

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
(FLACSO) SEDE ACADÉMICA BUENOS AIRES – ARGENTINA**

Tesis correspondiente a la Maestría en Ciencia Política y Sociología

**Calidad de las prácticas democráticas en los municipios
argentinos.**

Creación e implementación del Programa Auditoría Ciudadana.

TESISTA: FLAVIA VOLPE MARTINCUS

DIRECTORA: DRA. MARIA LAURA EBERHARDT

FLACSO

BUENOS AIRES

2015

INDICE

AGRADECIMIENTOS	5
RESUMEN	6
CAPITULO 1. INTRODUCCIÓN.....	8
1.1 Antecedentes de la evaluación de la calidad democrática.....	10
1.2 Motivación del trabajo de investigación.....	13
1.3 Formulación del problema y objetivos	13
1.4 Metodología.....	14
1.5 Alcances de la investigación.....	15
CAPITULO 2. CONCEPTOS Y PERSPECTIVAS TEÓRICAS CLAVES.....	16
2.1 Calidad de la democracia en la región latinoamericana.	19
2.2 Algunos factores explicativos de la calidad de la democracia	23
2.3 Crisis de la representación y accountability	24
2.4 ¿Qué hay después de la crisis de representación? Las formas participativas y deliberativas de la democracia.....	30
2.5. Desglosando la dimensión participativa de la democracia.....	41
2.6. La revalorización del nivel local	47
2.7. El papel de los gobiernos locales en la Argentina	51
CAPITULO 3. CRISIS DE 2001 EN LA ARGENTINA: ESCENARIO DE SURGIMIENTO DEL PAC	60
3.1 Antecedentes de la crisis: ¿cómo llegamos a la debacle de 2001?.....	61
3.2 La llegada de Fernando De La Rúa al gobierno	66
3.3 Elecciones legislativas 2001: Senadores y Diputados.....	69

3.4	Diciembre de 2001. Movilización de la sociedad civil.	71
3. 5	¿Qué pasó con el vínculo entre representantes y representados?	74
3. 6	La calma tras la tormenta: el después de la crisis de 2001	75
3. 7	Hacia la mejora de la calidad institucional: el PAC	80
3. 8	La crisis y el PAC en Morón	82
CAPITULO 4. CALIDAD DE LAS PRÁCTICAS DEMOCRATICAS EN LOS MUNICIPIOS ARGENTINOS. PROGRAMA AUDITORIA CIUDADANA.		85
4.1	En busca de la recomposición de la confianza perdida entre gobernantes y gobernados: contexto de gestación del PAC.	85
4.2	El Programa por dentro: características, objetivos, actores.	92
4.3	Trayecto de vida del PAC en los municipios: hacia su implementación.....	100
4.3.1	Etapas de implementación del PAC	107
4.3.2	El escenario tras su implementación:	108
4. 4.	Sobre la evaluación del desempeño de los mecanismos de participación y control ciudadano.....	112
4.4.1	Una propuesta de criterios en la evaluación de los procesos participativos.....	115
4.4.2	La experiencia participativa del PAC: de las promesas a su evaluación.....	118
4.4.3	Lecciones extraídas del análisis del rendimiento del PAC: potencialidades y limitaciones democráticas del mecanismo participativo.	154
5. EPÍLOGO: APROXIMACIÓN EXPLORATORIA A UN CASO DE IMPLEMENTACIÓN. EL ARRIBO DEL PROGRAMA AUDITORIA CIUDADANA AL MUNICIPIO DE MORÓN.....		163
5. 1	Caracterización del municipio de Morón	165
5.2	La llegada de Martín Sabbatella a Morón	168

5.2.1 El proceso de transformación de Morón: hacia una mayor transparencia y participación ciudadana en la gestión local.	170
5.2.2 Examinando los dispositivos participativos que configuran el acercamiento con el ciudadano moronense	173
5.3 El PAC en Morón. Explorando las condiciones contextuales de la llegada del Programa Auditoría Ciudadana al municipio.	179
5.3.1. El camino hacia la aplicación del PAC en Morón.....	181
5.3.2. Opiniones de los vecinos moronenses con respecto a los cuatro temas evaluados por el PAC.	184
5.4 Las huellas que ha dejado la implementación del PAC en el municipio.....	197
5.5 Aportes y limitaciones del PAC en Morón.....	203
6. REFLEXIONES FINALES: la investigación, los hallazgos, desafíos pendientes y futuras líneas de investigación.....	213
7. BIBLIOGRAFÍA	234
8. ANEXOS.	258

AGRADECIMIENTOS

Esta Tesis ha significado un enorme y muy rico aprendizaje. Pero pese a haber sido largo el camino recorrido, sólo ha sido posible gracias al esfuerzo y apoyo de varias personas e instituciones a las que quiero reconocer aquí y sin las cuales esta tarea hubiese sido imposible.

Ante todo, quiero dedicarle estas páginas a mi papá, Amílcar quien, si bien hoy no está físicamente con nosotros, está presente todos los días en mi corazón y a quien le agradezco enormemente haberme alentado a hacer mi carrera y la maestría. A mi madre, Alicia y a mi hermano Christian, quienes me han alentado en este camino de la investigación.

Asimismo, quiero destacar muy especialmente el acompañamiento, dedicación y apoyo a mi Directora la Dra. María Laura Eberhardt. Sus comentarios, observaciones y sugerencias han sido muy valiosas y enriquecedoras para el desarrollo de la presente Tesis; y agradecer también a FLACSO, su cuerpo docente, como así también la excelente atención del personal de la Biblioteca de Ciencias Sociales Enzo Falletto.

También estoy agradecida a mis compañeros y Director Provincial del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires. Menciono especialmente y agradezco sus comentarios y reflexiones al Cdor. Alan Lynch, Lic. José Quesada Aramburu y Lic. Néstor Lew.

RESUMEN

Este trabajo de investigación parte del interés por conocer los aspectos centrales referidos a la creación y lanzamiento del Programa Auditoría Ciudadana¹ (en adelante PAC) por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia desde el año 2003², orientado a mejorar la calidad democrática en los municipios argentinos. Asimismo, se realizará un primer acercamiento a su aplicación en el Municipio de Morón, lo que permitirá tener una noción inicial respecto de las condiciones de implementación del PAC en un caso concreto.

Como objetivo principal nos propusimos describir y analizar el proceso de creación y puesta en marcha del PAC en el contexto de crisis de la representación en la Argentina, diseñado para potenciar la participación y el control ciudadano hacia sus gobernantes. En segundo lugar, y de modo más general, se pretende iniciar una primera exploración del mencionado caso Morón.

Nuestra propuesta metodológica es principalmente cualitativa y el diseño de investigación, mayormente descriptivo. Las técnicas utilizadas incluyen el análisis bibliográfico y de documentos para la elaboración del marco teórico conceptual, la definición del contexto histórico del objeto de investigación y la identificación de los fundamentos teóricos y prácticos del lanzamiento del PAC.

¹ Consistió en un método para investigar y evaluar participativamente la vida política de un país utilizando al municipio como objeto de análisis.

² En cuanto al período objeto de análisis, el mismo comprende los años 2003 hasta 2009, ya que estos fueron los años en los que se implementó el Programa, alcanzando a más de 70 municipios (ver Anexo I de la presente Tesis). Debemos recordar que en julio de 2003 comenzó una nueva gestión de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. El mencionado organismo, a cargo de Marta Oyhanarte, coincidió con la asunción de Néstor Kirchner como Presidente de la Nación (2003-2007) y de Alberto Fernández como Jefe de Gabinete de Ministros. En gestiones anteriores, la Subsecretaría había realizado algunas actividades y acciones de carácter aisladas y era un organismo sin recursos humanos y sin programas o proyectos en curso (Niiulus 2005:3). Así, teniendo en cuenta dicho panorama, la Subsecretaría decide iniciar una gestión enfocada a fortalecer la gobernabilidad democrática. Para ello uno de las acciones elegidas a fin de materializar dicho objetivo lo constituyó el Programa Auditoría Ciudadana.

Asimismo, de modo complementario, se incorporará un incipiente estudio exploratorio para obtener una primera aproximación de la aplicación del Programa en un caso empírico particular: el Municipio de Morón, labor que alentamos pretenda ser utilizada como insumo para su posterior profundización y extensión a otros casos en futuras investigaciones.

En las reflexiones finales se sintetizarán y presentarán los principales hallazgos obtenidos en términos teóricos y procedimentales acerca de los potenciales y limitaciones del PAC como instrumento de *accountability* societal a la luz de la coyuntura crítica, como también se esbozarán algunas conclusiones respecto de los aspectos básicos de su puesta en funcionamiento en el caso específico del Municipio de Morón.

CAPITULO 1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo al PNUD³ (2004a:3) luego de treinta años de democracia en la Argentina, los mecanismos de protección de los derechos civiles y la accountability a nivel horizontal todavía muestran signos de debilidad. Esta situación se encuentra reflejada en los siguientes aspectos: en primer lugar, los ciudadanos carecen de medios eficaces para elegir a los políticos y exigirles que respondan por sus actos; en segundo lugar, no son numerosas las oportunidades institucionales para participar en las decisiones públicas; y tercero, en general los ciudadanos no conocen sus derechos ni de qué modo pueden ejercerlos y protegerlos. Todo ello sustenta en gran medida la profunda decepción de los ciudadanos respecto de las instituciones políticas. Ante tal realidad, la pregunta que emerge es ¿por qué no buscar entonces, un camino que ayude a la renovación e innovación institucional y elevar la calidad democrática argentina?

El estado de la democracia en nuestro país reproduce la situación latinoamericana: así, los Estados de la región aún enfrentan importantes desafíos, entre ellos, el deficiente funcionamiento de sus instituciones. Los partidos políticos sufren actualmente un claro desprestigio y se descrece de la eficacia del Estado para solucionar los problemas de la población. Es por ello que se apunta a que la democracia sea vivida como algo más que un conjunto de condiciones para elegir y ser elegido. Es decir, la democracia, requiere del desarrollo integral de la ciudadanía. Como señala al respecto el Informe del PNUD (2004b): los problemas de la democracia se resuelven con más democracia y ello implica más ciudadanía.

³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Auditoría Ciudadana Participativa para mejorar las Prácticas Democráticas en los Municipios.

De acuerdo a Pineda Nebot (2001) en los últimos años se está planteando cada vez más la necesidad de creación de mecanismos que fomenten la participación de los ciudadanos en el nivel de gobierno local. La razón del consenso sobre el tema viene dada por varios motivos: entre ellos el cuestionamiento del sistema representativo, el déficit de legitimidad de las instituciones o gobiernos electos y la necesidad de mejora de la gestión pública. En un intento de respuesta a estos problemas se han puesto en marcha diversos mecanismos con el objetivo de ampliar la participación de la gente.

Recordemos que durante diciembre de 2001 la Argentina vivió una serie de acontecimientos que marcaron su historia institucional y política. En alrededor de quince días el país tuvo cinco presidentes, consolidó su default financiero, abandonó la política cambiaria que sostenía desde 1991 y devaluó el peso. Todo ello en medio de una crisis socio-económica de gran magnitud. En un contexto de retraimiento económico e inequidad social se produjeron en todo el territorio amplias manifestaciones de protesta.

Con el objetivo de recuperar la confianza perdida de la ciudadanía hacia los políticos, como así también de alcanzar mayores niveles de transparencia en la gestión de gobierno, desde la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia se puso en marcha, en agosto de 2003, el Programa de Auditoría-Ciudadana Calidad de las prácticas democráticas en los municipios argentinos (PAC)⁴.

La Auditoría Ciudadana ofrecía a los municipios una herramienta de evaluación participativa que proporcionaba a la ciudadanía y al gobierno local una imagen detallada de

⁴ EL PAC fue la primera iniciativa lanzada por la Subsecretaría, luego de se llevaran a cabo las primeras elecciones post-crisis de 2001.

las fortalezas y debilidades de su convivencia democrática. En la construcción de este diagnóstico participaba la comunidad a través de “Foros Cívicos Locales” (FCL)⁵.

El PAC determinó cuatro temas a ser evaluados: Cultura Cívica Democrática, Participación Ciudadana en Políticas Públicas, Trato al Ciudadano y Rendición de Cuentas y definió nueve aspiraciones que reflejaban situaciones ideales, las que serían contrastadas con treinta y ocho indicadores para comprobar cuán lejos o cuán cerca estaba cada comunidad del ideal que se planteaba para sí misma.

Para dar respuesta a los indicadores se llevaría a cabo un meticuloso trabajo de campo que implicaba encuestas domiciliarias; grupos focales; análisis de normativa y de mecanismos de participación formales e informales; encuestas a docentes, directivos y alumnos y entrevistas a referentes de la comunidad.

El PAC se implementaría entonces en municipios de todo el país por ser los gobiernos locales donde se percibía, de acuerdo a la visión de la Subsecretaría, que los cambios se podían desarrollar con mayor rapidez, y ello gracias a la cercanía existente entre la sociedad y su gobierno.

1. 1 Antecedentes de la evaluación de la calidad democrática

De acuerdo a Oyhanarte (2007: 8) si tuviésemos que hacer un examen retrospectivo respecto a la temática, debemos mencionar que varios analistas coinciden en señalar que la idea de auditar la democracia tiene antecedentes importantes en la Universidad de Essex y en el Centro de Derechos Humanos en Gran Bretaña, donde se ha sugerido la importancia

⁵ Constituirían espacios abiertos de participación, plurales y representativos de las comunidades, integrados por ciudadanos/as e instituciones públicas y privadas.

de que una evaluación democrática fuese guiada por una estrategia de consulta y participación ciudadana.

En términos prácticos, la primera experiencia de evaluación de la calidad de la democracia a gran escala se desarrolló en Costa Rica⁶ entre 1998 y 2002. Allí, la auditoría ciudadana fue pensada como un método de seguimiento y evaluación de ciertas dimensiones de la vida democrática que influyen directamente en su calidad, a saber: la cultura cívica de la sociedad, el funcionamiento del sistema de justicia, el de las burocracias estatales, el modo en que los ciudadanos participan y ejercen sus derechos, etc. Es decir, lo que se pretendió con esta herramienta fue conocer y evaluar dimensiones de la vida democrática que, en general, eran soslayadas por visiones escuetas de lo que significa un régimen democrático y que son fundamentales al momento de evaluar su calidad.

En ese sentido, Vargas Cullel (2003), uno de los principales impulsores de la auditoría ciudadana en Costa Rica, ha señalado las siguientes características definitorias de dicho instrumento: a) es un sistema de seguimiento y evaluación de las fortalezas y debilidades de la vida democrática que enfatiza la experiencia cotidiana de los ciudadanos con la democracia en distintos niveles, en su relación con el estado, con otros ciudadanos, etc; b) supone la participación y deliberación ciudadana y, una vez difundidos los resultados en un informe, buscar fomentar el debate público.

Como señala Niilus (2005: 3) el procedimiento de la auditoría costarricense representó una poderosa guía inspiradora para la experiencia argentina que, sin embargo, como veremos seguidamente, presenta algunas diferencias con aquélla.

⁶ Costa Rica tiene una superficie de 51.000 Km² y una población cercana a los 4 millones de habitantes, mientras que la Argentina se extiende aproximadamente en 3.700.000 Km² de los cuales 2.700.000 km² corresponden al Continente Americano y casi 1.000.000 Km² al Continente Antártico y las islas australes y tiene casi 40 millones de habitantes.

Efectivamente, varios autores, entre quienes mencionamos a Iazzetta (2005:5) y Yoder (2005: 2) coinciden en señalar que la experiencia argentina utiliza una metodología similar a la antecesora costarricense, la cual pretende incorporar la opinión de los ciudadanos e impulsar su participación en los asuntos públicos locales. Si bien la auditoría costarricense significó un importante norte inspirador, en nuestro país, destaca Oyhanarte (2007:5), ha desarrollado características que permitieron enriquecer el proceso de evaluación.

En suma, aunque la Auditoría Ciudadana en Argentina se diseña a partir del valioso antecedente de la experiencia en Costa Rica (Vargas Cullel 2003) conllevó la reformulación que exigía su aplicación a un contexto de complejidades diferentes⁷ (Pullido 2009: 9).

Entre las diferencias de una y otra auditoría, se destacan: la experiencia costarricense es el fruto de una iniciativa social, en tanto que en Argentina, se la implementa desde el Estado por entenderlo a éste como un actor fundamental en la construcción de la calidad institucional.

Como señala Lacueva Barragán (2009:3) la auditoría ciudadana no intenta producir una visión unilateral impuesta y ajena a cada realidad local. Por el contrario, la misma constituye un “juego de espejo dado que devuelve a la ciudadanía una imagen de cómo se ve ella misma y en relación con la democracia” (O’Donnell 2003). La auditoría plantea autoevaluar la vida democrática de las comunidades y desarrollar capacidades para mejorar su calidad. Esto último implica la conformación de foros cívicos que activen, transmitan y propaguen los objetivos de la auditoría en cada comunidad.

⁷ Es menester destacar la marcada heterogeneidad y diferencias en perfil y tamaño que alcanzan los municipios argentinos.

1.2 Motivación del trabajo de investigación

Tras lo anterior, el análisis del Programa Auditoría Ciudadana se presenta como un tema de investigación que contribuirá a enriquecer el conocimiento acumulado sobre las prácticas de evaluación de la calidad democrática y aportar al debate general sobre las relaciones entre el Estado y la ciudadanía a nivel local.

Asimismo, pretendemos que el presente trabajo sirva como material que allane el camino para futuros abordajes sobre el tema, abriendo un espacio para la extensión y profundización de estudios de casos, de modo que permita mejorar la aplicación de esta herramienta y su funcionamiento en la realidad local.

1.3 Formulación del problema y objetivos

La pregunta central que motiva esta investigación es: ¿qué características ha tenido el proceso de creación del PAC en el contexto de crisis de representación política y cuáles han sido las condiciones de su implementación a nivel local en la Argentina? En segundo lugar, nos preguntamos por tales condiciones de aplicación en un caso concreto, el Municipio de Morón.

En concordancia con el problema de investigación nos hemos propuesto como **objetivo principal** describir y analizar las condiciones de creación y puesta en marcha del PAC en la Argentina a partir del año 2001, en tanto instrumento de evaluación de la calidad democrática en los municipios y en el contexto de una profunda crisis de representación política.

En cuanto a los **objetivos específicos** pretendemos:

- Analizar el proceso de creación del PAC en el contexto de crisis de representación política en la Argentina, a partir del año 2001.

- Conocer el procedimiento de implementación y la modalidad del funcionamiento del PAC en los municipios.
- Indagar sus límites y potencialidades como mecanismo de evaluación de la calidad democrática en manos de la ciudadanía.
- Explorar las condiciones de aplicación del PAC en un caso concreto: el municipio de Morón.

Nuestra **hipótesis** postula que el PAC es una política pública participativa, que representa una innovación institucional, creada en el contexto de crisis de representación política en Argentina post 2001, con el objeto de brindar a la comunidad local la posibilidad de autoevaluar la calidad democrática y, al mismo tiempo, ser una herramienta de deliberación y control del desempeño de las autoridades municipales. Algunos indicios de su aplicación práctica pueden encontrarse en el caso concreto del municipio de Morón.

1.4 Metodología

La propuesta metodológica para este trabajo es principalmente cualitativa y el diseño de investigación, mayormente descriptivo. Las técnicas utilizadas incluyen el análisis bibliográfico y de documentos para la elaboración del marco teórico conceptual, la definición del contexto histórico de la investigación y la identificación de los fundamentos teóricos y prácticos del PAC.

En segundo lugar, se realizará un primer estudio exploratorio en el municipio de Morón para sondear las condiciones prácticas de implementación del Programa en un caso concreto.

1.5 Alcances de la investigación

La unidad de análisis de esta tesis la constituye el PAC, respecto de las condiciones de su creación e implementación en el contexto crítico argentino posterior a las manifestaciones ciudadanas de 2001. Al mismo tiempo, se realizará un primer acercamiento de la aplicación del programa en el municipio de Morón, lo cual nos permitirá empezar a tener pistas respecto de la introducción del PAC en un caso concreto. Cabe aclarar que esta labor deberá ser luego profundizada y ampliada en una futura tesis Doctoral a realizar en FLACSO.

CAPITULO 2. CONCEPTOS Y PERSPECTIVAS TEÓRICAS CLAVES

En este apartado, se desarrollarán los principales conceptos teóricos que enmarcarán y orientarán la presente investigación, así como el análisis y la interpretación de los datos recolectados.

Hoy, en buena parte de las regiones del mundo, la democracia se erige como la única opción para generar gobiernos legítimos. Es mucho más común en países desarrollados, pero también se ha abierto paso entre los países en vías de desarrollo. Este fenómeno, que se iniciaría a partir del proceso de transición portugués de 1974, se conoce con el nombre de “tercera ola de democratizaciones⁸”.

Latinoamérica se hizo presente en esta universalización de la democracia desde la década de los ochenta, extendiéndose hasta comienzos de los noventa. Los países de la región fueron entonces los protagonistas de un proceso de cambio político profundo que se enmarcó dentro de dicha tercera ola. Los regímenes burocráticos autoritarios, por consiguiente, fueron sustituidos por otros democráticos que, en su mayoría, se mantienen en vigencia hasta el día de hoy.

En tal contexto es posible entender que muchos de los teóricos y estudiosos de la ciencia política se concentraran por ese entonces en las particularidades presentes en los procesos de transición, para luego embarcarse en una larga discusión acerca de la consolidación del régimen democrático en los países de la región.

Agotados dichos estudios y llegados a la conclusión de que gran parte de los esfuerzos por evitar una nueva crisis de la democracia en América Latina habían sido realizados y,

⁸ Según Huntington (1994) es un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a uno democrático, que ocurren en determinado periodo de tiempo y que supera significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante ese mismo periodo.

observando que los ciudadanos dejaban en manos de las nuevas instituciones democráticas la solución de las controversias, los científicos sociales comenzaron a abocarse desde aquel momento a reevaluar cuáles debían ser los desafíos y objetivos que habrían de enfrentar los regímenes democráticos. Por tal motivo, se hacen visibles los esfuerzos que se vienen dando desde los últimos años para medir la calidad de las democracias.

Nuestro país no es ajeno a este cambio de foco de estudio. Así, con más de 30 años de democracia sin interrupción, la preocupación pasa por mejorar la calidad de la misma. Además, otra de las principales diferencias entre aquellas preocupaciones de comienzos de los ochenta y las nuevas inquietudes, está dada por el hecho de que hoy en día la mirada no se dirige solamente al ámbito nacional, sino que la atención también apunta a comprender la dinámica del fenómeno a nivel municipal⁹. El análisis sobre la auditoría ciudadana que presentamos y estudiamos en esta tesis, constituye una muestra ilustrativa de dicho interés.

Como señalan Jolías y Fernández Arroyo (2010) durante la década del ochenta, los estudios sobre municipios constituían un enigma que moldeaba los interrogantes de las ciencias sociales. Los trabajos que existían provenían sólo del ámbito del derecho. El nivel nacional monopolizaba el foco de atención de los análisis, ya que la dinámica municipal no era considerada un elemento central en la vida democrática del país. Incluso en lo económico el tema municipal tampoco formaba parte del conjunto de variables centrales para el crecimiento ya que el Estado era considerado el principal motor del desarrollo, en tanto la función del municipio se circunscribía a brindar algunos servicios básicos.

⁹ Jolías y Fernández Arroyo (2010) sostienen que la búsqueda conceptual llevó a los estudiosos al análisis de la “calidad de la democracia” y lo que es más significativo para esta investigación, a estudiar la democracia de aquellos órganos estatales que se encuentran relacionados con los ciudadanos de manera directa: los municipios.

Así, de acuerdo a los autores, la preocupación académica por lo local surgió ante la evidencia de grandes heterogeneidades existentes, ya sean socio-económicas o político-institucionales. En cuanto a la primera, fueron las marcadas desigualdades territoriales respecto de la generación de recursos y producción lo que ha llevado a plantear la necesidad de un desarrollo endógeno, liderado por unidades gubernamentales subnacionales en conjunto con distintos actores de la sociedad civil y el sector privado. En tanto que en lo político- institucional, la falta de efectividad del Estado nacional en cuanto a tener una presencia homogénea en todo el territorio, debilita su legitimidad como órgano de resolución de problemas de modo tal que lo local viene a cubrir esa falta (Jolías y Fernández Arroyo: 2010).

La evaluación de la calidad de la democracia a nivel municipal en nuestro país comenzó sobre un claro diagnóstico: con 20 años de democracia se observaban aún las siguientes falencias institucionales: los ciudadanos seguían careciendo de medios eficaces para exigir a los gobiernos que rindieran cuentas por sus acciones y omisiones. Al mismo tiempo resultaban insuficientes las oportunidades institucionales para participar en las decisiones públicas y, adicionalmente, los ciudadanos no conocían cuáles eran sus derechos y de qué manera podían recuperarlos, protegerlos y ejercerlos (Cueto, 2007:1).

El panorama de desconfianza en las instituciones y de descreimiento en la democracia representativa¹⁰, del cual nuestro país no fue ajeno (y, como se verá en el capítulo 3 de la presente tesis, tuvo su punto más álgido en los acontecimientos de diciembre de 2001),

¹⁰ Como señalan Borge et. al (2008:15) en las últimas décadas los principales actores e instituciones de la democracia representativa han ido experimentando una creciente erosión de confianza por parte de la ciudadanía. Algunos indicadores que reflejan esta situación son: caída de la participación electoral desde los años ochenta y descenso de la afiliación partidista y sindical.

llevó a los integrantes de la Subsecretaría para la Reforma Institucional de la Democracia (SRIFD) a buscar herramientas para intentar transformar esa realidad.

De acuerdo a la visión de la Subsecretaría el sistema democrático argentino necesitaba contar con buenas instituciones, lo que significaba tener una calidad democrática aceptable.

Con esta apreciación, la Subsecretaría decidió medir la calidad de la democracia, al considerar que, a partir de dicha medición, se podía cambiar y mejorar lo que no funcionaba. A tal fin se eligió como ámbito de implementación a la instancia municipal, por ser el nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos. La metodología elegida por la Subsecretaría para efectuar dicha medición sería la auditoría ciudadana.

Cabe agregar que el caso que analizaremos, el Programa Auditoría Ciudadana, se inscribe entre las políticas de creación de instituciones de participación y control ciudadano (Yoder, 2005:1). Dicho Programa ha sido llevado a cabo en casi 70 municipios del país entre los años 2003 y 2009.

2. 1 Calidad de la democracia en la región latinoamericana

Como señala Barreda (2009:2) y como hemos anticipado en el punto anterior, en los últimos años el estudio de la política latinoamericana ha experimentado una transformación sustantiva. Una vez que la democracia se extendió prácticamente por toda la región, el proceso de cambio de régimen ya no despierta un gran interés académico. En tanto, la atención se dirige hacia las características y el rendimiento de las nuevas democracias. Uno de los temas de interés actual es la calidad democrática.

Resueltos los debates sobre el tipo de régimen buscado y los procesos de transición y consolidación, la preocupación ha girado hacia cómo construir democracias efectivas y de calidad, que no se basen sólo en los procesos electorales y la competencia partidista sino

que demás tengan efectos sustantivos en la calidad de vida de los ciudadanos, la confianza en las instituciones y el desarrollo económico y social.

Precisamente, el concepto puede ayudar a los gobiernos y a los ciudadanos a articular visiones políticas e instrumentos innovadores para incidir de manera eficaz en el reforzamiento del vínculo entre democracia y desarrollo humano. En ese sentido, el concepto de calidad de la democracia ofrece esta visión, es decir, que los problemas políticos y el desarrollo humano se resuelven con más democracia y no con menos.

A pesar de la popularidad que ha ido adquiriendo el concepto de la calidad de la democracia, no deja de ser una cuestión compleja, que no goza de un consenso elemental respecto de su definición. En estas circunstancias, no resulta extraña la confusión que acompaña parte de los estudios sobre el tema. Así, hay que advertir que es común confundir la calidad de una democracia con el nivel de democratización de un régimen político. Sin embargo, los análisis de calidad sólo pueden aplicarse a aquellas sociedades que han asumido un mínimo grado de democratización, esto es, aquellas sociedades que cumplen los requisitos elementales de una democracia.

Para examinar con detalle el concepto de “calidad democrática”, tomaremos en consideración la noción desarrollada por Vargas Cullell (2000), quien entiende por dicho término, “el grado en que dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía”¹¹. Así, “calidad” se refiere al grado en que las prácticas reales se acercan (o se alejan) de las expectativas compartidas por los ciudadanos sobre cómo debiera funcionar una democracia.

Los cinco componentes que involucran al concepto en cuestión son:

¹¹ Disponible en www.iidh.ed.cr

- ❖ **Grado de acercamiento:** “grado” alude a la capacidad de la ciudadanía para desarrollar determinadas prácticas consideradas deseables (aspiraciones democráticas) en la gestión de asuntos públicos.
- ❖ **Régimen democrático:** con dicho concepto se entiende lo que Dahl llama “poliarquía” y Sartori “democracia”. Calidad de la democracia sólo tiene sentido dentro de un régimen democrático, ya que se trata de la mayor o menor capacidad de la ciudadanía para emplear las garantías, libertades y derechos democráticos.
- ❖ **Convivencia política:** dicho concepto incluye las prácticas políticas que la ciudadanía establece diariamente entre sí, con sus líderes, los funcionarios públicos en la gestión de los asuntos públicos. Es menester advertir, sostiene Vargas Cullell (2000), que “la cosa denotada por concepto de calidad de la democracia no es el régimen político sino la convivencia política que transcurre dentro de él”¹².
- ❖ **Aspiraciones democráticas:** por ellas, Vargas Cullell (2000) entiende “una característica de la vida democrática de un país considerada deseable por los ciudadanos”¹³ que cumple dos requisitos: por un lado es posible fundamentarla en la teoría política democrática y, además, es utilizada por las personas como un estándar. Este último consiste en un criterio subjetivo empleado por las personas para evaluar la vida democrática. Visto desde el lente de la calidad democrática, un estándar es un acuerdo documentado sobre una buena práctica democrática que, de existir en un país, permitiría afirmar que hay una alta calidad democrática en esa materia. En suma, pues, cuando se habla de estándar, nos estamos refiriendo a un

¹² Ídem.

¹³ Ídem.

acuerdo intersubjetivo¹⁴ que refleja el máximo común denominador entre la ciudadanía sobre ciertas prácticas democráticas que serían deseables y posibles en una democracia hoy en día.

- ❖ **Ciudadanía:** es entendida como las personas que la Constitución define como tales, generalmente los mayores de dieciocho años nacidos en el país o naturalizados.

Presentados así los componentes del concepto, y a modo de cierre del tratamiento del mismo, volvemos a mencionar a Vargas Cullell, quien sostiene que la perspectiva de la calidad democrática permite distinguir, dentro de un mismo régimen, sus fortalezas y debilidades, sus buenas y malas prácticas; las áreas en las cuales las prácticas políticas se acercan a las aspiraciones democráticas de la ciudadanía, o bien aquellas en donde existe un distanciamiento por predominar prácticas clientelistas, autoritarias o la debilidad en los mecanismos de escrutinio público y rendición de cuentas.

El mejoramiento de la calidad de las democracias no es una consecuencia inherente de la democratización de los regímenes políticos. Dicho mejoramiento necesita de un fuerte impulso “desde abajo”, de ciudadanos que pretenden concretar la promesa esencial de una democracia, a saber: que en ella la soberanía del poder se base en sus ciudadanos.

Por último, es menester advertir, siguiendo a Vargas Cullell (2003:151), que la cuestión de la calidad de la democracia es más amplia que la de la auditoría ciudadana. Como todos los temas de investigación, el de la calidad de la democracia es susceptible de ser estudiado por medio de otros métodos de investigación y a través de otras herramientas de medición. Si bien el autor no sostiene que la auditoría sea el mejor método para evaluar el grado de

¹⁴ Por intersubjetivo se entiende los códigos de entendimiento y comportamiento aceptados por dos o más personas con el fin de interpretar un asunto o actuar conjuntamente sobre él.

calidad alcanzado por las democracias en cuestión (ni tampoco el único), lo que sí resalta es que constituye un dispositivo innovador que enlaza la investigación participativa con la acción cívica.

2.2 Algunos factores explicativos de la calidad de la democracia

Barreda (2009) sostiene que determinar las causas del nivel de calidad democrática constituye una cuestión compleja, por ende, requiere tomar en consideración explicaciones de diversa índole. Así, dicho autor menciona que en la literatura sobre el tema se destacan cuatro grandes tipos de factores explicativos, a los que presentaremos brevemente a continuación:

- *Estructurales*: aquí el autor menciona especialmente dos. En primer lugar, Barreda señala que se ha destacado que el nivel de desarrollo de un país favorece la calidad de su democracia. En este sentido, se ha resaltado la importancia del nivel de modernidad de la estructura socioeconómica y del nivel de desarrollo económico. Otro factor, mencionado por el autor, al que se acude con frecuencia es la desigualdad económica. En este caso, la idea es que una elevada polarización económica es desfavorable para la calidad de la democracia ya que se estima que las elites de sociedades desiguales son muy reacias a medidas de profundización democrática que hagan peligrar su situación privilegiada.
- *Experiencia democrática previa*: este aspecto pone el acento en el aprendizaje político de cada país. La tesis que sustenta esta explicación es que la probabilidad de que la democracia emerja o perdure es mayor si un país goza de una destacada tradición democrática. Diversos estudios han constatado, sostiene Barreda, el impacto positivo del pasado democrático en el nivel de calidad.

- *Institucionales*: este tercer grupo de explicaciones dirige la atención hacia las instituciones políticas. En especial, se ha resaltado, sostiene Barreda, que la presencia de un sistema de partidos con débil nivel de institucionalización tiene consecuencias perjudiciales para la calidad democrática.
- *Socio-culturales*: en ocasiones se atribuye la baja calidad democrática a la supervivencia de rasgos de una cultura autoritaria, pero sin explicar de dónde surgen estos rasgos y la razones de su persistencia. Otra variable sociocultural a la que se acude es la confianza interpersonal o, en un sentido más amplio, el concepto de capital social de Putnam. Así, desde esta óptica se sostiene que la presencia de relaciones y redes sociales basadas en la cooperación y en la confianza interpersonal favorece la calidad democrática. Barreda menciona a Boix y Posner (2000) quienes brindan varios argumentos al respecto: el capital social ayuda a fortalecer la responsabilidad democrática en la medida que permite a los ciudadanos informarse y debatir sobre asuntos colectivos. Ayuda asimismo a reducir divisiones y enfrentamientos entre los colectivos sociales.

2.3 Crisis de la representación y accountability

Por otro lado, es necesario distinguir entre el consenso extendido hacia la democracia como los únicos regímenes de gobierno legítimos en la actualidad en occidente y los subsiguientes debates en torno a su calidad en los distintos países, respecto de la forma que asumen sus instituciones de gobierno contemporáneas (las representativas, partidarias y electorales) y el nivel de aceptación o rechazo de la población hacia las mismas. En este sentido, en contraste con la adhesión masiva de la democracia como régimen político, las

instituciones representativas contemporáneas han entrado en una severa crisis de credibilidad y confianza por parte de la ciudadanía.

El sistema democrático, sostiene Pineda Nebot (2001), parece en estos momentos ir consolidándose con fuerza como mejor forma de gobierno en el mundo. Y así es visto por los ciudadanos que, de modo mayoritario, eligen a esta forma de gobierno como preferible frente cualquier otra. A pesar de ello la insatisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento del sistema representativo sigue creciendo¹⁵.

Llegados a este punto cabe definir el concepto de “crisis de la representación” con el que se califica, en términos generales, dicha insatisfacción, y respecto del cuál no hay un consenso último. Ello permite pensar en una serie muy variada de fenómenos en los cuales el rótulo es aplicado. Así, el análisis de la crisis de representación política ha suscitado importantes controversias teóricas entre los autores que abocaron a investigarla.

En tal debate existen distintos niveles de análisis y perspectivas. Nos encontramos con aquellos que consideran que la crisis está relacionada con las democracias delegativas y caudillistas latinoamericanas (O'Donnell, 1997; Bosoer 1999; 2000; Bosoer y Leiras 1999). En tanto, otros autores, entre quienes destacamos a Nun (1994), Abal Medina (1998 y 2004), Novaro (1994 y 2000), García Delgado (2003), Torcal (2001), Sidicaro (2002) Mocca (2004), Paramio (2003), consideran que la crisis de representación es un fenómeno más amplio y de carácter universal.

De acuerdo a Abal Medina (2004), la crisis de representación constituye un fenómeno que implica, no sólo un descreimiento de la población respecto de sus gobernantes como así

¹⁵ En este sentido Norris, citado por Pineda Nebot (2001) distingue sobre esta cuestión: mientras, el apoyo a la democracia se mantiene en niveles muy elevados en todos los países, el grado de satisfacción con su funcionamiento y con los políticos es muy variable según el país y aprecia una crisis de confianza en las instituciones representativas (parlamentos, partidos), tanto en las viejas como en las nuevas democracias.

también de muchas instituciones propias de las democracias modernas, como los partidos políticos y las cámaras legislativas. De la misma manera, Torcal (2001) señala ciertos comportamientos de los ciudadanos en las democracias contemporáneas relacionados con dicha crisis, a saber: síntomas de falta de interés en la política, un cinismo hacia todo lo relacionado con la política, y una falta de aprobación de las instituciones de representación política.

Para Sidicaro (2002: 1) la crítica de la sociedad a los dirigentes políticos no es un fenómeno netamente argentino, por lo que requiere analizarlo teniendo presente lo que sucede en varios países contemporáneos. Señala que la combinación entre el deseo de autonomía de los individuos, la destradicionalización de los modos de vida, el rechazo de las jerarquías, el proceso de declinación del Estado-nación, creó naturalmente una creciente dificultad para la subsistencia del formato de partidos políticos propios de las democracias de épocas anteriores. Y, continúa el autor, “representar se hace enormemente difícil para los partidos en virtud de la mayor complejidad y diferenciación de las sociedades modernas” (2002:4).

En el caso argentino, el malestar de los ciudadanos con la política y sus prácticas tiene un parecido de familia con lo que los europeos han también denominado desafección democrática, entendida como la desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones y los partidos políticos que, sin embargo, no se vuelca en un cuestionamiento masivo hacia el sistema democrático en sí mismo (Mustapic, 2002:164).

Así entonces, es posible marcar una diferencia de intensidad. De acuerdo con una encuesta de opinión del Informe Latinobarómetro 2002, el 65% de los argentinos proclamaba su apoyo a la democracia, un nivel que está entre los más elevados de América Latina. En tanto, su grado de satisfacción con el desempeño de la democracia reflejó ser muy bajo, tan sólo 8% decía estar muy satisfecho.

En este sentido, como observa Ferreira Rubio (2006: 1-2), el prestigio de las instituciones y en especial el de los dirigentes había empezado a decaer en forma constante desde el retorno de la democracia. No obstante, la reacción de la sociedad en 2001 tuvo más que ver con la insatisfacción respecto de los resultados de la democracia en materia de políticas públicas y con la incapacidad de algunos dirigentes para ocuparse de los problemas de la gente. Como bien advierte la autora, no se pretendía el abandono de la democracia ni una salida autoritaria.

En efecto, el malestar con la representación constituye un síntoma de cambios operados en la cultura política de franjas significativas del electorado. Dichos cambios han puesto en circulación claves interpretativas que enmarcan la relación entre representantes y representados a partir de criterios nuevos que redefinen como injustos ciertos comportamientos que eran previamente considerados tolerables.

En este sentido, de acuerdo a Peruzzotti (2003:344) es interesante examinar los cambios operados en la sociedad civil de nuestro país en las últimas dos décadas. Dichos cambios implicaron que se suplantara la noción populista de representación democrática (que entiende a la misma como “autorización” a los gobernantes por medio de la elección) por otra que postula la “rendición de cuentas” (accountability) de los representantes como pieza fundamental de la representación política.

Pero veamos un poco más en detalle las diferencias entre ambos modelos de representación. Siguiendo a Peruzzotti, quien examina atentamente tales cambios, la diferencia fundamental entre el modelo de representación como autorización y el de representación como rendición de cuentas radica en que en este último el proceso de autorización electoral del poder político se complementa con un conjunto de mecanismos institucionales.

En nuestro país, el modelo de autorización que caracterizó al populismo dio forma a las relaciones de la representación democrática (Peruzzotti 2003:45). En la noción populista de democracia las elecciones otorgaban al líder populista el derecho de actuar como delegado del pueblo. La confianza se depositaba en una persona (líder) y no en las instituciones. En este modelo el electorado se subordinaba a los deseos del líder hasta las próximas elecciones. Así pues, entonces, dicho modelo no se basa en la confianza en las cualidades personales de los funcionarios en el poder, sino en la legitimidad que se deposita en un conjunto de salvaguardas impersonales, las cuales tienen como función proteger a los ciudadanos de eventuales actos de violación de la creencia depositada en las autoridades.

El cambio de un modelo de representación como “autorización” a otro de “rendición de cuentas” introdujo la preocupación por cuestiones atinentes a la responsabilidad política y legal de los gobernantes.

Al hablar de modelo de “rendición de cuentas” es menester tener en claro qué se entiende por dicha noción. El mismo se refiere a la habilidad de asegurar que los funcionarios den cuenta de sus conductas y acciones. Se trata, advierte Peruzzotti, que aquéllos den a conocer y justifiquen sus acciones. En caso de que éstas se consideren inadecuadas aquellos puedan ser eventualmente sancionados por las mismas.

En el debate sobre la rendición de cuentas y la democracia se han visualizado dos formas de control sobre los representantes. Por un lado, los mecanismos retrospectivos (*accountability*) de la rendición de cuentas entre el electorado y los gobernantes, típico de las democracias representativas en las que, a través de elecciones competitivas, igualitarias, libres, decisivas e inclusivas los ciudadanos pueden premiar o castigar el desempeño de sus representantes.

El otro mecanismo es el prospectivo (*responsiveness*) por el cual los representantes adoptan las medidas que consideran preferidas por los ciudadanos (Abal Medina: 2009b: 20). Estos dos mecanismos nos llevan a definir lo que Guillermo O'Donnell (1998) ha denominado *accountability*.

En efecto, los funcionarios electos son supervisados y controlados institucionalmente a través de diversos mecanismos de rendición de cuentas, los que pueden ser verticales (el control ejercido por los ciudadanos hacia los gobernantes, desde abajo hacia arriba) u horizontales (el control ejercido entre las diversas ramas del poder, por ejemplo, del ejecutivo al legislativo).

La noción de *accountability* vertical se ramifica asimismo en dos subclases: la *accountability* electoral y la societal. La primera implica una suerte de control retrospectivo que realiza la sociedad al momento de emitir su voto. Por su parte, la *accountability* societal es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos. La misma atañe al control de las acciones de gobierno, en general, efectivizada a través de los mecanismos de control y participación ciudadana y los canales para su ejercicio pueden ser institucionales o no institucionales. Dichos canales se relacionan con los instrumentos que garantizan la transparencia en la información pública, al tiempo que permiten una participación activa de los ciudadanos en los procesos de formación y adopción de ciertas decisiones políticas que los afectan en su conjunto (Abal Medina 2009b: 21). La iniciativa popular, la consulta popular, la revocatoria de mandato, son algunos ejemplos de mecanismos institucionales de *accountability* vertical societal.

Contrariamente, la dimensión horizontal se define como control intra-estatal que, para ser eficaz, requiere que las instituciones estatales estén autorizadas y dispuestas a vigilar,

controlar, corregir y/o sancionar actos ilícitos de otras instituciones estatales. Concretamente, supone el sistema de frenos y contrapesos inherentes a la disposición republicana de gobierno, establecida entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en forma mutua y simultánea.

En suma pues, como destaca Peruzzotti (2003: 47), el cambio de un modelo populista de autorización a un modelo de representación organizado alrededor de la idea de la rendición de cuentas, modificó de modo profundo la naturaleza de los vínculos entre la ciudadanía y sus representantes. A partir de dichos cambios, los representados dejaron de ser sujetos pasivos y pasaron a asumir un papel activo en las acciones y decisiones gubernamentales.

2.4 ¿Qué hay después de la crisis de representación? Las formas participativas y deliberativas de la democracia.

Como adelantábamos más arriba, hoy en día nos encontramos ante un momento particular el cual se refleja en el siguiente panorama: si bien, como sostiene Rosanvallon (2007: 21), el ideal democrático no tiene “rival” (de hecho, se considera a la democracia representativa como la mejor forma de gobierno) asistimos, no obstante, a un distanciamiento entre sus representantes y la ciudadanía, que se traduce en un escepticismo hacia los gobernantes y hacia las instituciones políticas en general.

La política y la realidad social se hallan hoy experimentando grandes transformaciones, lo que está provocando que cada vez sean mayores las disfunciones dentro de las “viejas” estructuras democráticas. Estos fenómenos han sido comúnmente conocidos como “crisis de la representación”.

La antes conceptualizada crisis de la representación política, entendida como el proceso por el cual los espectadores-representados ya no se sienten identificados con los actores-

representantes, ha dado lugar al surgimiento de un nuevo tipo de representación en la que la opinión pública es el elemento central. Estaríamos en presencia de algo definible como “una representación postsocial, desprovista de relaciones homológicas y cuya verosimilitud es totalmente autorreferencial” (Abal Medina, 2004b: 108). Es decir, una de las formas en que se analiza la crisis de la representación política contemporánea es en términos de la mayor complejización de la sociedad y de la incapacidad de los partidos políticos para traducir intereses de grupos muy heterogéneos.

El resultado de dicho distanciamiento se aprecia en la insatisfacción creciente que los ciudadanos manifestaron ante las democracias, las cuales no han sabido responder a sus demandas o atender a sus problemas¹⁶. Esta situación se plasma en lo que Bobbio (1984: 27-39) define como “las promesas incumplidas de la democracia”. Al respecto es categórico Rosanvallon cuando afirma que “el proyecto democrático ha quedado siempre incumplido allí donde se lo proclamó” (2007: 22).

Es menester destacar que, si bien la crisis de la representación ha venido manifestándose desde los años ochenta con una valoración negativa de los ciudadanos respecto a los partidos, la política y las instituciones; esto no se ha reflejado en un descenso del apoyo a los valores de la democracia (Putnam, Pharr y Dalton, 2000: 7). En ese sentido, afirma Subirats que “no hay signos de preferencias por alternativas de gobierno no democráticas o autoritarias” (2002:3).

Así, los fenómenos a los cuales hicimos referencia precedentemente conocidos como “crisis de representación” han sido explicados como consecuencia de cambios operados en las

¹⁶ Como afirma Rosanvallon (2007: 21) la declinación de lo político se relaciona con distintas formas de ceguera de los gobernantes y con actitudes de desaliento o relajamiento de los gobernados.

sociedades, las cuales son cada vez más complejas, diversas, menos dóciles, más desconfiadas y devenidas ingobernables (Blondiaux 2013: 49-51).

A pesar entonces de aquella solidez, las democracias reales presentan problemas y vicios que llevaron a una búsqueda constante por mejorarla y potenciar sus beneficios. Como sostiene Blondiaux (2013: 33-34) las democracias contemporáneas se hallan en la búsqueda de un nuevo espíritu, de nuevos fundamentos. Así las nociones de “participación”, “consulta”, “debate ciudadano”, se han convertido en objeto de valorización en el léxico político.

Las sociedades contemporáneas se encuentran atravesadas por una serie de fenómenos que afectan a la relación entre ciudadanos y gobernantes: los partidos políticos se fragmentan y muchas de sus funciones tradicionales declinan, mientras que los liderazgos mediáticos y personales adoptan un carácter central y las formas de expresión de la ciudadanía se expanden y se diversifican. El sustento de la democracia electoral- representativa, el sufragio, no parece alcanzar como fuente de legitimidad de los gobernantes (Annunziata 2013: 1). Así, los ciudadanos de las democracias contemporáneas no aceptan ya permanecer en silencio entre elección y elección y, a su vez, se erige un imperativo para los gobernantes donde la “escucha” y la “consulta” emergen como un nuevo modo de gobernar (Blondiaux 2013: 13).

En este sentido, los esfuerzos están dirigidos hacia la búsqueda de soluciones que sean capaces de reelaborar el contenido de la actual representación (Abal Medina 2004: 14), siendo uno de los primeros pasos para ello la recuperación de la participación como instancia refundadora. Es que la crisis de representación por la que atraviesan los Estados se evidencia en un profundo cuestionamiento de los pilares mismos de las democracias

representativas modernas, en pos del reclamo por la apertura de nuevos espacios de participación ciudadana (Eberhardt 2009: 294).

La crisis pone por tanto de manifiesto dos elementos claves: el cuestionamiento al modo en que funcionan las instituciones indirectas (partidos políticos, elecciones, órganos de gobierno, representantes) y la demanda de la instalación de instancias participativas, como alternativas o complementarias ante la situación de descrédito de las primeras a ojos de la población (Eberhardt 2013a: 27).

Así entonces en este contexto es donde se puede afirmar que hoy en día estamos viviendo una nueva transformación, un proceso de progresiva implantación de mecanismos participativos que, al menos en un futuro inmediato, no aspiran a sustituir por completo el sistema representativo existente, heredado de las estructuras del siglo XIX, sino a complementarlo y enriquecerlo con una fuente mayor de legitimidad (Marti, 2008:3).

Siguiendo a Eberhardt (2013a) frente a la insatisfacción de las respuestas ofrecidas por el tradicional modelo de participación electoral, críticos de la crisis representativa propugnan la implementación de formas más participativas y/o deliberativas de democracia, que permitan la injerencia y la deliberación de los ciudadanos en las distintas etapas del proceso de toma de decisiones en espacios institucionales.

2.4.1. ¿Representación y/o participación?

A continuación pretendemos dar cuenta de algunas de las posturas teóricas más conspicuas acerca del debate entre representación política y participación ciudadana¹⁷. Empezaremos

¹⁷ Para dicho propósito nos basamos fundamentalmente en dos investigaciones realizadas por Eberhardt, dado que consideramos que las mismas nos presentan un panorama muy completo del debate de las formas de democracia participativa y deliberativa planteadas en el contexto de crisis de la democracia representativa: “Demandas de Democracia Directa al interior de las Democracias Representativas Modernas: el conflicto

por **Bobbio** (1984) quien da cuenta de las exigencias por parte de la población de participación ciudadana en las democracias contemporáneas, reflejadas en el pedido de que las instituciones representativas estuvieran sustentadas por la democracia directa, encarnado en un reclamo de “mayor democracia”. No obstante, ello deja en claro que si por democracia directa se entiende la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que les afectan, el reclamo que anteriormente se planteaba no tendría asidero en el contexto de sociedades caracterizadas por una creciente complejidad. De acuerdo a su postura, existiría un “continuum de formas intermedias” entre el tipo extremo de la democracia representativa y la directa, por lo que sostiene que un sistema de democracia integral podría incluir a ambas.

Por su parte **MacPherson** (1988) al igual que Bobbio, cree inviable la posibilidad de recrear algún tipo de democracia directa en la actualidad. Sostiene además la imposibilidad de exceptuarnos de los políticos elegidos, por lo que califica de indispensable la utilización de la democracia indirecta. Su planteo pasa entonces por preguntarse cómo hacer para que los políticos sean responsables ya que la tecnología por sí misma no nos puede aportar democracia directa. Lo que el autor propone es aspirar a alguna forma de democracia participativa a escala masiva, y ello sería posible sólo si se alcanzaran dos requisitos antes: cambios en la sociedad, lo cual implica la reducción en la desigualdad social y económica; y, además, cambios en la propia conciencia de la gente para dejar de ser consumidores y convertirse en ciudadanos.

Otro autor que estudió las transformaciones acontecidas en la vida política que derivaron en las modernas ideas y prácticas democráticas fue **Dahl** (1993) quién partió de observar el

Participación Vs. Representación” (2005) y “Sobre la huella de Constant: la crisis de la representación y el retorno a la participación ciudadana” (2013a).

desplazamiento gradual de la idea de democracia desde su sede histórica en la ciudad-Estado al ámbito más amplio de la nación, país o Estado. En lo que se refiere al reclamo popular de regresar a algún tipo de democracia directa, Dahl consideraba que no era posible. Si bien no creía viable el “sueño de la democracia participativa” en el contexto de las condiciones modernas, no obstante, hallaba en los derechos y libertades políticas recientes otros modos de expresión de la voluntad ciudadana, los cuales, a su criterio, eran vistos como posibles formas de influencia en el gobierno.

En suma, a diferencia de la defensa abierta de las instituciones electoral verticales que hace Sartori (2005) y de su oposición expresa a cualquier forma participativa directa de ejercer la democracia, los tres autores aquí analizados comparten el diagnóstico de una crisis actual del patrón representativo, aunque sin por ello negar la inviabilidad de reemplazarlo por completo en los grandes Estados modernos. Sostienen, de ese modo, la incapacidad de que dicho patrón sea sustituido por el modelo clásico de democracia directa, aunque cada uno de ellos postula a su vez su propia propuesta de mejoras tendientes a ampliar los espacios de actuación ciudadana.

En síntesis, desde hace ya algunos años presenciamos un debate alimentado por una multiplicidad de reflexiones teóricas que buscan democratizar aún más la democracia, así como encontrar elementos que corrijan sus deficiencias. Rinesi (2011:13) destaca al respecto que la apuesta hacia una mayor “democratización de la democracia” implica una democracia más permeable en la cual se enarbole el principio fundamental de la participación activa de los ciudadanos.

2.4.2. Teorías participativas y deliberativas de la democracia.

Las teorías de la “democracia participativa” y “deliberativa” que han recibido creciente interés en los últimos años, dan cuenta de la exigencia contemporánea de una redefinición de la democracia como actividad ciudadana, más allá de las instituciones y de los mandatos representativos.

En la década de los sesenta, la idea de “participación” entró en el vocabulario político. Aparecen las demandas de estudiantes universitarios por tener nuevas áreas de participación en la esfera de la educación superior y en el contexto de la lucha por los derechos civiles de las minorías en los Estados Unidos y la guerra de Vietnam. Además, se multiplican las demandas de varios grupos para la implementación práctica de los derechos de participación reconocidos en la teoría democrática (Baños, 2006: 46).

En ese contexto, surge un primer intento por mejorar las democracias liberales fomentando una mayor participación de los ciudadanos, conocido como “democracia participativa”. Rosanvallon (2007: 286) señala que así como el poder en la actualidad sólo se percibe como legítimo si se somete a una prueba regular de discusión y justificación (los ciudadanos se conforman cada vez menos con votar y dar carta blanca a quienes los representan) asimismo la participación se ha convertido en un elemento indispensable para administrar problemas y atender a la población de manera eficaz. De este modo destaca el “imperativo de la gestión actual”, que significa la premisa de la necesidad de estar cerca en el terreno para ser efectivo, implicando a las personas involucradas. Ello se enmarca en las exigencias ampliadas de una gobernabilidad moderna.

No obstante, como señala Baños (2006) a pesar de los importantes avances que se han venido mostrando en las democracias con la incorporación de mecanismos para la participación directa, especialmente a nivel local, la democracia participativa se mostró

como un modelo insuficiente para atender a las cuestiones más amplias del terreno nacional.

Los defensores del modelo de democracia participativa en los años setenta y ochenta no ponían mucha atención a cómo encajar dichas propuestas con las instituciones clásicas de la democracia liberal, como los canales de intermediación social y la representación. De ahí que la democracia participativa haya enfrentado problemas para modificar las dinámicas de poder más amplias o que haya dado luz solamente a la mejora de la participación a nivel local.

Así, a partir de los años noventa presenciamos nuevos intentos provenientes de la teoría política por contrarrestar las dinámicas de intereses de las democracias liberales y mejorar tanto la competencia cívica de los ciudadanos como la consideración equitativa de los distintos intereses. Vemos renacer, a finales del siglo XX, el modelo deliberativo de democracia gracias al aporte de importantes teóricos como Bessette, Habermas, Elster, Bohman y Cohen, entre otros.

En efecto, con las propuestas realizadas bajo el dote de “democracia deliberativa”, se desarrolla un modelo de democracia que pretende dotar de su propia importancia a las instituciones y procedimientos clásicos de la democracia liberal —cuestión a la que fueron reacios los autores participativos—, pero al mismo tiempo haciendo explícitas las posibilidades de complementarla con una noción fuerte de la ciudadanía, del espacio público y de la opinión pública (Baños 2006: 48).

Según Gargarella (2011: 137-138), si bien es posible distinguir entre muchas versiones de la concepción deliberativa de la democracia, es preferible optar por una que esté caracterizada por los dos siguientes rasgos: primero, que las decisiones públicas sean adoptadas luego de un amplio proceso de *discusión colectiva*; y, segundo, que el proceso

deliberativo cuente con la intervención de *todos aquellos que se verían afectados (así sea potencialmente)* por las decisiones en juego.

La concepción deliberativa de la democracia es una postura anti-elitista porque rechaza el criterio según el cual alguna persona o grupo de personas se encuentra particularmente capacitada para decidir en nombre de los demás de forma imparcial. Según el principio que aquí se asume, es deseable que la ciudadanía delibere con el fin de decidir adecuadamente los rumbos principales de la política.

Definida como un “modelo político normativo cuya propuesta básica es que las decisiones políticas sean tomadas mediante un procedimiento de deliberación democrática” (Martí 2006:22) resalta entre sus rasgos predominantes que: a) la justificación mutua de las decisiones políticas es la base legítima para alcanzar soluciones a los problemas colectivos; b) los argumentos que justifican las decisiones públicas son accesibles a todos los participantes de la deliberación; c) los participantes de la deliberación deben ser todos aquellos potencialmente afectados por la decisión que va a ser deliberada; d) las decisiones a las que se arriba son siempre provisionales y abiertas a una posterior nueva deliberación, fomentándose la continua discusión sobre los asuntos políticos; e) existen instituciones que favorecen el desarrollo de capacidades individuales y educación política en la comunidad, organizaciones que resultan esenciales para sentar las condiciones de una cultura deliberativa exitosa.

Así, pues, desde la perspectiva deliberativa, deben tratarse de manera equitativa los reclamos e intereses de todos los ciudadanos de una comunidad. Esto se logra considerando como libres e iguales a los individuos que participan de una elección colectiva. La discusión en la que se justifica todo poder público, está basada en argumentos morales y puede llevarse a cabo en todos los ámbitos institucionales, siendo necesario que se fomente

también desde espacios no institucionales. La teoría deliberativa defiende una concepción de la democracia en la que tienen centralidad los procesos de diálogo y justificación públicos. En vez de imaginar la democracia como un sistema para procesar intereses que se expresan de manera antagónica y competitiva, la democracia deliberativa apela a la construcción de foros públicos que sirvan para alcanzar acuerdos sobre la base del intercambio de razones y justificaciones (Guttman y Thompson, 2004: 13-16).

En la idea de democracia deliberativa se adopta entonces una postura normativa contraria al elitismo. Según el principio que aquí se asume, es valioso y deseable que la ciudadanía delibere con el fin de decidir adecuadamente los rumbos principales de la política. En este caso, la intervención permanente de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones es vista como una condición necesaria del sistema democrático (Gargarella, 2011: 138).

En suma, si bien las teorías participativas y deliberativas comparten presupuestos comunes (como la insatisfacción frente a un concepto de la democracia y de la ciudadanía limitada al cumplimiento del acto electoral (Blondiaux 2013: 64-65), se diferencian sin embargo por su finalidad. Así el autor señala las siguientes: mientras las teorías de la democracia participativa buscan la formación de comunidades ciudadanas activas, poniendo el énfasis en el compromiso y la politización de los participantes, las teorías de la democracia deliberativa buscan fundamentar mejor la decisión política vinculándola con un proceso de argumentación racional que implique puntos de vista contradictorios.

Teorías de Democracia participativa

- Apelan al compromiso activo de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen.
- No aceptan limitar la participación ciudadana al acto electoral porque pretenden dar a los ciudadanos mayor poder de decisión e intervención en la vida política, no sólo circunscrito al momento electoral.

Teorías de Democracia deliberativa

- Apuntan a obtener decisiones mejor fundamentadas gracias a los procesos de argumentación nacional.
- También critican la visión de democracia limitada a los procedimientos, pero especialmente porque una democracia centrada en el voto implica una concepción que carece de reflexión pública sobre las decisiones.

Fuente: Blondiaux (2013: 15).

2.4.3. Reconstruyendo la legitimidad de la política.

En definitiva, siguiendo a Abal Medina (2009b:18), frente a la debilidad de una representación que ha perdido sus lazos sociales, existen dos vías que, sin embargo, podrían allanar el camino hacia la reconciliación de la sociedad con la política, dos propuestas que contribuirían a fortalecer la legitimidad política. Por un lado, la revitalización e impulso de diversos mecanismos para la participación y el control ciudadano o accountability vertical (electoral y societal) y, por el otro, el fortalecimiento de ciertas vías representativas como la implementación de programas impulsados desde organismos de gobierno destinados a activar la dimensión del control horizontal (como fue el caso de la Subsecretaría de Fortalecimiento para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia). En este sentido, el PAC aparece como un claro ejemplo de ejercicio de accountability horizontal aunque con el valor agregado de mantener un fluido diálogo con la sociedad civil (control vertical). La combinación de ambos tipos de accountability en un solo mecanismo, el PAC, pone en evidencia la existencia de una nueva modalidad de control mixto: horizontal (del gobierno nacional o Subsecretaría a los gobiernos municipales) y vertical (auditorías ciudadanas al gobierno municipal).

Efectivamente, la iniciativa llevada adelante por dicha Subsecretaría, concerniente al Programa de Auditoría Ciudadana, intentó confrontar con los límites atribuidos a la democracia liberal representativa y defendió un modelo de democracia participativa y deliberativa que se complementaba con aquél. Desde el principio reflejó una clara intención de abrir espacios de discusión y deliberación pública en los ámbitos municipales, que permitieran acercar la ciudadanía a la cosa pública. Se pretendió alcanzar la legitimación de las instancias políticas municipales frente a la crisis del sistema político argentino sucedido durante el principio de la década de 2000 (Maneiro 2013).

Con ese espíritu, el Programa Auditoría Ciudadana quedó entonces conformado como un mecanismo de accountability “mixto horizontal/vertical” ya que, por un lado, su impulso e implementación estaban a cargo de una Subsecretaría de la Nación, conformando su costado horizontal; pero, por el otro, el Programa estimulaba la participación y control ciudadanos en la implementación de las políticas públicas, impulsando un rol más activo de la ciudadanía, desarrollando así su lado vertical.

Al igual que los demás mecanismos de esta especie, el PAC vendría a acercar y fortalecer los vínculos entre la sociedad civil y el estado; institucionalizar sistemas participativos de evaluación y monitoreo de la vida democrática; establecer instancias de consultas y participación entre los ciudadanos; y presentar reformas institucionales que fuesen necesarias para desarrollar una democracia gobernable, transparente, legítima y eficiente (Abal Medina 2009b:36).

2.5. Desglosando la dimensión participativa de la democracia

Como observan Abal Medina y Eberhardt (2009b:294) la crisis de representación política, aparece como un profundo cuestionamiento a los cimientos mismos de las democracias

representativas modernas, en nombre de un sostenido reclamo por la apertura de nuevos espacios de participación ciudadana¹⁸.

En efecto, Annunziata (2009:2) sostiene que la democracia electoral-representativa pareciera no bastarse a sí misma en el sostenimiento de su legitimidad. La puesta en entredicho de la democracia electoral vino acompañada de lo que la autora considera que se podría llamar un “contexto participacionista” (:4) el cual se caracteriza como la puesta en marcha de mecanismos, herramientas y canales de expresión de la voluntad de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. Con ello se pretende completar el funcionamiento representativo de la democracia con una lógica más participativa.

En concreto, sostienen Escuder et. al (2008:3), que la “crisis” de la democracia representativa ha hecho necesario que se impulse una sociedad civil más participativa. En este sentido, no podemos soslayar un informe elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹⁹, que señala la necesidad de transitar desde una democracia electoral a la democracia de ciudadanía, y ello por dos motivos: porque la calidad de la democracia es limitada en derechos civiles plenos y expansión de los derechos sociales, y porque la propia sustentabilidad de los derechos políticos democráticos puede verse afectada si la ciudadanía no se expande.

Lo que se enfatiza es pues que la democracia sea vivida como algo más que un conjunto de condiciones para elegir y ser elegido. La democracia requiere del desarrollo integral de la ciudadanía. En este sentido, Pullido (2009:5) citando a O’Donnell sostiene que la

¹⁸ En un contexto de crisis de legitimidad de los sistemas democráticos representativos, la apertura de nuevos canales de participación, fortalecerá la gobernabilidad general. Además, la convocatoria amplia y plural de la ciudadanía, garantizará la expresión de diversas perspectivas que permitirán una más ajustada priorización de necesidades. Esto redundará en un aumento de la confianza general en la capacidad de la democracia para resolver problemas (Ministerio de Gobierno. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2005: 26).

¹⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Buenos Aires. PNUD.

democracia, como régimen electoral que considera la opinión de la ciudadanía sólo cuando toca emitir el voto, se ha revelado insuficiente para encauzar el desarrollo de América Latina.

En la misma línea, Oyhanarte (2012) afirma que la democracia moderna no es sólo el acto de elección de representantes, sino fundamentalmente lo que sucede entre elección y elección, momento en el cual se torna valioso el rol de los ciudadanos para definir y sustentar los propósitos y la dirección de la comunidad. Siguiendo a la autora, sólo una democracia de ciudadanos y ciudadanas puede devolver a la política su dimensión deliberativa, lograr la revalorización de la tarea de gobierno y generar la transformación cultural que otorgue a los ciudadanos cuotas crecientes de responsabilidad con el fin de asociarlos e integrarlos a una empresa colectiva común.

La fragmentación, complejidad e interdependencia de nuestras sociedades actuales provoca la necesidad de compatibilizar, observa Séller (2006:94), la democracia representativa -decisiones adoptadas por representantes de los ciudadanos-, con nuevas formas de democracia participativa -decisiones tomadas directamente por los ciudadanos, más directa y deliberativa, es decir con alternativas que den “voz y rostro” a la ciudadanía plural y que otorguen a los grupos excluidos una presencia en la toma de decisiones. Se trata pues, sostiene el autor, de fortalecer la democracia mediante una nueva manera de tomar decisiones, que conciba a los ciudadanos con capacidades y, por lo tanto, que les transfiera el poder y la responsabilidad en los asuntos públicos.

Hoy se tiene la impresión, sostiene la autora, que la legitimidad rima con proximidad. En este sentido, se puede observar que desde los últimos años la literatura ha venido dando cuenta de un cambio importante, a saber, que la figura de la “proximidad” emerge como una nueva forma de legitimidad.

Pero, ¿qué se entiende y qué implica esta categoría de análisis? En un esfuerzo de conceptualización, Annunziata (2010: 2) sostiene que más legítimo es aquél gobernante o aquella política que se acerca más a la realidad cotidiana de los ciudadanos. La forma institucional más desarrollada y visible de esta nueva legitimidad expresada, como dijimos en la proximidad, se plasma en los llamados “dispositivos participativos”, que tienen particularmente al nivel municipal como el principal ámbito de promoción. Con dichas herramientas lo que se pretende fundamentalmente es “acercar” a los representantes y a los representados y permitir, por ende, que los vecinos interactúen con el poder político²⁰.

Como sostiene Oyhanarte (2010: 1) la confianza entre gobernantes y gobernados es el basamento necesario para desarrollar una democracia de calidad que, además de ser representativa, permita formas de participación de la ciudadanía que otorguen la posibilidad de conocer cuestiones que afectan a la vida de la población, de modo de actuar de la mejor manera para encaminarse al bien común.

En este sentido, las formas de expresión ciudadana se han ampliado. Así, cada vez más existen manifestaciones activas de la ciudadanía. Pero, al lado de estas modalidades espontáneas de participación va haciéndose cada vez más visible el desarrollo de otras formas más institucionalizadas, alentadas por los propios gobernantes. Específicamente, nos referimos al Programa Auditoría Ciudadana.

²⁰ Nuestra aproximación al caso del municipio de Morón, desarrollado en el epílogo, da cuenta de esta tendencia ya que, como veremos, desde 1999 con la gestión del ex intendente Martín Sabbatella, Morón ha venido implementando mecanismos participativos con el propósito de acercar los lazos entre las autoridades de la comuna y su ciudadanía. En este sentido, cabe mencionar la experiencia de nuestro objeto de estudio, el Programa Auditoría Ciudadana, así como también el Presupuesto Participativo y varias políticas de transparencia.

2.5.1. La participación ciudadana

Llegados a este punto, nos preguntamos: ¿qué significa participación ciudadana? En principio podemos decir, siguiendo a Basconi (2009: 5), que participación significa formar parte de algo y específicamente los individuos en tanto ciudadanos toman parte en alguna actividad pública en tanto portadores de intereses sociales. Desde una concepción amplia, la participación es la capacidad y la posibilidad de las personas y los grupos de influir en las condiciones que afectan a sus vidas. Como integrantes de una sociedad, las personas siempre participan en la vida pública²¹. De modo menos optimista Rosanvallon (2009: 155) define a la participación como el mecanismo por el cual se implica en las políticas públicas ya decididas, al ciudadano.

Precedentemente nos hemos ocupado del *qué* es la participación ciudadana y de su importancia. Seguidamente haremos mención del *quién* de la participación ciudadana. Para ello, seguimos a Brugué et al (2003: 10) quienes observan cómo los sujetos de la participación ciudadana han experimentado, en las últimas dos décadas, un proceso de activación de sus relaciones individuales con el gobierno y la administración. La situación actual se caracterizaría por la aparición de unos ciudadanos más activos, menos sumisos y más exigentes en las relaciones con las instancias político-administrativas.

Este nuevo activismo ha sido explicado a partir de la aparición de una ciudadanía culturalmente más preparada y sofisticada (Inglehart, 1991), de las ansias por encontrar vías alternativas de expresión participativa (Budge, 1996), por el creciente descontento de los ciudadanos respecto a unas instituciones que no han sido capaces de mantener las condiciones del pacto de bienestar (Kaasen y Newton, 1995), a través de las oportunidades

²¹ Frutos de la Democracia: Manual de Implementación del Programa Auditoría Ciudadana Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios (2009).

que ofrecen las nuevas tecnologías (Tsaganourious et al, 1998), o como resultado de las exigencias de unos procesos decisionales cada vez más complejos (Subirats, 1998)²².

Sea como sea, los gobernados parecen más dispuestos a activar sus relaciones con los gobernantes, lo cual -siguiendo a Gyford (1991)- se observa tanto en la dimensión económica, como en la política y en la administrativa de estas relaciones. Los ciudadanos ya no se conformarían con pagar unos impuestos sin saber muy bien -en un acto de confianza ciega- como se utilizan, sino que pretenderían convertirse en accionistas, en propietarios que vigilan y supervisan las actividades de aquellas instituciones que trabajan con sus recursos (ámbito económico).

Además, estos mismos ciudadanos estarían hartos de ser tratados como usuarios receptores de servicios y, en consecuencia, intentarían comportarse como clientes o consumidores que exigen a la administración lo que quieren y en qué condiciones (ámbito prestacional). Finalmente, los ciudadanos ya no tolerarían limitar su participación política al cheque en blanco que supone emitir un voto cada cierta cantidad de años, mientras que pretenderían asumir su condición de ciudadanos con opiniones que se quieren expresar y proyectar sobre el día a día de las actuaciones públicas (ámbito político).

Si analizamos detenidamente la participación ciudadana, se podrá advertir que la misma muestra diferentes niveles de compromiso por parte de la ciudadanía. Así, en la literatura especializada abunda lo que se conoce como las escaleras de la participación (Arnstein, 1971, citado por Brugué et. al). En cada travesaño de estas escaleras se sitúan los diversos mecanismos de participación en función del papel que otorgan a los ciudadanos y a sus organizaciones. Así, en la parte más baja se sitúan aquellos instrumentos participativos que pretenden únicamente ofrecer información, a menudo con intenciones manipuladoras, a un

²² Nos basamos en Brugué et. al (2003).

ciudadano eminentemente pasivo; en la parte media surgen los diversos mecanismos que quieren dar voz a los ciudadanos y sus asociaciones, aunque sólo sea para saber que opinan; y finalmente, en la parte alta de esta escalera metafórica se presenta la participación más potente, es decir, aquella que permite trasladar el poder y, por lo tanto, la capacidad para tomar decisiones, a la sociedad civil.

Escuder e Iglesias (2008) advierten que, si bien la participación de la ciudadanía puede darse en cualquiera de estos niveles, es el último (debido al compromiso que implica) el que permite que los proyectos o decisiones sean sostenibles en el tiempo, ya que, a través de la participación ciudadana, se allana la aceptación del proceso y se alcanzan los acuerdos necesarios para los cambios que se requieren.

2.6. La revalorización del nivel local

Para poder entender el por qué se ha elegido al nivel municipal para llevar adelante la política pública del PAC, creemos menester dar cuenta de las principales transformaciones de las que fueron y están siendo objeto los municipios desde los últimos años, lo cual nos permitirá aproximarnos al análisis de la nueva configuración y roles de este ámbito de gobierno.

Hoy la ciudad es un lugar privilegiado de innovación democrática. La crisis del Estado- Nación, el agotamiento o la insuficiencia de la democracia representativa articulada únicamente por elecciones y partidos y la falta de mecanismos que establezcan lazos entre lo local y lo global significan hoy un reto de carácter mundial que tienen ante sí las ciudades y los gobiernos locales. Para responder a este reto es necesario reconstruir la ciudad como actor complejo, simbiosis de agentes públicos y privados, con capacidad (...) para organizar la sociedad sobre la base del principio político legitimador de la proximidad (Borja, 1998:185).

Como indica dicha cita, las fuertes transformaciones vinculadas a la globalización económica y al rol del Estado- Nación, la fragmentación social, el desarrollo de nuevas demandas ciudadanas, realzan la importancia de la escala local y plantean nuevos desafíos a nivel de sus gobiernos. Ello conduce de alguna manera a una repolitización de los espacios locales, es decir, la lucha por una mayor autonomía, poder de decisión y capacidad de actuación de los gobiernos municipales en la definición de políticas públicas.

Haciendo un breve repaso por la literatura, podremos advertir la importancia cada vez más creciente que el nivel local ha venido adquiriendo como ámbito apropiado para aprovechar nuevas oportunidades e iniciativas de renovación en el ejercicio de las formas de gobierno. Es, como veremos seguidamente, el ámbito municipal el que ofrece un espacio propicio para reconstruir la confianza pública en las instituciones políticas y promover la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos, es decir, en la política (Seller 2006:63- 66).

De lo anteriormente afirmado, se desprende que los gobiernos locales son un elemento fundamental de la democracia²³ ya que al ser dicho nivel de gobierno el más cercano al ciudadano constituye el referente de lo que es y de lo que significa la democracia. En este sentido, como señalan Astarita et. al (2006: 31) la particularidad que poseen los gobiernos locales de desenvolverse en un territorio de dimensiones reducidas, conduce a que exista una cercana relación entre representantes y representados. Ello otorga una ventaja con respecto a los gobiernos nacionales, ya que éstos, al ejercer su autoridad sobre un territorio más amplio que el local, entablan una relación más distanciada con los gobernados.

²³ En este sentido, es dable recordar que desde los teóricos modernos de la democracia, como Rousseau y Tocqueville, la existencia de gobiernos municipales ha sido considerada como indicador de un régimen democrático sólido (Ministerio de Gobierno 2005: 11).

Además, sostienen los autores, dada la cercanía de las autoridades locales con sus gobernados, la realidad local resulta ideal para poner en marcha distintas herramientas de participación ciudadana (: 32).

Desde los últimos años se puede observar la importancia cada vez mayor que fueron adquiriendo los gobiernos locales. Oyhanarte y Niilus sostienen al respecto que “todos los desafíos del mundo actual están presentes en una pequeña comunidad y la cercanía entre los protagonistas hace más accesibles los cambios” (2009:230). Las instancias locales funcionan como facilitadoras de mecanismos de participación ciudadana a partir de una interacción más cercana entre los miembros de la sociedad municipal y sus representantes, y con ello los gobernantes locales tienen un grado de cercanía y de conocimiento personal mayor que los de niveles superiores, ya sean actores del ámbito provincial o nacional (Camou et. al 2008).

Así vemos que, invocando la cercanía geográfica entre representantes y representados, las miradas se han dirigido al ámbito local, como espacio más favorable para un complemento participativo a la democracia representativa. La proximidad, como espacio territorial y político, permite ofrecer respuestas adecuadas a la complejidad y diversidad de los problemas sociales. El ámbito local se presenta pues, como un espacio apropiado para el control de los gobernantes por los gobernados y, por lo tanto, como espacio estratégico de la transparencia. Pero fundamentalmente, destaca Annunziata (2009:9), es el espacio para profundizar la democracia dada la cercanía entre representantes y representados, que facilita la construcción de canales para que los vecinos hagan oír sus voces.

Por todo ello subrayamos que las instancias locales o municipales han ido adquiriendo una relevancia mayor en la vida cotidiana de los ciudadanos. Abal Medina (2009b:33) sostiene que, si bien en nuestros días tanto los gobiernos locales como los regionales dependen

administrativa y financieramente de los estados nacionales cuentan, no obstante, con dos ventajas a destacar: por un lado, una mayor capacidad de representación y legitimidad con respecto a sus representados (en función de su mayor cercanía y visibilidad), y por el otro, más flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra en un contexto de flujos de demandas y ofertas cambiantes.

En este sentido, en las instancias locales siempre resulta más fácil la identificación de las problemáticas que afectan al conjunto de la población, no sólo por parte de los gobiernos, sino también y fundamentalmente, por parte de los ciudadanos. Y éstos a su vez confían en el ámbito local como el espacio en el que creen tener las mayores posibilidades de ver traducidos en logros sus esfuerzos participativos (Carpinetti 2009:10). En el mismo sentido, Schneider (2007) señala que la evidencia empírica suministrada por destacados estudios sugiere que el compromiso individual en temas de la agenda local en los que se supone que la racionalidad y conocimiento individual es media o alta, es mucho más frecuente y posible que en los temas nacionales, donde el grado de conocimiento e involucramiento del ciudadano es previsiblemente menor.

Destacan Oyhanarte y Niilus (2009:229) que a la hora de pensar en democracia, ello debería suponer pensar “desde abajo”, no en un proceso que vaya de lo general a lo particular, sino que supone pensar en una localidad, en un municipio. En los últimos años, como denotan las autoras, la mayor participación que se ha dado por fuera de los canales partidarios aparece asociada a la tendencia de fortalecimiento de las instancias de deliberación y decisión a nivel local.

Como sostiene Giuliani (2008: 6) los espacios públicos locales son considerados como unidades primarias de convivencia y como un ámbito favorable para prácticas participativas, y ello desde tres perspectivas: a) *económica* ya que los gobiernos locales

cumplen funciones de protección ciudadana y además son considerados actores protagonistas y promotores del desarrollo local; b) *sociocultural* dado que en la comunidad local se mantienen relaciones sociales relativamente estables, lo cual favorece la formación de identidad de los individuos; y además c) *política* ya que el desarrollo del estado de bienestar a nivel municipal es una de los asuntos indispensables para resolver problemas cercanos de los ciudadanos.

2.7. El papel de los gobiernos locales en la Argentina

En los últimos años, las grandes transformaciones estructurales por las que atravesó la Argentina (las cuales hemos señalado en el punto anterior), impactaron de modo particular en el nivel local de gobierno. Podemos mencionar a los siguientes factores como impulsores del nuevo escenario con centro en lo local como espacio de gestión y construcción política.

Los inicios de la década del 90 implicaron un punto de inflexión en la vida política de los gobiernos subnacionales en ese país. Así, podemos mencionar:

- *El proceso de reforma estructural*: las exigencias económicas externas y las frustradas respuestas a la crisis financiera de la década anterior abrieron paso a la aplicación de las medidas derivadas del Consenso de Washington (Torre, 1998) cuyo correlato fue transformar la fisonomía de un Estado que regulaba la economía, garantizaba ciertos servicios sociales universales y producía servicios económicos. Como observa García Delgado (1997:6) dicho proceso ha impactado en lo local, fundamentalmente de dos maneras: por un lado, la estabilización económica que se logra a partir del Plan de Convertibilidad, el cual, se convierte sostiene el autor, en un impulsor de la mejora tanto en la eficacia como en la eficiencia de la gestión, que

se vio reflejado fundamentalmente en un mayor control en el equilibrio fiscal municipal. Por otro lado, el modelo económico adoptado por el gobierno de Menem llevó a procesos de concentración económica y de desestructuración espacial del tejido productivo, con el consecuente desempleo y distribución desigual del ingreso que han conducido a una reconversión de las economías locales.

- *Las políticas de descentralización:* han significado el traspaso de competencias propias del área de la política social a las provincias y municipios. Con este proceso el Estado Nacional “tira” la crisis para abajo, primero hacia las provincias y de éstas a las comunas, en un proceso en el que los municipios se ven obligados a dar respuestas más amplias, pero muchas veces sin contar con los recursos suficientes para ello. De este modo, quedó plasmado un nuevo escenario de responsabilidades y atribuciones entre los distintos niveles de gobiernos. Las provincias pasaron a ocuparse (junto con el gobierno nacional) de la educación superior, la justicia, la seguridad social y la seguridad pública, entre otros temas relevantes, y, en forma exclusiva, comenzaron a brindar servicios educativos y a ocuparse del financiamiento de la vivienda social y de la regulación de la distribución domiciliar de la energía eléctrica. Por su parte, los municipios, además de seguir cumpliendo con sus funciones tradicionales, comenzaron a desempeñar un papel más significativo en cuestiones tales como promoción económica, desarrollo social, medio ambiente, salud, seguridad, entre otros (Abal Medina 2009a: 2).

En este punto hay que señalar que el proceso de reformas por el que atravesó el Estado argentino no puede ser analizado solamente desde la óptica local, ya que es menester tener en cuenta el escenario mundial (Ibídem). Así, siguiendo al autor, la

reconfiguración estatal en la Argentina y en muchos países estuvo relacionada en parte con la incapacidad de los Estados-Nación para hacer frente a nuevos retos de carácter global (flujos financieros, terrorismo, etc). Ello nos permite entender el proceso de erosión de legitimidad que han padecido en los últimos años las entidades nacionales. Al mismo tiempo, estas transformaciones llevaron a una revalorización del papel y funciones de los niveles locales de gobierno.

- *Reforma constitucional de 1994*: como señala García Delgado (1997: 6) tal reforma también favoreció estas tendencias del reforzamiento del nivel local de gobierno. Ello se ha visto reflejado en la mención que se hace con respecto a la autonomía municipal. Además, la incorporación, dentro de la Ley marco, de nuevas formas de participación de democracia semidirecta (referéndum, iniciativa popular) y de mecanismos de control (audiencias públicas, auditorías), también forma parte del corpus que comienzan a plasmarse en el nivel local.
- *Crisis de 2001*: finalmente no podemos dejar de mencionar las consecuencias de la debacle de 2001 acontecida en la Argentina, en la cual, tanto los niveles de pobreza como los índices de desocupación alcanzaron sus puntos más elevados. Ello llevó a que los gobiernos locales se convirtieran en receptores directos y primeros de las demandas ciudadanas al Estado, al ser el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía. Así, al convertirse en depositarios de expectativas sociales que en el pasado estaban dirigidas hacia otros ámbitos, los gobiernos locales empezaron a dejar de ser simples administradores de recursos para asumir nuevas funciones. En este contexto, enfrentaron el desafío de ampliar su esfera de actuación agregando a sus funciones tradicionales otras nuevas actividades, como las que se detallará a continuación:

Funciones tradicionales	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Gestión administrativa:</i> para la marcha normal de la organización: planificación del futuro, organización del sistema, gestión del personal y gobierno de las actividades, control de resultados. • <i>Desarrollo urbano:</i> planeamiento urbano, obra pública, el catastro y el ejercicio del poder regulatorio sobre las obras civiles. • <i>Prestación de servicios públicos;</i> suministro de agua potable y servicios cloacales, higiene urbana, recolección de residuos, mantenimiento de calles y caminos rurales. • <i>Regulación de la vida comunitaria:</i> abastecimiento urbano, control de la salubridad y seguridad de comercios e industrias, tránsito urbano, etc.
Nuevas funciones	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Agente de promoción económica:</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Política arquitectónica del desarrollo local:</i> diseño e implementación de estrategias de desarrollo local; gestión de la imagen territorial de manera de generar “entornos territoriales innovadores” capaces de atraer, retener y alentar inversión y empleo. • <i>Vinculación del sistema educativo con el sistema productivo</i> para fortalecer empresas y fomentar la formación de recursos humanos. • <i>Facilitador de oportunidades,</i> a través de la coordinación e innovación empresarial; agrupamiento de sectores productivos; mejoramiento de las condiciones de presión y estímulo de la demanda local; recolección, preparación y trasmisión de información para el cambio; incorporación de criterios de calidad en el sector privado; articulación de relaciones intracomunitarias y con actores extracomunitarios; la provisión de terrenos para actividades productivas, promoción y especialización productiva. • <i>Desarrollo social:</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Política de desarrollo social:</i> que implica detectar los requerimientos sociales, coordinar los estudios técnicos y las deliberaciones públicas, participar en las

	<p>decisiones ejecutivas, conducir la ejecución de proyectos, participar en la evaluación de los resultados y ser un permanente comunicador de la dinámica municipal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Integración social y comunitaria:</i> operación directa y control de cumplimiento de la normativa para la producción de servicios en su ámbito referida a la atención de grupos sociales y etarios, organización de actividades deportivas y de recreación. • <i>Educación, actualización educativa y capacitación.</i> • <i>Medio ambiente:</i> mejoramiento de la calidad ambiental. • <i>Ejercicio de la autoridad o poder regulatorio a nivel local:</i> se incorporan nuevos ámbitos que incluyen asegurar la competencia y defensa del consumidor, la calidad en los bienes y servicios prestados; y la policía del trabajo. • <i>Seguridad</i> • <i>Salud:</i> fijación de políticas de ámbito local; organización, supervisión y evaluación de ejecución de acciones de salud; cobertura integral grupos de riesgo y carenciados.
--	--

Fuente: Iturburu (2001)

En suma, podemos apreciar que en los últimos años los municipios han pasado a ocupar un lugar notable en la vida política argentina, lo cual se refleja en la adquisición de autonomía, en el incremento de competencias y responsabilidades e incluso en su revalorización en tanto espacio idóneo para incentivar la participación ciudadana en los asuntos públicos y recrear legitimidad de las instituciones democráticas (Abal Medina 2009a: 2).

2.8 EL PAC: una política pública participativa con los ojos puestos en el nivel local de gobierno

Como destacan Jaime et. al (2013) las políticas públicas resultan clave porque dan cuenta de lo que los gobiernos hacen o pueden hacer; los objetivos que persiguen o desean alcanzar y los recursos que movilizan para ello; quienes y por qué las respaldan; los intereses económicos, sociales y políticos que afectan (favorable o desfavorablemente); los conflictos de intereses que emergen; así como los efectos que estas pretenden producir o producen sobre el contexto en el que intervienen. Es por ello que en este apartado se presentan, en primer lugar, algunas definiciones sobre *qué es una política pública*.

Cabe aquí aclarar que existen varios modos de abordaje para analizar las políticas públicas, lo cual implica que no exista una definición única de las mismas. Dado que la presente investigación está enfocada en el estudio de una política pública, como fue el PAC, consideremos menester especificar en base a qué posición teórica se analizará el caso. Si se efectuara el ejercicio de preguntar qué es una política pública, algo que a primera vista pudiera parecer simple, inmediatamente se notará al menos dos tipos de reacciones. La primera de “silencio”, seguido de un “no sé”. Y la segunda, de un ensayo de intentos de respuestas, algunas más breves que otras, pero que todas generarán la sensación de vaguedad y falta de rigor.

Es así entonces que en torno al concepto de políticas públicas aún no se ha alcanzado un consenso entre los estudiosos del tema. Por ello, el punto de partida nos obliga a tratar de acercarnos a dicha noción. Una tarea sencilla en apariencia, pero que, como veremos, revierte mayor complejidad. Desde el punto de vista conceptual, adoptamos la definición de políticas públicas de Oszlak y O'Donnell, para quienes una política pública es “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del

Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (1982: 112).

Es importante destacar que las políticas públicas se materializan generalmente en programas y proyectos, los que en su conjunto apuntan al logro de los objetivos de las mismas. Por otra parte, cabe tener presente que las políticas públicas también pueden expresarse a través de otros instrumentos tales como Instructivos, Reglamentos, Normas y Leyes (Lahera, 2002:15).

Las políticas públicas pueden entenderse como un ciclo por el cual va atravesando una cuestión desde su problematización hasta su resolución. Están vinculadas íntimamente como un sistema. Así entonces, cuando hablamos de políticas públicas nos referimos a “procesos” que atraviesan distintas fases. Para esta investigación se asume el ciclo de políticas públicas propuesto por Tamayo Sáez (1997: 2) quien distingue cinco etapas en la vida o el desarrollo de una política pública:

1. Identificación, definición del problema y estructuración de la agenda
2. Formulación de las alternativas
3. Adopción de una alternativa
4. Implementación
5. Evaluación

Es necesario tener en cuenta, que en el ciclo de las políticas públicas propuesto por los diferentes autores, existe una gran coincidencia en dos puntos: uno de ellos es la implementación y el otro es la evaluación. Pocos de estos proponen una etapa después de la evaluación, que retroalimente la misma, con el objetivo de verificar y perfeccionar los problemas encontrados.

El punto de partida del proceso de políticas públicas se inicia con la “problematización” de ciertas cuestiones (que sólo son algunas), las que terminan ingresando a la agenda estatal y se transforman en *issues*. Es ante éstas últimas que el Estado “elige” resolverlas (o no) o se ve forzado a resolverlas, para lo cual establece determinados accionares conformando el “ciclo de las políticas públicas” (Oszlak y O’Donnell, 1982).

Una vez que el gobierno decide hacerse cargo de un problema, comienza el proceso de formulación de alternativas para proporcionar las soluciones. Las alternativas son opciones de política, o cursos de acción alternativos, o las diferentes estrategias de intervención para solucionar o mitigar el problema. A la hora de tomar decisiones debe tenerse en cuenta no sólo su racionalidad, los valores de eficacia y eficiencia económica, sino también su viabilidad y legitimidad política.

Una vez estructurado el problema público, sostienen Vásquez y Delaplace (2011), y tomada la decisión en torno a la forma de solucionarlo, corresponde el turno de echar a andar la política pública, es el momento de la implementación. Es decir, durante la implementación se pone en marcha la ejecución de la decisión tomada en el momento anterior. McLaughlin (1985: 97, citado por Howlett y Ramesh, 1995: 153), define a esta etapa del ciclo de políticas como: “el proceso donde los programas o las políticas son llevadas a cabo, (...) denotando la translación de los planes en la práctica”.

La implementación refiere al conjunto de acciones y comportamientos que permiten transformar las intenciones u objetivos de una política pública en productos, resultados e impactos observables. Es por ello que no puede ser concebida solo como un momento, sino que debe ser entendida como un proceso complejo a través del cual los diversos actores involucrados ponen en marcha –intencionalmente– la conexión causal cristalizada en el diseño de la política (Jaime et al 2013).

Por último, llega la evaluación de las políticas: esta etapa del ciclo de políticas se refiere, según Howlett y Ramesh (1995: 168), al proceso de informarse sobre el desempeño de una política en acción, de los medios empleados y de los objetivos servidos.

Luego de haber aclarado qué entendemos por políticas públicas y el enfoque desde el que partimos para su análisis, estudiaremos algunas de las etapas atravesadas por el PAC como un caso concreto de política pública. En este sentido, es importante referenciar brevemente que dicho programa fue lanzado con el objetivo de recuperar la confianza perdida por la ciudadanía hacia los políticos, como así también de alcanzar mayores niveles de transparencia en la gestión de gobierno.

La Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia puso en marcha, en agosto de 2003, tal política pública participativa a la que denominó Programa Auditoría Ciudadana Calidad de las prácticas democráticas en los municipios argentinos²⁴.

La Auditoría Ciudadana ofrecería entonces a los municipios una herramienta de evaluación participativa que proporcionaría a la ciudadanía y al gobierno local una imagen detallada de las fortalezas y debilidades de su convivencia democrática. El PAC se implementaría en adelante en los municipios de todo el país, por ser los gobiernos locales los ámbitos donde se percibía, de acuerdo a la visión de la Subsecretaría, que los cambios se podían desarrollar con mayor rapidez gracias a la cercanía existente entre la sociedad y su gobierno.

En tanto caso particular de política pública participativa, el presente estudio sobre el PAC se concentrará entonces en la etapa de inicio del ciclo de una política pública, es decir en el proceso en que ésta se constituye en parte integrante de la agenda del gobierno, hasta

²⁴ EL PAC fue la primera iniciativa lanzada por la Subsecretaría, luego de se llevaran a cabo las primeras elecciones post-crisis de 2001.

indagar las condiciones básicas de su implementación. Respecto de esta última etapa, en la presente investigación solamente nos acercaremos a realizar una primera exploración desde una mirada general de su aplicación en el caso Morón, a modo de contar con algunos indicios de dicho proceso que nos permitan, en futuras investigaciones, evaluar su desempeño en profundidad y compararlo con otros casos.

Hasta aquí hemos desarrollado los principales conceptos que acompañarán el objeto de estudio, en el siguiente capítulo procederemos a adentrarnos en la descripción de las condiciones contextuales en las cuales se gestó la concepción y puesta en marcha del PAC.

CAPITULO 3. CRISIS DE 2001 EN LA ARGENTINA: ESCENARIO DE SURGIMIENTO DEL PAC

Desde fines del siglo XX, señala Triguboff (2009:99), las democracias modernas han padecido un fuerte cuestionamiento en lo que atañe a su legitimidad y a la capacidad de los representantes de expresar y defender los intereses de los ciudadanos. En dicho contexto, muchas sociedades, asistieron a un distanciamiento generalizado de los ciudadanos respecto de los canales tradicionales de participación política. Esto se ha manifestado a través de la caída en los niveles de participación, la intensificación de sentimientos antipartidistas y la decadencia de las organizaciones civiles tradicionales, tales como partidos, iglesias y sindicatos. Al respecto, es interesante mencionar el Informe Latinobarómetro del año 2006 en el cual se sostiene que los ciudadanos han ido cambiando su manera de participar, alejándose de la participación en los partidos políticos y las formas convencionales para buscar caminos más rápidos y efectivos para el cambio.

Los acontecimientos sucedidos en diciembre de 2001 en la Argentina expresaron la magnitud de la crisis institucional y de legitimidad política por la que se estaba atravesando. Esta situación puso de relieve el profundo debilitamiento de los actores y las instituciones políticas tradicionales, los partidos políticos y los sistemas electorales, a la hora de representar adecuadamente a una ciudadanía que se percibía cada vez más lejos de las instituciones indirectas.

3.1 Antecedentes de la crisis: ¿cómo llegamos a la debacle de 2001?

En 1998 Argentina entró en recesión y, hacia 2001, la economía se encontraba ya en una auténtica depresión. Pero cabe preguntarse: ¿qué factores confluyeron para que estallara la crisis de diciembre de 2001?

Coincidimos con Pérez (2002: 455) en que, para entender cabalmente la crisis de 2001 se hace necesario intentar “armar un rompecabezas” de modo tal que nos permita tener una idea de conjunto de cómo llegó el país a esa situación. Por ello, sostiene Pérez, que debemos hacer una mirada retrospectiva de no menos de 25 años. Es decir, los hechos que eclosionaron a fines de 2001, comenzaron a mediados de los años setenta.

Con la misma óptica de análisis encontramos a Ford (2007:37) quien afirma que, si bien la crisis de 2001 implicó la ruptura de todos los contratos en todos los ámbitos en el marco de la caída de un modelo que primó en nuestro país desde la dictadura iniciada en 1976 y tuvo su apogeo en la década de los noventa, no constituyó un fenómeno coyuntural, sino un acontecimiento más profundo en cuanto a sus alcances y prolongación en el tiempo, que nació mucho antes que la crisis de 2001.

El “rompecabezas”, utilizando las palabras de Pérez, debe empezar a armarse entonces a partir de mediados de la década de 1970. De los gobiernos militares del siglo XX, el

Proceso de Reorganización Nacional fue el que más a fondo llegó en la transformación y remodelación de la sociedad y sus instituciones. En este sentido, Novaro y Palermo (2003) afirman que el golpe de 1976 no constituyó uno más de las intervenciones militares anteriores, ya que dio paso a un proyecto refundacional, mucho más ambicioso y radical en cuanto a sus objetivos y sus métodos, que sus predecesores. De allí también la característica de "mesiánico" atribuido por tales autores a dicho régimen; al pretender cambios en la economía, en el sistema institucional, en la educación, la cultura y la estructura social, partidaria y gremial.

Como destaca Romero (2003: 55) la política económica del proceso, y particularmente la del primer ministro de Economía, José Martínez de Hoz, refleja la profunda reestructuración de la Argentina. Así, como señala Acuña (1995), el diagnóstico del gobierno militar, y particularmente del equipo económico liderado por Martínez de Hoz, atribuía la crisis en la que estaba inmerso el país no sólo a la acción de la guerrilla, al desborde del poder sindical o al peronismo, sino también a los factores que habían conducido a esas consecuencias: una economía semi-cerrada que había provocado una subóptima distribución de recursos, una industrialización subsidiada que encubrió beneficios a empresarios ineficientes y una politización de los recursos que culminó en una crisis de acumulación. Así, el programa del gobierno militar abandonó definitivamente la orientación industrialista vigente en el país de una u otra forma desde 1930²⁵. La dictadura

²⁵ Desde 1930 hasta 1976 la industrialización era el patrón de referencia de la política económica. La protección arancelaria, el privilegio fiscal y el crédito subsidiado fueron los instrumentos de política (Canitrot, 1981).

irrumpió en la industrialización e impuso un comportamiento nuevo basado en la valorización financiera²⁶.

Siguiendo a Germano (2005) la política económica del régimen militar instaurado en 1976 significó una honda alteración de los patrones que hasta ese momento habían caracterizado las gestiones económicas precedentes. El objetivo de la dictadura fue refundar estructuralmente la sociedad argentina, tanto en términos económico-sociales como políticos. Como sostiene Canitrot (1981) al respecto, el plan económico era parte indisoluble de un proyecto político mucho más amplio de las Fuerzas Armadas. Esta particularidad también es mencionada por Novaro y Palermo (2003) cuando señalan que la meta principal del programa económico era más política que específicamente económica, ya que pretendía provocar un cambio estructural de las relaciones de poder.

De esta manera, las Fuerzas Armadas se propusieron “disciplinar” a las fuerzas sociales y modificar sus relaciones, de modo de erradicar las causas de la crisis y el desorden. El plan económico se elaboró atendiendo a ese proyecto político. La noción central era considerar el sistema económico de libre mercado como condición necesaria para la existencia de una sociedad disciplinada. De acuerdo al diagnóstico de los militares, para terminar con el populismo era menester someter al país a la lógica ordenadora del mercado.

Uno de los puntos claves de dicho disciplinamiento era la reubicación de la clase obrera en su rol subordinado, tanto en términos políticos como económicos e institucionales. Esto significaba debilitar las organizaciones político-partidarias y corporativas de esa clase.

Canitrot (1981) y Basualdo (2001) coinciden en sostener que se produjo un cambio en los objetivos de la misma política económica: se abandonó la concepción de que el crecimiento

²⁶ Se trata de un proceso que impone un nuevo funcionamiento macroeconómico como de las empresas y compromete al conjunto de las actividades económicas.

económico y la inclusión social constituían pilares básicos para superar los conflictos sociales y la reemplazaron por otra encaminada a disciplinar y controlar a los sectores populares mediante la desindustrialización, la concentración del ingreso y la represión. De esta manera, el objetivo de crecimiento económico (referido a la industrialización), pasaba a segundo plano, en tanto que, desde entonces la meta prioritaria era el disciplinamiento social que afectó muy negativamente a la participación.

Simplificando, podemos decir que la política económica de la dictadura debilitó al sector industrial y consolidó el predominio del sector financiero. Abrió la economía y comenzó el creciente endeudamiento externo (Pírez, 2002: 456). En los ochenta, esa política no se alternó en lo sustantivo.

El conjunto de reformas que se implementó durante los 80 y 90 seguía los lineamientos del consenso de Washington y sus principales reformas consistieron en la desregulación de los mercados, la privatización de las empresas estatales, la apertura comercial y financiera de la economía y la reducción de las funciones y de los gastos del estado, en el marco de un proceso de concentración y centralización del capital. Estas medidas fueron complementadas con la Ley de Convertibilidad que estableció la cotización fija de 1 peso igual a 1 dólar²⁷. En los primeros años de la década de los noventa el producto creció en forma considerable, pero así también el desempleo y, en consecuencia, se reflejó en el empeoramiento de las condiciones de los sectores populares. Ya a mediados de esa década

²⁷ El Plan de Convertibilidad buscaba la estabilización económica frente a las estampidas hiperinflacionarias que se venían sucediendo desde poco antes del final anticipado del gobierno de Alfonsín en 1989 (De Luca 2007: 3). La Convertibilidad trajo consigo la necesidad del ingreso de dólares para hacer crecer la moneda interna (Pírez, 2002: 457).

el crecimiento se paralizó y hacia fines de la misma, la economía se encontraba en recesión²⁸ (Pírez 2002: 458).

Así pues, como veremos en el siguiente punto, el año 2001 encontró a la Argentina sumergida en una profunda crisis económica, producto en parte, como dijimos, de las políticas neoliberales implementadas en la década de los noventa²⁹ y de la falta de conducción de Fernando De La Rúa.

Como señala Salas (2006: 59) muchos han dado en llamar a esta crisis como la más importante que haya sufrido nuestro país en su historia, por lo que resultaría incomprendible desde explicaciones monocausales. En este sentido, García Delgado (2003) sostiene que la crisis de finales de 2001 constituyó una de las más profundas del país a tal punto que la misma ha sido generada por las contradicciones del modelo neoliberal, en distintos planos: el económico (endeudamiento, ajuste permanente, concentración del ingreso, fuga de capitales, etc); político (crisis de representación, creciente voto bronca, corrupción) y socio-cultural (exclusión, crisis de identidad, incertidumbre).

En la misma línea, De Piero (2010a: 16-17) sostiene que la crisis no puede ser entendida desde una sola perspectiva ya que englobó una variedad de fenómenos, que el autor agrupa en tres grandes dimensiones:

²⁸ El resultado fue una importante concentración del ingreso, pérdida del salario real, polarización social y con la consecuente reaparición de los males relacionados a la pobreza, tales como la desnutrición, deserción escolar, crecimiento de la mortalidad infantil, delincuencia, etc (Pírez 2002: 458).

²⁹ Las reformas neoliberales de la década del noventa tienen como antecedente las políticas de apertura comercial y desregulación del mercado de capitales impulsada por la dictadura militar (1976-1983). Estas políticas fueron profundizadas a partir de 1991, cuando el gobierno de Menem impulsa el Plan de Convertibilidad. Seguidamente el mandatario emprende el programa de privatizaciones de varias empresas y actividades del sector público. Concomitantemente, se llevó a cabo una política de apertura comercial que tuvo como consecuencia principal un creciente desplazamiento de la actividad industrial local asentada en pequeñas y medianas empresas y el aumento de concentración y centralización económica a causa de la desaparición de un elevado porcentaje de pequeñas y medianas empresas y el empeoramiento de las condiciones de vida de los asalariados (Basualdo, 2001:77-78).

- económica: la crisis derivó de la asfixia económica que los ajustes estaban propagando en la sociedad, situación que se veía reflejada en déficit fiscal elevado, economías regionales casi extinguidas, crecimiento preocupante de la pobreza y la indigencia junto con el desempleo.
- política: como advierte el autor, la crisis de 2001 trascendió la variable económica para manifestarse en lo político a través de la escisión de un contrato entre representantes y representados.
- fragmentación social: ella se vio reflejada en la variedad de actores que tuvieron las protestas, los cuales estaba divididos no sólo en sus demandas sino también en sus ideologías de clase y objetivos.

Esta forma de analizar la crisis, desglosándola en dichas dimensiones permite, afirma el autor, entender la dirección que la relación entre Estado y sociedad fue adoptando (2010:18).

3.2 La llegada de Fernando De La Rúa al gobierno

En la elección presidencial de 1999, De la Rúa y Álvarez obtuvieron un triunfo claro: 48,5% de los votos, casi diez puntos más que el justicialista Eduardo Duhalde. Torre (2003:7) destaca que el programa de la Alianza³⁰ que llevó a De la Rúa a la presidencia en

³⁰ La Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación fue una coalición opositora al gobierno de Carlos Menem, originada en 1997 a partir de la convergencia del partido Frente para un País Solidario (FREPASO) y la Unión Cívica Radical (UCR). Fernando De La Rúa fue el candidato de esta coalición para las elecciones presidenciales del año 1999, derrotando a los comicios al candidato justicialista Eduardo Duhalde. En el caso de la UCR, se trataba de un partido centenario identificado con la defensa de las instituciones republicanas y protagonista central -junto al peronismo- de los últimos cincuenta años de la historia política del país. Contaba con una organización institucionalizada y extendida por toda la Argentina y, después del PJ, era por lejos el partido con mayor representación en cargos gubernamentales. Por su parte, el FREPASO constituía una fuerza política nueva identificada con la lucha contra la corrupción, y surgida recién hacia comienzos de los años noventa, como una combinación de acuerdos entre pequeños partidos de centro-izquierda y de compromisos informales entre dirigentes escindidos del peronismo y de otros agrupamientos políticos menores. A diferencia de la UCR y el PJ, el FREPASO concentraba su fuerza electoral en los

1999 estuvo centrado en corregir los legados de la gestión de Carlos Menem durante los diez años previos: costos sociales de las reformas de mercado, estancamiento de la actividad económica, abusos de poder y prácticas de corrupción. La propuesta electoral de la Alianza se apoyaba sobre dos ejes: la lucha contra la corrupción y la reparación de las consecuencias sociales generadas tras diez años de políticas económicas neoliberales (De Luca, 2007:3-4).

Sin embargo, sostienen Blasco et. al (2007: 3) que la pervivencia del modelo de la “valorización financiera” sostenida en una paridad cambiaria fija, endeudamiento externo, preeminencia de determinados actores económicos ligados a la época menemista, junto a una exagerada incapacidad por parte del Estado de dirigir el rumbo económico, marcaron el paisaje cotidiano de una administración que, en teoría, venía a modificar el rumbo impuesto a partir de los años noventa.

El gobierno de Fernando De La Rúa adoptó medidas que no resultaron exitosas en el plano económico. En principio, se creyó que, reduciendo el déficit presupuestario se acrecentaría la confianza en las finanzas del gobierno y, de esa manera se podría alcanzar una disminución en las tasas de interés que estimularían el crecimiento económico. Tuvo que elegir entre dos opciones para reducir el déficit: una era la de recortar los gastos del gobierno, pero como esta alternativa se hacía políticamente difícil, se optó por la segunda, la cual consistía en aumentar las tasas de impuestos. No obstante, los resultados fueron opuestos a lo esperado por el gobierno: los aumentos impositivos minaron la confianza en

distritos más urbanos y desarrollados del país -como la ciudad de Buenos Aires- y registraba una débil y poco extendida estructura organizativa, compensada, sin embargo, por una fuerte presencia *mass-mediática* (De Luca 2007:12).

las finanzas estatales al desalentar el crecimiento del sector privado, fuente de recaudación de impuestos³¹.

En este contexto, las medidas tomadas por De La Rúa y su gabinete, lejos de superar la recesión económica heredada, provocaron además, el aumento del malestar en la población (De Luca 2007). Como si fuera poco este panorama, a los problemas económicos se le sumaban los vaivenes políticos. La crisis alrededor de la Alianza de gobierno, a raíz de los presuntos sobornos en el Senado y la posterior renuncia del vicepresidente, Carlos Álvarez, no hizo más que asociarse con los dramas económicos y conformaron una mezcla explosiva que erosionó las bases de sustento de la administración delarruista.

Como se podrá recordar, la acusación de que un grupo de senadores peronistas había recibido sobornos a cambio de apoyar una ley de reforma laboral enviada por el gobierno de De La Rúa, constituyó un punto de inflexión, sostiene Peruzzotti (2003:59), en la relación entre la sociedad civil y la sociedad política. La naturaleza de dicho escándalo iba dirigida al meollo del sistema representativo, ya que si se generalizaba la sospecha de que los representantes políticos no respondían al electorado sino al mejor postor, las elecciones perdían toda relevancia como mecanismo de expresión de la voluntad ciudadana. Este hecho no constituía, al decir de Peruzzotti, otro simple caso de corrupción, sino que generaba serias dudas acerca del funcionamiento del sistema representativo argentino. A diferencia de hechos de corrupción anteriores, este había afectado la credibilidad y la reputación de toda la sociedad política (Peruzzotti 62).

En definitiva, como señala Abal Medina (2003), basta tomar en cuenta algunos indicadores para ilustrar este contexto socioeconómico. Así, según el Informe del Desarrollo Humano del PNUD (2003), el nivel de NBI ascendía a un 23,8 % de la población en 2002; la

³¹ Jim Saxton, 2004.

pobreza se duplicó en el período 1995-2002, llegando al 53,3% de la población y la desigualdad de la distribución del ingreso experimentó un constante aumento (PNUD, 2003). Otro de los datos que permite completar este cuadro de situación es que el porcentaje de la población que se encontraba desempleada se incrementó del 6,1 % en 1985 al 17,4% en 2001.

3.3 Elecciones legislativas 2001: Senadores y Diputados

Las elecciones legislativas del 14 de octubre de 2001³² tuvieron lugar en un contexto de profundo desencanto ciudadano con la experiencia iniciada en 1999 tras el triunfo de la Alianza UCR-Frepaso³³ en las elecciones presidenciales³⁴ (Pousadela, 2004). Estos comicios expresaron el rechazo a la política como representación y a sus principales actores, los partidos. Además, como subraya Torre (2003), constituyeron el prólogo de la terminación abrupta de la presidencia de Fernando De La Rúa en diciembre de 2001, en medio del mayor aislamiento político y una ola de movilizaciones sociales.

Frente al desprestigio de la participación política a través de los partidos, las nuevas formas de manifestación colectiva³⁵ se percibieron como la posibilidad más importante de acceder a una voz eficaz y como el síntoma más elocuente de la ruptura de la relación entre la

³² El comicio se caracterizó por el alto porcentaje alcanzado por el voto negativo y la abstención, que llegó a la elevada cifra del 42,67% del padrón electoral (Quiroga 2005), el llamado “voto bronca”.

³³ El presidente Fernando De La Rúa ganó las elecciones de 1999 como candidato de la Alianza (Unión Cívica Radical y Frente por el País Solidario).

³⁴ El contexto inmediato de las elecciones estuvo signado por la profundización de la recesión económica, la ausencia de voluntad para cumplir las promesas electorales centradas sobre todo en la rehabilitación de las instituciones, el ataque a la corrupción y la renovación de las prácticas políticas, las cuales, desembocaron en un profundo desencanto con los partidos y la clase política (Pousadela, 2004). A todo ello se sumaron los conflictos dentro del núcleo gobernante que provocaron la renuncia del vicepresidente Carlos Alvarez (Torre, 2003).

⁵ Dentro de estos fenómenos, se incluye tanto a los “cacerolazos” y las “asambleas barriales” que provienen de los sectores medios urbanos que cuestionan la legitimidad y la competencia de los dirigentes políticos, en el contexto de reclamos por algunos aspectos de la crisis económica (la indisponibilidad de fondos o la salida de la Convertibilidad) como los sectores populares, que plantean reivindicaciones relativas a la desocupación y la pobreza. Su forma principal son los “piquetes” (PNUD, 2003).

sociedad civil y el sistema político establecido en 1983 (PNUD, 2003). Esta crisis denotó que, si bien la población valoraba en forma positiva la democracia como régimen político, desconfiaba del funcionamiento de sus instituciones y de la política en general.

En dichas elecciones el PJ resultó triunfador en diecisiete de los veinticuatro distritos con un 37 % de los votos, manteniendo la mayoría en el Senado y pasando a ser la minoría mayor en Diputados. Como señala De Riz (2008) esas elecciones reflejaron el descrédito de la clase política: los votos nulos y en blanco y la tasa de abstención ascendieron a niveles inéditos³⁶. El hecho de que, como sostiene Peruzzotti, una considerable proporción del electorado optara por este camino para pronunciar su enojo con las instituciones representativas fue una importante señal del grado de descomposición del lazo entre la ciudadanía y sus representantes políticos.

Abal Medina (2003) sostiene que la crisis fue la manifestación de un largo proceso de creciente desencanto y hastío de la población respecto del funcionamiento de la política. Después del encantamiento con la política que trajo consigo el final de la dictadura militar en 1983, los argentinos atravesaron un sostenido proceso de deslegitimación de toda la institucionalidad política representativa. Este proceso vivió distintas etapas: primero desconfianza y alejamiento de los ciudadanos respecto de la política, después desafección, enojo y, finalmente, bronca e indignación³⁷.

Como señala Quiroga (2005: 307) con las elecciones de octubre de 2001 se dio lugar a un período que dicho autor denomina “impugnación de la política”, aunque advierte que el

³⁶ Entre 1983 y 1999, el voto nulo osciló entre el 0,5% y el 1,5% de los sufragios emitidos; el voto blanco a su vez lo hizo entre el 2% y el 4%. En 2001, el primero ascendió hasta el 12,5 % y el segundo hasta el 9,4 %.entretanto, la tasa de abstención, que en el período 1983-1999 se ubicó en promedio entre el 15% y el 20%, en octubre de ese año alcanzó el 27%. (De Riz, 2008: 1).

³⁷ Lo dicho se refleja con diversos datos. Así, según un estudio del PNUD, el 49% de la población opinaba que no les importaría el tipo de régimen político, si pudiera solucionar los problemas económicos del país. Asimismo, hacia febrero del año 2002, el 74% de la población tenía poca o ninguna confianza en el Presidente.

mismo se remonta en sus orígenes a hechos anteriores, a saber: con la renuncia del vicepresidente Álvarez se profundizó la crisis política y se fracturó la coalición gobernante. En lo que respecta a la crisis económica, permaneció supeditada a la crisis política. Así, subraya Quiroga (2005) que, desde la denuncia de los sobornos en el Senado y la consiguiente renuncia de Álvarez, la Alianza no pudo mejorar su capacidad de gobierno en términos políticos.

Ahora, si nos concentramos en los resultados de las elecciones de octubre de 2001 es posible concluir, siguiendo a Torre (2003), que el rechazo ciudadano que éstas reflejaron no hizo impacto en todos los partidos por igual. Este fue comparativamente menor para el PJ, ya que, contra el telón de fondo de la importante contracción del electorado de partido, el peronismo logró sobrevivir como fuerza política predominante. En efecto, la coalición UCR – FREPASO retenía apenas la mitad de los votos obtenidos dos años antes y el PJ se imponía en casi todos los distritos.

El desenlace de dicha elección agravó aún más el clima de incertidumbre existente. Para evitar una corrida bancaria y limitar la salida de capitales, en diciembre Domingo Cavallo dispuso estrictas restricciones a los movimientos bancarios, fijando topes a las extracciones de dinero en efectivo y estableciendo la indisponibilidad de los depósitos a plazo fijo. El paquete de medidas, impactó en forma directa sobre los ahorros de la clase media- el principal apoyo electoral de la Alianza- y generó un estado de inquietud y descontento generalizado.

3.4 Diciembre de 2001. Movilización de la sociedad civil.

El estado de cosas dejado por los resultados electorales descriptos precedentemente, se hizo visible dos meses después, cuando miles de argentinos tomaron las calles y plazas para demandar la renuncia de todos los representantes políticos. El 19 y 20 de diciembre, ante la

ola de saqueos y protestas, el gobierno implementó el estado de sitio. Ante esta medida, la respuesta no se hizo esperar: de forma espontánea, miles de argentinos salieron a las calles y plazas de las ciudades para demandar la renuncia del presidente y de su gabinete. En Buenos Aires la concentración masiva en Plaza de Mayo el día 19 obtuvo una violenta represión por parte de las fuerzas policiales, ocasionando la muerte de manifestantes.

Lejos de desmovilizarse, advierte Peruzzotti (2003: 66), la población participó en un segundo cacerolazo de dimensión nacional el 20 de diciembre, que forzó la renuncia de De La Rúa. Como señala Quiroga (2005: 308), este desatendido llamado de atención por parte de una sociedad cansada, que ya había sido reflejado en las elecciones de octubre, tuvo su continuidad a través de otras manifestaciones en el desmoronamiento institucional de fines de diciembre de 2001 que puso fin al gobierno de la Alianza.

Cheresky (2006), Pousadela (2004), Pagani y Rodríguez (2006), García Delgado y Nossetto (2003) coinciden en sostener que los sucesos de ese año y sus derivaciones, plantearon una redefinición de la ciudadanía, ya que la misma desplegó acciones que cuestionaron directamente el vínculo representativo, no sólo reflejada vía las elecciones legislativas de 2001, sino también en las movilizaciones de fines de ese mismo año.

Como se ha mencionado, con las masivas manifestaciones del 19 y 20 de diciembre y las distintas formas de protesta que tuvieron lugar en los meses posteriores, amplios sectores de la clase media sumaron al accionar de estos movimientos sus protestas contra el gobierno, participando en escraches a bancos, cacerolazos³⁸ y asambleas barriales³⁹.

³⁸ Manifestación colectiva de protesta que emergió en la Ciudad de Buenos Aires y otras ciudades del interior luego del 19 y 20 de diciembre de 2001. Consisten en manifestaciones públicas de protesta basadas en la utilización de cacerolas para generar ruidos que expresen el enojo de los manifestantes ante determinada situación (Sautu et al. 2004).

³⁹ Se constituyeron como reuniones de vecinos que se realizaban en espacios públicos del barrio, con el objetivo de construir un espacio político en el cual sus miembros pudieran expresarse y participar en forma

Veamos a continuación, brevemente en qué consistió cada una de dichas protestas (Sautu et. al, 2004: 74). Los participantes en los escarches a bancos reclamaban por los ahorros que habían sido congelados en estas entidades por el corralito financiero. Los cacerolazos, en tanto, se establecieron principalmente como una forma de protesta espontánea contra la situación de crisis, denotando un descontento generalizado contra las políticas impuestas desde el gobierno. En lo que respecta a las asambleas barriales, se constituyeron como un espacio de debate público y de participación política directa. En suma pues, siguiendo a Iazzetta (2008: 3) la crisis de 2001 no sólo significó el derrumbe del sistema de representación política sino también un acelerado colapso socioeconómico que provocó, como ya hemos mencionado, un importante incremento de los niveles de desocupación, pobreza e indigencia.

Así, la acumulación de las demandas sociales que desató este panorama, puso a prueba la representatividad del régimen político y su capacidad para procesar los conflictos por vía institucional dentro de los canales existentes. Las protestas mencionadas precedentemente, reflejaron una forma de hacer política que se llevaba a cabo por fuera de los espacios institucionalizados ensanchando, de esta manera, según sostiene Iazzetta, el segmento no institucional e invocando una legitimidad alternativa frente a las instituciones representativas. Estos modos de acción colectiva no sólo reconocen un común denominador en el carácter informal de estos nuevos actores sino también en la adopción de calles, plazas y rutas, como escenario abierto que les permitiera hacer visibles sus demandas.

directa, recuperar espacios barriales, abrir comedores populares y organizar bolsas de trabajo para los desocupados (Sautu et al. 2004).

3. 5 ¿Qué pasó con el vínculo entre representantes y representados?

En primer lugar, es necesario recordar, como expusieramos ampliamente más arriba, que no sólo en la Argentina de los últimos años, sino también en varios países, se ha venido hablando repetidamente de la “crisis de representación” (Pousadela, 2004). Siguiendo a Sidicaro (2002: 7) la primera observación que debe realizarse a la hora de estudiar este tema es el hecho de que el malestar actualmente existente respecto de la clase política tampoco constituye una novedad en este país, aunque se expresa de un modo más activo que en otras épocas.

Concretamente aquí el malestar se ha ido incrementando después de transcurridos los primeros años del regreso democrático. Varios autores, entre quienes mencionamos a Peruzzotti y Smulovitz, 2002; Sidicaro, 2002; Abal Medina, 2004; García Delgado, 2003; dan cuenta de ello y coinciden en sostener que dicha crisis ha atravesado por un proceso de desarrollo manifiesto en distintas etapas. Así en los años ochenta se produjo un creciente desencanto de la población respecto de la expectativa de que la democracia pudiera responder a las necesidades materiales y de mejora social de las personas. Con el gobierno siguiente, apareció el rechazo a las prácticas de corrupción contra los dirigentes menemistas que no se hicieron extensivas, en principio, a las demás fuerzas partidarias. Las expectativas suscitadas por la Alianza desembocaron, sostiene Sidicaro (2002: 8), en el mayor fracaso político de la historia argentina, y una de las particularidades que se observó en este período aliancista fue el rechazo hacia toda la clase política sin distinción de partidos bajo la consigna “que se vayan todos”.

De acuerdo a O’Donnell (1997), Bosoer y Leiras (1999), Vilas (2004), Seoane (2002) y Taboada (2005), el caso argentino es considerado como uno más entre otros de la región. Esta última autora, subraya la presencia en latinoamérica de una profunda crisis de

representación política, la cual, contribuyó a incrementar la brecha entre representantes y representados, produciendo una sensación de desvinculación entre los intereses de la sociedad y los temas de la agenda política. También, Vilas (2004) y Seoane (2002), coinciden en destacar que la crisis política argentina de 2001 se enmarca en el escenario de las movilizaciones sociales que condujeron a varios países del subcontinente a remociones gubernamentales no programadas. En este sentido, varios autores (Stein, 2005; Nolte, 2004; Fraga, 2004; Quiroga, 2005; Pagani y Rodríguez 2006) advierten cómo la calle se ha transformado en un ámbito de decisión política.

En cambio, Nun (1994), Novaro (2000), Malamud (2002) y García Delgado (2003), consideran que la crisis argentina posee características particulares que la diferencian de otros casos similares de América Latina, razón por la cual amerita su estudio de manera independiente.

A modo de síntesis, la crisis de representación implicó que:

- a) los electores perdieran confianza en sus representantes e instituciones, pero no así en la democracia como régimen legítimo;
- b) esta distancia entre representantes-representados se relacionase con una responsabilización por falta de transparencia
- c) y con la pérdida de credibilidad de la política respecto de su capacidad para mejorar la situación. Como consecuencia, los ciudadanos se orientarían a formas directas de participación social (García Delgado, 2003: 77).

3. 6 La calma tras la tormenta: el después de la crisis de 2001

El período que se abrió en los últimos días del año 2001, estuvo caracterizado por dos aspectos: la redefinición de un rumbo económico y la recuperación de la autoridad política

(De Piero, 2010a: 18). El 20 de diciembre el presidente De la Rúa renunció. Vacante la vicepresidencia, el Congreso, tras una breve asunción del Presidente Provisional del Senado, eligió como presidente interino a Adolfo Rodríguez Saá, gobernador peronista de la provincia de San Luis, quien declaró la suspensión de pagos de la deuda externa. Además, planeaba llevar a cabo otros cambios sustanciales en la política económica, tales como emitir una segunda moneda nacional paralela al peso, pero no pudo implementarlos ya que sin el aval de su partido y en medio de un clima de tumultos y saqueos, terminó por renunciar a tan sólo una semana de haber sido electo. En enero, luego de un fugaz paso del Presidente de la Cámara de Diputados por la presidencia, el Congreso designó a Eduardo Duhalde como titular del Ejecutivo Nacional⁴⁰, el quinto en menos de dos semanas.

Recayó sobre la gestión provisoria de Duhalde la tarea de enfrentar las consecuencias inmediatas de la crisis como así también suavizar sus impactos más notorios. De este modo, Duhalde debió conducir también la transición que condujera al retorno del circuito normal de sucesión presidencial (Torres 2008: 25). Como señala Saxton (2004) en su mandato instituyeron cambios de gran magnitud al devaluar el peso; convertir forzosamente a pesos los depósitos en dólares y préstamos; y anular contratos de varios tipos.

Cuando parecía reinar una suerte de tregua social, en junio de 2002, el asesinato de dos piqueteros en una represión policial a una protesta precipitó el acortamiento del mandato del presidente Duhalde y abrió un período de gran incertidumbre política. La amenaza de una espiral de violencia sin control, con un presidente transitorio en retirada a plazo definido, instaló la confusión generalizada y tiñó la convocatoria a elecciones de sospechas de violencia.

⁴⁰ Asumió la presidencia el 1° de enero de 2002.

Con el objetivo de contener los desbordes de un panorama caracterizado por la exclusión social, herencia de las políticas económicas aplicadas por los gobiernos anteriores, el duhaldismo puso en marcha una amplia política social de tipo asistencial; siendo uno de los programas más distintivos de dichas iniciativas el denominado “Plan Jefes y Jefas de Hogar”. Como subraya De Piero (2010a:19), la crisis se resolvió apelando a los mecanismos institucionales previstos por la Constitución. De esta manera, al no tratarse de una crisis de legitimidad, sino de una vinculada a un aumento de desconfianza⁴¹, no se plasmó en un quiebre institucional, sino en un distanciamiento del cuerpo político.

Las elecciones presidenciales del 27 de abril de 2003 se llevaron a cabo en un contexto de incertidumbre: en dicho panorama, un 92 % de los argentinos desconfiaba del gobierno y un 95% renegaba de los partidos políticos (Informe Latinobarómetro, 2002). La paridad electoral significó, que ninguno de los candidatos (Kirchher y Menem) alcanzara la mayoría capaz de legitimidad el primer gobierno post transición y crisis de 2001.

En este contexto, el escenario de segunda vuelta aparecía como la vía para que los candidatos más votados pudieran arribar al gobierno con el porcentual de votos necesario para legitimar el inicio de la gestión. Sin embargo, el anuncio de Menem de que se retiraba de la competencia impidió la realización de la segunda vuelta. Por lo tanto, Kirchner asumió como presidente con una legitimación electoral muy lejana a los porcentajes que exige la Constitución⁴². Como subraya De Riz (2008: 12) el Presidente estaba obligado a afirmar su autoridad para hacer frente a la debilidad de origen y ello debía efectuarlo en un

⁴¹ Siguiendo a Rosanvallon (2009: 158) “la desconfianza, en sí, es un sentimiento muy noble y muy positivo. El problema es cuando la desconfianza se desvía en simple denigración del poder, cuando la desconfianza se convierte simplemente en una especie de rechazo, cuando dice «todos son corruptos». En ese momento, la desconfianza ya no es la manifestación de una exigencia, de una prudencia, sino que se convierte en la manifestación de una clase de desasosiego y entonces cambia de naturaleza”.

⁴² En la primera vuelta la Constitución Nacional requiere más del 45 % de los votos válidos afirmativos o el 40 % de dichos votos y una diferencia de 10 puntos porcentuales con relación al segundo candidato más votado. Recordemos que la fórmula Kirchner- Scioli obtuvo el 22, 24% de los votos.

contexto caracterizado por un sistema partidario en crisis, instituciones endebles y elevados niveles de fragmentación y protesta social.

Así, pues, justamente esa escasa legitimidad con la cual había arribado al poder Kirchner lo impulsó a buscar un camino que lo condujera hacia un proceso de construcción de consenso en la sociedad civil argentina: dicho consenso se había ido canalizando a través de la adopción y ejecución de políticas de fuerte impacto en la comunidad (Torres, 2008:27). Siguiendo a Svampa (2008:1) entre las medidas que generaron una amplia expectativa social y recolocaron en primer plano al sistema institucional, se destacan: la modificación de las cúpulas de la Policía Federal y de las Fuerzas Armadas; la conformación de una nueva Corte Suprema de Justicia de la Nación; la anulación por vía legislativa de las Leyes de Obediencia Debida y de Punto Final; la derogación del decreto que prohibía la extradición de militares; la detención y condena de represores del autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional”, sospechados de haber incurrido en violaciones a los Derechos Humanos; y la revisión de las privatizaciones.

Como señalan De Luca (2007: 6), De Riz (2008: 12- 13) y Ollier (2008: 87) el crecimiento sostenido de la economía, la exitosa reestructuración de la deuda consiguiendo una reducción del 70%, como así también la cancelación de los créditos pendientes con el FMI, el notable crecimiento del empleo y la reducción de la pobreza y la indigencia, cambiaron las expectativas de amplios sectores de la población y afirmaron, de esta manera, la autoridad presidencial.

Así, entonces vemos que la recuperación de la economía contribuyó para que Kirchner obtuviera un importante respaldo de la ciudadanía a la orientación política de su gestión de gobierno (De Luca, 2007: 6). Con el objetivo de contener y volver a insertar a los sectores social y económicamente frágiles de la población se intensificaron las políticas

implementadas bajo el gobierno de Duhalde. Como señala Torres (2008: 31) los programas de corte asistencial se combinaron con modalidades de planes de fomento de desarrollo de los “excluidos”, a través de la promoción de denominados “micro- emprendimientos productivos”.

Así, sostiene De Riz (2008: 14) si bien las protestas sociales continuaron, aunque su intensidad fue menor, pudieron ser contenidas con diferentes estrategias que incluyeron, como señalamos recién, la implementación de programa sociales, la cooptación y el aislamiento de los más radicales (como por ejemplo, el movimiento piquetero).

Resulta entonces interesante exponer, a modo de síntesis, el siguiente cuadro en el que se reflejan claramente las principales características y contextos de las presidencias comprendidas bajo el período 1999- 2007.

De la inestabilidad presidencial a la estabilidad: de De la Rúa a Néstor Kirchner

Presidentes	Liderazgo presidencial	Oposición política	Movilización social contra el presidente	Factor externo
Fernando de la Rúa (1999- 2001)	Débil. Recursos escasos	Fuerte. Recursos poderosos.	Movilización de la clase media y los sectores populares	Crisis económica. Recesión (Convertibilidad).
Adolfo Rodríguez Saá (una semana, 2001)	Débil. Interino. Escasos recursos. Aislado a impopular	Fuerte. Intra e interpartidaria	Movilización de la clase media y los sectores populares	Salida de la Convertibilidad (declaración del default)
Eduardo Duhalde (2/1/2002-	Fuerte. Interino. Con	Fuerte.	Permanente oposición	Salida de la crisis

25/5/2003)	recursos. Relativamente popular (46%)	Intrapartidaria y fragmentada.	popular que no lleva a volverse contra él	económica
Néstor Kirchner (25/5/2003-10-12/2007)	Fuerte. Con recursos poderosos. confrontativo	Débil. Escasos recursos y fragmentada	Oposición social (fuerte al inicio y debilitándose hacia el final)	Crecimiento de la economía

Fuente: Ollier (2008: 90)

3. 7 Hacia la mejora de la calidad institucional: el PAC

En suma pues, la crisis de 2001 que, como se ha mencionado, obligó a la renuncia del Presidente de la República y de todo su gabinete reveló que la ciudadanía, si bien valoraba positivamente la democracia como régimen político, cuestionaba el funcionamiento de sus principales instituciones. Además, aquella no contaba con herramienta para canalizar ese reclamo de manera que se plasmara en la mejora de esas instituciones y en la calidad de vida de los ciudadanos (Oyhanarte, 2007: 1).

Desde los últimos años, podemos observar la manifestación de una creciente inquietud por la mejora de la capacidad de los gobiernos para rendir cuentas y ser receptivos a las demandas de la ciudadanía. En este sentido, señala Triguboff (2009:199), tanto en los círculos académicos como políticos asistimos a la proliferación de los discursos sobre la

calidad democrática⁴³, ésta última asociada principalmente a la presencia de mecanismos de control y participación ciudadana en los asuntos públicos.

Dichas herramientas proponen nuevas formas de vinculación entre sociedad civil y Estado orientadas en busca de un involucramiento más directo de los ciudadanos en las actividades públicas, intentando alcanzar un mayor nivel de proximidad entre los gobernantes y los gobernados. El debate actual alinea así el reclamo de control y participación ciudadana con la mejora de la calidad de la democracia y con la superación de la llamada crisis de representación.

Así pues, hoy resulta cada vez más evidente el reclamo de la ciudadanía por la apertura de nuevos canales de expresión directa de sus demandas, así como de control de sus gobernantes, ello en medio de un escenario de descreimiento y apatía cívica respecto de la política y de sus actores principales (Abal Medina, 2009b: 17-18). Triguboff (2009: 221) observa que en los últimos años se han promovido, desde los poderes tradicionales, programas enfocados a diseñar, impulsar e implementar medidas de control y monitoreo del desempeño de nuestros representantes.

Tales programas se insertan, sostiene Abal Medina (2009b:36), en el contexto general de crisis de representación y de revalorización de la participación y el control vertical de los ciudadanos, no sólo a través de los conocidos mecanismos electorales de voto, sino también desde la apertura de instancias innovadoras de expresión y monitoreo más directos, que conducen a un rol más dinámico del ciudadano, con el objetivo no sólo de expandir sino también fortalecer las capacidades de acción y críticas de la sociedad civil.

⁴³ Cuando se habla de calidad de la democracia, sostienen Oyhanarte y Niilus (2009: 224) se está haciendo referencia a la calidad de sus instituciones. Referirse a la calidad de las instituciones es hablar de calidad de vida y aprender a evaluarlas es aprender a modificarlas y perfeccionarlas.

En la Argentina del año 2003, con el objetivo principal de recomponer la confianza deteriorada tras la crisis de 2001, la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, organismo dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, a través del Programa Auditoría Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios, puso en marcha una política pública con el propósito de conocer el estado de la relación entre la ciudadanía y su gobierno en el nivel municipal. El objetivo principal del PAC era brindar a ambos un mapa de fortalezas y debilidades confeccionado sobre la base de sus propias deliberaciones, así como de las herramientas necesarias para implementar medidas que contribuyeran al fortalecimiento de la calidad de las prácticas democráticas⁴⁴.

Con esta herramienta pues, se pretendía recrear el vínculo de confianza entre gobernados y gobernantes a través de la promoción del diálogo, de la participación ciudadana, la transparencia y del énfasis en el valor de la cultura cívica y del desarrollo de las capacidades del nivel local.

Desde el PAC concretamente se pensó en fortalecer las prácticas democráticas en el ámbito local ya que se consideraba a los municipios como instituciones de carácter público que ejercían una influencia directa sobre la vida de los ciudadanos y que poseían la mayor potencialidad para mejorar la calidad de la relación generada entre las instituciones públicas y la comunidad.

3. 8 La crisis y el PAC en Morón

En el municipio bonaerense de Morón, sobre el cual esta investigación realizará una primera exploración en cuanto a las condiciones de implementación del PAC, puede observarse en primer lugar que la debacle de 2001 no estuvo exenta de consecuencias para

⁴⁴ Son las reglas de juego que vinculan al Estado y a la sociedad.

los seguidores de Martín Sabbatella⁴⁵. Este dirigente, asumió su mandato, como parte de la Alianza en diciembre de 1999. Por aquellos años, el municipio se encontraba sumergido en una profunda crisis. Desde mediados de 2001 la recaudación de la comuna descendía y hacia fin de dicho año llegó a comprometer la regularidad en el pago de los sueldos municipales, lo que obligó a importantes reducciones de gastos, que impactarían en los sueldos del personal (Moreno, 2004: 119).

Así, la situación municipal estaba protagonizada por un estado ausente, servicios públicos cada vez más caros, maltrato por parte de servidores públicos a los ciudadanos y crecientes niveles de pobreza y desocupación, cuadro que dio asidero a una ruptura de confianza entre representantes y representados (: 109).

El primer mandato de Sabbatella estuvo entonces dedicado a recuperar el estado y a atravesar la crisis de 2001-2002. Esta etapa, que comprendió el primer período de su gestión (1999-2003), se caracterizó por una fuerte ruptura con el pasado y un discurso refundacional basado en el eje transparencia/corrupción. Así, frente a la figura estigmatizada del ex Intendente Rousselot, Sabbatella se presentaba como la imagen de la transparencia⁴⁶.

Según el Informe de Gestión del año 2000⁴⁷, “la postal que presentaba Morón (...) era trágicamente elocuente”: las calles estaban llenas de pozos, comerciantes ilegales y basura; el sistema de salud estaba colapsado por falta de inversión; igual que los servicios

⁴⁵ Martín Sabbatella accedió al cargo en las elecciones de 1999 y resultó reelecto en 2003 y 2007. Recordemos que Sabbatella llegó a la intendencia de la mano de la Alianza entre UCR y FREPASO; a la cual decide abandonar años más tarde y fundar, en 2002, su propia fuerza política, Nuevo Morón, con el que fue reelecto en 2003 tras obtener más del 53% de los votos. En 2004, lanza un nuevo partido: Encuentro por la Democracia y la Equidad con el que se presentó como diputado nacional en las elecciones legislativas del 28 de junio de 2009.

⁴⁶ Un hecho clave en la “vuelta de página de la historia de Morón” fue la instrumentación de la primera Audiencia Pública por la Licitación Pública de Recolección de Residuos Domiciliarios (2000) área tradicionalmente sospechada de corrupción en los municipios, y en Morón, en particular.

⁴⁷ Cravacuore et al (2004).

educativos; la asistencia social sólo alcanzaba a los punteros políticos y a sus entornos; no se ejercían controles sobre la mercancía que circulaba por el distrito ni inspecciones en los comercios y las industrias; la promoción del deporte, la cultura y la recreación brillaba por su ausencia; los proveedores de los bienes y servicios que requería el municipio cobraban lo que querían y acumulaban créditos porque el Estado gastaba en forma desmedida; la deuda pública alcanzaba valores históricos, mientras la recaudación caía por el deterioro económico de la población y la desconfianza que despertaba el gobierno municipal; los moronenses no participaban ni en el diseño ni en la implementación de las acciones municipales, las que parecían definidas a la medida de los intereses de los gobernantes.

Alentado por el desafío de superar el cuadro de situación desesperante de la comuna, desde el momento de su asunción, Sabbatella se propuso efectuar una transformación sustancial del modelo de gestión sobre la base de tres grandes pilares: mejoramiento de los servicios municipales, transparencia de los actos de gobierno y austeridad en la inversión de los recursos públicos. Así, desde su gestión al frente del Municipio, se pusieron en marcha nuevos programas nacionales vinculados a la transparencia en la gestión pública tanto por organismos públicos de la Argentina como por instituciones intermedias de amplia trayectoria. Tal fue caso del Programa de Auditoría Ciudadana impulsado por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia, mediante el cual se medía la calidad de la relación entre el Gobierno local y los vecinos; o el Programa de Discrecionalidad Cero, consistente en una serie de medidas para aumentar el control de los vecinos sobre las acciones del Gobierno municipal⁴⁸.

⁴⁸ Ver link: http://www.moron.gov.ar/elintendente/martin_sabbatella.php.

En lo que respecta a su segundo mandato (2003- 2007), es menester señalar que, si bien la bandera de la transparencia no fue abandonada, se pudo observar un giro en el eje del discurso del mandatario (Annunziata, 2010: 329); ya que se consolidó en torno del hincapié en la gestión exitosa y, al mismo tiempo, en estrecha conexión con el reforzamiento de cierta identidad local moronense. Como afirma la autora, a partir de la gestión de Sabbatella, Morón se distinguiría en el país y en el mundo. En efecto, asumió su tercer mandato en 2007, tras obtener más del 55% de los votos en las elecciones generales del distrito.

CAPITULO 4. CALIDAD DE LAS PRÁCTICAS DEMOCRATICAS EN LOS MUNICIPIOS ARGENTINOS. PROGRAMA AUDITORIA CIDADADANA.

En el presente capítulo nos proponemos analizar el PAC. El esquema que seguirá tal propósito será el siguiente: en primer lugar se describirán y analizarán las condiciones de creación y puesta en marcha del PAC en la Argentina, en el contexto del estallido de la crisis de representación desde el año 2001. Seguidamente, nos enfocaremos en conocer el procedimiento de implementación y la modalidad de funcionamiento del PAC previstos para los municipios. Finalmente, indagaremos sus límites y potencialidades como mecanismo de evaluación de la calidad democrática con participación de la ciudadanía.

4.1 En busca de la recomposición de la confianza perdida entre gobernantes y gobernados: contexto de gestación del PAC.

La debilidad de las instituciones democráticas representativas y la carencia de un proyecto nacional de inclusión se hicieron evidentes durante la crisis de diciembre de 2001. Como

podemos recordar, dicha crisis puso de manifiesto que, si bien la población tenía una valoración positiva de la democracia en cuanto régimen político, desconfiaba del funcionamiento de sus instituciones de gobierno y de la política en general y, asimismo, dichas instituciones carecían de la capacidad para transformar las demandas políticas en mecanismos novedosos que permitieran robustecer la calidad de la democracia y mejorar la vida de los ciudadanos. Es decir, si bien la crisis reflejó la fragilidad de las instituciones políticas y la falta de representatividad de los dirigentes, al mismo tiempo ratificó la voluntad mayoritaria de la ciudadanía de vivir en democracia.

Ante la situación de desconfianza en las instituciones democráticas representativas, se hacía menester entonces poner en marcha dispositivos que ayudaran a recomponer el lazo entre los estados (comenzando por los locales⁴⁹) y la sociedad civil. Siguiendo a Oszlak (2008:1) toda sociedad debe decidir de qué modo hacer frente y resolver los problemas que plantean la supervivencia de sus miembros y la convivencia armónica entre ellos. En tal sentido, podría hacerse referencia a una “agenda social problemática”, considerada como el conjunto de necesidades y demandas cuya satisfacción se asigna a determinados actores sociales. Al igual que toda política pública, el PAC partió de una toma de posición estatal para resolver una cuestión socialmente problematizada.

En 2002 las “Bases para el Diálogo Argentino” sostenían⁵⁰:

“la salida era posible, pero debía reconstruirse a partir de valores comunes: tales como; la recuperación de la confianza como valoración del prójimo, la previsibilidad y las reglas del juego; la credibilidad, ligada a la honestidad y transparencia de todos los actores; la solidaridad como expresión de una mayor justicia distributiva y de una austeridad compartida; en fin, la identidad nacional como la justa valoración del pasado y la vocación de construir una visión de país ampliamente compartido”.

⁴⁹ Como bien señalan Jolías y Fernández Arroyo (2010) la crisis de 2001 entre otras eventualidades, generó una gran desilusión sobre las funciones del Estado Nacional, produciendo que la ciudadanía comenzara a exigir mayores resultados por parte del órgano primario del Estado: los municipios.

⁵⁰ Bases para las Reformas. Diálogo Argentino. Julio de 2002.

De acuerdo a Oyhanarte (2010: 1) la confianza entre gobernantes y gobernados constituye el basamento necesario para desarrollar una democracia de calidad, la cual implica no sólo ser representativa sino, además, autorizar canales de participación ciudadana que permitan conocer y prever los asuntos que atañen a la vida de la población para actuar del modo más conveniente posible con miras al bien común. El ambiente más propicio para que se desarrollara la confianza sería entonces aquel en el cual imperara la participación.

El PAC constituyó la primera iniciativa en esa dirección⁵¹, lanzada por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia⁵² a mediados de 2003⁵³, luego de que se celebraran las primeras elecciones post- crisis de 2001. Si bien las cuestiones más candentes de la crisis se encontraban atenuadas, no obstante, continuaban siendo evidentes los efectos de la misma. El ambiente seguía caracterizado por la fragmentación del sistema de partidos y el descreimiento de la ciudadanía en el sistema político. Como sostiene Pugliese “luego de los acontecimientos de 2001 en Argentina se puso de manifiesto la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones producto de años de desencuentro entre estos y los encargados de administrar la cosa pública” (2009:1).

La Subsecretaría desarrolló dos estrategias simultáneas. Por un lado, 1) desde “arriba”, elaborando en el mes de julio de 2003 el Proyecto de Decreto cuyo título era “Mejora de la calidad de la Democracia y de sus Instituciones”. Dicho Decreto 1172/03 proponía un

⁵¹ Es menester señalar que esta iniciativa se enmarca dentro de la misión de la Subsecretaría la cual apuntaba a 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.

⁵² Organismo creado por Decreto 357 del 21 de febrero de 2002. No obstante, comenzó a funcionar de manera efectiva en junio de 2003, poco después de la asunción del Presidente Kirchner (2003-2007). La Subsecretaría, en sus gestiones anteriores había realizado algunas actividades y acciones aisladas de las cuales casi no había registro; se trataba de un organismo del Estado sin memoria institucional, sin recursos humanos ni presupuestarios y sin programas o proyectos en curso (Nilus, 2005: 3).

⁵³ El programa se implementó a partir de Agosto de 2003 hasta Diciembre de 2009, en más de 70 municipios del país ya sea en municipios grandes y ciudades intermedias, afectando de esta manera a casi trece millones de habitantes que representan un 30 % de la población del país. Marta Oyhanarte fue quien estuvo al frente de la SRIFD desde el comienzo del programa hasta mediados de 2009, fecha en la cual presentó su renuncia por presiones políticas. Inmediatamente, el PAC dejó de tener existencia institucional (Maneiro, 2013).

avance en la Reforma Institucional a través de la implementación de diferentes mecanismos – novedosos en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional – que se dirigían a incrementar la transparencia de los actos de gobierno, permitir un igualitario acceso a la información y ampliar la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la Administración. El decreto regulaba cinco herramientas de participación ciudadana (Silveri, 2007):

Audiencia pública: habilita la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones a través de un espacio institucional.

Gestión de intereses: obliga a los funcionarios del PEN a dar a conocer las audiencias que mantienen con sujetos cuyo objeto consiste en influir en el ejercicio de sus funciones y/o decisiones, permitiendo ejercer un efectivo control sobre la gestión de gobierno.

Elaboración participativa de normas: consiste en un procedimiento de carácter no vinculante mediante el cual se involucra a sectores interesados y a la ciudadanía en la producción de reglas administrativas y de proyectos de ley para ser elevados por el PEN al Honorable Congreso de la Nación.

Reuniones abiertas de los entes reguladores de servicios públicos: esta herramienta permite a los ciudadanos estar presentes en todas las reuniones de Directorio de dichos Entes.

Acceso de la información pública: hace operativo el derecho de toda persona a requerir, consultar y recibir información por parte del PEN.

El decreto refiere en particular a la información pública, considerada como una instancia de participación ciudadana (De Piero, 2010b:17). Con respecto a este punto, dicho autor (2010b) sostiene que la normatividad de la participación ciudadana en la administración pública nacional data de pocos años y se vincula estrechamente con los procesos de reforma del Estado llevados a cabo en los años 90', como así también con los movimientos de protestas que tomaron visibilidad en la crisis de 2001. Asimismo, observa un cambio de

relevante interés que tiene como foco al ciudadano frente al Estado, ya que el primero deja de ser considerado como un “administrado” y pasa a ser capacitado para una mayor intervención en algunas instancias de los procesos de toma de decisiones.

Por otro lado, 2) “desde abajo”, se puso en marcha el Programa Auditoría Ciudadana Calidad de las prácticas democráticas en Municipios, objeto de análisis de la presente investigación. Lo que se pretendía con esta herramienta era promover el vínculo entre gobernantes y gobernados y que el mismo se sustentara en la confianza mutua, logrando así mejorar la calidad de vida de las personas: “Las Auditorías Ciudadanas se nos presentaron como el instrumento más adecuado porque podían ofrecer a la ciudadanía y a su gobierno una herramienta de evaluación, participación y control que contribuyera a recuperar la confianza perdida”⁵⁴.

Desde la visión de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, este mecanismo de auditoría permitiría no sólo recrear los vínculos de confianza entre gobernados y gobernantes o, al decir de Rosanvallon (2007:30), recomponer la “entropía representativa⁵⁵”, sino también producir información sobre el estado de la convivencia democrática en esa comunidad e incidir en la definición de políticas públicas.

Desde la óptica de la Subsecretaría, permitiría a una comunidad autoevaluar y mejorar su vida democrática vinculando la política con la vida y con los problemas cotidianos de la gente. La Auditoría Ciudadana era una forma de participación que si bien utilizaba una

⁵⁴ Frutos de la Democracia. Manual de Implementación del Programa Auditoría Ciudadana Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios, 2009: 25- 26.

⁵⁵ Si la democracia entendida como “poder del pueblo por el pueblo”, se ejerce indirectamente a través de los dirigentes y de las instituciones elegidas en las elecciones, el deterioro de la confianza por parte de los ciudadanos en sus dirigentes plantea un problema de “entropía representativa” (es decir, de la degradación de la relación entre los elegidos y los electores).

metodología rigurosa, al mismo tiempo era flexible, al facilitar la integración de todos los actores sociales en un espacio de diálogo.

En suma, sostienen Oyhanarte y Niiulus: “resignificar la relación entre gobernados y gobernantes a través de la promoción de la participación y el control ciudadano, la transparencia y la puesta en valor de la cultura cívica constituyen los ejes principales de la estrategia de implementación de la auditoría ciudadana en Argentina” (2007:1).

Como señala Oyhanarte (2010:1) si bien los métodos y herramientas para la intervención organizada de los ciudadanos en la gestión pública en las etapas de diseño e implementación de programas y en el control de los servicios y los resultados son varios, la Subsecretaría de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia eligió a las auditorías ciudadanas ya que, de acuerdo con la postura de la Subsecretaría, dicho mecanismo permitiría a gobernantes y gobernados evaluar el desempeño de la democracia en el nivel local, al tiempo que proporcionaría a la ciudadanía herramientas de deliberación, participación y control.

Llegados a este punto conviene aclarar que cualquier auditoría consiste en una serie de indagaciones, pruebas y reportes, contrastados con ciertos parámetros de evaluación que permiten arribar a juicios fundamentados sobre el cumplimiento de determinados objetivos. Los parámetros de evaluación, el involucramiento de las personas, las indagaciones y pruebas y el modelo de evaluación son sus elementos centrales.

La noción de “auditoría” proviene del campo de la administración de empresas y originalmente se refiere a un tipo de evaluación que tiene como condición básica la revisión sistemática de registros. Su finalidad consiste en asegurar una rendición de cuentas lo más exhaustiva posible por parte de quienes son responsables de ejercer las actividades auditadas. Así pues, las ciencias sociales han “pedido prestado” un concepto similar a éste y

utilizan la auditoria como una metodología que permite a las comunidades auto-evaluar un aspecto particular de sus vidas. En tanto sistema de monitoreo de la vida democrática, la auditoría supone el establecimiento de determinados parámetros o estándares de medición que se denominan “aspiraciones democráticas”⁵⁶.

Específicamente la auditoría ciudadana posee dos notas propias: consiste en un método para indagar y evaluar participativamente la vida política en un país (o en parte de él), siempre que se rija por un régimen democrático; y es un sistema de seguimiento y valoración de fortalezas y debilidades de las prácticas democráticas⁵⁷ con participación ciudadana en diversas etapas de su ejecución. Citamos a continuación las palabras de Niilus, para quien (2007:5)

“una auditoria ciudadana se puede definir 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, fomento de la confianza y del diálogo, brinda a una comunidad la posibilidad de autoevaluarse y de mejorar su convivencia democrática”.

Siguiendo a Pullido (2010: 9), entre las experiencias que apuntan a la repolitización del espacio público encontramos a la Auditoría Ciudadana, programa estructurado para investigar la calidad de la democracia mediante estudios participativos que, además de diagnosticar el grado de democratización de las prácticas institucionales y ciudadanas en la escena pública, ha constituido Foros Cívicos destinados a organizar la participación de los vecinos, sus organizaciones, las instituciones educativas y el Gobierno local. O sea, consiste en una red abierta, flexible y plural.

⁵⁶ El elemento normativo de la definición de calidad de la democracia es el de “aspiraciones democráticas”. Estas aspiraciones son “acuerdos de los ciudadanos sobre ciertas prácticas democráticas que son deseables y posibles de alcanzar en democracia (Oszlak, 2009: 28).

⁵⁷ Entendidas éstas como el modo de organizar las instituciones del Estado y sus relaciones con la sociedad en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

En suma, la innovación de dicho dispositivo consistía en ser un instrumento con el que los mismos ciudadanos evaluaban su propia democracia. Trazaba un mapa sobre cómo funcionaba la democracia en la vida diaria del ciudadano y buscaba mejorar la calidad de la actividad política. Dicha herramienta invitaba a la población a expresar sus puntos de vista respecto de su democracia, tanto en términos de fallas como también de logros, al igual que de las aspiraciones que tenían sobre la misma.

4.2 El Programa por dentro: características, objetivos, actores.

Como se ha desarrollado en el punto anterior, el contexto de la crisis de 2001 dio la base para la creación y lanzamiento del PAC. La brecha entre representantes y representados generó efectos negativos en la percepción que tenían los ciudadanos respecto de sus gobiernos centrales, situación que fue reflejada en el Informe de Desarrollo Humano 2005 elaborado por el Programa de las Naciones Unidas (Astarita et al., 2006: 28):

“son las instituciones nacionales las que más desconfianza generan a los ciudadanos, por más diversos que sean sus esquemas de interpretación de la realidad, sus niveles socioeconómicos y sus edades. Se las define por la negativa: no se conoce qué hacen, ni con qué recursos. En este caso, la desconfianza implica distancia y, a veces, ausencia de opinión” (PNUD, 2005: 26).

Las intendencias, por el contrario, aparecen entre las instituciones en las que los argentinos tienen mucha confianza o algo de confianza, junto con la radio, la televisión y la Iglesia. La justificación que encuentran los ciudadanos para esta preferencia está, en su mayoría, en el hecho de ser una jurisdicción más pequeña, la cercanía y la mejor prestación de servicios que en el ámbito nacional.

Así pues, señala Lacueva (2007:2), este cuadro de situación caracterizado por la desconfianza en las instituciones y el descreimiento en la democracia como medio propicio

para mejorar la calidad de vida de la población fue el disparador para que los integrantes de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia buscaran herramientas que permitieran transformar aquella realidad también imperante en la Argentina.

Como proceso de búsqueda de soluciones se planteó cuál era el primer paso que se debía dar. EL PAC partió de una concepción en la que la comunidad y su gobierno local eran conscientes de que el poder político municipal no solamente se circunscribía a las acciones de quienes eran electos para desempeñar cargos públicos sino además, implicaba el involucramiento de los ciudadanos.

Dada la cercanía de las autoridades locales con sus gobernados, permitía entender y explicar que en los últimos años, los niveles subnacionales hubieran sido el foco de atención y se hubieran erigido como laboratorios de experimentación de diversas herramientas de participación y control ciudadano.

En efecto, por sus dimensiones, los gobiernos locales disponen de la posibilidad de establecer un vínculo más estrecho con sus ciudadanos, confiriéndoles a estos un papel destacado en el proceso de deliberación y monitoreo de las políticas públicas. Si bien no resulta imposible, las dificultades para aplicar estas herramientas en el ámbito nacional son ampliamente mayores que en el nivel municipal (Astarita et. al, 2006: 31 y 32).

Por tales motivos, la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia decidió implementar el Programa Auditoría Ciudadana como política pública del Gobierno Nacional sobre los gobiernos locales. A través del PAC se buscaba conocer el estado de la relación entre la ciudadanía y su gobierno en el nivel municipal, brindar a ambos una herramienta para mejorar sus instituciones y recrear el necesario pacto de confianza a través de la promoción del diálogo, de la participación ciudadana, de la

transparencia y de la puesta en valor de la cultura cívica y del desarrollo de las capacidades locales (Niilus, 2010).

Como señala Pugliese (2009: 2) el PAC se implementó en municipios de todo el país por ser el nivel formal más próximo a los ciudadanos y donde las acciones de gobierno tienen repercusión directa sobre ellos. El municipio, sostiene Lacueva Barragán (2009: 3), aparece como el primer ámbito donde se ejercita la democracia.

En ese marco, el Programa Auditoría Ciudadana tenía como objetivo general emitir una opinión informada sobre la calidad de las prácticas democráticas municipales que contribuyera a formular una agenda de los asuntos públicos locales con el fin de expandir la democracia y su gobernabilidad.

Como objetivos específicos perseguía:

- 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.

Así, el PAC proponía la realización de una Auditoría Ciudadana cuyo objetivo general era promover un mayor conocimiento sobre la vida política en el municipio apostando a que, una vez identificadas las cuestiones que los propios ciudadanos considerasen importantes, se generarían iniciativas y procesos orientados a producir cambios y mejoras.

Respecto de los beneficiarios, el PAC se orientaba a⁵⁸:

- Ciudadanos de las localidades donde se implementaba el programa;
- Gobiernos locales en los que se implementaba el programa.

Sobre los ciudadanos, como señalaremos en los puntos siguientes, si bien el PAC intentó expandirse a aquellos que se encontrasen inicialmente menos motivados para participar, en concreto el programa se asentó sobre los actores que tenían alguna práctica participativa previa.

En cuanto al segundo tipo de destinatarios, el PAC no se orientó al universo de gobiernos locales del país. Ello se reflejó en lo siguiente: finalizada la primera etapa, la incorporación de los municipios fue “por demanda”, asociada pues a la voluntad política del gobierno local. Ello puso de manifiesto que los municipios no se incorporaron a partir de un criterio de selección de los responsables del PAC, sino que, como mencionamos recién, dependía de los intereses de los gobiernos de turno en implementarlo.

En cuanto a los resultados esperados, el PAC se planteó obtener⁵⁹:

- ✓ Un *Informe sobre la calidad de las prácticas democráticas locales*.
- ✓ Una *Matriz de estándares de evaluación de calidad de las prácticas democráticas* para ser utilizada en otras experiencias locales, la que debería ajustarse a cada caso y podría ser ampliada en el futuro.
- ✓ Los *Lineamientos para la institucionalización de un sistema participativo de evaluación y monitoreo de la vida democrática*.

⁵⁸ Evaluación externa del Proyecto PNUD 04/007 Auditoría Ciudadana- Calidad de las prácticas democráticas en Municipios”. Segundo Informe de Avance. 2009, págs 40-41. CEDES. Argentina.

⁵⁹ Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria Detallada del Estado de la Nación. 2003. ANEXO I.

La crónica del programa incluyó como fechas claves:

- Agosto de 2003 — Lanzamiento de la primera etapa del PAC (en Pergamino y Rafaela).
- Febrero de 2004 — El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se suma al PAC, brindando apoyo técnico y financiero.
- Marzo de 2006 — Presentación del video institucional *Un espejo para la democracia*.
- Mayo de 2006 — La *Agencia Neozelandesa para el Desarrollo Internacional (NZAID)* se asocia al PAC.
- Enero de 2008 — Ampliación del PAC (gobiernos provinciales, universidades, aliados estratégicos).
- Año 2009: Recambio de funcionarios a nivel nacional, lo cual determinó el abandono de lo realizado. Marta Oyhanarte presentó su renuncia por presiones políticas, implicando la desaparición de la existencia institucional del PAC.

Actores del Programa Auditoría Ciudadana

En cuanto a la Red Institucional del PAC (Niilus, 2007), esta fue modificándose a través de los años de implementación. La red inicial estaba compuesta por la Subsecretaría, el PNUD, un grupo de académicos de diferentes universidades públicas y privadas del país y del extranjero (que actuaba como Consejo Asesor del Programa) y los gobiernos municipales que fueron incorporándose al PAC. A medida que se avanzó en las etapas de implementación, los ciclos del proyecto requerían sumar a más actores para poder satisfacer las demandas que surgían de cada uno de los Foros Cívicos creados a instancias del

programa. Fue así que el PAC armó una red institucional con organismos del Estado Nacional, Gobiernos provinciales, Fundaciones, Gobiernos Extranjeros, Agencias de Cooperación, Universidades, entre otros.

Unidad Ejecutora (UE): la Subsecretaría constituyó 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, con la responsabilidad directa de implementar el PAC en los municipios seleccionados.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: constituye otro actor de relevancia ya que, además de administrar el PAC, lo auspició y lo apoyó técnica y financieramente.

Consejo Asesor del PAC: órgano de consulta compuesto por académicos de universidades públicas y privadas especializados en los temas que evaluaba el Programa y por organizaciones de la sociedad civil enfocadas en la construcción de ciudadanía. Este Consejo tenía como función esencial realizar aportes y sugerencias al PAC, impeler a su difusión y ejercer un control sobre el rigor metodológico del ejercicio.

Foros Cívicos Locales: el PAC los define como espacios abiertos de participación, pluralistas y representativos de sus comunidades. Se componen por ciudadanos, ciudadanas y representantes de organizaciones e instituciones públicas y privadas. La función primordial es la de completar y validar las aspiraciones propuestas por la UE del PAC y acompañar todo el proceso de las auditorías en el territorio local. Como observan Escuder e Iglesias (2009: 10) si se prescindiera de los foros, el PAC se circunscribiría a realizar un diagnóstico del comportamiento democrático de cada comunidad sin involucrar a sus ciudadanos en el ejercicio.

Es menester señalar la importancia del Foro Cívico, considerado el corazón del PAC, dado que constituye, como sostiene Pugliese (2007:6), la realización de una parte fundamental del objeto del Programa: ver materializado el espacio de participación. Los Foros Cívicos, señala la autora citada, “son espacios de participación en los que el gobierno y la sociedad ejercitan el diálogo y la búsqueda de consensos sobre la calidad de la democracia tomando como base los cuatro temas que evalúa el PAC” (2007: 6). Siguiendo a Pugliese, los Foros son un aporte para mejorar la relación entre el gobierno, los ciudadanos y sus organizaciones, y por tanto, expandir la democracia. Ello, debido a que realizan el trabajo de identificación de las principales preocupaciones que surgen de la comunidad para, de manera conjunta entre la sociedad y el gobierno, poder hallar los caminos que aporten soluciones a aquéllas.

Estado Nacional: considerado como el conjunto de instituciones que posee la potestad de regular el funcionamiento de la sociedad. Debe tener el nivel de desempeño adecuado para ser el impulsor del desarrollo económico y la equidad social como así también de la ciudadanía política, social y cultural, que constituyen las características de una democracia de calidad. El buen o mal funcionamiento del Estado denota qué calidad de democracia se tiene (Oyhanarte, 2009: 2)⁶⁰.

En lo que respecta al rol desempeñado por dicho nivel, dentro de él, la Jefatura de Gabinete y la Subsecretaría funcionaban como organismo impulsor de la iniciativa y responsable primario de su implementación y de su financiamiento. Además, varias áreas del gobierno nacional: Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR), Ministerio del Interior, Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), Ministerio de Educación, Instituto Nacional

⁶⁰ Informe Público de Gestión 2003-2009.

de Tecnología Industrial (INTI), Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, entre otros) formaron parte de la red del PAC ofreciendo capacitación, asistencia técnica y recursos para los municipios del Programa.

Estados provinciales (correspondientes a las provincias que incluyen municipios del PAC):

desempeñaron un rol de apoyo al programa y de difusión del mismo entre los municipios de sus provincias. En algunos casos, colaboraron directamente con la implementación de proyectos surgidos de los Foros Cívicos (con financiamiento u otro tipo de recursos).

A partir del año 2007 la Subsecretaría decidió encarar la desconcentración del PAC con el propósito de poder crecer en escala y alcanzar más municipios del país. Como primera etapa de este cambio de escala, se firmó un Convenio con la Provincia de Salta y comenzó la implementación conjunta en tres de sus municipios: General Güemes, Rosario de Lerma y La Candelaria.

El caso de la provincia de Salta merece una mención especial ya que fue la primera provincia en constituir una Unidad Ejecutora Provincial (UEP) para implementar el PAC en sus municipios. Dicha provincia financiaba los trabajos de campo en las localidades y los gastos relativos a la movilidad y viáticos de los integrantes de la UEP. Los concejos deliberantes y los partidos políticos se incorporaron como actores, aunque no en todos los casos, en los Foros Cívicos de cada Municipio.

Concejos Deliberantes: muchos concejales se sumaron a los Foros Cívicos del PAC y en numerosas ocasiones ejercieron un rol muy importante, impulsando proyectos, dictando ordenanzas, etc.

Partidos Políticos: a nivel local, en muchos casos formaron parte de los Foros Cívicos. Podría decirse que tanto los partidos políticos como los Concejos Deliberantes fueron actores difíciles de sumar a la iniciativa del PAC ya que sentían en cierta forma

"amenazada" su representación formal por la constitución de los Foros Cívicos. A pesar de esto, sobre todo los Concejos Deliberantes, se integraron muy fluidamente al trabajo de los Foros, comprendiendo que era una excelente posibilidad de recomponer el vínculo de confianza con la comunidad.

Aliados externos: aquí se menciona nuevamente al PNUD, que, además, es un actor principal y al Gobierno de Nueva Zelanda, a través de la Agencia Neozelandesa para el Desarrollo Internacional (NZAID). Otros aliados externos lo constituyen el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) y la Fundación Interamericana.

4.3 Trayecto de vida del PAC en los municipios⁶¹: hacia su implementación

La particularidad de esta herramienta consistía en su modalidad de implementación⁶², la cual introducía instancias de consulta y participación social en sus diversas etapas. Evaluaba la calidad de las prácticas democráticas⁶³, entendidas éstas como el modo de organizar las instituciones del Estado y sus relaciones con la sociedad en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

El PAC proponía medir la calidad de la democracia tomando como eje cuatro temas: cultura cívica democrática, participación ciudadana en políticas públicas, trato al ciudadano y rendición de cuentas. La metodología⁶⁴ que utilizaba consistía en contrastar los deseos de una comunidad con la realidad, observando la distancia que pudiera existir entre ambos.

⁶¹ Evaluación externa del Proyecto PNUD 04/007 Auditoría Ciudadana- Calidad de las prácticas democráticas en Municipios". Segundo Informe de Avance, pág. 53, 2009. CEDES. Argentina.

⁶² La implementación del PAC en un municipio requería aproximadamente de 10 meses para completar todas las etapas que lo integraban.

⁶³ Son esenciales para construir una nueva gobernabilidad democrática.

⁶⁴ La metodología del PAC era innovadora en un triple sentido. Desde la teoría, revaloriza la noción de democracia y su impacto sobre la vida cotidiana de los ciudadanos desde sus propias perspectivas. Metodológicamente, tiene como objetivo traducir esos puntos de vista en estándares o aspiraciones y en indicadores que facilitan la comparabilidad lo que asegura que sean medibles y evaluables. En tercer lugar, su

Las prácticas democráticas que evaluaba el programa eran:

- *Cultura cívica democrática*: alude a los valores y creencias que constituyen el basamento de las relaciones entre ciudadanos e instituciones en un régimen político, y que se plasman en la normativa vigente que regula derechos y libertades a los que deben subordinarse tanto las instituciones como los ciudadanos.
- *Participación ciudadana en políticas públicas*: con ella se describe el grado en que las normas y programas públicos crean oportunidades para la intervención de los ciudadanos en la gestión y el uso efectivo que los ciudadanos hacen de esas oportunidades para influir en la toma de decisiones públicas, para exigir información sobre ellas o para presentar reclamos y denuncias.
- *Trato al ciudadano*: es el modo que adopta la interacción entre funcionarios y ciudadanos. Se focaliza en la capacitación de los agentes públicos y en el respeto recíproco por la dignidad de las personas.
- *Rendición de cuentas*: es la forma en que se someten al examen de la ciudadanía las actuaciones de los funcionarios y los resultados de la gestión, y el grado en que la ciudadanía exige esa información.

Para cada una de estas prácticas se establecían aspiraciones⁶⁵, es decir, situaciones ideales que los ciudadanos desearían construir colectivamente. Las auditorías ciudadanas se llevaban a cabo en los municipios a través de la consecución de una serie de actividades y acuerdos, los cuales constituían los eslabones en la cadena de implementación del PAC

implementación se basa en una investigación participativa concentrada en los foros locales que informarán sobre nuevas políticas generadas de abajo hacia arriba (Cueto 2007: 3).

⁶⁵ Cada una de las prácticas se vincula con dos aspiraciones.

(Oyhanarte y Niilus, 2009: 239). El desarrollo del PAC estaba compuesto por las instancias que se mencionan a continuación⁶⁶:

- Actividades preparatorias (sensibilización): antes del lanzamiento formal del PAC, la Unidad Ejecutora visitaba el municipio, efectuándose reuniones entre las autoridades locales y los responsables del programa, con el objetivo de profundizar la comprensión del mismo. Además, se realizaba una intensa difusión por los medios de comunicación locales para convocar a la población al lanzamiento del PAC.

Si bien para los primeros casos se establecieron criterios básicos para seleccionar los municipios y todos eran considerados, a la hora de la implementación del PAC se necesitaba de una decisión que debía adoptar el gobierno local adhiriendo a los requerimientos de la Unidad Ejecutora, lo cual quedaba cerrado con la firma de un acuerdo de compromisos recíprocos (Pugliese, 2007: 4).

La Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia no elegía “a priori” ni determinaba en qué localidad se desarrollaría el PAC. El gobierno, en la figura del intendente, firmaba una Carta de Intención mediante la cual el municipio se adhería al PAC. Así la decisión de implementar este programa partió únicamente de la voluntad política del ejecutivo municipal. Una vez concluido este paso, el gobierno municipal designaba un enlace local⁶⁷, quien sería el responsable de interactuar con la Unidad Ejecutora del PAC. En este sentido, el intendente y el enlace conformaban el núcleo base de la implementación del Programa a nivel local.

⁶⁶ Estas instancias de desarrollo del PAC fueron un “denominador común” en todos los municipios donde se implementó. Estos aspectos se encuentran desarrollados en los Informes sobre la Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios, y se pueden consultar en: www.auditoriaciudadana.gov.ar.

⁶⁷ En la mayoría de los casos, la función de enlace local se centraba en los secretarios de gobierno, directores de áreas estratégicas o concejales.

Luego de los primeros contactos comenzaba una serie de encuentros con otros funcionarios gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, con el propósito de integrar a la iniciativa a este tipo de actores. Como señalan Niiulus (2010) y Yoder (2005:7) uno de los principales interrogantes acerca de la decisión del intendente de aceptar que en su municipio se llevara a cabo una investigación participativa tenía que ver con que la misma podría dar cuenta de cuestiones conflictivas de la relación entre los ciudadanos y los políticos.

Así, dichos autores examinaron este aspecto, y brindaron los siguientes argumentos explicativos de tal aceptación. En primer lugar, surgía el hecho de que muchos dirigentes eran conscientes del distanciamiento que existía entre representantes y representados y, por ende, veían la necesidad de implementar reformas políticas que condujeran a estrechar ese vínculo. Además, señalan los autores, las auditorías ciudadanas y la metodología en la que se basaban brindaba a los gobiernos locales valiosa información para mejorar la gobernabilidad local, al tiempo que promovían acciones que permitían desplazar al estado de una posición monopolizadora de la acción pública y considerar a las organizaciones sociales y al sector privado como actores a ser asociados en la implementación de políticas para el desarrollo.

Niiulus (2005: 7-8) sostiene que aquellos ciertos jefes comunales que decidían participar, lo hacían por características estructurales del municipio, por rasgos ideológicos de los partidos que impulsaban este tipo de procesos participativos, por el perfil político de las personas que lo lideraban y/o por posibles motivaciones estratégicas generalmente electorales.

- Lanzamiento Local del PAC y constitución del Foro Cívico: en esta fase, funcionarios de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia se

acercaban al municipio que había adherido al PAC con los objetivos de realizar el lanzamiento local y dejar constituido el Foro Cívico Local (Maneiro, 2013). El lanzamiento del programa consistía en un acto público en el cual se lo presentaba a la comunidad y en el que se firmaba el Acuerdo de Adhesión, documento que explicitaba los compromisos asumidos por la UE y el gobierno local para el efectivo desarrollo del proceso (Oyhanarte 2007: 8).

En lo que respecta a las actividades de lanzamiento⁶⁸, las mismas suscitaron un interés en participar en los ciudadanos que ya tenían experiencia participativa. En este sentido, las personas que concurrieron a los lanzamientos del PAC en los municipios pertenecían a organizaciones vecinales, ONG's y/o a partidos políticos. Así, los ciudadanos "de a pie" constituyeron una parte minoritaria en comparación con los vinculados institucionalmente. En cuanto a las motivaciones que impulsaron a la población local a participar en los actos de lanzamiento se destacaron las siguientes: disposición permanente a involucrarse en actividades cívicas, interés en tomar parte de un acto al que concurre el intendente y funcionarios nacionales, necesidad de participar debido a que su "jefe político" se lo había pedido, curiosidad.

En lo que respecta al Foro Cívico, era definido como un espacio abierto de participación pluralista y representativo de su comunidad. Dichos foros eran integrados por ciudadanos, ciudadanas, organizaciones e instituciones públicas y privadas. Constituido el Foro e iniciada su actividad, la Unidad Ejecutora del PAC presentaba a la comunidad, reunida en el Foro cívico, una propuesta de nueve aspiraciones⁶⁹ para los cuatro temas a evaluar, es

⁶⁸ "Evaluación externa del Proyecto PNUD 04/007 Auditoría Ciudadana- Calidad de las prácticas democráticas en Municipios". Segundo Informe de Avance, págs 58-59, 2009. CEDES. Argentina.

⁶⁹ Las aspiraciones son elementos normativos también denominados estándares de evaluación y que se expresan como "características de la vida democrática consideradas deseables por las y los ciudadanos"

decir, las situaciones ideales que los ciudadanos desearían construir colectivamente. Luego, con la intención de medir el estado de cada aspiración en la realidad, se definían 38 indicadores⁷⁰. Dicho esquema era presentado a los integrantes de cada foro cívico hasta brindar un acuerdo para evaluar la calidad de las prácticas democráticas de su comunidad⁷¹. Los foros cívicos locales realizaban modificaciones y ajustes a la propuesta preliminar hasta dar su acuerdo. Una vez producido este acuerdo, se realizaba el trabajo de campo que consistía en la ejecución de grupos focales⁷², encuestas domiciliarias⁷³, entrevistas a referentes locales⁷⁴, cuestionarios a docentes y alumnos, y revisión y análisis de registros administrativos y del municipio.

La información que se recolectaba durante el trabajo de campo era organizada y clasificada por los integrantes del equipo técnico del PAC, con el propósito de elaborar el Informe Preliminar de Resultados⁷⁵, cuya versión era presentada al Foro. La Auditoría Ciudadana concluía con una Audiencia Pública en la cual se ponía en consideración de la ciudadanía el Informe Preliminar, para que tanto la comunidad como el gobierno local pudieran expresar

(Vargas Cullell: 2003: 171). Son acuerdos intersubjetivos que expresan el máximo común denominador entre un grupo de líderes sociales, políticos y académicos sobre ciertas prácticas democráticas que serían deseables y posibles hoy en una democracia. Ver Anexo II de la presente Tesis.

⁷⁰ Los indicadores que se definen para analizar el estado de las aspiraciones son de dos tipos: de percepción, que son aquellos que buscan conseguir la opinión de determinados actores sobre una situación específica- y de comprobación que comprueban la existencia o inexistencia de algo o de una situación. Ver Anexo II de la presente Tesis.

⁷¹ La única restricción que tienen los foros cívicos es que no pueden modificar los temas ni agregar nuevos.

⁷² La composición de los cuatro grupos realizados en cada uno de los municipios, se efectuó atendiendo a dos variables de segmentación básicas: edad y nivel económico social. Se realizaron dos grupos de adultos jóvenes entre 18 y 35 años, uno de ellos de nivel económico social medio típico y medio alto y el otro de nivel medio bajo y bajo, y dos grupos con adultos mayores de 36 años, también distinguiendo entre el nivel económico social medio típico/ medio alto y medio bajo/ bajo. En términos del sexo de los entrevistados, se buscó garantizar una composición equilibrada en 50% hombres y 50 % mujeres (Lacueva Barragán 2005: 3).

⁷³ Las entrevistas domiciliarias se realizaron cara a cara, el universo abarcó a la población mayor de 18 años residentes en cada uno de los municipios. El tamaño de la muestra fue de 400 casos. El margen de error: entre +/- 2,9 y +/- 4,8 según la dispersión de la variable para un intervalo de confianza del 95 % (Ibid).

⁷⁴ Este constituye otro instrumento de relevamiento de datos, dirigido a obtener información de algunos actores sociales cuya opinión se considera importante tener en consideración.

⁷⁵ La difusión del mismo se realizaba a partir de la distribución de un cuadernillo que contenía un resumen del Informe Preliminar, en el cual se invitaba a participar en una audiencia pública.

sus inquietudes y presentar propuestas de cambio a partir de los resultados obtenidos. Las intervenciones y propuestas elevadas en la Audiencia Pública completaban el Informe Final de la Auditoría Ciudadana, el cual se difundía a la población del municipio.

Realizada la Audiencia Pública, la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia proponía emprender acciones de cooperación orientadas a brindar herramientas para que la comunidad y el gobierno local pudieran materializar los proyectos que se propusieran llevar a cabo luego de conocer los resultados del Informe Final de la Auditoría Ciudadana y de las propuestas presentadas durante la Audiencia Pública (Maneiro, 2003:8). Asimismo, se asumía la estrategia de articulación con programas nacionales, provinciales, ONGs, organismos internacionales, gobiernos extranjeros, fundaciones, sector privado y otros municipios, con el objetivo de fortalecer la viabilidad de los proyectos que se desearan implementar en territorio local.

El reporte de los resultados se comunicaba a la población y a su gobierno a modo de inventario de fortalezas y debilidades de la democracia localmente ejercida en temas de: cultura cívica, participación ciudadana en las políticas públicas, trato al ciudadano y rendición de cuentas (Pullido, 2009: 6).

A partir de aquí, advierte Lacueva Barragán (2009: 4,) se abrían oportunidades cívicas para los municipios, ya que el diagnóstico que surgía como resultado del desarrollo del proceso de auditoría ciudadana exponía cuáles eran las cuestiones que más preocupaban a una comunidad. El Foro Cívico era el ámbito más propicio para transformar las inquietudes en proyectos y, a su vez, que éstos se plasmaran en resultados concretos en pos de la mejora de la calidad de vida local.

4.3.1 Etapas de implementación del PAC

Un aspecto que no debe soslayarse es que el Programa fue diseñado en etapas.⁷⁶ Este diseño permitía, señala Niiulus (2005:4), corregir errores y efectuar ajustes a la estrategia de implementación a partir de evaluaciones internas y externas periódicas. Tras esta primera experiencia se incorporaron más municipios⁷⁷ en etapas sucesivas.

El diseño de implementación del PAC preveía, por tanto, un desarrollo en cuatro etapas, a través de las cuales se auditaría la calidad de la democracia en casi 100 municipios del país, cubriendo una población de aproximadamente 13 millones de habitantes (30% de la población total del país).

En la etapa que va de agosto de 2003 hasta marzo de 2004, el PAC se implementó en dos municipios, seleccionados en base a los siguientes criterios: a) que la población no superara los 100 mil habitantes; b) que las necesidades básicas insatisfechas no abarcaran a más del 15% de la población; c) que la sociedad civil tuviera cierto nivel de organización y de articulación con el Estado local; d) que el municipio contara con una mínima sistematización de la información administrativa gubernamental. Esta primera etapa se llevó a cabo en los municipios de Pergamino (Provincia de Buenos Aires) y Rafaela (Provincia de Santa Fe).

En la segunda etapa (junio de 2004 a diciembre de 2005), se replicó la experiencia en diez municipios; en la tercera (enero de 2005, diciembre de 2006), en veinte municipios y en la

⁷⁶ El término se refiere a las cuatro etapas de implementación que el PAC cumplió en lo que respecta a la incorporación de municipios al Programa.

⁷⁷ Las categorías de la siguiente clasificación se relacionan con el grado de avance de la implementación en cada municipio. Así, los municipios titulares son aquellos en los que ya se implementó o se está implementando el PAC; los adherentes son municipios que han firmado la Carta de Intención declarando su compromiso de ingresar al PAC y los aspirantes son municipios que manifestaron su interés en el PAC y se preparan para comenzar las actividades sustantivas (Informe Público de Gestión 2003-2009).

cuarta, se incorporaron quince municipios y una decena adicional adhirió al PAC aguardando su implementación⁷⁸.

4.3.2 El escenario tras su implementación⁷⁹:

En cuanto a los alcances se destacan:

- 65 municipios adheridos al PAC (representan casi 7,5 millones de habitantes), de 17 provincias.
- 39 foros cívicos constituidos y capacitados.
- 32 audiencias públicas realizadas.
- 32 *Cuadernillos de Síntesis de Resultados*, publicados y difundidos masivamente en el nivel local.
- 32 *Informes de la Calidad de las Prácticas Democráticas Municipales*, publicados y difundidos en el nivel local y en el nacional.
- Audiovisual *Auditorías Ciudadanas, un espejo para nuestra democracia*, presentado y difundido en el nivel local y en el nacional.
- Página web del Programa <http://www.auditoriaciudadana.gov.ar>, que incluye la *Plataforma de Municipios*.

En lo que respecta a los productos conseguidos por el PAC se observan:

- 50 proyectos formulados por los foros cívicos.

⁷⁸ Ver actualizaciones de los municipios en el sitio de Internet www.auditoriaciudadana.gov.ar.

⁷⁹ Programa Auditoría Ciudadana (Buenos Aires, Argentina). Experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 2008, y catalogada como BEST. Sitio web: <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu08/bp2182.html>.

- Guías de capacitación y formación docente elaboradas por docentes integrantes del Foro Cívico de Presidencia Roque Sáenz Peña.
- *Taller de Análisis de Resultados de la Auditoría Ciudadana* en General Pico, organizado por el Foro Cívico local y dirigido a la comunidad educativa.
- «Decálogo de Buenas Prácticas para un Municipio Saludable», elaborado por el Foro Cívico de Yerba Buena, municipio de la provincia de Tucumán.
- *Programa Presupuesto Participativo* en Morón, municipio de la provincia de Buenos Aires.
- Audiencia Pública para tratar la venta de tierras municipales, organizada por el Foro Cívico del municipio de Diamante, provincia de Entre Ríos.
- Charla con los candidatos a Intendente, organizada por el Foro Ciudadano de Crespo (provincia de Entre Ríos) y Yerba Buena (provincia de Tucumán).
- Creación de encuentros interforos.

A continuación se enumeran algunos otros logros relacionados con acciones de articulación y cooperación abordadas por el PAC:

- Los foros cívicos de nueve municipios participantes del *PAC* elaboraron contribuciones al debate de la *Ley Nacional de Educación*, las que fueron publicadas como aportes institucionales en <http://www.educ.ar>.
- Informes finales de las auditorías ciudadanas realizadas, incorporados a <http://www.educ.ar> como documentos de uso pedagógico.
- Jóvenes de los foros cívicos del PAC participaron en el Programa *Capacitación de Líderes Democráticos (CALIDEM)*.

- 68 miembros de foros cívicos capacitados en *Formulación de Proyectos con Marco Lógico* por expertos españoles del *Centro de Investigación y Cooperación para el Desarrollo (CIDEAL)*.
- Creación del 108 —*Alerta Pergamino*, sistema de seguridad ciudadana.
- Proyecto *Construyendo Puentes*, financiado por el *Gobierno de Nueva Zelanda*.
- Tres municipios dictaron su ordenanza de *Acceso a la Información Pública* y definen acciones para hacerla operativa.

De acuerdo a un informe (2013)⁸⁰ efectuado por el Banco de Innovación en las Administraciones públicas⁸¹ del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de España, el PAC ha sido exitoso. Afirmación que se refleja en mejoras en los procesos locales, mostrando cambios en la conducta y actitud de los habitantes y en el rol de los mismos frente a sus comunidades, convirtiéndolos en ciudadanos conscientes de sus obligaciones y derechos. Además, los vecinos también descubrieron un espacio de encuentro desde donde proponer y participar. Por otra parte, los gobiernos locales experimentaron cambios en los procesos de toma de decisiones y en su manera de gestionar y comunicar a los ciudadanos, generando una forma de gobierno más participativa, transparente y efectiva.

Continuando con dicho informe, los siguientes aspectos denotaron el prestigio que adquirió el PAC. Tal programa permitió desarrollar entre los ciudadanos valores claves como

⁸⁰ PAC: una radiografía cívica de participación municipal en asuntos de interés público. Disponible en: <http://bci.inap.es/material-pac-una-radiograf%C3%ADa-c%C3%ADvica-de-participaci%C3%B3n-municipal-en-asuntos-de-inter%C3%A9s-p%C3%BAblico?page=1>

⁸¹El Banco de Innovación en las Administraciones Públicas consiste en un repositorio de buenas prácticas seleccionadas de acuerdo con una metodología ya establecida. Este repositorio se puede consultar a través del propio Banco de Conocimientos del INAP (Instituto Nacional de Administración Pública) y permite realizar búsquedas para conocer cuáles son aquellas instituciones más innovadoras en cada área o bien qué se está haciendo en determinadas políticas o actividades públicas.

participación, transparencia y responsabilidad, e impulsar interrelaciones entre éstos y los decisores públicos, contribuyendo a definir, implementar y evaluar conjuntamente las políticas públicas, a visualizar los focos de poder público y a familiarizarse con las instituciones del país.

Respecto a las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos, el PAC logró que éstos últimos valorasen mejor la labor pública, el trato y la ayuda que recibían a la hora de realizar cualquier trámite o consulta. En lo que se refiere a los empleados públicos, el programa consiguió que los ciudadanos les percibieran como capacitados para el desempeño de su puesto de trabajo, que pudieran evaluarlos y que valorasen positivamente los procedimientos para su contratación.

Asimismo, el PAC mereció trascendencia internacional y pretendió transferirse a otros estados, ya que su implementación por etapas permitía ajustar variables, corregir errores e incorporar lecciones aprendidas a partir de la evaluación de cada una de ellas.

Finalmente, el informe destaca tres hitos, mencionando que el Programa Auditoría Ciudadana ha sido reconocido a nivel internacional en distintas oportunidades. En 2008, recibió la distinción honorífica a la Mejor Práctica de manos del Jurado en el Premio Internacional de Dubai, con motivo de la labor desarrollada para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. En 2009, el Programa resultó finalista del Premio de la IV Distinción de Buenas Prácticas en Participación Ciudadana, del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa. También en el año 2009, el PAC obtuvo una mención honorífica a cargo de New Local Government Network, del Reino Unido.

4. 4. Sobre la evaluación del desempeño de los mecanismos de participación y control ciudadano

En los últimos años hemos presenciado la promoción, desde los poderes tradicionales, de programas dirigidos a diseñar, impulsar y poner en práctica diversos mecanismos de control y monitoreo del desempeño de los representantes y de las instituciones que los enmarcan (Triguboff, 2009: 221). Font y Blanco (2005) identifican tres argumentos centrales que avalan el incentivo para incorporar la participación ciudadana a la acción pública: la participación como respuesta a la crisis de legitimidad de la democracia representativa, la participación como estrategia de mejora del rendimiento de las políticas públicas en un contexto de complejidad, y la participación como componente indispensable de la democracia y para la creación de capital social.

Siguiendo a Vallejos (2014: 2) podemos distinguir aquellos estudios normativos referidos al por qué profundizar el canon democrático, considerando como baluarte la progresiva inclusión ciudadana en la toma de decisiones públicas. Así también han proliferado investigaciones centradas en cuestiones procedimentales, enfocadas al fortalecimiento de la legitimidad y a la representatividad de los procesos innovadores. No obstante, como señalan Castellá y Jorbá (2005), más recientemente el interés de los estudios parece centrarse en conocer los resultados de estos procesos participativos. Escasean, trabajos que aborden el rendimiento político de la participación ciudadana, que evalúen tanto sus impactos sociales y materiales como los posibles factores que intervienen en ellos.

Como sostiene Navarro (2008a: 1) más allá de los diseños institucionales de los diversos ejercicios de profundización democrática que se vienen plasmando en procesos que permitan la participación efectiva de la ciudadanía en las decisiones públicas, tanto unos como otros comparten el objetivo de tener un puente participativo entre los gobernantes y la

ciudadanía. Lo que subyace, afirma el autor, es una “gran promesa”, la de mejorar la calidad de los sistemas democráticos o, al menos, acercar los ciudadanos a la esfera pública. En este sentido, sabemos bastante sobre las “promesas de la participación”⁸² pero poco acerca de si ellas se cumplen en la práctica.

En este sentido, como señalan Parés y March (2013: 566- 567), recientemente varios autores han puesto en tela de juicio la calidad de las experiencias participativas, como así también su efectiva capacidad para lograr sus dos objetivos centrales, a saber: la mejora de las políticas públicas y una mayor comprensión del problema y corresponsabilización de la ciudadanía con la solución, a fin de que la política pública implementada goce de más legitimidad en la población.

Teniendo en cuenta lo dicho, sostienen los autores, se justifica la necesidad de disponer de instrumentos de evaluación que nos permitan identificar tanto los puntos fuertes como las debilidades de las experiencias participativas, al igual que poder distinguir las experiencias de calidad de aquellas que no lo son.

Asimismo, Parés y March (2013: 567-568) advierten que los cambios acaecidos en las sociedades contemporáneas (nuevos modelos de relación social, laboral, familiar) conducen a replantear tanto la necesidad como la forma en que se han llevado a cabo las experiencias de participación ciudadana. Respecto de la propia administración política, por ejemplo, ocurrió que muchas de las gestiones que han llevado adelante este tipo de experiencias luego las han abandonado o han reducido su intensidad, debido a recortes

⁸² Mencionamos la frase de Navarro (2008a:12) quien parte de la premisa de que las experiencias participativas que se ofrecen a la ciudadanía entrañan ciertas promesas en torno a la revitalización de la democracia, ya sea tanto en lo que se refiere en sus procedimientos como en la creación de mejores ciudadanos.

presupuestarios o por cambios de prioridades que, en muchas ocasiones, se vinculan a un cambio de signo político del gobierno (Eberhardt, 2014).

Por otra parte, se evidencia también en la misma sociedad civil experiencias en las que los ciudadanos han comenzado a inclinarse por formas de auto-organización basadas en la cooperación y colaboración mutua, muchas veces al margen del Estado. Es entonces que en este marco, Parés y March afirman que sólo tiene sentido que las administraciones inicien procesos participativos si, a posteriori, pueden garantizar que no se frustren las expectativas de los participantes y que los resultados se traduzcan en políticas eficaces, capaces de producir mejoras en la calidad de vida de los ciudadanos.

En este sentido, se vuelve interesante el análisis de Vázquez González (2013) acerca de los factores intervinientes que influyen para que existan diferencias entre las experiencias participativas. Uno de ellos es el “contexto político- institucional”, respecto del cuál algunos autores le atribuyen como componentes principales: la voluntad política de los líderes que llevan a cabo iniciativas de participación, la relación gobierno nacional- gobierno local y la fragmentación del sistema de partidos. Por su parte, otras investigaciones definen a la variable política como el papel desempeñado por el partido en el gobierno, su ubicación en el espectro izquierda- derecha y su afinidad hacia las políticas participativas.

Al interrogante acerca del motivo por el cual unos gobiernos deciden poner en marcha procesos y mecanismos participativos y otros no, las investigaciones empíricas brindaron diferentes respuestas. Así, como señala Vázquez González, estas iniciativas se vincularon con aspectos como: i) rasgos ideológicos de los partidos o las personas que lideran estos procesos, y ii) motivaciones estratégicas de los impulsores, que podría asociarse a la voluntad política. Con respecto al primer punto observan que los partidos ubicados a la

izquierda del espectro ideológico apuestan más a la participación ciudadana, como un gran desafío para la democracia local.

En cuanto al segundo punto, demanda tener en cuenta que la oferta de oportunidades de participación implica un proceso de cesión parcial o redistribución de poder al establecer canales de influencia sobre el proceso de gobierno. Por tanto, las autoridades políticas considerarán como importante cualquier información disponible acerca de los recursos e intereses de las asociaciones locales, así como su nivel de influencia y de confianza para, a partir de allí, trabajar con aquellas que resulten estratégicas.

Es esto lo que se ha denominado “sesgo participativo”, que significa beneficiar a determinados grupos frente a otros. Lo anterior supone que el gobierno municipal procederá a institucionalizar la oferta, a incorporarla como una política pública en su proyecto de gobierno, siempre y cuando existan actores corporativos que, cumpliendo tales condiciones, avalen la consecución simultánea de los objetivos de democratización y victoria electoral. Como consecuencia, los dirigentes locales solamente abrirán espacios de participación en la medida en que aseguren una cierta coordinación entre los intereses de los actores participantes y su agenda de gobierno. Este punto subraya un asunto central y es el grado de discrecionalidad de las autoridades para promover estos procesos.

4.4.1 Una propuesta de criterios en la evaluación de los procesos participativos

Como sostiene Campos (2010: 22) los procesos participativos han de ser evaluados principalmente para conocer su calidad democrática. Si bien la evaluación puede obedecer a diferentes necesidades, existen ciertos motivos principales por los que resulte importante evaluar una experiencia de participación local (Jorba y Anduiza 2009, citado por Campos):

- ✓ Puede responder a un requerimiento legal.

- ✓ Puede realizarse para legitimar una política concreta.
- ✓ Finalidad ética.
- ✓ Racionalización en la asignación de recursos.
- ✓ Orientación a la toma de una decisión.
- ✓ Construcción de ciudadanía.

Como observan Castellá y Parés (2012:12) es necesario preguntarnos si la supuesta incidencia que se atribuye a la participación ciudadana en las políticas públicas es positiva por sí misma o si se tiene que contemplar una serie de criterios de calidad democrática de los procesos y órganos participativos.

Si bien varios autores como Guttmann y Thompson, Papadopoulos y Warin, Anduiza y De Maya, han intentado definir diferentes criterios de calidad democrática en los procesos de participación ciudadana, es posible identificar algunos puntos coincidentes: la necesidad de que en un proceso participativo la información que se suministre sea clara, comprensible y accesible; que las decisiones se adopten bajo criterios de eficacia y eficiencia; **y** que se rijan por los principios de transparencia y accountability. Muchos de estos criterios son utilizados para confeccionar las pautas de calidad democrática pensadas para evaluar experiencias participativas. Al respecto mencionamos y destacamos las pautas propuestas por Castellá y Parés (2009) citado por Campos (2010: 23).

Estos autores, entienden por un proceso participativo de calidad aquel que reúne las siguientes características:

- *Relacionadas con la coordinación del proceso participativo:* por ejemplo, los aspectos contextuales que hacen referencia a su coordinación y gestión (grado de acuerdo sobre la necesidad de llevarlo a cabo, compromiso político con los

resultados, claridad en los objetivos, integración del proceso en las dinámicas participativas locales).

- *Relacionadas con los participantes:* cantidad de participantes en un proceso participativo, su diversidad o grado de representación, etc.
- *Relacionadas con la temática del proceso participativo:* aquello que es sometido a participación – su relevancia, la capacidad de intervención de la administración local, la procedencia de la demanda ciudadana.
- *Relacionadas con el método participativo:* relativo al grado de participación, calidad de la información, capacidad de propuesta de los participantes, etc.
- *Relacionadas con las consecuencias:* en qué medida el proceso ha sido útil. Un proceso participativo de calidad debería tener unos resultados sustantivos que conlleven una influencia real de los ciudadanos sobre las decisiones públicas y un fortalecimiento de la red de actores que ha intervenido en el proceso (resultados relacionales). Asimismo, el proceso debería favorecer la capacitación de los participantes en una cultura política participativa.

Como destacan Castellá y Parés (2012: 14) el objetivo último no es que todo proceso participativo cumpla todas las aspiraciones normativas explicitadas ni todos los criterios propuestos, sino que lo que se pretende es establecer una serie de guías que contribuyan a hacerlos más democráticos, eficientes y útiles, en fin, de mayor calidad. Además, señalan que cada uno de los criterios presentados debe considerarse de acuerdo al contexto y las particularidades de cada experiencia participativa.

Llegados a este punto y luego de haber descrito en qué consistió el PAC, cuáles fueron sus objetivos y sus principales características, creemos necesario abordarlo desde una mirada crítica, la cual efectuaremos en el apartado siguiente. En él se evaluará todo lo relativo a su funcionamiento, con el propósito de identificar sus fortalezas como así también sus puntos endebles plausibles de ser revisados en caso de una futura reformulación del programa.

Como paso necesario para un mejor análisis del funcionamiento del PAC, contextualizaremos el caso de estudio y la problemática que inició el proceso.

4.4.2 La experiencia participativa del PAC: de las promesas a su evaluación.

Según se ha descrito, como parte de su proceso de elaboración en tanto política pública el PAC partió de una toma de posición estatal con el objetivo de resolver una cuestión socialmente problematizada. Al comienzo de esta tesis se ha sostenido que la crisis de 2001 tuvo connotaciones que se manifestaron en varios ámbitos: no sólo el político- institucional, sino también el social, económico y cultural. Como señala López Casas (2011) los procesos de democracia participativa constituyen una buena ocasión para recuperar la confianza de la ciudadanía y fortalecer los valores democráticos, siendo el ámbito local el espacio más propicio para este tipo de iniciativas.

De acuerdo al PAC, la crisis de representación política se podía comenzar a resolver a partir de la reconstrucción de la confianza erosionada. A ese fin se orientó la adopción de la herramienta de la auditoría ciudadana⁸³. Así, a través del Programa Auditoría Ciudadana, se

⁸³ El estado de la democracia en Argentina reproduce la situación latinoamericana, donde las instituciones democráticas y los valores que la sustentan registran un elevado nivel de deterioro. Para revertir esta situación, la confianza es al valor básico. Las Auditorías Ciudadanas se nos presentaron como el instrumento más adecuado porque podían ofrecer a la ciudadanía y a su gobierno una herramienta de evaluación, participación y control que contribuyera a recuperar la confianza perdida”. Frutos de la Democracia. Manual de Implementación del Programa Auditoría Ciudadana Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios” (2009:25 -26).

tornaba posible empezar a conocer la relación entre la ciudadanía y su gobierno y ofrecer a ambos una herramienta para mejorar sus instituciones y recrear el necesario pacto de confianza entre ellos (Oyhanarte 2007: 1). Desde la visión de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia⁸⁴, la clave para reforzar la democracia pasaba por que la sociedad recuperase la afección hacia los gobernantes. En palabras de Oyhanarte: “este mecanismo recrea vínculos de confianza entre gobernantes y gobernados, produce información sobre el estado de la convivencia democrática en esa comunidad e incide en la definición de políticas públicas” (2010: 8).

En efecto, y a modo de ilustración, la entonces Subsecretaria sostenía que la consecuencia más grave que había dejado la crisis de 2001 consistía en la pérdida de confianza: “el que se vayan todos expresó un divorcio entre la ciudadanía y el gobierno, un divorcio muy riesgoso para la supervivencia de una sociedad que pretende ser democrática. Un Estado vaciado de sociedad civil o una sociedad civil vaciada de política constituye una situación riesgosa”, “en que se debían reconstruir los vínculos sociales⁸⁵”. De la herramienta propuesta opinaba: “lo importante era la relegitimación de los gobiernos, ya que nadie les impuso pasar por un proceso de estas características. A partir de allí se renuevan los vínculos de confianza⁸⁶”.

De tal manera, de acuerdo a la visión del PAC, el proceso de auditoría ciudadana instalaba un círculo virtuoso ya que el gobierno y la ciudadanía, al trabajar juntos, recreaban lazos de confianza. Dicha confianza permitiría aceptar debilidades propias y potenciar fortalezas, presentándose como el mejor terreno para la elaboración de proyectos conjuntos. En suma,

⁸⁴ Como ya hemos señalado a lo largo de la presente tesis, su misión era fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil. El propósito era promover nuevas herramientas que permitieran instituir un espacio institucional encaminado a restablecer la confianza quebrada entre la ciudadanía y sus administradores.

⁸⁵ La Gaceta, 19/10/2006.

⁸⁶ Ídem.

la ciudadanía se sentiría entonces partícipe en el proceso de decisiones públicas y el gobierno se percibiría como relegitimado, generando así más confianza.

En este sentido, el conjunto de acciones que fueron delineando el Programa Auditoria Ciudadana y que se ejecutaron desde la formulación del mismo reflejan esa toma de posición estatal. Asimismo, muestran una perspectiva intrínseca sobre la democracia y sobre cómo fortalecer sus prácticas e instituciones, al igual que un particular diseño institucional del dispositivo participativo.

Con respecto al análisis del funcionamiento del PAC⁸⁷ que realizaremos seguidamente, nos hemos orientado, en términos generales, por los criterios propuestos por Castellá y Parés (2012), descritos en el apartado anterior. A partir de ellos confeccionamos una matriz que utilizaremos de guía para evaluar los mecanismos de participación y control ciudadano, y que emplearemos, en nuestro caso, para analizar el funcionamiento de una política pública específica: el PAC.

Cabe finalmente aclarar que el análisis que a continuación presentamos sobre el PAC combina tanto un acercamiento empírico en el que se recogen los principales aspectos de la evaluación práctica, como también una reflexión teórica que habilita una comprensión más profunda sobre los alcances e importancia de los mismos.

1. Origen de la convocatoria: “top – down”⁸⁸

Este punto hace referencia al origen de la convocatoria para hacer uso de un mecanismo participativo. Los programas que tienen un origen “de arriba hacia abajo” se caracterizan

⁸⁷ El análisis de esta experiencia pretendemos sirva de utilidad como modelo a replicar en otros casos como así también para reflexionar acerca de las condiciones a tener en cuenta al momento de abordar un proceso participativo.

⁸⁸ Programas impulsados por el gobierno y no por la sociedad civil, “de arriba hacia abajo”.

por considerar solamente a la institucionalidad pública, y no a otros actores, en el proceso de implementación de la intervención. En tanto, aquellos programas con un origen “de abajo hacia arriba” priorizan la interacción entre los entes administrativos y la ciudadanía (Peroni y Palma Amestoy 2012:7), permitiendo a esta última ser la que inicia un proceso de participación.

En cuanto al PAC, este tomó como antecedente a la auditoría ciudadana de Costa Rica. No obstante, la experiencia argentina se diferenció en parte de la costarricense⁸⁹, en cuanto a que fue implementada a nivel municipal. Si bien el programa tenía su origen en el Estado Nacional en cuanto a su elaboración y financiamiento, eran los municipios quienes, interesados en ser parte de esta experiencia, debían manifestar su deseo de adhesión al PAC para poder implementarlo.

Este punto, nos lleva a pensar en dos asuntos que provocan inquietud: que el PAC se constituya como un programa promovido por el gobierno nacional (esto es, sin abrir el juego a la iniciativa ciudadana o convocatoria “desde abajo”), y que su implementación a nivel local sea voluntaria (la adhesión al PAC dependía de la voluntad unilateral del intendente).

Con respecto al primer aspecto, debemos dar cuenta de las dificultades y tensiones que generalmente provocan los programas de participación promovidos por la instancia gubernamental nacional, más aún en experiencias como las del PAC, el cual se implementaba desde el gobierno federal en territorios locales con diferentes niveles de autonomía. En este sentido, las suspicacias mencionadas por Oszlak (2009: 33) bien pueden suscitarse entre ambos ámbitos de gobierno (el nacional y el local) en una temática tan

⁸⁹ En la experiencia de Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia en Costa Rica la iniciativa surgió desde la sociedad civil, y la experiencia se realizó al mismo tiempo en todo el país (Informe Auditoría Ciudadana. www.auditoriaciudadana.gov.ar).

sensible como lo es la relacionada con la calidad de las prácticas democráticas en los municipios, en cuanto a la acción de un organismo nacional en ese ámbito.

Siguiendo al autor, desde la instancia local del gobierno, aquella actuación podría ser considerada “sospechosa”, aun cuando la administración municipal fuera del mismo color político que la nacional, dado que no se registran antecedentes sobre el tipo de programas que impulsaba la SSRIFD. En este sentido, hacer pública la existencia de prácticas no democráticas, de las que podría dar cuenta el Informe de Auditoría, podría generar recelos. Pero asimismo, desde el nivel nacional (PEN, JGM) el hecho de garantizar institucionalmente un programa con estos objetivos conllevaría el riesgo de causar potenciales conflictos jurisdiccionales o de otro tipo con las autoridades provinciales y/o municipales, además de originar desconfianzas.

De la misma manera, Niilus (2007: 17) menciona la existencia de dos grupos de tensiones provenientes tanto de temores del gobierno- asociados al miedo a compartir el poder, a la explosión de demandas, al caos y a la ingobernabilidad-, como también las provocadas por los propios ciudadanos, entre las que la autora destaca: cooptación de espacios por determinados sectores, predominio de los grupos con más poder, frustración por el trabajo compartido y no reconocido, entre otros.

En segundo lugar, el hecho de que la ciudadanía no tenga posibilidad de activar un mecanismo de participación “desde abajo” acota en gran medida los alcances del mismo, así como su potencial de ampliar y profundizar la participación, ya que queda supeditado enteramente a la voluntad arbitraria y a los intereses específicos de las autoridades de turno para ponerlos en marcha. En este sentido, se convierte en un instrumento a disposición y favor de los gobernantes más que de los gobernados y la dimensión vertical de accountability ve así fuertemente mermada su capacidad real de control.

Cerrando por el momento el análisis de este criterio, mencionamos la observación de Eberhardt (2012: 6) quien sostiene que los mecanismos que habilitan una convocatoria desde abajo o abierta son los que poseen más amplios efectos participativos, ya que los ciudadanos no están supeditados a responder a una voluntad política arbitraria que los ponga en funcionamiento sino que, contrario sensu, pueden realizar un empleo autónomo y espontáneo de estos instrumentos.

2. El rol de los intendentes municipales: la voluntad política

Como ya se ha señalado, el PAC se ofrecía a los gobiernos locales del país y dependía por tanto de la voluntad política unilateral del intendente y de su predisposición a introducir una herramienta de evaluación y participación en el seno de su comunidad.

Esta particularidad del diseño del programa limitaba el tipo de municipios en los que se realizaba el PAC, ya que los intendentes que se encontraban al frente de localidades caracterizadas por sistemas políticos menos participativos y abiertos al debate público y con instituciones más débiles, se mostraban más proclives a no interesarse en este tipo de iniciativas (Oszlak, 2009: 21)⁹⁰. De esta manera, los municipios no reflejaban la variedad de situaciones institucionales y políticas existentes en el nivel municipal (: 41)⁹¹.

La dimensión horizontal de accountability, al igual que la vertical, ve así también fuertemente mermada su capacidad real de control: es decir, si solo se puede auditar a quién desea ser auditado, los resultados a los que se arriben previsiblemente darán cuenta de municipios con alta calidad de sus prácticas democráticas, siendo, por ello, poco

⁹⁰ Evaluación Externa del proyecto PNUD 04/007 Auditoría Ciudadana- Calidad de las prácticas democráticas en municipios”. Primer Informe de Avance, 2009. CEDES. Argentina.

⁹¹ Evaluación Externa del proyecto PNUD 04/007 Auditoría Ciudadana- Calidad de las prácticas democráticas en municipios”. Segundo Informe de Avance, 2009. CEDES. Argentina.

reveladores de deficiencias. Justamente aquellas intendencias que cierran las puertas al control externo serían, lógicamente, las que más podrían llegar a evidenciar fragilidades en sus instituciones políticas. El monitoreo sería tanto más provechoso en estos escenarios de menor calidad democrática y menos participativos (ya que se vislumbrarían deficiencias, se detectarían responsables y se propondrían alternativas de mejora) que en aquellos más familiarizados y abiertos a estas prácticas y, por tanto, de mayor calidad democrática.

En definitiva, el hecho de ser un programa acotado, en cuanto al deseo o no del intendente de aplicarlo, implicaba que los municipios que se adherían fuesen, muy probablemente, comunas con prácticas participativas extendidas, mientras que los más incompletos (y necesitados) en este sentido, terminarían siendo los que menos provecho podrían sacar de los efectos democratizadores del programa. Un buen ejemplo de esto lo constituye el Municipio de Morón, que exploraremos en el capítulo 5, ya que cuenta con un destacado bagaje de experiencias de prácticas participativas y fue uno de los casos de aplicación temprana del PAC.

Volviendo al punto en cuestión se observa que, al depender la implementación del programa exclusivamente del consentimiento del intendente, se estaría ante una herramienta de diseño acotado en términos de incorporación de actores, ya que para la adhesión al PAC sólo se requería la anuencia del primer mandatario local. Podría por tanto ocurrir el caso de que el intendente no se adhiriera al PAC pero que miembros de la oposición u otros actores de gravitación en el sistema político municipal o la propia ciudadanía sí pretendiera hacerlo. Así, debido a la mencionada restricción, el municipio

podría verse privado de tal experiencia de control⁹², de esperable interés tanto para ciudadanos como para sectores opositores o grupos de poder.

Teniendo en cuenta esta particularidad del diseño, resultaba que el PAC no se orientaba realmente (quizás lo hacía solo en términos de formulación de principios) al universo de los gobiernos locales del país, ya que los municipios no eran auditados a partir de un criterio de selección equilibrado y representativo definido por los responsables del PAC, sino que su monitoreo dependía de la adhesión voluntaria de cada gobierno en función de sus intereses. Esta situación restaba al programa un alto grado de capacidad de control sobre las diversas administraciones municipales, al punto de poner en duda su utilidad real como herramienta de supervisión de la calidad democrática en este sentido.

De igual modo, si se considera que la decisión de incluir nuevos municipios dependía de la voluntad política del jefe comunal en ejercicio (situación que entrañaba, como se vio, consecuencias negativas para su potencial democratizador), es posible concluir que, si bien como un primer ensayo de presentación y conocimiento del Programa podía aceptarse tal libertad de adhesión, superada esa fase primitiva, hubiera sido altamente recomendable que se incorporara la obligatoriedad de su implementación a todos los municipios.

Esta nueva condición hubiera sumado un alto poder de *accountability* a la herramienta, reflejando un criterio más estricto, más objetivo y más legítimo de control. Sin embargo, esta recomendable obligatoriedad a los fines de un mayor efecto de monitoreo y participación del PAC podría a su vez chocar contra los principios federales de la República, a modo de una cierta intromisión de la instancia de autoridad nacional sobre la

⁹² Oszlak (2009: 21) da cuenta de situaciones en las cuales concejales, miembros de la oposición o actores de la sociedad civil pretendían que se llevara a cabo la experiencia del PAC en un municipio pero al no contar con la anuencia del intendente, no podía ser viable. Evaluación Externa del proyecto PNUD 04/007 Auditoría Ciudadana- Calidad de las prácticas democráticas en municipios”. Primer Informe de Avance. 2009, CEDES. Argentina.

local. La discusión se abriría aquí entre participación-accountability vs. representación-federalismo, debiendo por tanto retornar a la cuestión anterior sobre el origen de la convocatoria.

Asimismo, otro aspecto antes advertido es que el diseño del programa (en cuanto a depender la adhesión al PAC de la voluntad unilateral del intendente), obliteraba la participación de otros actores. En este sentido, coincidimos con Oszlak (2009: 21) en la importancia de obtener, en forma adicional, el apoyo del Concejo Deliberante, lo cual redundaría en una mayor objetividad y legitimidad del PAC en términos de neutralidad política, representatividad y equidad en su implementación. Por el contrario, la particularidad, relativa al monopolio político del impulso de los mecanismos participativos, ponía de manifiesto los límites fácticos que recaían sobre la capacidad de participación y accountability efectiva de los ciudadanos y de otras fuerzas políticas y sociales.

Por otro lado, si frente a una situación de cambio de autoridades políticas se deja sin efecto o se interrumpe un proceso participativo exitoso, se pone también sobre la mesa la carencia de autonomía de tales dispositivos, quedando supeditados a la coyuntura política y/o a los intereses particulares de los líderes de turno. A lo dicho puede sumarse incluso otra limitante: resulta muy probable que los grupos e individuos próximos al partido del gobierno sean los más predispuestos a involucrarse en estos procesos, situación que limitaría las posibilidades de conseguir una participación extensa, plural y representativa (Font, 2006: 32).

En suma, para dar un cierre provisorio a este punto, podemos mencionar, a modo de síntesis, la observación de Eberhardt (2012:12) quien advierte que la voluntad política de los gobernantes es un elemento medular tanto en el surgimiento como en la implementación y los resultados de la aplicación de los instrumentos participativos, como así también en la

decisión de dejarlos sin efecto o suspenderlos, más allá de la performance demostrada, los logros acumulados, o el enraizamiento social producido. Ello deja entonces en evidencia que el éxito o fracaso de los mecanismos queda sujeto en alto grado a la anuencia de aquellos.

3. Criterios relacionados con los participantes

Siguiendo a Parés (2009: 8-9) puede decirse que, en general, cuantos más participantes tenga un proceso participativo, mucho mejor resulta este. Asimismo, un proceso tendrá mayor calidad democrática si es capaz de incorporar la heterogeneidad que caracteriza a la sociedad en la cual se desenvuelve, es decir, si los diferentes grupos sociales y los distintos intereses están representados en el proceso. Esto es lo que cualquier procedimiento participativo debería contemplar, además de la extensión de la participación, el pluralismo de sus actores y la representatividad social de las personas que participan.

Sin embargo, si examinamos el funcionamiento real de la mayoría de los institutos participativos, lo anterior no suele suceder. La herramienta participativa que estudiamos en la presente tesis, no es la excepción. Al respecto, Eberhardt (2012:7) señala que en la realidad, a contrario sensu de lo que se supone que un mecanismo participativo debiera implicar en lo que respecta a aumentar la calidad democrática, la inclusión y la igualdad de oportunidades y condiciones, varios de ellos han recibido el rótulo de elitistas e inequitativos, ya que sus condiciones de aplicación facilitan en mayor medida la participación de las personas de más alto nivel socioeconómico y cultural y, por tanto, de necesidades menos urgentes.

Al respecto, Blondiaux (2013:88) destaca que varios mecanismos de participación puestos en marcha por las autoridades contribuyen a reproducir las desigualdades políticas

existentes en vez de lograr disminuirlas. El autor (:87) remarca la idea de lo desigualitarias que son nuestras democracias representativas: así, las personas que se involucran, el compromiso con las organizaciones asociativas y partidarias, la disponibilidad de la información, el acceso a los dirigentes, se ven más claramente presentes entre los grupos social y culturalmente más dotados que entre los sectores populares⁹³. Esta situación, señala Blondiaux, entraña consecuencias políticas: las poblaciones más postergadas (grupos sociales desfavorecidos, personas de origen extranjero...) al participar menos tienen menos oportunidades de influir en las políticas públicas aún cuando, paradójicamente, son los sectores de carencias más profundas, urgentes y menos representadas.

Al mismo tiempo, suelen contar con la presencia mayoritaria de ciudadanos ya previamente movilizados por otras organizaciones sociales y/o políticas, en lugar de extenderse a captar nuevos potenciales participantes, hasta el momento, inactivos. En efecto, muchos dispositivos participativos, lejos de movilizar a nuevos sectores, se dirigen a reforzar y formalizar mecanismos de participación ya existentes⁹⁴ (Oszlak 2009: 46). Situación que hemos visto reflejada en el funcionamiento del PAC. En este sentido, Eberhardt (2009: 307) destaca que varios de los nuevos institutos puestos en marcha no garantizan *per se* nuevas prácticas políticas.

Si examinamos el PAC, éste definía como destinatarios a “las fuerzas vivas de la comunidad” y a los ciudadanos inquietos, para que luego, por efecto demostrativo, tales actividades se extendieran hasta incluir a los demás individuos menos interesados hasta entonces en lo que hacía a la participación y a las prácticas democráticas. No obstante, en

⁹³ La mayor parte de aquellos que participan tienen o han tenido alguna forma de compromiso colectivo. Se trata de actores ya socializados políticamente (Blondiaux 2013: 88).

⁹⁴ Evaluación Externa del proyecto PNUD 04/007 Auditoría Ciudadana- Calidad de las prácticas democráticas en municipios. Segundo Informe de Avance. 2009. CEDES. Argentina.

los hechos se observó que los destinatarios directos a los cuales se orientaba el programa eran actores que tenían alguna experiencia participativa previa, tratándose de personas que integraban organizaciones comunitarias o eran militantes de algún partido político (Oszlak 2009: 40)⁹⁵.

El PAC suponía así la interrelación con un ciudadano que estaba medianamente informado, que poseía las herramientas necesarias para expresar sus problemas y demandas y que tenía la disponibilidad de tiempo suficiente para ser parte de las instancias de participación y control propuestas (Triguboff, 2009: 220).

En este sentido, observamos que el programa funcionó como una herramienta que no logró movilizar una nueva participación ciudadana por vía de incorporar personas no previamente movilizadas a los procesos de control y decisión de políticas públicas y de evaluación de la calidad democrática. Ello, debido a que su concurrencia se basó principalmente en militantes partidarios o integrantes de diversas ONG con experiencia participativa previa e intereses grupales definidos.

Por el contrario, el fin de una verdadera ampliación y democratización del PAC demandaba mecanismos participativos sensibles a la incorporación de sectores que generalmente no tuvieran llegada al espacio público. Es decir, fomentar una participación más heterogénea que fundamentalmente incorporase a la población de menores recursos y a la más alejada de la cosa pública. En este sentido, se hacía evidente una vez más la necesidad de reforzar estrategias focalizadas en las zonas más carenciadas de los municipios, así como también de diversificar los lugares, horarios, días, medios de divulgación, etc. de las audiencias para captar una más amplia diversidad de público (amas de casa, estudiantes, trabajadores

⁹⁵ Evaluación Externa del proyecto PNUD 04/007 Auditoría Ciudadana- Calidad de las prácticas democráticas en municipios”. Segundo Informe de Avance. 2009. CEDES. Argentina.

diurnos y nocturnos, desocupados, etc.) e introducir en la participación a ciudadanos que hasta el momento habían permanecido alejados o ajenos a la actividad política.

Si estas iniciativas siempre terminan interpelando “a los mismos” (militantes partidarios, miembros de ONG, funcionarios políticos), es poco lo nuevo que se puede conocer del estado de la democracia local, resultando limitados los alcances democratizadores del mecanismo y pobre su impacto en cuanto a una genuina ampliación de la participación.

Así, el desafío en este aspecto apuntaría a una reformulación del PAC que buscara alentar la participación de quienes no están integrados a las instituciones locales. Es decir, debería promover la incorporación de “ciudadanos de a pie⁹⁶” que generalmente no tienen llegada al espacio público, y/o carecen de recursos organizativos y materiales.

Otro de los aspectos q no debe soslayarse en el análisis de los procesos participativos es si la gente es apática *per se* o existen factores que promueven/refuerzan esa actitud. En este punto, Font y Blanco (2006:38) señalan que la responsabilidad de los fracasos movilizadores no se debe fundamentalmente a la supuesta desidia y desinterés de la ciudadanía en implicarse en temas colectivos, como usualmente se sostiene. Con frecuencia, la causa radica en los desaciertos institucionales que se cometen al momento de implementar estrategias movilizadoras. En suma, los autores afirman que las resistencias a involucrarse en los procesos participativos no sólo provienen del supuesto desinterés de la ciudadanía por formar parte de los mismos, sino también fundamentalmente de actitudes que no invitan realmente a la gente a participar, o que lo hacen muy poco y de modo muy restringido.

Una de las estrategias recomendadas por los especialistas para mejorar la calidad de la participación en cuanto a su representatividad social es variar los horarios, medios, lugares

⁹⁶ Ciudadanos sin cargos representativos en órganos gubernamentales, políticos y/o civiles.

y formas tanto de las convocatorias como de las reuniones (ya sea en audiencias públicas, foros y demás instancias del programa), a fin de llegar a más y más diversas personas y lugares. En este sentido mencionamos a Rebollo (2008: 9-10) quien sostiene la necesidad de buscar temas más interesantes y próximos, para que la población se implique, como así también mejorar los horarios para aquellos que tienen un tiempo limitado. Según el autor, existen dos razones fundamentales que atentan contra la participación ciudadana: como se mencionaba recién, desde los horarios y los tiempos de los llamados y encuentros, hasta motivos de tipo cultural, esto es, determinados valores, bajos niveles educativos o la carencia de información adecuada y suficiente. Todo ello, afirma Rebollo, sin soslayar como causa próxima la hipótesis del desencanto ciudadano hacia la política.

En lo que respecta concretamente al PAC, las formas y tiempos de la convocatoria a los ciudadanos asumieron modos diferentes según el municipio. Algunos entrevistados locales coinciden en señalar que fueron convocados al lanzamiento del PAC a través del enlace de los funcionarios encargados de la difusión telefónica o por medio de un sistema de boca en boca. Si bien los medios de comunicación local fueron empleados en el procedimiento, lo hicieron principalmente para la difusión y el lanzamiento de otras actividades del programa. Asimismo, luego de los contactos directos realizados por el PAC, la iniciativa quedaba en manos del municipio, siendo éste, a través de su enlace o responsable local, quien daba curso a las invitaciones. Por lo general, tales convites se distribuyeron preferentemente entre partidos políticos, asociaciones gremiales, cámaras empresariales, clubes, organizaciones de la sociedad civil, que ya se encontraban en las agendas oficiales de la intendencia (Oszlak 2009: 56-57)⁹⁷.

⁹⁷ Evaluación Externa del proyecto PNUD 04/007 Auditoría Ciudadana- Calidad de las prácticas democráticas en municipios”. Segundo Informe de Avance. 2009. CEDES. Argentina.

Finalmente, de las evaluaciones surge que el PAC tampoco pudo superar ciertos sesgos de convocatoria, de modo que le permitiera diversificar la procedencia socioeconómica, barrial, etaria, ocupacional, etc, de los vecinos participantes para poder representar equitativamente la composición social del municipio.

4. Coyuntura electoral

En este aspecto varios especialistas en participación ciudadana recomiendan evitar la instrumentalización por parte del gobierno de procesos participativos en fechas próximas a o superpuestas con eventos electorales, dado que puede ser considerado, tanto por la ciudadanía como por la oposición, como una estrategia partidaria de fines propagandísticos. Por otro lado puede también suceder que algunos gobiernos utilicen las estructuras participativas para movilizar a grupos sociales próximos a sus posturas y otorgar así legitimidad participativa a las propuestas que ellos defienden. (Font y Blanco, 2006: 32).

Lo anterior es claro en algunas legislaciones que, por tal motivo, prohíben la celebración de referéndums vinculantes o consultas populares en fechas coincidentes con contiendas electorales. Ello a fin de evitar un uso político de la instancia de participación a favor del partido en el gobierno o que la propia ciudadanía vea influenciada su opción electoral por la decisión en el referéndum. Esto es, la decisión en una consulta celebrada en base a un tema de gran interés o sensibilidad en la población, puede arrastrar el sufragio electoral hacia el partido en el gobierno, que es tanto el responsable de formular la pregunta como también, presuntamente, de ejecutar su respuesta, siempre y cuando cuente con el tiempo y los recursos indispensables para ello, es decir, siempre y cuando resulte renovado su mandato en las urnas.

Cabe no obstante aclarar que esta superposición de contiendas electorales con eventos de participación ciudadana es de justificación más compleja o, si se permite la expresión, de intención participativa más dudosa, en los casos de mecanismos que se aplican a través del voto en una única jornada, a saber, la consulta popular, el referéndum vinculante y la revocatoria de mandato. Ello debido a que tanto el sufragio para designar una nueva autoridad como el voto por sí o por no a una pregunta formulada por los representantes en ejercicio, se efectúan a través del mismo procedimiento: el voto, ya sea emitido en urna de cartón o electrónica.

Lo mismo no ocurre de modo tan evidente o directo en el caso de mecanismos que involucran procedimientos que se sostienen en el tiempo o que se aplican a más largo plazo o que implican más de una jornada para su concreción o cuya aplicación se realiza a través de acciones diferentes del voto (como las deliberativas), a saber: la audiencia pública, la iniciativa popular, el presupuesto participativo, el planeamiento estratégico, el PAC.

En estos segundos casos, la intención electoralista última de un gobernante a la hora de poner en marcha un proceso participativo de larga duración, puede existir, pero este mismo sabe de antemano que su efecto electoral positivo con vistas a una reelección será a largo plazo y solo si la implementación es reconocida como exitosa y positiva por parte de la población, lo cual, a fin de cuentas, no deja de coincidir con los objetivos primeros de todo instrumento participativo: mejorar la calidad democrática, participativa y de las políticas en un municipio y, con ello, la calidad de vida y de su ciudadanía.

De este modo, la estrategia de un político visionario y con deseo de continuar en el poder orientada a implementar mecanismos participativos con miras a mejorar su imagen y elegibilidad frente a un ciudadano futuro elector, no deja de estar al servicio de los fines centrales y más nobles de la democracia directa. Con ello, la ambición electoralista de un

gobernante puede arrojar resultados positivos en términos participativos y democráticos con mayor probabilidad cuando se aplica a un procedimiento participativo de larga duración. Todo lo contrario puede esperablemente suceder si dicha ambición electoralista se canaliza a través de un mecanismo participativo ejecutable a través del voto en una sola jornada (como los diversos referéndums), cuando esta se hace coincidir con aquel otro momento de elección.

Para el caso del PAC, Maneiro (2013: 19) menciona que en tres municipios de Entre Ríos donde se implementó el programa (Crespo, Villaguay y Diamante), sus intendentes resultaron reelectos en las elecciones de octubre de 2007. En este sentido, sostiene el autor, se “sospecha” que la implementación del PAC y la conformación de los Foros Cívicos aportaron cierto nivel de apoyo y legitimidad a los actores políticos que detentaban el ejecutivo municipal y ello le permitió mejorar su rendimiento electoral.

Sin embargo, por encima de los resultados positivos en términos de calidad democrática que la aplicación de tal política participativa (más allá de su previsible intencionalidad electoral última) significó para el municipio, cabe aquí también resaltar en el ejemplo del PAC que, cumplida tal función electoralista, las instancias de participación fueron abandonadas por sus promotores una vez reelegidos. Así, la utilización netamente política-estratégica del mecanismo reflejó una ausencia de fines participativos- consultivos de carácter genuinos (Eberhardt, 2013: 335).

5. Características diferenciales entre los municipios

A lo largo de todo el territorio nacional se observa no sólo la convivencia de realidades locales muy diferentes entre sí (en historia, cultura, tamaño, ubicación geográfica, situación socioeconómica, entre otros elementos), sino también, marcos normativos y niveles de

autonomía local distintos. Si bien el ámbito municipal es considerado como aquél en el que se entabla una relación más estrecha entre ciudadanos y entre estos y sus gobernantes (lo cual conlleva ventajas debido a dicha cercanía), no obstante, no está exento de plantear algunas dificultades.

En este sentido, De Piero (2010c) se pregunta si las estructuras municipales están preparadas para la participación y los nuevos desafíos que se le presentan. Así, afirma que no sólo es necesario la existencia de “buenas” instituciones que hagan viable la participación sino que, fundamentalmente, a la hora de promover políticas de participación se debe tener en cuenta las diferencias socioeconómicas, culturales, identitarias y regionales de base. Siguiendo al autor, si bien los municipios son considerados instancias efectivas para que los ciudadanos puedan incidir de manera más directa en la política, ello no implica que allí se sustente el centro de la toma de todas las decisiones políticas claves que hacen a su propia vida.

En suma, sostiene De Piero, el municipio está cercano a la ciudadanía pero no siempre se encuentra a igual distancia la respuesta a sus demandas. Se descuida así la participación en programas nacionales cuando en muchas oportunidades es en esa instancia donde aún se generan las soluciones a los planteos surgidos de la misma sociedad civil. Por tal motivo, resulta necesario pensar la participación ciudadana teniendo en cuenta los tres niveles de gobierno de manera articulada.

En este sentido, si bien el Programa Auditoría Ciudadana fomentaba un interesante avance institucional de vinculación entre la instancia nacional y la municipal de gobierno en torno a una política pública, planteaba al mismo tiempo dudas acerca de su sostenibilidad y

proyección en el tiempo y el espacio, por motivo de sus costos y su magnitud⁹⁸. Así, observando la heterogeneidad municipal arriba problematizada, puede uno preguntarse ¿qué sucederá con la gran mayoría de municipios del país, que tienen menos de 5.000 habitantes y que no participaron del programa? Este es un aspecto que presumiblemente no ha sido contemplado en su diseño.

Lo que la literatura denomina “inframunicipalismo” constituye un concepto adecuado para ilustrar esta situación, ya que hace referencia a la existencia de un gran número de gobiernos locales caracterizados por estructuras inviables en términos de su sustentabilidad presupuestaria e incapaces, por si solos, de brindar servicios a los ciudadanos. En la mayoría de los casos, tienen una capacidad limitada para administrar las competencias municipales y más aún para cumplir con las demandas crecientes de sus ciudadanos. En este sentido, como bien señala Abal Medina (2009:5), si tenemos en cuenta que muchas provincias no satisfacen elevados estándares institucionales, resulta aún más difícil imaginar que pueda hacerlo un municipio con dimensiones reducidas.

En suma, coincidimos con De Piero (2010b) en que deben existir condiciones sociales, institucionales, económicas y culturales propicias para promover la participación ya que la misma no constituye un acto mecánico sino que requiere un trabajo consciente y un esfuerzo sostenido.

6. Transparencia y efectividad del mecanismo

El mecanismo participativo debe motivar y estimular la participación. Los participantes deben tener la certeza de que sus esfuerzos son tenidos en consideración y que sus propuestas no son desechadas o quedan en el olvido. En ese sentido, la ciudadanía se decide

⁹⁸ Mario Riorda. Diario La Nación, junio de 2006.

a participar si el proceso es viable, si los objetivos son claros, si tiene certeza de que su participación no implicará una pérdida de tiempo y que las autoridades políticas tendrán en cuenta sus puntos de vista, como así también, que podrán expresar libremente sus opiniones.

En este aspecto Blondiaux (2013:56) esboza su postura sobre cómo atraer la atención del ciudadano independiente, ajeno a organizaciones civiles y políticas, remitiéndonos nuevamente al criterio 3 arriba desarrollado. El autor identifica dos requisitos necesarios para la aquiescencia de una gran movilización ciudadana: la presencia de un verdadero problema en juego en la discusión y que el instituto participativo posea capacidad para influir eficazmente en la decisión.

Al mismo tiempo pone en alerta, a partir de la observación del funcionamiento real de la mayoría de las instancias participativas, sobre la existencia de sospechas en la mayor parte de las operaciones implementadas en nombre de la participación. Tales sospechas pueden corresponderse con un uso político-estratégico del mecanismo y/o poco comprometido con los objetivos de la participación ciudadana por parte de los funcionarios a cargo de la implementación, quiénes en cambio pueden hallarse montando un escenario participativo solo a fines propagandísticos personales pero sin una verdadera intención de escuchar y dar cabida a las propuestas y necesidades de la población ni, por tanto, de mejorar la calidad democrática del municipio.

Una de las maneras de incentivar a la población a participar, señalan Font y Blanco (2006: 41- 42) es brindar garantías de que su participación le permitirá influir sobre las decisiones públicas. Así, siguiendo a los autores, el hecho de que las propuestas emanadas del proceso participativo queden desestimadas puede conllevar a generar frustración en la ciudadanía y

así provocar el desánimo y la imposibilidad de implicarla en nuevos procesos participativos.

En ese aspecto, Held (2001: 302) sostiene que si las personas saben que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que crean que la participación merece la pena y que participen activamente. En cambio, si las personas son sistemáticamente marginadas y/o poco tomadas en cuenta, es probable que crean que no se tomarán en serio sus opiniones y preferencias.

Asimismo, es importante, como destacan Espulga y Subirats (2010:10), que el mecanismo participativo logre transmitir los objetivos del proceso con claridad, de lo contrario, los participantes no terminan de saber cuál es su rol, como así tampoco de entender para qué va a servir su contribución. En este mismo sentido, Font y Blanco afirman que “la gente sólo participará si el proceso participativo es ampliamente visible, si los objetivos de la participación son claros, si tienen certeza de que la participación no implicará una pérdida inútil de tiempo, si prevén que podrán expresar sus opiniones libremente y si perciben que, efectivamente las autoridades políticas tendrán en cuenta su opinión” (2006: 38).

Para el caso del PAC, Oszlak (2009: 25)⁹⁹ menciona algunas cuestiones que se detectaron en la evaluación del programa, destacando la siguiente particularidad: la Audiencia Pública se organizaba con el fin de poner a consideración de la ciudadanía el Informe Final y se desarrollaba con el propósito de presentar propuestas de cambio a partir de los resultados obtenidos en el diagnóstico. No obstante, destaca el informe que las propuestas presentadas en las Audiencias, aunque estuvieran relacionadas con las prácticas democráticas, no

⁹⁹ Evaluación Externa del proyecto PNUD 04/007 Auditoría Ciudadana- Calidad de las prácticas democráticas en municipios. Informe Final, 2009. CEDES. Argentina.

surgían de un trabajo de revisión de las problemáticas identificadas, como así tampoco de un consenso entre distintos actores.

Otro de los aspectos que los participantes de las Audiencias Públicas mencionaron con relación al proceso de implementación del programa, es que, cuando se presentaban las propuestas, las mismas no parecían estar asociadas ni con los indicadores ni con las aspiraciones a las que buscaban dar respuesta. Además, varias de ellas no eran impulsadas por organizaciones sino por personas a título individual, motivo por el cual, destaca el informe, las propuestas presentadas en las Audiencias no siempre respondían a problemas urgentes de la comunidad.

Todas estas debilidades de funcionamiento decepcionaban al participante y desalentaban su involucramiento sostenido a lo largo del tiempo o su incorporación a nuevos procesos.

7. Capacidad vinculante de las decisiones

El estudio de esta variable despierta un debate acerca de si las discusiones, acuerdos, opiniones y/o propuestas esbozadas por los vecinos deben tener carácter vinculante para las autoridades responsables de adoptar las medidas (Eberhardt, 2012: 8). Por un lado se encuentran las posturas que sostienen que, si bien el efecto vinculante aumentaría tanto el interés como la eficacia de tales mecanismos a los ojos de los participantes, nos encontraríamos ante un problema de legitimidad dada la baja representatividad de dichos mecanismos con respecto al total de la población. Esta situación sería claramente cierta en los casos de mecanismos más de tipo deliberativos como la audiencia pública, en los que necesariamente participan relativamente pocas personas debido a sus límites espacio temporales acotados, pero no tan apropiada cuando se trata de un mecanismo que requiere la participación obligatoria de toda la ciudadanía (como algunas consultas populares o

revocatorias de mandatos). En este escenario, afirma la autora, surgiría la inconveniencia de convertir en vinculante para los gobernantes (y, a través de ellos, para toda la población afectada por tal política) la opinión de una reducida parte de la ciudadanía la cual, por ende, no sería representativa, en cantidad y calidad, del conjunto, o al menos, de la mayoría, de los ciudadanos. Estos mecanismos tendrían por tanto un sesgo elitista no necesariamente democrático.

En cambio, si lo allí tratado no fuera de consideración obligatoria para los funcionarios a cargo de la toma de decisión, como resultaron ser las opiniones y propuestas ciudadanas esbozadas a través del PAC (siendo que sus informes no tenían carácter vinculante para el municipio); el mecanismo participativo revestiría solamente un efecto consultivo y no decisorio, con lo cual los riesgos de arbitrariedad y esterilidad del proceso serían más visibles para la ciudadanía (Eberhardt, 2012: 9).

En este segundo caso, las opiniones y demandas ciudadanas esbozadas en las audiencias quedan totalmente a merced de la voluntad de las autoridades respecto de la opción de tomarlas en cuenta e incorporarlas a la decisión final o no. De este modo, se estarían ampliando en alto grado los márgenes de discrecionalidad de los representantes con respecto a las mismas.

Igualmente, y a menos que existiese una voluntad política seriamente comprometida con la participación y sus resultados, dispuesta a considerar tales aportes o, al menos, a justificar los motivos de su no pertinencia frente a sus autores, se potenciarían las posibilidades de manipulación política sobre su aplicación, con una subsiguiente pérdida de credibilidad y de interés en la población por tomar parte.

Esta debilidad se encuentra por tanto presente respecto del PAC, aunque, sin embargo, su efecto más perjudicial se ve en parte mermado en la medida en que la finalidad de las

audiencias es principalmente dar a conocer la calidad democrática de las instituciones del municipio, objetivo que no se ve afectado en gran medida por la condición no vinculante de las respuestas ciudadanas (las que cumplen una función más informativa). En cambio el segundo objetivo, que consiste en proponer medidas que permitan solucionar las dificultades advertidas, es aquél sobre cuya posibilidad de concreción caería en forma más clara y perniciosa la no obligatoriedad de tales propuestas para los gobernantes (debiendo ser estas más de tipo decisorias).

8. Aspectos auditados: visión de la democracia.

En cuanto a este aspecto se puede señalar que el PAC no ha presentado explícitamente la visión de democracia a la que adscribe, no habiendo sido plasmada en un documento teórico-conceptual. No obstante, es posible reconstruirla a partir de las prácticas democráticas que se han seleccionado para realizar las auditorías en los municipios y la forma en que han sido operacionalizadas¹⁰⁰. Para la definición de práctica democrática¹⁰¹, y de cada una de las prácticas democráticas a auditar, el PAC recurrió a trabajos de algunos autores como Guillermo O'Donnell y Jorge Vargas Cullel.

Recordemos además que el PAC se ocupó de evaluar en los municipios adheridos al programa, cuatro prácticas consideradas esenciales para la convivencia democrática, a saber: cultura cívica¹⁰², participación ciudadana¹⁰³, trato al ciudadano¹⁰⁴ y rendición de

¹⁰⁰ Oszlak (2009: 85). Evaluación Externa del proyecto PNUD 04/007 Auditoría Ciudadana- Calidad de las prácticas democráticas en municipios. Primer Informe de Avance, 2009.CEDES. Argentina.

¹⁰¹ Por prácticas democráticas, se entiende el modo de organizar las instituciones del Estado y sus relaciones con la sociedad en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas (Vargas Cullell, 2003).

¹⁰² Conjunto de valores y creencias que alimentan las relaciones entre ciudadanos e instituciones en una democracia.

¹⁰³ Grado en que las normas y programas públicos crean oportunidades para la intervención de los ciudadanos en la gestión pública.

cuentas¹⁰⁵. El fin de esta evaluación fue contrastar el estado real de estas prácticas con las aspiraciones que la ciudadanía tenía en relación a cada una de ellas.

Respecto de la decisión de indagar acerca de esas cuatro dimensiones centrales, es menester preguntarnos si esos ejes y sus 38 indicadores¹⁰⁶ eran adecuados para dar cuenta de la existencia de realidades locales muy diferentes entre sí, es decir, evidenciado en la heterogeneidad que existe entre los municipios de las provincias argentinas, en sus aspectos geográficos, culturales, demográficos, sociales, económicos, etc.

Además, la auditoría ciudadana es una herramienta que podría haberse utilizado para evaluar también otros temas que expresen preocupaciones de la comunidad, tales como la salud, educación, seguridad, entre otros. En este sentido, podrían asimismo considerarse cuestiones de índole social y económica, y no sólo variables político - institucionales como hizo el PAC, aportando una mirada más sustancial de la democracia y no solo formal.

En esta línea, Oszlak (2009: 5)¹⁰⁷ sugiere que, en lo que respecta al diseño de la evaluación de la calidad de la democracia que hace el PAC, podría haberse contemplado la inclusión de factores tales como un examen del funcionamiento de los partidos políticos a nivel municipal, la interacción que tienen los ciudadanos con los distintos tipos de instituciones municipales, la consideración de las diferencias socio-económicas de los ciudadanos, entre

¹⁰⁴ Modo en que adquiere la interacción entre funcionarios y ciudadanos. Refleja la capacitación de los agentes públicos y el respeto a la dignidad de las personas.

¹⁰⁵ Dar explicaciones, justificar, someter al escrutinio público y al examen y revisión de la ciudadanía, las decisiones y las actuaciones de los funcionarios.

¹⁰⁶ Son señales o indicios que muestran cuan lejos o cuan cerca está la realidad respecto de las situaciones ideales (aspiraciones). Los datos correspondientes a estos indicadores se obtienen a partir de las siguientes técnicas de investigación: grupos focales, encuesta domiciliaria, entrevistas a referentes locales, cuestionarios a docentes y alumnos y recopilación y análisis de registros administrativos y documentación del municipio. Ver anexo I de la presente Tesis donde se presentan las 9 aspiraciones y los 38 indicadores.

¹⁰⁷ Evaluación Externa del proyecto PNUD 04/007 Auditoría Ciudadana- Calidad de las prácticas democráticas en municipios. Informe Final. 2009. CEDES. Argentina.

otros. Así, la incorporación de tales variables enriquecería el análisis de la calidad de las prácticas democráticas concretas en los municipios.

9. Formulación y difusión de informes

Oszlak (2009: 11-12)¹⁰⁸ pone en evidencia las particularidades que presentaron los informes sobre la calidad de las prácticas democráticas y brinda algunas sugerencias al respecto. Señala la excesiva longitud de los mismos, recomendando adoptar una versión resumida. Además, destaca la necesidad de adaptar al entendimiento del ciudadano común ciertas cuestiones presentes en los informes que resultan accesibles a las personas especializadas en ciencias sociales o en temas relacionadas con la participación pero no así a la mayoría de la población que carece del conocimiento específico para comprender la información que en ellos se presenta.

Otra cuestión resaltada por el autor es la referida a la distribución del informe a nivel local. Si bien el PAC pretendía garantizar la plena difusión del Informe Final, se ha observado que varios actores manifestaron no haberlo recibido. Adicionalmente se hizo menester que la distribución no se circunscribiera a la comunidad local, sino que los informes pudieran llegar a otras dependencias nacionales y provinciales, como así también garantizar su recepción en la comunidad académica.

Este aspecto es de central relevancia ya que tales informes constituyen el resultado final plasmado en ciertos dispositivos acerca de todo lo actuado y trabajado entre autoridades y ciudadanos a través de las diversas instancias del Programa. Si la confección y/o la difusión de tan importante producto fuera fallida (en complejidad, extensión, llegada), el PAC

¹⁰⁸ Evaluación Externa del proyecto PNUD 04/007 Auditoría Ciudadana- Calidad de las prácticas democráticas en municipios. Primer Informe de Avance. 2009. CEDES. Argentina.

quedaría inconcluso, la ciudadanía se sentiría defraudada y todo el proceso perdería gran parte de su efecto y sentido.

Asimismo, los informes constituyen una fuente de información imprescindible para el logro de la retroalimentación necesaria. Es decir, que a partir de las observaciones recolectadas en ellos pueden realizarse las modificaciones, ajustes y reformas que de allí surgen como convenientes para la mejora de la calidad democrática. Es decir, completar el proceso de retroalimentación del mecanismo, lo cual es posible en la medida en que los debidos insumos lleguen a los ámbitos de toma de decisiones y de poder de cambio, sin lo cual el procedimiento resulta estéril.

10. Periodicidad de los relevamientos

Si bien el PAC ha permitido mostrar una radiografía cívica de la calidad de las prácticas democráticas de un conjunto heterogéneo de municipios (“la foto”), sería útil y fructífero para el estudio de la calidad municipal efectuar un seguimiento de los diagnósticos realizados (“la película”), de modo tal que permita evaluar hasta qué punto se produjeron o no mejoras en la calidad de dichas prácticas y observar así la evolución de la vida democrática del municipio. Ello ayudaría a constatar el progreso realizado en la institucionalización de mejores prácticas para la democracia (Oszlak, 2009: 88).

Sin embargo, el único informe efectuado por el PAC a la finalización del proceso de evaluación, no ofrece la posibilidad de contar con una serie histórica. Por otro lado, además de la consideración de un posible seguimiento, sería interesante poder establecer comparaciones de evolución entre los municipios.

Asimismo, la sola elaboración de un Informe Final, no resulta suficiente para alcanzar los objetivos que se propone el PAC. Si bien dichos informes constituyen una importante guía

y brindan un estado de situación de las prácticas democráticas en los municipios, sería menester instituir mecanismos permanentes de participación/monitoreo y no sólo ponerlos en funcionamiento cuando se lleva a cabo la auditoría. Resultaría valioso conocer también qué ocurre con la participación ciudadana luego de auditar al municipio, para que el propio Programa tenga un carácter no puramente consultivo sino de fomento de la participación activa y de la conformación de una cultura cívica más amplia y sostenida.

En suma, si bien el PAC emite un mensaje relativo a la deseabilidad de que se impulsen y se amplíen los procesos participativos en los ámbitos locales para mejorar la calidad democrática, y no sólo constituye un mecanismo de consulta sino que además incluye acciones de relevamiento, diagnóstico, talleres, encuestas; ello no significa necesariamente que se produzca una institucionalización de espacios participativos que hagan posible la influencia efectiva de los ciudadanos.

En este sentido, como afirma De Piero (2010c), se requiere poder alcanzar el arraigo institucional de la propuesta. Con ello el autor apunta a la necesidad de un marco de regulación y pautas de implementación que sean contempladas *ex ante* por los actores involucrados, a modo de evitar que el espacio de participación propuesto dependa exclusivamente de la voluntad de algún decisor político, lo cual le restaría un alto grado de alcance y capacidad efectiva de control y democratización a la herramienta.

11. Criterio legal: reglamentación del instituto participativo

Este punto se refiere a la existencia (o no) de regulación legal de la herramienta participativa. Si bien la intención del PAC no era implementarse de manera indefinida y tampoco institucionalizarse de modo formal o como norma, la mejora de las prácticas democráticas que perseguía el PAC pretendía una institucionalización de las mismas en la

comunidad local, es decir una institucionalización no formal o no legal pero sí en el ejercicio ciudadano y de gobierno.

Partiendo de la observación de Eberhardt (2012:10) acerca de que la existencia de legislación creadora y luego, de la reglamentación habilitante, constituye un elemento que otorga sustentabilidad a las experiencias participativas, al estructurar y obligar la acción de los gobernantes en ese sentido, si examinamos este criterio a la luz del PAC, vemos que no se dictó ley alguna ni decreto para la creación del programa. La Subsecretaría se limitó a diseñar la iniciativa que quedó plasmada formalmente en el Proyecto PNUD ARG04/007 en marzo de 2004, ya que este organismo tuvo a su cargo la administración financiera del mismo. En lo que respecta a los municipios que implementaron el PAC tampoco se firmaron acuerdos o convenios entre las administraciones sino Cartas de Intención, mediante las cuales los municipios adherían al programa.

Así, al no haber existido tal regulación legal en el mecanismo que estamos analizando, creemos, como sostiene Eberhardt (2013b:240), que dicha anomia le restó fuerza e independencia al dispositivo como herramienta de control y participación de cara a la ciudadanía. Dependiendo, otra vez, de la arbitrariedad de la voluntad política de los funcionarios a cargo de implementarlo.

Siguiendo a la autora, de haber existido una reglamentación legal para tal instituto, el Programa se hubiera podido plasmar en una política de Estado, superando, de este modo, la voluntad arbitraria y contingente de un gobierno determinado, y perdurando como ley por encima de los cambios electorales y políticos de los gobernantes (Eberhardt, 2013: 343). En este sentido, de haber existido una ley que estipulara ciertos plazos, presupuestos y obligaciones no hubiera sido posible dejar fácilmente sin efecto a este dispositivo participativo.

El aspecto clave que esgrimen los defensores de la necesidad de que exista un marco legal para estos dispositivos, radica en que es la forma de asegurar la sostenibilidad del proceso, más allá de la voluntad política de quién detente el gobierno, como garantía jurídica para su cumplimiento. No obstante, cabe mencionar también la posición opuesta, sostenida por los detractores de la reglamentación de los procesos participativos, quienes consideran que dichos procesos no deberían ser encorsetados por una normativa jurídica que limite la capacidad de los mismos y les confiera una cuota de rigidez. Tal reglamentación dejaría, a su juicio, muy poco margen de flexibilidad, necesaria para su aplicación, e imposibilitaría que se pudiera ir corrigiendo las dificultades que fueran emergiendo, como así también que fuera posible seguir potenciando sobre la marcha los aciertos advertidos (Eberhardt, 2012: 10).

En el caso específico del PAC, la carencia de reglamentación jurídica se evidenció en el año 2009 (como ya hemos señalado en la crónica del programa) debido a que, ante el cambio de funcionarios a nivel nacional, se terminó por desestimar rápidamente lo realizado hasta ese momento por el programa. La renuncia de Marta Oyhanarte por presiones políticas, entrañó la desaparición de la existencia institucional del mismo, aún en medio de un proceso en el cuál varios jefes comunales se encontraban implementando el programa y otros se hallaban en camino a adherirse (Oszlak, 2009: 50)¹⁰⁹. Esta situación da cuenta de la carencia de autonomía de ciertos dispositivos participativos, en este caso el PAC, al estar supeditada su existencia al deseo, fortaleza política y tendencias de los gobernantes, tanto nacionales como locales.

¹⁰⁹ Evaluación externa del Proyecto PNUD 04/007 Auditoría Ciudadana- Calidad de las prácticas democráticas en Municipios”. Segundo Informe de Avance. 2009. CEDES. Argentina.

Otro aspecto cercano a la cuestión de la falta de reglamentación de los mecanismos participativos es que, si los mismos son adoptados principalmente siguiendo el efecto “moda” o imitación de casos exitosos en el mundo (Eberhardt, 2012: 15), la falta de una normativa que instituya el procedimiento como política de Estado, inmune a los cambios de gobierno y, cabe agregar, “a las modas”, permite que quienes hubieran sucumbido a dicho efecto y adoptado compulsivamente las novedades institucionales, podrían luego abandonarlas rápidamente ante el menor contratiempo, incluso antes de que tal instituto se hubiera afianzado y arrojado sus frutos.

Finalmente, pero no menos relevante, otro debate se suscita al analizar este aspecto legal o reglamentario acerca de los mecanismos participativos, y es el referente a si estos deben revestir, o no, carácter obligatorio, es decir, si deben ser de celebración compelida por la ley en determinadas ocasiones. En tal sentido, Eberhardt (2014) menciona dos posturas que se esgrimen al respecto. Por un lado, están aquellos que consideran que los cambios en la situación socio-económica y presupuestaria conducen comúnmente a que los mecanismos participativos queden relegados a un plano marginal de la agenda. Así, de acuerdo con este punto de vista, frente a coyunturas críticas, los procesos participativos son vistos como aparatos accesorios, costosos e ineficientes para la toma de decisiones, considerados como una política menor, donde la participación se percibe como una pérdida, no sólo de tiempo sino también de dinero y, por ello, indeseable ante la escasez de los recursos existentes. Como sostiene la autora, mencionando a López Casas¹¹⁰, muchos procesos participativos se han eliminado o suspendido bajo el argumento de reducir los costos políticos de la toma de decisiones en contextos de crisis (Eberhardt, 2014: 178). Frente a tales escenarios críticos,

¹¹⁰ Ex responsable de la implementación exitosa del presupuesto participativo en Getafe (España).

la obligatoriedad legal de la convocatoria y sostenimiento de estos mecanismos puede resultar un cierto reaseguro a su continuidad.

Dicho reaseguro legal también puede surtir un efecto relevante en situaciones de cambio de gobierno, en las que se acostumbra a desestimar políticas exitosas provenientes de la gestión anterior y se inician otras medidas innovadoras que puedan lucir el sello de la nueva administración. Ello conlleva un importante costo para la calidad institucional de los regímenes democráticos, dado que se interrumpen procesos, como los participativos, aún cuando hayan mantenido un desempeño positivo y buenos resultados para la sociedad, con el solo fin de borrar las huellas de los anteriores gobiernos y estampar las propias (Eberhardt 2014: 184).

A contrario sensu de lo sostenido precedentemente, otros analistas consideran que en los momentos de crisis es donde más intenso debiera ser el empleo de estos mecanismos para llevar a cabo un manejo responsable de los escasos fondos públicos disponibles en forma coordinada con la población. En este sentido, Brugé¹¹¹ mencionado por Eberhardt (2014: 176), resalta la necesidad de continuar con la participación ciudadana, a la cual considera imprescindible en coyunturas de crisis, dado que contribuye a mejorar la calidad de la democracia y a adoptar mejores decisiones. De igual modo, facilita la eficaz implementación de las políticas públicas, al generar comprensiones mutuas y estrategias de colaboración que incrementan la eficiencia y eficacia de las actuaciones políticas.

Una vez más, de lo anterior surge que, al ser el PAC una política pública de implementación optativa por parte de los municipios, sometida a decisión de los intendentes de turno y a merced de los vaivenes de la política nacional, el programa no pudo aspirar a un alcance universal en todo el territorio argentino, ni en todos los colores

¹¹¹ Ex titular de la Dirección General de Participación de Catalunya en el período 2003-2008.

políticos de gobierno, ni en todos los niveles de calidad institucional de la democracia local. Incluso, cuando los humores políticos se tornaron adversos a la dirección del programa, el PAC fue suspendido en plena implementación y sin más proyección de continuidad. Ello, aún a pesar de los logros cosechados hasta el momento y de los compromisos asumidos, vigentes en ese entonces.

12. Continuidad del programa

En sintonía con lo expuesto hasta el momento, este criterio refleja la preocupación acerca de la falta de certidumbre respecto de la continuidad de una política pública a lo largo del tiempo, en este caso, del PAC. Respecto del mismo, señalan Blejmar y Colomar: “el nivel de trabajo y compromiso por parte del Municipio se diluyó casi inmediatamente al finalizar la presentación del informe del relevamiento” (2004:9). Esta observación denota, pues, la falta de contacto y de establecimiento de redes a largo plazo por parte de la Secretaría Nacional para con los organismos locales que participaron del programa en el Municipio, una vez completo el proceso de auditoría.

Por otro lado, se hace evidente la dificultad de que un solo programa pueda transformar por sí solo toda la realidad de la calidad de la democracia a nivel local. En este sentido, académicos consultados consideraron que la iniciativa, si bien fue buena, resultó insuficiente como política municipal de una Nación. Incluso los intendentes involucrados en el programa, que se mostraron conformes con sus resultados, tenían en claro que el programa *per se* no cambiaría de lleno la realidad municipal¹¹².

En ese sentido, hubiera sido conveniente entonces que desde el programa se realizaran esfuerzos conducentes a comprometer al gobierno local en la implementación de otras

¹¹² Diario La Nación, junio de 2006.

políticas orientadas en el mismo sentido, así como también respecto de diseñar medidas complementarias y de seguimiento del PAC que permitieran contar no sólo con una radiografía de la vida democrática del municipio sino también (como se adelantó más arriba), con un monitoreo de los avances y/o retrocesos de las prácticas de la comuna post auditoría, para que el esfuerzo realizado siguiera cosechando sus frutos a lo largo del tiempo.

13. Institucionalización en el tiempo

Otra de las cuestiones que merecen ser objeto de revisión, y aparece como una profundización y complejización del punto anterior referido a la “continuidad en el tiempo”, se refiere a lo que Oszlak (2009: 43)¹¹³ denomina “componentes asociativos y participativos del Programa”.

En este aspecto, el autor alude a una diferenciación que ha sido pasada por alto en la concepción y establecimiento de los objetivos del PAC, a saber: que la Auditoría Ciudadana se ideó como una herramienta que pretendía realizar un diagnóstico de la vida democrática local y, aunque se esperaba que la elaboración de ese diagnóstico fuese participativa, no implicaba la decisión de impulsar espacios participativos permanentes. Por el contrario, esta segunda medida correspondía a otro tipo de estrategia, que hubiera demandado ir más allá del concepto mismo de Auditoría Ciudadana. El PAC, solo consistía en una estrategia cognoscitiva orientada a tener mayor conocimiento ciudadano sobre la

¹¹³ Evaluación Externa del proyecto PNUD 04/007 Auditoría Ciudadana- Calidad de las prácticas democráticas en municipios”. CEDES Evaluación externa del Proyecto PNUD 04/007 Auditoría Ciudadana- Calidad de las prácticas democráticas en Municipios”. Segundo Informe de Avance. 2009. CEDES. Argentina.

vida política de un país o municipio, la existencia de dicha herramienta no generaba *per se* espacios de participación ciudadana.

En este sentido, Oszlak (2009: 14)¹¹⁴ destaca que si bien el PAC no sólo constituyó un mecanismo de “consulta”, dado que incluía, entre otras acciones de relevamiento, diagnóstico, talleres, encuestas, así como publicidad de lo actuado, ello no significaba, necesaria ni automáticamente una institucionalización de espacios participativos que hicieran factible una influencia efectiva de los ciudadanos a largo plazo.

Al respecto creemos menester mencionar una distinción que formulan algunos autores acerca de si los mecanismos participativos se basan en metodologías participativas “de síntesis” o “de proceso”¹¹⁵. Al respecto Font y Blanco (2006: 45) señalan que los procesos que aseguran su continuidad en el tiempo poseen más capacidad de creación de cultura democrática que aquellos caracterizados por una temporalidad más breve y/o limitada.

Esta característica es fundamental para determinar hasta qué punto el proceso participativo puede llegar a adquirir centralidad en las dinámicas de gobierno, influir significativamente en las pautas de interacción entre la administración local y la sociedad civil y tener capacidad de generar capital social (efectos educativos, generación de confianza, estímulo de las actitudes participativas).

En este sentido, y volviendo al análisis del PAC, Oszlak (2009: 44)¹¹⁶ señala que sería menester considerar, en una futura reformulación del programa, la distinción entre dos tipos

¹¹⁴ Evaluación Externa del proyecto PNUD 04/007 Auditoría Ciudadana- Calidad de las prácticas democráticas en municipios. Informe Final. 2009. CEDES. Argentina.

¹¹⁵ Blanco Fillola (2002) clasifica a las metodologías participativas según sean de “síntesis” o de “proceso”. En el primer caso se refiere a procesos concentrados en el tiempo, intensivos. En tanto, en el segundo, se desarrolla una continuidad, que se plasma en cierta institucionalización de la experiencia. Esta continuidad señala el autor, es importante ya que genera comunidad: impulsa actitudes participativas, procesos educativos y de aprendizaje de ciudadanía, por citar algunos.

¹¹⁶ Evaluación Externa del proyecto PNUD 04/007 Auditoría Ciudadana- Calidad de las prácticas democráticas en municipios. Segundo Informe de Avance. 2009. CEDES. Argentina.

de proyectos: uno, para la realización de diagnósticos sobre la calidad de las prácticas democráticas y otro, para la promoción de la participación cívica.

14. Coherencia Institucional

Como sostienen Espluga y Subirats (2010:16-17) es común que se suele encontrar ejemplos de espacios participativos que traten temáticas parecidas, lo cual conlleva no sólo a duplicar esfuerzos sino además a saturar el potencial participativo de los integrantes. Así se observa que la proliferación concomitante de procesos participativos para cuestiones relacionadas puede conducir al cansancio de los actores y a la imposibilidad física de participar, lo cual provoca, sostienen los autores, la degradación de la calidad de la participación e incrementa, al mismo tiempo, la sensación de formalismo de todos y cada uno de los procesos.

En este mismo sentido, Font y Blanco (2006: 43) subrayan la ausencia de coherencia institucional en varios mecanismos. Para explicar ello, los autores afirman que, si bien en los últimos años se ha evidenciado una proliferación de experiencias de participación ciudadana en el nivel local de gobierno, muchas de ellas se desarrollaron con escasa planificación y de manera improvisada, otorgándoles un carácter aislado y una clara desvinculación con otras estructuras y procesos participativos similares. La falta de coherencia institucional genera que se produzcan solapamientos entre muchos procesos participativos lo cual puede conllevar confusión entre la ciudadanía y, fundamentalmente, sensación de cansancio y desgaste.

En este sentido, con respecto al PAC, Oszlak (2009: 41) plantea que, en municipios donde existían varios programas participativos, control de la gestión y extendidas prácticas de transparencia y acceso a la información, el PAC no sólo tendió a perder particularidad e

identidad sino que, además, su función quedaba circunscripta a un mero rol de acompañamiento de un proceso más abarcador.

Observaciones de síntesis

En forma global y siguiendo a Blejmar y Colomar (2004), podemos reseñar en tres puntos los aspectos críticos del programa, los que pueden presentarse de la mano de algunas sugerencias de mejora:

- Necesidad de contar con un armado de redes entre los municipios que han participado del PAC, con el objetivo de poder intercambiar experiencias.
- Que la Secretaría logre mantener el contacto con los sectores locales de los municipios que participaron del programa.
- Aquí también sería interesante ampliar los alcances a otros municipios, ya que, de la cantidad de localidades del país¹¹⁷, el PAC sólo ha tenido presencia en 76 (un 0,05% aproximadamente). En este sentido, uno de los principales desafíos que se le presenta es crecer o relanzarse sin pérdida de calidad.

4.4.3 Lecciones extraídas del análisis del rendimiento del PAC: potencialidades y limitaciones democráticas del mecanismo participativo.

Habiendo analizado el funcionamiento del PAC a la luz de los criterios presentados realizaremos a continuación una apreciación general con la cual pretendemos mostrar aquellos elementos que hemos identificado como fortalezas y los que podemos calificar de debilidades del programa en tanto herramienta de evaluación de la calidad democrática.

¹¹⁷ Argentina tiene algo más de 2150 municipios que oscilan entre 2.500.000 y 90 habitantes (Escuder e Iglesias, 2008: 8).

Al tratarse de un programa complejo por la multiplicidad de actores, actividades, resultados e impactos que de su implementación se derivaban, el equipo nacional que lo gestionó decidió realizar evaluaciones externas periódicas y evaluaciones internas permanentes¹¹⁸. Estas instancias permitieron identificar lecciones aprendidas y acciones que era necesario encarar a partir de ellas (Oyhanarte, 2007: 17).

Como se desarrolló más arriba, la sostenibilidad de las experiencias de participación ciudadana dependen de varios factores, endógenos y exógenos a ellas, incluyendo, por ejemplo: el compromiso político del gobierno que las implementa, las características de la sociedad civil (grado de asociacionismo y movilización previa), la experiencia acumulada, los recursos disponibles, la coyuntura política y económica, la apertura y accesibilidad del mecanismo, entre otros.

Como ya hemos visto, el PAC constituyó una iniciativa que puede ser considerada como un mecanismo de accountability “mixto” horizontal/vertical¹¹⁹. Esto se observó en que, por un lado, su impulso e implementación estuvo a cargo de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, denotando su lado horizontal, ya que era un organismo del Estado (en este caso, nacional) dispuesto a auditar el desempeño democrático de otro poder, también estatal (el gobierno local). Pero también, por otro lado, el PAC tendió un puente de acercamiento y diálogo en la relación gobernante- gobernado, promoviendo, asimismo, la participación y el control de los ciudadanos en las políticas

¹¹⁸ La primera evaluación interna se realizó en noviembre-diciembre de 2004, a través de una indagación cualitativa a actores clave del mismo y de talleres de evaluación y aprendizaje organizacional. La segunda evaluación interna se desarrolló en febrero de 2006, con los integrantes de la Unidad de Coordinación, miembros del Consejo Asesor, PNUD, consultoras de opinión pública, intendentes y representantes de Foros Cívicos de diversos municipios y aliados estratégicos. Finalmente, durante los años 2008 y 2009 se llevó a cabo una evaluación externa integral del Programa, financiada por el PNUD y a cargo del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) Oyhanarte (2010:16-17).

¹¹⁹ Estos nuevos mecanismos como observa Triguboff (2009: 222) han sido elaborados con el objetivo de enriquecer la cuestión de la accountability, acercando y fortaleciendo los lazos entre la sociedad civil y el Estado, de cara a una democracia gobernable, transparente legítima y eficiente.

públicas, al habilitar un rol más activo de aquéllos en el monitoreo del funcionamiento de las instituciones de gobierno de su municipio, incorporando, de esta manera, el costado vertical.

Con su lanzamiento se pretendió abrir espacios de discusión y deliberación pública en temas de interés municipal que permitieran acercar a la ciudadanía a la cosa pública. Para Maneiro (2013: 18) ese objetivo ha sido logrado, como así también el de obtener la legitimación de la instancia política municipal frente al escenario de crisis del sistema político durante el principio de la década de 2000, cuyas características ya hemos estudiado en la presente tesis.

También Niilus (2007: 17) destaca algunos elementos centrales que han estado presentes en la auditorías ciudadanas: rescate del diálogo y la deliberación pública, generación del capital social, líderes políticos y sociales con elevados niveles de participación y compromiso, búsqueda de soluciones y consensos, espacios multiactorales.

Siguiendo con los aspectos positivos que podemos mencionar de la experiencia, como señala Oszlak en sus Informes (2009), el PAC ha sido una iniciativa pionera e innovadora, inédita en la Argentina. Pretendió, desde el nivel nacional de gobierno y en relación directa con los municipios, promover un mejor conocimiento sobre la calidad de las prácticas democráticas locales e impulsar actividades participativas de los ciudadanos.

Asimismo, abrió el camino de la autoevaluación de las prácticas democráticas en las localidades, brindando un importante diagnóstico de la vida institucional en ellas (señalando las fortalezas y debilidades detectadas en las comunas), lo que otorgó a la ciudadanía un lugar diferente, al considerarla como protagonista del cambio.

Sin embargo, si bien la experiencia del PAC puede interpretarse como un esfuerzo importante destinado a mejorar la calidad de las prácticas democráticas presentes y,

teniendo en cuenta y compartiendo la premisa sostenida por Font et al para quienes “no existe ningún mecanismo participativo perfecto, que reúna todas las características ideales” no podemos soslayar, por otra parte, la presencia de limitaciones o aspectos frágiles que podrían ser revisados a la hora de mejorar las experiencias. Es decir, sin dejar de valorar los logros del dispositivo participativo, hay cuestiones a replantear, las cuales intentaremos reflejar a continuación.

En este sentido Eberhardt (2009: 306) señala que no debemos sobredimensionar las expectativas acerca de los beneficios que la adopción de los mecanismos participativos podría suscitar por sí sola. Si bien no se desmerecen los aspectos positivos de estos dispositivos, no obstante, se evidencian limitaciones, muchas de las cuales se ven reflejadas en ciertos obstáculos institucionales, desinformación por parte de la población acerca de su existencia y el modo de participar en el mecanismo, el carácter apático y desconfiado de gran parte de la ciudadanía respecto de la política y de sus instituciones, el accionar poco comprometido con la participación demostrado por algunas autoridades de gobierno. Todo ello, sumado a la escasa voluntad política de difundir estos mecanismos y promover su uso, al ser percibidos por algunos mandatarios como herramientas que pueden poner en riesgo su monopolio sobre algunos temas claves de decisión pública.

A grandes rasgos, el análisis del funcionamiento del PAC reveló como particularidad central que su implementación dependía de la iniciativa del intendente. De esta manera, no surgía como respuesta a una demanda o reivindicación ciudadana explícita de mayor participación o colaboración política, sino que ha respondido a la inquietud e intereses del jefe comunal en ejercicio. Por la misma razón, también ha quedado excluido de los municipios cuyo funcionamiento democrático podría resultar muy deficiente tras el análisis, o de aquellos otros gobernados por intendentes en clara oposición con el gobierno nacional.

La creación y sostenimiento del PAC respondía entonces a voluntades políticas manifiestas, lo cual provocaba discrecionalidad e inestabilidad en su puesta en práctica, generando un cierto resguardo en algunos sectores civiles y políticos y limitando los alcances y efectos democratizadores del mecanismo.

El escaso poder de los acuerdos y la percepción de no influir en la política local de manera práctica conllevó que los ciudadanos se sintieran, en ocasiones, como invitados, no como participantes en el proceso de toma de decisiones y, por tanto, con menos incentivos para asistir a las sesiones (ausentismo). Ello se desprendía del carácter consultivo del mecanismo, no vinculante para las autoridades (dar y recoger información) y, por tanto, basado en un concepto limitado de participación, entendida en términos de información, consulta y colaboración. En este sentido, como señala Navarro (2008b: 8), no se trataba de un alejamiento del ciudadano respecto de la esfera pública, sino de la percepción de ausencia de beneficios que premiaran el esfuerzo que implicaba involucrarse.

Asimismo, no se desprende del estudio del PAC un aprendizaje democrático de los actores participantes, ni se ha logrado afianzar prácticas de acción política colectiva. Por el contrario, se observó un escepticismo, desconfianza y cansancio ciudadano respecto de las formas y posibilidades de participar ofrecidas por el programa. Los participantes consideraron escasas las posibilidades de desarrollo a largo plazo de este modo nuevo de participación, más allá del modelo institucional y formal instaurado, ya que, como sabemos, el PAC se caracterizó por una metodología de síntesis y no de proceso¹²⁰.

Por el contrario, los mecanismos deben lograr motivar y estimular la participación. Los participantes deben poder tener la sensación y certeza de que sus esfuerzos son tenidos en cuenta seriamente y que sus propuestas no se quedan en “papel mojado”, sino que van a ser

¹²⁰ Ver punto 4.3.2 de la presente Tesis, criterio 13.

consideradas a la hora de tomar las respectivas decisiones. Esto es, asegurarse de que cada esfuerzo participativo tenga potencial real, lo que implica mecanismos de participación interconectados, adecuados, efectivos. Es decir, los participantes deben poder evidenciar que su participación influye e impacta en el ámbito político.

En efecto, los ciudadanos estarán dispuestos a invertir su tiempo libre y otros recursos si sienten que su participación mejora su calidad de vida y la calidad de los servicios que utilizan. Si, en cambio, la participación de los ciudadanos no brinda resultados visibles, estos pierden interés. Así, los procesos de consulta que no llevan más allá que a la sola producción de información sin poder vinculante, no incrementan en gran medida la confianza ciudadana en sus gobiernos locales, especialmente, si en las decisiones posteriores estos no toman en cuenta la perspectiva del ciudadano.

Por otro lado, el criterio de inclusión/representatividad implica que la ciudadanía en general tiene que tener la posibilidad de acceder e implicarse en las decisiones políticas y no solamente las personas y grupos cualificados. No resultan eficaces a sus fines los mecanismos y procedimientos que, conscientemente o no, excluyen de los procesos de toma de decisión a personas o grupos que carecen del “capital” necesario (social, cultural, económico, tecnológico).

En este aspecto, la composición y representatividad el PAC tuvo una base de participación fundamentalmente asociativa; con un claro protagonismo de asociaciones frente a los ciudadanos individuales. Y ello, debido a que la participación organizada es siempre más sencilla de lograr, ya que las ONG cuentan con un potencial de recursos mayor para enviar representantes a las reuniones y un conjunto más definido de intereses a los que pretenden maximizar en estos espacios. Por el mismo motivo, les es más sencillo sostener dicha intervención a lo largo del tiempo y hacer un seguimiento cercano de sus resultados.

Finalmente, cuentan con una mayor capacidad de presión y poder representativo de ciertos grupos sociales a la hora de imponer sus puntos de vista.

Sin embargo, los participantes, organizados o no, deberían tender a fomentar el bien común, es decir la adopción de decisiones beneficiosas para el futuro de la comunidad toda y no solamente para determinados grupos. Ello requeriría de un diagnóstico comunitario basado en criterios de priorización de necesidades adoptados de manera participativa, para evitar el monopolio asociativo de las audiencias y el cansancio y alejamiento del ciudadano “de a pie” cuyas demandas y opiniones deberían ser consideradas en igual medida.

Este diseño que introduce, por un lado, tales asimetrías en las oportunidades de participar, también refuerza la dependencia de las organizaciones sociales respecto de la administración. Los mecanismos de participación muchas veces no son percibidos por los ciudadanos como un espacio propio, sino como un punto de encuentro periódico con la administración local, donde ésta les ofrece información acerca de las actuaciones realizadas o a realizar en política local. Como se ha señalado, la información debiera ser accesible policéntrica y brindada desde diferentes medios, de modo tal de generar procesos claros y flexibles tanto en el aporte de puntos de vista como en la definición de opciones, el análisis de las mismas y la generación de alternativas analizadas desde la viabilidad y la perspectiva de futuro.

Puntualmente en el PAC se observó que la ciudadanía en general desconocía la existencia y/o funcionamiento de la auditoría, dado que el proceso de formalización y puesta en marcha no había estado acompañado de suficientes actuaciones de información, difusión, consulta, propuesta y debate, tanto previas como posteriores. Esta insuficiente difusión y promoción del programa contribuía a la arbitrariedad en la participación de actores y en el desarrollo del mecanismo, reproduciendo así sesgos en la participación.

Entre otros de los criterios que analizamos, vimos además que los procesos participativos debían vincularse entre sí con el fin de ir generando una cultura participativa en el contexto local, que involucrase a los diferentes ámbitos de la vida cotidiana y a sus agentes socializantes. De lo observado acerca del PAC surge que, como mecanismo de democracia participativa, no se encontraba del todo consolidado en las prácticas políticas ya que, aun siendo una experiencia inédita y sustantiva para la Argentina, resultó marginal en cuanto a la oportunidad real de que el ciudadano común incidiera en la elaboración y formulación de políticas públicas municipales.

Adicional a los límites contextuales antes mencionados (centralización, escaso protagonismo de la sociedad civil), también se encuentran los cotos estructurales y conceptuales. Se puede argumentar que, aun cuando el PAC tuvo su principal sustento en la voluntad política del intendente y encontraba posibilidades de aumentar su potencial democratizador y participativo de modo que compensara en parte a las instituciones representativas en crisis, el mismo actor que lo originaba lo terminaba subordinando. Este efecto se daría de manera casi natural en los casos donde la sociedad civil asumía un rol meramente secundario, pasivo, y era funcional solo a la oferta democrática que emana de las municipalidades. Es decir, bajo este contexto político, social e institucional, la relación del programa con las instituciones de la democracia representativa en la mayoría de los casos encontraba más posibilidades de ser subordinada que complementaria.

Finalmente otro aspecto que aparece como crítico en el desarrollo del PAC es la definición de ciertas temáticas de consulta que pueden parecer más de interés para el propio municipio y sus autoridades que para la comunidad en su conjunto. Este escenario deja en manos del intendente el desarrollo de una iniciativa de democracia participativa para la problematización social de las temáticas que le interesan particularmente a él. En base a

ello, los procesos participativos, en este caso el PAC, pueden volverse altamente funcionales a los gobernantes de turno y permeables a los cambios electorales. Por lo mencionado, la situación descrita no conduce en forma amplia a la profundización democrática a escala local.

A modo de cierre de este punto, reseñamos brevemente los aspectos positivos como negativos que hemos examinado del instituto participativo del PAC. Destacamos el PAC como una experiencia como positiva en cuanto esfuerzo importante destinado a mejorar la calidad de las prácticas democráticas locales; recreado el vínculo de confianza entre gobernados y gobernantes a través de la promoción del diálogo, de la participación ciudadana, la transparencia y del énfasis en el valor de la cultura cívica y del desarrollo de las capacidades del nivel local, haber fomentado un importante avance institucional de vinculación entre la instancia nacional y la municipal de gobierno en torno a una política pública, no obstante, estos elementos positivos, observamos la presencia de aspectos endebles que podrían ser revisados a la hora de mejorar la experiencia, entre los cuales mencionamos: programa promovido por el gobierno nacional que no dio lugar a la iniciativa ciudadana o convocatoria desde abajo; el carácter limitado de su diseño; carácter consultivo del mecanismo, no amplió la participación, ya que no movilizó a sectores no movilizadas previamente; inexistencia de un seguimiento posterior al programa, lo cual privó de contar con análisis dinámico de la evolución de las prácticas democráticas.

No obstante, a pesar de las limitaciones observadas en el funcionamiento del PAC consideramos la conveniencia de implementarlo, teniendo en cuenta para ello, las sugerencias que hemos expuesto precedentemente, a los efectos de optimizar su potencial de evaluación y mejora de la calidad democrática.

En síntesis, con este análisis pretendimos mostrar las potencialidades y limitaciones del PAC como herramienta de participación ciudadana y como instrumento de medición de la calidad democrática en los municipios. Asimismo, se espera que tal estudio sirva de base a una futura aplicación a otros casos y aporte nuevos elementos para su enriquecimiento, ofreciendo resultados de interés para el fomento y la mejora de la participación ciudadana en las políticas públicas. En este sentido, consideramos que el análisis del funcionamiento concreto del PAC aportará nuevos elementos útiles para seguir ahondando en la comprensión de la situación actual de nuestros gobiernos y democracias, así como para diseñar, ensayar y corregir aspectos útiles para mejorarlo

En el siguiente capítulo, ofrecemos, como valor agregado o epílogo de esta investigación, una primera exploración de la aplicación del PAC en el municipio de Morón, para tener un primer acercamiento de su implementación práctica en un caso concreto.

5. EPÍLOGO: APROXIMACIÓN EXPLORATORIA A UN CASO DE IMPLEMENTACIÓN. EL ARRIBO DEL PROGRAMA AUDITORIA CIUDADANA AL MUNICIPIO DE MORÓN

Según hemos señalado oportunamente, dado que la presente investigación se centra en el estudio de una política pública como el PAC, conviene recordar que las políticas públicas “son un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que, observadas en un momento histórico y en un contexto determinado, permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad” (Oszlak y O’Donnell, 1976:112). Comprenden un proceso que se desenvuelve en distintas etapas en las que intervienen diferentes actores, restricciones y decisiones.

Para esta investigación se adopta la definición del ciclo de políticas públicas propuesta por Tamayo Sáez (1997: 2) quien distingue cinco etapas en la vida o el desarrollo de una política pública: identificación, definición del problema y estructuración de la agenda; formulación de las alternativas; adopción de una alternativa; implementación y evaluación.

En este marco, exploraremos la aplicación del PAC en Morón desde la etapa correspondiente al inicio del ciclo de una política pública, es decir el proceso en que ésta se constituye en parte integrante de la agenda del gobierno, hasta arribar a las condiciones iniciales de su implementación.

Esta primera aproximación a la aplicación del PAC en un municipio concreto, caracterizado por altos índices de transparencia y participación (como lo es el caso de Morón), nos permitirá conocer de un modo más certero qué distancia, cercanía, congruencia o incongruencia presentan las metas normativas de dicha política participativa respecto de la realidad palpable en un ejemplo local.

En la presente investigación se realizará entonces un estudio exploratorio del caso Morón, para alcanzar una aproximación inicial al proceso de aplicación del PAC en un municipio concreto. Este insumo, pretende servir de impulso a otras investigaciones orientadas a analizar con mayor profundidad y a evaluar de manera global el desempeño del PAC en dicha localidad, así como a aquellas que pretendan estudiarlo en forma comparada con casos de aplicación diferentes o similares.

Es por tanto que se comenzará caracterizando brevemente al municipio de Morón en sus características sociales, económicas y poblacionales. Seguidamente, avanzaremos con la descripción de la gestión del ex intendente Sabbatella (1999-2009)¹²¹ haciendo énfasis en el

¹²¹ Nos centramos en la gestión de Sabbatella, ya que fue en su mandato dicho intendente, implementó el PAC en el municipio.

proceso de transformación del municipio, en el cual la participación ciudadana se erigió como uno de los ejes centrales para lograr la legitimidad del gobierno local. Por último describiremos la experiencia de Morón en lo que respecta al uso de los mecanismos de participación ciudadana, enfocándonos concretamente en explorar las condiciones de implementación del PAC en el municipio.

5.1 Caracterización del municipio de Morón¹²²

Constituye uno de los 135 municipios que integran la provincia de Buenos Aires. Se encuentra ubicado al noreste de la misma, en el llamado conurbano bonaerense, en el centro del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). La ley provincial N° 11.610 del año 1995 estableció que Morón sea dividido en tres partidos: Ituzaingó, Hurlingham y Morón. La cantidad de habitantes de la comuna, distribuida en sus cinco localidades -Morón, Castelar, El Palomar, Villa Sarmiento y Haedo- se acerca a las 331.000 personas.

Con respecto a las características principales del territorio moronense, el mismo ocupa 55,6 Km² de superficie y cuenta con una densidad de casi 6.300 habitantes por Km². Si bien existen algunos asentamientos precarios en la zona sur de Castelar y Morón, así como en la localidad de El Palomar, el distrito presenta un perfil de viviendas bastante uniforme y de buena calidad.

En lo que concierne al aspecto económico, el partido se ha ido consolidando comercialmente. Su trama industrial está compuesta fundamentalmente por pequeñas y medianas empresas. El número de comercios del distrito superó los 12.000 establecimientos, en tanto que las industrias llegan a 720. Además, es menester mencionar

¹²² Para este apartado nos hemos basado en el trabajo de Balardini y Torrillate (2009) y en el Discurso de Martín Sabbatella, pronunciado el 12 de mayo de 2005 con motivo de la presentación del Plan de Desarrollo Estratégico.

que el centro de la localidad de Morón se transformó en el polo comercial más importante de la zona oeste y en uno de los destacados del conurbano.

Otro dato relevante es que, en sus cinco localidades se encuentran asentadas ocho sedes de la policía bonaerense, una de la policía federal, una treintena de comisarías móviles en entidades de la sociedad civil, un cuartel y dos destacamentos de Bomberos Voluntarios. Funcionan también más de 700 instituciones de bien público, entre las que se destacan 57 centros de jubilados, 25 cooperativas, 33 sindicatos, 18 mutuales, 83 comedores comunitarios, 50 clubes, 38 sociedades de fomento, 13 cámaras empresariales y 18 colegios de profesionales, entre muchas otras.

En lo que hace al sistema educativo, Morón cuenta con la regional Haedo de la Universidad Tecnológica Nacional y con la Universidad Abierta Interamericana, en la localidad de Castelar. Tiene 12 institutos de estudios terciarios, el Instituto Nacional de Aviación Civil, un centenar de establecimientos de nivel inicial –entre jardines maternas y de infantes-, 90 colegios de nivel primario y 50 de secundario o polimodal. Además, Morón posee la sede del conservatorio provincial de música, una amplia gama de ofertas de formación laboral, la Escuela-Taller de artes y artesanías Folclóricas (ETARF), las escuelas municipales de Gastronomía, de Enfermería, de Danzas, de Ajedrez, de distintas disciplinas deportivas, la escuela destinada a niños Sordos e Hipoacúsicos, el Centro Textil Indumentaria y muchos otros espacios educativos que integran un amplio esquema de formación en la comuna.

En cuanto a las ofertas culturales, Morón presenta características interesantes. La comuna, a la par de una intensa política impulsada desde el Estado local para promover el derecho a acceder a actividades artísticas de calidad e incentivar la producción cultural de la región, cuenta con numerosos espacios públicos y privados. Posee el recuperado Teatro Gregorio

de Laferrere, el museo Histórico y de Artes General San Martín, el museo Nacional Aeronáutico, la biblioteca municipal Domingo Faustino Sarmiento, 16 bibliotecas populares, 23 salas de cine, 12 salas comunitarias de teatro y una veintena de centros culturales, la mayoría de los cuales realizan funciones y espectáculos de diversas disciplinas artísticas.

En cuanto a la estructura sanitaria, Morón posee tres hospitales públicos, uno municipal, otro provincial –el Interzonal de Agudos- y otro, el Posadas, dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación. Además, en esta ciudad se encuentra la Unidad Sanitaria de Vías Respiratorias, dependiente del ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. En lo que hace a los efectores privados de la salud, en Morón existen 31 clínicas y sanatorios, 99 farmacias y 4 empresas de emergencias médicas, además de casi 2.700 profesionales de diversas especialidades radicados en esta comuna.

Entre los motivos por los cuales hemos elegido a Morón se tomó en cuenta fundamentalmente el hecho de que el municipio constituye un caso interesante y valioso para el análisis ya que Morón cuenta con experiencias conocidas de gobierno local participativo. En este sentido, el municipio se encuadra dentro de lo que el mismo ex intendente Sabbatella ha definido en cada discurso público como “democracia de proximidad” y que, ha llevado a Annunziata (2009) a calificar a Morón como “municipio modelo”. Ello justifica la elección de dicha localidad como caso de estudio altamente positivo, esto es, de condiciones iniciales especialmente propicias para la adhesión al PAC. Asimismo, creemos que es interesante examinar la llegada del programa a municipios con características destacadamente favorables a las políticas de participación como lo es el caso de Morón, donde existen prácticas extendidas de transparencia y acceso a la información, así como programas participativos, de monitoreo y control social de la gestión municipal

5.2 La llegada de Martín Sabbatella a Morón

Martín Sabbatella asumió como intendente de Morón en diciembre de 1999, de la mano de la Alianza establecida entre la UCR y el FREPASO. Lo había precedido un período de 12 años de gobierno de Juan Carlos Rousselot en el orden local y de Carlos Menem en el nivel nacional. Su triunfo significó una bisagra para el municipio, ya que ponía fin al dominio del justicialismo. Como veremos seguidamente, la imagen de transparencia que el candidato encarnó fue fundamental por oposición a un pasado de corrupción justicialista.

Cuando asumió la gestión, el municipio de Morón presentaba el siguiente cuadro de situación¹²³:

- Por aquellos años uno de los problemas más acuciantes que el nuevo intendente heredaba era la necesidad de revertir el desprestigio y la desconfianza de que la dirigencia era objeto desde los últimos años. Los vecinos no intervenían ni en el diseño ni en la implementación de las políticas públicas.
- El municipio, a fines de los 90, atravesaba una grave situación financiera, que se reflejaba en el endeudamiento que tenía con sus proveedores, en el hecho de que su capacidad de recaudación se hallaba resentida por la falta de legitimidad, en un esquema tributario regresivo y en una deuda social elevada manifiesta en la nula o escasa intervención sobre el territorio.

¹²³ “Cuando asumimos en 1999 no encontramos problemas puntuales o aislados en algunas áreas. Tal como sospechábamos, existía una crisis estructural que se expresaba en todos los sectores del Municipio”. Discurso del intendente Martín Sabbatella, pronunciado el 10 de diciembre de 2003, al asumir su segundo mandato al frente del ejecutivo municipal.

- Las prácticas corruptas, el abuso y la desidia habían invadido al Estado municipal consecuencia, entre otras cosas, de la carencia de políticas de recursos humanos y de la degradación salarial.
- La crisis política, social, económica e institucional desatada en el país a fines de 2001 también tuvo su grave impacto en el conurbano bonaerense. En efecto, tal había sido la magnitud de la misma que repercutió en el funcionamiento comunal, aumentando las demandas de la población en base a la necesidad de sostener a los más afectados por la crisis y, asimismo, despojando de recursos al municipio a causa de la caída de la recaudación.

Los Jefes comunales que gobernaron durante el período 1991- 2009 fueron:

Juan Carlos Rousselot: 1991- 1995 Partido Justicialista

Juan Carlos Rousselot: 1995- 1998 Partido Justicialista

Guillermo Crespo: 1999 Partido Justicialista

Martín Sabbatella: 1999- 2003 Alianza

Martín Sabbatella: 2003- 2007 Nuevo Morón

Martín Sabbatella: 2007- 2009 Encuentro por la Democracia y la Equidad¹²⁴

¹²⁴ Fuente: <http://www.moron.gov.ar/laciudad/jefescomunales.php>

5.2.1 El proceso de transformación¹²⁵ de Morón: hacia una mayor transparencia y participación ciudadana en la gestión local.

De Piero (2010b:2) sostiene que la participación ciudadana ha ingresado a las políticas públicas en la Argentina debido a dos hechos concretos: la reforma del Estado de los años 1990 y la crisis de 2001, o sea, tanto por un cambio operado en la estructura de la administración pública, como debido a una crisis de representación sin precedentes. En este contexto, y siguiendo al autor, es que las instancias de participación ciudadana han proliferado, destacándose desde los últimos años las iniciativas provenientes de los niveles locales de gobierno. En efecto, varios organismos han implementado diversos mecanismos de participación de distinto tipo, como el PAC adoptado por Morón, que analizaremos en el próximo punto.

El ámbito local adquirió así, en las últimas décadas, gran importancia en la articulación democrática (Ganuzza, 2010: 1). En muchas cuestiones el municipio sirvió como ensayo de medidas democráticas proclives a implicar a la ciudadanía en la vida pública y política, cuando no se ha convertido en el escenario en el que se concentraron los avances más innovadores.

En el caso de Morón, desde el inicio de su gestión Martín Sabbatella puso en marcha un proceso de reformas institucionales con el objetivo de profundizar la calidad de la democracia y abrir las puertas a la comunidad¹²⁶. Como señalaba Sabbatella (2003): “nuestros primeros años al frente de la comuna estuvieron marcados por la recuperación del Estado municipal (...) pero tuvimos un desafío aún más difícil: lograr una inmensa

¹²⁵ Consideramos que dicha transformación está basada fundamentalmente, como veremos en los puntos siguientes, en la promoción de la participación ciudadana, uno de los principales ejes estructurantes de la política pública del municipio.

¹²⁶ Página institucional del municipio: www.moron.gov.ar

transformación cultural, porque eran muchos los que querían cambiar, pero también eran muchos los que decían que era imposible hacerlo”¹²⁷.

De acuerdo a Moreno (2004: 130) el éxito de la gestión Sabbatella, tanto al frente del municipio de Morón como en las elecciones de septiembre de 2003¹²⁸, se basó en la confianza otorgada por la ciudadanía hacia un estilo de gobernar. Esta política, como señala Rodríguez Gustá (2010: 6), constituía el pivote de un nuevo modelo de gestión impulsado en los últimos años, el cual tenía como ejes fundamentales: la transparencia en todos los aspectos de gobierno, la eficiencia en la prestación de servicios y la gestión municipal, la austeridad en la inversión de los recursos públicos y la participación ciudadana para la toma de decisiones.

En efecto, Sabbatella proclamaba: “fuimos al encuentro de más participación ciudadana, fuimos a acercar el Estado a los barrios y a construir más ámbitos y mecanismos para que los y las moronenses pudieran opinar, cuestionar, decidir, encontrarse, compartir la construcción del Morón que merecemos”. Subrayaba además que “los primeros años de gestión municipal fueron fundamentales. No hubiésemos logrado atravesar el terremoto político, económico y social que sacudió al país en 2001 y 2002 sin ese abrazo sincero y profundo entre el Gobierno y la comunidad”¹²⁹.

Annunziata (2011:116) distingue dos grandes momentos discursivos coincidentes con los períodos del intendente al frente del Municipio, a los cuales denomina: período del Frepaso (1999- 2003) y del Nuevo Morón (2003-2007). Como ya hemos señalado en el punto

¹²⁷ Discurso del intendente Martín Sabbatella. Pronunciado el 10 de diciembre de 2003, al asumir su segundo mandato al frente del ejecutivo municipal.

¹²⁸ En el año 2002 lanzó el partido vecinal, Nuevo Morón, al frente del cual fue dos veces reelecto como intendente municipal, en 2003 y en 2007, superando en ambas elecciones el 50% de los votos. En las legislativas de junio de 2009 fue electo diputado nacional por la provincia de Buenos Aires por Nuevo Encuentro mientras que en el Municipio de Morón quedaba a cargo su sucesor, Lucas Ghi, que sería reconfirmado para el cargo de intendente en las elecciones de 2011.

¹²⁹ Discurso despedida de la intendencia. Plaza General San Martín, 10 de diciembre de 2009.

anterior, Sabbatella asumió la intendencia en 1999 como líder local del Frepaso. En esta etapa el intendente buscó diferenciarse de la gestión anterior y, para ello, se presentó como la encarnación de la transparencia, la cual desempeñó un papel central en este primer período.

La primera Audiencia Pública de Recolección de Residuos Domiciliarios del año 2000 marcó tempranamente el rumbo perseguido por el Municipio hacia la transparencia en la gestión. La Fundación Poder Ciudadano¹³⁰, dentro del Programa de Contrataciones Transparentes¹³¹, realizó el monitoreo de adjudicación del servicio de recolección de residuos, un área tradicionalmente sospechada de corrupción en los municipios y, especialmente, en el de Morón.

Si bien la bandera de la transparencia nunca fue abandonada en la gestión sabbatellista, el período inaugurado en 2003, acompañado del partido Nuevo Morón, trajo consigo un tópico novedoso al discurso oficial: la participación y la “democracia de proximidad¹³²”. Como señala Annunziata (2011:121) lo central de este período fue su llamado a la participación de los vecinos, diseñando y poniendo en funcionamiento variados mecanismos participativos, los cuales serán examinados a continuación. En este sentido,

¹³⁰ Es una organización que cuenta con amplia experiencia en el monitoreo de contrataciones públicas mediante el uso de audiencias públicas.

¹³¹ Este Programa nació a partir del ofrecimiento de la Fundación Poder Ciudadano a 40 gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires de los cuales fue el único que mostró interés en implementarlo. Ambas entidades firmaron un convenio a través del cual el gobierno de Morón se comprometió a aplicar el programa de las contrataciones públicas de alto impacto social y Poder Ciudadano se comprometió a asumir la función de monitorear el desarrollo de las dos herramientas que conforman este programa: la audiencia pública y el pacto de integridad. El programa como mencionamos precedentemente fue aplicado a la licitación pública del servicio de recolección y destino final de los residuos domiciliarios, barrido manual y mecánico de las calles y avenidas, desobstrucción de sumideros y mantenimiento de espacios verdes. En el año 2000 se firma el Pacto de Integridad entre el sector público y el privado, se elaboraron los pliegos que se discutieron en audiencias públicas y se llevó a cabo el proceso licitatorio (Informe sobre la Calidad de las Prácticas Democráticas en Morón. Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios, 2005: 117).

¹³² Al respecto en uno de sus discursos Martín Sabbatella ha manifestado “la cercanía, la proximidad del Gobierno local con la comunidad, constituye a las ciudades en un escenario privilegiado para el ejercicio de la democracia y para el contacto con los vecinos /as con los asuntos públicos”. Discurso de Martín Sabbatella en la Apertura oficial de la XII de la Red de Mercociudades, Universidad de Morón, 29 de noviembre de 2006.

Sabbatella solicitaba el protagonismo de los ciudadanos, presentando al nivel local como el ámbito que ofrecía mejores oportunidades para el desarrollo de la democracia participativa, capaz de complementar, como así de encauzar, las falencias de la democracia representativa (2011: 122).

5.2.2 Examinando los dispositivos participativos que configuran el acercamiento con el ciudadano moronense

Entre los dispositivos participativos¹³³ que se pusieron en marcha en Morón intentando involucrar participativamente al vecino en la gestión y materializando, de esta manera, la pretendida “democracia de proximidad”¹³⁴, se encuentran los siguientes¹³⁵:

- Creación en octubre de 2000 de la *Oficina Anticorrupción*, un espacio institucional encargado de prevenir y denunciar conductas que resulten contrarias a la transparencia, la eficiencia y la eficacia en el funcionamiento del Estado. Allí, los vecinos y agentes públicos podían realizar denuncias por hechos de corrupción y/o irregularidades administrativas en las que se encontrase involucrado personal municipal¹³⁶. Como sostiene Annunziata (2010: 316) dicha oficina simbolizaba la creencia de que la corrupción era un aspecto aún latente y, por ello, factible de retornar. Por ello es que se invitaba a los ciudadanos a convertirse en vigilantes y

¹³³ Se consideran a los “dispositivos participativos” como el modo de institucionalización de esta forma de legitimidad, ya que el propósito que busca su puesta en marcha es el de cristalizar una escucha de la ciudadanía, generar una vía de expresión de especificidad de las necesidades y aspiraciones evidenciar disposición de apertura y de reconocimiento de la singularidad (Annunziata, 2014).

¹³⁴ De acuerdo a Annunziata (2014) la democracia de proximidad tiende a producir una identificación entre representantes y representados, presentándose los primeros como hombres comunes, capaces de escuchar y de comprender las experiencias singulares de los segundos.

¹³⁵ Nos basamos en Annunziata (2011). La descripción detallada de los diversos mecanismos de participación generados por el municipio excede el objetivo del presente capítulo. Nos limitaremos a caracterizarlos sucintamente, para luego focalizarnos en el PAC.

¹³⁶ Sitio web del Municipio de Morón: www.moron.gov.ar.

denunciantes, haciéndolos participar de esta manera. Desde el municipio se sostenía que la lucha en pos de la transparencia sólo era posible mediante el involucramiento de todos los ciudadanos en la vigilancia del ejercicio de la función pública.

- ***Barómetro de Gestión Municipal***, implementado en 2001 por la Dirección de Estadísticas y Evaluación de Políticas Públicas del Municipio. Se encargaba de medir trimestralmente el impacto de la gestión local en la población. Realizaba una encuesta domiciliaria de 1.200 casos en todo el Distrito, empleando los indicadores permanentes y el sistema probabilístico. Tenía un margen de error de apenas el +- 2%.
- Adhesión en 2004 al ***Programa Auditoría Ciudadana***¹³⁷
- Lanzamiento en 2004 del ***Programa de Descentralización Municipal***¹³⁸ con el doble propósito de la “desconcentración administrativa” y la “participación ciudadana”. Para ello se crearon siete Unidades de Gestión Comunitaria (UGC)¹³⁹ que reemplazaban a los informales Consejos Vecinales, las que fueron jerarquizadas en 2006 al nivel del gabinete. Junto con el Gabinete Temático se estableció un Gabinete Territorial conformado por los secretarios de las siete Unidades de Gestión Comunitaria (Annunziata, 2009: 10). Como señalan Balardini et al (2009: 30) en lo “administrativo”, los centros están abiertos para cobrar tasas; asesorar en el área de ingresos públicos; confeccionar planes de pago; realizar trámites de eximición y declaraciones juradas; aprobar planos, certificados de inspección y carteles publicitarios; entre otras actividades. Asimismo, dichos

¹³⁷ Será objeto de análisis en el apartado siguiente.

¹³⁸ Ver sitio web del Municipio: www.moron.gov.ar/comunitarias/descentralizacion.

¹³⁹ Morón Centro Norte; Haedo; El Palomar; Castelar Centro Norte; Castelar Sur; Morón Sur y Villa Sarmiento.

centros constituyen espacios dedicados a desarrollar actividades culturales y de recreación. En suma, como sostiene Annunziata (Ídem), la descentralización apuntaba sobre todo a profundizar una cercanía característica de los gobiernos locales. Existían dos consecuencias deseadas de esta mayor cercanía: por un lado, mejores oportunidades de participación ciudadana; por otro, mejores condiciones para la eficiencia de la gestión.

- **Programa “Discrecionalidad Cero”**, firmado el 18 de marzo de 2004 entre el Municipio de Morón y la Fundación Poder Ciudadano. La particularidad de este convenio, subrayan Astarita et al, radicó en que Poder Ciudadano no sólo firmó el acuerdo con el Departamento Ejecutivo, sino también con el Concejo Deliberante y el Consejo Escolar, con el propósito de “profundizar políticas de transparencia en la gestión y participación ciudadana” (2006: 81). Ese programa vertebraba a la mayoría de las acciones desarrolladas en materia de transparencia. El Programa incluía las declaraciones juradas de los funcionarios, la creación de la oficina de acceso a la información pública, la creación de la figura de defensor del pueblo, la implementación de audiencias públicas, la elaboración participativa de normas, la publicación de las audiencias de gestión de intereses, la rendición del presupuesto y la publicación de resúmenes de gestión.
- A mediados de 2005 el Municipio lanzó su **Plan de Desarrollo Estratégico**. Su objetivo fue definir un plan de construcción de ciudadanía, dado que, como se afirmaba en el anuncio oficial, “no existe ciudad sin ciudadanos, y no existe ciudadanía plena si no tienen todos las mismas oportunidades de crecer y desarrollarse”. El Plan está marcado por algunas directrices básicas, todas en

ejecución y con vistas a ser alcanzadas en el año 2020¹⁴⁰: jerarquización de los sectores verdes, organización y reordenamiento del tránsito vehicular, urbanización de barrios históricamente degradados -como el Carlos Gardel y el Presidente Sarmiento-, ampliación del centro comercial a cielo abierto, inauguración de “calles modelo” en los puntos neurálgicos de la ciudad; radicación de polos industriales en el distrito -como Cantábrica I, II y III.

- ***Programa Concejo en los Barrios***¹⁴¹, que preveía sesiones especiales rotativas del Concejo Deliberante en un barrio determinado del Municipio, para tratar temas y proyectos que afectaban a ese barrio.
- ***Presupuesto Participativo***¹⁴², cuya primera experiencia comenzó en 2006 siguiendo como modelo el caso similar de Porto Alegre, iniciado en 1989. El intendente Martín Sabbatella anunciaba que la puesta en marcha del Presupuesto Participativo constituía una nueva etapa de protagonismo social con la intervención directa de la comunidad en el establecimiento de las prioridades de cada barrio y la definición del destino de parte de los recursos públicos: “Es una forma concreta de aumentar y consolidar el protagonismo de la comunidad en el diseño, la discusión, el desarrollo y control de políticas públicas de alcance local”. Como sostiene Annunziata (2010: 321) el Presupuesto Participativo revalorizaba la participación, al avanzar en el camino de lo consultivo a lo vinculante, siendo que los vecinos podían decidir sobre el destino de un porcentaje de recursos municipales dentro de los llamados “gastos flexibles”.

¹⁴⁰ Balardini et. al (2009: 29).

¹⁴¹ La normativa fue aprobada por el Honorable Consejo Deliberante de Morón en la sesión ordinaria del 23 de septiembre de 2004.

¹⁴² Para más información ver sitio web del municipio de Morón: www.moron.gov.ar/presupuestoparticipativo/

- *El Plan Demostrar*, surgido de un convenio entre el Municipio de Morón y Cippec¹⁴³ en julio de 2007. Su finalidad era “transparentar la gestión de las políticas sociales y permitir el control ciudadano sobre la implementación de los programas sociales a cargo de la comuna” (Annunziata, 2011: 119-120). El Municipio, por su parte, se comprometía a brindar a las personas físicas o jurídicas, entidades y organizaciones populares, toda la información que pudieran requerir sobre la gestión y administración de la política social del Municipio. Ello se efectivizaba a través de la Oficina de Acceso a la Información Pública y de la Oficina Anticorrupción, ambas del Municipio de Morón, dispuestas tanto para obtener la información como para denunciar posibles irregularidades dentro de sus facultades y competencias¹⁴⁴.
- Desde principios de 2007¹⁴⁵ se puso en marcha la *Banca Abierta*, mecanismo lanzado por el Concejo Deliberante que permitía a los vecinos expresar sus reclamos o que fundamentasen sus propuestas en temas de interés general en las sesiones ordinarias del cuerpo deliberativo. Esta herramienta “promueve el acercamiento entre el Concejo Deliberante y la comunidad¹⁴⁶”. Para participar de esta instancia, los vecinos debían dejar una solicitud en la Mesa de Entradas del Concejo. Durante la sesión, podían hacer uso de la palabra por diez minutos. Por su parte, los concejales se comprometían a tratar el tema e informar las respuestas y las soluciones encontradas en la sesión siguiente¹⁴⁷.

¹⁴³ Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

¹⁴⁴ Ver sitio web del Municipio de Morón: www.moron.gov.ar/transparencia/demostrar/

¹⁴⁵ La normativa de dicho dispositivo fue creada en 1998; sin embargo, la misma debió actualizarse, demorándose su implementación hasta el 2007 (Annunziata 2011: 125).

¹⁴⁶ Ver sitio web del Honorable Concejo Deliberante de Morón.

¹⁴⁷ Annunziata (2010: 318).

Como señala Gattoni (2010:6) estos mecanismos pretendían inmediatizar el vínculo representativo incentivando a la participación bajo el presupuesto de la existencia de una población que había estado cautiva durante décadas y, por tanto, desafectada y desinteresada de la vida política. El gobierno Sabbatella, basado, como dijimos, en el llamado a la participación de los vecinos y en su gestión transparente, no sólo circunscribió su reconocimiento al ámbito local, sino que logró también traspasar las fronteras¹⁴⁸.

El antes y después de Morón

Morón en la década del 90	Morón a partir de 2000, una gestión basada en:
<ul style="list-style-type: none"> • Crisis socioeconómica y de representación y confianza • Ausencia del valor del Estado como garante de derechos • Escándalos de corrupción • Clientelismo en la ayuda social • Endeudamiento público • Abandono del patrimonio municipal y escasez en la inversión 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia • Participación ciudadana • Equidad e inclusión • Modernización

¹⁴⁸ Siguiendo a Annunziata (2009), en el año 2003 fue llamado por los gobiernos de América y Europa, a compartir su exitosa experiencia de gestión local. A fines de 2005, Sabbatella fue designado Secretario Ejecutivo de la Red de Macrociudades. En agosto de 2007, Morón fue seleccionado junto a cuatro comunas del país para viajar a Nueva Zelanda en el marco del proyecto “Construyendo Puentes: Planificación colaborativa para fortalecer los lazos entre el gobierno local y la Sociedad Civil en Argentina”. En septiembre de 2007, Morón fue elegido para ocupar la vicepresidencia del Comité Ejecutivo de la Coalición Latinoamericana y Caribeña de Ciudades contra la Xenofobia y Discriminación. En 2008 Sabbatella fue homenajeado por el Premio Konex como una de las 100 personalidades y entidades más destacadas de la última década entre instituciones, comunidades y empresas argentinas (1998-2007).

5.3 El PAC en Morón. Explorando las condiciones contextuales de la llegada del Programa Auditoría Ciudadana al municipio.

Como señala Pagani (2005: 214) con Sabbatella se empezó a delinear una estrategia de acercamiento a los vecinos, resaltando la necesidad de restaurar el deteriorado lazo entre el Estado y la sociedad tras la decadencia que significó la crisis de 2001. Al respecto, se refería Sabbatella -citado por Pagani (2005: 238): “Creo que la preocupación que a todos nos invade es la de cómo reconstruir los puentes rotos entre la ciudadanía y la política, de manera de recuperar el sentido de la representación”¹⁴⁹.

Siguiendo a la autora (2005: 238) en varias oportunidades Sabbatella hizo alusión en sus discursos a la necesidad de recuperar el vínculo entre el estado y la sociedad, como uno de los asuntos centrales de su agenda de gobierno: “Los moronenes teníamos la certeza de que el Estado municipal había abandonado a la gente y que era funcional a ciertas notorias estructuras de corrupción. Nosotros recuperamos la presencia del Estado, como una herramienta válida para que la sociedad consiga una mejor calidad de vida. Por eso, nos enorgullecemos de haber conciliado a la gente con el Estado”¹⁵⁰.

Pulido (2009) señala que los estudios sobre la calidad de las prácticas democráticas realizados en la Argentina (como el PAC), demuestran que la crisis de confianza de la población en las instituciones constituía una importante barrera a remover. Además en la generalidad de los municipios que adhirieron al PAC, aún en aquellos que poseían diferentes particularidades socioeconómicas y culturales, se destaca que la participación ciudadana en el proceso de las políticas públicas no era considerada por la población como una actividad esencial para el buen desarrollo de su comunidad.

¹⁴⁹ Diario El Diario, 07/11/2003.

¹⁵⁰ Diario El Diario, 19/9/2003.

Desde el gobierno de Morón, estaban convencidos de que la mejora de la calidad de las instituciones democráticas sólo podía lograrse a partir de una mayor participación. Esta idea se plasmaba claramente en uno de los discursos del ex intendente, al enfatizar:

Cuando el pueblo participa en la resolución de sus problemas; cuando se involucra con los asuntos de su barrio; cuando entra en la sociedad de fomento, en el consorcio, en el sindicato, en la organización comunitaria; cuando viene a las audiencias públicas y dice lo que piensa; cuando participa de una marcha, cuando busca al concejal, al diputado, al intendente y le exige que cumpla con lo que prometió...; es decir, cuando la sociedad se mete en el Estado, en los partidos y le da pelea a los que quieren apropiarse de esos espacios, créanme, mis amigos, que la política más que una herramienta es un tractor que no para de sembrar y cosechar buenas acciones ¹⁵¹.

Como ya hemos mencionado y analizado a lo largo de la presente tesis, el Programa Auditoría Ciudadana impulsado, por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, medía la calidad de la relación entre el gobierno local y los vecinos. De acuerdo a dicha Subsecretaría, la Auditoría Ciudadana se presentaba como el instrumento más adecuado que podía ofrecer a la ciudadanía y a su gobierno una herramienta de evaluación, participación y control que contribuyera a recuperar la confianza perdida en las instituciones y en la clase política¹⁵².

En 2004, cuando el Municipio adhiere al PAC, el gobierno ya se encontraba en una etapa de profundización de la participación. El PAC “desembarcó” en Morón en un momento

¹⁵¹ Pronunciado el 10 de diciembre de 2003, al asumir su segundo mandato al frente del Ejecutivo Municipal.

¹⁵² Como ya hemos señalado anteriormente, según la visión de la Subsecretaría, para acercar las distancias entre gobernantes y gobernados, era necesario el pacto de confianza, ya que no podía haber diálogo, ni consenso, ni cohesión social, no si había confianza.

donde, desde la gestión sabbatellista, se había comenzado a poner en marcha dispositivos y mecanismos de acercamiento con el vecino. Podríamos decir entonces que la confianza ciudadana comenzaba a dar señales de restablecimiento.

Como enfatizaba Sabbatella en uno de sus discursos: “con voluntad política y mucho consenso social”¹⁵³ pudimos revertir la situación de desconfianza que existía en Morón. Y “en este marco de recuperación de confianza y participación pudimos llevar adelante la transformación integral en todas las áreas de la comuna, encontrando un consenso enorme de los vecinos y los representantes de la comunidad”¹⁵⁴.

5.3.1. El camino hacia la aplicación del PAC en Morón

Recordemos, como ya hemos mencionado en el punto 4.3.1 de la presente tesis, que el esquema de implementación del PAC se diseñó para ser desarrollado en cuatro etapas. El municipio de Morón se incorporó en la Segunda Etapa¹⁵⁵. En lo que respecta al desarrollo del programa en el Municipio, puede decirse que este atravesó varios períodos de trabajo, los cuales detallamos a continuación¹⁵⁶:

1) Contacto con el Municipio: adhesión al PAC

El primer paso para la puesta en marcha de la Auditoría Ciudadana fue el contacto entre la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia

¹⁵³ Discurso del intendente Martín Sabbatella, pronunciado el 10 de diciembre de 2003, al asumir su segundo mandato al frente del Ejecutivo Municipal.

¹⁵⁴ Idem.

¹⁵⁵ La cual se extendió desde abril de 2004 hasta marzo de 2005.

¹⁵⁶ Informe sobre la Calidad de las Prácticas Democráticas de Morón. Provincia de Buenos Aires. República Argentina. Auditoría Ciudadana Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios. Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de La Nación, 2005.

(Unidad Ejecutora del PAC) con las autoridades del gobierno local¹⁵⁷. Bajo el propósito de trabajar en pos del fortalecimiento de la democracia en el distrito, el 11 de mayo de 2004 funcionarias de la Subsecretaría fueron invitadas a participar de una reunión del Consejo Asesor local, donde se presentó el Programa y sus objetivos. El 29 de junio de ese mismo año, el intendente Martín Sabbatella firmó la adhesión al PAC en el ámbito de Morón.

2) Lanzamiento Local del Programa y constitución del Foro Cívico

El 16 de julio de 2004 funcionarios de la Subsecretaría realizaron una nueva visita al municipio con un doble propósito: realizar el Lanzamiento Local y dejar constituido un Foro Cívico¹⁵⁸. Dicho Foro era definido por el PAC como un espacio abierto (no cercado), plural (múltiple) y flexible (no sujeto a normas estrictas, a dogmas o a trabas) y se integró con representantes de diversas organizaciones y asociaciones de la ciudad, docentes, ciudadanos y ciudadanas y funcionarios. El Foro acordó las aspiraciones¹⁵⁹ de la comunidad de Morón para cada uno de los cuatro temas que el PAC evaluaba.

3) Trabajo de campo

Fue llevado a cabo en Morón entre octubre de 2004 y mayo de 2005 e incluyó varias instancias de investigación y consulta. Las *consultas a los grupos focales* se llevaron a cabo los días 11 y 12 de noviembre de 2004 y las *encuestas domiciliarias* entre el 20 de noviembre y el 10 de diciembre de 2004. Su realización fue difundida a través de los

¹⁵⁷ Recordemos que era norma del PAC que el gobierno local sea el que preste su acuerdo para desarrollar la Auditoría Ciudadana, como así también que tanto el gobierno como su comunidad estuvieran dispuestos a trabajar en conjunto de cara al fortalecimiento de la democracia.

¹⁵⁸ Espacios de participación en los que el gobierno y la sociedad local ejercitaban el diálogo y la búsqueda de consensos sobre la calidad de la democracia tomando como base los cuatro temas que evaluaba el PAC: cultura cívica democrática, participación ciudadana en políticas públicas, trato al ciudadano y rendición de cuentas (Pugliese, 2007: 6).

¹⁵⁹ Recordemos que el PAC denominaba aspiraciones a las situaciones ideales que una población anhela para sí.

medios de comunicación locales. La información relacionada con los *estudios de comprobación*¹⁶⁰ se recolectó durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2004, y febrero y junio de 2005. También durante estos meses, se realizaron *entrevistas a referentes clave*¹⁶¹ -funcionarios del Municipio, representantes de la sociedad civil local y alumnos de diferentes niveles de la comuna.

4) Informe Preliminar de Resultados

La información recabada durante el trabajo de campo se plasmó en un *Informe Preliminar de Resultados*, elaborado por la Unidad Ejecutora del PAC. Dicho informe fue presentado al Gobierno Municipal y a las organizaciones que integraban el Foro Cívico. Una versión resumida del informe se distribuyó junto con las boletas de impuestos municipales.

5) Audiencia Pública

Con el objetivo de poner en consideración de la comunidad los resultados del programa Auditoría Ciudadana en el municipio moronense, el 4 de noviembre de 2005 se llevó a cabo una audiencia pública¹⁶² en esa localidad. De ella participaron 270 personas aproximadamente, entre representantes del gobierno local, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos de Morón, además del equipo del PAC.

6) Cooperación y Articulación

¹⁶⁰ Este método, fue empleado para la recolección de información de todos los “indicadores de comprobación”, es decir, a la información y a los datos que dan cuenta de la existencia o ausencia de una norma, institución, organismo, reglamento, procedimiento, entre otros. La información se obtuvo de diferentes fuentes y medios. La primera aproximación con la realidad del Municipio requerida en los indicadores se efectuó consultando el sitio oficial de Morón en Internet como así también a través de entrevistas a referentes clave de la comunidad. También, se realizaron entrevistas a los funcionarios responsables de áreas, ya sea tanto del Departamento Ejecutivo como del Concejo Deliberante, relacionadas con los temas que se evalúan en la Auditoría Ciudadana. Asimismo, se procedió a recolectar documentación, especialmente normativa y a consultar los archivos del Municipio.

¹⁶¹ En Morón se realizaron consultas a funcionarios y organizaciones (por medio de entrevistas) y a docentes y a alumnos a través de la distribución de un cuestionario.

¹⁶² La convocatoria fue difundida a través de un cuadernillo distribuido junto con la tasa municipal y que contenía la información básica sobre el proceso realizado y los principales resultados obtenidos.

Todos esos proyectos comenzaron a materializarse en los hechos en la etapa de cooperación y articulación, tanto con otros gobiernos locales, como con áreas del gobierno provincial o nacional y con organismos internacionales o gobiernos extranjeros.

5.3.2. Opiniones de los vecinos moronenses con respecto a los cuatro temas evaluados por el PAC.

Como ya hemos señalado a lo largo del presente trabajo, el Programa Auditoría Ciudadana constituyó una herramienta de participación ciudadana que se implementó en diferentes municipios de todo el país, focalizando su atención en cuatro prácticas: cultura cívica, participación ciudadana en las políticas públicas, trato al ciudadano y rendición de cuentas, aspectos esenciales para la consolidación de las instituciones de la democracia.

A continuación, presentaremos las opiniones de los vecinos moronenses en relación con las cuatro prácticas evaluadas por el programa¹⁶³.

❖ Cultura cívica democrática:

Aspiración: que los ciudadanos de Morón tengan una fuerte creencia en la democracia como valor en sí mismo y como medio adecuado para mejorar la calidad de vida de la población.

El 75 % de los moronenses aceptaba la noción de democracia como “forma de vida” en la cual las personas tenían derecho a participar en todas las decisiones que concernían a la vida cotidiana. Asimismo si bien alrededor de la mitad de los moronenses vinculaba la

¹⁶³ Para ello nos basamos fundamentalmente en el Informe sobre la Calidad de las Prácticas Democráticas en Morón. Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios, 2005. Para más detalle de las fuentes de recolección de información, ver página 106 de la presente investigación.

democracia con la libertad, consideraban que ésta debía estar limitada por la ley. El 80% pensaba que tanto el bienestar social como económico constituían una pre -condición para que existiera democracia. El 59% de los encuestados coincidía con que la democracia era preferible a cualquiera otra forma de gobierno. No obstante, pese al fuerte respaldo de este régimen político, los ciudadanos del municipio poseían también una mirada crítica respecto de la dirección política, la cual se refleja en los siguientes porcentajes: el 97 % de los moronenses creía que era menester mejorar la calidad de los políticos y de la política en la Argentina y el 80% pensaba que era posible mejorar dichos aspectos; siendo las acciones para ello recomendadas la de exigir la rendición de cuentas de los funcionarios y la de participar en un organización de la sociedad civil o en un partido político.

La idea de que la democracia era susceptible de mejora, como así también la noción de que tal progreso necesitaba de la activa participación de los ciudadanos, se vislumbró como nota distintiva del municipio de Morón. Otro dato característico se reflejó en el hecho que el 60% de los entrevistados advirtió un déficit de conocimiento cívico, atribuyendo tal desconocimiento a la pobreza, a la falta de educación y al propio desinterés de las personas. En lo que respecta al grado de conocimiento que tenían los moronenses sobre las competencias correspondientes a los distintos niveles de gobierno en su municipio, la información recolectada arrojó que los consultados poseían información dispersa, reflejada en la idea de que todos los niveles compartían las distintas responsabilidades. Asimismo, entre los consultados se identificó una fuerte presencia de la imagen de la provincia de Buenos Aires como centro de decisiones y de poder simbólico y como responsable de la asignación de recursos presupuestarios a las comunas.

Finalmente, pero no menos relevante, es menester destacar los datos obtenidos con respecto a la opinión sobre la situación política, tanto del ámbito nacional como local, ya que aquí se

reflejó una importante diferencia en la apreciación: mientras el 18% consideraba que la situación política a nivel nacional era buena, el porcentaje ascendía a 51 a la hora de evaluar como muy buena la situación política local. En tal sentido, mientras el 26% de los encuestados estaba satisfecho con el funcionamiento de la democracia en el país, el 54% estaba muy satisfecho con el funcionamiento de la democracia a nivel municipal.

Como reflejan los grupos focales y los resultados de las encuestas, esta diferencia podía atribuirse a que en Morón existió un acuerdo generalizado respecto de reconocer al gobierno de Martín Sabbatella un mérito importante en el mejoramiento de la democracia local y un positivo cambio de rumbo de la gestión municipal con respecto a la anterior. El optimismo acerca de la situación económica era también mayor cuando se refiere al ámbito de Morón.

❖ **Trato al ciudadano:**

Aspiración: Que el Municipio de Morón brinde el acceso a toda la información que genera y a los servicios que ofrece mediante reglas claras que respeten la igualdad de oportunidades y de trato.

El municipio pone a disposición de los ciudadanos información institucional a través de su sitio de Internet y del Boletín Oficial. No obstante, si bien el sitio de Internet contiene información relevante y se actualiza periódicamente, se advirtieron algunas falencias en lo que respecta a la falta de buscadores e información. Los ciudadanos moronenses poseían un importante nivel de satisfacción tanto con la calidad como con la cantidad de información que recibían de su comuna. En este sentido, hacían hincapié en el cambio cualitativo observado a partir de la gestión sabbatellista, en comparación con la anterior. Sólo el 14% manifestó que, al asistir a alguna dependencia municipal, le habían negado información o le

había costado conseguirla. No obstante, exigían mayor información referida a la gestión gubernamental: exigencia que se manifiesta en el interés por recibir más datos con respecto al trabajo que realizan los funcionarios del gobierno municipal, en particular en lo referente a proyectos implementados y obras públicas realizadas. El 45% de los ciudadanos no percibía la existencia de prácticas clientelísticas y el 58% tampoco notaba la presencia de prácticas corruptas.

Aspiración: Que el Municipio seleccione a su personal mediante sistemas de concurso, provea capacitación y realice evaluaciones periódicas de su desempeño.

En el municipio no se encontraban regulados los concursos para ingresar como agente a la Administración Pública Municipal. Para la efectivización de los agentes se aplicaba la ley provincial N° 11.757. No obstante, sí existían procedimientos específicos para el ingreso de docentes y de personal médico¹⁶⁴. La falta de regulación local para la contratación de empleados municipales se reflejó en la percepción de los ciudadanos moronenses, dado que alrededor de 70% de los consultados coincidían en indicar que en los nombramientos de empleados y funcionarios del Municipio incidían casi siempre, las relaciones de parentesco y la influencia política. Sin embargo, se evidenció la percepción de una cierta mejora en la intendencia en lo que respecta al sistema de ingreso y capacitación.

Aspiración: Que las instituciones públicas municipales de Morón proporcionen un trato digno a la ciudadanía.

¹⁶⁴ En ambos casos, sí existe un régimen de ingreso por concurso público de mérito, antecedentes y evaluación.

El 60% de los moronenses tenía una opinión positiva acerca del funcionamiento de las instituciones públicas municipales de Morón y el 70% manifestaba que la atención recibida había sido buena o muy buena. Este dato refleja también la necesidad de hacer hincapié en la diferencia entre la gestión municipal de Martín Sabbatella y la anterior (Rousselot) y de evaluar la era sabatellista en forma favorable. Como se mencionó más arriba, un porcentaje bajo de encuestados (el 14%) se quejó de la negación de información en alguna dependencia municipal o de la dificultad para conseguirla.

Con respecto a la atención que registraban los ciudadanos cuando asistían a las instituciones municipales, tanto de las encuestas como de los grupos focales surgió que el inconveniente más frecuente que evidenciaron fue el hecho de tener que hacer largas filas para ser atendidos. No obstante, Morón poseía ámbitos habilitados para recibir y procesar reclamos de los ciudadanos por deficiencias de las instituciones municipales. Uno de ellos era la Defensoría del Pueblo, a cargo del resguardo, protección y promoción de los derechos individuales y colectivos de los habitantes del municipio. Asimismo, los ciudadanos podían acceder al Sistema de Información y Reclamos a través de la Oficina de Informes y Reclamos (OIR), para recibir información y orientación y para realizar reclamos, denuncias o quejas. Por último, de acuerdo a la índole de la denuncia o el reclamo, los ciudadanos de Morón podían acercarse a la Oficina Anticorrupción o a la Dirección de Defensa del Usuario y del Consumidor.

❖ **Rendición de cuentas:**

Aspiración: Que el gobierno del Municipio de Morón ofrezca a la ciudadanía una rendición de cuentas suficientemente detallada y oportuna de su gestión.

De los resultados de las encuestas se obtuvo que, la ciudadanía percibía que el gobierno de su comuna rendía cuentas de su gestión en forma detallada, suficiente y oportuna. La información concerniente al presupuesto, compras, contrataciones, licitaciones públicas, se difundía en el sitio de Internet oficial del Municipio. Cabe recordar, por ejemplo, la información disponible sobre el Programa de Contrataciones Transparentes que implementó el Municipio de Morón para llevar a cabo la licitación pública del servicio de recolección de residuos domiciliarios en el año 2000.

El Folleto Municipal que se distribuía mensualmente entre los vecinos, tenía una gran aceptación y era mencionado por el 79% de los ciudadanos como el medio elegido para informarse sobre los servicios que brindaba el Municipio. Por su parte, la información referida a los sueldos de funcionarios y empleados y a las declaraciones juradas patrimoniales se difundía a través del sitio de Internet oficial pero en forma incompleta, ya que no se publicaban los sueldos de los empleados municipales ni tampoco las declaraciones juradas patrimoniales de los Subsecretarios y Directores.

Aspiración: Que la ciudadanía de Morón exija la rendición de cuentas al gobierno local y a sus funcionarios

El 90% de los ciudadanos de Morón valoraba la exigencia de la rendición de cuentas. El 78% la relacionaba con la necesidad de estar informado, ya que consideraba que la información les permitiría controlar a los funcionarios de manera tal que estos hicieran bien o mejor su trabajo. No obstante, el 87% de los ciudadanos desconocía cuáles eran los procedimientos que debían seguirse para exigir la rendición de cuentas. En este sentido, el voto era percibido por el 63% de los moronenses como un medio muy eficaz para lograr que los funcionarios dieran cuenta de sus actos de gobierno.

En el grupo de jóvenes de nivel socioeconómico bajo (quienes demostraron mayor grado de escepticismo en general a lo largo del desarrollo de la investigación) se expresaron resquemores y dudas sobre la confiabilidad de la información brindada por el municipio para la rendición de cuentas. Como se observó en otras localidades, existía una tendencia a descreer de aquello que eventualmente informaran las autoridades municipales, porque, de todas maneras, “los políticos siempre mienten”. No obstante, este descreimiento era general, es decir, no estaba necesariamente relacionado con el municipio de Morón, sino con toda la información emitida por “ellos”: los políticos y funcionarios de cualquier nivel. Así, se creía que las autoridades tenderían a emitir información oportuna y adecuada solamente sobre aquellas cuestiones que deseaban hacer conocer por el público (sólo los aspectos positivos, potencialmente generadores de apoyo político a la gestión)¹⁶⁵.

❖ **Participación ciudadana en las políticas públicas¹⁶⁶:**

Antes de revisar las opiniones de los moronenses asociadas a las aspiraciones referidas a este punto, conviene mencionar el modo en que la participación ciudadana era definida en los Informes sobre la Calidad de las Prácticas Democráticas en los Municipios. Específicamente, se describía el grado en que las normas y programas públicos creaban oportunidades para la intervención de los ciudadanos en la gestión pública y comprendía,

¹⁶⁵ Auditoria Ciudadana de la Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios. Informe Cualitativo. Morón. Diciembre 2004. Market & Opinion Research International.

¹⁶⁶ En el apartado siguiente analizaremos específicamente la participación ciudadana en las políticas públicas, por ser el tema de evaluación por parte del PAC que hemos elegido para estudiar en profundidad. Seleccionamos dicha práctica de las cuatro que evalúa el PAC, ya que coincidimos con Carpinetti (2009: 3, 7) en que la participación ciudadana constituye una de las bases principales que debemos fortalecer si pretendemos mejorar la calidad democrática en las diferentes instancias gubernamentales. Siguiendo y compartiendo la postura de la autora, es menester destacar la importancia de la participación ciudadana como elemento constitutivo de toda democracia, ya que es lo que concede corporeidad a la noción de soberanía popular. Así, si limitáramos este concepto a la participación de la ciudadanía en elecciones tendríamos regímenes de legitimidad democrática pero no de calidad democrática.

además, el uso efectivo que estos hacían 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 control¹⁶⁷.

Como observa Carpinetti (2009:8), en la definición expuesta quedaban en evidencia las dos grandes dimensiones en las que se gestaba y cobraba sentido la participación, a saber: por un lado la dimensión gubernamental, materializada en la estructura de la administración pública (Estado) y, por el otro, la dimensión no gubernamental, corporizada en el concepto de “ciudadanía” (sociedad civil). De esto se desprende que cuando nos preguntamos sobre la posibilidad de introducir mejoras en la participación ciudadana, debemos tener en cuenta estos dos niveles: cuánto está dispuesto a dar el gobierno y cuánto está dispuesta a reclamar la ciudadanía.

En efecto, en los informes de la Auditoría Ciudadana se mencionan dos formas de participación ciudadana: una denominada *reactiva*, que se caracteriza por obedecer a motivos personales. Generalmente surge como reacción frente a experiencias conflictivas de la vida privada (ya sea en el trabajo, la familia, los amigos) que requieren respuestas inmediatas. Sin embargo, una vez superada la dificultad que motivó la participación reactiva en la búsqueda de soluciones, el afán de participar tiende a desaparecer. La otra forma de participación ciudadana, llamada *activa*, tiene lugar cuando los ciudadanos poseen una tendencia natural a informarse y a involucrarse en los asuntos públicos, más allá de cualquier cuestión coyuntural.

Cuando una sociedad se caracteriza por la escasa participación activa de la ciudadanía, se supone, en primer lugar, que ello ocurre porque existen barreras que limitan dicho tipo de

¹⁶⁷ Informe sobre la Calidad de las Prácticas Democráticas en Morón. Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios, 2005.

participación. Así, los Informes del PAC señalan cuatro tipos de obstáculos que dificultan el ejercicio de los derechos humanos y el disfrute de una ciudadanía plena¹⁶⁸.

- Barreras subjetivas: constituidas tanto por la falta de conocimiento como por la falta de autoafirmación por parte de los grupos vulnerados.
- Barreras formales: cuando faltan o no se cumplen las normas y/o resoluciones que permiten que todos puedan acceder a los mismos derechos.
- Barreras políticas: cuando existe la norma pero faltan los recursos- ya sean financieros o humanos- necesarios para que sea implementada como política pública.
- Barreras jurídicas: cuando aún contando con la norma y los recursos necesarios, en los casos de incumplimiento no existen o son deficientes los mecanismos de acceso a la justicia que posibilitan la exigibilidad de tales derechos.

El sentido y el alcance de una intervención como la que se propuso el Programa Auditoría Ciudadana no estaba destinado sólo a remover las barreras que pudieran existir contra la participación ciudadana, sino también a motivar y formar ciudadanos comprometidos que la considerasen una actividad deseable, útil y necesaria para mejorar su vida cotidiana.

En palabras del informe del PNUD la participación, constituía un benéfico aporte a la gobernabilidad democrática ya que, “si un gobierno es más transparente, mayor es la confianza de los ciudadanos en las instituciones; a mayor grado de confianza, mayor liderazgo, más viable la construcción de relaciones propositivas entre actores; a mayor

¹⁶⁸ Informe sobre la Calidad de las Prácticas Democráticas en Morón. Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios, 2005.

relación entre los actores, más fácil la producción de resultados, más participación; a más participación, más sostenibles los procesos” (2004b: 23).

Un valor fundamental para el éxito y la sustentabilidad de la participación es la confianza creciente entre las personas que se reúnen para tratar de incidir en las políticas públicas. Desde la visión del PAC, la participación se tornaba así un proceso transformador que otorgaba al sistema democrático otro dinamismo y que, al mismo tiempo, requería vías de comunicación permanente entre gobernantes y gobernados.

En suma pues, la participación ciudadana fortalecía las tareas de monitoreo y fiscalización en lo que se relacionaba con la gestión y el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el gobierno, ya que brindaba oportunidades para la cooperación y coordinación entre éste y la sociedad civil, construyendo confianza entre las partes, mejorando el conocimiento de los ciudadanos acerca de la toma de decisiones públicas, y contribuyendo a la transparencia de las acciones de gobierno.

Lacueva Barragán (2005: 6 -7) señala que, de los estudios realizados por el PAC, se desprende que existía una tendencia en la ciudadanía hacia la participación *reactiva*. Se daba el hecho de que, como señalábamos anteriormente, la esfera pública era percibida por los ciudadanos como un lugar alejado de sus preocupaciones cotidianas. Parecía que la participación solo era necesaria para la mayoría de los ciudadanos frente a situaciones particulares, pero no era considerada como parte de las obligaciones y facultades cívicas (Escuder, 2007:13). La participación ciudadana activa era así menos frecuente y se la solía asociar con fallas de la esfera pública.

De los datos suministrados por el PAC, en lo que respecta a la participación ciudadana¹⁶⁹ en Morón, se observó entonces lo siguiente:

Aspiración: “Que el gobierno del Municipio de Morón promueva la participación ciudadana en los asuntos públicos”.

El municipio de Morón poseía varios mecanismos y espacios de participación ciudadana en las políticas públicas, los que habían sido impulsados por el gobierno municipal. Entre ellos se destacaban: la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Descentralización, el Decreto N°1307/04 “Discrecionalidad Cero”, el Consejo Asesor del Municipio, y el Consejo Municipal de la Tercera Edad.

Además, en el ámbito del Concejo Deliberante, se regularon mecanismos participativos como la Banca Abierta y el Concejo en los Barrios¹⁷⁰. Asimismo, en el municipio existían mecanismos de democracia directa y semidirecta. En ese sentido, el informe del PAC señala que si bien en Morón no existía una norma local que regulase el instituto de Iniciativa Popular, sin embargo, los ciudadanos podían presentar proyectos en el Concejo Deliberante. En lo que respecta al referéndum y a la revocatoria de mandato, no existían normas que los regulasen. La Audiencia Pública se encontraba reglamentada en el ámbito del Concejo Deliberante por el Decreto N° 250/98 y, en el Departamento Ejecutivo, por el Decreto N° 1307/04 (07/10/04).

¹⁶⁹ Una de las acciones concretas del Municipio de Morón asociadas a los temas que evalúa la Auditoría Ciudadana es el Programa de Promoción de la Participación Democrática -creado por Decreto N° 449/2004 del Concejo Deliberante de Morón. Dicho programa consiste en la elaboración de una serie de cuadernillos que tiene como objetivo acercar a los habitantes del Municipio una herramienta que posibilite un conocimiento de las formas de participación vigentes (Informe sobre la Calidad de las Prácticas Democráticas en Morón. Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios, 2005: 65).

¹⁷⁰ Para más detalle ver punto anterior.

Como señala el Informe del PAC, durante 2004 el Concejo convocó la realización de tres audiencias públicas en las que se sometió a la opinión de los vecinos de Morón el tratamiento de varios expedientes, vinculados tanto con la habilitación de comercios como con la modificación de nombre de calles de la comuna¹⁷¹. Como ya hemos mencionado, el Departamento Ejecutivo también utilizaba este instituto. Un ejemplo de ello fueron las audiencias públicas que se convocaron a raíz de la licitación para la recolección de residuos¹⁷².

Aspiración: “Que la ciudadanía de Morón haga uso efectivo de las oportunidades existentes para expresar opiniones sobre la discusión, decisión, o implementación de las políticas públicas en el Municipio”.

Representaba el compromiso de la comunidad para con los temas ciudadanos y su inquietud por involucrarse en ellos a través de la participación pública. La medición del PAC señala que los moronenses consideraban a la participación ciudadana como un requisito central de la democracia y como un mecanismo eficaz para “hacerse oír”. Como aspecto llamativo surge que ningún moronense mencionaba a la participación como un derecho ciudadano y que el 8% de los encuestados calificaba su ejercicio como un deber o una obligación ciudadana. Sin embargo, el 88% consideraba que la participación en actividades comunitarias podía servir para cambiar las cosas.

¹⁷¹ Informe sobre la Calidad de las Prácticas Democráticas en Morón. Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios, 2005: 73.

¹⁷² Ídem, 74.

Además, el 18% de los ciudadanos de Morón que participaban lo hacían en alguna de las 1023¹⁷³ organizaciones de la sociedad civil¹⁷⁴ registradas en el Municipio. Las organizaciones que demostraban mayor poder de convocatoria eran las religiosas (25%). Muy por atrás se encontraban los partidos políticos (15%), las cooperadoras escolares (15%), las organizaciones de ayuda voluntaria (14%) y las juntas de vecinos (11%).

En líneas generales, se observa un elevado nivel de compromiso e involucramiento de quienes participaban, ya que el 57% de los ciudadanos que integraban organizaciones dedicaban hasta 5 horas semanales a esa actividad; el 32%, más de 5 horas semanales y el 81% concurría regularmente a las reuniones. Otra apreciación señalada en el informe es el hecho de que la intensidad de la participación era mayor entre quienes pertenecían a los niveles económicos sociales más altos. Además, algunas personas consultadas expresaron cierta culpa por los bajos niveles de participación declarados. Entre las limitaciones que mencionaron como justificativo de esa escasa participación se destaca la sobrecarga de trabajo y de obligaciones privadas. Asimismo, se ponía en evidencia la falta de legitimidad atribuida a los posibles espacios participativos, corrompidos por intereses políticos, los cuales eran considerados como no orientados al bien común.

En tanto, entre quienes no participaban – cifra que llegaba al 81% de los encuestados-, las principales razones argumentadas fueron: el 73% prefería dedicar el tiempo a su familia y amigos y el 54% esgrimió que carecía de tiempo. Este panorama era similar, destaca el PAC, respecto del nivel de participación ciudadana en partidos políticos, ya que el 96% de

¹⁷³ Dicha cantidad incluye a las organizaciones inscriptas a febrero/2005.

¹⁷⁴ En Morón funciona la Dirección de Organizaciones de Acción Comunitaria, entre cuyas funciones se encuentran la de inscribir y fiscalizar a las organizaciones comunitarias, realizar un relevamiento de las mismas, como así también mantener actualizada la base de datos que contenga toda la información de estas organizaciones. Informe sobre la Calidad de las Prácticas Democráticas en Morón. Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios, 2005: 84.

los ciudadanos de Morón no participaba en un partido. Ante tal situación, las respuestas fueron: al 54 % no le interesaba, al 23% le interesaba pero no tenía confianza en los partidos ni en los políticos, al 9% le interesaba pero carecía de tiempo, en tanto que al 6% le interesaba pero no había encontrado el partido político que le gustara o lo representase. El 1% restante, no sabía o no contestaba.

Si bien en términos generales no aparecieron en Morón sentimientos de temor respecto de la participación en los asuntos públicos, es importante mencionar que surgieron, en el grupo de jóvenes de nivel socioeconómico bajo, ciertos resquemores respecto de las consecuencias que la exposición pública podría acarrear. Es posible que esta idea estuviera cercanamente relacionada con las particulares circunstancias de los jóvenes de clase baja del conurbano, cuyas ideas sobre el rol de la policía eran marcadamente más negativas que las del resto de los sectores explorados.

La participación ciudadana debía asimismo estar regida por las mismas limitaciones y normas que se concebían como necesarias para una democracia sana y legítima. Así, era menester participar con objetivos precisos y “positivos”, descartándose toda actividad que perjudicara a otros.

5.4 Las huellas que ha dejado la implementación del PAC en el municipio:¹⁷⁵

Si bien se considera que el PAC tuvo una baja visibilidad a nivel local en Morón¹⁷⁶, siguen vigentes políticas que coinciden con el espíritu del Programa. Entre ellas pueden mencionarse:

¹⁷⁵ Agradecemos la información brindada por funcionarios del municipio de Morón como así del equipo técnico del PAC.

¹⁷⁶ La Auditoría Ciudadana se implementó en un contexto de participación ciudadana mucho mayor que la existente o la impulsada en otros municipios. Esta particularidad tuvo como consecuencia que, para muchos

- El fortalecimiento de la política comunicacional institucional para difundir la información relevante de las acciones de gobierno:

La página web del Municipio de Morón: www.moron.gov.ar obtuvo en 2008 tres premios en el marco del índice nacional de las Páginas web Municipales realizado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas, la Equidad y el Desarrollo (CIPPEC), la Universidad de San Andrés y Clarín. En dicho estudio se evaluaron los contenidos y la empleabilidad de 155 sitios web pertenecientes a las capitales provinciales y a los municipios con más de 50 mil habitantes en todo el país.

Según este índice, la página web de Morón es una de las más avanzadas en materia de transparencia y se destaca como el único portal que presenta información sobre “Audiencias de Gestión de Intereses”, que consiste en difundir las principales reuniones que tuvo el intendente y los secretarios con actores que representan intereses específicos.

- Lanzamiento del portal “Morón Compra” (www.moron.gov.ar/moroncompra) en 2008, el primer espacio web destinado a la gestión de los bienes y servicios que adquiere el municipio. Dicha herramienta permite transparentar el destino de los recursos públicos, agilizar los trámites de compra, optimizar el gasto, fomentar la participación de nuevos proveedores y facilitar el control ciudadano sobre la administración de los recursos.

el PAC en Morón se presentara como un dispositivo participativo más, provocando así una menor visibilidad diferencial. Evaluación Externa del proyecto PNUD 04/007. Auditoría Ciudadana- Calidad de las prácticas democráticas en municipios” Segundo Informe de Avance. 2009: 77). CEDES. Argentina.

Como hemos señalado, desde la asunción del ex intendente Martín Sabbatella, el Municipio de Morón, impulsó distintas políticas de transparencia en las acciones de gobierno al mismo tiempo que ejecutó acciones en pos de ampliar la participación ciudadana. Entre ellas, la creación de la Oficina de Acceso a la Información Pública la cual canaliza los pedidos y consultas, en forma verbal o escrita, sobre aquella información específica del gobierno local a la que no se puede acceder directamente o que no se encuentra publicada en la página web oficial o en los boletines municipales, en los términos de la Ordenanza 7187/2005 de libre acceso a la información pública.

Entre otras peticiones, respondió consultas vinculadas a políticas ambientales, procesos de habilitaciones de comercios, permisos otorgados para la explotación comercial en la vía pública, detalles de distintas compras municipales, planos catastrales de parques y plazas verdes públicas, censos habitacionales efectuados por la comuna y la desagregación presupuestaria de distintas áreas del Municipio. También se solicitaron copias de algunos decretos que no se encuentran digitalizados, copias de convenios que suscribió el Municipio con distintas organizaciones, listado de industrias, comercios y empresas radicadas en el partido, etc. Otras consultas fueron realizadas por mail, personalmente o por teléfono y se resolvieron de manera inmediata sin necesidad de ingresar un pedido formal, puesto que la información solicitada estaba disponible.

- Boletín Cuentas Claras.

Llega trimestralmente a todos los hogares y en él se especifica cómo fue invertido y cuál fue el origen de los recursos que ingresaron a las arcas municipales, al tiempo que destacan las diez compras o intervenciones principales que se llevaron a cabo en el trimestre.

- Agencia de empleo del Municipio de Morón.

Se creó en 2005 con el objetivo de acompañar el desarrollo económico local, fomentando el trabajo y la inserción laboral en condiciones de igualdad entre varones y mujeres. Tiene como objetivo estimular las relaciones laborales bajo una adecuada formalidad contractual, oficiando de agente de promoción y publicidad del trabajo decente y creando los espacios propicios para ello, además de desarrollar acciones de intermediación laboral. La Agencia está integrada por un equipo de profesionales que brinda un servicio personalizado, adecuado a las necesidades de las instituciones solicitantes y de las y los postulantes que requieren orientación vocacional, ocupacional y/o inserción a un puesto de trabajo. Forma parte de la Red de Servicios de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, lo que permite ampliar su base de datos de postulantes y las redes de contacto institucional¹⁷⁷.

- Profundización de la descentralización municipal.

A partir de la jerarquización y el fortalecimiento de las Unidades de Gestión Comunitarias.

- Ordenanza 9034/06.

De creación y registro de organizaciones comunitarias¹⁷⁸.

- Fortalecimiento del área pedagógica de la Dirección de Derechos Humanos.

En función de realizar de mejor modo el Proyecto Jóvenes y Memoria¹⁷⁹.

Por su parte, luego de haber concluido la aplicación del PAC en Morón, de haber analizado sus resultados y de haber revisado las iniciativas que el municipio puso en marcha tras su finalización, la Subsecretaría implementó el Proyecto “Construyendo Puentes:

¹⁷⁷ Ver sitio web del Municipio de Morón: www.moron.gov.ar/empleo/agencia.

¹⁷⁸ Ver sitio web del Municipio de Morón: www.moron.gov.ar/participacion_comunitaria/reconocimiento.

¹⁷⁹ Ver sitio web del Municipio de Morón: www.moron.gov.ar/ddhh/jovenes.

Planificación colaborativa para fortalecer los lazos entre el gobierno local y la sociedad civil en la Argentina” (en adelante: PCP). Este proyecto nació como iniciativa del Gobierno de Nueva Zelanda, comprometido con el desarrollo de capacidades destinadas a promover la gobernabilidad democrática en América Latina, en base a su interés en los resultados alcanzados por el Programa Auditoría Ciudadana. Es así como ofreció asistencia financiera a la Subsecretaría, con el fin de ayudar a las comunidades locales a superar las debilidades detectadas a través del PAC.

Contando también con la asistencia administrativa del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Subsecretaría inició, en julio de 2006, la ejecución del Proyecto en cuatro municipios: Palpalá, Crespo, Morón y Yerba Buena.

Es menester señalar además que, a través del PCP se llevaron a cabo diferentes acciones que potenciaron las instancias de participación ciudadana preexistentes en el municipio de Morón. Especialmente se trabajó en:

- La reedición del Boletín Cuentas Claras, que había dejado de editarse. En esta tarea trabajaron en forma conjunta el Foro Cívico, la Secretaría de Transparencia Instituciones y Relaciones Internacionales, la Oficina de Acceso a la Información Pública y la Subsecretaría de Comunicación Institucional de Morón.
- El apoyo técnico, logístico y financiero de la tercera etapa del Presupuesto Participativo, denominada “Feria de Proyectos”. En esta instancia los vecinos tienen la posibilidad de conocer los proyectos elaborados por los Consejos Vecinales y elegir por medio del voto a aquellos que consideren prioritarios para que el Gobierno Municipal los ejecute durante el año siguiente. En 2006 se

realizaron siete Ferias de Proyectos, una por cada territorio de UGC (Unidad de Gestión Comunitaria).

- La implementación del Proyecto “Participación Joven en el Municipio de Morón”, cuyo objetivo es incrementar la participación de los jóvenes en los espacios que ofrece el gobierno local para:

- Mejorar y desarrollar las acciones municipales orientadas a la juventud desde las distintas áreas del gobierno con una mirada integral y de manera articulada.

- Promover la conformación de Centros de Estudiantes y organizaciones juveniles en el municipio de Morón.

El proyecto establecía estrategias específicas para la difusión de esos mecanismos y para la capacitación en temas vinculados con democracia, derechos y deberes, participación ciudadana, entre otros. La capacitación se realizó a través de cuatro talleres participativos dirigidos a jóvenes y para tales encuentros se elaboró un cuadernillo que contenía conceptos teóricos y actividades destinadas al trabajo en grupo. El proyecto también incluyó un encuentro de evaluación de las actividades desarrolladas durante 2008 y de planificación del trabajo para 2009, en el que participaron más de doscientos treinta jóvenes.

Además, se elaboraron y confeccionaron diversas herramientas de difusión de los proyectos, que se distribuyeron tanto en los talleres de capacitación, como en las organizaciones juveniles del Municipio y áreas relacionadas con la Dirección Municipal de Juventud: Folleto General del proyecto, 6.000 unidades; Afichetas, 300 unidades;

Folleto con información específica sobre Centros de Estudiantes, 3.000 unidades;
Folleto Morón Noche, 40.000 unidades; Cuadernillos de capacitación, 300 unidades.

A continuación examinaremos, los aspectos principales del funcionamiento del PAC en Morón, poniendo principal atención en las condiciones generales de su implementación. En este sentido, se presentan algunos avances y dificultades que evidenció el PAC en el municipio, como así también algunos impactos y aprendizajes alcanzados en la sociedad y en la gestión municipal moronense.

5.5 Aportes y limitaciones del PAC en Morón

En este apartado presentaremos una serie de puntos fuertes y débiles que se observaron en la implementación del PAC en Morón. De este modo, se expondrán sus aportes, así como las dificultades que se plantearon a su funcionamiento.

Para cumplir con dicho propósito nos basamos principalmente en toda la información recolectada y analizada previamente en este capítulo así como en datos adicionales de tipo cualitativo sobre el proceso participativo, que fueron obtenidos a través de fuentes de primera mano, como ser las entrevistas en profundidad semiestructuradas realizadas a actores claves¹⁸⁰. Dichas entrevistas fueron dirigidas a funcionarios y técnicos que habían formado parte de la experiencia en el área de diseño, análisis, implementación o evaluación del mecanismo participativo, siendo los que poseían una idea general del proceso y

¹⁸⁰ Nos basamos en la información suministrada por las entrevistas realizadas a los funcionarios (técnicos y políticos) del gobierno local, como así los hacedores del PAC. Vale aclarar que las mismas son una construcción colectiva entre los funcionarios que estuvieron en el momento de la ejecución del programa.

conocían tanto las capacidades como las limitaciones del Estado y de la administración a la hora de implementar políticas públicas.

Entre las diversas maneras existentes de selección de informantes, en esta investigación hemos elegido la técnica de “bola de nieve”. El muestreo de bola de nieve es no probabilístico y permite identificar a los sujetos potenciales en estudios en donde los sujetos son difíciles de encontrar. En nuestro caso, al ser un programa que se implementó hace más de diez años, se parte de una dificultad inicial para encontrar a los participantes del mismo. La técnica consiste en ir seleccionando individuos a partir de un solo sujeto o grupo reducido, que va/n conduciendo a otros individuos que reúnen las características del estudio. Estos categóricos conducen a otros y así se va consiguiendo llegar a un número suficiente.

Posteriormente, se efectuaron las respectivas entrevistas, incluyendo a funcionarios del municipio y al equipo técnico del programa¹⁸¹. En lo que respecta a la población, cabe recordar que ya había sido consultada dentro del mismo mecanismo de la Audiencia¹⁸².

Como se observó en el caso estudiado, el PAC se hallaba vinculado, en su origen, al ámbito político, esto es, la iniciativa provino “de arriba hacia abajo”. Su creación no respondió, por tanto, a una demanda explícita de mayor participación o colaboración por parte del tejido social, ni a una iniciativa de los técnicos municipales. Tampoco representaba un programa

¹⁸¹ Los entrevistados fueron: Gonzalo Cancela: Director de la Dirección de Organizaciones y Participación Comunitaria. Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Abordajes Integrales. Municipalidad de Morón; Raquel Lopo Tejo: Secretaria de Relaciones con la Comunidad; María José Parra: coordinadora en la Dirección de Organizaciones de Acción Comunitaria, para de la cual fue Directora desde diciembre de 2005 a diciembre de 2009; Diego de Los Hoyos: Director de Transparencia y Control de Gestión del Municipio; Pamela Niiulus: Directora de Fortalecimiento de la Democracia Coordinadora Nacional del Programa; Marcela Lacueva Barragán: Coordinadora Técnica; Marta Oyhanarte :Subsecretaria para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia.; Noemí Pullido: Coordinadora de Cooperación y Articulación. También agradecemos los aportes de los técnicos y académicos Germán Stalker, Alejandro Belmonte y Lucas Jolías. Las entrevistas se realizaron entre los años 2011 y 2014.

¹⁸² Para más detalle ver punto 5.3.2 de la presente investigación.

consensuado entre los distintos agentes sociales que debían llevarlo a la práctica, ni en su concepción ni en su desarrollo teórico y técnico.

En el caso abordado de Morón, Martín Sabbatella había iniciado su segundo mandato en el poder ejecutivo local con más del 50% de los votos, situación que reflejaba que tanto los gobernantes como los gobernados ya habían comenzado a articular los lazos de una nueva relación política.

Pagani (2005: 237) sostiene que la voluntad política es un elemento fundamental para el desarrollo de los procesos de participativos. Es decir, que para que las políticas públicas de cada área del municipio tengan sustentabilidad y cobren sentido como partes de un proyecto más amplio, es necesario e importante considerar el papel de la figura política. En ese sentido, como señala un informe del CEDES (2004:21)¹⁸³, la figura carismática de Sabatella simbolizó un punto de inflexión que separaba un "antes" de indiferencia y distancia municipal con respecto a la gente y un ahora ("hace cuatro años") de mayor cercanía y horizontalidad entre gobernantes y gobernados.

Además de detectarse una muy buena imagen del intendente, respaldada en forma mayoritaria, resalta el peso de esta imagen en la evaluación global que derivan los informantes sobre las prácticas democráticas de su municipio. Esto es, aunque se reconozcan falencias y necesidades insatisfechas, como veremos seguidamente, se confiaba en la persona de Sabbatella como político que había provocado un cambio respecto del perfil tradicional de dirigente inaccesible y poderoso, y cuyos resultados de gestión eran

¹⁸³ Auditoria Ciudadana de la Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios. Informe Cualitativo. Morón. Diciembre 2004. Market & Opinion Research International.

verificables: "pasa el barrendero a las 7 de la mañana, a las 10 de la noche pasa el recolector, hay iluminación"¹⁸⁴.

Así, la figura del ex intendente Sabbatella y el estilo de su gestión le permitieron alcanzar una muy buena adhesión entre los moronenses, lo cual constituyó el basamento inicial y fundamental para reconstruir la confianza erosionada de la población. El PAC contribuyó entonces a profundizar este camino iniciado por la administración sabbatellista.

Teniendo en cuenta tal contexto, y según manifiestan los funcionarios políticos y técnicos del gobierno local que fueron entrevistados, la implementación del PAC sumó su aporte en dicha dirección, ya que, por ejemplo, a partir de ella el gobierno de Sabbatella decidió lanzar el Programa de Presupuesto Participativo, aún vigente. Asimismo, en opinión de los consultados, el PAC contribuyó a profundizar los programas de Transparencia, al igual que la Oficina de Transparencia y el Programa de Discrecionalidad Cero.

Destacan igualmente los entrevistados que el PAC se sumó de modo adecuado al conjunto de iniciativas participativas y de transparencia previas del municipio, como la creación de la Oficina Anticorrupción, la publicación de las declaraciones juradas, la implementación de la figura de Defensor del Pueblo, el Presupuesto Participativo, la creación de la Oficina de Acceso a la Información Pública, la creación del Portal Morón Compra, las audiencias públicas, la implementación de la reglamentación sobre la elaboración participativa de normas, entre otras. Todas estas medidas han permitido mitigar en parte la desconfianza ciudadana respecto de la clase política. Ello se reflejó en la incorporación de distintos sectores de la sociedad al diagnóstico, la elaboración y la implementación de iniciativas, al igual que en la mayor afluencia de ciudadanos a los espacios propuestos por el Estado local.

¹⁸⁴ Informe del CEDES (2004:21)¹⁸⁴.

Así, los funcionarios coincidieron en afirmar que el PAC potenció los mecanismos de participación preexistentes en el municipio. En su opinión, el programa permitió llevar a cabo un trabajo útil en todos los aspectos ya mencionados respecto de las políticas de transparencia y participación. Su aporte a otros mecanismos debe percibirse en este sentido. Entre otras contribuciones del Programa señalaron la de haber brindado un espacio que permitiera generar información específica respecto de algunas aspiraciones y deseos de ciertos sectores de la ciudadanía, así como el fortalecimiento del vínculo entre la comunidad y el Municipio. Como destaca una de las entrevistadas, la búsqueda de cercanía entre la ciudadanía y sus gobernantes (lo que Sabbatella denominó “democracia de proximidad”), plasmada con mayor visibilidad y relevancia a partir del programa de descentralización municipal, fue coincidente en el tiempo con la realización del PAC. Ello se manifestó, según su parecer, en la disposición del municipio a nutrirse de diversas estrategias para el cumplimiento de los objetivos formulados. Esta vocación transformadora no sólo se vinculaba con el desarrollo de políticas socio- sanitarias, de infraestructura, culturales, deportivas o de seguridad, sino con una concepción más rupturista que pretendía involucrar al estado como garante de derechos menos tangibles pero que hacían al desarrollo integral de la persona humana en sociedad. Se trataba de promocionar el acceso a la información pública, la libertad de expresión, el derecho a participar de los asuntos públicos, el derecho al control ciudadano de los actos de gobierno, etc. Es decir, todas aquellas acciones que conducen al fortalecimiento de la democracia y que impactan en la mejora de la calidad de vida, al plantear una forma de gobierno que ya no visualiza a la persona (o vecino/a) como “beneficiario” (o receptor pasivo) de políticas públicas, sino que lo asume como sujeto de derechos para la construcción colectiva de una sociedad más inclusiva y justa.

En lo que respecta concretamente al PAC, los funcionarios y técnicos entrevistados consideraron que también contribuyó a mejorar la calidad democrática de la comuna (aunque reconocieron su incapacidad para medir tal efecto), ya que se lo concibió como una iniciativa clave en el marco de una política de transparencia y participación que modificó estructuralmente, junto con las otras iniciativas ya mencionadas, el modo de llevar adelante la práctica de Gobierno

Como hemos señalado, el PAC llegó a Morón en un momento en el cual ya se habían comenzado a implementar mecanismos en materia de participación ciudadana y, en este sentido, la confianza entre representantes y representados, que se hallaba quebrada, daba incipientes señales de recomposición. Así, pues, como la implementación del PAC en Morón se efectuó en un período de profundización de la participación, se podría decir que se estaba cosechando lo sembrado en cuatro años de una gestión que había apostado por acercar el gobierno a los vecinos. Para los entrevistados, el PAC afianzó este vínculo.

A pesar de la existencia de estos factores que son mencionados como aportes del programa, los informantes resaltaron un aspecto insoslayable a la hora de realizar un balance del PAC. Concretamente, el temor a que el programa hubiera pasado “desapercibido” a los ojos del vecino común, el ciudadano de a pie. Algo quizás diferente a lo que pudo haber ocurrido con el “vecino institucionalizado”, aquél que ya participaba activamente en las organizaciones e instancias participativas de la comunidad. En este sentido, los informantes consideran que hubiera sido de gran importancia para la vida democrática en la comuna que dicho ciudadano promedio apreciase la relevancia de la aplicación de un instrumento como ese.

Asimismo, como ya hemos señalado, una de las particularidades destacadas en el Informe de Auditoría es el hecho de que la intensidad de la participación se elevaba entre quienes

pertenecían a los niveles económicos sociales más altos. Sin embargo, no se debe olvidar que el diseño de una institución es una decisión política. Por tanto, al final de cuentas, son las autoridades quiénes deciden a qué tipo de interlocutores sociales se da lugar en el juego institucional y qué clase de recursos o poderes se les concede para ello. En este sentido, como advirtió Neuman (1973) citado por Pastor Albaladejo, “el problema de la democracia moderna no es tanto poner límites al poder político, sino utilizarlo racionalmente, fomentando una efectiva participación de la masa en su gestión” (2011: 21). Para ello, es fundamental contemplar diseños institucionales integradores, en los que haya una distribución equitativa de los espacios de poder entre la esfera política y los grupos formalizados que representan los intereses de la sociedad civil.

Gadea Montesinos (2005: 295) referenciando a Navarro (1999), destaca que una de las tendencias observadas con la puesta en marcha de mecanismos de participación ciudadana está dada por las limitaciones estructurales, de manera que la distribución del bien público “oportunidades de participación” no será ni universal ni aleatoria. Por el contrario, se presentarán ciertas desviaciones que beneficiarán a determinados grupos frente a otros. Así, continúa la autora, la profundización democrática requiere no sólo de un incremento en el número de actores, sino, sobre todo, de una ampliación en términos cualitativos, que permita a los distintos grupos sociales y, en especial a aquellos que poseen menos recursos, intervenir en la producción de lo público (:314). El privilegio de las asociaciones frente a los ciudadanos individuales y la existencia de sesgos en la convocatoria de los actores, no facilita esta democratización cualitativa, sino que tiende a reproducir el modelo corporativo de intermediación de intereses y, con él, las desigualdades en la representación.

Como señala el Informe del CEDES (2009: 31)¹⁸⁵ la superposición de programas similares o, incluso, el hecho de que un programa como el PAC comience a implementarse a partir de desincentivar la implementación de otro, puede ir en contra de la capacidad misma de convocatoria del Programa, situación que es destacada por el Informe, al advertir que ello podría atentar contra la identidad del Programa, a su especificidad.

Entre otros elementos que pueden mencionarse como limitantes del PAC, los entrevistados destacaron que dado que las agendas no son fijas sino que se van modificando a través del tiempo y de acuerdo a las coyunturas y a las problemáticas que atraviesan los territorios, muchas dificultades que se planteaban en ese momento luego se fueron solucionando. Esta situación trajo nuevos desafíos y demandas de la ciudadanía, como así también se instalaron en la agenda pública otros temas como prioritarios. Por otra parte, los actores también fueron cambiando: algunos dejaron de participar y otros se incorporaron a los espacios de participación. Todo ello hace que muchos de los datos, indicadores y conclusiones del PAC vayan quedando desactualizados, lo mismo respecto de los temas que el propio programa abordaba.

En este aspecto, los entrevistados hicieron notar, a modo de desafío a contemplar en una futura aplicación del PAC, la importancia de poder garantizar la continuidad en forma sostenida de un programa de auditoría, para seguir recabando la información sobre el estado de avance o retroceso de los indicadores de la calidad democrática en el municipio. Ello obedeció a la metodología de “síntesis¹⁸⁶” utilizada por el programa, la que, como hemos visto, no promueve una institucionalización de los espacios de participación que posibilite

¹⁸⁵ Evaluación Externa del proyecto PNUD 04/007 Auditoría Ciudadana- Calidad de las prácticas democráticas en municipios, Buenas prácticas. Experiencias exitosas a partir de la implementación del Programa Auditoría Ciudadana, 2009. CEDES. Argentina.

¹⁸⁶ Ver capítulo 4 de la presente investigación.

una influencia permanente de la población en la formulación de las políticas del gobierno local. Todo lo cual termina restringiendo la participación a una única consulta con la ciudadanía (Pagani, 2007).

En suma, considerando que la participación es un proceso cambiante y que el PAC produjo información en un momento determinado y, si bien muchos factores pueden aún utilizarse para realizar análisis en la actualidad, algunos otros han quedado obsoletos por lo explicado precedentemente. Asimismo, en cada Informe que produjo el PAC, correspondiente a los municipios que se adhirieron al Programa, hubiera sido importante detallar el impacto que la crisis de 2001 tuvo sobre cada uno de ellos, teniendo en cuenta la especificidad de cada municipio, con sus particularidades económicas, sociales, demográficas, políticas y culturales. Por el contrario, en nuestro caso de estudio, Morón, el Informe del PAC no da cuenta del impacto de dicha crisis en la comuna.

En lo que respecta al tamaño del municipio y la implementación del PAC, advertimos que la dimensión de Morón agrega complejidad al proceso. Incluso, si tomamos el antecedente del PAC en Costa Rica, podremos darnos cuenta, a simple vista, de las notables diferencias existentes entre aquel país¹⁸⁷ y el nuestro.

Asimismo, y como hemos señalado en el capítulo cuatro, consideramos que hubiese sido interesante contar con una serie que permitiera tener un panorama de cómo se han ido comportando las cuatro prácticas evaluadas por el PAC desde 2005 (año en el cual se lanzó

¹⁸⁷ Entre las principales diferencias mencionamos: en la experiencia de Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia en Costa Rica la iniciativa surgió desde la sociedad civil, y la experiencia se realizó al mismo tiempo en todo el país (Informes Auditoría Ciudadana. (www.auditoriaciudadana.gov.ar). Además, no podemos soslayar las características geográficas y poblacionales de ambos países: así, Costa Rica tiene posee una superficie de 51.000 km² y una población cercana a los cinco millones de habitantes. Argentina, en tanto, se extiende en aproximadamente 3.700.000 km² de los cuales 2.700.000 km² corresponden al continente antártico y las islas australes y tiene casi cuarenta y dos millones de habitantes.

en Morón) hasta la actualidad. Debido a las carencias ya señaladas no contamos, en el presente, con dicho seguimiento.

Más allá de las limitaciones mencionadas por los entrevistados, los mismos han señalado adicionalmente la capacidad del municipio para construir diagnósticos e información sobre la participación ciudadana, los temas de relevancia para la ciudadanía y el vínculo entre comunidad y Estado, en función de que los espacios de participación y la construcción de una democracia de cercanía permiten estar al día sobre lo problematizado y lo priorizado por la sociedad. En el caso de Morón existe capacidad instalada y decisión política para generar estrategias de continuidad en iniciativas de este tipo, sin la necesidad de contar con el apoyo que brindó el PAC o Construyendo.

Careciendo de la pretensión de realizar un análisis pormenorizado de evaluación de los resultados del PAC en Morón (dado que no constituye el objetivo principal de la presente investigación), pretendimos brindar algunas notas que consideramos pueden enriquecer esta primera exploración de las condiciones de implementación del PAC en el municipio y, además, servir como insumo que permita, en futuras investigaciones, evaluar su desempeño en profundidad y compararlo con otros casos.

6. REFLEXIONES FINALES: la investigación, los hallazgos, desafíos pendientes y futuras líneas de investigación.

La investigación

El presente trabajo de investigación partió del interés por conocer los aspectos centrales referidos a la creación y lanzamiento del Programa Auditoría Ciudadana (PAC) por parte de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia desde el año 2003, orientado a mejorar la calidad democrática en los municipios argentinos.

La pregunta que motivó esta investigación fue la siguiente: ¿qué características tuvo el proceso de creación del PAC en el contexto de crisis de la representación política y cuáles han sido las condiciones de su implementación en la Argentina? En segundo lugar, se orientó a explorar tales condiciones de aplicación en un caso concreto: el Municipio de Morón.

En ese sentido, el objetivo principal consistió en describir y analizar el proceso de creación y puesta en marcha del PAC en el contexto de crisis de la representación, diseñado para potenciar la participación y el control ciudadano hacia los gobernantes. En segundo lugar, y de modo menos pretencioso, buscamos iniciar una primera exploración del caso Morón con el propósito de conocer los aspectos centrales de su implementación en un municipio concreto.

Para alcanzar estos objetivos adoptamos una metodología principalmente cualitativa, con un diseño de investigación mayormente descriptivo. Las técnicas utilizadas incluyeron el análisis bibliográfico y de documentos para la elaboración del marco teórico conceptual, la definición del contexto histórico del objeto de investigación y la identificación de los fundamentos teóricos y prácticos del lanzamiento del PAC.

La investigación comenzó con la presentación del tema, fundamentando su elección. Se mencionaron algunos avances previos y antecedentes, se indicaron algunas preguntas que orientaron el desarrollo y se expusieron los objetivos y la hipótesis. Luego se desarrollaron los principales conceptos teóricos sobre los cuáles se sustentó el trabajo. La calidad de la democracia, la crisis de representación, la accountability, las formas participativas y deliberativas de la democracia y la conceptualización de las políticas públicas, son términos recurrentes en toda la tesis.

A continuación, se presentó una descripción de la crisis de 2001, brindando una contextualización del PAC. Este antecedente inmediato de su lanzamiento permitió analizar el proceso y sus objetivos de creación a la luz del escenario de crisis de representación política en la Argentina.

Tras lo anterior se dio comienzo al análisis en profundidad del PAC, es decir, el meollo de esta investigación. Específicamente, en primer lugar se describieron y analizaron las condiciones de creación y puesta en marcha del programa en la Argentina desde 2003, en el contexto del estallido de la crisis de representación. Además se examinó el procedimiento de implementación y la modalidad de funcionamiento del PAC previstos para los municipios. Asimismo se indagaron sus límites y potencialidades como mecanismo de evaluación de la calidad democrática con participación de la ciudadanía.

Sobre el cierre, se incorporó un incipiente estudio exploratorio para obtener una primera aproximación de la aplicación del Programa en un caso empírico concreto: el Municipio de Morón, labor que pretendemos será profundizada y ampliada a otros casos en una futura Tesis Doctoral.

Los hallazgos

Los acontecimientos de descontento popular y manifestación pública sucedidos en diciembre de 2001 en la Argentina expresaron la profundidad de la crisis institucional por la que estaba atravesando el país. Esta situación puso de relieve el profundo debilitamiento de los actores y las instituciones políticas tradicionales, los partidos políticos y los sistemas electorales, a la hora de representar adecuadamente a una ciudadanía que se percibía cada vez más lejos de las instituciones democráticas (Abal Medina, 2004).

La particularidad y el carácter inédito de dicha crisis se observó en diferentes ámbitos: en lo político, la crisis de representación se tradujo en un rechazo generalizado a toda la clase de gobernantes. En lo económico, el estancamiento que se había iniciado en 1998 devino, a mediados de 2001, en un capitalismo sin crédito interno ni externo. En lo social, aumentó la desigualdad y la pobreza, agudizando la fractura social. Y, finalmente, en lo cultural impactó en la identidad nacional por ruptura de un pacto histórico de país (García Delgado, 2003; Mocca, 2002; PNUD, 2003).

Cheresky (2006), Pousadela (2004), Pagani y Rodríguez (2006), Quiroga (2005), García Delgado y Nossetto (2003) coinciden en sostener que los sucesos del año 2001 y sus derivaciones plantearon una redefinición de la ciudadanía, ya que la misma desplegó acciones que, cuestionaron directamente el vínculo representativo, no sólo reflejada vía las elecciones legislativas de octubre de 2001, sino también en las movilizaciones de fines de ese mismo año.

Con el objetivo de recuperar la confianza perdida de la ciudadanía hacia los políticos, como así también de alcanzar mayores niveles de transparencia en la gestión de gobierno, desde la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia se puso en marcha, en agosto de 2003, una política pública participativa a través del Programa

Auditoría Ciudadana Calidad de las prácticas democráticas en los municipios argentinos¹⁸⁸. La Auditoría Ciudadana ofrecía entonces a los municipios una herramienta de evaluación participativa que proporcionaría a la ciudadanía y al gobierno local una imagen detallada de las fortalezas y debilidades de su convivencia democrática.

El PAC se implementaría en adelante en los municipios de todo el país, por ser los gobiernos locales los ámbitos donde se percibía, de acuerdo a la visión de la Subsecretaría, que los cambios se podían desarrollar con mayor rapidez gracias a la cercanía existente entre la sociedad y su gobierno. Así, el PAC comenzó a partir de una toma de posición estatal para resolver una cuestión socialmente problematizada.

Como hemos visto en la presente tesis, existen varios modos de abordaje para analizar las políticas públicas, lo cual implica que no haya una definición única de las mismas. Dado que la investigación está enfocada en el estudio de una de ellas, el PAC, especificamos la posición teórica con la cual se analizó el caso. Así, siguiendo a Oszlak y O'Donnell, se postuló a las políticas públicas como un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado, permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad (Oszlak, y O'Donnell, 1976:112). Se las concibe como un proceso que se desenvuelve en distintas etapas en las que intervienen diferentes actores, restricciones y decisiones. Estas etapas no se dividen en departamentos estancos, sino que el desarrollo de una influye sobre las otras, formando un ciclo (Aguilar Villanueva, 1993 y Tamayo Saéz, 1997). Estas etapas son: identificación, definición del problema y

¹⁸⁸ EL PAC fue la primera iniciativa lanzada por la Subsecretaría, luego de se llevaran a cabo las primeras elecciones post-crisis de 2001.

estructuración de la agenda, formulación de las alternativas, adopción de una alternativa, implementación y evaluación.

Luego de haber aclarado qué entendemos por política pública y el enfoque desde el que partimos para su análisis, hemos estudiado el PAC en la etapa de inicio del ciclo de una política pública, es decir en el proceso en que ésta se constituye en parte integrante de la agenda del gobierno, hasta indagar las condiciones básicas de su implementación. Respecto de la última etapa, en la presente investigación solamente nos acercamos a realizar una primera exploración desde una mirada general de su aplicación en el caso empírico de Morón, a modo de contar con algunos indicios de dicho proceso que nos permitan, en futuras investigaciones, evaluar su desempeño en profundidad y compararlo con otros casos.

Si nos adentramos en el funcionamiento del instituto participativo del PAC, podemos reconocer algunas fortalezas que le atribuimos a dicho mecanismo. Entre tales fortalezas destacamos el haber constituido una experiencia participativa inédita en la Argentina, al procurar un mejor conocimiento de la calidad de las prácticas democráticas locales. De este modo, brindó un diagnóstico de la vida de las comunidades y, además, como vimos en el capítulo 3 de la presente tesis, el PAC vino a legitimar el nivel municipal de gobierno, ante el contexto cercano de la crisis de 2001. De esta manera, logró tender un puente de acercamiento entre el ciudadano y los gobernantes.

No obstante lo señalado, la herramienta participativa evidenció limitaciones que, creemos, deben tenerse en cuenta a la hora de mejorar ciertos aspectos del diseño, no sólo de dicha herramienta sino de otros mecanismos participativos. A continuación reseñaremos los

aspectos más relevantes que hemos examinado con respecto al diseño de la herramienta bajo estudio.

Comencemos por recordar que el PAC fue un programa promocionado por el gobierno nacional y que su puesta en marcha estuvo condicionada por voluntad unilateral del jefe comunal que decidiera implementarlo en su municipio. Esta particularidad del programa se reflejó en dos cuestiones del diseño: por un lado, restringía el tipo de municipios en los que se realizaba, dado que al depender exclusivamente de la anuencia del intendente, implicaba que los jefes comunales que se encontraban el frente de municipios caracterizados por la existencia de instituciones débiles se mostraban menos interesados en este tipo de políticas. Por otro lado, el PAC era acotado en términos de intervención de diversos actores para la adhesión al mismo, al depender, como dijimos, de la aquiescencia del intendente. Tanto en Morón como en los municipios que adoptaron el PAC, en lo que respecta al diseño del Programa, podemos señalar que la adhesión al mismo dependía de la voluntad del intendente; por lo que la iniciativa de evaluar la calidad de la vida democrática del municipio no surgió de la sociedad, ni de sectores opositores, sino exclusivamente del ejecutivo. Por ello creemos que si hubiera tenido participación la sociedad, u otras fuerzas políticas, el PAC hubiera sumado legitimidad y una mayor ponderación a los ojos de los ciudadanos.

En este aspecto, como hemos visto, los estudios sobre participación ciudadana suelen destacar que la puesta en marcha de mecanismos y procesos participativos constituye, en la mayoría de casos, una iniciativa de los gobernantes. Esta tendencia, que revela la ausencia de una demanda ciudadana en la apertura de espacios de participación, se ha visto confirmada en la experiencia analizada en la presente tesis.

El protagonismo de la voluntad política en la creación y utilización de mecanismos participativos impone una serie de limitaciones al ejercicio de la participación ciudadana, entre las que cabe destacar, de un lado, la discrecionalidad en la puesta en marcha y, del otro, su consideración por parte de la ciudadanía como un espacio del poder político y no de la sociedad civil.

Veamos estos aspectos: en el primer punto, al depender de la exclusiva anuencia del intendente, conllevaba a que otros actores relevantes de la política local no pudieran ser partícipes de la decisión de solicitar la adhesión al programa en su comuna. Asimismo, esta particularidad del diseño de la herramienta, limitaba el tipo de municipios en los que se realizaba el PAC, es decir, que los intendentes que se encontraban al frente de localidades con instituciones débiles en términos democráticos se mostraban, de modo previsible, más inclinados a no interesarse en este tipo de iniciativas. Al ser una política pública optativa por parte de los intendentes el programa no pudo aspirar a un alcance universal en todo el territorio y en todos los municipios del país.

Por otro lado, en el estudio del funcionamiento del PAC nos encontramos con otra característica que destacamos como una falencia del mecanismo, y que se refiere a los destinatarios directos del programa, los cuales han sido casi exclusivamente actores que tenían alguna experiencia participativa previa. Es decir, eran personas que integraban organizaciones o eran militantes de algún partido político, por ende, el PAC no logró incorporar a personas no previamente movilizadas ni, por tanto, ampliar los alcances de la participación.

En este sentido, la creación de mecanismos participativos ha tendido a privilegiar la participación de base asociativa. En la experiencia del PAC hemos visto una clara

predilección por las asociaciones como actores centrales de la participación, en detrimento de los individuos particulares.

Asimismo, se evidenció que la participación fue limitada en cuanto a los grupos sociales que se involucraron. Del análisis del PAC observamos que el proceso participativo concentró sectores medios y altos, personas que tenían acceso a la información y que poseían recursos. De esta manera, como hemos señalado anteriormente, ello refleja que las desigualdades en la estructura social se observaban también al momento de la participación, menoscabando la posibilidad de que los sectores con menores recursos tengan incidencia en la definición de las políticas públicas y, puedan de esta manera, articular sus demandas y gestionar soluciones. Estas características evidencian los límites que presentaba la herramienta participativa del PAC sobre los márgenes de participación y el control efectivo por parte de la ciudadanía.

Si el objetivo de los mecanismos participativos es la profundización de la democracia, una de las decisiones fundamentales que deben adoptar los ciudadanos es la que se refiere a tomar parte en la definición de las condiciones del propio proceso de participación. Por tanto, es menester aumentar su injerencia en el diseño de estos mecanismos y favorecer que las relaciones entre administración y ciudadanía sean más horizontales y menos jerárquicas. Así, uno de los desafíos que se presentan al PAC es diseñar un mecanismo que sea sensible a la incorporación de actores que no tengan llegada al espacio público, lograr que se impliquen los ciudadanos de “a pie” y que, además, se incentive la participación heterogénea de la ciudadanía.

Así, pues, para que el PAC represente la “voz” de los sectores pobres y genere procesos de inclusión social, se deben destinar esfuerzos en pos de lograr mayor equidad social y

promover diseños que incentiven y posibiliten que la población de menores recursos también pueda participar a lo largo de estos procesos.

En suma, hemos observado poca participación de los sectores más vulnerables, la que se limitaba a la asistencia a algunas reuniones barriales para expresar demandas puntuales. Son justamente estos sectores de menores recursos los que presentan necesidades más urgentes y básicas que deben ser puestas en evidencia a través de las diversas vías de participación existentes y ser atendidas por los gobernantes. Por ello, sería conveniente contemplar mecanismos y metodologías que lograsen incentivar y hacer posible la participación de todos los sectores sociales (Pagani, 2013: 211). Algunas medidas de más fácil y pronta implementación podrían apuntar a diversificar los días, horarios y lugares de reunión así como los modos y vías de las convocatorias. Otras, de más largo plazo y dificultad de aplicación, tienen que ver con mejorar las condiciones socioeconómicas de las personas menos favorecidas para facilitar su acceso a la política.

Una siguiente cuestión que se plantea al estudiar el funcionamiento del PAC es la necesidad de institucionalizar la participación ciudadana, es decir, de establecer determinadas normas y mecanismos que regulen y canalicen el proceso participativo. En este aspecto, como hemos señalado, no existió regulación legal específica del instituto participativo del PAC (más allá de la normativa de su creación), particularidad que se considera ha restado fuerza e independencia al dispositivo como herramienta de control y participación. De esta manera se dejó supeditada su existencia al deseo y la voluntad política, así como a las tendencias de los gobernantes de turno. La no institucionalización del procedimiento imposibilitó que la participación fuese un derecho consolidado y no una concesión de la administración local. En este aspecto, coincidimos con un documento de la CEPAL en el que se advierte que la

participación debe institucionalizarse “a fin de evitar su manipulación o dependencia de la voluntad del sistema” (1992: 8).

Otra característica que observamos es que el protagonismo de la administración pública, que se impone al ejercicio de la participación, deriva de la ausencia de una demanda ciudadana que reivindique la puesta en marcha de mecanismos participativos, lo que hace que éstos, desde el momento de su creación, sean percibidos como una prolongación de los aparatos públicos en la sociedad. Ello genera, en ocasiones, desconfianza por parte de las asociaciones y ciudadanos a los que se dirigen esas iniciativas y ciertos resquemores a la hora de participar.

Es por ello que el PAC debiera enmarcarse en un conjunto de políticas participativas y no elevarse como una propuesta aislada. Debiera poder sostenerse en el tiempo y convertir los proyectos en hechos concretos para generar confiabilidad en la población.

Como mencionamos precedentemente, las limitaciones advertidas restringen, en cierta medida, la posibilidad de que los mecanismos y procesos participativos contribuyan a una profundización democrática. Si uno de los objetivos de la participación es democratizar la gestión pública, ésta debiera convertirse en un derecho susceptible de ser exigido por los ciudadanos y no supeditado, por tanto, a la discrecionalidad de los representantes políticos.

Un derecho no sometido al capricho del funcionario o del gobierno de turno.

Al inicio de la presente tesis hemos hecho referencia a la crisis de representación política caracterizada por la desconfianza de la ciudadanía hacia los dirigentes. En efecto, estas instancias debieran poder ser valoradas por los participantes en cuanto habiliten un ámbito de acercamiento entre el funcionario y el vecino, donde se debatan propuestas y se busquen soluciones a las necesidades que plantean los participantes. Estos incipientes espacios deben por tanto poder generar expectativas positivas entre los participante (Pagani, 2009:

13), a las que sea menester cuidar y alimentar, evitando que resulten sofocadas tanto a corto como a mediano y largo plazo.

Además, como hemos destacado previamente, el PAC se caracterizó por detentar un rasgo altamente consultivo, por lo cual las opiniones y demandas de los ciudadanos quedaban a merced de la voluntad de las autoridades, operando el programa como una suerte de condición de legitimidad en la toma de decisiones netamente políticas. Dichas cuestiones son imposibles de soslayar a fin de evitar confundir la falta de motivación ciudadana con un diseño legal que contiene falencias.

Otro punto a destacar, relacionado con los aspectos generales del PAC, lo constituyó el hecho de que no existió un seguimiento posterior del Programa, cuestión que privó a los funcionarios nacionales y locales del beneficio de contar con cierta continuidad en la evaluación del municipio, quedando reducida la Auditoría a un mero diagnóstico y a la acumulación de “fotografías” sobre la vida democrática de un conjunto variado de municipios, careciendo de un análisis dinámico de la evolución de la “película” en cada uno de ellos (Ozslak, 2009: 23).

Es en este sentido que autoras como Eberhardt (2012) y Pagani (2012) coinciden en señalar que es necesario no exagerar las expectativas acerca de los beneficios que la adopción de tales herramientas puede suscitar. Así, la creación de dispositivos que permitan la incorporación de los ciudadanos a la gestión pública no supone una democratización automática de los procesos políticos. Si la democracia necesita de un ciudadano activo al igual que de nuevos espacios que permitan una mayor implicación política de los actores sociales, es necesario reflexionar sobre las condiciones de posibilidad de estos requisitos y sobre el modo de favorecerlos en el diseño institucional de los mecanismos participativos.

Si bien dichos mecanismos constituyen nuevas vías orientadas a abrir otros espacios distintos de participación política dentro de las democracias representativas modernas, se hacen evidentes, sin embargo, las limitaciones que suelen acompañar su uso. Entre ellas aparece la desinformación por parte de la población sobre la existencia y modo de empleo de estos mecanismos, los obstáculos institucionales intrínsecos a su puesta en práctica, la apatía política ciudadana, la poca voluntad por parte de los dirigentes de darlos a conocer y fomentar su uso, las dificultades surgidas a la hora de medir los resultados de la participación, entre otras, que atentan contra los meritorios resultados esperados. Tales limitantes han sido observadas en las condiciones de funcionamiento del PAC.

Asimismo, hay que tener en cuenta, sostiene Eberhardt (2012), que las nuevas instituciones no garantizan *per se* nuevas prácticas políticas. Por el contrario, resulta probable que, luego de su incorporación y aún transcurrido un largo tiempo de su existencia, continúen reproduciéndose muchas de las conocidas situaciones de clientelismo, corporativismo, desinterés político, etc, que atentan contra una participación cívica genuina y contra la obtención de resultados confiables de la misma.

Por otro lado, debemos mencionar y reflexionar sobre el grado de interés o demanda participativa real presente en la sociedad. Es decir, si el ciudadano común (política o ideológicamente independiente) se ve interesado en participar en forma activa o si, por el contrario, prefiere afianzar su delegación de mando en manos de sus representantes electos a fin de dedicarse por completo a sus asuntos más urgentes y cotidianos, respecto de los cuáles posee una mayor información, inclinación y cercanía.

Finalmente, el tipo de sociedad en la que tales mecanismos se inserta desempeña un papel igualmente relevante debido a que la cultura política de base de la cual parte la ciudadanía, con sus diferentes niveles de educación y entrenamiento cívicos alcanzados, puede resultar

determinante respecto del grado de utilización de dichos instrumentos participativos. Es decir, como hemos señalado en su momento en la presente tesis, en un contexto de ciudadanos activos, informados respecto de la existencia y modo de empleo de tales instrumentos, interesados en la administración de la cosa pública y ejercitados en la “gimnasia participativa”, la recepción de estas herramientas y la cantidad y calidad de los resultados a través de ellas obtenidos, será probablemente, superior a los alcanzados en contextos más atomizados y cambiantes.

Todas estas diferentes cuestiones deben ser tenidas en cuenta para evitar confundir dificultades y limitaciones de forma con otras de fondo; problemáticas exclusivas de diseño de una política, con aquellas que hacen a la conformación histórica y social de una nación; falencias sencillas y relativamente simples de solucionar a corto plazo, con problemas de fondo que demandarían más de una generación para empezar a vislumbrar una salida. Aspectos insoslayables a la hora de considerar los aportes y las limitaciones de una política pública, así como de valorar su potencial y proponer sugerencias y mejoras.

Llegados a este punto y, a la luz de todo lo analizado precedentemente, consideramos que, si bien el PAC ha sido una herramienta positiva en cuanto a haber sido una experiencia participativa de carácter pionero en nuestro país, al pretender, como vimos, tener un mejor conocimiento de la calidad de las prácticas democráticas locales al ofrecer un diagnóstico de la vida de los municipios. Asimismo, destacamos que el PAC permitió legitimar el nivel municipal de gobierno como así, además, un importante avance institucional de vinculación entre la instancia nacional y la municipal en torno a una política pública, no obstante estas fortalezas, no podemos soslayar las limitaciones que se observaron en su funcionamiento, entre las cuales mencionamos: el carácter limitado de su diseño, el cual se manifestó fundamentalmente en estos aspectos: su implementación dependía exclusivamente de la

voluntad del jefe comunal. Así, entonces al ser una política pública optativa por parte del intendente, el PAC no pudo pretender un alcance universal en todos los municipios del país. Asimismo, restringía el tipo de municipios en lo que se realizaba el programa, ya que, como vimos, al depender de la anuencia exclusiva del intendente, ello implicaba que los jefes comunales que gobernaban municipios caracterizados por la existencia de instituciones débiles se sintieran menos interesados en este tipo de programas.

El aspecto de limitado del diseño del programa también lo observamos en la participación de diversos actores para la adhesión al mismo, al estar subordinada su implementación al monopolio de la voluntad del intendente. Esta particularidad puso en evidencia así que, el impulso de evaluar la calidad de vida democrática del municipio no emergía de la sociedad, no de los sectores opositores sino exclusivamente del ejecutivo.

También mencionamos entre otras falencias del mecanismo las siguientes: los destinatarios directos del programa, los cuales fueron actores que tenían alguna experiencia participativa previa, como así, también la participación limitada en lo que se refiere a los grupos sociales que se involucraron, reflejado en un instituto participativo que se concentró en sectores medios y altos; la carencia de regulación legal del PAC, su carácter consultivo, al quedar las opiniones y demandas de los ciudadanos supeditadas a la voluntad de las autoridades, y finalmente, como otra limitante del PAC señalamos la inexistencia de un seguimiento posterior al programa, lo cual privó de contar con análisis dinámico de la evolución de las prácticas democráticas.

Dado lo expuesto, concluimos que se recomendaría una reformulación y relanzamiento del programa en la actualidad, teniendo en cuenta que, a pesar de que el contexto crítico de 2001 ha mermado en grado notable, aún quedan resquicios de descontento, desconfianza con la política representativa y sus vías tradicionales de ejercicio. No obstante ello, luego

de revisar y modificar las falencias señaladas precedentemente a los fines de tener una herramienta mejorada, de la cuál puedan esperarse resultados aún más positivos para la calidad democrática.

Algunos apuntes sobre el caso Morón

Como hemos visto, Martín Sabbatella llegó a la intendencia de Morón de la mano de la Alianza entre la UCR y el FREPASO en 1999 instalando como ejes centrales de su gobierno la preocupación por impulsar no sólo un cambio en la forma de administrar los recursos municipales sino, además, el propósito de vincular al Estado con la sociedad.

Así, y coincidentemente con la visión de la Subsecretaría, desde el gobierno de Morón y la gestión de Sabbatella estaban convencidos de que la mejora de la calidad de las instituciones democráticas sólo podía lograrse a partir de una mayor participación. Como enfatizaba el intendente en uno de sus discursos: con voluntad política y mucho consenso social¹⁸⁹ pudimos revertir la situación de desconfianza que existía en Morón. Y en ese sentido seguía afirmando: “en este marco de recuperación de confianza y participación pudimos llevar adelante la transformación integral en todas las áreas de la comuna, encontrando un consenso enorme de los vecinos y los representantes de la comunidad”¹⁹⁰.

En el caso de la experiencia participativa que nos ocupa, el PAC, dicho mecanismo formó parte del conjunto de políticas participativas y de transparencia implementadas por la gestión sabbatellista en el marco de lo que el ex intendente denominó “democracia de proximidad”. De esta manera, materializó un nuevo modo de gobernar, caracterizado por una fuerte ruptura con el pasado y un discurso refundacional basado en el clivaje

¹⁸⁹ Discurso del intendente Martín Sabbatella, pronunciado el 10 de diciembre de 2003, al asumir su segundo mandato al frente del Ejecutivo Municipal.

¹⁹⁰ Idem.

transparencia/corrupción, contraponiéndose así a la gestión del ex intendente Juan Carlos Rousselot.

En este sentido, y como hemos resaltado en el capítulo 5 de la presente tesis, coincidimos con Pagani (2005: 237) en que la voluntad política es un elemento fundamental para el desarrollo de los procesos participativos. Para que las políticas públicas de cada área del municipio tengan sustentabilidad y cobren sentido como partes de un proyecto más amplio, resulta imprescindible contar con la anuencia de la figura política a cargo.

Como hemos visto en la primera exploración del caso de Morón, la figura del ex intendente Sabbatella y el estilo de su gestión le permitieron alcanzar una muy buena imagen entre los moronenses¹⁹¹, lo cual constituyó el basamento inicial y fundamental para reconstruir la confianza erosionada. En ese contexto, el PAC vino a profundizar el camino iniciado por la administración sabbatellista.

En cuanto a los aportes del PAC en Morón, a partir del estudio de documentos y de las entrevistas realizadas, se observa que el programa potenció los mecanismos de participación ciudadana preexistentes y estimuló la adopción de otros, ya que a partir de su implementación el gobierno de Sabbatella lanzó también el Presupuesto Participativo. Además, el PAC abrió un espacio participativo a partir del cual se generó información con respecto a algunas aspiraciones y necesidades de ciertos sectores de la ciudadanía.

No obstante las contribuciones del PAC mencionadas precedentemente, se evidenciaron ciertos elementos que mencionamos como limitantes de la herramienta de participación y evaluación ciudadana, entre los cuales, destacamos los sesgos advertidos en la convocatoria de los participantes, en el sentido de que no se plasmó en la diversidad de la procedencia

¹⁹¹ Recordemos que Sabbatella inició su segundo mandato en 2003 con más del 50 % de los votos de los moronenses.

socioeconómica, etaria, ocupacional, etc, de los vecinos participantes, de modo que pudiera representar de manera equitativa la composición social del municipio. En este sentido, como hemos visto en el capítulo de Morón, la participación se intensificaba en personas que pertenecían a niveles económicos, sociales más elevados.

Siguiendo este aspecto, y como han señalado los funcionarios de Morón en las entrevistas realizadas, el PAC en cierto grado pasó como desapercibido a los ojos del vecino común, a contrario sensu, del vecino institucionalizado, es decir aquel que se implicaba en espacios participativos de la comuna.

Otra de las falencias que advertimos en los informes del PAC moronense fue la ausencia de una descripción del impacto de la crisis de 2001 en el municipio. Por tanto, hubiera sido importante poseer un panorama de cómo tal crisis se manifestó en esta comuna (al igual que en cada una de las otras comunas en las que se aplicó el programa), teniendo en cuenta la especificidad de este municipio, reflejada en sus particularidades sociales, económicas, demográficas, políticas y culturales.

Finalmente, señalamos como otra limitante del mecanismo en general, también advertida en el caso particular de Morón, el siguiente aspecto: teniendo en cuenta que las agendas no son fijas, lo cual, implica que surjan nuevas demandas ciudadanas, los datos, indicadores y conclusiones del PAC, queden desactualizados transcurrido cierto tiempo.

Con esta primera aproximación a las condiciones de implementación del PAC en Morón, pretendimos hacer un aporte inicial al conocimiento del desenvolvimiento del programa en un caso específico, con la esperanza de que esta investigación sea tomada en cuenta para futuros trabajos en esta dirección, replicada con sus debidos ajustes en otros municipios, y/o profundizada en sus alcances en este mismo caso de estudio.

Los desafíos pendientes y las futuras líneas de investigación

Tal y como se ha puesto de manifiesto a lo largo de esta investigación, existen varios aspectos que se deberían contemplar en el diseño de este tipo de programas. Así, a partir del estudio de la implementación del PAC, destacamos los siguientes retos que presenta este tipo de experiencia participativa.

En tal sentido, consideremos que las siguientes cuestiones debieran ser abordadas al momento de desarrollar estos institutos participativos: procurar un nivel mayor de participación, es decir garantizar la incorporación de todas las voces, sobre todo las de la población que no tiene acceso al espacio público y, al mismo tiempo, reducir las prerrogativas que las instituciones otorgan a los colectivos tradicionales. Este punto es muy relevante, dado que, la falta de incentivos a participar para el sector con menos recursos, conlleva a restar apoyo y legitimidad (en tanto poder de inclusión) al proceso participativo.

De ahí que el reto consista en crear condiciones y espacios de implicación ciudadana que generen oportunidades reales y favorables para la deliberación y construcción colectiva de las políticas públicas a partir de una ciudadanía informada sobre el proceso participativo.

En este sentido, el reto pasa por la ampliación de la participación, como así también por la construcción de criterios que posibiliten el acceso a la participación a los que no lo hacen, dado que, de lo contrario, como hemos visto, se corre el riesgo de que la participación funcione como factor de exclusión o, al menos, no plenamente inclusivo.

Siguiendo a Aedo Vallejos (2014: 209) otro de los aspectos que consideramos relevantes a la hora de mencionar los desafíos de este tipo de institutos participativos, es la posibilidad valorada por la ciudadanía de poder participar de la construcción del mecanismo. Es decir, ello se relaciona con la idea de apertura gubernamental en la medida en que la institución comparte poder con los ciudadanos. De hecho, en la mayoría de los casos, advierte el autor,

la percepción que tienen los participantes es lo que denomina “ilusión de control”. Con dicho concepto se refiere a un proceso en el cual los ciudadanos son invitados a pronunciarse sobre una cuestión a través de la opinión o el voto, pero su resolución no depende de ellos.

Así, estamos en presencia de una instancia creada y reglada desde la institucionalidad, “de arriba hacia abajo”, con la particularidad que ello conlleva. Esto es, que, así como la autoridad política posibilita su lanzamiento, también la puede dejar unilateralmente sin efecto (como sucedió con el PAC). Por lo tanto, conceder poder a la ciudadanía en la etapa de creación y/o convocatoria de un instrumento participativo, tiene dos implicancias positivas: no sólo una demostración de apertura gubernamental (que favorece el apoyo ciudadano), sino también un incentivo a la comprensión e involucramiento en los procesos por parte de los ciudadanos.

Si bien el origen político del programa implicó un factor coyuntural que no puede modificarse voluntariamente (ya que su creación no obedeció a una demanda social, sino a una iniciativa ideada por el gobierno nacional), su diseño institucional sí puede incluir en adelante un espacio para la convocatoria o solicitud de aplicación por parte de la ciudadanía (“desde abajo”). De este modo, su implementación dejaría de depender exclusivamente de la voluntad unilateral del intendente, situación que, como hemos señalado oportunamente, constreñía no sólo el tipo de municipios en los que se realizaba el PAC sino que, además, excluía a otros actores de la política local respecto de la decisión de introducir esa herramienta de evaluación y participación en su comuna.

Por otro lado, destacamos la necesidad e importancia, en caso de una reedición del programa, de evaluar la experiencia participativa en forma continuada, de modo que permita detectar problemas y corregirlos. De igual modo, el PAC no debiera circunscribirse

a ser una simple radiografía cívica de la vida local. En este sentido, si se decidiera relanzar el programa, sería enriquecedor contar con un monitoreo de los avances y/o retrocesos de las cuatro prácticas democráticas de la comuna evaluadas por el PAC, post auditoría.

Mencionados los principales desafíos que se plantean al programa bajo estudio, entendemos que este proceso recién comenzaba a dar sus primeros pasos al momento de su suspensión. Si bien destacamos que las consideraciones expuestas no pretenden juzgar definitivamente los procesos participativos, sino echar luz tanto sobre sus aportes como sobre sus limitaciones, esperamos que el análisis de esta experiencia pueda brindar algunos insumos para la discusión, reflexión, diseño e implementación de futuras políticas participativas, como así también como marco de referencia para mejorar los procesos existentes.

En suma, la simple puesta en marcha de mecanismos participativos no garantiza *per se* la participación como así tampoco la calidad en su funcionamiento. Ello es así, como hemos señalado precedentemente, porque existen muchas asimetrías entre las personas participantes, situación que puede ser atenuada en un proceso que implique los siguientes elementos: conocimiento, información, recursos de poder, capacidad de comunicación, de movilización, etc. Es decir, se trata de un proceso de aprendizaje y pedagogía ciudadana por construir entre los sectores más vulnerables y desfavorecidos, que conduzca a superar las desigualdades, y exclusiones que imperan en las experiencias participativas. Al respecto, los gobiernos deben contribuir con los instrumentos necesarios para facilitar estos procesos (Llamas Sánchez, 2014: 340).

Así, habiendo presentado los retos que enfrenta tal mecanismo de evaluación de la calidad democrática y de participación ciudadana, consideramos que existen cuestiones “pendientes” que pueden ser objeto de estudio en una futura investigación, dentro de las cuales destacamos: la profundización del análisis del caso Morón, su comparación con

otros municipios de características similares y diferentes de la Argentina, y el estudio de experiencias equivalentes en otros países, a partir de las cuales poder efectuar cotejos fructíferos y proponer mejoras en los procesos participativos.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Abal Medina, J. (1998). “Crisis o metamorfosis de la representación política? Reflexiones en torno a la hipótesis de Bernard Manin”, en *Revista Sociedad*, Buenos Aires, N° 12-13.
---(2003). “La crisis política y la reforma institucional pendiente”. Trabajo preparado para el VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Rosario, Argentina, Noviembre 5-8 de 2003
---(2004). *Muerte y resurrección de la Representación Política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
---(2009a). “La cooperación intergubernamental en Argentina: mejor Estado y mejor democracia”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 44 Caracas.
--- (2009b) comp. *Participación y control ciudadanos. El funcionamiento de los mecanismos institucionales electorales y societales de accountability en la Argentina*; Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Acuña, C. (1995). “Introducción. La nueva matriz política argentina”, en Carlos H. Acuña (comp.), *La nueva matriz política argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Aedo Vallejos, C (2014). *Innovación Democrática y Empoderamiento: estudio comparado de ocho Experiencias de Presupuesto Participativo en Chile*. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Ciencia Política y Derecho Público.
- Aguilar Villanueva (1993). Estudio Introdutorio, en Aguilar Villanueva (comp.), *La implementación de políticas públicas, Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México.

- Annunziata, R. (2009). “La proximidad como vínculo político. Dispositivos participativos y legitimidad democrática en los municipios argentinos de Morón y Rosario”. Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Río de Janeiro, Brasil, del 11 al 14 de junio de 2009.
- (2010) Apostando a lo local. La “democracia de proximidad” en el Municipio de Morón”, en *Las izquierdas latinoamericanas*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales- CLACSO.
- (2011) “ Los mecanismos participativos como puesta en escena de la proximidad. La experiencia del Municipio de Morón” en, *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente*. Gabriel Nardacchione (comp.) Buenos Aires: Prometeo.
- (2013). “Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos” en *POSTData 18, N°2*, Octubre/2013 (págs. 247-280).
- (2014). “Hacia la legitimidad de la proximidad: el caso del Municipio de Morón a treinta años del retorno de la democracia”. Disponible en: <http://www.centrodeestudiospoliticos.org/publicaciones/articulos/>
- Astarita et al. (2006). *Gobierno local, transparencia y participación ciudadana*. Área Acción con Políticos. Buenos Aires, Poder Ciudadano.
- Auditoria Ciudadana de la Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios. Informe Cualitativo. Morón. Diciembre 2004. Market & Opinion Research International.
- Balardini y Torrillate (comp) *Municipio de Morón. 10 años de una exitosa gestión progresista*. Fundación Friedrich Ebert, 2009.

- Baños, J. (2006). “Teorías de la democracia: debates actuales Andamios. Revista de Investigación Social, vol. 2, núm. 4, junio, 2006, pp. 35-58, Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62820402>
- Barreda, M. (2009). La calidad de la democracia en América Latina: medición y claves explicativas. Estudios de Derecho y Ciencia Política. Universitat Oberta de Catalunya.
- *RedMuni*. “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”.
- Bases para las Reformas. Diálogo Argentino. Julio de 2002.
- Basualdo, E. (2001). Modelo de acumulación y sistema político en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001) Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Blanco Fillola, I. (2002). “Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias basileñas y españolas”, Boletín Virtual TOP N° 8 (www.top.org.ar).
- Blasco, et. al. (2007) “Hacia un Estado receptivo y atento a las demandas ciudadanas. La Carta Compromiso en Argentina”. *V Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad*, Buenos Aires, Octubre 2007.
- Blejmar, B y Colomar, S. (2004). Informe del proceso de evaluación externa. Proyecto Auditoría Ciudadana. Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia. Secretaría de Gabinete y Relaciones Parlamentarias.

- Blondiaux, L. (2013). *El Nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa*, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Bobbio, N. (1984). *El futuro de la democracia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Borja, J. (1987) *Descentralización y Participación Ciudadana*; Madrid: IEAL.
- Borge, R et. al (2008). Análisis explicativo de la participación ciudadana electrónica y presencial de Cataluña. *Revista de Internet, Derecho y Política*, N° 6 Universidad Oberta de Catalunya.
- Bosoer, F. (1999). “Las circunstancias del traspaso del mando presidencial en 1989. Apuntes sobre la reconstrucción del “Nuevo Príncipe” en la Argentina, de Alfonsín a Menem”, en *Revista Argentina Reciente*, Bs. As, N° 1.
- ---(2000). “Maquiavelo, Schmitt, Gramsci y el decisionismo de los años 90: viejos y nuevos príncipes”, en Várnagy Tomás (comp.), *Fortuna y virtud en la República democrática*, Buenos Aires, CLACSO.
- Bosoer, F. y Leiras, S. (1999). “Posguerra fría, “neodicionismo” y nueva fase del capitalismo”, en Borón Atilio, Gambina Julio y Minsburg Naum. (comps.), *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Brugué J. et al. 2003. *Participación y democracia: asociaciones y poder local*. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Camou, A et. al, (2008) “Participación ciudadana, gestión social y gobernabilidad: Las especificidades del nivel local en el Conurbano

- Bonaerense (Argentina)”. En Tanaka, M. (Ed.), *Dilemas de la descentralización y de la participación en América Latina*. IEP. Lima, Perú.
- Campos, E. (2010). Participación ciudadana en el ámbito municipal. Reflexiones teórico- empíricas y prácticas participativas. Documentos de trabajo / Fundación Ideas para el Progreso.
 - Canitrot, A. “Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, N° 82, Vol. 21, Buenos Aires (Julio-Setiembre 1981).
 - Carpinetti, J (2009). “Participación ciudadana en el ámbito comunal: tan lejos y tan cerca2”. *X Seminario Red Muni*. “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”.
 - Castellá, C. y Jorba, L. (2005)” Evaluación de las experiencias participativas en la gestión local de Cataluña: potencialidades y amenazas”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 32:79-98.
 - Castellá, C y Parés, M (2012). Participación ciudadana: ¿una herramienta para hacer políticas públicas más eficientes y eficaces? Disponible en: <http://www.gigapp.org/component/jresearch/?view=publication&task=show&id=450>
 - CEPAL (1992) “La microplanificación: un método de planificación local con participación comunitaria”, en Seminario Internacional Modernización Municipal: la organización local, la planeación participativa y la movilización comunitaria, Quito, Ecuador, septiembre.

- Cravacuore, D. et. al (2004). La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas. Universidad Nacional de Quilmes.
- Cueto, W. (2007). La Auditoría Ciudadana en Municipios –una herramienta innovadora para la competitividad local. XIII Conferencia Interamericana de Alcaldes y Autoridades Locales.
- Cheresky, I. (2006) La ciudadanía y la democracia inmediata, en I Cheresky I. (comp) *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Dahl, R. (1993). *La democracia y sus críticos*, Barcelona: Paidós.
- De Luca, M. (2007). Argentina: Instituciones débiles, economía a los tumbos. Instituto Portugués de Relaciones Internacionales. IPRI
- De Piero, S. (2010a). La orientación del Estado ante la conflictividad emergente (O acerca de cómo volver a discutir el desarrollo). Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Dirección de Investigaciones, INAP. Documento de Trabajo N° 5
- (2010b). Análisis de algunos casos de programas de participación ciudadana en la Administración Pública Nacional. Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Dirección de Investigaciones, INAP. Documento de Trabajo N° 8.
- (2010c). Recorridos del Tercer Sector. Informe sobre Desarrollo humano en la provincia de Buenos Aires. 2009- 2010. Fundación Banco Provincia.
- De Riz (2008). Argentina, una vez más en la encrucijada. Disponible en: [www.
http://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/1444](http://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/1444)

- Discurso del intendente Martín Sabbatella. Pronunciado el 10 de diciembre de 2003, al asumir su segundo mandato al frente del ejecutivo municipal.
 - Discurso de Martín Sabbatella en la Apertura oficial de la XII de la Red de Mercociudades, Universidad de Morón, 29 de noviembre de 2006.
 - Discurso despedida de la intendencia. Plaza General San Martín, 10 de diciembre de 2009.
 - Eberhardt, M. L. (2005): “Demandas de democracia directa al interior de las democracias representativas modernas: El conflicto Participación vs. Representación”, VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) “Agendas Regionales en Escenarios de conflicto”; Universidad Católica de Córdoba; Córdoba; 15 al 18 de noviembre.
- (2009) “Mecanismos de participación ciudadana en la ciudad de Buenos Aires. Análisis del funcionamiento de la Revocatoria de Mandato en el caso por la destitución del Jefe de Gobierno”, en Abal Medina, J (2009) comp. *Participación y control ciudadanos. El funcionamiento de los mecanismos institucionales electorales y societales de accountability en la Argentina*; Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- (2010). “Desempeño de los mecanismos participativos semi-directos a la luz de sus objetivos de creación constitucional. El caso de la Ciudad de Buenos Aires (1996-2008)”. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

---(2012).“Democracia participativa en España. Un balance de las experiencias subnacionales a la luz de un contexto crítico”. IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política, AUCIP, Montevideo 14 al 16 de noviembre.

---(2013a) “Sobre la huella de Constant: la crisis de la representación y el retorno a la participación ciudadana”, en *Leviatán*, Cuadernos de Investigación Política; Nº 7, pp 1-43.

---(2013b) *Siga participando...dedicado a los ciudadanos de las democracias reales. Los mecanismos de participación societal en la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires: Prometeo Libros.

---(2014) “España en crisis ¿qué ha sido de la participación ciudadana?”, en *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, Vol 8 (1).

- Escuder, M.L (2007). Auditoría Ciudadana: “La participación ciudadana en políticas públicas”. Conferencia Internacional sobre Democracia Directa en América Latina 14/15 de Marzo de 2007, Buenos Aires, Argentina.
- Escuder, M. L e Iglesias, G. (2008). “Participación ciudadana y democracia local: apuntes y reflexiones”. Segunda Conferencia Internacional sobre Democracia Directa en América Latina: ¿Hacia donde va la democracia en América Latina , Montevideo, 20 y 21 de octubre de 2008.
- Espluga, J. y Subirats, J (2010). Reflexiones sobre los procesos de participación en curso. VI Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua. Vitoria.
- Evaluación Externa del proyecto PNUD 04/007 Auditoría Ciudadana - Calidad de las prácticas democráticas en municipios”. Primer Informe de Avance, 2009.CEDES.Argentina.

- Evaluación Externa del proyecto PNUD 04/007 Auditoría Ciudadana- Calidad de las prácticas democráticas en municipios”. Segundo Informe de Avance, 2009. CEDES. Argentina.
- Evaluación Externa del proyecto PNUD 04/007 Auditoría Ciudadana- Calidad de las prácticas democráticas en municipios. Informe Final, 2009. CEDES. Argentina.
- Evaluación Externa del proyecto PNUD 04/007 Auditoría Ciudadana- Calidad de las prácticas democráticas en municipios, Buenas prácticas. Experiencias exitosas a partir de la implementación del Programa Auditoría Ciudadana, 2009. CEDES. Argentina.
- Ferreira Rubio, D. (2006). ¡Qué se vayan todos!: la crisis argentina de 2001-2003. Seminario Internacional. Gobernabilidad y reformas políticas. Nuevos desafíos para la democracia. Guatemala, 22 y 23 de noviembre. OEA. Disponible en <http://www.deliaferreira.com.ar/pdf/at-gobierno/Crisis%202001-OEA-Guatemala-2006.pdf>
- Font, J et. al (2000). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. XIV Concurso de Ensayos.
- Font, J y Blanco, I. (2005). “¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación”, en Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 31, Caracas.
- Font, J y Blanco I. (2006). Experiencias de participación ciudadana. Polis, la ciudad participativa. Participar en los municipios: ¿quién, cómo y porqué? Diputación de Barcelona.

- Ford, A. (2007). Experimentos democráticos. Asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario 2002/2005. Tesis. FLACSO.
- Fraga, R. (2004). América Latina frente a la Cumbre de Monterrey (I). La gobernabilidad democrática en las Américas. Disponible en: www.nuevamayoria.com. Consulta realizada el 08.01.2004.
- Frutos de la Democracia. Manual de Implementación del Programa Auditoría Ciudadana Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios. PNUD, 2009. Buenos Aires.
- Gadea Montesinos, E. (2005). Las políticas de participación ciudadana: nuevas formas de relación entre la Administración Pública y la Ciudadanía. El caso de la ciudad de Valencia y su área Metropolitana. Tesis. Universidad de Valencia.
- Ganuza, E. (2010). “Nuevos instrumentos de participación: entre la participación y la deliberación” artículo fue publicado como: “Novos Instrumentos de Participação: entre a participação e a deliberação” en Moreira da Silva, E and Schettini Martins, E (eds.), *Experiências internacionais de participação*, São Paulo: UFMG (19-40).
- García Delgado, D (1997). Hacia un modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina. Oficina de Publicaciones del C.B.C. - U.B.A. Buenos Aires.
- García Delgado, D y Nosetto, L. (2003). La ciudadanía en una etapa de reconstrucción: imaginarios y desafíos. Disponible en: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd29/danielgarcia.pdf>
- García Delgado, D (2003). El Estado Nación y la Crisis (Buenos Aires: Norma).

- Gargarella, R. (2011). La democracia deliberativa y sus presuntas paradojas, en Jaramillo, L coord. Cuadernos de investigación. La democracia deliberativa a debate. Medellín Enero 2011. Documento 85-0120011.
- Gattoni M, S. (2010). Entre la participación y la politización: Ciudadanía, gobierno local y democracia participativa. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.
- Germano, C (2005) (comp.): Piqueteros. Nueva realidad social. (Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung).
- Giuliani, J. (2008). La oferta y demandas de participación política en el gobierno local. V Encuentro Internacional de investigadores de la Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria. “Ciudadanía, instituciones y democracia en América Latina”. Universidad Latina de Panamá 16 y 17 de Octubre de 2008.
- Gutmann, A, Thompson, D. (2004). *Why Deliberative Democracy?* Estados Unidos: Princeton & Oxford, Princeton University Press.
- Held, D. (2001): *Modelos de democracia*. Madrid. Alianza Editorial, 3º edición.
- Huntington, S. (1994). La tercera ola. La democratización a finales del Siglo XX. Ediciones (Barcelona: Paidós, Ibérica).
- Informe sobre la Calidad de las Prácticas Democráticas en Morón. Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de La Nación. Auditoría Ciudadana. Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios, 2005.
- Iturburu, M. (2001). Municipios argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local. Instituto Nacional de la

Administración Pública. Dirección Nacional de Estudios y Documentación.
Dirección de Estudios e Investigaciones.

- Iazzetta, O. (2005). Reflexiones sobre la auditoría ciudadana como herramienta de control y participación ciudadana. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- ---(2008). Ciudadanía, estado y democracia en la Argentina reciente. Revista de Estudios e Pesquisas sobre as Américas, Vol. 2/2008.
- Informe Latinobarómetro 2002 y 2006. Disponible en: www.latinobarometro.org/
- Informe Público de Gestión 2003-2009. Marta Oyhanarte. Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Jaime, F. et. al (2013). Introducción al análisis de políticas pública. 1ª ed. - Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria Detallada del Estado de la Nación 2003. ANEXO I. Proyecto Auditoría Ciudadana-Calidad de las prácticas democráticas en municipios.
- Jolías, L. y Fernández Arroyo, N. (2010). Los estudios municipales en la Argentina: desarrollo y líneas de investigación en ciencias sociales. *Nuevo Espacio Público* 2-3 (2009): 87-103. Disponible en: <http://works.bepress.com/lucasjoliass/2>.
- Lacueva Barragán, M. (2005). Resultados obtenidos a partir de la implementación de la auditoría ciudadana (etapas 1 y 2): seguimiento e impacto de las acciones propuestas por los actores locales. X Congreso Internacional del CLAD sobre la

Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18- 21 de Octubre.

--- (2007). La cooperación internacional: un aliado estratégico para el desarrollo local. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007

---(2009). Construyendo Puentes. Ponencia presentada en el XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil.

Lahera, E. (2002). Introducción a las Políticas Públicas (FCE, Santiago de Chile).

- Llamas Sánchez, F. (2014). Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales. *Intervención Psicosocial*, 2004, Vol.13 N 3.
- López Casas, C. (2011): “Los presupuestos participativos: una oportunidad para la construcción colectiva de ciudades”, en Briceño Becerra, C. *Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia*, Jalisco, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana.
- Macpherson, C. (1998). *La democracia liberal y su época*, Madrid: Alianza.
- Malamud, A. (2002) Gobernabilidad, gobernancia y reforma política en Argentina. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- Maneiro, J (2013). Foros Cívicos: comparando experiencias participativas. Análisis desde la perspectiva de interfaz socio estatal de las experiencias en Crespo, Diamante y Villaguay. Disponible en: www.academia.edu

- Martí, J (2006) *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*. Madrid: Marcial Pons.
- --(2008). Alguna precisión sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa y participativa. Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC. Sitio web: <http://idp.uoc.edu>
- Ministerio de Gobierno. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Descentralización y Fortalecimiento Municipal (2005).
- Moreno, H. (2004). “La confianza en los representantes como soporte de la representación: el caso de Martín Sabatella”, en *Revista SAAP*, n° 1, vol 2, (Buenos Aires).
- Mocca, E. (2002): “Defensa de la política (en tiempos de crisis)”, en Novaro M. (comp), *El derrumbe político en el ocaso de la Convertibilidad*, Buenos Aires, Norma
- Mustapic, A. (2002). Argentina: la crisis de representación y los partidos políticos. En: *América Latina Hoy*, 32, Ediciones Universidad de Salamanca.
- Navarro, C.(2008). “Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos. Revista del CLAD, N° 40.
- --- (2008b). Participación Local. Estudio C.I.S. n. 2.661. Madrid.
- Niiulus, P. (2005). Programa Auditoría Ciudadana: estrategia de implementación, posibilidades de réplica y contribuciones a la gobernabilidad democrática. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21-October

---(2007). Tensiones en la implementación y ejecución de políticas participativas en el nivel local. El caso de las auditorías ciudadanas. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 30 de octubre-2 de Noviembre.

--- (2010). Una nueva cultura política puede comenzar desde lo local. Infodiálogo. Enero.

- Nolte, D. (2005). América Latina: ¿Instituciones políticas en crisis? *Revista Diálogo Político*, Buenos Aires, N ° 2.

- Novaro, M. (1994) *Pilotos de Tormentas. Crisis de representación y personalización de la política argentina (1989-1993)*, Buenos Aires, Letra Buena.

---(2000). *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*, Buenos Aires, Homo Sapiens.

- Novaro, M. y Palermo, V. (2003) *La Dictadura Militar 1976-1983. Del golpe de Estado a la Restauración Democrática*. Editorial Paidós. Buenos Aires.

- Nun, J. (1994) “Populismo, representación y menemismo”, en *Revista Sociedad*, Buenos Aires, N ° 5.

- O´ Donnell, G. (1997) “¿Democracia delegativa?”, en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós

--- (1998) “Accountability Horizontal”, en *Ágora. Cuadernos de Estudios Políticos*, n° 8, verano, pp. 5-34.

---O´Donnell, G. et. al (2003). *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. (Homo Sapiens, Ediciones:Santa Fe)

- Ollier, M. (2008). La institucionalización democrática en el callejón: la inestabilidad presidencial en Argentina (1999-2003). *América Latina Hoy*, 49, 2008. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Oyhanarte, M. (2007). Auditorías Ciudadanas, más allá del municipalismo. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, 30 octubre-2 noviembre 2007.
- Oyhanarte, M y Niulus, P. (2009). Auditorías Ciudadanas como herramienta para reinventar la Democracia en América Latina. Foro Regional-Reinvención del Gobierno en América Latina, Brasilia, 2-4 de mayo 2007.
- Oyhanarte, M. (2010). Construyendo confianza: metodologías y herramientas para el compromiso cívico en el nivel local. Compromiso Ciudadano en la Gestión del Desarrollo para el Logro de los Objetivos del Milenio. 21- 23 de junio de 2010, Barcelona.
- (2012) Acceso a la información: derecho fundamental para un desarrollo con equidad. Sitio web: <http://vocesenelfenix.com.elsever.com/content/acceso-la-informaci%C3%B3n-derecho-fundamental-para-un-desarrollo-con-equidad>
- Oszlak, O y O'Donnell, G. (1982): "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, Nro. 1: Caracas.

- Oszlak, O. (2008). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4-7 noviembre de 2008.
- ---(2009). Evaluación Externa del proyecto PNUD 04/007 Auditoría Ciudadana- Calidad de las prácticas democráticas en municipios” CEDES.
- PAC: una radiografía cívica de participación municipal en asuntos de interés público. Disponible en: <http://bci.inap.es/material-pac-una-radiograf%C3%ADa-de-participaci%C3%B3n-municipal-en-asuntos-de-inter%C3%A9s-p%C3%BAblico?page=1>
- Pagani, M, L. (2005). Naturaleza, alcances y limitaciones de la participación ciudadana en municipios de la provincia de Buenos Aires, 1990 - 2004. Buenos Aires: FLACSO. Programa Argentina.
- Pagani, M.L y Rodríguez, D. (2006): Nuevas formas de ciudadanía en la ciudad de La Plata, en Cheresky I. (comp) *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- ---(2007). El gobierno local como promotor de políticas de participación ciudadana. Aprendizajes y dificultades en dos experiencias municipales. Cuestiones de Sociología, N° 4, pp78-101.
- ---(2009). La emergencia de espacios de participación ciudadana en la escala local. ¿Panacea para alcanzar la transparencia, la inclusión social y la profundización democrática? XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

---(2012). La participación ciudadana para la mejora de la gestión local: realidades, mitos y desafíos sobre los Presupuestos Participativos. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales / CONICET(Argentina).
.Cuestiones de sociología no 8 (2012).

<http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar>

---(2013). La participación ciudadana bajo la lupa. Análisis y evaluación del Presupuesto Participativo. Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico — <http://www.intersticios.es> Vol. 7 (1) 2013.

- Paramio, L. (2003): “Inseguridad económica y frustración política”, en *Revista Iberoamericana de Análisis Político*, Buenos Aires, N° 1.
- Parés, M. (2009). Una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar los procesos participativos. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas. Universidad Autónoma de Barcelona. Plan de Formación Continua FEMP.
- Parés, M y March, H. (2013). Evaluando la participación institucional: “la temperatura” de la deliberación y sus consecuencias., en *Política y Sociedad*, N° 3.
- Pastor Albaladejo G. Participación y gobernabilidad democrática. Análisis de la participación ciudadana en los espacios institucionales del área de asuntos sociales de la Comunidad de Madrid. *III Congreso Anual de la Red Española de Política Social*. Pamplona, 24-26 Noviembre 2011. *Ponencia presentada al Panel 7. Participaciones y Política Sociales*.
- Peroni, A y Palma Amestoy, C. (2012). Perspectivas y racionalidades presentes en la gestión de los funcionarios públicos: análisis de la implementación de programas

sociales en el espacio local. VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata “Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales, 16 de octubre de 2012.

- Pousadela, I. (2004) “Crisis o metamorfosis? Aventuras y desaventuras de la representación en la Argentina (1983-2003)”, en Novaro, Marcos (comp) *Veinte años de democracia. Ensayos premiados*, Buenos Aires, FLACSO.
- Programa Auditoría Ciudadana (Buenos Aires, Argentina). Experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 2008, y catalogada como BEST. Sitio web: <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu08/bp2182.html>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003) *El desarrollo humano en la Argentina del Siglo XXI*. Buenos Aires. Disponible en www.pnud.org.ar
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004a). Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Auditoría Ciudadana Participativa para mejorar las Prácticas Democráticas en los Municipios.
- (2004b). *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires. PNUD.
- Pineda Nebot, C (2001). *Gobiernos locales: participación ciudadana en el proceso presupuestario*. Disponible en: www.prespuestosparticipativos.net
- Pérez G. et. al (2005) “Entre el autogobierno y la representación. La experiencia de las asambleas en la Argentina” en Schuster Federico et. al. (comps) “*Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*”. Buenos Aires, Editorial Prometeo.

- Peruzzotti, E. (2003). Repensando la representación política: la sociedad civil argentina y el sistema representativo en los noventa, en *Revista Política y Gobierno*, Vol X, n° 1, 1° Semestre de 2003.
- Pérez, P. (2002). Qué pasó en la Argentina? Algunas piezas de un rompecabezas para intentar entender. *Estudios Sociológicos*, mayo- agosto, vol XX, número 002. El Colegio de México. Distrito Federal, México.
- Pugliese, M (2007). Los foros cívicos: “Un aporte para la construcción de un nuevo vínculo entre el Estado y la Sociedad Civil”. V Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad Buenos Aires, 3 y 5 de octubre de 2007.
- (2009). “Rendición de cuentas: en camino hacia una nueva cultura”. Seminario de la Red Muni “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios” 13 y 14 de agosto de 2009.
- Pullido, N. (2009). La participación democrática como proceso articulador de políticas públicas. V Congreso Argentino de Administración Pública- San Juan.
- (2010). Nueva relevancia de los gobiernos locales. *Gobernanzas y Auditorías Ciudadanas en los municipios de la Argentina*. Disponible en www.flacso.edu.uy.
- Putnam, R, Pharr, S. y Dalton, R. (2000). “Introduction: What’s troubling the Trilateral Democracies?” En Pharr, S. y Putnam, R. (eds.) *Disaffected Democracies*, Princeton: Princeton University Press.
- Quiroga, H. (2005). *La Argentina en emergencia permanente*. (Buenos Aires, Edhasa).

- Rebollo, O. (2008). Algunas cuestiones sobre la Participación Ciudadana. Diputación de Barcelona. Disponible en: <http://www.diba.cat/documents/113230/113693/educacio-pdf-partciudadana-pdf.pdf>
- Rinesi, E. *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente*. Gabriel Nardacchione (comp.) Buenos Aires: Prometeo.
- Rodríguez Gustá, A. L (2010): ¿Que es la gestión transversal territorial de género? Una comparación de Morón y de Montevideo. *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.aacademica.com/000-036/655>
- Romero, L. (2003). “La violencia en la historia argentina reciente: un estado de la cuestión”, en Anne Pérotin-Dumon, ed., *Historizar el pasado vivo en América Latina*. Disponible en: <http://www.historiapolitica.com/datos/biblioteca/romero2.pdf>
- Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza* Buenos Aires: Manantial.
- ---(2009). *La democracia y sus condiciones*. Cuadernos del CENDES. Año 26. N° 71. Tercera Época. Entrevista.
- Salas, M. (2006). *Organizaciones de la Sociedad Civil y su relación con el Estado local en el marco de las Políticas Sociales Participativas. El Caso del Consejo Consultivo Municipal de Tres de Febrero*. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales. Universidad del Salvador. Serie de Documentos N° 39, julio de 2006.
- Sartori, G (2005). *Teoría de la democracia*, Madrid: Alianza Universidad.

- Sautu, R et al. (2004) Democracia y desarrollo económico en Argentina. Interpretaciones de participantes en manifestaciones colectivas de protesta, en *Estudios Sociológicos vol. 32, número 36*.
- Saxton, J. (2004). La crisis económica. Causas y remedios. Cómo y por qué ocurrió la crisis. Artículo publicado en la página web del Instituto de Planeamiento Estratégico: www.agendaestrategica.com.ar
- Schneider, C. (2007). La participación ciudadana en los gobiernos locales: contexto político y cultura política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona. Tesis Doctoral, Departamento de Ciencias Políticas y Sociales-UPF.
- Seller, E. (2006). La participación ciudadana en los servicios sociales municipales de la región de Murcia. Tesis doctoral. Facultad de Economía y Empresa, Universidad de Murcia.
- Seoane, E. (2002). Protesta social y crisis política en Argentina. ¿La debacle neoliberal? en *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, Caracas, N° 5.
- Sidicaro, R. (2002). La distancia sociedad- partidos. Argumentos. Revista de crítica social (no. 1 dic 2002).
- Silveri Ch. (2007). “La participación como estilo de gobierno”, ponencia presentada en la mesa Democracia participativa: desafíos del siglo XXI, Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, 10 de mayo, Bs. As.
- Stein, E. et al (2005). La política de las políticas públicas. Progreso Económico y Social de América Latina, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

- Svampa, M. Argentina: una cartografía de las resistencias (2003- 2008). Entre luchas por la inclusión y las discusiones sobre el modelo de desarrollo. OSAL. Observatorio Social de América Latina, CLACSO, Año N° 9 octubre 2008, Argentina.
- Subirats, J. (2002): “Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación”. Cairo Carou, H (coord.). *Democracia digital: límites y oportunidades*, Madrid: Trotta, pp, 89-114.
- Taboada, J. (2005). La Democracia Semidirecta en América Latina. Serie “Documentos de Trabajo”. Disponible en: www.observatorioelectoral.org
- Tamayo Saez, M. (1997). “El Análisis de las Políticas públicas” en Bañon, R y Camillo, E (comps). La Nueva Administración Pública, Alianza.
- Torcal, M. (2001). “La desafección en las nuevas democracias del sur de Europa y Latinoamérica”, en *Revista Instituciones y Desarrollo* (Catalunya) N° 8 y 9.
- Torre, JC. (1998). El proceso político de las reformas económicas en América Latina. (Paidós, Buenos Aires).
 - Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación política, en *Desarrollo Económico*, Vol 42, N° 168.
 - Between the crisis and the recovery. The main tendencies of the Argentinean foreign policy after the 2001- 2002 crisis. *Sociedad y Discurso*, Número 18: 20- 47, Universidad de Aalborg.
- Triguboff, M. (2009). La Participación ciudadana en la Administración Pública. El Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. *Participación y control*

ciudadanos. *El funcionamiento de los mecanismos institucionales electorales y societales de accountability en la Argentina*. Buenos Aires, Editorial Prometeo.

- Vargas Cullell, J. (2000). "Calidad de la democracia", en IIDH/CAPEL: Diccionario Electoral. San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 2000.

---(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 Argentina.

- Vásquez, D. y Delaplace, M. (2011). Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción, en *Revista Internacional de Derechos Humanos*. V. 8 n. 14. Disponible en Internet en: www.revistasur.org.
- Vásquez González, L. (2013). Participación ciudadana y democracia local. La influencia del contexto político y social. Estudio comparado Bogotá y Madrid. Tesis Doctoral. Universidad de Alcalá. Facultad de Filosofía y Letras. Departamento de Historia y Filosofía.
- Vilas, C. (2004). "Gobernabilidad democrática y heterogeneidad social: la crisis argentina de 2001", en *Revista Sociedad Argentina de Análisis Político*, Buenos Aires, Vol. 1, N° 3.
- Yoder, P. (2005). La implementación del programa de Auditoría Ciudadana: algunas reflexiones y propuestas aplicables a otras políticas públicas.

Páginas WEB

www.auditoriaciudadana.gov.ar

www.moron.gov.ar

www.nuevomoron.org.ar

Diarios:

El Diario, 19/9/2003.

La Gaceta, 19/10/2006.

La Nación: “Modelos de Gestión: municipios participativos” 25 de junio de 2006.

El Censor del Oeste Bonaerense: “Morón: el gobierno local promueve alternativas al acceso de la información pública” 28 de septiembre de 2009.

8. ANEXOS.

ANEXO I

Municipios que participaron del Programa Auditoria Ciudadana

MUNICIPIO	PROVINCIA
ALLEN	RIO NEGRO
ALMIRANTE BROWN	BUENOS AIRES
BAHÍA BLANCA	BUENOS AIRES
BALCARCE	BUENOS AIRES
BOVRIL	ENTRE RIOS
BRAGADO	BUENOS AIRES
CALETA OLIVIA	SANTA CRUZ
CAÑADA DE GÓMEZ	SANTA FE
CAPILLA DEL MONTE	CÓRDOBA
CERRITO	ENTRE RIOS

CHASCOMÚS	BUENOS AIRES
CHOELE CHOEL	RIO NEGRO
COMODORO RIVADAVIA	CHUBUT
CONCEPCION DEL URUGUAY	ENTRE RIOS
CONCORDIA	ENTRE RIOS
CORONEL MOLDES	SALTA
CORRIENTES	CORRIENTES
CRESPO	ENTRE RIOS
CURUZÚ CUATIÁ	CORRIENTES
DE LA COSTA	BUENOS AIRES
DIAMANTE	ENTRE RIOS
EL TREBOL	SANTA FE
ESPERANZA	SANTA FE
FIRMAT	SANTA FE
GENERAL BELGRANO	BUENOS AIRES
GENERAL GÜEMES	SALTA
GENERAL PICO	LA PAMPA
GENERAL PUEYRREDÓN	BUENOS AIRES
GODOY CRUZ	MENDOZA
GOYA	CORRIENTES
GUALEGUAYCHÚ	ENTRE RIOS
GUAYMALLÉN	MENDOZA
JUNÍN	BUENOS AIRES
JUNÍN DE LOS ANDES	NEUQUEN
LA CANDELARIA	SALTA
LAS HERAS	MENDOZA
LAS ROSAS	SANTA FE
LAVALLE	MENDOZA
LIBERTADOR SAN MARTÍN	ENTRE RIOS
LUJAN DE CUYO	MENDOZA
MAIPU	MENDOZA
MALARGÜE	MENDOZA

MONTE CASEROS	CORRIENTES
MORÓN	BUENOS AIRES
NEUQUÉN	NEUQUEN
OLAVARRÍA	BUENOS AIRES
PALPALÁ	JUJUY
PERGAMINO	BUENOS AIRES
PIRANÉ	FORMOSA
PRES. ROQUE SAENZ PEÑA	CHACO
RAFAELA	SANTA FE
RAWSON	SAN JUAN
RÍO CUARTO	CÓRDOBA
RÍO TERCERO	CÓRDOBA
RIVADAVIA	SAN JUAN
ROSARIO	SANTA FE
ROSARIO DE LERMA	SALTA
S. F. V. DE CATAMARCA	CATAMARCA
SALTA	SALTA
SALTO	BUENOS AIRES
SAN ANTONIO DE ARECO	BUENOS AIRES
SAN CARLOS DE BARILOCHE	RIO NEGRO
SAN FERNANDO	BUENOS AIRES
SAN GENARO	SANTA FE
SAN LUIS	SAN LUIS
SAN MARTÍN DE LOS ANDES	NEUQUEN
SAN RAFAEL	MENDOZA
SARMIENTO	CHUBUT
TOTORAS	SANTA FE
VILLA DEL ROSARIO	CÓRDOBA
VILLA GENERAL BELGRANO	CÓRDOBA
VILLA GESELL	BUENOS AIRES
VILLA LA ANGOSTURA	NEUQUEN

VILLA MARÍA	CÓRDOBA
VILLAGUAY	ENTRE RIOS
YERBA BUENA	TUCUMAN

Fuente: www.auditoriaciudadana.com.ar

ANEXO II:

Aspiraciones e Indicadores

CULTURA CÍVICA DEMOCRÁTICA	INDICADORES
<p>ASPIRACIÓN N° 1</p> <p>Que los ciudadanos del Municipio se identifiquen y se comprometan con la democracia como valor en sí mismo.</p>	1.1 Nivel de apoyo a la democracia por parte de la ciudadanía del municipio.
	1.2 Percepción ciudadana acerca del conocimiento de los derechos ciudadanos y del ejercicio responsable que se hace de ellos.
	1.3 Percepción ciudadana acerca del conocimiento de los deberes ciudadanos y de la responsabilidad y el cumplimiento efectivo con que se ejercen.
	1.4 Percepción ciudadana acerca del respeto por las normas y la valoración y cuidado de lo público.
	1.5 Nivel de conocimiento de la ciudadanía acerca de las respectivas responsabilidades y funciones de los gobiernos: local, provincial y nacional.
	1.6 Nivel de participación de la ciudadanía del municipio en las elecciones.
	1.7 Percepción de la ciudadanía acerca del papel que cumplen las instituciones educativas en la formación de ciudadanos democráticos.

<p style="text-align: center;">ASPIRACIÓN N° 2</p> <p>Que los ciudadanos del Municipio tengan la convicción de que la democracia es el sistema más adecuado para mejorar la calidad de vida de la población.</p>	<p>2.1 Nivel de satisfacción de la ciudadanía con el desempeño del estado, en democracia, como proveedor de servicios básicos.</p> <p>2.2 Percepción ciudadana acerca de la calidad de la política y de las instituciones.</p>
<p>PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS</p>	<p>INDICADORES</p>
<p style="text-align: center;">ASPIRACIÓN N° 3</p> <p>Que el gobierno del Municipio promueva la participación ciudadana en los asuntos públicos</p>	<p>3.1 Existencia y utilización de mecanismos de democracia directa y semidirecta (referéndum, consulta popular, audiencia pública, iniciativa popular, revocatoria de mandatos).</p> <p>3.2. Existencia de mecanismos reglamentados y espacios ofrecidos por el gobierno municipal a la ciudadanía para habilitar su participación en los asuntos públicos.</p> <p>3.3 Existencia y utilización de mecanismos de participación ciudadana en el diseño, elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto municipal.</p> <p>3.4 Existencia de áreas y funcionarios especializados en promover y articular la participación ciudadana en el municipio.</p>
<p style="text-align: center;">ASPIRACIÓN N° 4</p> <p>Que la ciudadanía haga uso efectivo de las oportunidades existentes para expresar opiniones sobre la decisión, diseño, implementación o evaluación de políticas públicas en el Municipio.</p>	<p>4.1 Nivel de conocimiento de la ciudadanía acerca de los espacios y mecanismos de participación existentes en el Municipio.</p> <p>4.2 Percepción ciudadana acerca de la utilidad de los espacios y mecanismos de participación existentes en el Municipio.</p> <p>4.3 Percepción ciudadana acerca de la incidencia efectiva que tienen, en la gestión de gobierno, las opiniones, sugerencias y proyectos canalizados a través de los espacios y mecanismos de participación vigentes.</p> <p>4.4 Nivel de participación ciudadana en organizaciones políticas y sociales.</p> <p>4.5 Cantidad y tipo de proyectos presentados por ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en el Concejo Deliberante y en el Departamento Ejecutivo, y resultados de su trámite.</p>
<p>TRATO AL CIUDADANO</p>	<p>INDICADORES</p>
<p style="text-align: center;">ASPIRACIÓN N° 5</p>	<p>5.1 Percepción ciudadana acerca de la relación de la ciudadanía con instituciones públicas municipales.</p>

<p>Que las instituciones públicas municipales proporcionen un trato digno a la ciudadanía.</p>	<p>5.2 Existencia de registros de denuncias por tratos y/o procedimientos inapropiados o irrespetuosos hacia los ciudadanos por parte de los funcionarios y empleados públicos municipales y resultados de las mismas.</p>
	<p>5.3 Existencia de entidades públicas de funcionamiento autónomo, encargadas de procesar reclamos ciudadanos por ineficiencias o irregularidades de las instituciones públicas municipales.</p>
<p>ASPIRACIÓN N° 6</p> <p>Que el Municipio seleccione a su personal mediante sistemas de concurso público, provea capacitación y realice evaluaciones periódicas de su desempeño.</p>	<p>6.1 Existencia de procedimientos de contratación de empleados públicos basados en reglas técnicas, abiertas al conocimiento público y publicación del trámite y sus resultados.</p>
	<p>6.2 Existencia de programas de capacitación para funcionarios y empleados municipales con difusión de contenidos y destinatarios de los mismos.</p>
<p>RENDICIÓN DE CUENTAS</p>	<p>INDICADORES</p>
<p>ASPIRACIÓN N° 7</p> <p>Que el gobierno del Municipio garantice el acceso a toda la información que genera y a los servicios que brinda mediante reglas claras que respeten la igualdad de oportunidades y de trato.</p>	<p>7.1 Existencia de legislación o regulaciones específicas que habiliten la disponibilidad y el acceso de la ciudadanía a la información pública de las instituciones públicas municipales y acciones desarrolladas para su efectivo cumplimiento.</p>
	<p>7.2 Existencia de publicaciones de distribución masiva que compilen y difundan normas de la administración pública municipal (Departamento Ejecutivo y Concejo Deliberante)</p>
	<p>7.3 Percepción ciudadana acerca de la disponibilidad, cantidad, calidad, utilidad y veracidad de la información de las instituciones públicas municipales.</p>
	<p>7.4 Difusión en los distintos medios de comunicación locales de las actividades y de los servicios prestados por las instituciones públicas municipales.</p>
	<p>7.5 Percepción ciudadana acerca de la existencia de prácticas clientelísticas para acceder a los servicios brindados por las instituciones públicas municipales.</p>
<p>ASPIRACIÓN N° 8</p> <p>Que el gobierno del Municipio ofrezca a la ciudadanía una rendición de cuentas suficientemente detallada y oportuna de su gestión.</p>	<p>8.1 Existencia de normativa que regule el deber de los funcionarios públicos municipales de rendir cuentas de su gestión y el derecho de la población a exigirlos.</p>

	8.2 Identificación de acciones de instituciones y funcionarios municipales orientadas a la difusión general de información relativa al presupuesto municipal, a las compras, contrataciones y licitaciones del municipio, y a los sueldos de los funcionarios y empleados municipales.
	8.3 Existencia de normativa sobre presentación de declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios al ingreso y al egreso de la gestión y publicidad de las mismas.
	8.4 Existencia de sistemas de control de la gestión del gobierno municipal.
	8.5 Percepción ciudadana acerca de la existencia de prácticas corruptas en las instituciones públicas municipales.
<p style="text-align: center;">ASPIRACIÓN N° 9</p> <p>Que la ciudadanía exija rendición de cuentas al gobierno del Municipio y a sus funcionarios.</p>	9.1 Nivel de conocimiento que posee la ciudadanía acerca de las reglas y procedimientos para exigir rendición de cuentas a sus representantes políticos en el gobierno municipal.
	9.2 Percepción ciudadana sobre la utilidad de la rendición de cuentas.
	9.3 Existencia de iniciativas ciudadanas orientadas a promover la rendición de cuentas de los funcionarios y de las instituciones públicas municipales.
	9.4 Percepción ciudadana sobre el voto como medio eficaz para hacer rendir cuentas a sus representantes políticos.

Fuente: www.auditoriaciudadana.com.ar

