

Mecanismos de gestión de la participación social.

El caso de las Auditorías Ciudadanas

Noemí Pulido, mayo 2007

Las Auditorías Ciudadanas

Presentar a este auditorio las experiencias de participación social con las que tenemos el privilegio de tomar contacto cotidianamente merece, en primer lugar, abordar el marco institucional que encuadra nuestra interacción con las comunidades locales.

A la vez, mi tarea como Administradora Gubernamental, centrada en la Cooperación y Articulación necesarias para impulsar los proyectos de los Foros Cívicos cobra sentido, estrictamente, en el marco de la misión y de uno de los Programas centrales de la Subsecretaría para la Reforma Institucional. El Programa Auditoría Ciudadana es clave para tornar operativa la misión que su actual conducción ha definido, en el territorio de los municipios argentinos.

“Fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil a fin de proponer las reformas institucionales necesarias para desarrollar una democracia gobernable, transparente, legítima y eficiente”¹ es un reto que reclama métodos y prácticas dinámicas toda vez que se trata de poner a disposición de las comunidades y gobiernos locales espacios de participación para construir una evaluación sobre la calidad de sus propias prácticas democráticas con relación a

- La Cultura Cívica
- La Participación en políticas públicas
- El Trato al Ciudadano
- La Rendición de Cuentas

El propósito general del Programa se cumple con el estudio y sistematización de una opinión comunitaria informada sobre la calidad de las prácticas democráticas en territorio local que deriva en la construcción de una agenda pública que busca profundizar la democracia, fortalecer sus instituciones y mejorar la gobernabilidad. Sus objetivos específicos expresan²:

- Proporcionar a la ciudadanía y al gobierno local una imagen detallada de las fortalezas y debilidades de su convivencia democrática.
- Resaltar la existencia de buenas prácticas democráticas y difundirlas para promover su réplica.
- Desarrollar las capacidades ciudadanas para participar crítica e informadamente en los asuntos locales.
- Construir un sistema participativo de control y evaluación ciudadana que fortalezca y transparente la rendición de cuentas del gobierno local.

El protagonismo local

Los Municipios interesados en aplicar el Programa Auditoría Ciudadana adquieren categoría de *aspirantes*, e inician la preparación de acciones preparatorias para poder desarrollarlo. Con ello toman carácter de *adherentes* y finalmente logran la *titularidad* a partir del Lanzamiento o presentación pública de las actividades a desarrollar en el territorio y de la metodología de participación que se utilizará.

La tarea de evaluación de las prácticas democráticas se lleva a cabo durante un proceso de análisis normativo y estudios sociales participativos a cargo de Universidades. Simultáneamente, para activar los compromisos de la ciudadanía en el espacio público se convoca a la constitución de un Foro Cívico. El Foro es un ámbito abierto a todos los vecinos, a sus organizaciones y al gobierno “porque la construcción de una democracia sólida no es tarea exclusiva de la dirigencia política, requiere del compromiso de un trípode básico: gobierno, sector empresario y sector social”.³

En cuanto herramienta democrática de participación voluntaria, el Foro es respetuoso de la democracia electoral que erige a representantes partidarios en legisladores de los Concejos Deliberantes y a la vez permanece al margen de la dialéctica partidaria puesto que deliberadamente evita la lógica oficialismo-oposición. El Foro es un espacio participativo nuevo y distinto, de diálogo cooperativo para construir acuerdos, sin asignarse representación alguna, pero con compromisos en cuánto a:

- Difundir las prácticas democráticas al interior de las organizaciones a las que cada miembro pertenece y contribuir a su fortalecimiento.
- Promover la participación plural y abierta de organizaciones civiles, ciudadanos/as, y funcionarios/as del gobierno.
- Analizar y circular documentos e información relevante para estimular las sugerencias y consultas.
- Producir propuestas, concertarlas entre los participantes y transformarlas en proyectos, determinando el cronograma de acciones, compromisos y resultados buscados.

La máxima fortaleza de un Foro es su pluralismo, por lo que constituye el espacio más propicio para ejercitar la convivencia democrática en procesos de articulación comunitaria entre vecinos, instituciones sociales y funcionarios que se encuentran para concertar las prioridades que les interesa trabajar conjuntamente para resolver cuestiones de interés compartido.

En este esquema los participantes del Foro Cívico logran rehuir del individualismo que proponen las corrientes categorías en uso tales como “usuario”, “contribuyente”, “cliente”⁴ Deciden, en un proceso gradual de re-visión y construcción de sus atributos de ciudadanos/as, ir comprometiéndose con el destino mismo de las políticas en curso, o directamente con la generación de nuevas políticas. Los funcionarios del gobierno local, que se atreven a asumir el desafío del protagonismo social, encuentran que su inclusión en el Foro les brinda

herramientas de colaboración efectiva para simplificar y mejorar la acción de gobernar.

El Foro viene a llenar así, un espacio vacante, vacío. El espacio de intersección de los actores sociales que legitimados por su propia construcción de acuerdos básicos adquieren capacidades para interferir, revertir, o reforzar las tendencias del destino común y la apertura de oportunidades de desarrollo.

La posibilidad efectiva de que los discursos que convergen en cuánto a las ventajas de la participación⁵ -y que subrayan que la participación es buena y necesaria- se tornen evidencia resulta palpable al cuando facilitamos metodologías de gestión de grupos humanos que potencian la capacidad de los Foros Cívicos para

- Concertar sus Reglas de Diálogo, las que presidirán sus encuentros y enmarcarán el estilo de convivencia en su interior.
- Diagnosticar sus preocupaciones y oportunidades locales con relación a los temas de la Auditoría Ciudadana.
- Transformar la queja y la preocupación en iniciativa concertada de producción del cambio social mediante la formulación y desarrollo de proyectos.

Las herramientas disponibles para gestionar la participación

Las metodologías participativas para lograr cambios planificados y orientados a objetivos y resultados son fundamentadas, promovidas y reclamadas por la literatura especializada en dos esferas principales: la intraorganizacional sobre la que se considera que la viabilidad y éxito de las reformas y propósitos modernizadores de las administraciones sólo puede desencadenarse, desarrollarse y sostenerse si participan en la construcción, diseño e

implementación la totalidad de los cuadros de la administración; y por otro lado la esfera extraorganizacional en cuanto a los nexos o vínculos que ligan a la administración pública con la sociedad.⁶

Probablemente uno de los más fuertes obstáculos a remover es la presunción de que la participación, su impulso y su práctica, está a cargo de quienes desean, proponen o se interesan por participar. “Si ellos quieren participar no hay problema, nosotros haremos una gestión de puertas abiertas”, es lo que escuchamos a menudo. Sin embargo, detrás de las ventanillas gubernamentales persiste aún la idea de que la participación puede desorganizar o lentificar la gestión cotidiana, sin lograr visualizar de modo nítido –todavía- cuál sería la ganancia de la apertura. Asimismo en las mesas de diseño de la implementación de políticas sobrevuela en ocasiones la impresión de que a las personas no les interesa participar y comprometerse, y que si ese interés fuera estimulado la producción de resultados podría quedar interferida o anarquizada.

En verdad, cuando los ciudadanos -y cada uno de nosotros debemos tener seguramente alguna experiencia al respecto- intentamos participar encontramos con frecuencia que no es sencillo participar. No está claro cómo, adónde dirigirnos y menos aún para qué la participación es conducente.

Las Auditorías Ciudadanas involucran a los ciudadanos de cada municipio en la evaluación de la calidad de las prácticas democráticas de su comunidad. Tanto las prácticas que descansan en la responsabilidad de los propios ciudadanos como las que descansan en la responsabilidad de los gobiernos locales. Comprobamos a diario que la participación crece incesantemente cuando está organizada y facilitada por los gobiernos que son los que tienen el aparato de producción de información y estadísticas públicas y de la construcción de los circuitos de atención del público con potencial para hacer la participación tentadora, atractiva, y evitar que se diluya través de tramitaciones inconducentes. Para ello, sobre todo, es necesario sentar en las mesas de participación a

interlocutores gubernamentales competentes. Cuando un gobierno -en nuestro caso los gobiernos locales- pone en contacto horizontal con los ciudadanos a los funcionarios que están a cargo de resolver las cuestiones y construir las respuestas, nuestra experiencia indica que la participación no sólo es posible sino que se torna efectiva y productiva para todas las partes.

El Instituto de Políticas Públicas dedica esta Jornada a la Participación, asumiendo de este modo su centralidad. Los mecanismos de participación son en sí mismos una política transversal a todas las políticas públicas. La autocomplacencia por la administración de lo público resuelta –en el mejor de los casos- por el consejo de consultores y expertos, no genera una calidad de medidas públicas del mismo grado de efectividad que si los supuestos beneficiarios, afectados e implicados de la población, tomaran parte en la opinión previa a la adopción de las decisiones.

Difícilmente encontremos mejores expertos en los problemas de la ciudad o del barrio que sus habitantes, ello extensivo a cualquiera de los territorios habitados por las comunidades humanas. El no considerarlos oportunamente puede tornar a las decisiones costosas y engorrosas, por lo que en ocasiones podemos ver a algún gobierno -en cualquiera de las jurisdicciones o niveles en que quieran pensar el ejemplo práctico- dando marcha atrás en una decisión anunciada, por su inviabilidad o por los efectos imprevistos que finalmente se constatan. La participación de la población da ventajas nítidas: aumenta la previsibilidad de los impactos de las políticas.

Tenemos experiencias –evidencias podríamos decir- de que una sed creciente de participación se activa cuando se pone a disposición un instrumento claro para ejercitarla y un efecto evidente para motivarla. A título de ejemplo, desde nuestro equipo hemos invitado a todos los Foros Cívicos a sumarse al debate previo a la presentación ante el Congreso Nacional de la hoy sancionada Ley Nacional de Educación 26.206. La respuesta fue la producción de aportes de

valía a los que todos podemos acceder desde el sitio web de la empresa Educ.ar⁷ en el capítulo de los Aportes Institucionales. Con un valor agregado: esos aportes provienen de diálogos amplios e intersectoriales de las comunidades locales.

Admitamos que una futura ley marco de educación podría habernos hecho suponer –erróneamente- que no se trataba de un tema de interés cercano a las preocupaciones concretas de las comunidades locales. Este, entre otros casos, nos permite concluir en dos aprendizajes. Uno, que con método y organización la participación arroja contribuciones valiosas para mejorar la efectividad de las políticas públicas. Dos, que la ciudadanía está atenta -no sólo a las cuestiones cotidianas que son oportunidades u obstáculos en su vida diaria-, sino también al rumbo general que toma la sociedad en su conjunto, los Argentinos, por expresarlo de modo más concreto.

En el año 1988 tuve el honor de ingresar por concurso al Programa de Formación de Administración Gubernamentales. Era el comienzo de mi carrera en la función pública. Pasaron 19 años. Entonces, ya se publicaba y se debatía sobre estas cuestiones⁸. De qué se hablaba? de simplificar los trámites, de acercar la administración al administrado, de hacer comprensible el lenguaje y los actos administrativos, de mejorar las capacidades de las ventanillas, de fortalecer competencias comunicacionales y de trato, de concienciar actitudes de servidor público en los agentes, de mediatizar los trámites –muchos son aún personales en el sentido físico del término-, de democratizar los procedimientos y las gestiones administrativas, de las auditorías sociales, de abrir la administración al ciudadano.

Si bien se pueden señalar algunos avances en casos específicos, los progresos efectivos en este sentido están más presentes en los discursos, normativas y documentos que en las evidencias frente a la población. Para activar la participación en términos de conversaciones con la población, sin restringirla solo a formatos de consulta y encuesta, las herramientas que se han desarrollado y están disponibles son numerosas.. Para la participación ciudadana en políticas

públicas la Administración y los administradores contamos con dispositivos que adecuadamente empleados hacen posible la planificación participativa de los programas y proyectos, el presupuesto participativo, el control y la evaluación de las políticas públicas desde el propio diseño, el enfoque situacional con metodologías de construcción de visión compartida, los abordajes intersubjetivos que permiten trabajar la multiculturalidad. Otras herramientas y metodologías diversas que la literatura especializada en uso ya ha incorporado a una valija de opciones que está muy surtida de alternativas de gestión pendientes de ser aplicadas de un modo más amplio, sistemático, generalizado.

Si somos consecuentes con la meta fundamental que plasmamos en nuestras ponencias, Jornadas, Congresos, Encuentros acerca de nuestra aspiración al buen gobierno, tendremos que admitir que un buen gobierno no va a poder desarrollarse sin los gobernados incluidos en el diseño de la gestión gubernamental. De esto parece que se trata, de hacer más efectivos los puentes, de achicar la brecha, de acortar la distancia ciudadano-funcionario, sociedad – administración.

Si bien alguna literatura señala como obstáculo a la participación las resistencias de los administradores fundadas en temores a su debilitamiento por pérdida del control del proceso decisorio y del esquema de distribución del poder, las experiencias que hemos podido documentar forjan evidencias en contrario. Ellas permiten afirmar que los gobiernos, las áreas de gestión, los funcionarios que abren la puerta a la participación organizada de la comunidad salen ganando. Ampliar la escucha a la opinión ciudadana permite implementar proyectos que a priori aseguran su ensamble con las expectativas de la ciudadanía, que cuentan con el trabajo voluntario de la población para contribuir a su éxito lo que legitima la aplicación de los recursos públicos a las demandas de la sociedad.

¿Qué tipo de políticas suele proponer la comunidad cuando se la convoca a participar en asuntos de gestión pública?

Nuestros ejemplos tienen color local. Podemos citar el caso del Foro Cívico que integró a jóvenes que acercaron una propuesta que se transformó en proyecto del Foro y que supone un diseño con protagonismo juvenil –expresándolo en sus palabras- en la política de “control de la nocturnidad”, un problema que tienen la mayor parte de los municipios y que también nos preocupa en esta Ciudad de Buenos Aires. En el Taller de Formulación de Proyectos que les ofrecemos desde la Subsecretaría, los jóvenes planteaban como preocupación los riesgos de la vida adolescente en espacios y horarios nocturnos, y una reflexión central “lo que les preocupa a los adultos y a nuestros padres sobre lo que sucede en la noche, a nosotros también nos preocupa, pero no van a poder controlar las condiciones en que desarrollamos la vida nocturna sin nosotros”. El Proyecto se denomina "Neuronas frescas"

Un segundo caso que podemos traer al auditorio se refiere a un Foro que está llevando a cabo un proyecto de capacitación y entrenamiento de las familias en el manejo de residuos domiciliarios. No se nos escapa que en ocasiones los gobiernos gastan enormes sumas en la clasificación y distribución de contenedores clasificadores de la basura a recolectar, sin entrenar de modo suficiente a la población puertas adentro de su domicilio para asegurar la eficacia del gasto aplicado a resolver esta cuestión. El Proyecto será la contribución del foro cívico al mejor resultado de un servicio público que presta el gobierno local.

¿Cómo contribuye la participación ciudadana con el buen desempeño del gobierno?

Si nos centramos en la Rendición de Cuentas, que es un eje de evaluación de las Auditorías Ciudadanas, la palanca para la participación responsable y productiva es la democratización de la información pública. La Rendición de Cuentas se ejerce transparentando cuál es el presupuesto, su formulación y ejecución, pero también haciendo públicos los planes de gestión, sus grados de

avance, sus resultados, incluso los resultados indeseados, para poder corregirlos, para escuchar sugerencias, para recibir aportes. Con esta base la participación informada de la población aporta al gobierno elementos para evaluar el desempeño de sus agentes, el cumplimiento de los servicios tercerizados, la calidad de los equipamientos adquiridos, puesto que muchos de nuestros municipios -incluidos aquellos en los que vivimos quienes estamos aquí- tiene el mejor recurso humano experto en su propia población.

Una cantidad de herramientas disponibles facilitan la participación de la población en beneficio de la calidad de las políticas, tales como los observatorios sociales de políticas públicas, la gestión participada por resultados, el presupuesto participativo por programas, entre muchas otras conocidas, disponibles, pero aún tímidamente aplicadas. No estamos recomendando herramientas de última generación, ni es necesario haber cursado el último postgrado para saber utilizarlas. Cualquiera de las tecnologías que habilitan la rendición de cuentas rápida, organizada sin que esto sea una sobrecarga para la administración refuerza la confianza de la sociedad.

Si por fin hacemos foco directo sobre el Trato al Ciudadano, otro tema-eje del Programa, su trato igualitario y digno también implica la democratización del acceso a la información de toda la población y el ser tratados -si no se puede evitar que como número de expediente al menos podría ser como expedientes estrictamente correlativos-. Nuestros foros dan cuenta del derecho a la igualdad de trato con la demanda concreta de atención de tramitaciones de la población sin criterios de preeminencia de algunos sectores, actores o líderes sociales. Sin favoritismos. En este marco, y mediante la participación de los Foros, muchas normas locales de acceso a la información, vigentes pero sin implementación comienzan a tornarse operativas.

. La tarea de los Foros Cívicos, como la de nuestro equipo es una tarea inacabable, porque afortunadamente el juego de la participación es un juego

abierto. Un juego que lo que pone en cuestión es el modelo mental con el que funcionamos desde el interior de las instituciones. Nuestra propia mirada hacia “afuera”, hacia la sociedad, merece una revisión.

El modelo mental intra-administración operaría bajo el supuesto de que si lo que gestionamos es tan vasto y complejo y en contexto de cambios tan vertiginosos, no habría mucho relevante que esperar de los no especialistas. En este sentido los procesos de formación de agentes públicos, deberán profundizar la inclusión de más amplias perspectivas respecto a las vías de adquisición de los saberes “especializados”, puesto que quienes están formando la fila delante de la ventanilla de nuestras agencias, son en recurrentes ocasiones, quienes pueden aportar el diagnóstico y la propuesta más acertada para la solución de aquello que los conduce hacia la administración.

La administración pública –quienes somos funcionarios en particular- tenemos un vínculo para reparar y profundizar con la población que demanda y merece una mayor cercanía, un más considerado trato, un respetuoso uso de su tiempo, una mayor consulta y un mejor aprovechamiento del capital social acumulado en nuestros territorios.

Aún con la satisfacción de un trabajo en equipo dinamizador de los vínculos con las comunidades locales, y con la enorme cantidad de casos prácticos que podríamos compartir con ustedes, si lo confrontamos con la totalidad de oportunidades disponibles y cuestiones de la agenda pública pendientes de resolver, la participación sigue siendo baja y el largo camino pendiente de recorrer es el principal desafío.

La misión educadora del Estado⁹, que excede en mucho a la cartera educativa, abarca en un amplio sentido a todas sus agencias e incluye –por supuesto- la educación para la participación, que puede y debe ser impulsada desde las oficinas gubernamentales, pero además –y es esto lo decisivo-

organizada sobre la base transparente de reglas, circuitos, canales y espacios que la tornen efectiva, permanente y productiva. Advertir a tiempo que la participación –inherente a la naturaleza social de las personas- es inexorable, evita los costos de intentar reformas para la re-invencción de la rueda. Se trata –nada menos- de articular al servicio de esquemas abiertos y previsibles el enorme instrumental disponible para la organización adecuada de una participación responsable, transformadora.

¹ Conducción a cargo de la Subsecretaria y Directora ejecutiva del Programa, desde 2003

² www.auditoriaciudadana.gov.ar –(consulta sitio web 3-03-2004)

³ Oyhanarte, Marta (2005)) “*Auditorías Ciudadanas: ¿se puede medir la calidad de la democracia?*” Ponencia presentada en el X Congreso del Clad – Santiago de Chile.

⁴ Los reformadores gubernamentales urgen la adopción de un “enfoque hacia el cliente” al estilo del sector privado, pero los críticos lo consideran inapropiado en su aplicación al sector público, particularmente porque devalúa la ciudadanía. Este artículo expone que la mayoría de las interacciones entre organización del sector público y cliente difieren de las transacciones entre sector privado y customer. Alford, John (2002) *Definiendo al cliente en el sector público: una perspectiva de intercambio social*. Fuente de la versión traducida biblioteca virtual www.top.org.ar. Publicación original de “Public Administration Review”, Mayo/Junio 2002, Vol. 62, Nro. 3.

⁵ Con relación a la participación intraorganizacional, Bernardo Kliksberg presenta su tercera tesis -la participación es un núcleo central de la gerencia del año 2000- “la inteligencia, el aprendizaje, la administración del conocimiento, la innovación, no se hallan al alcance de una persona por mayores que sean sus sus calidades. Solo pueden ser alcanzadas por el conjunto del personal...” Kliksberg Bernardo (1998) Seis tesis no convencionales sobre participación. Instituciones y Desarrollo. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya.

Una referencia a la participación externa a la organización pública debe considerar a La Agenda 21 que sostiene que una “amplia participación en la toma de decisiones” es un “prerrequisito fundamental para la consecución del desarrollo sostenible” (UNCED 1992, p. 219). También la OCDE argumenta que los “procesos de consulta y participación bien diseñados” son “especialmente importantes” en relación a las “políticas que promuevan el desarrollo sostenible, a causa de la multiplicidad y complejidad de los objetivos implicados” (OCDE 2001, p. 103).

⁶ Una de las numerosas fuentes de análisis proviene de James Meadowcroft de la Universidad de Sheffield. El Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya en el capítulo Instituciones y Desarrollo publica *Participación y estrategias para el desarrollo sostenible* en el que Meadowcroft categoriza los tipos básicos de beneficios de la participación. Los beneficios serían entonces: la mejora del resultado decisional (porque se introduce mayor información en el proceso decisorio), la facilitación en la implementación de políticas (la comunicación reduce las sorpresas post-decisionales), la

mayor legitimidad del sistema político en general (puesto que el proceso decisorio con múltiples actores involucrados será percibido como inclusivo y por último en cuarto lugar, la educación pública que la acción de participar genera (quien participa aprende del proceso de la decisión política con la complejidad de valores e intereses implicados).

⁷ www.educ.ar

⁸ Enrique Groisman expresa que el modelo tradicional de administración pública se basa en el supuesto teórico de que ésta está ubicada en un plano superior al de los particulares (los "administrados"), y que a partir de los años 60 esta posición ya comienza a modificarse distinguiéndose dos tendencias: 1) la administración "va hacia" el público, y 2) la administración "se abre" al público. . *La participación como medio de combatir la corrupción* / Groisman, Enrique Isaac Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración, 1993. Buenos Aires.

En otras fuentes la descripción de reformas administrativas propuestas en la democracia temprana (periodo 83-89) ya incluían medidas como Construcción de un sistema de información ciudadana, mejoramiento de la imagen del sector público, Programa de transparencia administrativa (Repetto, Fabian -2002- *Causas y Azares de un cambio inconcluso...*CEDI- Universidad de San Andrés), también el Decreto 101/85 para la desburocratización, y el Programa "Participe sin más trámite" (Chumbita Hugo y otros (1996) *Nuevas Tecnologías de administración*. Dirección de Investigaciones /INAP. Buenos Aires)

⁹ Jahír Rodríguez (2002) Ciudad educadora. Una perspectiva política desde la complejidad. <http://www.oei.es/pensariberoamerica/colaboraciones02.htm> (acceso 3 marzo 2006)

Noemi Pulido

Administradora Gubernamental - Coordinadora de Cooperación y Articulación - Subsecretaría para la Reforma Institucional - Jefatura de Gabinete de Ministros. Magister en Ciencias Sociales con mención en Educación (FLACSO, Argentina). Egresada del Programa de Especialización en Gobernabilidad y Desarrollo Institucional (INAP, España). Licenciada en Gestión Educativa (Universidad del CAECE, Argentina). Ha Coordinado el IV Programa de Formación de Administradores Gubernamentales, la Unidad de Planeamiento del INSSJP, el Programa de Desarrollo Gerencial del INAP, el Plan Institucional de Capacitación de la Dirección Nacional de Vialidad, el Consejo Federal de la Función Pública.. Docente de la Universidad Torcuato Di Tella de Argentina, de la Universidad Nacional de Rosario, de posgrado virtual de TOP-Universidad N. del Litoral, del I INAP de Buenos Aires. Especialista en planificación y en capacitación y gestión del desarrollo de grupos y recursos humanos.