

## **Programa Auditoría Ciudadana: la auditoría ciudadana en Pergamino. Conclusiones, desafíos y acciones desde el Estado local**

**Héctor María Gutiérrez**

La pregunta que dispara este trabajo es ¿Qué tipo de ciudadanía construye el Estado municipal en su relación con la comunidad? ¿Una ciudadanía asentada en la mera posesión de derechos formales -a la que llamaremos pasiva- o una que posibilita e induce la realización de esos derechos a través de la participación de los ciudadanos, una ciudadanía activa? <sup>1</sup>

La cuestión, entonces es determinar qué tipo de ciudadanía impulsa el estado municipal.

La Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia, nos planteó el objetivo de indagar para fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil a fin de promover reformas institucionales que permitan desarrollar una democracia gobernable, transparente, legítima y eficiente. Según la propuesta uno de los requisitos para cumplir esta meta es facilitar el involucramiento de los ciudadanos en las cuestiones de su comunidad y recrear el necesario pacto de confianza entre estos y sus gobernantes. Para lograrlo era necesario conocernos y fue sustancialmente importante el aporte de la Auditoría a través del despliegue de herramientas que proporciona en pos de lograr un resultado final donde ciudadanos y gobernantes nos vimos reflejados. <sup>2</sup>

¿Cómo promover el compromiso con el espacio público, la responsabilidad civil y la participación ciudadana? Esta es una de las preguntas que presiden la estrategia de implementación de la Auditoría Ciudadana como instrumento de intervención que pretende vigorizar la sociedad civil. Así, la participación es una de las cuatro áreas temáticas analizadas (junto a cultura cívica democrática, trato al ciudadano y rendición de cuentas) pero, desde el punto de vista tanto de los objetivos perseguidos como de la percepción ciudadana, adquiere una singular importancia.

El Estado municipal sin duda inscribe su gestión en función de una lógica política e institucional que determina la naturaleza y alcance del vínculo tanto jurídico como político que va a asumir con la sociedad. Es ese vínculo el que va a establecer la dimensión que adquiere la ciudadanía en el espacio local y son las políticas locales un objeto relevante para evaluar el tipo de ciudadanía construido. Por ejemplo, si esas políticas contribuyen o no a que las personas se desarrollen como miembros plenos de la comunidad local, si acceden y ejercen plenamente los derechos que dependen de la gestión municipal, si promueven la asociatividad en torno a los asuntos públicos comunales, si prevén el control social sobre la gestión pública, el debate e información sobre las cuestiones de gobierno, si los ciudadanos pueden participar de las decisiones vinculadas a los asuntos públicos, etc. Esta perspectiva analítica adscribe a una concepción de ciudadanía activa que es la que con importantes diferencias en algunos casos sostienen teóricos como Arendt, Habermas, Castoriadis, Laclau, Mouffe y Walter entre otros.

Parece una pérdida de tiempo notar lo obvio, que los mecanismos de la política

---

<sup>1</sup> Ford: 2002

<sup>2</sup> Oyhanarte: 2004

representativa tradicional están en crisis. Se cuestionan los actores y las instituciones de la política

Cuando se indaga sobre la necesidad de los partidos políticos en la democracia, el 62 % en la primera y el 60% en la segunda medición opinan que sin partidos políticos no puede haber democracia, en la última medición se ve un incremento del 28 al 34 % de aquellos que opinan incluso que la democracia puede funcionar sin Partidos.

Respecto de la evaluación de las instituciones la mayor insatisfacción se da en la evaluación del funcionamiento del Concejo Deliberante donde de 600 personas sólo 215 pudieron mencionar algún concejal que recordara. En Cuanto al Departamento Ejecutivo el nivel de insatisfacción es elevado igualmente pero al referir la misma pregunta cambiando el nombre de Departamento Ejecutivo por el nombre del Intendente Municipal sube del 11% al 26 % en la franja que opina que está bastante satisfecho, del 18% al 32% quienes sostienen que están regularmente satisfechos y baja del 35% al 23% los que están poco satisfechos. Es llamativo también que a pesar de que cuando se evalúa el Departamento Ejecutivo el 35 % sostiene que está poco satisfecho y el 14% Nada satisfecho, porcentaje sin lugar a dudas alto, se refleja una alta conformidad con el funcionamiento de los servicios municipales algunos llegan a ser evaluados en un 45% o 57% como son los casos de atención de salud y recolección de residuos como muy buenos.

Es decir si bien se ve en la encuesta el desgaste de las instituciones la cual se refleja en la evaluación negativa de la gente al considerarla en cuanto tal, luego esta idea se transforma en la existencia de una veta firme de aprobación hacia la imagen del Intendente municipal y la conformidad que manifiestan con el funcionamiento de los servicios municipales.<sup>3</sup>

Lo que hace un tiempo era un cuestionamiento verbal, se transforma en factual, por dos vías principales: el no respeto de la ley y la movilización política inorgánica de la gente. Ambos cuestionamientos están ligados a la pérdida de legitimidad de la democracia liberal representativa: el no respeto de la ley es el no respeto de lo establecido por aquellos en quienes no se confía.

La movilización inorgánica, por su parte, surge como respuesta cansada a la ineficiencia de la representación partidaria; como no consideran que mediante el voto a los políticos algo cambie pareciera que los ciudadanos quieren hacerse escuchar de un modo más directo. ( el 42 % de la población de Pergamino representa a la gente que vota en las elecciones porque es obligatorio pero no cree que con el voto las cosas cambien, o directamente no votan.)

A las condiciones generales que impone en el mundo un capitalismo sin frenos, se suma desde hace años en Argentina y no ha sido ajeno a nuestro Municipio una persistente crisis económica que especialmente recayó sobre dos actividades fundamentales en nuestra región que son la agropecuaria y textil. El impacto que esta tiene sobre las condiciones de vida de la población da de lleno sobre los problemas antes citados porque la ciudadanía requiere de ciertos niveles mínimos garantizados de satisfacción de necesidades (económicas, culturales y educativas), posición que nos acerca a Arendt.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Nun, Adroque, Caruso: 2004

<sup>4</sup> Arendt: 1993

Se habla de un proceso de descuidanización social en Argentina y en toda Latinoamérica, que lleva a O'Donnell a hablar de ciudadanía de baja intensidad. Con esto se refiere a la existencia de toda la serie de derechos que caracterizan a las democracias occidentales pero con una existencia sólo formal de los últimos, los sociales. Resulta de ello un fuerte proceso de exclusión de los pobres y de atrincheramiento de los ricos. Peor además el déficit social termina impactando crecientemente en el ejercicio de los derechos civiles y políticos, con lo que la democracia va perdiendo calidad, se vacía de contenidos y queda como un mero procedimiento. La ciudadanía de baja intensidad se define, entonces por una doble disminución respecto de sus expresiones más completas: una disminución en su extensión – porque cada vez menos derechos están realmente protegidos (aunque en algunas áreas sean formalmente cada vez más ) y más personas quedan efectivamente afuera de esa protección- y una disminución en su intensidad- porque la protección de los derechos efectivamente protegidos es de menor calidad ( de eso se habla cuando se menciona la lentitud de la justicia, la corrupción policial, la deslegitimación política, la crisis educativa, y de la salud pública.)

Los datos de Pergamino arrojaron que la corriente de opinión dominante define sus derechos de ciudadanía en términos inequívocamente sociales, en primer lugar el derecho al trabajo (44%) seguido por el derecho a la educación (20%) a la seguridad (24%) a la salud (14%) y al bienestar económico en general.

Del análisis de la información recogida en nuestro municipio, la primera y más general de las observaciones que resulta remite la noción de democracia a un conjunto contradictorio de percepciones de gran valor emotivo. De un lado evoca la opción por un régimen pacífico en el que los riesgos de sufrir los desenfrenos de una autoridad violenta se minimizan. De otro reenvía inmediatamente a la democracia como un conjunto de promesas de bienestar tan atractivas y consensuadas como frustradas por el desempeño de los dirigentes estatales y partidos políticos.

En segundo lugar, debe observarse otra conclusión que genera: conviven dos formas de definir la democracia, de entender su sentido y significado. En una de las definiciones se enfatizan los elementos relativos a las libertades y a los derechos políticos y civiles. El acento está puesto en el voto, en el derecho a opinar y expresarse, a manifestarse libremente. La otra definición privilegia productos que deberían derivarse de su funcionamiento y se relacionan directamente con el bienestar material y la igualdad, con la satisfacción de los llamados derechos sociales al trabajo, la educación y la salud.<sup>5</sup>

El 56% de la población de Pergamino indica en el 2004 su apoyo a la democracia de manera manifiesta( la considera preferible a cualquier otra forma de gobierno) este porcentaje aumenta al 62 % en la medición del 2005. Pero curiosamente baja del 30% al 19% aquellos que no tienen una preferencia entre un gobierno democrático y uno no democrático, al tiempo que aumenta al 16% en relación al 13% del año anterior quienes indican que en algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. Cuando la pregunta fue más puntual y se indagó si estaba de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente frase “Personalmente no me importaría que llegara al poder un gobierno autoritario, si pudiera resolver los problemas del país en lo que hace a seguridad, economía, etc.” Quienes estaban de acuerdo representaban el 42% en el 2004 y aumenta al 44% en el

---

<sup>5</sup> Nun, Adroque Caruso: 2004

2005 mientras que quienes están en desacuerdo y sostienen igualmente los valores de la democracia por sobre todo disminuyen del 56% al 48%. Más allá de que en general existe acuerdo y predilección por el régimen democrático a los regímenes dictatoriales (aunque no demasiado marcado) la democracia dispara la sensación de una promesa incumplida. Es decir, la insatisfacción ciudadana es más un problema de mal o débil desempeño de sus instituciones de gobierno que una crisis de valores cívicos. La demanda es, en primer lugar que las instituciones del Estado sean eficaces y eficientes en la gestión del gobierno, que en ellas se diseñen e implemente políticas públicas que den pronta respuesta a las necesidades de la población.

Si bien los entrevistados consideran que los políticos tienen responsabilidad por los aspectos negativos de la democracia, también opinan que no son los únicos, admitiendo que existen responsabilidades diversas y jerarquizadas. Asumen que en muchos casos son los ciudadanos comunes los que por desconocimiento o falta de interés eluden sus deberes.

También se mencionan particularmente ciertas características propias de la población de Pergamino como la frialdad y la indiferencia, para explicar la falta o el escaso compromiso.

Sin embargo, existe coincidencia en afirmar que la responsabilidad última no es de los ciudadanos comunes sino de aquellos que deberían generar las mejores condiciones para la participación en actividades de compromiso público. Esta es una de las cuestiones a las que no puede desoir el gobierno municipal y sobre la cual se está trabajando.

Para una mayor comprensión de este análisis es necesario detenernos en tres elementos que hacen a la participación ciudadana.

## **1. ELEMENTOS NORMATIVOS**

Uno de los primeros pasos que se deben andar con miras a garantizar la participación de la sociedad civil sin dudas es la institucionalización de los canales que la promuevan. Esto es que a través de las normas se consagren mecanismos de participación ciudadana y se asegure la obligatoriedad y permanencia de ellos. Sin institucionalización clara la participación puede quedar sólo en función de la voluntad del intendente de turno.

En la provincia de Buenos Aires a la cual pertenece nuestro municipio existe un ausente o frágil andamiaje normativo con miras a promover herramientas para la participación ciudadana. En este sentido la ausencia de autonomía municipal acota las posibilidades de avanzar a través de una regulación específica de nivel municipal desfavorecido por el referente normativo anacrónico que representa la Ley Orgánica de Municipios vigente que data del año 1958.

En función de este escenario normativo el Municipio de Pergamino ha tomado la institucionalización de algunas prácticas de gestión municipal participativa marcando así un grado distintivo respecto de los lineamientos de la gestión provincial.

Bajo esta forma se generó la elección de delegados en la zona rural. Pergamino es un Partido compuesto por una ciudad cabecera y 12 localidades rurales que cuentan con una población que alterna entre los 1800 y 300 habitantes. La Constitución de la Provincia de

Buenos Aires le atribuye a los intendentes municipales la facultad discrecional de nombrar a los delegados de cada localidad de campaña. Esta norma emanada de la ley Orgánica de Municipalidades se sustenta en la precondition de que los delegados son representantes del Intendente ante el pueblo y no representantes del pueblo ante el Intendente. En función de revertir esta situación se dicta el Decreto N° 3858, el cual dispone que el Departamento Ejecutivo convocará a una consulta popular en las localidades de campaña que integran el Partido de Pergamino, a los efectos de elegir a un ciudadano, quien con el título de delegado Municipal, conducirá la actividad de la Delegación a su cargo.

Esta norma también regula lo referente al carácter del voto (directo, secreto y no obligatorio), a las condiciones para ser elector y para ser Delegado; a la fiscalización del comicio, al sistema electoral (Lema y Sub-Lema ), a las autoridades de mesa, a las causales de remoción de los delegados, etc.

A pesar de no ser obligatorio, es más si bien se realizan cada dos años y coincide con la fecha de elecciones para renovación de autoridades nacionales, provinciales y municipales, la votación se realiza en un lugar diferente al utilizado para las mismas, hemos tenido elecciones donde la gente que concurrió espontáneamente a votar candidatos a delegados es mayor a aquellas que los hicieron para el resto de las autoridades. Los resultados de la elección no son vinculantes en función de las restricciones que introduce la normativa vigente a nivel provincial pero sin lugar a dudas son ineludibles para el funcionario de turno que no podrá desconocer el mandato popular ni mucho menos evitar este mecanismo que ya ha sido apropiado por los ciudadanos de la zona rural del Partido.

También se ha creado para la zona rural con un perfil eminentemente agrícola ganadero, la creación a través de la ordenanza N° 5199/00 el Consejo Asesor Agropecuario Municipal integrado por el Director de Asuntos Rurales, miembros representantes de todos los consorcios rurales del Partido, la Asociación de Cooperativas Argentinas, La Federación Agraria Argentina y la Sociedad Rural Argentina, junto a los Delegados Rurales.

El Consejo tiene como objetivos aunar criterios para el mantenimiento de los caminos rurales, analizar la rentabilidad económica del productor agropecuario, entender en los aspectos relativos al sector agropecuario, asistir técnicamente a la Secretaría de Producción, coordinar y controlar el funcionamiento de los consorcios rurales, atender en las acciones que tiendan al desarrollo de políticas e instrumentos técnicos y/o profesionales que posibiliten el mejoramiento del sector agropecuario.

Consortios Rurales: En el año 1993 se dictaron las Ordenanzas N° 3250 y N° 8272 por medio de las cuales el Departamento Ejecutivo nombró Consocios de Vecinos destinadas al mantenimiento, conservación y/o reparación de los caminos que componen la Red Vial Rural del Partido de Pergamino y de la atención de las calles de tierra de las poblaciones e las Delegaciones Municipales que le corresponden. El intendente tiene la facultad para determinar las zonas de influencia que habrá de corresponderle a cada Comisión. Cada una de ellas tiene asignada una partida en carácter de subsidio (correspondiente a un porcentaje de la recaudación de la Tasa de la Red Vial Municipal) a fin de solventar los gastos ocasionados por la ejecución de las prestaciones establecidas en la norma. Actúan descentralizadamente, administrando por sí mismas los recursos que se les asignan, debiendo mensualmente rendir cuenta de la afectación dada a los fondos recibidos. Las ordenanzas también establecen todo lo referido al funcionamiento de estas Comisiones.

Consejo Asesor de Salud: El consejo Asesor Municipal de Salud, dependiente de la Secretaría de Acción Social de la municipalidad, fue creado en el año 1984 por Ordenanza 175. Entre las funciones que la norma le asigna, encontramos las de agrupar a todos los usuarios, interesados y responsables del área de salud, estudiar y debatir los problemas sanitarios, con miras a promover el mejoramiento de la salud del partido de Pergamino, enfatizar en todo aquello referente a la prevención y a la protección de la familia, colaborar en la ejecución de los proyectos y planes de salud vigentes, etc. El consejo está integrado por un representante de cada uno de los bloques del Concejo Deliberante, por un representante del Departamento Ejecutivo, por representantes de las diferentes personas y asociaciones relacionadas con la salud (profesionales, trabajadores y Director del Hospital, asociaciones gremiales, etc.), representantes de los profesionales de la salud (asociación médica, de bioquímicos, de farmacéuticos, etc.) un representante del Consejo Escolar y uno de las instituciones deportivas legalmente constituidas.

Foro Económico Social y del Trabajo: Este foro fue creado por la Ordenanza Nº 5386/01, con el objetivo de tratar y gestionar las situaciones que, por su naturaleza, tengan consecuencias sociales y económicas que puedan afectar las condiciones y calidad de vida de los ciudadanos de Pergamino, especialmente las vinculadas con el trabajo, las inversiones, emprendimientos productivos, radicación de empresas, colaboración y fomento con las empresas existentes, infraestructura de servicios, inversión pública y todo lo concerniente al logro de ventajas compartidas y estímulo a la generación de puestos de trabajo y la creación de riqueza.

La participación como miembros del Foro está abierta a todas las instituciones reconocidas que funcionan en el ámbito del Partido de Pergamino (sindicatos, cámaras gremiales, asociaciones profesionales, federaciones, comisiones d fomento, etc.) que estén directamente vinculadas con o interesadas en los objetivos señalados en el párrafo anterior. A su vez, el Foro está integrado por el Intendente Municipal, quien ocupa la presidencia, el Presidente del Concejo Deliberante y un representante por cada bloque político.

El foro tiene, entre otras, las siguientes facultades: emitir opiniones y dictámenes conforme a los temas y situaciones que trate, y elevar éstos a las entidades y autoridades que crea conveniente, gestionar por si mismo, delegar, peticionar, pedir comparencias, informaciones, asesoramiento técnico, científico, legal cuando resulte necesario, recibir denuncias y canalizarlas donde crea oportuno.

Es para destacar que esta norma nació como resultado de una iniciativa presentada por las representaciones gremiales, las cuales alegaron la necesidad de crear un ámbito de análisis, discusión y tratamiento de las cuestiones económicas y sociales de la ciudad.

Consejo Rural de Seguridad: Fueron creado por Ordenanza Nº 5892/04 funcionan en las localidades de campaña, han sido creadas con el objeto de entender e intervenir en las cuestiones atinentes a la seguridad pública rural, evaluar el funcionamiento y las actividades de la Policía de la Provincia, Policía vial y de los prestadores del servicio de seguridad privada, en su ámbito de actuación, intervenir en los planes de prevención de actividades y hechos delictivos, formular sugerencias y propuestas y solicitar informes a los titulares de las Delegaciones Municipales, informar y asesorar a los vecinos acerca de toda cuestión atinente a la seguridad pública en el ámbito local, etc.

Cada Consejo está integrado por el delegado municipal de la localidad de campaña, por el Presidente del Consorcio Rural de la localidad, por un representante de la Junta Vecinal, por un representante de la cooperativa agrícola y un representante de cada una de las entidades comunitarias o sectoriales con actuación en las respectivas jurisdicciones.

El Instituto Audiencia Públicas se encuentra regulado por la Ordenanza N° 5425/01 Allí se la define como una instancia de participación en el proceso de toma de decisiones administrativas o legislativas en el cual la autoridad responsable habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular o sectorial expresen su opinión respecto de ella. El objetivo de esta instancia es que la autoridad responsable de tomar una decisión, acceda a los distintos puntos de vista sobre el tema en forma simultánea y en condiciones de igualdad a través del contacto directo con los interesados. La Ordenanza establece las condiciones de participación y funcionamiento de la audiencia.

El 12 de Noviembre de 2002 se dictó la Ordenanza N° 5700/02 que crea el programa de Presupuesto Participativo, cuya finalidad es ampliar y garantizar los mecanismos de participación de la población y el control democrático de la gestión pública en la elaboración, seguimiento y control de la ejecución del Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos y del Plan de Inversiones Públicas del distrito de Pergamino, así también como el establecimiento de las prioridades en la asignación de recursos.

La Ordenanza también establece: el alcance de la participación ciudadana en el Presupuesto (disponiendo la intervención progresiva desde la elaboración de los lineamientos generales, metas y prioridades, hasta el seguimiento de la ejecución presupuestaria), la creación del Foro para el Presupuesto Participativo (destinado a coordinar el proceso de discusión y elaboración de propuestas para la implementación de la ordenanza); la difusión masiva de las reuniones y de toda otra actividad desarrollada en el marco de este proceso. La afectación de una partida específica del Presupuesto General de Gastos de la Municipalidad de Pergamino para solventar los gastos que demande el cumplimiento de la ordenanza, etc. Otros aspectos del presupuesto Participativo son delegados a la reglamentación de la ordenanza (la definición de los mecanismos de participación directa y semi directa, la convocatoria a los sectores sociales organizados, la articulación con los Departamentos Ejecutivo y Legislativo del Municipio, etc.

Con respecto a estos dos institutos, la Audiencia pública no es un mecanismo de aplicación frecuente en procesos de toma de decisiones administrativas o legislativa. Se aplicó en una oportunidad con motivo de la repavimentación de una ruta luego de varios accidentes fatales y se retomó hace unos meses en función de una supuesta problemática planteada en torno al agua potable.

En el caso de Presupuesto Participativo no existe una efectiva aplicación del mismo. Esto sucede porque esta como otras herramientas que están reconocidas normativamente por ordenanzas del municipio pero que carecen de toda operatividad, a la vez que se encuentran desprovistas de una regulación específica

## 2. VOLUNTAD POLÍTICA

Otro elemento que resulta clave para la creación y puesta en marcha de herramientas de participación pública, es la voluntad y decisión política para promover espacios de información, de consulta y de decisión a favor de mecanismos de participación transparente y eficaz.

Para forjar una cultura de la participación que no puede quedar en un discurso porque resulta “políticamente correcto”, es necesario que los funcionarios asumamos una nueva posición ante la ciudadanía que describe muy bien en su informe Osvaldo Iazetta del Consejo Consultivo “ ***El clima especial que genera esta Audiencia Pública reside en la horizontalidad que se crea cuando los Intendentes se despojan voluntariamente de la “protección” que suele ofrecerles una democracia representativa escasamente habituada a la rendición de cuentas.***”<sup>6</sup>

El programa Auditoría Ciudadana provee a los municipios la oportunidad de incorporar una nueva modalidad de análisis y elaboración de políticas públicas locales que contribuyan al fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad a partir de la incorporación de la participación ciudadana en las instancias de consulta y desarrollo. Es necesario promover canales participativos, pero es necesario conferirles viabilidad.

## 3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El tercer pilar evidentemente está representado por el compromiso de la comunidad para con los temas ciudadanos y su inquietud para involucrarse en ellos a través de la participación pública.

En la medición de Auditoría Ciudadana el 53% manifestó que es posible cambiar las cosas a través de la participación en un partido político o en una organización civil, pero el 84% y el 81% de la población no pertenece a alguna organización de cualquier tipo incluyendo clubes, grupos religiosos, etc... Sostienen que no lo hacen en primer lugar porque prefieren dedicar el tiempo a su familia y amigos 32% y 30% y en segundo lugar porque carece de tiempo libre 19% y 20%.

Las organizaciones que mayor poder de convocatoria registran son. Las organizaciones religiosas (5%) los partidos políticos (5%) y las juntas de vecinos, organizaciones de ayuda voluntaria y sindicatos (2%).

El nivel de compromiso e involucramiento de quienes participan es bastante variado: en la práctica se puede sostener que solo el 9% le dedica a dicha participación más de 3 horas por semana y que similar porcentaje asiste a reuniones con regular frecuencia. La participación y la intensidad de la misma ascienden considerablemente entre quienes pertenecen a los niveles económicos sociales más altos.

Respecto de la participación en un partido político y a pesar de que la mayoría opina que es posible mejorar la calidad de la política y los políticos; y que el 62% opinó que no es posible

---

<sup>6</sup> Iazetta: 2004



la democracia sin partidos políticos; el 96% de los pergaminenses no participa actualmente en algún partido, y las principales razones argumentadas son: al 50% no le interesa, al 19 le interesa, pero no tiene confianza en los partidos ni en los políticos; al 16% le interesa pero no tiene tiempo y al 4% le interesa pero no encontró el partido que le gusta.

¿Qué significa esto? Significa que no es suficiente que las normas consagren mecanismos de participación, ni que exista decisión política para implementarlos, se requiere además que la comunidad los comprenda, que sepa cuándo, cómo, por qué y para qué puede utilizarlos y que en definitiva esté interesada en participar.

La situación que surge del análisis cuantitativo de la primera y la segunda medición llevada a cabo en el mes de Febrero Marzo de 2004 y Abril/Mayo del cte año, podría enmarcarse en una tendencia de apatía cívica.

Quizás en este punto sea necesario enmarcar las diferentes formas de participación en términos de Rousseau como preactiva, bajo el supuesto de que dadas ciertas condiciones, los ciudadanos tienen una propensión natural a informarse y a participar e involucrarse en los asuntos públicos, más allá de cualquier cuestión coyuntural. Y cuando no lo hacen o es por alguna falla personal o es, más frecuentemente porque existen barreras impuestas desde distintos espacios de poder-(ej. Limitaciones económicas, culturales) que reprimen, inhiben o coartan dicha participación. El problema es entonces informar a los ciudadanos, educarlos, abrir y fortalecer al máximo los espacios de participación y de control ciudadano al poder. La intervención consiste en facilitar la movilización de una agencia ciudadana que se considera potencialmente inexistente.

Para una segunda visión, en cambio, la participación ciudadana tiende a ser eminentemente reactiva, salvo momentos excepcionales de alta movilización colectiva. En condiciones normales, se supone se supone que la mayoría de los ciudadanos perciben a la esfera pública como un ámbito bastante alejado de sus preocupaciones cotidianas. Aquí aparece como natural que la sociedad delegue la fatigosa tarea de administrar lo público en políticos y funcionarios profesionalizados, limitándose a desaprobar o consentir por default. Y cuando hay una participación ciudadana activa es precisamente por fallas de la esfera pública, por reacción a problemas específicos que reclaman solución y no la obtienen; superado el obstáculo (o fracasado el empeño), la participación tiende a extinguirse.<sup>7</sup>

Más allá de las razones que empujen a no participar estos datos definitivamente convalidan lo que antes se manifestara, es decir, que la participación requiere de una comunidad que comprenda cómo participar y que esté motivada para ello.

Ver la participación desde esta idea de proceso implica entenderla como algo dinámico, esto es, que plantea etapas para su desarrollo, que obliga a considerar todos los elementos presentes en el camino hacia la construcción de un proceso de participación pública en una comunidad, que exige compromiso y responsabilidad de todos los involucrados, y fundamentalmente que demanda tiempo para su afianzamiento.

---

<sup>7</sup> Ford: 2002

## CONCLUSIÓN

El proceso de la Auditoría Ciudadana nos induce a formularnos preguntas y comenzar la búsqueda de respuestas, es un paso a recorrer si el objetivo es desarrollar las capacidades ciudadanas para participar crítica e informadamente en los asuntos locales.

“Este informe es un primer paso en la búsqueda de respuestas, es comenzar a recorrer el camino que nos lleve a un esclarecimiento que facilitará la tarea de vigorizar la sociedad civil porque, como se sabe, para transformar es preciso conocer. Y lo que empezamos a conocer resulta desafiante porque obliga a reelaborar y complementar algunas de las formas dominantes de entender los problemas de la participación ciudadana”

Básicamente, el Municipio sostiene una idea de ciudadanía fundamentalmente abierta, que tanto puede desenvolverse en la dirección de sólo perfeccionar los mecanismos tradicionales de la participación, aplicando retoques a una práctica estructuralmente indirecta, como desenvolverse en pro de una democracia más radicalmente participativa.

El desafío para el Estado es brindar un marco que incentive las distintas formas de expresión de la ciudadanía de modo tal que a) la independencia de juicio se alimente con información relevante al alcance de sus destinatarios b) la responsabilidad se introduzca a través del establecimiento de reglas claras c) la mesura se imponga como consecuencia de la información y la interacción, en un marco regulado, de quienes son y opinan distinto.

La clave de este proceso es la *paideia*, el aprendizaje sobre la marcha. Esperar a tener satisfechas todas las condiciones que garantizan el éxito de una política de participación es condenarla a su fracaso anticipado: el personal burocrático nunca va a estar listo, las instalaciones y los recursos financieros nunca van a ser suficientes, las leyes siempre van a prohibir algo, siempre va a haber personas lejos de una condición de existencia ideal, nunca en definitiva el soberano estará definitivamente educado.<sup>8</sup>

Por eso la introducción de políticas de participación ciudadana no puede justificarse solamente por la satisfacción de requerimientos previos ni por los resultados esperados sino también por lo que el llevarlas adelante implica, por el aprendizaje de la sola práctica. Este es el desafío que nos deja la Auditoría Ciudadana.

## BIBLIOGRAFIA

- Arendt, Hannah (1993) *La Condición Humana*. Ediciones Paidós. Barcelona.
- Arendt, Hannah (1997) *¿Qué es política?* Ediciones Paidós. Barcelona.
- Arendt, Hannah (1997) *Política y Verdad*. Ediciones Paidós. Barcelona.
- 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](http://www.estadonacion.or.cr/Calidad02/Word-Pdf/Invest-tematicas/Esquivel,Guzman_trato.PDF)
- Ford, Alberto (2002) *Participación ciudadana y políticas locales en Rosario*. Posibilidades y límites de la participación ciudadana. Tesis FLACSO.
- Nun, J. Intervención oral en el Acto de Lanzamiento Nacional del Programa, 29 de junio de 2004, Salón Colón de la Casa de Gobierno.
- Nun, Adrogué, Caruso (2004) *Informe cuantitativo y cualitativo Proyecto Auditoría Ciudadana*. Ciudad de Pergamino.

---

<sup>8</sup> Ford: 2002

- 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 Cullerell, J. (comps.) 2003, *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía*, Homo Sapiens Ediciones.
- Oyhanarte, Marta (2004) Prólogo del Informe Auditoría Ciudadana en Pergamino. Mimeo 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
- Vargas Cullerell, 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 Cullerell, J. (comps.) 2003, *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía*, Homo Sapiens Ediciones.

### RESEÑA BIOGRAFICA

Héctor María Gutiérrez desde el año 1999 es Intendente de la Ciudad de Pergamino completando su segundo período. Es Abogado y se ha desempeñado como Concejal, Diputado de la Provincia de Buenos Aires, SubSecretario de Educación de la Nación.

#### DATOS

Apellidos	GUTIERREZ
Nombres	HECTOR MARIA
DNI	10.688.322
Cargo	Intendente
Institución	Municipalidad de Pergamino.
Dirección Postal	Florida 629 (2700)
Email	cov3@perga.mun.gba.gov.ar