

II CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE DEMOCRACIA DIRECTA

¿Hacia dónde va la democracia en América Latina?



Organizada por

Center for Research on Direct Democracy (C2D), Asociación Uruguaya de Ciencia Política (AUCiP), Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República (UdeLaR), Universidad Católica (UC), Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)

www.dd-la.ch



“Participación ciudadana y democracia local: apuntes y reflexiones”
Maria Laura Escuder
Gonzalo I. Iglesias
Universidad de Buenos Aires – Umsam, Argentina

Participación ciudadana y democracia local: apuntes y reflexiones

María Laura Escuder*
Gonzalo I. Iglesias*

Abstract

En los últimos años, los gobiernos han implementado diversas iniciativas tendientes a apoyar la incorporación de mecanismos de participación ciudadana a nivel local. Antes que una evaluación formal o académica sobre el impacto de dichas iniciativas, el presente trabajo se propone ofrecer algunas reflexiones "desde la experiencia", explorando a la promoción de la democracia local a través del Programa Auditoría Ciudadana, calidad de las prácticas democráticas en Municipios.

Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar las características de la participación ciudadana, "desde la experiencia". Para ello se centra en las acciones o programas que fomenten que la ciudadanía se involucre en las cuestiones que hacen a la vida pública de su comunidad, promocionando conductas y actitudes ciudadanas. Con este fin, expone primeramente los argumentos que plantean la necesidad de fomentar una democracia participativa, luego las características de la participación ciudadana y por último la experiencia del Programa Auditoría Ciudadana, calidad de las prácticas democráticas en municipios implementado en la Argentina.

Democracia y Participación

"Una ciudadanía efectiva no consiste únicamente en votar sin coacción; es también un modo de relación entre los ciudadanos y el Estado y de los ciudadanos entre sí".
Guillermo O' Donnell¹

Con los procesos de transición primero y la necesidad de una "consolidación" de la democracia después, el tema de la participación se ha ido incorporando al discurso político y está cada vez más presente en la agenda pública de los países de América Latina. La recuperación de la democracia en la región propiciaba el fortalecimiento de la sociedad civil y la democratización del Estado. Sin embargo, si bien los años noventa evidenciaron un creciente activismo cívico, la discusión en torno al Estado se

* *María Laura Escuder* Es licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y obtuvo el título de Master of Science (MSc) in Environmental Sustainability, University of Edinburgh (Escocia, Reino Unido). Es ex becaria Chevening. Actualmente se desempeña como Coordinadora de la Región Norte del Programa "Auditoría Ciudadana, calidad de las prácticas democráticas en municipios", dependiente de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

[†] *Gonzalo I. Iglesias* Es licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires, curso estudios de maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo en la Universidad Nacional de Gral. San Martín, y obtuvo el título de Master of Public Management en la Victoria University of Wellington, Nueva Zelanda. Actualmente se desempeña como investigador y consultor independiente.

¹ **Guillermo O' Donnell** (2003) en O'Donnell, Guillermo, Iazzetta Osvaldo y Vargas Cullell, Jorge (comps.), (2003), "Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía", Ed. Homo Sapiens

concentró, en su dimensión económica, dejando pendiente aquella aspiración inicial que apuntaba a tornarlo más público, abierto y transparente².

Es así que los procesos de modernización del Estado se han expresado en la mayoría de los casos por medio de reformas al aparato administrativo, así como por medio de la descentralización político administrativa³.

Según señala Alicia Ziccardi⁴ la limitada institucionalización de la participación o su subordinación a las formas de representación corporativa ha dado lugar a una excesiva burocracia y un alto grado de discrecionalidad en la toma de decisiones, lo que a su vez son indicadores de una calidad muy limitada de la democracia. A esta realidad le ha correspondido una ciudadanía muy "segmentada" que ha implicado formas diferenciadas de acceder (los que han podido acceder) a los bienes y servicios ofrecidos por el Estado.

Ya nadie pone en duda que la calidad de la democracia es una condición indispensable para un desarrollo equitativo y sustentable. Calidad de la democracia es calidad de sus instituciones, es decir, la forma en que quienes conforman una comunidad han sabido organizar su vida pública. No puede haber buenas políticas si no hay buenas instituciones. Hablar de calidad de las instituciones es hablar de calidad de vida y aprender a evaluarlas es aprender a modificarlas y perfeccionarlas. Hay un reconocimiento cada vez mayor de que la reforma institucional es esencial para acelerar el ritmo del progreso⁵.

Estas transformaciones estructurales no sólo implican cambios en el aparato del Estado sino que generan cualitativamente cambios en la concepción de lo público y privado, desplazándose el eje Público - Estado a formas privadas de concepción y ejercicio de lo público, donde lo que se redefine es la relación del Estado con la Sociedad Civil, que implicará por un lado cambios en la forma en la que el Estado incorpora a los ciudadanos en el proceso de formulación y gestión de las políticas públicas (promoción de la participación ciudadana) y por otro implicará cambios en el ejercicio mismo de la ciudadanía en los actuales procesos de democratización en la mayoría de los países de la región⁶.

En este sentido, en los últimos años, los gobiernos han implementado diversas iniciativas tendientes a apoyar la incorporación de mecanismos de participación ciudadana. De forma más específica, la "crisis" de la democracia representativa, ha hecho necesario que se promueva una sociedad civil más participativa. En este sentido, un informe elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala que es necesario pasar de la democracia electoral a la democracia de

² Oyhanarte, Marta.; Nilus, Pamela. (2007). *Auditorías Ciudadanas como herramienta para reinventar la democracia en América Latina*. Documento presentado en el 7º Foro Mundial – Reinención del Gobierno "Fomento de la Confianza en el Gobierno" Viena 26-27 Julio. Disponible en <http://www.auditoriaciudadana.gov.ar/Pdfs/VienaVersionFinalEspanol.doc>

³ Escobar L, Alejandro. (2004) Participación Ciudadana y Políticas Públicas: Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década. *Revista austral ciencias sociales.*, 2004, No. 8, pp. 97-108. ISSN 0718-1795. Disponible en http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-17952004000100007&lng=es&nrm=iso

⁴ Ziccardi, Alicia (1998) *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. (México: Miguel Angel Porrúa, IIS-UNAM) y Ziccardi, Alicia (1999). "Comentarios sobre las posibilidades de la gestión local del desarrollo. *Ciudades y ciudadanía*" Trabajo presentado al V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma de Estado y De la Administración Pública. México. En Castro Suárez, Roque (2000) **Siete obstáculos para la participación ciudadana. El municipio de Yoro-Honduras**. Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales. Programa Regional de Becas CLACSO. 2000. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/castro.pdf>.

⁵ Oyhanarte, Marta.; Nilus, Pamela. (2007) Op. Cit.

⁶ Escobar L, Alejandro. (2004) Op. Cit.

ciudadanía por dos razones básicas: a) porque la calidad de la democracia es limitada en derechos civiles plenos y expansión de los derechos sociales; b) porque la propia sustentabilidad de los derechos políticos democráticos y la valoración social de la democracia pueden verse afectadas si la ciudadanía no se expande⁷.

Una democracia participativa es aquella que alienta en los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse para incidir en la toma de decisiones públicas. De este modo promueve la cooperación entre ciudadanos y fomenta la configuración de un círculo virtuoso cuando se aprecian directamente las consecuencias positivas que tienen tales decisiones en todos y cada uno de los miembros de la sociedad. La forma en que se efectúa esta participación puede variar y se encuentra muy ligada al tipo de sociedad donde se fomenta. Es fundamental poner énfasis en promover mecanismos prácticos de participación y medios transparentes de información y asegurarse de que prevalezcan ideales de tolerancia y colaboración que ayuda a alcanzar una mejor calidad de vida.

Desde una concepción amplia, puede decirse que la participación es la capacidad y la posibilidad de las personas y los grupos de influir en las condiciones que afectan sus vidas. La participación como ese “tomar parte” y “compartir” con otros, tiene diversas expresiones. En este sentido, se distingue la participación social, de la participación comunitaria, la participación política y la participación ciudadana. La primera se refiere a la capacidad de los individuos para organizarse y perseguir objetivos comunes, en relación con otras instituciones sociales; la segunda pertenece al ámbito no estatal donde los individuos se organizan para el logro de determinados servicios sociales, aquellos vinculados a su vida más inmediata; la tercera se refiere al ejercicio del sufragio y la cuarta tiene que ver con la intervención de los individuos (organizados o no) en las actividades o la esfera pública para defender sus intereses sociales, con relación más directa con el Estado. Sin embargo, hay que señalar que los límites entre las distintas formas de participación, en unas más que en otras, no siempre son claros⁸.

Sin embargo, el tema de fondo es cómo fomentar la participación ciudadana. Es decir, cómo fomentar que la ciudadanía se involucre en las cuestiones que hacen a la vida pública de su comunidad. Cómo transformar a las personas en ciudadanos activos y maduros democráticamente. La participación no debe ser comprendida únicamente como la forma para facilitar la prestación de determinados servicios o para legitimar determinadas decisiones, sino que debe promocionar conductas y actitudes ciudadanas.

¿Cuáles son los diferentes niveles de la participación ciudadana?

La participación ciudadana puede mostrar distintos niveles de compromiso por parte de la ciudadanía con la cuestión pública. En este sentido, en algunos casos, el ciudadano participa a través de la búsqueda de información. Esta participación tiene un carácter informativo y se limita a conocer el estado de situación. En otro nivel, el ciudadano puede ser consultado acerca de una decisión a tomar. Aquí, el ciudadano expresa su opinión, la cual enriquece y facilita la decisión a tomar. Y en otra instancia, los ciudadanos están plenamente involucrados con el proceso y son protagonistas de la propuesta desde un comienzo. Si bien la participación de la ciudadanía puede

⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004), *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD.

⁸ Castro Suárez, Roque (2000) Siete obstáculos para la participación ciudadana. El municipio de Yoro-Honduras. Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales. Programa Regional de Becas CLACSO. 2000. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/libros/becas/1999/castro.pdf>.

transcurrir entre estos tres niveles, es esta última la que, debido al compromiso, hace que los proyectos o decisiones sean sustentables en el tiempo; a través de la participación ciudadana se facilita la aceptación del proceso y se consiguen los acuerdos necesarios para los cambios requeridos.

Es decir que, la *participación ciudadana en políticas públicas*, constituye, una intervención ordenada de personas y organizaciones que acuerdan afrontar los obstáculos que pudieran existir y deciden cooperar con las acciones que lleva a cabo un gobierno. De este modo la participación se vuelve un proceso transformador que confiere otro dinamismo al sistema democrático y que requiere canales de comunicación permanente entre gobernantes y gobernados. Además, tanto la oferta de espacios de participación por parte del gobierno, como su demanda desde la sociedad civil, pueden manifestarse en diferentes etapas del proceso de construcción de una política pública: en su fase de diseño, de decisión, de implementación y/o de monitoreo y control⁹.

Es importante señalar que sin información, la sociedad difícilmente pueda involucrarse en la construcción de la política pública. Sin embargo, bajo el marco de construcción de ciudadanía, la información por sí sola no produce transparencia. Se requiere por lo menos satisfacer tres atributos: relevancia, accesibilidad y exigibilidad, de manera que la sociedad se erija en el sujeto destinatario de información que le es útil a sus fines y que pueda realmente usarla¹⁰

Los gobiernos locales y la participación ciudadana

En los últimos años se ha manifestado una inquietud creciente por la mejora de la capacidad de los gobiernos para rendir cuentas y ser receptivos a las demandas ciudadanas. Las políticas públicas en la última década se han caracterizado por incorporar, tanto en su diseño como en su ejecución, distintos aspectos o ejes: la descentralización, la focalización y la equidad territorial. Las mismas constituyen las condiciones básicas que posibilitan la constitución de mecanismos y niveles de participación más adecuados y democráticos.¹¹ Los municipios constituyen la instancia de poder formal más próxima a los ciudadanos y de mayor potencial para actuar y articular las instituciones públicas y la comunidad. En este aspecto, el nivel local parece el ámbito donde los cambios se han producido más claramente y donde se ha revalorizado el papel de la participación ciudadana, intentando superar los déficits administrativos y políticos que se han producido a raíz de la crisis del Estado de bienestar y fomentando la co-gestión y el fortalecimiento de la ciudadanía.

La cercanía entre los gobernantes y los gobernados, el sentimiento de comunidad de los ciudadanos, la capacidad que éstos reconocen en la institución municipal para atender y priorizar sus demandas y la posibilidad de crear espacios que permitan la inclusión de los ciudadanos en el diálogo público, son algunas de las características que hacen que los gobiernos locales ya no sean sólo prestadores de servicios sino que constituyen sistemas de alta complejidad que pueden jugar un rol central en el mundo globalizado. Todos los desafíos del mundo actual están presentes en una pequeña comunidad y la cercanía entre los protagonistas hace más accesibles los cambios¹².

⁹ Informe Auditoría Ciudadana "Calidad de las prácticas democráticas en municipios". Segunda Parte. Tema: Participación ciudadana en políticas públicas, www.auditoriaciudadana.gov.ar

¹⁰ Cunill Grau, Nuria (2008) "La construcción de la ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada" en **Contribuciones al debate Vol. II Democracia / Estado / Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina**. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

¹¹ Escobar L, Alejandro (2004). Op. Cit

¹² Oyhanarte, Marta.; Niilus, Pamela. (2007) Op. Cit.

El Informe para el Desarrollo Humano en la Argentina¹³ afirma que el nivel de confianza de los argentinos en las instituciones coloca en el primer lugar a los medios (radio y TV), en segundo lugar a la Iglesia y en tercer lugar, con el 32% de preferencia, a las Intendencias. Muy lejos en la escala se ubican los partidos políticos, el Congreso Nacional y los sindicatos –tradicionalmente instituciones mediadoras entre la sociedad y el Estado.

Democracia participativa en Argentina

Con la reforma de la Constitución Nacional de 1994 la Argentina incorporó mecanismos que buscan favorecer y facilitar la participación ciudadana. Se incorporaron dos formas semidirectas de democracia: la iniciativa popular y la consulta popular. La Constitución Nacional reconoce a cada provincia la potestad de organizar su propio régimen municipal. En el caso de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza, Tucumán¹⁴ y Entre Ríos, las constituciones provinciales no reconocen la autonomía a sus municipios. Es decir que, los municipios de estas provincias, carecen de la facultad para dictar sus propias normas y administrarse dentro de sus límites geográficos¹⁵ y se rigen por una ley sancionada a tal fin.

¹³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005) Informe para el Desarrollo Humano en la Argentina, 2005. Argentina después de la crisis, un tiempo de oportunidades. Disponible en <http://gsm.com.ar/clientes/PNUD/Sitio/informacion/dh2005.html>

¹⁴ La Constitución de la Provincia de Tucumán no contempló -hasta el año 2006 - un régimen municipal autónomo. Hasta ese año, los municipios de la Provincia Tucumán organizaban su gobierno de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia (Ley 5529), sancionada el 5 de septiembre de 1983. La Ley 7469 de la Provincia de Tucumán, sancionada el 23 de diciembre de 2004, declaró la necesidad de la reforma parcial de la Constitución provincial. En consecuencia, el 19 de febrero de 2006 se eligieron convencionales constituyentes para reformarla. Entre las disposiciones que la Convención Constituyente tucumana modificó se encuentra la Sección VII, Capítulo Único, que se refiere al régimen municipal de la Provincia. La Constitución Provincial de Tucumán de 1990 (anterior a la reforma de la Constitución Nacional) no contemplaba un régimen municipal autónomo. La Constitución reformada en el año 2006, incorporó el régimen de autonomía municipal de la siguiente forma. En su artículo 132 declara: "Esta Constitución consagra la autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional de los municipios. Podrán dictar su Carta Orgánica mediante una Convención convocada por el Intendente en virtud de una norma dictada por la Legislatura. La Provincia no podrá vulnerar la autonomía que por esta Constitución se consagra, ni limitar las potestades que para asegurar la misma se confiere". Lo expresado constituye sin duda un gran avance. No obstante, la autonomía de los municipios de Tucumán no ha quedado plenamente consagrada, desde la perspectiva jurídica. Para el dictado de su Carta Orgánica cada municipio tucumano necesita la sanción previa de una ley de la Provincia que así lo establezca. De todos modos, ya está abierta la posibilidad de que, poco a poco, los municipios gocen de autonomía ante el gobierno provincial y puedan afrontar sus problemas a través de los mecanismos dispuestos en las Cartas Orgánicas que ellos mismos dicten. Fuente: Informe Preliminar Auditoría Ciudadana en Yerba Buena, en www.auditoriaciudadana.gov.ar ver: municipio de Yerba Buena.

¹⁵ El artículo 5 de la Constitución Nacional establece que "cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones." Según lo que prescribe la norma suprema, las provincias tienen la obligación de incluir en sus constituciones un régimen municipal. En cumplimiento de esa obligación, cada provincia establece, en su respectiva constitución, las principales características de su propio régimen municipal. Algunas provincias confieren a sus municipios de mayor importancia, la facultad de dictarse sus normas fundamentales (conocidas como CARTAS) en las cuales se definen sus objetivos y se determina su estructura basal. Otras, deciden conferir a todos los municipios la facultad de dictarse sus propias Cartas. En Participación Pública y Autonomía Municipal - Provincia de Buenos Aires -Estrategia para la Construcción de una Democracia Participativa y la Descentralización Política en la Provincia de Buenos Aires. Editora: María Eugenia Di Paola; Primera Parte: María del Carmen García, Segunda Parte: María Esperanza Alonso; Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2001 <http://www.farn.org.ar/docs/p23/>.

De acuerdo con Guillermo O'Donnell¹⁶, la protección de los derechos civiles y los mecanismos de *accountability horizontal*, aún cuando formalmente existen, son débiles: a) la ciudadanía carece de medios eficaces para exigir a quienes los gobiernan que rindan cuentas por sus acciones; b) las oportunidades institucionales para participar de las decisiones públicas son escasas y cuando existen, poco relevantes, y c) la ciudadanía carece de -o desconoce- los medios para defenderse y reparar los daños que se derivan de las violaciones a sus derechos. Es un régimen político con todas las características de una poliarquía que convive con un Estado no reformado y con una sociedad extremadamente desigual¹⁷ donde el apoyo a la democracia por parte de la ciudadanía reproduce la situación latinoamericana y donde las instituciones democráticas y los valores que los sustentan registran un elevado nivel de deterioro.

Un sistema institucional es un sistema de organizaciones que implican la puesta en acto de determinados valores, fines o principios. La crisis de diciembre de 2001, con sus contenidos político-institucionales y económico-sociales, expuso con crudeza la debilidad de las instituciones argentinas y reveló básicamente dos cosas: por un lado, que la ciudadanía valora positivamente a la democracia como régimen político pero desacredita el funcionamiento de sus principales instituciones y de la política en general; por el otro, que aún le faltan herramientas para canalizar ese reclamo de manera que se traduzca en el fortalecimiento de esas instituciones.¹⁸

El Programa Auditoría Ciudadana, Calidad de las prácticas democráticas en Municipios

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

Carlos Iñurrategui. Coordinador del Foro Cívico de Yerba Buena.¹⁹

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

Ariel Kihn, Concejal del Municipio de Crespo²⁰ y enlace local con el PAC.

¹⁶ O'Donnell, Guillermo. (1998) **Accountability horizontal, la institucionalidad legal de la desconfianza política.** En Revista Agora número 8/ Verano 1998, pp. 5-34. O'Donnell define a la *accountability horizontal* como “la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario de sanciones legales o incluso el *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos. Dichas acciones pueden afectar tres esferas principales: la democracia, la liberal y la republicana. La democracia se resiente por decisiones que cancelan las libertades de asociación o introducen fraude en las elecciones. (...) La liberal es infringida cuando agentes estatales violan, o permiten a actores privados violar libertades y garantías tales como la inviolabilidad del domicilio, la prohibición de la violencia doméstica y la tortura, el derecho de cada persona a un juicio imparcial y otras similares. (...) La republicana es afectada a través de acciones de funcionarios que, electos o no, suelen ocupar altos cargos en el Estado o el régimen y desprecian las exigencias que impone la tradición republicana, es decir, subordinarse a la ley y darle clara prioridad a los intereses públicos, no a los privados”.

¹⁷ O'Donnell, Guillermo. (2002) **Las poliarquías y la (in) efectividad de la ley en América Latina.** En Méndez J.E. et al. (eds), *La (In) Efectividad de la Ley y la exclusión en América Latina.* Buenos Aires, Paidós.

¹⁸ Oyhanarte, Marta.; Niilus, Pamela. (2007) Op. Cit.

¹⁹ Yerba Buena, provincia de Tucumán.

²⁰ Crespo, Provincia de Entre Ríos

Desde la **Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia**²¹ se están generando nuevas herramientas que permiten crear un espacio institucional orientado a restablecer la confianza entre la ciudadanía y sus administradores, como así también, alcanzar mayores niveles de transparencia en la gestión de gobierno.

El **Programa “Auditoría Ciudadana, calidad de las prácticas democráticas en Municipios”²² (PAC)**, dependiente de la mencionada Subsecretaría, se implementa desde agosto de 2003 en distintos municipios del país²³. Argentina tiene algo más de 2150 municipios que oscilan entre 2.500.000 y 90 habitantes. La elección de los municipios responde a razones prácticas y metodológicas de diseño, pero también a razones estratégicas ya que constituyen la instancia de poder formal más próxima a los ciudadanos y con mayor potencial para actuar sobre la articulación entre las instituciones públicas y la comunidad. El PAC se implementa como política pública desde el gobierno nacional en los gobiernos locales, manteniendo la neutralidad al realizarlo en municipios gobernados por distintos signos partidarios y vigorizando el proceso al utilizar la herramienta del Estado²⁴. El PAC despliega una metodología altamente replicable tanto por su escala local como por estar determinado por una serie de etapas²⁵ que permiten ajustar variables, corregir errores e incorporar lecciones aprendidas a partir de la evaluación de cada una de las mismas.

Por definición, una **auditoría** debe contrastar datos de la realidad con ciertos parámetros o estándares a fin de examinar su grado de cumplimiento. 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.²⁶ La **auditoría ciudadana** trata de examinar prácticas democráticas previamente identificadas y emitir una opinión informada sobre ellas²⁷.

²¹ La **Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia** es un organismo del Estado nacional argentino dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros que tiene la misión de **fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil a fin de promover reformas institucionales para desarrollar una democracia gobernable, transparente, legítima y eficiente**.

²² El PAC tomó como referencia a la **Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia en Costa Rica** (Ver: <http://www.estadonacion.or.cr/Calidad02/calidad.html>). Sin embargo, a diferencia de Costa Rica, donde la iniciativa surgió de la sociedad civil y la experiencia se realizó abarcando a todo el país de una vez, en la Argentina se lo implementa desde el Estado por entender a éste como actor fundamental en la construcción de la calidad institucional. Se trabaja por etapas a fin de sistematizar y perfeccionar la metodología a medida que se van concretando auditorías en distintos lugares del país. También, a diferencia de aquel país, finalizado el procedimiento formal de la auditoría, la relación con la comunidad local continúa a través de un proceso de cooperación y articulación que intenta facilitar un círculo virtuoso de acciones y proyectos de mejora continua de su calidad democrática Fuente: Introducción Informe Auditoría Ciudadana Calidad de las prácticas democráticas en municipios, en www.auditoriaciudadana.gov.ar

²³ A la fecha (octubre de 2008), los municipios que ya han completado el Programa son: Rafaela, (Santa Fe), Pergamino (Buenos Aires), Morón (Buenos Aires), Palpalá (Jujuy), Pirané (Formosa), General Pico (La Pampa), Presidencia Roque Sáenz Peña (Chaco), Olavarría (Buenos Aires), Junín (Buenos Aires), San Martín de los Andes (Neuquén), Luján de Cuyo (Mendoza), Gualaguaychú (Entre Ríos), San Fernando del Valle de Catamarca (Catamarca), Yerba Buena (Tucumán), Monte Caseros (Corrientes), Villa General Belgrano (Córdoba), San Luis (San Luis), Concepción del Uruguay (Entre Ríos), Crespo (Entre Ríos), Villa La Angostura (Neuquén), Curuzú Cuatiá (Corrientes), Bragado (Buenos Aires), Diamante (Entre Ríos), Villaguay (Entre Ríos), Rosario (Santa Fe), Firmat (Santa Fe). Los que se encuentran en desarrollo son: Malargüe (Mendoza), Lavalle (Mendoza), Guaymallén (Mendoza), Godoy Cruz (Mendoza), Balcarce (Buenos Aires), Villa Gesell (Buenos Aires), Comodoro Rivadavia (Chubut), Neuquén (Neuquén), Rawson (San Juan), Rivadavia (San Juan), Bahía Blanca (Buenos Aires), Mar del Plata (Buenos Aires), General Belgrano (Buenos Aires), Las Rosas (Santa Fe), El Trébol (Santa Fe), Coronel Moldes (Salta), San Fernando (Buenos Aires). Ver actualizaciones de los municipios en el sitio de Internet www.auditoriaciudadana.gov.ar

²⁴ **Oyhanarte, Marta.; Niilus, Pamela.** (2007) Op. Cit.

²⁵ El Programa Auditoría Ciudadana se implementa por etapas, estando en ejecución en este momento la 4ta Etapa.

Ver www.auditoriaciudadana.gov.ar

²⁶ **Niilus, Pamela** (2008). “Auditorías Ciudadanas en Argentina: una herramienta participativa para la democracia local” Ponencia presentada en la XIV Conferencia Interamericana de Alcaldes y Autoridades Locales. “Construyendo el Municipio Productivo, Eficiente y Equitativo: Nuevos desafíos – Nuevas Oportunidades” Miami 16-19 de Junio, 2008.

²⁷ Informe Auditoría Ciudadana, Calidad de las prácticas democráticas en Municipios, Introducción. Disponible en www.auditoriaciudadana.gov.ar

El Programa Auditoría Ciudadana, evalúa la calidad de las prácticas democráticas, haciendo hincapié en cuatro temas que se consideran esenciales para el fortalecimiento de las instituciones: cultura cívica democrática, participación ciudadana en políticas públicas, trato al ciudadano y rendición de cuentas, y las define de la siguiente manera:

La *cultura cívica* 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 ley²⁸.

La *participación ciudadana* describe el grado en que las normas y programas públicos crean oportunidades para la intervención de los ciudadanos en la gestión 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, para exigir información sobre la marcha o resultados de las políticas o para 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 personas²⁹.

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

El Programa Auditoría Ciudadana tiene como objetivo general emitir una opinión informada sobre la calidad de las prácticas democráticas municipales, que contribuya a formular una agenda de los asuntos públicos locales con el fin de expandir la democracia y su gobernabilidad. La implementación del programa se realiza a partir del pedido de un gobierno local, es decir la participación en el PAC por parte de un municipio es voluntaria y es así como los municipios que participan corresponden a variados signos partidarios.

Un punto importante a remarcar es que para asegurar la viabilidad política del PAC, los actores involucrados en el proceso tienen que sentirse parte del proceso y, a la vez, con que lo consideren una experiencia neutral y útil que contribuya a la autocrítica y al mejoramiento de su comunidad.

Los objetivos específicos del Programa son³⁰:

1. Proporcionar a la ciudadanía y al gobierno local una imagen detallada de las fortalezas y debilidades de su convivencia democrática.

²⁸ O'Donnell, Guillermo (2003) *Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos*, en O'Donnell et al, **Democracia, Desarrollo Humano y ciudadanía**. Homos Sapiens Ediciones.

²⁹ 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.

³⁰ Resumen Ejecutivo Programa Auditoría Ciudadana (www.auditoriaciudadana.gov.ar)

2. Resaltar la existencia de buenas prácticas democráticas y difundirlas para promover su réplica.
3. Desarrollar las capacidades ciudadanas para participar crítica e informadamente en los asuntos locales.
4. Construir un sistema participativo de control y evaluación ciudadana que fortalezca y transparente la rendición de cuentas del gobierno local.

Por otra parte, el PAC propicia la constitución de **Foros Cívicos** en los municipios. Con la convicción de que la calidad de la democracia está íntimamente relacionada con el funcionamiento de las instituciones que la sustentan y que éstas se basan en un proceso de construcción colectiva que requiere una ciudadanía exigente y responsable a la vez, la estrategia metodológica que se adopta tiene un alto componente participativo y formativo. Ello implica, la conformación de foros cívicos que el PAC define como **espacios abiertos de participación, pluralistas y representativos de sus comunidades; se integran con ciudadanos, ciudadanas y representantes de organizaciones e instituciones públicas y privadas**. Su función inicial es la de completar y validar las aspiraciones propuestas por la Unidad Ejecutora del PAC. Asimismo, los foros cívicos difunden los objetivos del PAC al interior de sus organizaciones para contribuir al fortalecimiento de los valores democráticos que en ellas se ejercitan, promueven la participación plural y abierta de diversas organizaciones y de funcionarios del gobierno y analizan los documentos metodológicos y descriptivos del PAC. Si se prescindiera de los foros, el PAC se limitaría a realizar un diagnóstico del comportamiento democrático de cada comunidad sin involucrar a sus ciudadanos en el ejercicio, lo cual lo volvería totalmente improductivo a los efectos de los objetivos específicos que persigue que son: a) proporcionar a la comunidad (ciudadanía y gobierno) una imagen detallada de las fortalezas y debilidades de su convivencia democrática; b) desarrollar las capacidades ciudadanas para participar crítica e informadamente en los asuntos públicos; c) resaltar la existencia de buenas prácticas democráticas y difundirlas para promover su réplica y d) construir un sistema participativo de control y evaluación ciudadana que fortalezca y transparente la rendición de cuentas³¹. En este sentido, los Foros Cívicos son el "corazón" del PAC.

La unidad ejecutora del PAC propone, en el marco de los cuatro temas seleccionados, un esquema de 9 aspiraciones, 38 indicadores y lo presenta a los integrantes de cada foro cívico, quienes realizan modificaciones, agregados y supresiones hasta brindar su acuerdo para evaluar la calidad de las prácticas democráticas de su comunidad. La única restricción que se les plantea a los foros cívicos es que no pueden modificar los temas ni agregar nuevos. Una de las motivaciones que tiene la Unidad Ejecutora del PAC es que el municipio y la comunidad se apropien de la herramienta y puedan luego utilizarla para evaluar otras cuestiones relevantes para sus respectivas comunidades.

Una vez que se produce este acuerdo, se realiza el trabajo de campo, que consiste en la realización de grupos focales (4 grupos segmentados por edad y sector económico), encuesta domiciliaria (400 casos), entrevistas a referentes de la comunidad, cuestionarios a docentes y alumnos, recopilación y análisis de registros administrativos y documentación del municipio. La instancia de cierre formal del PAC es una Audiencia Pública, en donde se espera que el Foro Cívico presente propuestas que mejoren la calidad de la democracia en el municipio.

En este sentido, el Programa Auditoría Ciudadana brinda una herramienta que ayuda a promover la participación ciudadana, partiendo de los espacios y reglamentaciones existentes así como también de las percepciones de los ciudadanos. El Foro Cívico es

³¹ Oyhanarte, Marta.; Niilus, Pamela. (2007) Op. Cit.

el espacio propicio para el acercamiento entre gobernantes y gobernados, ya que promueve el dialogo (sin cuestionar la representatividad de los órganos de gobierno). Justamente, en los municipios donde se ha implementado el PAC, los Foros Cívicos surgen como un espacio donde la comunidad en su conjunto, a partir de una auto evaluación y autocrítica sobre sus prácticas democráticas, reflexiona y propone mejoras que hacen a la calidad de vida de la población.

Resultados e impactos del PAC³²

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

Juan Jorge Tomasi, Coordinador del Foro Cívico de Crespo³³.

“El Programa ha logrado movilizar a los distintos sectores, desde lo político, tanto el partido de gobierno como los partidos que integran la oposición; y también las instituciones locales, como que van encontrando esto, como un espacio válido para la discusión...”

Sergio Favot, Intendente de Villa General Belgrano (2003-2007), Córdoba.

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

Algunos resultados:

- 70 municipios comprometidos con el PAC
- 51 Foros Cívicos constituidos, capacitados y activos.
- 32 Informes de la Calidad de las Prácticas Democráticas Municipales publicados y difundidos en el nivel local y en el nacional.
- Audiovisual “Auditorías Ciudadanas, un espejo para nuestra democracia” presentado y difundido en el nivel local y en el nacional.
- Plataforma de Municipios en línea.³⁴

Algunos impactos:

- Guías de capacitación y formación docente, elaboradas por docentes integrantes del Foro Cívico de Presidencia Roque Sáenz Peña (Chaco)
- Decálogo de Buenas Prácticas para un Municipio Saludable, elaborado por el Foro Cívico de Yerba Buena (Tucumán).
- Programa Presupuesto Participativo: en el gobierno de Morón (Buenos Aires) decidió comenzar con la implementación de esta herramienta a raíz de la Auditoría Ciudadana realizada en el municipio.
- Audiencia Pública para tratar la venta de tierras municipales, organizada por el Foro Cívico de Diamante (Entre Ríos)

³² Estos resultados e impactos fueron presentados en la ponencia **Oyhanarte, Marta.; Niilus, Pamela. (2007) Auditorías Ciudadanas como herramienta para re inventar la democracia en América Latina.** Documento presentado en el 7º Foro Mundial – Reinención del Gobierno “Fomento de la Confianza en el Gobierno” Viena 26-27 Julio. Disponible en <http://www.auditoriaciudadana.gov.ar/Pdfs/VienaVersionFinalEspanol.doc>

³³ Crespo, provincia de Entre Ríos.

³⁴ La Plataforma de Municipios tiene como propósito difundir las políticas municipales que favorecen la participación y el control de los ciudadanos en las políticas públicas y articular redes entre actores locales que hayan protagonizado experiencias en este sentido.

Ver www.auditoriaciudadana.gov.ar/plataforma.html

- Ordenanza de Audiencia Pública sancionada a partir de un proyecto presentado por el Foro Cívico de Villaguay (Entre Ríos).
- Taller de Capacitación para los ciudadanos designados para ser autoridad de mesa en el acto electoral del 28/10 organizado por el Foro Cívico de Junín (Buenos Aires).
- Proyecto Familia y Sociedad elaborado por el Foro Cívico de Villa General Belgrano (Córdoba) en el marco del cual desarrollaron diferentes seminarios relacionados con la educación sexual, el embarazo adolescente, derechos de los niños y responsabilidad de los padres en la educación de los hijos.
- Campaña de Educación Vial "Salvate la Vida" organizada por el Foro Cívico de Yerba Buena (Tucumán).
- Proyecto "Cada calle con su nombre, cada casa con su número" elaborado por el Foro Cívico de Diamante (Entre Ríos). En este marco, y con la colaboración del Municipio, el Gobierno provincial y el sector privado, se señalaron más de 30 calles de la ciudad.
- Jornada de Debate sobre la Reforma de la Constitución de Entre Ríos organizada por el Foro Cívico de Diamante (Entre Ríos) en la que participaron representantes de los diferentes partidos políticos de la ciudad.
- Encuentros con Candidatos organizados por los Foros Cívicos de Crespo (Entre Ríos) y Yerba Buena (Tucumán) en vísperas de las elecciones locales. En estos encuentros, ciudadanos y ciudadanas tuvieron la posibilidad de escuchar las propuestas de cada candidato a Intendente para cada una de las áreas de gestión.
- Espacio de trabajo interforos constituido por 5 Foros Cívicos de la Provincia de Entre Ríos (Diamante, Crespo, Villaguay, Cerrito y Libertador San Martín) en el marco del cual prepararon un documento para presentar ante la Convención Constituyente de Entre Ríos que propone la incorporación de mecanismos de participación ciudadana en el nuevo texto constitucional provincial.
- Jornada sobre Educación Vial realizada en el marco del Programa de Educación Vial organizada por el Foro Cívico de Las Rosas (Santa Fe). La Jornada estuvo dirigida a todas las escuelas del Municipio y participaron expertos en la temática.
- Taller sobre Cultura Cívica y Participación con alumnos de la escuela primaria N° 147 "Provincia de Entre Ríos" en el Distrito Noroeste y realización del Audiovisual "Aprendiendo a ser democráticos y participativos" organizado por el Foro Cívico de Rosario en conjunto con el Municipio de Rosario (Santa Fe) con el objeto de difundirlo en otras escuelas.
- Concurso para la elección de un logotipo para la campaña de prevención de consumo abusivo de alcohol, dirigido a jóvenes organizado por el Foro Cívico de Cerrito (Entre Ríos).
- Concurso para cubrir dos cargos de Inspectores Municipales. El Foro Cívico de Cerrito (Entre Ríos) redactó las bases a solicitud del gobierno local.
- 1ª Jornada Solidaria Pro Recuperación del Teatro Florencio Constantino organizada por la Asociación Florencio Constantino y el Foro Cívico de Bragado (Buenos Aires). La recaudación obtenida en esa jornada está cubriendo los gastos de las primeras obras de recuperación del Teatro y su conversión en Centro Cultural.

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

- Foros Cívicos de 9 Municipios PAC elaboraron aportes al Debate de la Ley Nacional de Educación que fueron publicados como aportes institucionales en el sitio www.educ.ar
- Informes Finales de las Auditorías Ciudadanas realizadas incorporados a www.educ.ar como documentos de uso pedagógico.

- 8 Jóvenes de los Foros Cívicos del PAC participaron en el Programa CALIDEM, Capacitación para Líderes Democráticos, organizado por la Fundación Cambio Democrático, el CIPPEC, la Universidad de San Andrés y el Movimiento Red de Acción Política y financiado por la OEA y el BID.
- 68 miembros de Foros Cívicos capacitados en Formulación de Proyectos con Marco Lógico por expertos españoles del CIDEAL, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y como fruto de una cooperación gestionada por el PAC con la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social.
- “108 - Alerta Pergamino”, sistema de seguridad ciudadana instalado por la Empresa VOXIVA, financiado por la misma empresa y por una donación de Microsoft.
- Proyecto Construyendo Puentes (financiado por el Gobierno de Nueva Zelanda)³⁵
- Jornada de Capacitación e Intercambio para Coordinadores y Enlaces de Foros Cívicos Locales organizada por la SSRIFD en la que participaron 52 Funcionarios y ciudadanos de los Foros Cívicos de los Municipios.
- Miembros de los Foros Cívicos de Las Rosas (Santa Fe), Las Heras (Mendoza), Godoy Cruz (Mendoza), Guaymallén (Mendoza), Diamante (Entre Ríos), Coronel Moldes (Salta), Cerrito (Entre Ríos) y El Trébol (Santa Fe) participaron en la XIII Jornada Argentina del Sector Social, "Cómo y con quién prepararnos para el cambio de escala".
- Misión a Estados Unidos de la que participaron funcionarios de Firmat (Santa Fe), Lavalle (Mendoza), Rawson (San Juan), San Fernando del Valle (Catamarca) y Crespo (Entre Ríos) para conocer la experiencia de las "Comunidades en Renovación" de las ciudades de Santa Ana, Parlier y Orange Cove, en California; modelo diseñado por el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de EE.UU. (HUD) para hacer frente a la pobreza. La misión fue financiada por la IAF (Fundación Interamericana) a raíz de una iniciativa de la SSRIFD.
- Asesoramiento técnico experto del CENOC para los Foros Cívicos de Bragado (Buenos Aires) y Las Heras (Mendoza) acerca de los requisitos necesarios para presentar como organización social proyectos de desarrollo local.
- Mujeres integrantes de diferentes Foros Cívicos de Municipios Titulares del PAC participaron en el Seminario de Capacitación en Género, Acceso a la Información Pública y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), organizado en forma conjunta por el British Council y la Fundación Mujeres en Igualdad.
- Foros Cívicos organizaron diversas actividades locales en el marco de la Campaña Nacional de Lectura dependiente del Ministerio de Educación de la Nación. En Diamante, realizaron una semana de lectura y distribución de literatura en sus catorce plazas públicas a través de las voces de narradores voluntarios; en Palpalá (Jujuy) dentro de su planificación para el fortalecimiento de los lazos entre el gobierno y la sociedad civil del Proyecto “Construyendo Puentes”, decidió nutrir bibliotecas insertas en centros vecinales y en Malargüe, el PAC acompañó la distribución de libros durante el VI Congreso Provincial de Educación.

Conclusiones

La democracia se sustenta o se debilita de acuerdo a los valores existentes en una sociedad y requiere de la política, cuya calidad depende del modo en que ésta responde a las necesidades de los ciudadanos.

³⁵ Ver Sitio Auditoria Ciudadana www.auditoriaciudadana.gov.ar , Proyecto Construyendo Puentes.

Una democracia participativa es aquella que facilita a los ciudadanos la capacidad de asociarse y organizarse de modo tal que puedan ejercer una influencia directa en la toma de decisiones públicas. Esta posibilidad promueve la cooperación entre ciudadanos, ya que se aprecian las consecuencias positivas de tales decisiones en todos y cada uno de los miembros de la sociedad. Puede variar en modo en que se efectúa esta participación, pero es fundamental poner énfasis en mecanismos de participación prácticos, medios transparentes de información y asegurar la tolerancia, el diálogo y la colaboración para mejorar la calidad de vida.

En este sentido, el Programa Auditoría Ciudadana, se sustenta en la idea de que la democracia es aquella forma de vida en los ciudadanos tienen derecho a participar en todas las decisiones que afectan a su vida cotidiana. Es así que son los propios ciudadanos quienes, dando su conformidad, evalúan la calidad democrática de su comunidad. Asimismo, con la convicción de fortalecer el compromiso democrático y el apoyo a sus instituciones, la conformación de foros cívicos del PAC, permite crear espacios abiertos de participación, pluralistas y representativos de sus comunidades. El Foro Cívico es el espacio propicio para el acercamiento entre gobernantes y gobernados, ya que promueve el diálogo (sin cuestionar la representatividad de los órganos de gobierno).

Las diferentes formas y mecanismos de participación ciudadana en la gestión municipal constituyen un desafío que los gobiernos locales debieran asumir ya que por un lado contribuyen a transparentar la gestión pública y por el otro, fortalecen a la democracia. El PAC se presenta como una herramienta de participación que demuestra que es posible motivar y fomentar una ciudadanía comprometida en mejorar la calidad de vida de su comunidad.