

## **Tensiones en la implementación y ejecución de políticas participativas en el nivel local: el caso de las auditorías ciudadanas**

**Pamela Niilus**

*“Compromiso es lo que transforma una promesa en realidad.  
Es crear tiempo donde no existe, es el poder de lograr el cambio.  
Es el triunfo diario de la integridad sobre el escepticismo”*  
Jacqueline Butcher

*“Nunca dudes de que un pequeño grupo de personas comprometidas pueden cambiar el mundo. En realidad, son las únicas que lo han logrado”.*  
Margaret Mead<sup>1</sup>

### **Introducción**

Desde la teoría, el ciclo de toda política pública supone recorrer un camino –por cierto no lineal ni cronológico- de diseño, formulación, implementación, ejecución y evaluación. El caso que aquí planteamos, aborda en especial la fase de implementación y ejecución de una política participativa en el nivel local y hace foco en las tensiones que genera, en las preexistentes y en las que obstaculizan su desarrollo, como así también en las que provocan la expansión de la misma.

Para comenzar, es preciso puntualizar desde qué posición teórico-conceptual vamos a analizar el caso, es decir, definir los principales conceptos y las proposiciones que de ellos se derivan y que utilizamos a lo largo de este documento.

### **Compartir el poder**

No es casual que los políticos pongan mayor energía en la cara contenciosa de la política, aquella en la que se disputan el acceso al poder y/o su distribución. Idealmente, las campañas electorales, máxima expresión de esta contienda, son el mecanismo legítimo en los regímenes democráticos por medio del cual los políticos – ciudadanos con vocación por el bien común, capacidad de liderazgo, visión estratégica y probidad- acceden por delegación del resto de los ciudadanos a un espacio de poder en el gobierno, cúpula institucional de un Estado, a los fines de desplegar políticas orientadas a mejorar la calidad de vida. En la práctica, y todavía muy a menudo, las campañas electorales son el caldo de cultivo –cuando no el desencadenante- de infinitas desviaciones del régimen democrático: corrupción, clientelismo, nepotismo, tráfico de influencias, fraude entre otras.

La adrenalina que la lucha por el acceso al poder les genera los hace echar mano a prácticas que la ciudadanía condena cada vez más severamente. Poco a poco, la ya muchas veces desilusionada ciudadanía busca la manera de controlar esa delegación de poder mediante la participación y la búsqueda de incidencia en las políticas públicas que afectan su vida cotidiana.

Esto nos lleva a plantear la gran tensión que gobierna este trabajo y sobre la que se apoyan todas las demás que iremos enunciando: la que se verifica entre democracia representativa y democracia participativa.

---

<sup>1</sup> Estas dos frases resumen la esencia de lo que desencadenan las auditorías ciudadanas: compromiso y cambio.

El primer supuesto que subyace en este trabajo es que **la idea de que principio básico de la democracia representativa tradicional por el que los ciudadanos sólo actúen cuando eligen a los gobernantes es insuficiente en las cada vez más complejas democracias modernas y que un papel activo de la ciudadanía en las cuestiones públicas contribuye a expandir la democracia y su gobernabilidad.** Es decir, que el ideal democrático del “autogobierno ciudadano” no puede completarse “desde arriba”, sino más bien “desde abajo”, a través de la acción directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, ya sea a través de mecanismos de democracia directa y semidirecta formales o de mecanismos informales – y a veces confrontativos. Por varias décadas, intelectuales y funcionarios han discutido sobre los efectos positivos (o no) de la participación directa de los ciudadanos, especialmente en asociaciones locales, para la vida de la comunidad y el bienestar individual. Entre los autores más destacados se encuentra Robert Putnam (1993) quien señala que al participar a nivel local, los individuos acumulan un bien fundamental para mejorar la vida tanto personal como de la comunidad: el capital social. Una vida de participación activa a nivel local promueve la cooperación entre los ciudadanos y eso a su vez, según Putnam, promueve la estabilidad democrática y la eficiencia del gobierno. Hay muchas críticas al trabajo de Putnam; la de Foley y Edwards (1996; 38-52) afirma que la participación directa ordenada e institucionalizada que Putnam propone a nivel local puede tener efectos positivos para la estabilidad de la democracia pero no es claro que sea así para la expansión de la democracia, al privilegiar la estabilidad y el orden por encima de la expansión de la misma. Ippólito O’Donnell (2006)

\*\*\*

El segundo supuesto es que **la democracia participativa promueve un ambiente de cooperación porque se aprecian directamente las consecuencias de tales decisiones para todos y cada uno de los miembros de la sociedad al dar voz a los ciudadanos y a las comunidades, cuyas opiniones, anhelos y aspiraciones rara vez hallan eco o provocan la atención en los mecanismos tradicionales de la democracia representativa.** En este sentido, constituye un proceso de transformación que debe apuntar a promover, desde la escuela, técnicas de participación destinadas a generar una energía social en las comunidades orientada a las decisiones en el barrio, el municipio, la provincia y la nación, siempre en un marco de diálogo, concertación, tolerancia y colaboración y que necesariamente supongan una evidente mejora de la calidad de vida.

\*\*\*

Un tercer supuesto responde al siguiente interrogante: **¿por qué promover políticas participativas?** En primer lugar, **porque promueven la legitimidad de los gobiernos.** El conjunto de las instituciones públicas, los organismos sectoriales, las empresas y los gobiernos aprenden que tienen mucho que ganar a partir de la confianza, el apoyo y la colaboración de los ciudadanos si los incluyen de alguna forma en sus decisiones y también descubren que los propios ciudadanos tienen una mayor facilidad para imaginar y proponer iniciativas destinadas a transformar eficazmente, y muchas veces más eficientemente que los cuadros técnicos de turno, el medio en que se desenvuelven.

En segundo lugar, **porque al ser un proceso de aprendizaje mutuo, aprovecha las experiencias y potencia las capacidades de todos los involucrados.** Las sociedades funcionan mejor si la red básica que las contiene involucra a gobierno, sector social y sector privado. En este tipo de red, los ciudadanos tienen un conocimiento mucho más íntimo a nivel local de las necesidades de la población que ningún grupo de políticos.

En tercer lugar, **porque desarrolla nuevas capacidades en las personas al trabajar en colaboración con los demás, identificar prioridades y lograr que los proyectos se realicen.** La actividad participativa aumenta la calidad y la intensidad de la ciudadanía. Por último, y **por sobre todo, porque mejora la calidad de vida.** Hay muchos estudios que respaldan la idea de que **las personas que participan en la toma de decisiones son más felices que los que se limitan a aceptar o aplicar las decisiones de otros, debido a que se sienten responsables del mejoramiento de su calidad de vida.** Esta última afirmación nos remite directamente a una de las acepciones del verbo *participar*: “*tener una parte en una cosa o tocarle algo de ella*” y a la idea de que mediante la participación, el hecho o fenómeno en el cual participamos pasa a ser parcialmente nuestro. Esta relación, por cierto, no se agota en la posesión sino que es también una relación de mutua transformación: la persona que participa construye y modifica el objeto o hecho en el cual participa, y, por el hecho de hacerlo, es también transformado. La participación deviene entonces un derecho a través del cual se puede lograr la autorrealización pues permite decidir y cambia la relación entre los actores sociales y el poder.

Ahora bien, no siempre cuando se habla de participación, se da verdaderamente ese proceso de cooperación, solidaridad, construcción y apropiación del objeto por parte de los actores sociales que intervienen en el proceso. Ese uso del concepto de participación de manera indefinida, que lo convierte en una especie de paraguas bajo el cual se cobijan múltiples formas de coincidencia social, ha llevado a que se distingan diferentes grados de participación, los cuales varían en función de la vinculación de su origen con grupos de base o con organizaciones estatales o no gubernamentales y en función del poder y control que manejen los participantes. Así, bajo la mención de participación pueden introducirse desde las más variadas formas de manipulación, de consulta, de divulgación de información, hasta la delegación de poder en grupos y el completo control comunitario. Montero (1996)

Lo anterior señala uno de los más complejos problemas ligados a la participación: aquel que deriva de la limitación y frenos impuestos desde fuera como condición para que ella se dé, que justamente por ser efectivos, conducen a la ausencia de participación; lamentada luego por los mismos organismos que la “mal promovieron” y que sirve para culpabilizar a los individuos de la pasividad a la que se los ha reducido. Y si bien se les echa en cara la carencia de acción, al mismo tiempo, ésta resulta muy eficaz cuando se trata de desarrollar clientelismo político.

\*\*\*

Un cuarto supuesto que es necesario considerar es la **relación directamente proporcional entre participación y compromiso. La práctica comunitaria nos enseña que ni la participación, ni el compromiso son fenómenos unidimensionales. Existen múltiples matices en una y otro. El proceso de participación supone la presencia de algún grado de compromiso y ese grado de compromiso condiciona la intensidad y cantidad de participación.** Montero (1996)

Existen variados trabajos que intentan sistematizar los niveles de participación y de compromiso, elegimos el de Montero. Para ello, imaginemos un diagrama de círculos concéntricos en el cual, de adentro hacia fuera se presentan esos diferentes grados según su intensidad. Máximos participación y compromiso en el círculo central y mínimo compromiso y participación en el círculo más externo.

Según este esquema<sup>2</sup>, se parte de un grupo relativamente pequeño de dirigentes: un nodo de líderes comunitarios y políticos que no sólo trabajan y se exponen más, sino que además motivan la participación de otros miembros de la comunidad. A medida que nos vamos alejando de este nodo, participación y compromiso disminuyen y fluctúan hasta llegar a los simpatizantes y observadores curiosos, no obstaculizadores ni negativos. Todos estos estadios son necesarios, la gama completa de posibilidades de participación y compromiso está presente en casi todo trabajo comunitario y lo fundamental es tratar de que los tres círculos centrales sean los más nutridos, así como lograr fluidez y comunicación entre todos los círculos.

Esto significa que si bien es necesario que en el primer círculo (nodo) haya un grupo de personas sólido y bien constituido, no debe pretenderse ni es deseable que sean siempre las mismas, pues el liderazgo comunitario exige tales niveles de participación y compromiso, que puede ser muy fatigante y exigente, por lo cual pocas personas desean asumirlo, amén de desgastar a quienes permanecen en él mucho tiempo y generar otros efectos negativos.

Pero ese nodo de líderes visibles, muy poco puede lograr si no moviliza otras formas de participación y si no se comunica con el resto de la comunidad, haciéndola partícipe de la información que poseen, de las decisiones que las capas más participativas han tomado, de las acciones que se llevarán a cabo con su ayuda (cualquiera que ellas pueda ser) y de la reflexión que todo esto debe provocar. La distancia entre los grupos más participativos y los menos participativos puede llevar a la formación de grupos de poder que corren el peligro de apartarse de los intereses de la comunidad. Por lo tanto, para que la participación sea realmente genuina, para que alcance al mayor número de miembros de la comunidad, es necesario un intenso trabajo de comunicación y motivación por parte de los que ocupan los niveles 1 al 3 en el gráfico N° 1, hacia los que están en los niveles 4 al 7 y más allá. Por eso es que ningún nivel es despreciable. Todas las formas de participación son válidas y necesarias pues, aun las más tangenciales, llevan dentro de sí el germen del cambio a través de la acción social.

\*\*\*

La noción de desarrollo está cambiando y esto representa un nuevo desafío para los ámbitos locales. Estamos transitando el paso desde una concepción del desarrollo como algo adquirido, a través de la dotación de capital físico, conocimiento, recursos, hacia una concepción del desarrollo como algo generado a partir de las capacidades de los actores locales. El desarrollo fue visto tradicionalmente como un conjunto de atributos adquiridos, tales como el crecimiento del PBI per cápita, la industrialización de la estructura económica, la democratización y modernización de la sociedad, en general a partir de impulsos provenientes de fuera de fronteras nacionales (vía la ayuda al desarrollo de los organismos internacionales). Madoery (2001)

Las nuevas teorías, definen al *desarrollo local como un proceso de aprendizaje colectivo sobre las propias capacidades de las personas, grupos, comunidades y sociedades y sus posibilidades de concreción que se potencia en tanto hay comunicación, transparencia y participación en la toma de decisiones y opera el incentivo de la distribución justa de los resultados*. Para que este proceso tenga lugar, es preciso que exista una condición previa esencial: una dirigencia política y/o social local que asuma el objetivo de ponerlo en marcha y movilizar la subjetividad y los recursos materiales de la comunidad. Rofman y Villar (2006;26)

<sup>2</sup> Ver gráfico n° 1 en pág. 24

Y con esto, volvemos al comienzo de este documento cuando afirmamos que transformar la convivencia política de la comunidad, acercarla al ideal que cada comunidad quiere para sí misma, requiere una práctica política basada en la credibilidad y la confianza. Credibilidad y confianza que, algunas veces son bienes comunitarios preexistentes y, las más de las veces, es necesario construir o reparar. También requiere un gobierno local que exhiba y ejercite capacidades de mediador hábil y reconocido entre los diversos sectores e intereses que constituyen la comunidad local, que permita potenciar alianzas, facilitando la emergencia de iniciativas y fortaleciendo las responsabilidades de todos en el desarrollo. En síntesis, el desarrollo local es un proceso de aprendizaje colectivo para el cambio cultural y de construcción política que se despliega en múltiples dimensiones en un territorio determinado. Coraggio (2003)

Las numerosas experiencias de políticas de desarrollo local en nuestro país – incluidas la experiencia del caso que nos ocupa- , son muestra elocuente de los grandes esfuerzos que los políticos locales de municipios argentinos realizan para afrontar la diversidad de desafíos y problemas actuales, aún sin contar con las condiciones legales e institucionales apropiadas para tal fin, pero dando claras muestras que es a nivel local donde se dan los más originales y creativos procesos de innovación política, económica y social.

Introducimos aquí un quinto supuesto que sostiene la convicción de que ***el nivel local es el más adecuado para apostar en la implementación y ejecución de políticas participativas y que a la vez las complejiza: la globalización, sus dinámicas y sus efectos.*** Ya no puede afirmarse que la acción de un gobierno debe circunscribirse al territorio de su jurisdicción político-administrativa. ***Los gobiernos locales de hoy en día, al perseguir los intereses generales de sus ciudadanos, no pueden limitar el territorio de referencia de sus políticas y estrategias a sus límites administrativos; todo lo contrario, su capacidad más preciada es la de establecer acuerdos con los otros gobiernos y con los actores privados y públicos que resulten relevantes en cada caso.*** De hecho, cada política o estrategia plantea un marco territorial diferente. Lo importante es que el tipo de relaciones e interrelaciones que se propicie y promueva, corran al Estado local de una posición monopolizadora de la acción pública y contribuya a visualizar a las organizaciones sociales y al sector privado como actores a ser asociados en la implementación de las políticas públicas locales.

La globalización cambia el horizonte político del ciudadano y la relación entre gobernantes y gobernados empieza a intensificarse en espacios políticos menores como el municipio o la región. Los intereses y las demandas, así como los contenidos efectivos de la ciudadanía – no sólo en cuanto a derechos políticos, sino en su sentido de pertenencia a un cuerpo social– se expresan con particular vigor a nivel municipal que precisa ser gobernado de una manera específica: con capacidad técnica, acercándose a las necesidades locales y regionales y con transparencia y calidad en sus formas de intermediación y representación.

La política pública participativa que analizaremos, apuesta al nivel local y proporciona un método, basado en el auto conocimiento, el conocimiento mutuo y la creación de confianza que proporciona las condiciones necesarias para que el nuevo desarrollo local se manifieste: las auditorías ciudadanas.

## **Auditorías Ciudadanas: una apuesta a la participación y al compromiso**

Vayamos entonces al caso que nos convoca: el **Programa Auditoría Ciudadana – Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios**<sup>3</sup> (en adelante PAC), aún en ejecución. A partir de la experiencia acumulada<sup>4</sup>, podemos definir a una auditoría ciudadana como una política pública participativa que, a partir de la combinación de técnicas de investigación, componentes de capacitación y de formación específicos para mejorar la gobernabilidad local, participación ciudadana, formación de redes, fomento de la confianza y del diálogo, brinda a una comunidad la posibilidad de autoevaluarse y de mejorar su convivencia democrática.

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. A estas iniciativas, les siguió la experiencia de evaluación de la calidad de la democracia que se desarrolló en Costa Rica entre 1998 y 2002. Allí, la *auditoría ciudadana de la calidad de la democracia*<sup>5</sup> 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. En su origen, 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)

\*\*\*

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

Unidad Ejecutora (UE): la Subsecretaría ha constituido un equipo técnico 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.

---

<sup>3</sup> El PAC se implementa desde la Subsecretaría para la Reforma Institucional (Argentina) desde agosto de 2003. Al momento hay 55 municipios que han adherido al programa, cubriendo un universo de casi 6 millones de habitantes. Más información sobre el PAC en [www.auditoriaciudadana.gov.ar](http://www.auditoriaciudadana.gov.ar) y detalles sobre la metodología en Oyhanarte y Niilus (2007)

<sup>4</sup> En 32 municipios de entre 4 mil y 1 millón de habitantes.

<sup>5</sup> El informe final de la Auditoría Ciudadana de Calidad de la Democracia en Costa Rica puede consultarse en [www.estadonacion.or.cr/Calidad02/calidad.html](http://www.estadonacion.or.cr/Calidad02/calidad.html)

Consejo Asesor del PAC<sup>6</sup>: 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 básica realizar aportes y sugerencias al PAC, contribuir a su difusión, ejercer un control sobre el rigor metodológico del ejercicio; todo con la intención explícita de acercar la Academia al Estado e involucrarla en una política pública concreta.

Foros Cívicos Locales: el PAC los 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 y acompañar todo el proceso de las auditorías en el territorio local.

\*\*\*

Ahora bien, un componente esencial de las auditorías ciudadanas lo constituye la evaluación de determinadas *prácticas democráticas*<sup>7</sup>. Hemos focalizado la atención en cuatro por considerar que están ubicadas en la base de la construcción de una nueva institucionalidad democrática: la **cultura cívica democrática**, la **participación ciudadana en las políticas públicas**, el **trato al ciudadano** 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** consiste en 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.

---

<sup>6</sup> Ver integración en: [www.auditoriaciudadana.gov.ar](http://www.auditoriaciudadana.gov.ar)

<sup>7</sup> Por *prácticas democráticas*, entendemos el modo de organizar las instituciones del Estado y sus relaciones con la sociedad en el diseño, la formulación, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Vargas Cullerell (2003)

En una apretada síntesis, diremos que para cada una de estas prácticas se establecen **aspiraciones** - situaciones ideales que los ciudadanos desearían construir colectivamente- e **indicadores** que la UE del PAC propone -en el marco de los ejes temáticos ya mencionados- a los integrantes de cada *foro cívico* (ver más adelante: *Talleres con el Foro Cívico*), Estos realizan modificaciones, agregados y supresiones hasta prestar su acuerdo para utilizar este instrumento durante la evaluación. La única restricción que se les plantea es la imposibilidad de modificar los temas o agregar nuevos, aclarando que se trata de aprender a utilizar una metodología 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 se relevan básicamente a través de cinco **técnicas de investigación**: grupos focales; encuesta domiciliaria; entrevistas a referentes locales; cuestionarios a docentes y alumnos y revisión y análisis de registros administrativos y documentos públicos.

\*\*\*

Pero, sin duda, la constitución de los **foros cívicos**, su organización y sus iniciativas y proyectos son el verdadero corazón de las auditorías ciudadanas y de la energía social que se genera.

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.

### **Tensiones, temores, obstáculos y oportunidades**

La estrecha relación entre los actores involucrados en la implementación y ejecución de cada auditoría ciudadana provoca inevitables tensiones y distensiones en la marcha, que se abordan con reflexión, diálogo, rediseño y aprendizaje mutuo. Trataremos de describir aquí las más significativas, sobre la base de la experiencia de implementación y ejecución del PAC en treinta y dos municipios del país, con las particularidades que cada uno exhibe y sin pretender que esta enumeración sea exhaustiva.

De las acepciones de *tensión*, elegimos la que la define como el *estado de un cuerpo sometido a la acción de fuerzas opuestas que lo atraen*. Este concepto, si bien proviene del campo de la física, resulta útil a los efectos de ilustrar la descripción y el análisis: el cuerpo en cuestión –su grado de elasticidad, si lo tuviera- y las fuerzas opuestas que lo atraen irán tomando diferentes formas a medida que recorramos la hoja de ruta de las auditorías ciudadanas.



- "...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..." **Concejal y enlace local.**

- "...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?..." **Concejal. Miembro de un Foro Cívico.**

\*\*\*

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 y ejecución del PAC. No se describirá aquí en detalle cada uno de estos eslabones<sup>8</sup> sino que el esfuerzo estará puesto en plantear cada una de las tensiones que surgen en cada uno de ellos y en sus intersecciones.

#### a) Selección del municipio

El PAC, en su diseño inicial, estableció criterios básicos para seleccionar los municipios y, si bien todos ellos se tomaron y 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**. Aquí se produce una tensión inicial entre una propuesta de una agencia del gobierno nacional a ejecutar en territorio local, más aún teniendo en cuenta que, en muchos casos<sup>9</sup>, el signo partidario que gobierna este último no coincide con el del primero. Esto constituye un primer obstáculo a sortear que, en los primeros casos, se resolvió con una apuesta inicial de confianza, seguida por la demostración de un trabajo sistemático y riguroso y luego, a partir de las siguientes etapas, con el efecto contagio que provocó el éxito de las primeras experiencias:

- "La manera que encontré de que el intendente se convenciera de entrar al Programa fue que llamara a un par de intendentes que ya hubieran pasado por la experiencia: uno de un signo partidario y otro de otro signo; fue así que tomó la decisión de hacerlo" **Concejal y enlace de un municipio**<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Puede consultarse más información sobre estos en Oyhanarte y Niilus (2007)

<sup>9</sup> Entre los 55 municipios adheridos al PAC hasta el momento encontramos que 30 son de signo justicialista, 15 de signo radical, 3 de signo socialista, 4 de partidos vecinales, 2 de partidos provinciales y 1 del ARI.

<sup>10</sup> El lector sabrá disculpar la no identificación de los testimonios que se incluyen en esta sección, comprendiendo que se

En su fuero interno, cada uno de los Intendentes debe sin duda preguntarse ¿Qué motivaciones y razones me impulsan a exponerme a este proceso participativo de control? Si bien, estos procesos a menudo pueden significar una auto limitación a sus atribuciones, 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 su comunidad.

Por otro lado, la valiosa información que proporciona la investigación y la rigurosidad metodológica en la que se basa, otorgan a los intendentes valiosa información para la mejora de la gobernabilidad local.

Una vez tomada la decisión, el Intendente, firma una Carta de Intención mediante la cual el Municipio adhiere al PAC y 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 y la ejecución. El enlace local es una pieza clave en todo el proceso; en la mayoría de los casos, la función recae en los secretarios de gobierno, directores de alguna área estratégica –generalmente vinculada con la participación de la comunidad- o en concejales.

b) Sensibilización - ¿Para qué una auditoría ciudadana?

Una vez logrado el acuerdo del gobierno local, llega el turno de movilizar a la comunidad local, tarea para nada sencilla en la mayoría de los casos, donde el mayor esfuerzo está puesto por la UE y el enlace local y las redes internas que lo acompañan y apoyan. En general, cuando un intendente designa un enlace que no tiene peso propio en el gobierno municipal o en la comunidad, el PAC pone en duda la verdadera vocación del intendente por impulsar y protagonizar el proceso e intenta develar si esta actitud responde al temor a contaminarlo o a que la comunidad sienta que quiere monopolizarlo y utilizarlo para su beneficio político.

Burocracia local, funcionarios políticos, concejales, organizaciones intermedias, cultos, cámaras empresarias, consejos profesionales, docentes, alumnos, comunicadores sociales, ciudadanos y ciudadanas entran en escena. La propuesta conjunta ofrecida por el gobierno nacional y el gobierno local consiste en evaluar en conjunto la calidad de la convivencia política de esa comunidad y a partir de allí proponer cambios y llevarlos a cabo. En esta etapa, la energía está puesta en la comunicación y la difusión: explicar cuáles son los beneficios de participar y de comprometerse con el futuro de la comunidad.

- *“No es fácil como funcionarios quedar expuestos ante la opinión de la ciudadanía, es como un acto de audacia animarnos a quedar expuestos; cuando elegimos participar de este Programa teníamos muy claro que podíamos quedar expuestos...”* **Funcionaria Municipal y enlace local.**

En general se trata de un período de escucha, de procesamiento de ideas, de reflexión, incluso de enamoramiento. Aquí las tensiones en general son internas y propias de cada grupo o de cada ciudadano, todavía no se explicitan. Comienzan a surgir embrionariamente algunos temores por parte de las organizaciones y ciudadanos relacionados con la utilidad y los beneficios de invertir tiempo individual en participar en cuestiones colectivas, con el peligro de manipulación del proceso a favor de un gobernante de turno –temor que aumenta, con razón, cuando las elecciones se aproximan-.

---

trata de analizar el proceso sobre la base agregada de los casos y no cada micro proceso en particular.

Y también otros temores al interior de la burocracia y el conjunto de funcionarios locales: compartir información que se supone “propia” en muchos casos, quejas y reclamos por parte de los ciudadanos, explosión de demandas hacia el estado municipal. Superar esos temores iniciales y comprender el valor y la utilidad de interactuar con la ciudadanía en este proceso de evaluación y auto evaluación es determinante para la recolección de datos durante el trabajo de campo.

En algunos casos, también puede existir en esta etapa una oposición oportunista que supone que, al ser el gobierno local de signo partidario diferente al del gobierno nacional, éste resulta un aliado y el programa un escenario propicio para la confrontación y la denuncia. Cuando esto sucede, en general la distensión deviene naturalmente por las propias características del PAC.

En algunos municipios, la oposición tomó contacto con la Subsecretaría con la intención de convertir la presentación del PAC en una tribuna de debate y denuncia. Luego de vivenciar el clima de diálogo y construcción que se produce en cada una de estas presentaciones, hemos recibido declaraciones de este tenor:

- *“No me parece el escenario adecuado para realizar mis denuncias, creo que malinterpreté la función de este espacio. Opositor al gobierno local.*

- *“...El otro día, con los chicos de la escuela, hablábamos sobre la Auditoría Ciudadana y surgió una pregunta que llamó a la reflexión: “¿por qué? ¿Para qué?”. 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... Docente y Secretario General de un municipio.*

#### c) Presentación pública del Programa en territorio local

Este momento constituye el primer hito relevante de la auditoría. En general, es el momento de mayor clímax, sobra entusiasmo, las expectativas de los actores y las ganas de participar están al tope. El principal desafío, a partir de aquí, reside en mantener este umbral elevado durante el resto del proceso que, por lo general, dura unos nueve meses. Es pertinente tener presente de aquí en adelante, el análisis de Montero (1996) sobre los diferentes niveles de participación y compromiso que planteamos en la sección anterior.

Sin embargo, en esta fase hay una tensión que resulta crucial y que va a determinar todo el proceso: la convocatoria a participar a los diferentes actores y sectores de la comunidad. Aquí es decisivo que todos y cada uno sean invitados a participar. Los gobiernos locales que, desde el comienzo, dejan expresamente fuera de la convocatoria a grupos opositores hieren gravemente al proceso y resulta extremadamente difícil reflotarlo. Esta situación puede deberse a una intencionalidad política clara de exclusión de algunos sectores, pero también puede ser producto de una mala gestión, de una torpeza.

El análisis que debe hacer cada gobierno local antes de tomar la decisión de abrir este proceso, tiene que ver con el peligro de desgastar este recurso por convocatorias anteriores que quizás fueron “un prometer sin realizar” o, lo que es peor, “realizar lo contrario de lo prometido o acordado”. ***La convocatoria a participar de un espacio de diseño, consulta, ejecución o evaluación de una política pública local debe realizarse desde el inicio hacia un amplio -y por tanto heterogéneo y conflictivo- espectro de actores sociales y***

**debe suponer un compromiso previo de corresponsabilidad aún cuando no se sepa qué va a resultar del proceso de participación que se inicia.** Tratar de monopolizarla es un acto contrario a la estrategia de desarrollo; hacerlo con amplitud implica voluntad expresa de cambio, tanto más creíble si se funda en la autocrítica -de ambas partes, claro. En todo caso, la credibilidad y la confianza se ganan mediante la calidad y autenticidad de los procesos de participación a los que se convoca y se confirman con los primeros resultados de dicha participación.

#### d) Constitución del Foro Cívico – Talleres participativos

En dos intensas jornadas consecutivas al lanzamiento local se realiza un taller en dos episodios destinado a **constituir y organizar el Foro Cívico**. Allí, se formulan reglas para el diálogo construidas colectivamente que constituyen el marco regulatorio de todas las reuniones futuras; se enuncian preocupaciones en materia de prácticas locales referidas a los cuatro temas que evalúa el PAC; se organiza el 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); se eligen coordinadores del Foro; se establece una agenda preliminar de trabajo. Con el propósito de acompañar el proceso de maduración de los Foros y de mantener ese umbral de motivación y compromiso que mencionamos antes, la UE realiza una tarea de asistencia técnica que incluye actividades tales 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 y acciones de cooperación y articulación* interinstitucional y externa.

Esta etapa, que dura varios meses, generalmente se inaugura con varias tensiones por las que hay que pasar y saber superar. El incipiente Foro por momentos toma la forma de un espacio catártico en el que se vuelcan reproches y quejas y advertencias fundadas en temores:

- **“Vengo para ver para qué me van a usar esta vez” Ciudadana de un municipio.**
- **“...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...” Ciudadana de un municipio.**
- **“Porque la información es la base para que la gente participe, para que la gente se meta. Si no se sabe lo que existe, no se lo puede desear, no se lo puede ir a buscar. Y nos estamos perdiendo excelentes ideas que pueden estar en la cabeza de muchos de nuestros vecinos porque no saben dónde volcarlas, porque no saben qué está pasando.” Asesora de un concejo deliberante.**
- **“Estoy convencido que el municipio es la célula donde mejor debiera funcionar la democracia; donde estamos más cerca, donde nos conocemos. Yo -como quizás muchos de ustedes- crecí viendo cómo la política se alejaba de la gente (...) Creo que el Foro Cívico puede ser una institución de participación, hemos repartido unas hojas con los principios que consensuamos en el Foro y una hoja pidiendo que participen, porque nos parece que el Foro Cívico es el espacio donde podemos trabajar y encontrar políticas comunes e intereses básicos de la comunidad. (...) Creo que en algún momento tenemos que decir: “Somos parte**

*del problema”, y el Foro Cívico es una oportunidad, haya nacido con esta intendencia o con cualquier otra. El Foro es lo que hagamos nosotros de él, es una oportunidad. Si lo transformamos en una batalla de intereses y posiciones contrapuestas... y nos ha pasado, a veces llegamos al Foro Cívico con el puño cerrado, con la crítica, con una mochila de historia, con mucha bronca, ese Foro va a ser una frustración. Les pido que llegemos con las manos abiertas, como cuando nos saludamos. Vamos a ver qué podemos sacar en conjunto. Les aclaro que no estamos todos de acuerdo. Creo que para hacer una sociedad más inclusiva, más participativa, más comprometida necesitamos del compromiso de cada uno de nosotros. Si el Foro Cívico no anda es porque nosotros no lo hacemos andar. Quien venga al Foro Cívico para solucionar el problema material del día a la noche, viene a buscar una frustración. Lo que estamos haciendo en el Foro es construir una manera distinta de resolver los problemas. **Coordinador de un Foro Cívico.***

- *“Lo que a mí más me sorprendió fue ver como en el Foro Cívico se fue pasando de la queja a un justo reconocimiento de lo que son nuestros derechos y nuestros deberes”.*  
**Funcionaria municipal.**

- *“La participación en el Foro Cívico me ha permitido resignificar la actividad política”.*  
**Docente, Coordinadora de un Foro Cívico.**

#### e) Trabajo de Campo

La recolección de los datos ocurre únicamente una vez obtenido el acuerdo del Foro Cívico sobre el instrumento metodológico. Que el trabajo de campo sea exhaustivo y participativo depende, en gran medida, del nivel de colaboración y compromiso que se establezca entre la UE de la auditoría, 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 UE. La UE también *entrevista a referentes de la comunidad*, 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. Las *encuestas* y los *grupos focales* se contratan a un equipo de investigación externo, seleccionado a través de 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.

En algunos casos, la resistencia de la burocracia local es bien explícita: en cierta ocasión, cuando un integrante del equipo del PAC solicitó una copia del listado de proyectos presentados en el último año en la mesa de entradas del concejo deliberante de un municipio con fines estadísticos – información si se quiere no sensible-; la respuesta fue tajante: -“*Si quiere, la puede consultar aquí* (se la mostró en la pantalla en su computadora personal), *una copia no, no le puedo dar*”. En este caso, se trata de un municipio en el que está reglamentado el acceso a la información pública. Aquí se evidencia otra tensión que se da en varios de los municipios y que responde a la falta de complementariedad entre la cara legislativa y la cara administrativa de la política.

Es muy común observar la proliferación de ordenanzas que crean espacios y mecanismos de participación o reglamentan el ejercicio de derechos –como el acceso a la información pública- que no encuentran correlato en acciones efectivas que faciliten su utilización o su ejercicio: el tan mentado problema de la (no) implementación de las políticas públicas.

Otras veces, las demoras en la entrega de información por parte del municipio responde a la falta de organización de la misma, dificultades en –o a veces resistencia a- delegar la producción, el procesamiento o la entrega de la información a la UE y/o, en ciertos casos, el desconocimiento de su existencia.

Es sobre todo en el foro cívico donde la sed por el auto conocimiento y el conocimiento del otro se manifiesta y se potencia:

- *en la medida que no nos involucremos para conocer nuestro pasado, nuestras ordenanzas vigentes y nuestra historia, se complica poder diseñar un futuro mejor para todos. **Dirigente vecinal.***

- *Hay personas del Consejo Consultivo que han ayudado porque los datos estaban bastante desordenados; entonces el primer esfuerzo ha tenido que ver con el lograr sistematizar los datos, el lograr saber qué cantidad de ordenanzas municipales tenemos, cuáles están vigentes, cuáles están publicadas, cuáles no están publicadas, cómo avanzamos en este sentido y cómo responder a la encuesta y lograr tener hoy algo sistematizado y claro; por el lado del Ejecutivo ese ha sido el esfuerzo. **Funcionaria municipal.***

- *“Lo que más nos impresionó a nosotros fue que los encuestados nos agradecían que los hubiésemos consultado sobre qué opinaba de su gobierno, cómo se sentía con la democracia, se daban cuenta de que no les estábamos preguntando por quién iba a votar (...) agradecían la posibilidad de participación. En consecuencia les digo que no hay caída de la participación, sino caída de las herramientas, de los modos de participar” **Walter Cueto, del equipo de investigación de la Universidad de Cuyo en ocasión de participar de la audiencia pública del municipio en el que vive y donde había realizado el trabajo de encuestas domiciliarias.***

#### f) Presentación y difusión del Informe Preliminar

El cúmulo de información obtenida a partir de la investigación de campo es organizada y clasificada por los integrantes del equipo técnico del PAC a los fines de elaborar un **Informe Preliminar de Resultados** que se presenta al Foro Cívico. Es entonces cuando gobierno y comunidad avanzan 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.

Esta es una etapa de expectativas de parte del PAC y de reflexión, desorden y creación por parte de los foros cívicos

#### g) Audiencia Pública – Informe Final

El segundo hito del proceso es 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**<sup>11</sup> de la Auditoría Ciudadana que publica el PAC y se difunde en el municipio.

Esta instancia provoca reacciones muy disímiles: temores exagerados por parte de algunos intendentes, satisfacciones por parte de otros, agradecimientos y alientos al PAC, autocrítica por parte de los ciudadanos y predisposición y compromiso con su comunidad.

La miopía y la sordera que causa la lucha por el poder no permite que algunos gobernantes en busca de su reelección vean ni escuchen lo que los ciudadanos tienen para decirle en la Audiencia Pública – en su gran mayoría agradecimientos y felicitaciones por la audacia de someterse a un proceso de estas características- y tampoco les permite capitalizar el trabajo y el esfuerzo realizado en beneficio de su gestión.

- *“Ustedes entiendan, esta Audiencia Pública va a perjudicar mi campaña en la provincia, la gente que se anotó para hablar me viene a perjudicar”; yo la voy a abrir y luego me excuso y siguen ustedes”.* **Declaraciones de un intendente a la UE momentos previos a la Audiencia Pública en un municipio.**

- *“Tengo el agrado de decir que he participado en algo extraordinario que es la síntesis de un trabajo de equipo entre ciudadanos que se han atrevido a estar junto con las autoridades”* **Intervención de un ciudadano en la Audiencia Pública de su municipio.**

- *“queremos inicialmente hacer una reflexión sobre que los ciudadanos de (...) hemos tenido y seguiremos teniendo seguramente la posibilidad de participar en las actividades del Foro Cívico pero, al mismo tiempo, tendremos que asumir la responsabilidad de no dejar pasar esta oportunidad sin aprovecharla.”* **Intervención de un ciudadano en la Audiencia Pública de su municipio.**

- *“Cuando se nos dio la oportunidad de acceder a este programa nunca lo evaluamos como un riesgo porque sabíamos que no teníamos nada que ocultar y que nos puede servir para evaluar nuestra gestión, conocer cuáles son los errores, porque por ahí uno cree que está haciendo las cosas bien y la comunidad lo está viendo de otra forma. Es por eso que hemos abierto las puertas del Municipio y creo que el resultado que estamos teniendo supera las expectativas que teníamos. Para mí el mayor logro es que se haya consolidado el Foro Cívico, hay gente que está viendo en esto una oportunidad de cambiar la queja de café por la generación de propuestas; de que esas propuestas puedan ser canalizadas a través de proyectos, y de que esos proyectos puedan hacerse realidad.”* **Intervención de un intendente en la Audiencia Pública de su municipio.**

- *“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*

---

<sup>11</sup> El Informe de Resultados de cada una de las Auditorías Ciudadanas realizadas constituye un excelente material para trabajar valores, derechos y deberes de los ciudadanos y su gobierno en las instituciones educativas.

*sus circunstancias gobernantes”* **Osvaldo Iazzetta, miembro del Consejo Asesor del PAC en ocasión de presenciar una audiencia pública del PAC.**

h) Cooperación y Articulación

La Subsecretaría desarrolla acciones de **cooperación** orientadas a brindar herramientas para que Comunidad y Gobierno local puedan llevar a la práctica los proyectos<sup>12</sup> 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**<sup>13</sup> 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.

Asimismo, y 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 – otras áreas del gobierno nacional, provinciales y otros gobiernos locales- y externos – gobiernos extranjeros, fundaciones, sector privado, organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación.

Esta etapa de la implementación es en realidad transversal a todas las demás y se va dando gradualmente a medida que los foros cívicos superan los obstáculos iniciales de organización y confianza mutua y también, a medida que se incrementa la participación, el compromiso y la cooperación entre sus integrantes.

- *“...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...”* **Coordinador de un Foro Cívico.**

- *“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; 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...”* **Docente. Miembro de un Foro Cívico.**

- *“...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*

<sup>12</sup> Los resultados e impactos que generan estas acciones pueden consultarse en Pulido (2007), ponencia preparada para el XII Congreso del CLAD.

<sup>13</sup> La *articulación* tiene lugar cuando dos o más organizaciones públicas, privadas o de la sociedad civil acuerdan y coordinan políticas que se traducen en acciones concretas, cada una asume una o más tareas específicas aporta su know-how, sin que entre ellas existan relaciones de subordinación. Cravacuore, Ilari y Villar (2004;30-31)



*justa y con las 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”* **Abogada y Mediadora. Miembro de un Foro Cívico.**

- *“...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...”* **Coordinador de un Foro Cívico.**

- *“...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 y la Municipalidad 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...”* **Miembro de un Foro Cívico.**

### **Reflexión final**

No ha sido fácil redactar este escrito porque aún no hemos puesto distancia con el proceso que desencadenan las auditorías ciudadanas. Cuando se es parte del mismo y, más aún, no se quiere dejar de serlo, la reflexión está demasiado cargada de subjetividades.

Los componentes esenciales están planteados y probados: rescate del diálogo y de la deliberación pública, espacios multiactores horizontales, generación de capital social, redes de confianza, líderes políticos y sociales con altos niveles de participación y compromiso con el bien común, organización y método, reflexión y análisis de los temores y los obstáculos que se presentan, búsqueda de soluciones y de consensos. Resta diseñar un mecanismo que permita replicar las auditorías ciudadanas, cada vez a mayor escala. Para ello, y como no podría ser de otro modo según el análisis que se plantea a lo largo de este escrito, la UE originaria precisa experimentar ella misma un proceso de transformación y sumar a su *nodo* a tantos actores como sea necesario.

Hasta aquí, intentamos analizar el proceso y sus dinámicas internas. Podemos decir entonces que hay dos grandes grupos de tensiones, las provocadas por temores del gobierno - compartir el poder, explosión de demandas, caos e ingobernabilidad- y las provocadas por temores de los ciudadanos, pertenezcan o no a organizaciones intermedias - frustración del trabajo compartido y no reconocido, manipulación, cooptación de los espacios por determinados sectores y con diversos fines, represalia de sectores con más poder por participar con la oposición, entre otros.

El gran desafío es dejar de ver a la participación como un obstáculo y comenzar a verla como un recurso valioso para la gestión y para el desarrollo de la comunidad. No necesariamente los pequeños logros o los grandes logros, de los cuales ellos son parte, se producen de manera espectacular. Los resultados de la participación se ven a través del tiempo, en el hábitat, en la gente, en el espacio público, en las instituciones, en la calidad de la convivencia; toda vez que los actores sociales, a su propio ritmo y en función de un trabajo compartido, los producen. Se trata de un esfuerzo lento y sostenido, como el que recorreremos cuando apostamos a las auditorías ciudadanas en la Argentina.

## Bibliografía

Coraggio, José Luis (2003) "Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local?" en *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Buenos Aires, Espacio Editorial.

Cravacuore, Daniel con Sergio Ilari y Alejandro Villar (2004) *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

Esquivel, M. y Guzmán, J. (1999) El Trato Ciudadano en Costa Rica. Apuntes sobre la convivencia cotidiana de la democracia. En [www.estadonacion.or.cr/Calidad02/Word-Pdf/Invest-tematicas/Esquivel,Guzman\\_trato.PDF](http://www.estadonacion.or.cr/Calidad02/Word-Pdf/Invest-tematicas/Esquivel,Guzman_trato.PDF)

Foley, Michael W. y Bob Edwards (1996) The Paradox of Civil Society. *Journal of Democracy* 7.

Ippolito-O'Donnell, Gabriela (2006) Bajo la sombra de Atenas. Avances y retrocesos de la Democracia Directa en América Latina, mimeo.

Madoery, Oscar. (2001) *El valor de la política de desarrollo local*. <http://www.cedet.edu.ar/sitio/administracion/agenda/madoery.pdf>

Montero, Maritza. (1996) *La participación: significado, alcance y límites*. <http://www.ipap.sg.gba.gov.ar/doc/mmar.doc>

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.

Oyhanarte, Marta y Pamela Niilus. *Auditorías Ciudadanas como herramienta para reinventar la Democracia en América Latina*. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN026050.pdf>

Pulido, Noemí. (2007) Actores en Red. Letra y Ritmo del Desarrollo Local, mimeo.

Putnam, Robert D. con Robert Leonardo y Raffaella Y. Nanetti (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.

Rofman, Adriana y Alejandro Villar, compiladores (2006) *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Buenos Aires, Espacio Editorial.

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.

## Rseña biografica

Pamela Niilus es politóloga egresada de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (1991). Fue asesora en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires en temáticas relacionadas con la participación ciudadana, las políticas de descentralización y las temáticas de género (1997-2003). Desde 2003, es Coordinadora Nacional del Programa Auditoría Ciudadana que se implementa desde la Subsecretaría para la Reforma Institucional dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina. Desde 2005, está también a cargo de la Dirección de Fortalecimiento de la Democracia del mismo organismo.

Subsecretaría para la Reforma Institucional

Av. Julio A. Roca 782 Piso 9 (1067) Ciudad de Buenos Aires

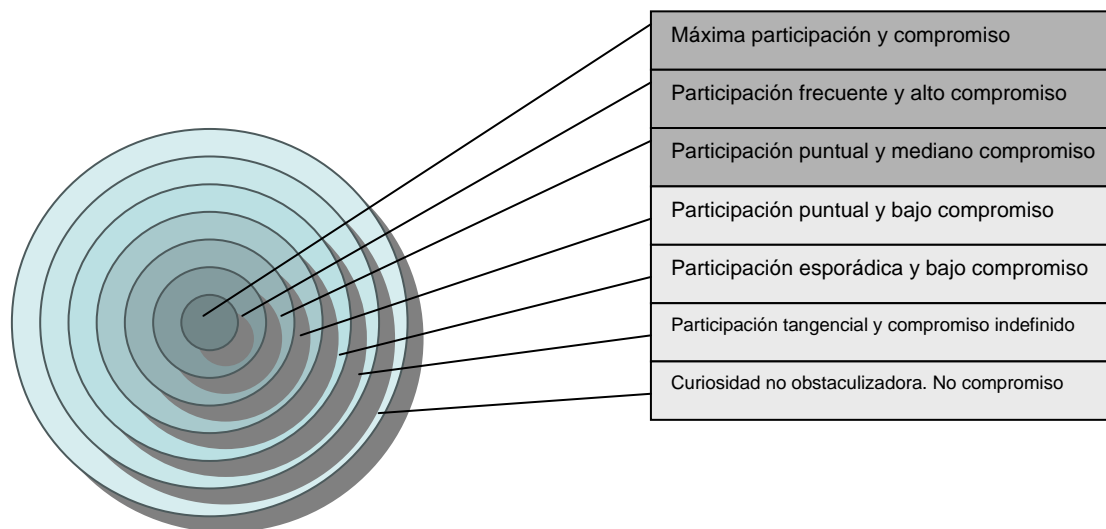
Argentina Telefax: 54.11.4342.3960/3921

[niilusp@jgm.gov.ar](mailto:niilusp@jgm.gov.ar)

[www.auditoriaciudadana.gov.ar](http://www.auditoriaciudadana.gov.ar)

## GRAFICO Nº 1

### NIVELES DE PARTICIPACIÓN Y COMPROMISO



Fuente: elaboración propia en base a diagrama de Montero