

Auditorías ciudadanas: ¿se puede medir la calidad de la democracia?

Marta A. Oyhanarte

La democracia y las instituciones

¿Se puede medir la calidad de la democracia? Sí. Calidad de la democracia es calidad de sus instituciones, es decir, la forma en que quienes pueblan una comunidad han sabido organizar su vida pública. Las instituciones son las rutinas de comportamiento o reglas de juego que surgen para reducir la incertidumbre existente en la interacción entre los agentes sociales. El desarrollo político, social y económico está indisolublemente ligado a la calidad de las instituciones. Por consiguiente, el tema de las instituciones debe ser incorporado al diagnóstico de las realidades económicas y a cualquier diseño de políticas. No puede haber buenas políticas si no hay buenas instituciones. Hablar de calidad de las instituciones es hablar de calidad de vida y aprender a medirlas y evaluarlas es aprender a modificarlas y perfeccionarlas. Hay un reconocimiento cada vez mayor de que la reforma institucional es esencial para acelerar el ritmo del progreso.

Los países latinoamericanos aun enfrentan enormes desafíos. Hay una matriz común que es el mal funcionamiento de las instituciones, es una crisis sistémica que abarca múltiples aspectos de la vida comunitaria y que explica, a su vez, la decadencia económica, las recurrentes manifestaciones de violencia, el desencanto colectivo. El imperativo de la época es desarrollar y fortalecer instituciones públicas estatales con capacidad para consolidar un orden democrático que permita promover economías de mercado dinámicas y competitivas a fin de instaurar un modelo de desarrollo equitativo y sustentable de las respectivas sociedades nacionales e integradas al mundo.

Es importante destacar que nunca antes ha habido tantos países con regímenes democráticos y nunca antes han sido tan durables las democracias latinoamericanas. Pero hay preocupantes realidades económicas y sociales. Se desarrollan en la región fenómenos de distinta magnitud que configuran un panorama complejo y crítico. Huelgan los datos estadísticos. Un continente rico con indicadores de extrema pobreza. El continente más inequitativo del planeta. En 2003, la pobreza alcanzó el 43,9% y la pobreza extrema 19,4%. La concentración del ingreso se ha agudizado y el coeficiente de Gini en la región permanece en alrededor del 0,552 (números mayores que 0,55 representan una desigualdad extrema). Hay una enorme diferencia entre el 20% superior y el 20% inferior. El 10% más rico de la población percibe 30 veces el ingreso del 10% más pobre. Los indicadores de decadencia social son coincidentes en el ámbito laboral, educativo, de salud, de pobreza y de marginalidad. Los partidos políticos tienen un enorme desprestigio y se descrea de la eficacia del Estado, por lo que se desconfía de la capacidad de la democracia para mejorar las condiciones de vida de la población. Por eso es imprescindible que la democracia sea vivida como algo más que el conjunto de condiciones para elegir y ser elegido. Es imprescindible que sea vivida como una manera de organizar la sociedad para asegurar y expandir el derecho de todos. La democracia requiere el desarrollo integral de la ciudadanía.

“Una ciudadanía efectiva no consiste únicamente en votar sin coacción; es también un modo de relación entre los ciudadanos y el Estado y de los ciudadanos entre sí”. (O’ Donnell, 2003)

“Los problemas de la democracia se resuelven con más democracia y más democracia implica más ciudadanía” “...que luego de largos años y arduas luchas políticas y sociales, hemos conseguido gozar de los derechos políticos democráticos pero aún carecemos de una ciudadanía democrática plena. Es necesario pasar de la democracia electoral a la democracia de ciudadanía. Y ello por dos razones básicas: a) porque la calidad de la democracia es limitada en derechos civiles plenos y expansión de los derechos sociales; b) porque la propia sustentabilidad de los derechos políticos democráticos y la valoración social de la democracia pueden verse afectadas si la ciudadanía no se expande” (PNUD, 2004).

“Hay que profundizar tanto la gobernabilidad democrática, entendida como el fortalecimiento institucional del régimen, como, sobre todo, la cultura política, que supone construir espacios de participación equitativa principalmente de aquellos más desfavorecidos en las sociedades latinoamericanas. Para ello se necesita voluntad política, dirigentes comprometidos con sus países y con la región y ciudadanas y ciudadanos decididos a confrontar los problemas y desafíos para vivir cada vez con más y mejor democracia.” “Se trata de discutir cómo se puede avanzar hacia una ciudadanía integral, lo que supone poner en el centro a la política como forma de que el ciudadano y más precisamente la comunidad de ciudadanos, pueda participar en decisiones sustanciales. La globalización es un dato, pero no se trata pura y exclusivamente de admitir que todo lo que ocurre como consecuencia de la transformación tecnológica y de la expansión de los mercados debe aceptarse sin reflexión y sin acción. Hay que entender la transformación constante y rápida que se da en el mundo de hoy, hay que convivir con incertidumbres, pero también hay que actuar para modificar esas macrotendencias en la circunstancia de cada país. Se trata de implementarla regional y localmente con una actitud preactiva y no meramente pasiva, para su arraigo regional y local” (PNUD, 2004).

Implementar la democracia, mejorar su calidad, implica mejorar y modificar instituciones. El tema de la reforma institucional ha sido, hasta hace poco, subestimado, no así las reformas puramente económicas que, en el mismo período, han sido objeto de profundos análisis. Hoy ya nadie pone en dudas de que la calidad de la democracia es una condición indispensable para un desarrollo equitativo y sustentable.

Desafíos, Protagonistas, Capacidades y Valores

La construcción de una democracia sólida no es tarea exclusiva de la dirigencia política, requiere del compromiso de un trípode básico: gobierno, sector empresario y sector social. Cada uno de ellos debe mejorar sus habilidades para desarrollar una estrategia que enfrente los tres mayores **desafíos** de la hora:

1. **Identidad nacional**, esto significa aunar individualidad y globalidad. En las últimas décadas, los países latinoamericanos se han desdibujado en el concierto mundial, han perdido identidad. Para recuperarla no alcanzan las ventajas comparativas de las que tan orgullosos hemos estado siempre. Debemos ser competitivos, entendiendo la competitividad como un conjunto de instituciones, políticas y procesos que alienten la inversión y, por consiguiente, promuevan el desarrollo.
2. **Gobernabilidad**, esto significa aunar representación y participación. La representación tradicional no alcanza, hay crisis de representación en todo el mundo, pero, sin dudas, la democracia directa es impensable. La gobernabilidad sólo es

posible si integramos un reformado sistema de partidos con el compromiso activo de una sociedad que, cada vez más, reclama ser escuchada e incorporada al proceso de decisión de políticas públicas.

3. **Integración social**, que es, sin dudas, el desafío crucial, esto es, aunar crecimiento con equidad. Son inviables las sociedades donde conviven la extrema pobreza con la extrema riqueza. Necesitamos una inserción eficiente en la economía global para poder disminuir la pobreza y la inequidad, es decir, necesitamos una agenda renovada de desarrollo.

Los **protagonistas** imprescindibles para el abordaje de estos desafíos –gobierno, sector empresario y sector social- deben aportar en este proceso los siguientes **valores y capacidades**:

EL GOBIERNO, liderazgo y responsabilización. La responsabilización es una palabra nueva en la ciencia política. Cuando las sociedades no registran ciertos valores, la cultura no le pone palabras. Para el sistema anglosajón es *accountability*. El sistema político europeo continental, como el nuestro, no lo ha considerado. Desde hace poco se habla en nuestros países de responsabilización, es decir, la exigencia de rendición de cuentas sobre alguien que se comprometió. Esta exigencia comprende los planes, procesos y resultados de sus acciones.

EL SECTOR EMPRESARIO, innovación y responsabilidad social. La innovación es un llamado a integrar a su plan de negocios aspectos culturales, tecnológicos, ecológicos que, sin dudas, abrirían múltiples vías para el crecimiento. La responsabilidad social indica conciliar virtud con beneficio. No hablamos sólo del cumplimiento de las obligaciones jurídicas sino de la necesidad de incorporar a las prácticas empresarias consideraciones éticas, sociales y medioambientales. Como muchas empresas a nivel mundial lo están demostrando, esta puede ser una ventaja competitiva más.

EL SECTOR SOCIAL, participación y compromiso. La ciudadanía debe ubicarse más allá de la queja y aprender el ejercicio de sus derechos y el reconocimiento de sus responsabilidades. En los últimos años se ha instalado un riesgoso divorcio quedando la política vaciada de sociedad civil y la sociedad civil vaciada de política. La ciudadanía apática aún desconoce que, aunque decida no ocuparse de la política, la política se ha de ocupar de ella, pero la ciudadanía proactiva está descubriendo que la política es el gran instrumento para la conciliación de los diversos intereses que conviven en la pluralidad social y que es importante para las instituciones y las instituciones son importantes para el desarrollo.

Hacer realidad el cambio

Desde la **Subsecretaría de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia** dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Poder Ejecutivo Nacional se están desarrollando programas y proyectos para hacer realidad el cambio institucional.

La misión de la Subsecretaría es: fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil a fin de proponer reformas institucionales para desarrollar una democracia gobernable, transparente, legítima y eficiente.

El propósito es generar nuevas herramientas que permitan crear un espacio institucional orientado a restablecer la confianza quebrada entre la ciudadanía y sus administradores, como así también a alcanzar mayores niveles de transparencia en la gestión de gobierno. Es el impulso para un cambio cultural cuyo desafío central radica en comenzar a integrar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones.

Y nuestra firme decisión es que estas propuestas se conviertan en acciones para terminar con la esquizofrénica disociación entre discurso y acción que ha caracterizado desde la recuperación de la democracia a una buena parte de la dirigencia política.

El rol de los municipios en el proceso de cambio

Pensar en democracia, pensar en desarrollo supone pensar “desde abajo”, no en un proceso que vaya de lo general a lo particular sino que supone pensar en una región, en una localidad, en un municipio. En los últimos años, la mayor participación que se ha dado por fuera de los canales partidarios aparece asociada a la tendencia de fortalecimiento de las instancias de deliberación y decisión a nivel local. Es dable pensar que una nueva cultura política puede comenzar desde lo local.

Los gobiernos locales ya no son sólo prestadores de servicios, son sistemas de alta complejidad que pueden jugar un rol central en el mundo globalizado, no sólo para regular de manera eficaz lo existente sino para ampliar las oportunidades del territorio a través de conocimientos y acuerdos con otras realidades afines. Todos los desafíos del mundo actual están presentes en una pequeña comunidad y la cercanía entre los protagonistas hace más accesibles los cambios.

Argentina tiene algo más de 2150 municipios, la mayoría han sido muy castigados por el proceso de desindustrialización y empobrecimiento de la década del 90. Algunos tienen un perfil definido (paisajístico, económico, cultural), otros sobrellevan largas crisis, algunos, ni siquiera tienen identidad local. También podemos clasificar los municipios según la cantidad de habitantes, que oscilan entre 2.500.000 y 90. Así distinguimos, por lo menos, cinco categorías (Arroyo;)

1. Comunas, de hasta 2000 habitantes, con un componente casi exclusivamente rural. En estas localidades no se puede decir que exista un “Estado local”. Hay alguien que coordina la estructura municipal y algunos ayudantes informales. No se encuentra en estos lugares una sociedad civil muy organizada. Los recursos son casi nulos.

2. Municipios chicos, de 2000 a 10.000 habitantes, tienen una organización un poco más formal. Quizá haya una persona encargada del área de acción social, un secretario de producción, algún equipo técnico y, a veces, algunas organizaciones de base. Tienen muy pocos recursos. Su destino está indisolublemente ligado al desarrollo regional.

3. Municipios grandes, de 10.000 a 100.000 habitantes. En ellos encontramos Estado local con una estructura organizativa más consolidada, poseen secretarías de gobierno a cargo de distintas áreas y un cuerpo legislativo. También suele haber una sociedad civil de variada representación y, en muchos casos, universidades. Cuentan, proporcionalmente, con mayores recursos que las dos categorías anteriores. Estos municipios son ideales para

conjugarlo local con lo accesible y cercano.

4. Ciudades intermedias, de 100.000 a 250.000 habitantes. Hay más recursos y más Estado local. También hay mayor organización de la sociedad civil. La problemática social puede tener que ver con la estructura de los servicios, las políticas sociales y la seguridad.

5. Áreas metropolitanas, son las localidades de más de 250.000 habitantes. Si bien tienen más recursos, más sociedad civil y mayor Estado local, la complejidad del sistema aumenta. En muchas de ellas hay cruces de jurisdicciones, es decir, personas que trabajan allí pero viven en otro lado o atención hospitalaria ampliada lo que muchas veces genera confusión respecto de quien debe ser el contribuyente local, quien puede ser el usuario de ciertos servicios, quien el ciudadano del lugar.

En Argentina, el 85% de los municipios son de menos de 10.000 habitantes, mientras que el 75% de la gente vive en ciudades de más de 100.000 habitantes.

Auditorías Ciudadanas en los Municipios

La idea de auditar la calidad de la democracia tiene antecedentes importantes en la Universidad de Essex y el Centro de Derechos Humanos en Gran Bretaña que sugirieron la importancia de que la evaluación democrática fuese guiada por una estrategia de consulta y participación ciudadana. Pero sin dudas, la mayor experiencia de auditoría de la democracia se desarrolló en Costa Rica entre 1998 y 2002, en el marco del Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, con el respaldo financiero del PNUD y la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) entre 1998 y 2001.

En la Argentina, hacia fines de 2003, desde la Subsecretaría de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, iniciamos el **Programa Auditoría Ciudadana -Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios**, poniendo énfasis en los municipios de la tercera y cuarta categoría, es decir, municipios grandes y ciudades intermedias. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) auspicia el Programa desde sus inicios y, durante la segunda etapa financió gran parte de su implementación a través de un fondo no reembolsable.

La Auditoría Ciudadana es una herramienta innovadora que articula la investigación participativa con la acción cívica. Los destinatarios del proyecto son la ciudadanía y los gobiernos locales, quienes, a partir de un mapa de fortalezas y debilidades elaborado sobre la base de las deliberaciones y opiniones de la propia comunidad, tienen la posibilidad de desarrollar capacidades que les permiten identificar acciones tendientes a mejorar ciertas prácticas que hacen a la calidad de la democracia.

En una primera etapa, el Programa se implementó en dos municipios que se seleccionaron sobre la base de criterios predefinidos: a) que su población no superara los 100 mil habitantes; b) que las necesidades básicas insatisfechas no abarcaran a más del 15% de la población; c) que la sociedad civil tuviera cierto nivel de organización y de articulación con el Estado local; d) que el municipio contara con una mínima sistematización de la información administrativa y gubernamental.

En la segunda etapa 2004/2005, en proceso de finalización al momento de redactar esta ponencia, se replicó la experiencia en diez municipios, proponiéndose el Programa en cuatro años de gestión auditar más de cien municipios cubriendo una población total de más de 10 millones de ciudadanos argentinos, es decir, alrededor del 30% de la población.

Las variables consideradas para la selección de los municipios de la primera etapa fueron importantes para poder probar sin sobresaltos la metodología y adquirir la experiencia necesaria para trabajar en municipios con variables de mayor complejidad como los que fueron agregándose a partir de la segunda etapa.

Para el desarrollo de la totalidad del Programa se seleccionaron cuatro prácticas democráticas para ser medidas: **cultura cívica democrática, participación ciudadana, trato al ciudadano y rendición de cuentas**, entendiendo por práctica democrática el modo en que se organizan las instituciones del Estado y sus relaciones con la sociedad en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

La **cultura cívica democrática**, como 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 ciudadano o institución del estado esté por encima de la ley

La **participación ciudadana**, tiene que ver, por un lado, con el grado en que las normas y programas de la administración pública crean oportunidades para la intervención de los ciudadanos en la gestión pública y, por el otro, con 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.

El **trato al ciudadano**, como la interacción que 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

La **rendición de cuentas** también tiene dos dimensiones. La primera comprende las acciones que realiza el gobierno y la administración municipal 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 estas explicaciones.

Por definición, una auditoría debe contrastar la realidad con ciertos parámetros a fin de examinar su grado de cumplimiento, estos parámetros son llamados estándares. En la Auditoría Ciudadana, los estándares de evaluación fueron denominados aspiraciones democráticas. Las aspiraciones señalan situaciones ideales en cada una de las prácticas democráticas, situaciones que son, a su vez, medidas por varios indicadores a través de un trabajo de campo que comprende encuestas, grupos focales, estudios de documentación y entrevistas a referentes locales.

¿Cómo es la hoja de ruta de una Auditoría Ciudadana?

1. El gobierno local adhiere al Programa de Auditoría Ciudadana de la Calidad de las Prácticas Democráticas en los Municipios.
2. Acto de lanzamiento del Programa y constitución del Foro Cívico en el Municipio.
3. El Foro Cívico acuerda sobre las aspiraciones democráticas y valida los indicadores para medir las prácticas.
4. Un equipo técnico realiza el trabajo de campo.
5. La Unidad Ejecutora elabora y envía al Foro Cívico un informe preliminar sobre los resultados de la Auditoría.
6. El informe sobre la Auditoría se presenta y difunde a través de una Audiencia Pública en la que Gobierno y Comunidad formulan propuestas a partir de los resultados de la Auditoría.
7. La Unidad Ejecutora elabora el informe final sobre la calidad de las prácticas democráticas del Municipio.
8. Se inicia el proceso de seguimiento, cooperación y articulación de proyectos que abordan los desafíos resultantes de la Auditoría.

Los protagonistas clave de la Auditoría Ciudadana son los ciudadanos de la comunidad y su gobierno, integrados en un Foro Cívico que se constituye en cada municipio y es el componente esencial de la auditoría. Su función es la de completar y validar los estándares e indicadores propuestos y, en lo posible, ser parte del proceso de implementación de las propuestas surgidas de la auditoría ciudadana.

La Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia es la Unidad Ejecutora del Programa y se ha conformado un Consejo Asesor de reconocidas figuras del mundo académico -de universidades públicas y privadas de Argentina y del ámbito internacional- y integrantes de organizaciones no gubernamentales comprometidas en la labor de construcción de ciudadanía. Este Consejo tiene como funciones colaborar en el desarrollo del proyecto, formular sugerencias y expedirse sobre los resultados de la investigación.

Uno de los integrantes del Consejo Asesor es Guillermo O'Donnell, quien también tuvo una activa colaboración en la Auditoría Ciudadana que se llevó a cabo en Costa Rica. O'Donnell nos expresó su opinión en los albores del proyecto a través de una nota de fecha 29 de agosto de 2003:

...

“En cuanto al proyecto en sí mismo, comparto la idea de comenzar por un estudio piloto enfocado en un par de municipios. Esto dará una valiosa experiencia que permitirá en el futuro ejecuciones más amplias. Asimismo, opino que las variables, estándares, métodos y combinación de aportes disciplinarios están muy bien pensados y son adecuados para los fines perseguidos. Finalmente, me ha alegrado detectar la importancia que se le asigna a la etapa de difusión—incluyendo la devolución a la ciudadanía—de los resultados del futuro trabajo.”

...

“Quiero agregar, asimismo, mi alegría como ciudadano por el hecho que una repartición del Estado argentino asuma como importante responsabilidad ayudar a todos, gobernantes y gobernados, a detectar, sistemáticamente y mediante un trabajo serio y metodológicamente bien fundado, los logros, fallas y caminos de perfeccionamiento de nuestra democracia.”

Para comprender la relevancia del funcionamiento de una Auditoría, nada mejor que transcribir opiniones que relatan aspectos esenciales del proceso:

Uno de los integrantes del Consejo Asesor, Tomás Várnagy, Director de la Carrera de Ciencias Políticas de la Universidad de Buenos Aires estuvo presente en el acto del lanzamiento del Programa Auditoría Ciudadana de la Calidad de las Prácticas Democráticas en el Municipio de Pergamino, Provincia de Buenos Aires, realizado el 15 de diciembre de 2003. De sus comentarios extractamos los siguientes párrafos:

“El lunes 17 de noviembre de 2003 fue el día elegido para viajar y presentar el Proyecto: un día que resultó ser agotador, extraordinario e inolvidable. Salimos a las 06:30 de la mañana desde el centro y regresamos la madrugada del día siguiente. No hubo tiempo para un descanso previsto por el abultado, pero entretenido, cronograma desarrollado durante toda la jornada”.

...

“Finalmente, a las 19:00 horas, se realizó la tarea principal a la cual fuimos convocados: una reunión de trabajo con dirigentes e instituciones de la sociedad civil local para la constitución del Foro Cívico y el debate acerca de los indicadores. Estaban presentes más de cien personas que representaban casi la totalidad de las fuerzas vivas de la comunidad.”

...

“Fue –en lo personal- realmente conmovedor ver el interés despertado por el Proyecto y encontrar representantes de asociaciones de inmigrantes, Casa de la Cultura, Concejales, gerentes de comercio e industria, cooperadoras, bomberos voluntarios, clubes deportivos, párrocos, pastores protestantes, Ejército de Salvación (j), centros de estudiantes secundarios..., en otras palabras: la comunidad de Pergamino en pleno. Mi capacidad de asombro iba en aumento, no sólo por quiénes estaban presentes, sino –además- por la energía y la vitalidad que desplegaron.”

...

“Me encantó ver a la gente participando, deliberando y discutiendo “política” en el sentido aristotélico del término. Se debatía sobre el fortalecimiento de la democracia, la participación en la toma de decisiones, las diferentes experiencias que permitan cambiar la cultura cívica, la necesidad de mayor educación y difusión. Fue fascinante ver la participación activa de todos los presentes, de los cuales surgieron ideas y propuestas innovadoras.”

...

“No se trata de algo idílico, utópico o revolucionario: es una idea simple y sencilla, y como tal es algo realmente posible. Es un disparador de muchos temas que dependerán de la intuición, el sentido común y la creatividad de la sociedad civil. En la mayoría de los casos se trata de gente sin experiencia política, pero el Proyecto –indudablemente- generará una masa crítica, “politizada”, que generará cambios y controlará los actos de gobierno.”

Osvaldo Iazzetta, profesor en la Carrera de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario, también integrante del Consejo Asesor, estuvo presente en la Audiencia Pública de presentación del informe en la Municipalidad de Pergamino, Provincia de Buenos Aires, el 17 de junio de 2004. Posteriormente escribió sus impresiones. Lo que sigue son algunos de sus párrafos:

...

“La Audiencia Pública se desarrolló en un pequeño anfiteatro de un banco cooperativo en el que estaban reunidos ciudadanos deseosos de deliberar sobre cuestiones comunes. La imagen de un ágora invocada por Marta Oyhanarte en la apertura de la Audiencia –retomada

luego por otros expositores- era apropiada no sólo atendiendo a la estética del lugar escogido, sino también a la actitud de los ciudadanos congregados.”

...

“Lo mágico de esta experiencia reside en que promueve una horizontalidad inusual en la que las posiciones de autoridad no aseguran ninguna ventaja de antemano. Esto explica la inquietud y temores –por otra parte razonables- de los Intendentes, pues en rigor, renuncian voluntariamente al “abrigo” que les asegura la democracia representativa, sometándose a la evaluación de sus conciudadanos y a las “incómodas” preguntas que éstos suelen formular cuando desaparece el “filtro” de las mediaciones. Aunque por definición todo representante debe rendir cuenta de sus actos, esta evaluación no es demandada por el orden normativo vigente ni forma parte de las obligaciones impuestas por el contrato electoral que los ungió intendentes.”

...

“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. Quienes se someten a estas prácticas no sólo deben ser valorados por su disposición a pasar ese “mal momento” -que podrían eludir cómodamente sin que nadie se los demandase-, sino especialmente, por la calidad del liderazgo democrático que ellos encarnan incorporando prácticas innovadoras que expanden la frontera de lo que puede ser exigido a nuestros representantes en democracia. Es un ponderable y pedagógico gesto de auto-atamamiento en el que los controles que expresan cierta “institucionalización de la desconfianza” –para retomar una expresión habitualmente usada por Guillermo O’Donnell- no son impulsados desde la sociedad sino auto-impuestos por el propio gobierno municipal.”

...

“En la Audiencia Pública de Pergamino, la ciudadanía ha sabido capitalizar la información reunida con un claro sentido constructivo, acompañando a sus críticas con propuestas de acción en áreas deficitarias del gobierno municipal.”

...

“A nadie escapa que estos espacios ofrecen una ocasión inmejorable para que ciertos sectores de la sociedad amplifiquen sus reclamos particulares o bien para que ciertos grupos enfrentados al gobierno municipal hagan públicas sus “históricas” diferencias. Sin embargo, primó la madurez y el interés general antes que el impulso a “ajustar cuentas” y “pasar viejas facturas”. Aunque es común invocar las ventajas que ofrece todo municipio para practicar una “democracia de proximidad”, también es cierto que esta proximidad impone mayores y más severas exigencias sobre la vida privada de los gobernantes, una tentación que, en caso de prevalecer, entorpecería una evaluación objetiva de su desempeño institucional.”

...

“Aquí también primó la madurez, no sólo porque los ciudadanos privilegiaron la evaluación de sus instituciones –antes que los rasgos personales de sus circunstanciales gobernantes- sino también, porque el mismo Intendente en ningún momento consideró las observaciones y críticas de sus conciudadanos como ataques hacia su persona.”

“Salvo muy contadas excepciones, la mayoría de los ciudadanos que expusieron se concentraron en el Informe ya sea resaltando datos inquietantes, sugiriendo otros modos de medición de la gestión y fundamentando propuestas de acción. Eso supone un trabajo previo muy serio y meditado que nos da una medida de lo que es capaz de hacer la ciudadanía cuando ejerce un control -bien informado- sobre la cosa pública.”

...

“En suma, una cosa es leer el informe y otra muy distinta es la vivencia que se adquiere al

observar este ámbito ciudadano en acción.”

Párrafos de la participación del Intendente de Junín, Provincia de Buenos Aires, en la Audiencia Pública del 12 de abril de 2005:

“Como Intendente tuve la fortuna, a los pocos días de ser electo, de ser invitado a participar de una Audiencia pública en la Ciudad de Pergamino. Al ver cómo funcionaba este programa en ese Municipio, sentí que era imprescindible que en Junín tuviéramos una evaluación de nuestra calidad democrática.”

...

“Esto es importante, porque en la vorágine diaria no se alcanza a poner luz respecto de cómo actuamos quienes tenemos la responsabilidad sobre el funcionamiento de las instituciones. Este informe, muy crítico en muchos aspectos, nos hace plantear la posibilidad de pensar en mejoras y en cómo canalizar las demandas que se reflejan en el informe.”

...

“Vamos a asumir el compromiso de llevar adelante las propuestas. El Foro Cívico debe ser el primero de los ejemplos que debemos llevar a cabo con continuidad, pero no solamente a través de una participación esporádica, sino de manera permanente.”

...

“Con respecto a las cuestiones que también queremos incorporar, está la necesidad de que en las escuelas se promuevan las prácticas democráticas. Desde el Municipio debemos tener un rol activo.”

...

“Lo importante es empezar a construir, a buscar soluciones. Empecemos, entonces por los cimientos.”

Párrafos de la participación del Intendente de Gualaguaychú, Provincia de Entre Ríos, en la Audiencia Pública del 3 de mayo de 2005:

*“Considero que debemos darnos el trabajo de leer y reflexionar sobre el Informe...”
“...podemos tomar sus resultados como primeras conclusiones, ya que a medida que vayamos reflexionando vamos a ir teniendo una mejor radiografía de nosotros mismos a través de nuestros propios aportes.”*

...

“Nosotros siempre nos criticamos y nos critican diciendo que no instrumentamos adecuadamente la participación ciudadana. Debe ser un tema de todos, pero quienes estamos a la cabeza, circunstancialmente, de la comunidad, debemos propiciar la posibilidad del debate comunitario y de la participación.”

...

“Sería bueno que un plan de desarrollo de la Ciudad fuera asumido por todos. Me da la sensación de que tal vez muchas entidades intermedias se unirían. Si todos compartimos un mismo programa, un mismo plan, cada uno encuentra su rol dentro de la comunidad y no superponemos esfuerzos. Para esto sería bueno que descubramos entre todos qué rol puede cumplir cada persona o cada grupo en las metas que tenemos en común, más allá de las banderías políticas. Yo les propongo ponernos en un estado de asamblea y debate sobre estos temas de nosotros mismos y elaborar estrategias para seguir adelante.”

Párrafos de la participación de Esteban León, representante del Centro Vecinal Barrio Alto, en la Audiencia Pública de presentación del informe en Palpalá, Provincia de Jujuy, el 5 de

abril de 2005:

“Yo siempre he considerado, y creo que todos hemos considerado, que la democracia, con sus virtudes y sus defectos es la mejor forma de llegar a una solución, no así los gobiernos autoritarios que tanto mal nos hicieron. Lo que desgraciadamente falta es alimentar esta democracia. Es lo que necesitamos aquí, en Palpalá, y por ende en la Provincia de Jujuy. Democracia proviene del griego, gobierno del pueblo. Pero, aún después de la sangrienta dictadura militar, no hemos comprendido lo que es la democracia. En Palpalá nos está azotando miserablemente la delincuencia, la desocupación y todo lo que nos impide crecer, a pesar de que tenemos estructuras para crecer; tenemos gas, tenemos agua, tenemos electricidad, tenemos caminos, estamos cerca del Pacífico.”

...

“Hay jóvenes, chicos, que no toman leche, que no comen carne ni fruta; el coeficiente intelectual no les va a dar para poder estudiar o para poder ser el hombre del futuro. Los grandes países que se comprometen con la tecnología, necesitan de hombres sabios y aquí tenemos escuelas técnicas que han quedado abandonadas.”

...

“Entonces, para terminar, pido que practiquemos en serio y con mayúscula, la Democracia.”

Párrafos de la participación de Mirta Moskoff, integrante de la Fundación El Puente, en la Audiencia Pública de presentación del informe en General Pico, Provincia de La Pampa, el 15 de junio de 2005:

“Teniendo en cuenta estas implicaciones del término democracia es que, después de una lectura atenta de los resultados de la Auditoría Ciudadana en nuestra ciudad, creemos necesario reflexionar sobre dos puntos: el concepto de democracia como valor en sí mismo y la participación ciudadana.”

...

“Respecto al primer punto, que sólo un 50% de los encuestados afirmen que la democracia es preferible a cualquier forma de gobierno, y que al mismo tiempo más de la mitad acuerde en apoyar un gobierno autoritario siempre que resuelva los problemas de inseguridad y economía, son datos que en un principio nos resultó alarmante y luego nos llevó a la reflexión.”

...

“Esta postura no pareciera reflejar un aprendizaje social respecto a la triste historia que los gobiernos autoritarios escribieron en nuestro país. Pero al mismo tiempo, otra lectura posible de esta respuesta es que existe una creencia en que tampoco las instituciones democráticas y la clase política, tal como hoy se presentan, son capaces de dar respuestas a las necesidades de la gente.”

...

“Cuando estas necesidades no son satisfechas, pareciera que no existen demasiados reparos en apoyar gobiernos autoritarios. Desde esta mirada, creemos que distamos mucho aún del ejercicio de una democracia madura. Nos acercamos bastante a ser “consumidores del mejor postor” más que ciudadanos responsables que ejerciten su ciudadanía con reglas de juego claras.”

...

“Por otra parte, el 80% de los encuestados dice no pertenecer a ninguna ONG y el 66% no está interesado en reunirse para buscar soluciones a los problemas que se plantean. Surge de aquí nuestra segunda reflexión en relación a la participación ciudadana. Pareciera que se

revela en este dato la profunda escisión, cuando no contradicción, que existe entre nuestras intenciones y nuestras prácticas, entre nuestro decir y nuestro hacer. Expresamos nuestros deseos de acceder a una mejor calidad de vida pero no estamos dispuestos a comprometernos seriamente en su concreción. Nuestra lectura es que las contradicciones que achacamos a la dirigencia política son las mismas que nosotros, desde nuestro rol ciudadano, asumimos a diario.”

...

“Socialmente se ha instalado una percepción muy ligada a la crítica más que a la autocrítica, y eso sucede tanto a los que tienen la responsabilidad de conducir como los que deben ejercer responsablemente también su rol de “conducidos”. Es relativamente sencillo encontrar culpables; es mucho más difícil determinar responsabilidades, teniendo en cuenta la complejidad de todo fenómeno social.”

“Por ello, es necesario que tanto el gobierno Municipal como la ciudadanía puedan tomar en serio la demanda de fondo que subyace en los resultados de la Auditoría. Las soluciones para dirimir nuestros problemas surgirán en la medida en que se abran espacios de participación reales – no ficticios – que promuevan el análisis, el pensamiento crítico y la búsqueda de respuestas originales”.

Relación entre calidad de la democracia y desarrollo local

Para abordar el desafío de ser comunidad integrada al mundo global y lograr una efectiva cooperación intersectorial, esa comunidad debe, en primer lugar, mirarse a sí misma. A partir de allí, serán más fáciles las asociaciones de municipios y la creación, a través de ellas, de regiones económicamente activas.

Los municipios son el basamento para construir espacios económicos y políticos originales. El signo de esta época es la asociación y la apertura con integración de conglomerados activos formados por unidades simples.

La integración regional puede, si se realiza con una dirección estratégica y de manera gradual, participativa y profunda, contrarrestar los efectos negativos de la globalización y promover el desarrollo humano para que la gente disfrute de una vida larga, saludable y digna. El proceso requiere valores y compromisos compartidos por todos los actores sociales. La convergencia de valores es una obra abierta que necesita de un permanente esfuerzo de movilización y de creación.

Argentina y otros muchos países latinoamericanos tienen un gran número de potencialidades para favorecer los procesos de integración. Más allá de las casi formales cuestiones comerciales, tributarias, y aduaneras podemos sumar elementos para enriquecer la agenda pública con capítulos políticos, sociales, educacionales y culturales, porque sin estos no habrá una verdadera integración, simplemente habrá acuerdos, tratados y convenios. Pero, previamente, la comunidad debe conocerse a sí misma, saber hacia dónde va y qué instituciones necesita para crecer.

Los mil rostros de nuestro atraso latinoamericano deben ser combatidos con mejoras a la calidad de la democracia y las Auditorías Ciudadanas brindan una herramienta inmejorable para recorrer ese camino.

BIBLIOGRAFIA

- Arroyo, Daniel. "Los Ejes Centrales del Desarrollo Local en Argentina". En http://www.cenoc.gov.ar/centro_documentos.asp
- Esquivel, Max y Guzmán, Juany, (1999), "*El Trato Ciudadano en Costa Rica. Apuntes sobre la convivencia cotidiana de la democracia*". www.estadonacion.or.cr
- O'Donnell, Guillermo, Iazzetta Osvaldo y Vargas Cullell, Jorge (comps.), (2003), "*Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía*", Homo Sapiens (ed.).
- PNUD (2004), "*La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Ideas y Aportes*".

RESEÑA BIOGRAFICA

Marta Oyhanarte es abogada y mediadora, egresada de la Universidad de Buenos Aires. Fue cofundadora y Presidenta de la Fundación Poder Ciudadano (1989-1995), Directora del Centro para la Participación y el Control Ciudadano del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires. (1996-1997), Legisladora de la Ciudad de Buenos Aires durante dos períodos (1997-2000 y 2000-2003), Presidenta de la Comisión de Justicia de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (2000-2003) y actualmente, es Subsecretaria para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina (2003-actual)

Asimismo, es integrante del Comité Organizador de Liderazgo Femenino para el Hemisferio (Auspiciado por Diálogo Interamericano y el Centro Internacional de Estudios sobre la Mujer). Sede en Washington (desde 1994), es autora de los siguientes libros: "Tu ausencia, Tu Presencia", "Cómo ejercer su poder ciudadano". "Mediación: una transformación en la cultura". (Coautora), ha escrito numerosos artículos y columnas de opinión para diarios y revistas y ha participado como panelista en numerosos seminarios, mesas redondas y congresos nacionales e internacionales sobre temas de interés cívico, actualidad política o cuestiones de género.