

Auditorías ciudadanas, más allá del municipalismo

Marta Oyhanarte

Subsecretaria para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia¹
Directora Nacional del Programa Auditoría Ciudadana

I. Un poco de historia

En nuestra ponencia para el Congreso del CLAD del año 2005 celebrado en Santiago de Chile escribimos: “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.”

Ya nadie pone en duda que la calidad de la democracia es una condición indispensable para el desarrollo equitativo y sustentable de nuestras comunidades. Calidad de la democracia es calidad de sus instituciones, es decir, la forma como una comunidad organiza su vida pública. Aprender a 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.

El interrogante acerca de si el municipio puede incidir en el desarrollo a partir de diseños de políticas que aumenten la productividad y competitividad local y regional ya encuentra respuesta en la vigencia de procesos de crecimiento impulsados en gran medida desde los escenarios locales. Los municipios han comenzado a tener una relevancia inédita en el mundo global y en ese espacio, donde la cercanía hace más accesible los cambios, se encuentra un buen punto de partida para la reingeniería institucional. Desde la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia pusimos en marcha en 2003 el programa Auditoría de la Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios (PAC) y hoy, a cuatro años de su inicio, podemos decir que representa una innovación institucional que permite evaluar el desempeño de nuestra democracia a escala local al tiempo que ofrece a la ciudadanía una herramienta de deliberación, participación y control que contribuye a su perfeccionamiento.

Son cinco los factores que han contribuido a su éxito:

- 1.- Una buena idea
- 2.- Actores y aliados adecuados
- 3.- Implementación rigurosa
- 4.- Evaluación y sistematización
- 5.- Articulación proyectiva

¹ La Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia es un organismo del Estado nacional argentino dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

II. Auditoria Ciudadana: Un Espejo para la Democracia

II. 1. Una buena idea

En Argentina, la protección de los derechos civiles y los mecanismos de *accountability horizontal* (O'Donnell, 1998), 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. 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 reciente reveló que el 69% de los argentinos acepta que la principal asignatura pendiente 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 que obligó a la renuncia al Presidente de la República y a todo su gabinete, expuso con crudeza la debilidad de las instituciones argentinas y reveló básicamente dos cosas: por un lado, que la ciudadanía valoraba positivamente a la democracia como régimen político pero desacreditaba el funcionamiento de sus principales instituciones; por el otro, que aún no tenía herramientas para canalizar ese reclamo de manera que se tradujera en la mejora de esas instituciones.

No prospera una sociedad vaciada de política con una política vaciada de sociedad. Y a eso se había llegado aquel fin de año, como lo puso en evidencia la ciudadanía batiendo sus cacerolas y gritando ¡Que se vayan todos!

Para revertir esa situación, la **buena idea** consistió en recomponer la confianza entre gobernantes y gobernados desde lo local, poniendo en marcha una herramienta participativa en los municipios a fin de que la comunidad toda pudiera mejorar la calidad de sus prácticas democráticas. Este ejercicio permitiría crear las condiciones de un entorno innovador que se fortalecería y legitimaría a través de la participación ciudadana. Se mejoraría la calidad de la gestión, la capacidad para el diseño y ejecución de políticas de desarrollo y la utilización de instrumentos para desplegar las potencialidades endógenas de cada región.

“El Desarrollo local debe ser enfocado, entonces como un aspecto central de un proceso de modernización integral. El desarrollo local es económico, social y laboral. Se plasma diseñando acciones de gestión en base a cinco parámetros.

Descentralización: distribución de cuotas de poder hacia nuevos actores, ensanchamiento de la base democrática del gobierno y cercanía con los vecinos en el accionar cotidiano.

Participación: creación de condiciones que favorezcan la intervención de los vecinos en la planificación, en la ejecución y en el control de las acciones de gobierno, y posibilidad de priorizar proyectos en conjunto.

Transparencia: Información de las acciones de la gestión, viabilizar el fácil acceso de público a planes y presupuestos.

Eficiencia: hacer cada vez más con lo mismo, presupuestar por programas, premiar resultados, medir y evaluar producciones y interrelacionar la gestión.

Capacitación: desarrollo y perfeccionamiento de agentes y funcionarios municipales para que combinen cada vez mejor la aplicación de los cuatro ejes anteriores”. Julio Godio (1999).

La Auditoría Ciudadana es una herramienta de participación que, a partir de determinados métodos de investigación, permite a una comunidad autoevaluar y mejorar su vida democrática. Los destinatarios del proyecto son la ciudadanía y sus 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 prácticas que hacen a la calidad de la democracia.

II. 2. Actores y aliados adecuados

El mapa de **actores** que plantea el PAC se compone de una Unidad Ejecutora, el PNUD, un Consejo Asesor y Foros Cívicos Locales.

Unidad Ejecutora del PAC: la Subsecretaría ha constituido un equipo técnico, altamente capacitado, compuesto por un director nacional, un coordinador general, un coordinador técnico, un responsable de articulación y cooperación, responsables regionales (norte, centro y sur del país) y un grupo de investigadores, facilitadores y pasantes, que tiene la responsabilidad directa de implementar el PAC en los municipios seleccionados.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: constituye otro actor fundamental que, además de administrar el PAC, lo auspicia y apoya técnica y financieramente desde sus comienzos.

Consejo Asesor: órgano de consulta compuesto por académicos de universidades públicas y privadas especializados en los temas que evalúa el Programa y por organizaciones de la sociedad civil abocadas a la construcción de ciudadanía. Este Consejo tiene como función realizar aportes y sugerencias al PAC, contribuir a su difusión y ejercer control sobre el rigor metodológico del ejercicio. Cubre, también, la intención explícita de acercar la Academia al Estado e involucrarla en una política pública concreta.

Foros Cívicos Locales: con la convicción de que la calidad de la democracia está íntimamente relacionada con el funcionamiento de las instituciones que la sustentan y que éstas se basan en un proceso de construcción colectiva que requiere una ciudadanía exigente y responsable a la vez, la estrategia metodológica que se adopta tiene un alto componente participativo y formativo. Ello implica, la conformación de *foros cívicos* que el PAC define como *espacios abiertos de participación, pluralistas y representativos de sus comunidades; se integran con ciudadanos, ciudadanas y representantes de organizaciones e instituciones públicas y privadas*. Su función inicial es la de completar y validar las aspiraciones propuestas por la Unidad Ejecutora del PAC. Asimismo, los foros cívicos difunden los objetivos del PAC al interior de sus organizaciones para contribuir al fortalecimiento de los valores democráticos que en ellas se ejercitan, promueven la participación plural y abierta de diversas organizaciones y de funcionarios del gobierno y analizan los documentos metodológicos y descriptivos del PAC. Si se prescindiera de los foros, el PAC 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 que son: 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.

Como parte de una estrategia de difusión y propagación de las auditorías ciudadanas y de los procesos que de ellas se deriven, el PAC ha desarrollado una amplia red de aliados internos y externos.

Entre los **aliados internos** 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, el Ministerio de Salud de la Nación, a través de la Red de Municipios y Comunidades Saludables y el Ministerio de Educación de la Nación. Y también se extienden las alianzas con áreas de gobiernos provinciales y/o con otros gobiernos locales.

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 Neozelandesa para el Desarrollo Internacional (NZAID) que – desde mayo 2006- también tomó el rol de actor principal en un nuevo proyecto que tiene como objetivo fortalecer los foros cívicos y convertir en resultados tangibles – a través de financiamiento concreto- los proyectos priorizados por los mismos foros. Otros aliados externos son el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA, por sus siglas en inglés), con sede principal en Suecia, que auspicia y apoya las actividades del PAC desde 2005 y la Fundación Interamericana (IAF, por sus siglas en inglés) para gestionar en conjunto un proyecto referido al fortalecimiento de comunidades locales con especial énfasis en el desarrollo productivo.

II. 3. Implementación rigurosa

Una nueva cultura política puede comenzar desde lo local y hay señales que refuerzan esta percepción: el Informe para el Desarrollo Humano en la Argentina publicado (PNUD, 2005) afirma que el nivel de confianza de los argentinos en las instituciones coloca en el primer lugar a los medios (radio y TV), en segundo lugar a la Iglesia y en tercer lugar, con el 32% de preferencia, a las Intendencias. Muy lejos en la escala se ubican los partidos políticos, el Congreso Nacional y los sindicatos –tradicionalmente instituciones mediadoras entre la sociedad y el Estado-.

Pero los cambios se logran con **implementación rigurosa** de las herramientas que pueden configurarlo. La idea de *auditar la democracia* tiene antecedentes 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 duda, 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 y 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).

La auditoría ciudadana costarricense significó una muy importante guía inspiradora pero, en Argentina, hemos desarrollado características distintivas que han enriquecido la totalidad del proceso.

La experiencia costarricense fue realizada desde la sociedad civil y la Academia. En Argentina, decidimos implementarla como política pública desde el gobierno nacional en los gobiernos locales; mantuvimos la neutralidad al realizarlo en municipios gobernados por distintos signos partidarios y vigorizamos el proceso al utilizar la herramienta del Estado.

Otra diferencia sustancial entre la experiencia costarricense y la argentina es el diseño en etapas incorporando, progresivamente, más municipios. Este diseño permite corregir errores y realizar ajustes en la estrategia de implementación. Así, en una primera etapa, el PAC 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, e) que las intendencias expresaran signos partidarios diferentes. 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 las siguientes. En la segunda etapa -junio 2004, diciembre 2005-, se replicó la experiencia en diez municipios, en la tercera etapa – enero 2005, diciembre 2006- en veinte municipios y en la cuarta, en curso al momento de la redacción de esta ponencia, se han incorporado quince municipios más en forma efectiva y una decena más, adhirieron al PAC y aguardan su implementación. Es decir que en cuatro años de gestión se habrá auditado la calidad de la democracia en cincuenta municipios argentinos que cubren una población total de más de seis millones de habitantes, es decir, casi el 20% de la población del país.

También marca una importante diferencia con la experiencia costarricense el hecho de que decidiéramos incorporar una política, posterior a la auditoría propiamente dicha, -Articulación y Cooperación- que ayuda a potenciar los emergentes de la aplicación de la herramienta y que relatamos en el punto **II. 5** de esta ponencia.

Por otra parte, el PAC cuenta con un sitio de Internet (www.auditoriaciudadana.gov.ar) donde es posible consultar información sobre sus aspectos técnicos, operativos y presupuestarios. Asimismo, se creó un Centro de Documentación e Información que compila toda la

producción generada durante las auditorías ciudadanas, sus resultados e impactos posteriores.

A los efectos de la implementación de las auditorías ciudadanas en Argentina, hemos focalizado la atención en cuatro prácticas que consideramos 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 y la rendición de cuentas*.

La *cultura cívica democrática* es el conjunto de valores y creencias que alimentan las relaciones entre ciudadanos e instituciones en una democracia. En ella se sustenta el régimen legal que establece y respalda los derechos y libertades de las personas y que prohíbe que cualquier ciudadano o institución del Estado esté por encima de la ley (O'Donnell, 2003:72).

La *participación ciudadana en las políticas públicas* describe el grado en que las normas y programas públicos crean oportunidades para la intervención de los ciudadanos en la gestión pública y, además, el uso efectivo que los ciudadanos hacen 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* es el modo que adquiere la interacción entre funcionarios y ciudadanos y refleja la capacitación de los agentes públicos y el respeto a la dignidad de las personas. Este trato, no debería definirse como bueno o malo, sino como trato democrático. Esto significa que esta interacción debe reunir dos condiciones: que esté sujeta a un marco legal y administrativo aprobado mediante normas democráticas y que reconozca y respete la dignidad de las personas (Esquivel y Guzmán, 1999).

La *rendición de cuentas* es dar explicaciones, justificar, someter al escrutinio público y al examen y revisión de la ciudadanía, las decisiones y las actuaciones de los funcionarios. Incluye tanto las acciones que realiza el gobierno para informar a la ciudadanía sobre la marcha y los resultados de su gestión como el grado en que la ciudadanía exige esa información.

Para cada una de estas prácticas se establecen *aspiraciones*, es decir, situaciones ideales que los ciudadanos desearían construir colectivamente. Cada aspiración, para ser considerada un parámetro, debe implicar un acuerdo que:

- a) se elabore entre varias personas mediante un proceso que comprenda actividades documentadas y abiertas al escrutinio público,
- b) contenga especificaciones o criterios que permitan utilizarlo en un ejercicio de evaluación,
- c) implique un diseño metodológico para recopilar la información pertinente y verificar su cumplimiento.

La unidad ejecutora del PAC propone -en el marco de los ejes temáticos seleccionados- un esquema de *aspiraciones, indicadores y técnicas de recolección de datos* (Ver en el Anexo: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.

Los indicadores que surgen de las aspiraciones son: de percepción -que buscan obtener la opinión de determinados actores sobre una situación específica- y de comprobación - que verifican la existencia o inexistencia de algo o de una situación-.

Los datos correspondientes a estos indicadores se obtienen a partir de los siguientes métodos o técnicas de investigación:

- grupos focales
- encuesta domiciliaria
- entrevistas a referentes locales
- cuestionarios a docentes y alumnos
- revisión y análisis de registros administrativos y documentos públicos.

Los grupos focales y la encuesta domiciliaria están a cargo de uno o varios equipos de investigación seleccionados por licitación pública. Las últimas tres son técnicas que aplica directamente la Unidad Ejecutora.

Las auditorías ciudadanas se llevan a cabo en municipios argentinos a través de actividades, acuerdos y mecanismos institucionales que constituyen eslabones claves en la cadena de implementación del PAC:

a) Selección del municipio

Al inicio, el PAC estableció algunos criterios básicos para seleccionar los municipios y, si bien todos ellos se toman en cuenta, la selección final responde siempre a una decisión que excede a la Unidad Ejecutora y es requisito *sine qua non* para su implementación: que el gobierno local acepte desarrollar la auditoría en el municipio y adhiera a sus objetivos.

¿Qué motivaciones y razones impulsan a un gobierno local a realizar una evaluación de la calidad de la democracia local junto con una comunidad heterogénea en la que coexisten oficialistas, opositores e indiferentes? Si bien, estos procesos a menudo pueden significar una auto limitación a las atribuciones del intendente, podemos decir que crece la evidencia de que estos funcionarios están comprendiendo que la participación como respuesta a la crisis de legitimidad, como estrategia para mejorar el rendimiento de las políticas públicas y como generadora de capital social beneficia al conjunto de los actores de los sistemas políticos democráticos. Por otro lado, la valiosa información que proporciona la investigación y la rigurosidad metodológica en la que se basa, otorgan a los intendentes elementos de peso para la mejora de la gobernabilidad local.

El gobierno, en la figura del Intendente, firma una Carta de Intención mediante la cual el Municipio adhiere al PAC. A partir de allí, se designa un enlace local que será el encargado de interactuar con el responsable regional -su contraparte en la Subsecretaría- en lo referido a todas las cuestiones operativas de la implementación.

b) Sensibilización

Previo al Lanzamiento, la Unidad Ejecutora visita el municipio para profundizar la

comprensión, por parte de los actores locales, de los distintos pasos de la Auditoría Ciudadana. Se realizan encuentros con el equipo de gobierno, legisladores, organizaciones intermedias, cultos religiosos, cámaras empresarias, consejos profesionales y otras instituciones activas en la comunidad. En esta etapa, se realiza una intensa difusión por los medios de comunicación locales para convocar a la población al lanzamiento del PAC.

En paralelo, la Unidad Ejecutora toma contacto con supervisores escolares² y con cada uno de los directivos de escuelas e instituciones terciarias a fin de invitarlos a participar del Lanzamiento y de los Talleres, haciéndoles saber por qué es importante que se sumen al Foro Cívico de su comunidad.

El PAC promueve especialmente la participación de los miembros de la comunidad educativa en los foros cívicos. En este sentido, alumnos, docentes, padres y formadores de valores en general, asumen un papel protagónico en la auditoría ciudadana.

c) Lanzamiento

El lanzamiento del PAC constituye uno de los hitos relevantes de la auditoría. Consiste en un acto público – con cobertura de medios locales y provinciales- en el que se presenta el Programa a la comunidad y en el que se firma el Acuerdo de Adhesión, documento que explicita los compromisos que asumen la Unidad Ejecutora y el Gobierno Local para el efectivo desarrollo del proceso.

d) Constitución del Foro Cívico – Talleres participativos

En las dos jornadas consecutivas al lanzamiento local se realiza un taller en dos episodios para constituir y organizar el Foro Cívico que se integra con la mayor cantidad de actores sociales. Los productos a obtener en este taller son:

- ✓ Reglas para el diálogo (marco regulatorio del diálogo en todas las reuniones futuras, construidas colectivamente por el plenario del Foro)
- ✓ Preocupaciones del Foro en materia de prácticas locales referidas a los cuatro temas que evalúa el PAC.
- ✓ Organización del Foro, a través de la conformación de dos comisiones de trabajo: una integrada por la comunidad educativa (educadores, alumnos, formadores en valores en sentido amplio: líderes deportivos, religiosos, comunicadores sociales) y la otra, integrada por gobierno y sociedad civil (legisladores, funcionarios, ONGs, cámaras empresarias, comerciantes, ciudadanos en general)
- ✓ Coordinadores del Foro, que son electos en cada comisión para constituir la mesa ejecutiva del Foro.
- ✓ Agenda de trabajo en la que los Coordinadores fijan el calendario de reuniones para el temario propuesto por el Programa (análisis metodológico y sugerencias al Programa, formulación de propuestas).
- ✓ Datos de encuestas autoadministradas –proporcionadas por el PAC- sobre el comportamiento cívico habitual de los propios integrantes del Foro.

Con el propósito de que los integrantes del Foro participen de la instancia de Audiencia Pública con opinión informada sobre los resultados de la Auditoría (ver más adelante el punto g), y también con disposición y compromiso efectivo para participar de los cambios que sea necesario desencadenar, el PAC realiza una tarea de asistencia técnica a los Foros Cívicos

² En Argentina, la educación es competencia de cada gobierno provincial, no de los municipios; es por ello que el Programa los contacta directamente.

que incluye actividades como:

- ✓ Sistematización de las preocupaciones iniciales en una matriz que permite registrar y organizar la participación.
- ✓ Identificación de prioridades.
- ✓ Circulación de una guía para la formulación de proyectos que sirva como orientación de los diálogos.
- ✓ Organización de un taller para la formulación de proyectos.

e) Trabajo de Campo

Una vez obtenido el acuerdo sobre el instrumento metodológico, comienza la recolección de los datos a partir de los indicadores revisados y corregidos por el foro cívico. Que el trabajo de campo sea exhaustivo y participativo depende, en gran medida, del nivel de colaboración y compromiso que se establezca entre la Unidad Ejecutora, el Enlace Local y los integrantes del Foro Cívico.

La recopilación y análisis de la normativa local que se relaciona con los temas que evalúa la auditoría ciudadana y la información sobre su efectiva implementación es una tarea que encara por sí la Unidad Ejecutora.

La Unidad Ejecutora también entrevista a referentes indiscutidos, es decir, personas destacadas por su trayectoria en el seno de la comunidad que, con sus opiniones, enriquecen los informes de las auditorías. El PAC utiliza fuentes diversas para identificarlos: opiniones de funcionarios del gobierno, de organizaciones comunitarias, de comunicadores sociales, notas de los medios de prensa, entre otros. Se graba cada entrevista, diseñada con carácter pautado y semi estructurada y sobre la base de su transcripción escrita se seleccionan los párrafos más significativos en términos de identidad, idiosincrasia y pasado histórico comunitario.

Las encuestas y los grupos focales se contratan a un equipo de investigación externo, seleccionado a través de una licitación pública convocada por el PAC. En la primera y en la segunda etapa, estos trabajos fueron realizados por consultoras privadas de opinión. A partir de la tercera y con la firme intención de apostar al papel de las universidades en el marco de una estrategia de desarrollo local y regional y de potenciar y ampliar su capacidad de intervención en la comunidad, el PAC decidió convocar únicamente a instituciones universitarias públicas y privadas del país para la realización de estos estudios.

f) 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 y lo presenta al Foro Cívico. A partir de allí, se difunde 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 de lo que carecen y es preciso generar. 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 participar en una audiencia pública.

g) Audiencia Pública – Informe Final

El segundo hito relevante del proceso es la realización de una Audiencia Pública en la que se pone a consideración de la ciudadanía el Informe Preliminar con el fin de que comunidad y gobierno presenten propuestas de cambio a partir de los resultados obtenidos. Las intervenciones y propuestas presentadas en la Audiencia Pública completan el Informe Final de la Auditoría Ciudadana que publica el PAC y se difunde en el municipio.

II. 4. Evaluación y sistematización

Al tratarse el PAC de un programa complejo por la multiplicidad de actores, actividades, resultados e impactos que de su implementación se derivan, el equipo nacional que lo gestiona decidió realizar **evaluaciones externas periódicas e internas de modo permanente**. Estas instancias permiten identificar lecciones aprendidas y acciones que es preciso encarar a partir de ellas.

Luego de la implementación de la primera etapa -y a mitad de camino de la segunda-, y con el objetivo de detectar brechas entre la lógica, la estrategia, las acciones de implementación y la percepción de los resultados obtenidos hasta ese momento y a fin de revisar los aspectos organizativos, metodológicos, políticos y de contribución al buen gobierno, se decidió realizar una primera 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 y de los mismos integrantes del equipo técnico responsable de la implementación.

El informe de relevamiento de esta primera evaluación señaló que uno de los mayores desafíos que se le presentaban al PAC era 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 al momento era tanto deseado como logrado (Blejmar y Colomar, 2004). Si bien el PAC era percibido por sus beneficiarios como una importante contribución en términos de posibilitar la evaluación de la calidad de las prácticas democráticas de una comunidad, el reto que aparecía con un nivel significativo de recurrencia, era el relacionado con el seguimiento de las acciones que surgían como necesarias o deseables a partir del diagnóstico de la auditoría. Esto era percibido tanto desde la Unidad Ejecutora como desde los actores locales, pudiendo identificarse una diferencia sustantiva entre el aporte en términos de información -puntuado con valores altos- y lo vinculado a las posibilidades de implementación, donde el grado de reconocimiento disminuía notoriamente. El desafío que se planteó en ese momento fue el de definir qué tipo de acciones iba a asumir la Unidad Ejecutora como propias y cuáles consideraba que excedían su capacidad de gestión. Para afrontarlo, decidimos iniciar/ profundizar las redes de aliados intra Estado nacional y externos a fin de llevar a cabo un seguimiento que permitiera la cooperación y articulación necesarias para hacer viables las propuestas surgidas de los municipios auditados.

Por otra parte, durante la primera y segunda etapas de implementación del PAC, los talleres con el Foro Cívico se iniciaban el mismo día del lanzamiento 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. En este caso, la participación de los integrantes del foro cívico durante el proceso decaía notablemente para reanudarse –ya no con el mismo entusiasmo- en la Audiencia Pública. Esta debilidad llevó a modificar – en este momento del proceso- la metodología a fin de que los integrantes de los foros cívicos adquirieran mayores habilidades

para participar informadamente en los asuntos locales. Era preciso ubicarlos en el centro mismo de la escena y procurar que se convirtieran en actores de sus propios proyectos de cambio. De esta manera, a partir de la tercera etapa, se encararon tres tipos de actividades a lo largo del proceso de implementación que ya hemos descrito en la hoja de ruta y que repetimos aquí:

- a. Talleres participativos de reflexión y validación del instrumento metodológico.
- b. Talleres de reflexión y producción con la comunidad docente.
- c. Talleres de capacitación, para empoderar a la comunidad a fin de que desarrolle habilidades y adquiera herramientas para participar e incidir en los asuntos públicos.

El registro de las evaluaciones y modificaciones durante el curso completo de la auditoría es parte de un proceso de **sistematización** que contribuye a la mejora continua de la herramienta.

II. 5. Articulación proyectiva

La Subsecretaría desarrolla acciones de **cooperación** orientadas a brindar herramientas para que Comunidad y Gobierno local puedan llevar a la práctica los proyectos que se proponen encarar a partir de las propuestas que se presenten durante la Audiencia Pública y los que surjan desde los Foros Cívicos, incluso una vez finalizada la implementación. Con el mismo propósito, se asume la estrategia de **articulación** con programas nacionales y provinciales, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, gobiernos extranjeros, sector privado y otros municipios, para fortalecer la viabilidad de los proyectos que se deseen implementar en territorio local.

Las líneas de complementación y alianzas básicas que el PAC concreta pueden sintetizarse como articulaciones entre:

- Municipios, mediante la identificación de proyectos locales que constituyen prácticas aptas para su réplica, con los ajustes que su aplicación requiera en otro contexto.
- Áreas del gobierno nacional y provincial y gobierno municipal, mediante la articulación de organismos nacionales y también provinciales, con programas y proyectos orientados al espacio local, para tornar convergentes y complementarios los respectivos programas, servicios o asistencias técnicas. Ello permite conectar a la comunidad local con el nivel nacional cuando la naturaleza del proyecto encarado lo requiera.
- ONGs y gobiernos locales, para generar alianzas que potencien los impactos de los proyectos.
- Gobiernos extranjeros y organismos de cooperación internacional y los gobiernos locales, para que la gestión del territorio -que centralmente es la que impacta en la calidad de vida de la población y en la calidad de la democracia-, tenga acceso a oportunidades de mayor envergadura para desarrollarse y fortalecerse.
- Sector privado y gobiernos locales, para reunir oportunidades concretas de asistencia técnica y/o financiera con necesidades concretas de las comunidades locales.

La potencialidad que exhibe esta herramienta de participación y la energía social que genera hacen que los resultados e impactos que podamos describir en este documento sean muchos menos de los que en realidad desencadena.

Algunos resultados:

- 52 municipios adheridos al PAC (que representan casi 6 millones de habitantes)

- 37 Foros Cívicos constituidos, capacitados y activos.
- 50 proyectos formulados por Foros Cívicos.
- 32 Audiencias Públicas realizadas.
- 32 Cuadernillos de Síntesis de Resultados publicados y difundidos masivamente en el nivel local.
- 32 Informes de la Calidad de las Prácticas Democráticas Municipales publicados y difundidos en el nivel local y en el nacional.
- Audiovisual *“Auditorías Ciudadanas, un espejo para nuestra democracia”* presentado y difundido en el nivel local y en el nacional.
- Plataforma Virtual de Municipios en etapa de prueba y ajuste.

Algunos impactos:

- Guías de capacitación y formación docente, elaboradas por docentes integrantes del Foro Cívico de Presidencia Roque Sáenz Peña.
- Taller de Análisis de Resultados de la Auditoría Ciudadana en General Pico, organizado por el Foro Cívico local y dirigido a la comunidad educativa.
- Decálogo de Buenas Prácticas para un Municipio Saludable, elaborado por el Foro Cívico de Yerba Buena.
- Programa Presupuesto Participativo en Morón: el gobierno local decidió comenzar con la implementación de esta herramienta a raíz de la Auditoría Ciudadana realizada en el Municipio.
- Audiencia Pública para tratar la venta de tierras municipales, organizada por el Foro Cívico de Diamante.
- Charla debate con los candidatos a Intendente, organizada por el Foro Cívico de Crespo.

Y algunos otros, producto de las acciones de articulación y cooperación abordadas:

- Foros Cívicos de 9 Municipios PAC elaboraron aportes al Debate de la Ley Nacional de Educación que fueron publicados como aportes institucionales en el sitio www.educ.ar.
- Informes Finales de las Auditorías Ciudadanas realizadas incorporados a www.educ.ar como documentos de uso pedagógico.
- Jóvenes de los Foros Cívicos del PAC participaron en el Programa CALIDEM, Capacitación para Líderes Democráticos, organizado por la Fundación Cambio Democrático, el CIPPEC, la Universidad de San Andrés y el Movimiento Red de Acción Política y financiado por la OEA y el BID.
- 68 miembros de Foros Cívicos capacitados en Formulación de Proyectos con Marco Lógico por expertos españoles del CIDEAL, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y como fruto de una cooperación gestionada por el PAC con la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social.
- “108 - Alerta Pergamino”, sistema de seguridad ciudadana instalado por la Empresa VOXIVA, financiado por la misma empresa y por una donación de Microsoft.
- Proyecto Construyendo Puentes, financiado por el Gobierno de Nueva Zelanda que comprende un subsidio para concretar los proyectos surgidos de los Foros Cívicos de cinco municipios y misiones de estudio a ese país.
- Semana de promoción de la Lectura en Diamante, con distribución gratuita de ejemplares de literatura clásica argentina a cargo del Foro Cívico de Diamante.

- Invitación de la Fundación Interamericana a 6 intendentes, 2 funcionarios de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y 1 funcionario del Ministerio de Desarrollo Social a visitar localidades de la costa oeste de Estados Unidos a fin de conocer las experiencias de Zonas de Oportunidad.
- Participación de intendentes en el Encuentro Anual de Alcaldes (Miami 2007) invitados por la Fundación Interamericana para exponer sobre la experiencia de las auditorías ciudadanas en sus municipios .

Asimismo, tenemos conocimiento de, y establecimos lazos de cooperación e intercambio con dos experiencias de réplica de la herramienta:

- Proyecto Auditoría Ciudadana a nivel comunal en Chile, implementado desde la Universidad de Santiago de Chile en dos municipios del país: Paine y Estación Central.
- Proyecto Auditoría Ciudadana en la Legislatura de Mendoza, implementado por el Centro de Investigación e Innovación para la Gobernabilidad Democrática de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.

III. Algunos testimonios

Pero lo que más atesora el PAC son los testimonios de los protagonistas de este cambio y que constituyen el aliento diario para seguir apostando a este proceso lento y sostenido de reinención de la democracia. Va una selección de ellos:

“...a medida que nos fuimos informando y fuimos entendiendo esta herramienta de participación, nos fuimos dando cuenta de que realmente era la oportunidad para poder plasmar en la acción ideas que muchas veces dan vueltas y no llegan a concretarse. Por eso creemos que es un espacio de participación muy significativo, apartidario, pero que tiene que ver con todos los partidos políticos. Yo pregunto: ¿qué partido político no quiere el bien común de su comunidad? Entonces concluyo: al Foro Cívico le interesa el bien común...creo que es un espacio importante y, por ser un Municipio que ha solucionado muchos de los problemas que tienen otros, hoy a nosotros nos corresponde como adultos elevar la mirada, trabajemos mirando con proyección a los 10 o 15 años y, de esa manera, podremos lograr un nivel de vida que cada vez sea mejor para todos que, en definitiva, somos quienes convivimos...” **Juan Jorge Tomasi. Coordinador del Foro Cívico de Crespo, Entre Ríos.**

....Como ciudadana y como miembro de la comunidad educativa, decidí participar en el Foro Cívico de Crespo porque es un espacio diferente al de los partidos políticos y es un espacio desde el que puedo aportar a la comunidad, porque lo considero una herramienta indispensable para el fortalecimiento de la democracia; un medio para canalizar la necesidad de participar como ciudadana y contribuir, de alguna manera, a mejorar la calidad de vida de mi familia y de los habitantes de la ciudad...” **Ana María Colombani, docente. Foro Cívico de Crespo.**

“...Siento que es un deber de cada uno de los ciudadanos poner al servicio de los demás los talentos que Dios nos ha dado, gratuitamente. Con el Programa Auditoría Ciudadana creo que puedo mejorar yo también el trato con los que hoy me representan, sean estos empleados o funcionarios públicos, porque se atrapan más moscas con una gota de miel que con un barril de vinagre... Si las relaciones humanas se mejoran, mejorará también la relación con nuestra sociedad de esta querida comunidad de Crespo...” **Oscar Schell,**

carpintero. Foro Cívico de Crespo.

“...esta propuesta, a mi entender, es una forma de abrir puertas a los ciudadanos y de representar los intereses que en algún momento con su voto me dieron... la Auditoría Ciudadana es una herramienta de participación que está vinculada directamente con las políticas públicas. Y hablar de políticas públicas es hablar de los problemas cotidianos de cada día...Antes, las políticas las definían los dirigentes, los gobernantes de turno, y el resto de la comunidad, por distintas razones, no participaba porque no se le daba la posibilidad de participar o porque no quería participar. Hoy, la sociedad cada vez exige más que las políticas públicas necesariamente tienen que ser participativas. Si no incluimos a quienes están afectados en los problemas, difícilmente podamos dar soluciones efectivas a esos problemas...” **Ariel Kihn, Concejal del Municipio de Crespo y enlace local con el PAC.**

“...La Auditoría es un foro de debate, no es un foro para venir a criticar ni para destruir, sino que para desde el acordar, desde el destacar, desde el detectar y desde el participar debe ser un sumar para construir...” **María Isabel Báez, ciudadana. Foro Cívico de Crespo.**

“...El otro día, con los chicos de la escuela, comentábamos sobre la Auditoría Ciudadana y surgió una pregunta que llamó a la reflexión: “¿por qué? ¿Para qué la Auditoría Ciudadana?”. La contestación inmediata fue: “Para evaluar las prácticas democráticas que tenemos en esta sociedad”, “sí, pero ¿por qué en este momento? ¿esto es nuevo?. Había como una sensación de que era una práctica nueva; esa era la percepción... Rápidamente, los chicos en la escuela fueron comprendiendo un poquito más el por qué de esta herramienta, de lo valioso de esta herramienta que promueve la evolución del proceso social...” **Alejandro Bustos, docente y Secretario General del Municipio de Villa General Belgrano.**

“... quiero decir que me maravilla el espacio del Foro Cívico en el cual se ejerce, de alguna manera, la democracia. Esta es la posibilidad que tenemos todos de dejar de ser factores de opinión -y nada más- y lograr una participación real que nos permita ser potencia dentro de nuestro pueblo, y un poquito más allá...” **Liliana Estrella de Lellis, Comisión de Apoyo al Hogar de Día y Directora del Centro de Mediación de Villa General Belgrano.**

“...-para mí la experiencia de la Auditoría Ciudadana ha sido sumamente enriquecedora... este es el desafío de quienes tenemos el honor de ocupar una banca por elección de quienes se sienten representados por nosotros. La participación no se logra con la simple sanción de una ordenanza.... Creo que la base y el gran desafío que tenemos los concejales hoy por hoy, es hacer docencia en la participación. Ir al barrio a golpear la puerta para decirles a los vecinos: “¿saben ustedes que el Concejo es abierto, que las reuniones son públicas, que sus problemas pueden tener eco y hasta soluciones en nosotros? ¿Que nosotros estamos para servirlos y que cuando usted tiene un problema lo único que tiene que hacer es hacerse presente allí y que nosotros estamos dispuestos a escucharlos?...” **Ana María Díaz, Concejal. Foro Cívico de Concepción del Uruguay.**³

“...Trabajamos activamente en las tareas del Foro Cívico, en el marco de esta Auditoría Ciudadana, en la línea de la Educación Cívica porque creemos que el mejoramiento de la cultura cívica solidaria de nuestra comunidad, se verá reflejada a través de un trabajo serio y participativo de todos aquellos que luchamos por una sociedad más justa y con las

³ Concepción del Uruguay, provincia de Entre Ríos.

mismas posibilidades para todos. Cada uno, desde su lugar, comerciantes, empresarios, amas de casa, docentes, empleados, funcionarios, etc. debemos luchar por el crecimiento de esta participación...” **María Anadón de Marcó, abogada del Centro de Mediación Comunitaria. Foro Cívico de Concepción del Uruguay.**

“...a través del Foro Cívico podemos contribuir al fortalecimiento de la democracia participando de un diálogo honesto sincero y respetuoso que permite reestablecer las relaciones entre las organizaciones políticas y la sociedad civil. El Foro Cívico es un espacio de participación ciudadana no partidario donde, en un clima de respeto mutuo, se facilita el debate de aquellos temas de interés general y se encuentran los puntos de acuerdo para que se instalen políticas de estado, con la fuerza del sentido común y el apoyo ciudadano...” **Carlos Iñurrategui. Coordinador del Foro Cívico de Yerba Buena.**

“...debo decir que el Foro para mí es muy importante, me ha servido para perfeccionarme sobre todo en el área de proyectos, sobre cómo uno tiene que aprender a realizar proyectos, y esto es muy importante, creo que todos tenemos que saber confeccionar proyectos. Solo así las instituciones, el ciudadano, la Municipalidad de San Luis, podremos trabajar en conjunto para satisfacer nuestras necesidades, para poder solucionar los problemas que aquejan a la ciudadanía y fortalecer de esa manera la democracia y la participación real entre todos los actores sociales que conforman la sociedad...” **José Leonardo Cabañez. Foro Cívico de San Luis.**

“...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...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 deben ser valorados por la calidad del liderazgo democrático que encarnan incorporando prácticas innovadoras que expanden la frontera de lo que puede ser exigido a nuestros representantes en democracia” “...también prima la madurez, porque los ciudadanos privilegian la evaluación de sus instituciones antes que los rasgos personales de sus circunstancias gobernantes” **Oswaldo Iazzetta, Universidad Nacional de Rosario, miembro del Consejo Asesor del PAC.**

IV. Más allá del Municipalismo

Los municipios son actores esenciales para un proyecto estratégico regional. No existe un nivel de gobierno más identificado con las personas que el gobierno local, cuestión que cobra mayor relevancia si se piensa en los desafíos de los próximos años: el combate a la pobreza y a la inequidad, la generación de trabajo y la sustentabilidad ambiental.

Las Auditorías Ciudadanas en municipios están ayudando a crear las condiciones para el despliegue de políticas concertadas de desarrollo local. Una articulación novedosa entre lo público y lo privado, una mejor ingeniería de gestión, una mayor asociatividad horizontal - nacional e internacional- entre municipios, la incorporación de nuevos roles económicos y sociales. Estamos frente a un proceso de construcción institucional de carácter sistémico porque:

El PAC 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.

El PAC constituye un auspicioso aporte a la gobernabilidad democrática, ya que desata círculos virtuosos que se multiplican a medida que se avanza exitosamente en el territorio.

El PAC presenta un carácter educativo y formativo para ciudadanos y gobernantes porque promueve una deliberación pública acerca de la calidad de la democracia, los valores que encarna y los desafíos pendientes,

El PAC corre al Estado local de una posición monopolizadora de la acción pública y contribuye a visualizar a las organizaciones sociales y al sector privado como actores a ser asociados en la implementación de políticas públicas.

Es por ello que nos hemos propuesto fomentar el uso de esta herramienta, difundirla y replicarla, cada vez a mayor escala. Para ello, una nueva estrategia de implementación basada en nodos regionales o micro regionales multiactores está en desarrollo. Se trata de promover la formación de unidades ejecutoras regionales o locales, externas al PAC, en las que confluyan la Universidad local o regional que corresponda y aliados estratégicos: organizaciones de la sociedad civil, fundaciones, empresas, instituciones educativas, entre otras. En este marco, la Subsecretaría continuaría realizando auditorías ciudadanas en municipios, pero también actuaría como agencia de asistencia técnica para estas nuevas unidades ejecutoras.

Es verdad que para los nuevos desafíos los gobiernos locales deben tener mayor autonomía, es decir un marco legal más favorable, mayores competencias, más recursos. Todo ello será más fácil de lograr si logran sumar tras de sí a una ciudadanía comprometida con el futuro de su comunidad. Crece una nueva visibilidad de lo local, un universo plural compuesto de municipios, regiones o comunas que, a medida que van ocupando un lugar estratégico en la agenda internacional, perfilan un nuevo paradigma para el desarrollo humano.

BIBLIOGRAFÍA

Arroyo, D. *Los Ejes Centrales del Desarrollo Local en Argentina.* En http://www.cenoc.gov.ar/centro_documentos.asp

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

Julio Godio. (1999) *Economías de renta o economías productivas: el rol del municipio en esta opción mundial.* Segundo Congreso Anual de Municipios. Fundación de Estudios Municipales y Sociales. Ediciones Corregidor.

Iazzetta, O. (2005) *Reflexiones sobre la Auditoría Ciudadana como herramienta de control y participación ciudadana.* Ponencia presentada en el X Congreso del CLAD, Santiago de Chile.

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 (2004), *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004) (2), *Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina*, Bogotá, PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005), *Informe de Desarrollo Humano 2005. Argentina después de la Crisis, un tiempo de oportunidades*.

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

Marta Oyhanarte es abogada y mediadora, egresada de la Universidad de Buenos Aires. Fue co-fundadora 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), *Activistas e Intelectuales de Sociedad Civil en la Función Pública en América Latina*. Carlos Basombrío (editor); 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.

TABLA Nº 1
INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN: ASPIRACIONES E INDICADORES.

CULTURA CIVICA DEMOCRATICA	INDICADORES
ASPIRACION Nº 1	1.1 Nivel de apoyo a la democracia por parte de la ciudadanía del municipio.
Que los ciudadanos del Municipio se identifiquen y se comprometan con la	1.2 Percepción ciudadana acerca del conocimiento de los derechos ciudadanos y del ejercicio responsable que se hace de ellos.

democracia como valor en sí mismo.	1.3 Percepción ciudadana acerca del conocimiento de los deberes ciudadanos y de la responsabilidad y el cumplimiento efectivo con que se ejercen.
	1.4 Percepción ciudadana acerca del respeto por las normas y la valoración y cuidado de lo público.
	1.5 Nivel de conocimiento de la ciudadanía acerca de las respectivas responsabilidades y funciones de los gobiernos: local, provincial y nacional.
	1.6 Nivel de participación de la ciudadanía del municipio en las elecciones.
	1.7 Percepción de la ciudadanía acerca del papel que cumplen las instituciones educativas en la formación de ciudadanos democráticos.
ASPIRACION Nº 2 Que los ciudadanos del Municipio tengan la convicción de que la democracia es el sistema más adecuado para mejorar la calidad de vida de la población.	2.1 Nivel de satisfacción de la ciudadanía con el desempeño del estado, en democracia, como proveedor de servicios básicos.
	2.2 Percepción ciudadana acerca de la calidad de la política y de las instituciones.
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, audiencia pública, iniciativa popular, revocatoria de mandatos).
	3.2. Existencia de mecanismos reglamentados y espacios ofrecidos por el gobierno municipal a la ciudadanía para habilitar su participación en los asuntos públicos.
	3.3 Existencia y utilización de mecanismos de participación ciudadana en el diseño, elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto municipal.
	3.4 Existencia de áreas y funcionarios especializados en promover y articular la participación ciudadana en el municipio.
ASPIRACION Nº 4 Que la ciudadanía haga uso efectivo de las oportunidades existentes para expresar opiniones sobre la decisión, diseño, implementación o evaluación de políticas públicas en el Municipio.	4.1 Nivel de conocimiento de la ciudadanía acerca de los espacios y mecanismos de participación existentes en el Municipio.
	4.2 Percepción ciudadana acerca de la utilidad de los espacios y mecanismos de participación existentes en el Municipio.
	4.3 Percepción ciudadana acerca de la incidencia efectiva que tienen, en la gestión de gobierno, las opiniones, sugerencias y proyectos canalizados a través de los espacios y mecanismos de participación vigentes.
	4.4 Nivel de participación ciudadana en organizaciones políticas y sociales.
	4.5 Cantidad y tipo de proyectos presentados por ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en el Concejo Deliberante y en el Departamento Ejecutivo, y resultados de su trámite.
TRATO AL CIUDADANO	INDICADORES
ASPIRACION Nº 5 Que las instituciones públicas	5.1 Percepción ciudadana acerca de la relación de la ciudadanía con instituciones públicas municipales.

<p>municipales proporcionen un trato digno a la ciudadanía.</p>	<p>5.2 Existencia de registros de denuncias por tratos y/o procedimientos inapropiados o irrespetuosos hacia los ciudadanos por parte de los funcionarios y empleados públicos municipales y resultados de las mismas.</p>
	<p>5.3 Existencia de entidades públicas de funcionamiento autónomo, encargadas de procesar reclamos ciudadanos por ineficiencias o irregularidades de las instituciones públicas municipales.</p>
<p>ASPIRACION N° 6 Que el Municipio seleccione a su personal mediante sistemas de concurso público, provea capacitación y realice evaluaciones periódicas de su desempeño.</p>	<p>6.1 Existencia de procedimientos de contratación de empleados públicos basados en reglas técnicas, abiertas al conocimiento público y publicación del trámite y sus resultados.</p>
	<p>6.2 Existencia de programas de capacitación para funcionarios y empleados municipales con difusión de contenidos y destinatarios de los mismos.</p>
	<p>6.3 Existencia de mecanismos específicos de evaluación de desempeño del personal municipal</p>
<p>RENDICION DE CUENTAS</p>	<p>INDICADORES</p>
<p>ASPIRACION N° 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>	<p>7.1 Existencia de legislación o regulaciones específicas que habiliten la disponibilidad y el acceso de la ciudadanía a la información pública de las instituciones públicas municipales y acciones desarrolladas para su efectivo cumplimiento.</p>
	<p>7.2 Existencia de publicaciones de distribución masiva que compilen y difundan normas de la administración pública municipal (Departamento Ejecutivo y Concejo Deliberante)</p>
	<p>7.3 Percepción ciudadana acerca de la disponibilidad, cantidad, calidad, utilidad y veracidad de la información de las instituciones públicas municipales.</p>
	<p>7.4 Difusión en los distintos medios de comunicación locales de las actividades y de los servicios prestados por las instituciones públicas municipales.</p>
	<p>7.5 Percepción ciudadana acerca de la existencia de prácticas clientelísticas para acceder a los servicios brindados por las instituciones públicas municipales.</p>
<p>ASPIRACION N° 8 Que el gobierno del Municipio ofrezca a la ciudadanía una rendición de cuentas suficientemente detallada y oportuna de su gestión.</p>	<p>8.1 Existencia de normativa que regule el deber de los funcionarios públicos municipales de rendir cuentas de su gestión y el derecho de la población a exigirlos.</p>
	<p>8.2 Identificación de acciones de instituciones y funcionarios municipales orientadas a la difusión general de información relativa al presupuesto municipal, a las compras, contrataciones y licitaciones del municipio, y a los sueldos de los funcionarios y empleados municipales.</p>
	<p>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.</p>
	<p>8.4 Existencia de sistemas de control de la gestión del gobierno municipal.</p>
	<p>8.5 Percepción ciudadana acerca de la existencia de prácticas corruptas en las instituciones públicas municipales.</p>
<p>ASPIRACION N° 9 Que la ciudadanía exija rendición de cuentas al gobierno del Municipio y a sus funcionarios.</p>	<p>9.1 Nivel de conocimiento que posee la ciudadanía acerca de las reglas y procedimientos para exigir rendición de cuentas a sus representantes políticos en el gobierno municipal.</p>

	9.2 Percepción ciudadana sobre la utilidad de la rendición de cuentas.
	9.3 Existencia de iniciativas ciudadanas orientadas a promover la rendición de cuentas de los funcionarios y de las instituciones públicas municipales.
	9.4 Percepción ciudadana sobre el voto como medio eficaz para hacer rendir cuentas a sus representantes políticos.