de la democracia, los valores que encarna y los desafíos pendientes.

BIBLIOGRAFIA

- Blejmar, B. y Colomar, S. (2004) Programa Auditoría Ciudadana – Calidad de las prácticas democráticas en Municipios. Informe del Proceso de Evaluación Externa, mimeo.
- Esquivel, M. y Guzmán, J. (1999) El Trato Ciudadano en Costa Rica. Apuntes sobre la convivencia cotidiana de la democracia. En www.estadonacion.or.cr/Calidad02/Word-Pdf/Invest-tematicas/Esquivel,Guzman_trato.PDF
- Font, J. y Blanco, I. (2005) ¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 31, Febrero 2005, CLAD.

- Lechner, N. (1999) Estado y sociedad en una perspectiva democrática. En: *Estado, democracia y ciudadanía*. Serie Papeles de Investigación 6. La Página.
- Nun, J. Intervención oral en el Acto de Lanzamiento Nacional del Programa, 29 de junio de 2004, Salón Colón de la Casa de Gobierno.
- O'Donnell, G. (1998) Accountability horizontal, la institucionalidad legal de la desconfianza política. En *Revista AGORA* número 8/Verano 1998, pp.5-34.
- O'Donnell, G. (2002) Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina. En Méndez, J.E. et al., (eds), *La (In)Efectividad de la Ley y la Exclusión en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- O'Donnell, G. (2003) Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos, en O'Donnell, G., Iazzetta, O. y Vargas Cullell, J. (comps.) 2003, *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía*, Homo Sapiens Ediciones.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004), *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004) (2), *Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina*, Bogotá, PNUD.
- Vargas Cullell, J. (2003) Auditorías ciudadanas sobre la calidad de la democracia: una herramienta para la identificación de desafíos democráticos. En O'Donnell, G., Iazzetta, O. y Vargas Cullell, J. (comps.) 2003, *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía*, Homo Sapiens Ediciones.

RESEÑA BIOGRAFICA

Pamela Niilus es politóloga egresada de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (1991). Fue Asesora de la Diputada Marta Oyhanarte en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires durante los períodos (1997-2000) y (2000-2003). Desde 2003, es la Coordinadora Nacional del Programa Auditoría Ciudadana – Calidad de las prácticas democráticas en Municipios que se implementa desde la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, organismo dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina.

Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia
Av. Julio A. Roca 782 Piso 9
(1067) Ciudad de Buenos Aires
niilusp@jgm.gov.ar
www.auditoriaciudadana.gov.ar
Telefax. 4342-3960/3921

TABLA Nº 1
 INSTRUMENTO DE EVALUACION DEL PROGRAMA AUDITORIA CIUDADANA
 (en etapa de revisión metodológica)

TEMAS / DIMENSIONES	INDICADORES	METODOS DE RECOLECCION			
CULTURA CIVICA DEMOCRATICA		GRUPOS FOCALES	ENCUESTA	ENTREVISTAS	COMPROBACIÓN
ASPIRACION Nº 1 Que los ciudadanos del municipio se identifiquen y se comprometan con los valores democráticos.	1.1 Percepción de la ciudadanía sobre el conocimiento, ejercicio y responsabilidad de los derechos ciudadanos.	X	X	X	
	1.2 Percepción de la ciudadanía sobre el conocimiento, ejercicio y responsabilidad del cumplimiento de los deberes ciudadanos.	X	X	X	
	1.3 Percepción de la ciudadanía sobre el respeto por las normas y sobre la valoración y cuidado de lo público.	X	X	X	
	1.4 Nivel de conocimiento de la ciudadanía de las responsabilidades y funciones del gobierno local, provincial y nacional.	X	X	X	
	1.5 Nivel de participación de la ciudadanía del municipio en las elecciones.	X	X		X
	1.6 Percepción de la ciudadanía sobre el impacto de las instituciones educativas en la formación de ciudadanos democráticos.	X	X	X	
ASPIRACION Nº 2 Que los ciudadanos del Municipio tengan una fuerte creencia en la democracia como medio adecuado para mejorar la calidad de vida de la población.	2.1 Nivel de apoyo a la democracia por parte de la ciudadanía del municipio.	X	X		
	2.2 Nivel de satisfacción de la ciudadanía con el desempeño de la democracia en lo que respecta a la provisión de los servicios básicos por parte del Estado.	X	X		
	2.3 Percepción de la ciudadanía sobre la calidad de la política y de las instituciones.	X	X		

PARTICIPACION CIUDADANA EN LAS POLITICAS PUBLICAS	INDICADORES				
ASPIRACION Nº 3 Que el gobierno del Municipio promueva la participación ciudadana en los asuntos públicos	3.1 Existencia y utilización de mecanismos de democracia directa y semidirecta (referéndum, consulta popular, audiencias públicas, iniciativa popular, revocatoria de mandatos).	X	X	X	X
	3.2. Existencia de mecanismos reglamentados y espacios ofrecidos por el gobierno municipal para participar en los asuntos públicos.	X	X	X	X
	3.3 Existencia y utilización de mecanismos de participación ciudadana en el diseño, elaboración, aprobación y/o ejecución del presupuesto municipal.	X	X	X	X
	3.4 Existencia de áreas y funcionarios especializados en promover y articular la participación ciudadana en el municipio.			X	X
ASPIRACION Nº 4 Que la ciudadanía haga uso efectivo de las oportunidades existentes para expresar opiniones sobre la discusión, decisión o implementación de políticas públicas en el Municipio.	4.1 Nivel de conocimiento de la ciudadanía sobre los espacios y mecanismos de participación existentes en el Municipio.	X	X		
	4.2 Percepción de la ciudadanía sobre la utilidad de los espacios y mecanismos de participación existentes en el Municipio.	X	X		
	4.3 Percepción de la ciudadanía sobre la incidencia efectiva de las opiniones, sugerencias y proyectos realizados a través de los espacios y mecanismos participativos en la gestión de gobierno.	X	X		
	4.4 Nivel de participación ciudadana en organizaciones políticas y sociales.			X	X
	4.5 Cantidad y tipos de proyectos presentados por ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en el Concejo Deliberante y en el Departamento Ejecutivo, y resultados de los mismos			X	X
TRATO AL CIUDADANO	INDICADORES				
ASPIRACION Nº 5 Que las instituciones públicas del Municipio	5.1 Percepción ciudadana sobre experiencias de contacto con instituciones públicas municipales y sus procedimientos administrativos.	X	X	X	

<p>proporcionen un trato digno a la ciudadanía.</p>	5.2	Existencia de registros de denuncias por tratos y/o procedimientos inapropiados o irrespetuosos de los derechos ciudadanos por parte de los funcionarios y empleados públicos municipales y resultados de las mismas.			X	X	
	5.3	Existencia de entidades públicas de funcionamiento autónomo, encargadas de procesar reclamos de ciudadanos contra las instituciones públicas municipales.				X	
	5.4	Existencia en las instituciones públicas municipales de elementos para la accesibilidad de personas con necesidades especiales				X	
<p>ASPIRACION Nº 6 Que el Municipio seleccione a su personal mediante sistemas de concurso y realiza capacitaciones y evaluaciones periódicas de su desempeño.</p>	6.1	Existencia de procedimientos de contratación de empleados públicos basados en reglas técnicas, abiertas al conocimiento público y publicación de sus resultados.			X	X	
	6.2	Existencia de programas de capacitación para funcionarios y empleados, contenidos y destinatarios de los mismos.			X	X	
	6.3	Existencia de mecanismos específicos de evaluación de desempeño del personal municipal			X	X	
<p>RENDICION DE CUENTAS</p>	<p>INDICADORES</p>						
<p>ASPIRACION Nº 7 Que el gobierno del Municipio garantice el acceso a toda la información que genera y a los servicios que brinda mediante reglas claras que respeten la igualdad de oportunidades y de trato.</p>	7.1	Existencia de legislación o regulaciones específicas acerca de la disponibilidad de la información para acceso público en las instituciones públicas municipales y acciones desarrolladas para su efectivo cumplimiento.				X	
	7.2	Existencia de publicaciones y distribución masiva de normas de la administración pública municipal.				X	
	7.3	Percepción ciudadana sobre la disponibilidad, cantidad, calidad, utilidad y veracidad de la información de las instituciones públicas municipales.	X	X			
	7.4	Difusión de las actividades municipales y los servicios que brindan las instituciones públicas municipales en los medios de comunicación.					X

	7.5 Percepción ciudadana sobre prácticas clientelísticas para acceder a los servicios brindados por las instituciones públicas municipales y por los concesionarios.	X	X		
ASPIRACION Nº 8 Que el gobierno del Municipio ofrezca a la ciudadanía una rendición de cuentas suficientemente detallada y oportuna de su gestión.	8.1 Existencia de normativa que regule el deber de los funcionarios públicos municipales de rendir cuentas de sus acciones y el derecho de la población a exigirlos.			X	X
	8.2 Identificación de acciones de instituciones y funcionarios orientadas a la difusión generalizada de la información relativa al presupuesto municipal, a las compras, contrataciones y licitaciones del municipio, y a los sueldos de los funcionarios y empleados municipales.	X	X	X	X
	8.3 Existencia de normativa sobre presentación de declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios al ingreso y al egreso de la gestión y publicidad de las mismas.	X	X	X	X
	8.4 Existencia de sistemas de control de la gestión de gobierno municipal.	X	X	X	X
	8.5 Percepción ciudadana sobre prácticas corruptas para acceder a los servicios brindados por las instituciones públicas municipales.			X	X
ASPIRACION Nº 9 Que la ciudadanía exija la rendición de cuentas al gobierno del Municipio y a sus funcionarios.	9.1 Nivel de conocimiento de la ciudadanía de las reglas y procedimientos para exigir la rendición de cuentas a sus representantes políticos en el gobierno municipal.	X	X		
	9.2 Percepción ciudadana sobre la utilidad de la rendición de cuentas.	X	X		
	9.3 Existencia de iniciativas ciudadanas orientadas a promover la rendición de cuentas de los funcionarios y las instituciones públicas municipales.	X	X		
	9.4 Percepción ciudadana sobre el voto como medio eficaz para hacer rendir cuentas a sus representantes políticos.	X	X	X	X