

## **XIII Conferencia Interamericana de Alcaldes y Autoridades Locales (2007)**

### **Panel**

#### **La Auditoría Ciudadana como herramienta para la competitividad local. El caso argentino**

### **Ponencia**

#### **LA AUDITORIA CIUDADANA EN MUNICIPIOS -una herramienta innovadora para la competitividad local-**

**Walter José Cueto<sup>1</sup>**

La evaluación de la calidad de las prácticas democráticas a nivel de municipios en la Argentina se inició sobre un convencimiento diagnóstico generalizado: Que luego de veinte años de democracia, los ciudadanos siguen careciendo de medios eficaces para exigir a los gobiernos que rindan cuentas por sus acciones y omisiones, que siguen siendo escasas las oportunidades institucionales para participar en las decisiones públicas, que los ciudadanos no conocen cuáles son sus derechos y de qué modo pueden recuperarlos, protegerlos y ejercerlos. Que la crisis de diciembre de 2001 hizo especialmente evidente la debilidad de las instituciones democráticas y la desconfianza sobre ellas, los políticos y la política en general, aunque la población valore la democracia como régimen político. En síntesis, la democracia argentina sigue conviviendo con un Estado no reformado, con una sociedad extremadamente desigual (O'Donnell, G. 2003) y que ya desilusionada y avasallada daba muestras que podía seguir canalizando sus reclamos de manera violenta e intolerante. Porqué no buscar entonces, un camino que ayude a la renovación e innovación institucional y a elevar la alicaída calidad de la democracia argentina...

La idea de auditar la calidad de la democracia a nivel municipal desde la percepción de la ciudadanía es una iniciativa que a mediados de 2007 ha llegado a involucrar a 42 municipios<sup>2</sup>, inclusive a algunos como Rosario (Santa Fe), Morón (Buenos Aires) y Guaymallén (Mendoza) que plantean importantes desafíos de implementación por su tamaño y complejidad. Esta tarea, impulsada desde el Programa Auditoría Ciudadana

---

<sup>1</sup> Docente-Investigador y Director del Centro de Estudios sobre Innovación Institucional para la Gobernabilidad Democrática (CEII) de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo (Provincia de Mendoza. Argentina). Miembro del Consejo Asesor Permanente del Programa Auditoría Ciudadana –Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios en representación de dicha universidad. [wcueto@fcp.uncu.edu.ar](mailto:wcueto@fcp.uncu.edu.ar)

<sup>2</sup> El Programa de Auditoría Ciudadana se ha instalado efectivamente en 38 municipios y hay 4 que han firmado su Carta de Intención. Además hay 13 aspirantes.

–Calidad de las prácticas democráticas a Municipios-<sup>3</sup> ha ido desarrollando progresivamente una red interinstitucional que ha contribuido a su sustentabilidad, desde el temprano auspicio del PNUD, pasando por la disposición de los propios municipios, la participación de empresas consultoras, centros de estudios e institutos universitarios y una extensa nómina de organizaciones de la sociedad civil que en cada foro cívico se han ido integrando, aunque en grados variables de compromiso y responsabilidad, pero siempre reconociendo que el esfuerzo por estabilizar nuevos espacios públicos para la construcción de ciudadanía y de enlace entre la sociedad y el municipio es bueno, promisorio y vale la pena hacer esfuerzos; entendiendo siempre por calidad de la democracia el grado en que, dentro de un régimen democrático, la convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía.

La noción de auditoría es un préstamo conceptual hecho desde el campo de la administración y se refiere a un tipo de evaluación que tiene como condición básica la revisión sistemática de registros y como finalidad última asegurar una rendición de cuentas lo más exhaustiva posible por parte de quienes son responsables de ejercer las actividades auditadas. Por definición la auditoría contrasta la realidad con ciertos *parámetros o estándares* a fin de examinar su grado de cumplimiento. En la experiencia costarricense y también en la argentina, esos estándares han sido denominados *aspiraciones democráticas* y se le han impuesto tres requisitos: a) debe ser un acuerdo documentado entre varias personas cuya adopción debe seguir un proceso que comprende actividades cuidadosamente registradas y abiertas al escrutinio público, b) que ese acuerdo contenga criterios que permitan concretar un ejercicio de evaluación y c) que tenga un diseño metodológico para recopilar la información y verificar su cumplimiento (Vargas Cullel, J. 2003). Es en palabras de O`Donnell “un juego de espejos” que devuelve a la ciudadanía una imagen de cómo se ve ella misma y en relación con la democracia; autoevaluar su vida democrática 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.

---

<sup>3</sup> Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Gabinete de Ministros. Poder Ejecutivo Nacional. Argentina.

El enfoque de auditoría ciudadana<sup>4</sup> es innovador en un triple sentido. Desde la teoría revaloriza la noción de democracia y su impacto sobre la vida cotidiana de las ciudadanas y ciudadanos desde sus propias perspectivas. Metodológicamente transforma las propias perspectivas en estándares o aspiraciones y en indicadores que facilitan la comparabilidad lo que asegura que, siendo opiniones informadas y percepciones, sean medibles y evaluables. Su implementación se funda en una investigación acción y participativa, concentrada en los foros cívicos locales que hablan de políticas y de prácticas sociales “*de abajo hacia arriba*”. Dicha implementación ha focalizado la atención en un conjunto específico y predeterminado de prácticas democráticas identificadas en torno a (1) *la cultura cívica democrática* (2) *la participación ciudadana en políticas públicas* (3) *el trato al ciudadano* y (4) *la rendición de cuentas* (accountability) que se evalúan en cada municipio que solicita integrarse al Programa.

\* \* \*

Acordemos que no ha sido habitual tratar al municipio desde una perspectiva ciudadana, que la preocupación más frecuente ha sido en todo caso atender la problemática de su organización y gestión, mirándose hacia adentro. Y entonces el ciudadano aparece como un actor externo, un cliente o un usuario llamado “vecino”. Es decir que si bien hay que impulsar la construcción y reconstrucción de las prácticas ciudadanas prioritariamente desde el espacio municipal, es necesario transformar la inercia de la vieja institucionalidad y del deteriorado modelo de gestión local -jerárquico, vertical y patrimonialista- “distanciado” de las necesidades ciudadanas y aún de los propios municipios entre sí. Hoy, todavía la ciudadanía ve en el municipio al “otro”, con intereses distintos y alejados de los suyos; no se siente parte de...Y por supuesto que tampoco hay hábitos de cooperación entre municipios y esto queda patente en casos como la prestación de servicios a áreas contiguas o intermunicipales, alejadas de los centros, donde se configuran espacios vacíos, sin atención ni servicios, como “tierra de nadie”.

---

<sup>4</sup> Tal como lo estamos presentando, es un modo operativo que permite visualizar cómo se puede articular profesional y académicamente la Ciencia Política con la vida política; construir y contrastar teoría, métodos y técnicas con las demandas de la ciudadanía; cómo políticos, funcionarios, cientistas sociales y ciudadanos pueden construir un espacio de diálogo, de consensos y disensos. Es un modo de interacción entre el Estado, la Sociedad y las universidades, para recuperar gobernabilidad y legitimidad, para construir transparencia y calidad institucional gestando y recreando prácticas ciudadanas cada vez más democráticas. Es en definitiva una perspectiva que prescribe a la democracia como una construcción histórica y singular que se impulsa tanto desde arriba, con la dirigencia, como desde abajo, con las organizaciones de la sociedad y las ciudadanas y ciudadanos.

En este sentido, creemos haber verificado ya que la auditoria ciudadana es una herramienta que permite evaluar el estado de la calidad de las prácticas democráticas, tanto en la relación de los ciudadanos entre sí como entre ciudadanos e instituciones. Y la evaluación no sólo ha alentado la crítica sistemática sino también la autocrítica de ciudadanos y funcionarios. Pero además, alienta el desarrollo del espacio público –foros cívicos- donde se trabaja como objetivo central el mejoramiento de la calidad de prácticas e instituciones en un proceso de convergencia innovadora porque coloca en disposición de diálogo a ciudadanas y ciudadanos con funcionarios municipales y de otros niveles jurisdiccionales que impactan sobre lo local.

Por supuesto que la herramienta “per se” no puede lograr lo que los actores no se propongan alcanzar. Sólo es útil si las prácticas son sustentables, si generan confianza, si fortalecen la interacción ciudadanía/municipio, si la agenda y sus prioridades son una construcción consensuada y común, si rescatan las mejores fortalezas y los mejores recursos de su tradición comunitaria; porque pareciera ser que la clave no es agregar novedades tecnológicas y de gestión, importadas de otras experiencias, sino descubrir en su propia historia y singularidad socio-cultural aquellos elementos que han permitido que la comunidad, aún con déficits institucionales y democráticos, subsista y se sostenga en el tiempo. Ha llegado la hora entonces que ya no sólo se sostenga y se conduzca inercialmente sino que busque sus propias fuerzas y ventajas comparativas para competir...

Entendemos que la auditoria plantea *el desafío de generar compromisos y estimular la competitividad*, aunque en la práctica y dado que es un proceso social, no siempre se hace rápidamente evidente. Aún así los esfuerzos de los gobiernos por ser competitivos pueden mejorar la calidad de vida y el bienestar de sus ciudadanos, toda vez que una mejor calidad de políticas, de instituciones y de prácticas refleja de manera directa crecimiento económico y es esperable que también lo haga en término de desarrollo.

Una fortaleza del Programa es que *las experiencias realizadas están cumpliendo el proceso completo* -prometido y comprometido- y aunque después de finalizado el trabajo convenido no todos los municipios hayan avanzado buscando nuevas alternativas para proyectar la auditoría en otras iniciativas, *la ciudadanía sabe que la tarea realizada puede ser retomada* inclusive por ella misma si el gobierno municipal la desestima. Es *un desafío abierto que el Programa va dejando en cada municipio*, tanto a las autoridades como a los vecinos que inclusive quedan organizados en foros cívicos.

\* \* \*

¿Se puede buscar competitividad local a partir de la Auditoría ciudadana como herramienta de innovación institucional? La experiencia argentina, con su programa de auditoría ciudadana a municipios, después de un sostenido esfuerzo, está logrando implementar líneas de trabajo compatibles con el objetivo central de esta Conferencia Interamericana –“*Construyendo el Municipio Competitivo*”- porque se ha revelado como *una herramienta eficaz que puede brindar nuevas oportunidades al espacio municipal*, no sólo para mejorar los diagnósticos, la calidad de las prácticas ciudadanas y su institucionalidad, sino también porque *está impulsando condiciones de competitividad y a la competitividad misma, como un valor* en la visión del desarrollo socioeconómico local.

Enfrentados a la competitividad, entendemos que los municipios, tienen dos opciones: a) fortalecer su calidad institucional, facilitar las relaciones ciudadanas en el espacio público y ser innovadores o b) quedarse donde y como están. Sabemos que sin nuevas competencias y capacidades, sin oportunidades sociales, sin expansión de libertades reales, sin garantía de transparencia, sin seguridad y sin inversiones no habrá recursos ni calidad de vida para nuestros municipios y su gente. Estos son componentes constitutivos de la competitividad, de una competitividad que busque el desarrollo humano integral.

En nuestro caso, ya desde las primeras audiencias públicas, cuando se presentaba el Informe de una auditoría ciudadana, los propios participantes –tanto funcionarios como vecinos- explicitaban su preocupación por la continuidad de la tarea iniciada. Era frecuente escuchar interrogantes como *¿Y después de este diagnóstico qué...? ¿Cómo podemos seguir para implementar la agenda que se ha acordado en la Audiencia...? ¿Es suficiente tomar conciencia y que reconozcamos la baja calidad de nuestras instituciones y del compromiso ciudadano...?* Es decir que siempre se reconoció la importancia de la evaluación técnica y de asumir compromisos de cambios institucionales; pero quedaba la sensación que faltaba un estímulo que ayudara a transformar conductas y los resultados empezaron a aparecer cuando comenzaron a acercarse alternativas y propuestas de cooperación que incitan a la competitividad. Además, porque si bien es cierto que una importante proporción de la población valora la calidad de la institucionalidad democrática, subsiste una proporción de ciudadanos –en promedio más de un tercio- que siguen anteponiendo el reclamo del crecimiento y de

mejores condiciones materiales de vida -problemas de trabajo y empleo, de transporte público, de falta de créditos, de vivienda, de atención a los efectos de los fenómenos climáticos y el exceso de asistencialismo, entre otros- por sobre las demandas de calidad institucional.

Resulta claro entonces -el Programa lo ha reconocido desde el comienzo- que las auditorías ciudadanas no sólo deben encontrar alternativas para incrementar la calidad institucional en el control y la participación ciudadana. También deben extender su preocupación para que municipios y vecinos aprendan a articular los recursos actuales y potenciales a su alcance para impulsar el desarrollo socioeconómico local. Y para ello deben mejorar las condiciones de competitividad local, por lo menos en tres niveles: a) *entre los municipios entre sí*, con más coordinación y cooperación; b) *entre municipio y vecinos*, con mayor eficiencia institucional y articulando los intereses comunitarios y, c) *entre los propios vecinos*, con mayores y mejores prácticas ciudadanas en la vida cotidiana.

a) Estimular la competitividad *entre los municipios* supone reconocer que ellos son, en su nivel jurisdiccional, el marco institucional dentro del cual vive y se mueven nuestras sociedades; que dan pautas, marcan el rumbo, fijan normas y que si no funcionan entran en crisis, ocasiona incapacidad o directamente bajan la calidad de las respuestas. La competitividad local entre municipios exige prioritariamente coordinación y cooperación y confiabilidad en la formulación e implementación de políticas intermunicipales.

b) Entre los municipios y vecinos la competitividad implica que la calidad institucional garantiza la participación ciudadana en el diseño e implementación de las políticas, la rendición de cuentas y contempla la articulación de intereses entre los diferentes sectores de la comunidad preservando la cuantía y calidad de los recursos humanos, institucionales y materiales existentes en ella, para ordenarlos hacia metas compartidas, para abrir nuevos espacios participativos y oportunidades.

c) *Entre los propios vecinos*, el nivel de la calidad institucional se explicita en las conductas, en el comportamiento y en las prácticas ciudadanas cotidianas. Por eso decimos que los gobiernos, los funcionarios, las instituciones no son más que un reflejo; un espejo de su existencia colectiva. Cualquier cambio que mejore la institucionalidad tiene que venir de abajo, de la voluntad, el impulso y la decisión de la ciudadanía. Y ella es el impulso pero también la destinataria final de la competitividad.

Tampoco hay manera de mejorar o de elevar el funcionamiento institucional sin preocuparse por las creencias y percepciones que el común de la gente tenga sobre él. El funcionamiento anormal de las instituciones denota un vacío de creencias. Los cambios institucionales no ocurren en el vacío o al margen de la historia, sino principalmente por la identificación de los obstáculos que en un momento dado impiden la realización práctica de las aspiraciones, proyectos, potencialidades y capacidades de una comunidad. Esto exige también revisar las condiciones del entorno modificándolo, o recreándolo, para permitir la posibilidad de desarrollo de estas aspiraciones, proyectos y capacidades.

Vemos así a la competitividad como el resultado de una sinergia dinámica entre las capacidades, fortalezas y recursos de una comunidad, en un marco institucional que actualiza y proyecta el potencial comunitario, que integra y es receptivo de la participación ciudadana y que es flexible y abierto para prever, consensuar y promover los cambios que la ciudadanía y el momento histórico reclaman.

Lo cierto es que hoy, a casi cuatro años de puesto en marcha el Programa – agosto de 2003- existen importantes resultados en términos de diagnóstico participativo que definen el panorama de fortalezas y debilidades de sus instituciones, de las prácticas y capacidades ciudadanas auto percibidas y simultáneamente apoyos sistemáticos en gestión institucional para alentar la integración y sostenimiento de foros cívicos en cada municipio: para que se haga realidad el diálogo entre vecinos y entre vecinos y autoridades, la participación ciudadana en la resolución de problemas y en la priorización de proyectos, en el control y evaluación de la gestión local y que aseguren mayor transparencia y habitualidad en la rendición de cuentas.

Porque un municipio no puede competir sin atender a la calidad de su ciudadanía, no sólo por ser destinatarios de los bienes y servicios que produce –visión tradicional- sino que tampoco puede producirlos sin contar con calidad ciudadana. Es una lógica de hierro: las ciudadanas y ciudadanos son los destinatarios del trabajo del municipio y simultáneamente integran el propio proceso institucional. Es más, no puede haber un alto nivel de competitividad local sin calidad ciudadana, sin que la ciudadanía participe en los procesos de generación de políticas y en el control institucional. Y en esto estamos ante un horizonte abierto y una tarea inmensa: la de abrir espacios de participación para que ciudadanas y ciudadanos den impulso y sentido a la calidad institucional, a la competitividad local y al desarrollo humano.

Mendoza (Argentina)

Junio de 2007