



CEDES

Centro de Estudios de Estado y Sociedad

Sánchez de Bustamante 27

C1173AAA Buenos Aires – Argentina

Tel./Fax: (54-11) 4865-1707 / 1704 / 1712 / 4862-0805

**“EVALUACIÓN EXTERNA DEL PROYECTO PNUD 04/007 AUDITORIA
CIUDADANA - CALIDAD DE LAS PRÁCTICAS DEMOCRÁTICAS EN
MUNICIPIOS”**

PRIMER INFORME DE AVANCE

10 de junio de 2009

INDICE

1. INTRODUCCIÓN	4
2. VISIÓN DE LA DEMOCRACIA	6
3. ANTECEDENTES EN LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA	11
3.1. El informe del PNUD	
3.2. La Auditoria Ciudadana en Costa Rica	
3.3. El Programa Auditoria Ciudadana en la Argentina	
4. INSTRUMENTOS PARA LA REALIZACIÓN DE LA AUDITORÍA CIUDADANA EN LOS MUNICIPIOS ARGENTINOS	23
5. ESTUDIO CUANTITATIVO	24
5.1. La muestra	
5.2. La construcción del cuestionario	
5.3. Categorías, aspiraciones, indicadores y preguntas	
6. ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE LA ENCUESTA	50
6.1. Nociones generales sobre la operacionalización de los conceptos	
6.2. Nociones generales sobre la calidad de las preguntas	
6.3. Instrucciones para el trabajo de campo	
6.4. Capacitación de entrevistadores	
6.5. Nociones generales sobre el análisis de los datos	
6.6. Índices sumatorios simples y ponderados	
7. ESTUDIO CUALITATIVO: LOS GRUPOS FOCALES	58
7.1. La guía de pautas para el grupo focal	
7.2. El formulario filtro para el reclutamiento de los grupos focales y la muestra	
7.3. La presencia de la videocámara en un grupo focal	
7.4. ¿Qué instrumentos faltan?	
8. LA CONSTRUCCIÓN DE LOS DATOS EN CAMPO Y EL PERFIL DE LOS INFORMES CUALITATIVOS REALIZADOS POR LOS EQUIPOS DE CONSULTORES	73

8.1. La argumentación para la presentación de los objetivos del grupo focal y la intervención de la Subsecretaría en el desarrollo del mismo	
8.2. La relación cantidad de temas relevados y tipo de aprovechamiento de los mismos, en los informes que entregan las instituciones contratadas	
8.3. Utilidad de los resultados del grupo focal vs. utilidad de esos resultados para el municipio o bien para estimular el proceso participativo que promueve el PAC	
8.4. El rol del grupo focal como fuente documental de los informes de las instituciones contratadas	
8.5. El rol del Manual de estilo	
9. OTROS INSTRUMENTOS PARA EL RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN EN LOS MUNICIPIOS	81
9.1. Entrevistas a Referentes de la comunidad	
9.2. Recopilación y Análisis de Registros Administrativos y Documentación del Municipio	
9.3. Cuestionarios a Docentes y Alumnos	
10. CONSIDERACIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES	84
10.1. La Visión de la Democracia	
10.2. La uniformidad del modelo de estudio propuesto	
10.3. Las dimensiones conceptuales y los indicadores y estándares elegidos para reflejar la calidad de la democracia	
10.4. La pertinencia de los métodos de recolección de información utilizados	
10.5. Algunas recomendaciones finales	
11. ANEXOS	100
12. BIBLIOGRAFIA	108
13. ENTREVISTAS REALIZADAS	112

INFORME EVALUATIVO DE LA DIMENSIÓN 1: Marco Teórico y Propuesta Metodológica

1. INTRODUCCIÓN

Este informe corresponde a la primera dimensión de la presente evaluación y se concentra en el análisis del Marco Teórico y la Propuesta Metodológica del Programa Auditoría Ciudadana (PAC) con sede en la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros. La evaluación se ha realizado siguiendo las cinco subdimensiones de análisis¹ que se establecen en los términos de referencia. Sin embargo, dado que dichos acápite (subdimensiones) constituyen diferentes ángulos desde los cuales enfocar una misma cuestión, en la exposición se hará un análisis general del marco teórico y la propuesta metodológica, para luego, en las conclusiones, hacer una referencia explícita a cada uno de los temas planteados por los términos de referencia.

En este sentido, este primer informe de avance se concentra en el análisis de dos cuestiones. Primero, establecer si el marco teórico o conceptual utilizado para caracterizar a la democracia ha sido a) adecuado y b) consistentemente utilizado. Segundo, si la operacionalización del concepto de democracia se tradujo en indicadores que reflejan fielmente su esencia y permiten recoger sistemáticamente datos acerca de la calidad de las prácticas democráticas en cada jurisdicción.

La adecuación conceptual no es estrictamente un problema teórico. Por ejemplo, alguien podría objetar que el concepto de democracia utilizado no es suficientemente exhaustivo, que hay otros aspectos que debieron haberse considerado o que el peso relativo de las distintas variables que sirven para su caracterización no es similar. Sin embargo, quien propone una determinada definición del concepto puede aducir con razón que entenderá por tal a un conjunto de rasgos que lo describen, y sólo a esos. Entonces, el evaluador tendrá ante sí la tarea de establecer si la definición fue suficientemente comprehensiva de lo que, de acuerdo con el estado del arte, se entiende por ese concepto.

¹ Este primer informe se concentra en el análisis de: 1) la visión de la democracia; 3) las dimensiones conceptuales y los indicadores y estándares elegidos para reflejar la calidad de la democracia y 4) la pertinencia de los métodos de recolección de información utilizados. Otras dos subdimensiones: 2) la uniformidad del modelo de estudio propuesto y 5) los componentes participativos y asociativos de la propuesta serán analizadas en el segundo informe debido a que el mismo se concentra en la implementación de las Auditorías Ciudadanas. Así, a partir del análisis de las actividades del PAC en los municipios, los estudios e informes técnicos, así como la relevancia de los proyectos sugeridos en las Audiencias Públicas el análisis de dichos aspectos podrá realizarse en función del análisis de los ocho casos específicamente seleccionados para la presente evaluación.

Desde un comienzo, el PAC se apoyó en un importante corpus teórico acerca de la democracia, pero en última instancia, el Programa ha trabajado más sobre la operacionalización del concepto de “calidad de la democracia” o de las “prácticas democráticas” que sobre el concepto de “democracia”. En tal sentido, decidí utilizar cuatro criterios para auditar la calidad de las prácticas democráticas, criterios que, implícitamente, también sirvieron para definirla. En otras palabras, existiría “calidad democrática” o las prácticas vigentes podrían considerarse democráticas, cuando existe: a) una difundida cultura cívica democrática, b) una frecuente participación ciudadana en las políticas públicas², c) un digno y respetuoso trato al ciudadano, y d) mecanismos habituales de rendición de cuentas por parte de quienes deben hacerlo³.

Corresponde aclarar que hemos agregado adjetivaciones a cada uno de estos componentes (v.g., apreciable, digno) a fin de convertir “criterios” de auditoría en aspectos de una definición. Pero es evidente que todavía nos encontramos aquí en terreno poco firme: ¿qué alcance dar a términos tales como “difundida”, “apreciable”, “digno”, etc.? Por supuesto, se trata de grados relativos, no muy precisos, que simplemente permiten afirmar la existencia de “calidad democrática”, del mismo modo en que sus opuestos (“poco”, “insuficiente”) sugerirían baja calidad. El problema, de nuevo, es construir indicadores más precisos que permitan operativizar y medir esos grados relativos. Esta tarea es parte misma de la evaluación del marco teórico utilizado, ya que la afirmación o negación (o, en definitiva, el juicio a que se arribe) acerca del grado de calidad de la democracia, depende de que ésta pueda constatare y medirse.

Para avanzar en esta evaluación es necesario considerar a continuación si la definición operativa de “calidad de las prácticas democráticas” es universal o idiosincrásica, si sería posible aplicarla en cualquier contexto local o municipal, o si sólo se limita a ámbitos municipales de la Argentina y, en tal caso, si ello es válido cualesquiera hayan sido la historia, cultura, tamaño, población, ubicación geográfica, situación socioeconómica, régimen político vigente u otros factores distintivos que determinan que nunca dos municipios sean iguales. En otras palabras, un test del grado de generalidad del concepto analizado es si sus cuatro componentes y múltiples indicadores son adecuados para capturar un universo de realidades locales muy heterogéneo o si, por el contrario, funciona para ciertos

² Dado que varias preguntas o indicadores se refieren al “nivel o grado de...” la mencionada práctica, podría considerarse que se evalúa como de calidad a partir de la observación de un apreciable grado de participación ciudadana en las políticas públicas.

³ A primera vista, parecería haber en esta caracterización una cierta falacia lógica o circularidad argumental, en tanto, al menos, el componente “cultura cívica democrática” es utilizado como premisa del concepto propuesto. A tal conclusión sólo podría llegarse si en el siguiente nivel de operacionalización no se ofrecieran indicadores y preguntas que, a su vez, identificaran situaciones típicas en las que podría afirmarse que esa cultura prevalece (o no). Por ejemplo, si una alta proporción de los ciudadanos desconociera totalmente algunos derechos cívicos elementales, dicha calidad sería indudablemente baja.

casos y no para otros⁴. Si bien en este primer informe se harán algunas breves referencias a este aspecto, el mismo será específicamente abordado al momento de evaluar la implementación de las Auditorías ya que, a partir del trabajo con los ocho municipios podrá tenerse una visión más acabada sobre las consecuencias de la uniformidad del modelo.

En función de las consideraciones introducidas, el presente informe se organiza a partir de un análisis de la visión de la democracia que da origen y fundamento al Programa. El mencionado análisis incorpora también el tipo de nociones que no han sido incorporadas. A partir de esto, se analizan distintas experiencias de evaluación de la democracia, antecedentes del diseño del programa⁵ y la forma en que el PAC ha operacionalizado el concepto de calidad de las prácticas democráticas. Para ello, se reflexiona sobre cada uno de los temas y aspiraciones, así como también sobre los indicadores utilizados. Este análisis se realiza considerando específicamente el instrumento cuantitativo, por lo que se evalúan cada una de las preguntas del cuestionario, para luego concentrarnos en el análisis específico de los instrumentos para el trabajo cualitativo.

2. VISIÓN DE LA DEMOCRACIA

El marco conceptual que sirve de inspiración para la creación e implementación del Programa de Auditoría Ciudadana (PAC) se basa en una serie de documentos teóricos que establecen pautas sobre cómo pensar el concepto de democracia, se plantea la necesidad de establecer una agenda de mejoramiento de la calidad de la vida democrática y de cómo evaluar o auditar a las democracias existentes a fin de poder establecer un mapa de las fortalezas y debilidades de la vida política en la región. La presente discusión se basa por tanto en tres tipos de contribuciones. En primer lugar, el concepto de democracia y la agenda de mejoramiento de la calidad de las mismas que elabora Guillermo O'Donnell en una serie de documentos preparados y publicados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁶. En segundo lugar, el informe "La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos" que elaboró un grupo de expertos independientes en el marco del Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL), que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) preparó en base a una serie de contribuciones y debates alrededor de los documentos de O'Donnell y que contó con la participación de prestigiosas figuras académicas de la región. Por último,

⁴ Por supuesto, somos conscientes de que estas elucubraciones parten de una definición inferida y no explícita de parte del PAC, pero no creemos que este hecho torne al interrogante ilegítimo.

⁵ Aún cuando algunos de dichos antecedentes no han sido directamente considerados por el PAC. Se adoptan como tales en tanto son experiencias que han generado un saber específico que, en distinta medida, ha sido considerada por los antecedentes directos del Programa.

⁶ Los documentos preparados por G. O'Donnell son los siguientes: "Notas sobre la Democracia en América Latina," "Siete Tesis sobre el Estado en América Latina" y "Acerca del Estado en América Latina Contemporánea: Diez Tesis para su Discusión."

se analiza un trabajo de Jorge Vargas Cullell donde se discute la utilidad de las Auditorías Ciudadanas y su contribución a la agenda de mejoramiento de la calidad democrática. El objetivo será vincular las conceptualizaciones planteadas en esos documentos con la lógica interna de los instrumentos utilizados por el PAC para realizar las auditorías ciudadanas.

Debido a que el mecanismo central para el acceso a funciones de gobierno en todo régimen democrático son las elecciones, gran parte de la literatura sobre el tema puso el acento en determinar hasta qué punto existen condiciones que permiten un apropiado desempeño del mecanismo electoral. Y, dentro de ellos, un elemento sobre el que se puso énfasis para el buen funcionamiento de las elecciones fue la existencia de una serie de libertades públicas que garanticen el desarrollo de comicios limpios, competitivos, libres e inclusivos. Tal es el caso de las de Robert Dahl (1971) y sus seguidores quienes, para evaluar el régimen político, fijan principalmente su atención en determinar hasta qué punto existen condiciones que permiten un apropiado desempeño del mecanismo electoral, Aspecto que según O'Donnell, es adecuado sólo y en tanto se agreguen otros aspectos que también deberían estar presentes en la definición del concepto; por ejemplo, la existencia de una serie de libertades públicas que garantizan el desarrollo de comicios limpios, competitivos, libres e inclusivos (O'Donnell 2004a: 22). Esto es, la existencia práctica de un *"...régimen legal que establece y respalda los derechos y libertades de las personas y que prohíbe que cualquier ciudadano o institución del Estado esté por encima de la ley"*.

Por eso es que, sin desmerecer la importancia de aquella perspectiva, O'Donnell propone expandir la idea de democracia en tres direcciones:

1. En primer lugar, hacia "arriba", es decir, agregando la variable estado a la de régimen, lo cual implica desarrollar dentro de la teoría democrática la noción de *"estado democrático"*;
2. En segundo lugar, expandir la idea misma de régimen a fin de enfatizar no sólo el papel de las reglas y procedimientos formales sino también de las que denomina *"instituciones informales"*, las cuales en muchos contextos pueden distorsionar seriamente la lógica electoral como también la estatal;
3. En tercer lugar, hacia "abajo" a fin de incluir a la idea de *ciudadanía* como un elemento constitutivo del concepto de democracia⁷.

⁷ La idea de rendición de cuentas hacia abajo, es propia de la teoría democrática clásica. Desde dicha visión, la ciudadanía actuaba como principal y las instituciones y representantes eran considerados como sus agentes. Las decisiones y políticas públicas debían expresar y responder a las demandas y preocupaciones de la ciudadanía. Guillermo O'Donnell recupera este principio básico de la idea democrática frente a la redefinición que el concepto había experimentado a partir de la reformulación elitista de Schumpeter en la cual desaparece la idea misma de rendición de cuentas. El modelo realista o minimalista que cuestiona O'Donnell reduce a la democracia a un

Para apreciar la diferencia entre esta propuesta y otras, vale recordar que, en el modelo minimalista, las dinámicas electorales se encuentran desvinculadas de cualquier noción de rendición de cuentas ciudadana. Las elecciones son vistas exclusivamente como un método de selección de elites, por lo cual en estas definiciones está ausente la idea de ciudadanía como sujeto político activo y como fundamento último de la democracia. Sin embargo, O'Donnell (2004a:12) sostiene acertadamente que, si descartamos esta última dimensión del concepto, la teoría de la democracia queda desprovista de un elemento esencial para su definición, que es la idea del ciudadano como agente.

Hecha esa diferencia, conviene recordar, para más adelante, que el incluir esa dimensión, que especifica la definición de O'Donnell, es lo que debe orientar la evaluación sobre el modo en que se han operacionalizado conceptos dependientes del de democracia para producir instrumentos dirigidos a evaluar a los gobiernos nacionales o locales. Insistiendo sobre el asunto, la definición de democracia a la que haremos especial referencia será aquella en la que se considera que, en todo régimen democrático, el actor principal es el ciudadano/a portador de derechos subjetivos; derechos que son sancionados y respaldados por el estado democrático (O'Donnell 2004a:33). Ello es posible debido al establecimiento de un sistema de derechos y garantías civiles, sociales y políticas que supone la creación de un ambiente institucional que respalda e incentiva la idea de protagonismo ciudadano. Sin embargo, corresponde tener en cuenta que, para asegurar dicha participación, todo ciudadano/a debe poseer capacidades que le habiliten el uso de sus derechos de participación. Por ello, la mera sanción de libertades públicas no se traduce automáticamente en una práctica política ciudadana eficaz. Por el contrario, es imperativo evaluar hasta qué punto determinado contexto institucional, político y social garantiza el goce efectivo de los derechos políticos, civiles y sociales a la totalidad de los individuos.

Si bien la unidad primordial de todo régimen democrático es el ciudadano/a individual, es indispensable incorporar, a dicha figura, la dimensión asociativa del concepto de ciudadanía, pues la idea de actuación ciudadana está indisolublemente ligada a los recursos que estos poseen; y muy en especial los organizativos. Dado que la participación política en las sociedades democráticas posee una dimensión asociativa fundamental, el ejercicio efectivo del poder de presión e influencia sobre el sistema político no puede lograrse, salvo contadas excepciones, mediante acciones individuales, sino a través de la participación de los mismos en diversos tipos de asociaciones, redes y movimientos sociales. Es por ello que en esta conceptualización **el concepto "sociedad civil" debe ser reivindicado para hacer referencia a esa dimensión asociativa de la idea de ciudadanía**. Por eso, cuando se propone fomentar la participación democrática,

método competitivo de selección de elites en el cual no hay cabida para la noción de agente ciudadano como fundamento y fuente de legitimidad de la misma (Schumpeter, 1976).

debe considerarse fundamentalmente el establecimiento de programas de fomento de la participación de la sociedad civil.

Por ende, con esta propuesta O'Donnell hace pasar el significante "democracia" desde una mera referencia a lo "electoral" a la de una "democracia de ciudadanos". Es decir, una organización social para cuya comprensión el citado autor propone una distinción que hace tiempo no era usada en teoría política: la de Estado y Régimen. Comentarla será útil para analizar en qué lugares de esta conceptualización podrían ubicarse los indicadores utilizados en el PAC.

a) Estado

El Estado Democrático, sostiene el autor, incluye tres dimensiones: a) su entramado burocrático, b) el sistema legal (entendido como un sistema de normas que establecen las reglas de funcionamiento de una sociedad y de instituciones que tienen como objetivo la efectiva aplicación de las mismas), y c) la institución estatal como foco de identidad nacional.

En Argentina, al igual que en la mayor parte del continente, existen problemas a lo largo de las tres dimensiones señaladas: las burocracias estatales resultan poco eficientes en el sentido de generar regulaciones, servicios o bienes que sirvan al interés público; el sistema legal es poco efectivo en su capacidad de lograr la vigencia de las normas y de sancionar a aquellos que no las cumplen, y la credibilidad del estado en tanto institución orientada al bien común es baja. Esta situación se ve agravada cuando, como sucede en muchos casos, las agencias y sectores del Estado se encuentran colonizados por diversos grupos y sectores que privatizan la lógica estatal a fin de obtener réditos particulares (O'Donnell 2004a:54). En esas circunstancias, las capacidades burocráticas, legales e identitarias del Estado no resultan equitativamente distribuidas sobre el territorio, o bien, no llegan con la misma intensidad a los diversos sectores sociales.

Para caracterizar estas diferencias O'Donnell recurre a la imagen de un mapa coloreado por diferentes tonalidades (que van desde el verde a las zonas marrones) en una gradiente que indica las diferencias existentes dentro de un país y entre países respecto a la presencia del Estado democrático como institución.

Así es que, utilizando dicha metáfora, al describir las situaciones nacionales, se encuentra una desigual distribución de los beneficios que otorga la ciudadanía democrática. Sus consecuencias se reflejan en la diferente capacidad de ejercitar los derechos políticos, civiles y sociales, hasta llegar a un punto en el que ese déficit implica la ausencia de aquellas condiciones mínimas (derechos y capacidades) que pueden garantizar la asunción de una ciudadana efectiva. Ello implica, y esto es algo que también debe ser examinado en la evaluación, la

necesidad de relacionar la evaluación sobre los diversos aspectos que hacen a la vigencia de la democracia y sus instituciones, con las principales variables que miden el nivel socio económico de la población.

Argentina, al igual que el resto de la región, si bien ha recorrido un camino de consolidación democrática, aún está lejos de llegar a las condiciones ideales. De aquí la importancia de que desde el estado se implementen programas tendientes a fortalecer este tipo de institucionalidad, ya que la debilidad democrática tiene importantes consecuencias para la vida de los ciudadanos. Sin un estado democrático fuerte⁸, las sociedades latinoamericanas se ven privadas de una herramienta democratizadora fundamental, ya que esa ausencia o debilidad de las instituciones estatales afecta principalmente a los sectores populares. Lejos de contribuir a una agenda de profundización de la democracia, el Estado colonizado perpetúa la existencia de democracias de ciudadanías de baja intensidad. A su vez, la debilidad de los diversos mecanismos de rendición de cuentas impide una adecuada tematización de dicho déficit, así como la elaboración de una agenda de mejoramiento de su calidad institucional.

b) Régimen

La persistencia que muestran ciertas instituciones informales (clientelismo, caciquismo, patrimonialismo, sultanismo, etc.) erosiona, debilita y distorsiona el funcionamiento electoral (O'Donnell 2004c:53). Precisamente, existen áreas donde la presencia de las instituciones formales se encuentra totalmente desdibujada por la existencia de circuitos de poder que obliteran cualquier frontera entre lo privado y lo público (O'Donnell 2004c: 52-52).

Los mecanismos de competencia electoral y de acceso al poder estatal por excelencia, los partidos políticos, se han desdibujado en maquinarias subordinadas a la lógica de poder de los jefes provinciales (o municipales). Bajo estas condiciones las elecciones no actúan como herramientas que generan una clase política representativa de las opiniones e intereses ciudadanos: más bien contribuyen a la reproducción de sistemas políticos locales que están totalmente divorciados de cualquier noción básica de representación democrática.

Sumadas las deficiencias en la democratización del estado y del régimen “...pocas cuestiones –sostiene OD—llegan a esa agenda que no sean el interés de las clases y sectores dominantes” (O'Donnell 2004a:65). De ese modo, el espacio público también es colonizado y los debates que tienen lugar en su

⁸ La noción de estado fuerte supone la capacidad de determinado estado para asegurar que los comportamientos de las diversas agencias estatales se ajusten a las reglas constitucionales, legales y administrativas vigentes. Paralelamente, el fortalecimiento del estado nacional implica también “extender homogéneamente la legalidad estatal, para que abarque no sólo el conjunto del territorio sino también todas las categorías sociales” (O'Donnell, 2004: 182).

interior no reflejan las preocupaciones o demandas de importantes sectores de la población sino demandas e intereses de sectores particulares, dificultándose por lo tanto un concienzudo debate sobre temas de interés público. Por ello, es fundamental que los programas estatales que promueven la participación democrática se enfoquen específicamente hacia la incorporación de estos actores, los más débiles en términos de su capacidad de “hacer oír sus demandas”.

En relación a las posibles vías de solución, O'Donnell (2004.c) se concentra en los dos aspectos antes diferenciados. Por ello, al tratar el “estado” propone, a través de una serie de tesis, una agenda para su reforma democrática, cuestión que implica elucidar cuál es el tipo de estructura estatal compatible con una *democracia de ciudadanos y evitar* que, para muchos sectores de la población, éste aparezca hostil, distante e indiferente a sus reclamos y demandas. Por eso, una reforma institucional del estado orientada por dichos objetivos debería generar un estado más accesible, transparente y *accountable* y, al mismo tiempo, expandir los temas de la agenda y de las políticas públicas a fin de enfrentar activamente los desafíos de la pobreza socioeconómica y legal que afecta el status ciudadano de los sectores populares. Para lograrlo, el autor destaca el eventual papel que pueden cumplir aquellos bolsillos de institucionalidad estatal reformada, impulsando iniciativas y políticas públicas que contribuyan al empoderamiento de los sectores populares, reforzados por la actitud proactiva emergente de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil.

3. ANTECEDENTES EN LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA

Gerardo L. Munck (2006) ha señalado que los intentos de desarrollo de formas de medición sobre la calidad de la democracia en cada país se remontan, al menos, hasta fines de la guerra fría. La primera iniciativa tendiente a medir la calidad de democracia tuvo lugar en los Estados Unidos de Norteamérica en el año 1983, año en el que se ocupó del tema la Fundación Nacional para la Democracia (NED). A esta iniciativa siguieron proyectos del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) y del Instituto Republicano Internacional (IRI), ligados a los mayores partidos políticos de dicho país.

Con el correr del tiempo, la tendencia se extendió a otros países, en los que también se llevaron a cabo mediciones con el mismo objetivo. En este contexto, en 1990 se produjo la primera observación electoral en la que intervinieron las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y el Centro Carter, con motivo de las controvertidas elecciones efectuadas en Nicaragua en ese año. Más tarde, las iniciativas se multiplicaron y variaron sus modos de medir la calidad de la democracia, recurriéndose a indicadores, índices y/o tipologías que incluyeron nuevas dimensiones; entre ellas, el financiamiento de los partidos políticos, el acceso público a la información, la libertad de prensa, la corrupción de

funcionarios públicos, el funcionamiento del poder judicial, el respeto a los derechos humanos y otros.

Tal como lo afirma Oriol Prats (2004), estas mediciones fueron importantes para que los organismos internacionales pudiesen dirigir con más precisión sus esfuerzos de financiamiento. Pero no sólo fueron dichos organismos los que impulsaron este tipo de mediciones. También hubo estímulos teóricos, particularmente ligados a las teorías del desarrollo o de la transición democrática, tratando de identificar arreglos institucionales que explicaran condiciones favorables para el crecimiento y la apropiación del excedente con carácter distributivo. Además, los estímulos económicos fueron importantes, como los proporcionados por corporaciones cuya preocupación radicaba, principalmente, en determinar con cierta precisión, los riesgos asociados a sus inversiones en países relativamente inciertos desde el punto de vista democrático, tales como los latinoamericanos (Straface; 2008).

Frente a la pregunta sobre por qué monitorear la democracia y limitando el foco de análisis exclusivamente a los documentos elaborados por los organismos internacionales⁹ Munck (2006) señala lo siguiente:

*La razón para monitorear la democracia es, en primer lugar, el difundido consenso de que la democracia es un valor universal. Esta perspectiva es explícitamente proclamada y endosada en documentos hito, desde la Declaración y el Programa de Acción de Viena, adoptada por la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en 1993, y la Declaración del Milenio, puesta en marcha por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) en 2000, hasta el Tratado de Amsterdam, firmado por la Unión Europea (UE) en 1997, y la Carta Democrática Interamericana, suscrita por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2001. **Sin embargo, estando ausente algún mecanismo para el monitoreo de los valores incluidos en estos documentos, estos corren el riesgo de ser vistos como declaraciones vacías de intención, pues, dado que el monitoreo tiene por objetivo generar mediciones, o datos, y dado que ni los gobernantes pueden formular políticas basadas en conocimientos sólidos ni los ciudadanos pueden hacer que sus gobernantes rindan cuentas sin información sistemática y confiable sobre el estado de la democracia, el monitoreo puede ayudar a promover valores ampliamente compartidos y a "inculcar sustancia en frases maravillosas"** (subrayado propio).*

⁹ O, en todo caso, financiados por los mencionados organismos.

En el contexto de dichas preocupaciones surgieron varios intentos de concretar dichas mediciones. Entre ellos, tal como lo enumeran Gabriel Murillo Castaño y Freddy Osorio Ramírez (2007): el "Índice de Desarrollo Democrático de América Latina -IDD-Lat-", financiado por la fundación Konrad Adenauer; el informe "La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos", publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); y el "Latinobarómetro", que en un principio fue financiado por la Unión Europea y que ahora obtiene recursos de diferentes fuentes de la cooperación internacional.

A estos trabajos, se agregaron la iniciativa "La política importa, democracia y desarrollo en América Latina", financiado conjuntamente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Internacional para la Democracia Electoral (IDEA)¹⁰, de Suecia¹¹; y el trabajo impulsado por la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) de la Unión Europea y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) que diera lugar al informe "Democracia e instituciones en América Latina". También formaron parte de estos intentos varias otras instituciones, como las que dieran lugar a las publicaciones de Freedom House, que en sus informes incluye capítulos dedicados a las libertades en América Latina¹².

Al sintetizar los distintos tipos de investigaciones realizadas sobre estos temas, Murillo Castaño y Osorio Ramírez, F. (2007) distinguen dos tendencias:

Los enfoques descriptivos se limitan a presentar el resultado de las investigaciones en términos de "observaciones neutrales". Dentro de este grupo, es posible identificar dos tendencias. Por un lado, aquellos informes que hacen análisis cuantitativos, en donde se presentan cifras y gráficas sólo en aras de medir la democracia. Los informes de IDD-Lat y el latino barómetro son ejemplos de esta tendencia. Por otro lado, se pueden encontrar trabajos normativos, que se limitan a inventariar los recursos institucional-legales con los que cada país cuenta. Un ejemplo de esta tendencia es el informe "Democracia e instituciones en América Latina" de la IEDDH y la AECI. Los enfoques comparativos

¹⁰ Ver: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2002: 10; Beetham, David, 1993.

¹¹ Cuya propuesta de Auditorías Ciudadanas quizá fue uno de los proyectos más ambiciosos al respecto, debido a su pretensión de elaborar un informe acerca del estado de la vida democrática en un país determinado. La idea surgió en el Reino Unido como una manera de generar conciencia acerca de qué significa la democracia, de identificar fortalezas y debilidades de la misma y de contribuir al debate público sobre qué reformas deberían priorizarse.

¹² En esos trabajos se mide, en cada país y en forma comparativa, la vigencia de lo que la institución evalúa como "vigencia de los derechos políticos y de las libertades civiles", utilizando un índice que se ubica en un rango que va del 1 a 7 puntos y en el que los puntajes son inversamente proporcionales al ejercicio de los derechos políticos y las libertades civiles.

ofrecen datos provenientes de series estadísticas recolectadas anualmente y le permiten al lector/investigador marcar tendencias. El estudio "La cultura política de la democracia en Colombia", de USAID y LAPOP, es un ejemplo de este enfoque.

Los trabajos que responden a la primera tendencia son de carácter teórico y se basan en la necesidad de sustanciar empíricamente algunos conceptos a través de variables e indicadores que dan lugar a trabajos de campo y al posterior análisis de los datos recogidos. Entre estos trabajos los autores citados incluyen al menos tres: "La política importa", financiado por el BID y el IDEA; "La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos" del PNUD; y "Las visiones de país importan", financiado por el BM, el IDEA y la CEPAL.

En el marco de la presente evaluación, resulta conveniente detenerse en el informe del año 2004 del PNUD denominado *La Democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (PNUD, 2004). En dicho informe se dan a conocer los resultados de un extenso trabajo llevado a cabo en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. El mismo evidencia el resquebrajamiento de la ideología predominante desde el denominado Consenso de Washington en muchos países de la región y en casi todos los organismos multilaterales de crédito. Este quiebre implicó reivindicar la importancia de las instituciones estatales, así como de la actividad política en el afianzamiento de la democracia en América Latina.

3.1. EL INFORME DEL PNUD

El informe "La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos" analiza el estado de la democracia en la región en base a una serie de trabajos empíricos y propone una agenda de trabajo en torno a los desafíos que se identifican en el mismo. La base teórica del informe se apoya fuertemente en la hipótesis de O'Donnell según la cual: 1) el régimen democrático debe ser analizado a partir de las actitudes y creencias de la ciudadanía; y 2) la existencia de un Estado democrático fuerte, eficaz y legítimo descansa en la vigencia y el desarrollo integral de los derechos políticos, civiles y sociales.

Guiado por dicho supuesto, el informe presenta los resultados de una serie de estudios empíricos que buscan sondear el estado de la democracia (o de algunos de sus aspectos) en la región. Por ende, la reorientación del debate hacia una agenda que procure mejorar la calidad de la vida democrática se traduce en la aplicación de una serie de instrumentos que permitan evaluar cuáles son las

dimensiones en las que la vigencia de la democracia es deficitaria y en qué medida lo es. Para ello resultan útiles tanto el Índice de democracia electoral (IDE) como el Índice de apoyo a la democracia (IAD), ya que el informe se basa en la exposición y discusión de los resultados obtenidos en la aplicación de ambos índices.

El IDE es un índice de democracia electoral que se elabora a partir de cuatro dimensiones: a) derecho al voto: ¿tienen todos los adultos derecho al voto?, b) elecciones limpias: ¿se desenvuelve el proceso electoral sin irregularidades?, c) elecciones libres: ¿se le ofrece al electorado un rango de alternativas políticas razonable?, y d) cargos públicos electos: ¿son las elecciones el principal medio de acceso a cargos públicos en el poder ejecutivo y en el legislativo?

Mientras el IDE se concentra en los aspectos básicos de la democracia entendida fundamentalmente en términos electorales, el IAD incursiona en cuestiones de la cultura y prácticas políticas de la ciudadanía. La encuesta indaga sobre el grado de apoyo a la democracia existente en la población en general así como en determinados grupos (en base a edad, sexo, nivel educativo y nivel socioeconómico). También busca determinar las formas específicas que asume la participación ciudadana a fin de determinar si la población interviene en la vida política más allá de sus obligaciones electorales. La encuesta indaga sobre el grado de apoyo a la democracia existente en la población en general, así como en determinados grupos (en base a edad, sexo, nivel educativo y nivel socioeconómico). También busca determinar las formas específicas que asume la participación ciudadana a fin de determinar si la población interviene en la vida política más allá de sus obligaciones electorales.

Ambos instrumentos se aplican en cada país midiendo los resultados alcanzados por los esfuerzos tendientes a la ampliación de la democracia; y concluye con un llamado a cerrar el déficit de ciudadanía a través de la promoción de una reforma del estado orientada a reforzar sus capacidades y autonomía; refuerzo en el que se debe incluir una reforma de los partidos políticos y el fomento de nuevas instancias de participación ciudadana. Sin embargo, el texto deja sin respuesta cuestiones tales como la clase de medidas específicas que podrían contribuir a reforzar las capacidades de la ciudadanía y a generar una profunda reforma de los partidos políticos. Únicamente propone ejes generales para el debate sin sugerir iniciativas concretas.

No queda en claro, por ejemplo, qué se entiende por participación ciudadana o en qué consistiría el paso de la democracia electoral a una democracia de ciudadanía. Por momentos se habla de democracia participativa, sin especificar qué es lo que el concepto implica: ¿creación de arenas de participación institucionalizada en diferentes áreas de gobierno? ¿Mecanismos de cogobierno entre sociedad civil y estado? ¿Promoción del presupuesto participativo a nivel

municipal? O por el contrario, se refiere al empleo de mecanismos de democracia directa como el referéndum, la revocatoria de mandatos, etc. Además, existe cierta ambigüedad con respecto al papel de la sociedad civil, en tanto se plantea que los partidos políticos son, según el informe, los mecanismos de participación ciudadana por excelencia (PNUD 2004:41). Por otra parte, existen movimientos sociales y otras formas de expresión política que aún no tienen cauces institucionalizados de expresión. ¿Qué sería un cauce institucionalizado de participación? ¿La canalización de dicha participación a través de organizaciones partidarias? ¿O la creación de otras arenas institucionales para la participación cívica? Dado el fuerte énfasis del informe en la idea de una democracia de ciudadanos, hubiera sido importante desarrollar la discusión sobre qué se entiende por participación ciudadana y cuáles serían las formas de involucramiento cívico más adecuadas para subsanar el déficit mencionado. Avanzar en la definición o definiciones posibles sobre estos aspectos permitiría incrementar la precisión de las mediciones propuestas con el fin de detectar obstáculos e idear soluciones. Esa ausencia se advierte en el informe del PNUD, pero también se evidencia en los materiales del PAC¹³ y en la Auditoría Ciudadana en Costa Rica.

Con el objeto de especificar conceptos que han de ser indispensables en la presente evaluación haremos un brevísimo repaso de la teoría desde la cual O'Donnell contribuyó a las definiciones de los instrumentos utilizados, primero en la Auditoría de Costa Rica y luego, en el Programa Auditoría Ciudadana (PAC), tal como lo han expresado los miembros del equipo.

3.2. LA AUDITORIA CIUDADANA COMO UNA HERRAMIENTA DE MEJORA DE LA CALIDAD INSTITUCIONAL DE LA DEMOCRACIA: LA EXPERIENCIA DE COSTA RICA

La idea de auditar a la democracia surgió en el Reino Unido como una manera de generar conciencia acerca de qué significa la democracia, identificar fortalezas y debilidades de la misma y contribuir al debate público sobre qué reformas debían priorizarse. Luego, esa idea fue puesta en práctica en Costa Rica, donde regularmente se publican informes sobre “el Estado de la Nación.” El PAC, cuya evaluación es objeto de esta consultoría, se inspira parcialmente en la experiencia costarricense, por lo que vale la pena detenerse brevemente en cuáles

¹³ Es de destacar que a diferencia del Informe, el PAC surgió como un proyecto del Poder Ejecutivo Nacional con el propósito de institucionalizar la Auditoría Ciudadana como herramienta participativa para realizar el seguimiento y la evaluación de las prácticas democráticas locales tal como las perciben los ciudadanos a fin de incidir en la formulación e implementación de políticas públicas. Se trata en sí mismo de un programa de política pública y no de un trabajo académico. No obstante, al analizar específicamente el fundamento teórico que da origen y sustento al Programa puede observarse que sería relevante trabajar con mayor profundidad sobre el concepto de participación ciudadana a fin de “afinar” los instrumentos de relevamiento de información.

consideran sus promotores como objetivos principales de una Auditoría Ciudadana.

En primer lugar, debe aclararse que la Auditoría Ciudadana constituye sólo un aspecto del Informe sobre la Nación, pero sus objetivos son mucho más específicos. Desde su creación en 1994, el Proyecto (hoy Programa) Estado de la Nación, ha realizado importantes esfuerzos para impulsar y profundizar el estudio y discusión sobre el desarrollo humano sostenible de Costa Rica. La preparación **anual** del *Informe Estado de la Nación* ha sido la base para lograr ese propósito. “Mediante la combinación de procesos de investigación y la consulta a representantes de diversos sectores sociales, se han articulado redes de relaciones que han favorecido la pertinencia y legitimidad de los análisis, así como vínculos que facilitan la difusión y el acceso a la información obtenida a través de ellos” (Informe, 2008).

El Primer Informe, publicado en 1995, permitió identificar rasgos fundamentales del ser costarricense y las principales tendencias del desarrollo nacional. Los sucesivos informes ganaron en profundidad y extensión temática, habiéndose publicado hasta la fecha doce de ellos. Primero, fueron desarrollando un marco conceptual más sofisticado y ganando creciente legitimidad social. Luego, fueron agregando temáticas específicas, como el mundo rural en transición, la equidad de género, la educación, la pobreza, la infraestructura vial, la corrupción, los recursos hídricos y la calidad ambiental; o ciertos estudios regionales internos o relativos a América Central; o “miniforos” para discutir cuestiones centrales de la agenda social. Cada informe anual, por lo tanto, va dando seguimiento al estado de situación de los diversos temas que conforman el Informe sobre el Estado de la Nación.

La Auditoría Ciudadana, en cambio, fue desarrollada en Costa Rica como una herramienta que puede contribuir a la agenda de mejoramiento de la calidad institucional de la democracia. Uno de sus principales impulsores, Jorge Vargas Culler, la sintetizó diciendo que se trataba de un método para investigar y evaluar participativamente aquellos aspectos de la vida democrática que van más allá de la noción estándar de régimen político (Vargas Culler et. al. 2004:155). La Auditoría fue pensada como un método de **seguimiento** y **evaluación** de ciertas dimensiones de la vida democrática que influyen directamente en su calidad: la cultura cívica de determinada sociedad, el funcionamiento del sistema de justicia, de las burocracias estatales, de cómo los ciudadanos participan y ejercen sus derechos, etc. Se trata de un método sistemático de conocimiento y evaluación de aquellas dimensiones de la vida democrática que son generalmente relegadas o ignoradas por las visiones más restringidas de lo que constituye un régimen democrático y que son cruciales a la hora de evaluar su calidad. Concretar dicha Auditoría fue mérito de una iniciativa social y supone una metodología participativa (pues apunta a medir la experiencia ciudadana con la democracia)

pero su misión se circunscribe a la generación de un registro de la vida democrática en el país y su difusión pública según diversas variables que, según el enfoque de estos autores, son consideradas cruciales para evaluar la calidad de una democracia. Vargas Cullell destaca los siguientes rasgos de la Auditoría Ciudadana:

a) es “un sistema de seguimiento y evaluación de las fortalezas y debilidades de la vida democrática” que enfatiza la experiencia cotidiana que tienen 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, busca fomentar el debate público.

En tanto *sistema de evaluación* de la vida democrática, la Auditoría supone el establecimiento de ciertos parámetros o estándares de evaluación que se denominan “aspiraciones democráticas”. La noción de aspiración democrática apunta a reflejar aquellas características de la vida democrática “consideradas deseables por los ciudadanos” (Vargas Cullell et. al. 2002:171). La calidad de una democracia dependerá de que manera “las prácticas reales se acercan (o alejan) de las expectativas compartidas por las y los ciudadanos sobre como debiera ser o funcionar la democracia” (Vargas Cullell et. al. 2002:168), es decir, del grado de acercamiento que exista entre las aspiraciones ciudadanas y las prácticas políticas existentes (Vargas Cullell et. al. 2002:170). Sin embargo, cabe destacar que los propios estándares se establecen discursivamente en foros ciudadanos a partir de lo que los ciudadanos entienden como aspectos relevantes y valiosos de la democracia. En tanto método de medición de la calidad democrática, la Auditoría Ciudadana privilegia la selección de estándares que reflejan la experiencia de la gente con la democracia (Dunleavy y Margetts, 1994:156). Para su medición, se emplean diversas técnicas participativas que aportan la materia prima de la Auditoría.

Concretados dichos estándares y técnicas de producción del material correspondiente, el objetivo de la Auditoría es evaluar sistemáticamente al conjunto seleccionado de aspiraciones democráticas a fin de determinar avances (o retrocesos) en los distintos indicadores y sus respectivos índices.

La idea de Auditoría no se limita a la elaboración de un diagnóstico puntual acerca del estado de la vida democrática en un determinado momento sino que supone una *evaluación continua y sistemática* que permita visualizar cómo evolucionan los distintos estándares a lo largo del tiempo. La realización regular de Auditorías permite establecer un mapa dinámico acerca de la evolución de un conjunto de indicadores de calidad democrática que permite analizar avances y o retrocesos

en las diversas variables bajo evaluación, aún cuando esa tarea no es continua ni sistemática.

Dadas esas precondiciones, parte de su éxito como herramienta de mejoramiento institucional (que aspira a promover la *reflexión pública* sobre las prácticas democráticas reales a fin de modificar aspectos problemáticos de la vida política) depende del tipo y grado de acompañamiento o de la apropiación de dichas auditorías por los ciudadanos y los gobiernos. Como señala Ippólito (2002:236-7), la auditoría es un mecanismo que genera una evaluación ciudadana de la democracia a través de un proceso determinado de deliberación pública, es decir, genera “opiniones deliberadas”. En ese contexto, la Auditoría Ciudadana puede observarse como “una cartografía de la convivencia democrática” que permite conocer de manera específica qué áreas de la vida política poseen una baja calidad democrática.

Idealmente, sería deseable contar con informes periódicos sobre el estado de la democracia que logran alta visibilidad y difusión, de modo que comparando la evolución de ciertos indicadores, podría iniciarse un amplio debate público sobre sus resultados. De todos modos, la pregunta acerca de cuáles serían las formas de participación ciudadana o el tipo de iniciativa cívica más apropiada para responder a dichos desafíos queda abierta y escapa a los fines de la Auditoría.

Para ilustrar este punto, si una auditoría encuentra prácticas extendidas de maltrato estatal a los ciudadanos o el predominio de relaciones clientelares, es esperable que se genere una deliberación social que, de tener alto perfil en la esfera pública, obligará al desarrollo de respuestas estatales y/o de iniciativas cívicas orientadas a corregir dichas situaciones. De esta manera, la Auditoría actúa como un insumo crucial de rendición de cuentas pues permite conocer, e instalar en la agenda pública, muchos de los diversos déficits que O'Donnell señalara. No obstante, la discusión puede ser ardua ya que existen diferentes modos de concebir o definir “democracia”. Por ello, el modo de definir las aspiraciones y sus indicadores e índices depende no sólo de las opiniones ciudadanas sino, también, del modo en que cada uno de los consultados define o asocia paradigmáticamente, el significante “democracia”.

Esta tensión se hace evidente cuando se indica el modo en que los parámetros utilizados fueron, o deberán ser, definidos.

Su elaboración debe combinar perspectivas inductivas y deductivas. Es una elaboración inductiva porque los estándares se construyen a partir de los criterios que tienen los ciudadanos participantes acerca de cuáles son las propiedades de una convivencia democrática de alta calidad. Es deductiva porque estos criterios acordados por los

ciudadanos deben ser congruentes con ciertos requisitos teóricos (de la poliarquía, ítems de Freedom House y condiciones de "habilitación ciudadana")¹⁴.

Como puede observarse en la definición de los parámetros utilizados, la participación ciudadana quedó delimitada por la estructura del campo teórico asumido por quienes llevaron a cabo el Programa, lo cual, por otra parte, fue inevitable, dado que encarar el trabajo de un modo diferente hubiera sido inagotable. Sin embargo, para mantener el criterio participativo, se crearon formas que hicieran posible esa discusión cuando se hiciera referencia a la participación ciudadana en la definición de los parámetros.

Sintetizando, dentro de los límites y características antes indicados, la Auditoría Ciudadana fue formulada como una herramienta cognoscitiva orientada a medir la evolución de ciertos indicadores sobre la calidad de las prácticas democráticas en determinada sociedad y a establecer una cartografía dinámica acerca de la evolución de esas prácticas.

3.3. EL PROGRAMA AUDITORIA CIUDADANA EN LA ARGENTINA: ALGUNAS NOCIONES TEÓRICAS GENERALES

El Programa Auditoria Ciudadana: Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios, aunque diverge en una serie de rasgos, se inspira en la Auditoría Ciudadana costarricense. Además de las diferencias ya señaladas existe otra que, si bien ha sido también anticipada, es importante repetirla: a diferencia de la Auditoría de Costa Rica, que es el fruto de una iniciativa social, en la Argentina dicha Auditoria ha resultado de una iniciativa gubernamental, lo que le otorga ciertas fortalezas y restricciones que se irán describiendo en el informe.

En todo caso, pese a la importancia que puedan tener las diferencias recién señaladas, el PAC también está pensado como un método de evaluación de la calidad de la democracia, en una línea semejante a la seguida por la iniciativa que se viene ejecutando en Costa Rica. Para ello se emplea una metodología participativa que busca interpretar cuál es la percepción que los ciudadanos tienen de la vida democrática en sus municipios¹⁵. En ese marco, la Auditoría *“pretende presentarle a los ciudadanos un panorama detallado de las fortalezas y debilidades de sus instituciones tal como las perciben ellos, y ofrecerles al mismo*

¹⁴ En el caso del PAC, esta tensión se resuelve a través de un compromiso intermedio ya que los temas y la formulación de aspiraciones están delimitados a priori mientras que los foros proveen un espacio donde al grupo de trabajo del PAC se le da la oportunidad de explicar (y traducir a un lenguaje más llano y comprensible) los criterios que rigieron tanto la selección de temas como el sentido de cada aspiración. En ciertos casos, este proceso implica agregar o reformular algunas de las propuestas y sirve como espacio de validación de las mismas.

¹⁵ Lo que constituye otra diferencia respecto al proyecto costarricense.

tiempo un sistema de control y evaluación permanente que fortalezca y asegure mayor transparencia y rendición de cuentas del gobierno local.”

Como se adelantara, el programa es el **resultado de una iniciativa estatal**, con sede en la *Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia* y **sólo se realiza con la anuencia de las autoridades municipales**, por lo que el otro actor estatal crucial son los intendentes locales¹⁶. En cierta medida, este hecho circunscribe el tipo de municipios en los que se realiza la Auditoria Ciudadana ya que se espera que los intendentes de municipios con instituciones más débiles y sistemas políticos menos participativos y abiertos al debate público tiendan a no interesarse por este tipo de Programas¹⁷.

Este hecho circunscribe la muestra de municipios, por lo que es factible que, muchos de aquellos que podrían tener bajas cualidades democráticas (al menos en términos de su estructura de oportunidades políticas), queden al margen de una evaluación. Por ello, retomando la terminología de O'Donnell, se puede afirmar que la iniciativa está motorizada por un bolsillo de institucionalidad reformada a nivel nacional y por aéreas verdes o azules a nivel del sistema político municipal¹⁸. Por eso, si bien el PAC ha mostrado un crecimiento notorio (tanto en términos del número de municipios que participan como, por ende, de la población potencialmente cubierta por el programa), probablemente queden sin ser incluidas muchas de las aéreas y sectores que constituyen uno de los ejes de preocupación de O'Donnell.

Asimismo, dado que el trabajo se concreta en el nivel municipal, debemos tener presente que dicha decisión implica dos consideraciones muy relevantes:

- la amplitud y heterogeneidad del territorio argentino donde no sólo conviven realidades locales muy diferentes entre sí, sino también marcos normativos y niveles diferentes de autonomía local. El contexto en el que se implementa la Auditoria Ciudadana presenta un importante desafío para

¹⁶ En varias entrevistas con miembros del equipo técnico del Programa se manifestó la relevancia del acuerdo de los intendentes señalando incluso que se trataba de un requisito para la implementación del PAC. En estas entrevistas se hizo referencia a situaciones en las que concejales, miembros de la oposición o actores de la sociedad civil se acercaron al equipo con la intención de que se realice la experiencia en un municipio y esto no fue posible cuando no se consiguió el apoyo del intendente a la iniciativa.

¹⁷ Lo indicado no implicaría descartar la posibilidad de que el Programa pueda llegar a implementarse en ese tipo de contextos. No obstante, a partir de la experiencia del Programa pareciera que si esto no se asocia con un cambio de gobierno (donde las nuevas autoridades sean de tipo reformistas), por lo general, la experiencia de implementación del PAC parece dificultarse. En tal sentido, se interpreta que para el PAC sea una condición partir del acuerdo del Ejecutivo ya que según manifestaron los equipos técnicos del Programa sin ese acuerdo les resulta imposible trabajar.

¹⁸ Lo que no quiere decir que otros indicadores, como las características socioeconómicas de cada municipio, varíen notablemente.

el Programa. En términos metodológicos, se presentan interrogantes sobre todo en lo concerniente a medidas para una potencial comparación entre municipios.

- Del mismo modo, el ámbito municipal es visto como la unidad en la que se produce una forma de relación más cercana entre ciudadanos y funcionarios públicos, lo cual también conlleva ventajas y dificultades a tener en cuenta, sobre todo, en lo relativo a la producción de las guías de pautas y el modo de encarar los grupos focales¹⁹.

Por último, conviene reiterar lo ya dicho respecto a la continuidad en el tiempo de los relevamientos para la Auditoría. El PAC efectúa un único informe en los distintos municipios en que se lleva a cabo este ejercicio. Esta decisión produce varias consecuencias: la primera es que una sola medición no permite construir una serie histórica de comparaciones sucesivas y, por consiguiente, no proporciona método alguno para saber si las prácticas democráticas han mejorado o no. Si bien no se trata de un objetivo del Programa y existe conciencia sobre el costo de realizar un trabajo del tipo del que se presenta en el Informe Final de la Auditoría Ciudadana, se considera que la realización de mediciones históricas contribuiría fuertemente con el propósito del programa. Por ello, sería importante analizar para próximas etapas de implementación del PAC la posibilidad de incorporar el compromiso del ejecutivo local de realizar relevamientos periódicos de algunos de los indicadores con los que trabaja el Programa²⁰. En este sentido, el equipo evaluador considera que sería importante que programas patrocinados por el PNUD, similares al PAC, prevean al menos una comparación del municipio consigo mismo a través del tiempo.

Otra sugerencia, que sería interesante que el equipo del Programa evalúe de cara a la implementación de nuevas etapas, se vincula con la posibilidad de realizar un análisis comparativo entre los municipios donde se realicen las auditorías ciudadanas²¹. Para ello, sería importante realizar una tipificación de los casos. Como es obvio, en determinados contextos municipales, un índice puede ser muy bajo comparativamente con el de otros municipios que presentan un ambiente político y socioeconómico más democrático; pero dicha diferencia no impide que en el municipio menos democratizado dicho índice pueda estar midiendo cierto nivel de avance con respecto a una situación anterior, donde muchos de los índices eran aún más desfavorables. En ausencia de una medición reiterada y de

¹⁹ Regresaremos sobre este tema al examinar la concepción utilizada tanto en la selección de los participantes como en el modo en que fue ejecutado cada grupo focal.

²⁰ Sería adecuado lograr el apoyo de los Concejo Deliberante a estas decisiones de forma de garantizar su continuidad aún cuando se producen cambios en los gobiernos.

²¹ Incluso varios integrantes del equipo destacaron, al ser entrevistados, el interés en la realización de una comparación. Incluso, con esa intención presente para el largo plazo se intentaron respetar los indicadores y el cuestionario inicialmente definido. Sin embargo, estos entrevistados destacaron algunos de los problemas que podría generar una comparación de este tipo si fuera realizada desde el ejecutivo nacional.

la tipificación señalada, los resultados de la Auditoría pueden pasar desapercibidos o ser mal interpretados.

De todos modos, al menos hasta el momento, la Auditoría ha sido concebida como un diagnóstico puntual acerca de las prácticas democráticas municipales y no como un instrumento que permite analizar dinámicamente la evolución de la vida democrática del municipio²². Esto genera una dificultad a la hora de establecer un índice de éxito de determinada experiencia que, como veremos, aún no se ha producido.

Hemos señalado que un elemento central de la discusión sobre calidad de la democracia es el carácter dinámico del proceso democrático. Por ello, pese a los aspectos que han sido señalados, la iniciativa puede ser valorada como un intento de iniciar un camino de autoevaluación que los Municipios podrían seguir, por haberlo experimentado alguna vez. Mientras ello no se haga en forma regular (esto es, sin tener un antes o un después como parámetros) se hace difícil evaluar hasta qué punto determinados resultados se enmarcan en una dinámica de progreso o no. Por tal razón, el PAC ha tendido a acumular “fotografías” sobre la vida democrática de un conjunto heterogéneo de municipios; pero falta aún su clasificación y ordenamiento en un álbum que pueda establecer una visión comparativa lo más amplia posible sobre cada municipio y sobre el estado de la vida política en diversos ámbitos municipales²³.

4. INSTRUMENTOS PARA LA REALIZACIÓN DE LA AUDITORÍA CIUDADANA EN LOS MUNICIPIOS ARGENTINOS

Son varios los instrumentos utilizados por el PAC para generar información sobre lo que la población de un municipio piensa y sabe sobre sus prácticas democráticas²⁴: entrevistas estructuradas (encuesta cara a cara), grupos focales,

²² Diagnóstico cuyo único parámetro de evaluación pasaría obligadamente a ser el de la mayor o menor cercanía de la situación encontrada respecto a lo que se ha definido como situación ideal, aún cuando se sepa que dicha situación ideal es una aspiración.

²³ Si bien esto no aparece como un objetivo específico del PAC, se considera un insumo importante para el cumplimiento de la misión de la Subsecretaría orientada a “proponer reformas institucionales para desarrollar una democracia gobernable, transparente, legítima y eficiente”. Por otra parte, como se mencionó anteriormente, se considera que dicha cuestión no es importante sólo como insumo del PAC sino también del PNUD.

²⁴ En la introducción de los Informes de Auditoría se define a las prácticas democráticas como “el modo en que un Estado organiza sus instituciones y las relaciones que establece con la sociedad”. El Programa considera cuatro prácticas: a) cultura cívica democrática, b) participación ciudadana en políticas públicas, c) trato al ciudadano y d) rendición de cuentas. Una observación que puede realizarse a la definición de práctica democrática es que la misma no refiere al régimen democrático debido a que no identifica una forma específica de organización de las instituciones ni de la forma en que se relaciona el Estado y la sociedad. Sólo a través de la operacionalización de cuatro prácticas es que se realiza cierta referencia. Para ello, se considera lo que indica el prólogo respecto de las cuatro prácticas que, desde el Programa, consideran esenciales para la vida

entrevistas semiestructuradas a referentes de la comunidad²⁵, así como normativa y documentos y registros administrativos de los municipios²⁶. En este primer informe, nos concentraremos en los dos primeros instrumentos en términos de la evaluación de la Dimensión I.

Esta sección analizará el modo en que se proyectó y concretó la aplicación de las dos primeras técnicas, es decir, el cuestionario de encuesta y los grupos focales. Si bien las categorías de análisis en ambos instrumentos son muy similares, en el tratamiento de la “Encuesta” se abundará en detalles sobre su operacionalización, mientras que en el de los “grupos focalizados” se pondrá el acento en la especificidad del instrumento y el modo en que fue encarado por el PAC.

5. ESTUDIO CUANTITATIVO

5.1. LA MUESTRA

En los informes consultados para esta evaluación se indica que la muestra empleada es multietápica y que su tamaño es de 400 casos con un margen de error cuyo rango va desde +/- 2,9 a +/- 4,8, según la dispersión de la variable; con un intervalo de confianza del 95 %.

Dado que el diseño metodológico de un relevamiento se asocia con los resultados del mismo es importante que, quienes reciban la información, sepan cómo fue construida, más allá de la indicación referenciada en el primer párrafo. Por ello, sería relevante que en los informes se indicara cuáles fueron:

1. los criterios utilizados para definir cada etapa y

comunitaria: a) La cultura cívica, para ver, entre otras cosas, qué valores democráticos se reconocen, qué derechos, qué deberes y cómo se enseñan y practican estos temas en el ámbito escolar o en la educación informal; b) La participación ciudadana, con sus dos caras, la que promueve el gobierno y la que el ciudadano ejercita; c) El trato al ciudadano, que indaga la formación y capacitación de los funcionarios públicos y el respeto en la interacción entre éstos y los ciudadanos y d) La rendición de cuentas, también en sus dos caras, las acciones que el gobierno realiza para informar sobre su gestión y el grado en que la ciudadanía exige esa información.

²⁵ Según se ha relevado a través de las entrevistas realizadas, dichos referentes son identificados por los actores locales, pero también a través de una búsqueda de los miembros del equipo PAC. Por lo general, los referentes de la comunidad son personas que han vivido gran parte de su vida en el municipio y que son reconocidos por sus logros (v.g. artísticos, académicos, sociales) así como también por su identificación y conocimiento de la comunidad local.

²⁶ Para cubrir la información documental se recurre a un instrumento denominado "Relevamiento y análisis de la normativa del municipio". En dicha guía se incluyen todos los temas sobre los que se requiere información para los indicadores que en el cuadro "resumen de la operacionalización" han sido marcados con un sombreado gris.

2. las razones por las que se decidió no incluir el criterio de proporcionalidad muestra/universo, fijándose un mismo número de entrevistados cualquiera fuese el universo en cada municipio.

En cambio, se observa que la ausencia de una estratificación no permite controlar el estrato socio económico de los entrevistados, lo cual puede afectar la debida interpretación de la información, ya que son justamente los estratos de menores recursos los que están expuestos a tener una experiencia menos favorable de prácticas democráticas en el municipio²⁷. Sin duda, esto requeriría información adicional que podría ser muy costoso obtener. No obstante, la misma podría ser reemplazada por uno de los indicadores usuales de nivel socio económico: el nivel educativo de los entrevistados, lo que permitiría encuadrar cada una de las respuestas.

5.2. LA CONSTRUCCIÓN DEL CUESTIONARIO

Algunas nociones generales sobre la operacionalización de conceptos

En todo lenguaje, incluido el científico, utilizamos categorías o conceptos que inevitable e imprescindiblemente, deben ser abstractos (lo que les permite un mayor o menor grado de universalidad) para aludir a algún referente, que puede ser parte de la realidad o de la imaginación. Tal referencia puede aparecer de diferentes modos, afirmando: a) su presencia o ausencia, b) su grado de presencia, c) un tipo determinado de presencia y así sucesivamente. Aquello que establece una diferencia entre un hablante y un investigador es que el primero, el usuario, conoce o cree conocer la materia sobre la que habla, por lo que los conceptos le permiten clasificar los objetos a los que se refiere.

Algo inverso ocurre en cualquier investigación cuyo objetivo es, en cambio, lograr ese conocimiento. Una encuesta, entre otras, es una técnica utilizada para lograr dicho conocimiento y para ser efectiva, debe superar algunas de las dificultades que se señalan seguidamente.

Tanto en el lenguaje cotidiano como en el teórico, los conceptos utilizados, por su nivel de abstracción, contienen aunque no de manera explícita, referencias a objetos reales o imaginarios cuyas manifestaciones empíricas no son directamente observables, por lo que, según Klimovsky (1995: 34 y ss.), no

²⁷ La aleatoriedad de la muestra no garantiza que todos los sectores estén representados: por azar los entrevistados pueden ser de un mismo barrio o de un mismo estrato socioeconómico. El azar es ciego. La aleatoriedad sólo garantiza que no se produzcan desvíos por la subjetividad del investigador. En todo caso, ante el desconocimiento de la distribución de la población, la realización de diversas muestras es la mejor garantía para la inferencia. La presunción de normalidad no es más que eso, una presunción y la población sólo se conoce mediante un censo.

forman parte de la dimensión empírica sino del campo de lo teórico. Cuando eso ocurre, el investigador debe seguir un camino inverso al utilizado por quien echa mano a una serie de conceptos para elaborar una descripción o explicación de mayor nivel de abstracción. En el caso del hablante, el mismo posee clasificaciones y conoce el modo en que sus referentes entran en ellas. Pero esto no es posible en una investigación, ya que si ello ocurriera, el estudio no tendría ninguna justificación.

La “operacionalización” consiste en lograr que cada uno de los conceptos abstractos con los que se habrá de trabajar, cuenten con modos de ser aplicados en el tratamiento de lo empírico. Para ello, se recurre a un procedimiento deductivo en el que, paso a paso, se van identificando conceptos cada vez menos abstractos a los que denominamos “indicadores”. Según cuán abstracto sea el concepto, estos pasos pueden ser pocos o muchos, pero no conviene pasar por alto ninguno, debido al riesgo de cometer errores de operacionalización.

Dado que la encuesta no es un conjunto de preguntas “interesantes” sino un instrumento que permite clasificar a seres, objetos, creencias, etc. bajo ciertas categorías, la operacionalización de las mismas debe ser cuidadosamente efectuada. Es recién en el momento en que se completa el proceso de operacionalización creando las correspondientes dimensiones e indicadores, que puede redactarse el cuestionario, generando al menos una pregunta por cada indicador.

La confiabilidad teórica de cada pregunta dependerá del acierto con el que: a) se hizo la operacionalización y b) fue fraseada la pregunta intentando que ella sea comprendida por el entrevistado. Las siguientes secciones se concentran en el análisis del instrumento de recolección de datos (cuestionario) a partir de los dos criterios mencionados.

Revisión de la operacionalización utilizada

La operacionalización tiene como uno de sus propósitos elaborar los diferentes escalones que se deducen de la construcción teórica, que no remite directamente a ninguna observación, hasta encontrar manifestaciones del concepto original que se presten a la observación directa o a la respuesta consciente de los entrevistados. Cuando se llega a ese nivel de desagregación deductiva, puede decirse que se han logrado uno o varios “indicadores” del concepto en cuestión.

Más allá de efectuar, o no, otros controles para asegurar la confiabilidad teórica de cada uno de los indicadores, debe realizarse un inevitable trabajo de discusión de los conceptos y de sus manifestaciones ya que, en la medida en que el concepto “indicador” no es idéntico al concepto que se está operacionalizando, puede ocurrir que, desde diferentes perspectivas, cada indicador pertenezca a

más de un concepto, lo que puede generar inconvenientes en el momento de la construcción del cuestionario correspondiente.

Una de las frecuentes ilusiones tecnocráticas, que en muchos casos acompaña y afecta la tarea evaluativa, es creer que la evaluación es una tarea exclusivamente técnica, en la que los valores son únicos y compartidos por todos y que el evaluador sólo hace el trabajo de adoptarlos y aplicarlos. Esta concepción es errónea, más aún cuando se evalúan prácticas e instituciones (formales e informales) que regulan la vida de las comunidades y han sido el fruto de muchas y muy variadas experiencias, como así también de muchas valoraciones y elaboraciones teóricas. Dada esa diversidad, la definición de lo que es bueno o malo, de lo que debe permanecer o cambiar, de lo necesario o accesorio, es siempre objeto de ópticas diferentes y de diferentes concepciones y consensos. Tenerlo en cuenta es particularmente importante cuando se intenta abordar cuestiones como aquellas a las que apunta el PAC. Entre otras cuestiones, se advierte que indagaciones como la que se realiza desde el Programa conviven con el hecho de que: a) se están midiendo cuestiones centrales en la declaración de propósitos y en la acción de los distintos actores políticos, los que compiten en el marco de ciertos valores y reglas compartidos, pero también b) se está midiendo la percepción de otros actores para quienes el sistema existente requiere reformas.

Dadas esas diferencias y enfrentamientos, en esa lucha por el ejercicio, y en la crítica del ejercicio democrático, no siempre las definiciones del significante “democracia” son idénticas.

Desde esta perspectiva, la competencia política podrá comprenderse como una “lucha por las palabras”, en la que el objetivo no es sólo demostrar quién es capaz de lograr una relación ciudadanos/gobierno que sea incluida en el grupo de los “buenos” sino, también, de imponer una definición de qué es lo que debe entenderse por “bueno” en los contenidos de esa relación. Los ciudadanos entrevistados no son ajenos a esos conflictos y ello se expresará, con mayor/menor grado de conciencia, en las interpretaciones que los actores hagan como receptores de las preguntas.

Frente a posibles desacuerdos, el evaluador debe escoger entre tres opciones:

1. Justificar sus decisiones valorativas en alguna tradición académica o política que le parezca adecuada, sin intervención ni interrogación a los actores del gobierno local evaluado.
2. Aceptar las definiciones de alguno de los actores del gobierno local.
3. Buscar y producir una cierta articulación consensual entre los actores respecto de los valores que regirán su trabajo.

En todos los casos, será necesario tener en cuenta:

1. Las diversas definiciones de lo que son prácticas democráticas deseables.
2. La forma en que el PAC operacionaliza ese concepto.
3. La diferencia que existe entre la forma en que el PAC operacionaliza esos conceptos y cómo lo hacen cada uno de los gobiernos y comunidades locales.

Tal como se analizó en una de las primeras secciones del presente informe (Visión de la Democracia), el PAC parte de una concepción teórica sobre la democracia y calidad de las prácticas democráticas. A partir de dichos conceptos, el equipo ejecutor del PAC decidió distinguir, para el trabajo de auditoría cuatro áreas temáticas categorizadas del siguiente modo: 1) “Cultura cívica democrática”; 2) “Participación ciudadana en las políticas públicas”; 3) “Trato al ciudadano” y 4) “Rendición de cuentas”. A continuación, analizaremos cada uno de estos temas. Dado que algunas observaciones metodológicas que se efectúan pueden ser útiles para el conjunto de “áreas temáticas”, la primera de ellas, relativa a la cultura cívica democrática, sus aspiraciones e indicadores, será analizada con mayor profundidad, para así evitar la repetición de comentarios y, a la vez, un tratamiento más abstracto de la metodología.

5.3. CATEGORÍAS, ASPIRACIONES, INDICADORES Y PREGUNTAS

Para evitar confusiones, la exposición seguirá el orden en que han sido presentados por el PAC. Primero los cuatro temas, segundo las denominadas “aspiraciones”²⁸ y luego los “indicadores”. Este análisis nos permitirá evaluar tanto la pertinencia de los “indicadores” utilizados, como las preguntas que se esperan aporten información para cada uno de los indicadores. Para ello, se examinará cada una de las preguntas, indicando incluso los casos en que no haya ninguna modificación que sugerir.

5.3.1 LA DEFINICIÓN Y OPERACIONALIZACIÓN DE “CULTURA CÍVICA DEMOCRÁTICA”

En los informes de Calidad de las Prácticas Democráticas en los Municipios se define a la cultura cívica democrática como²⁹:

²⁸ 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.

²⁹ Esta definición retoma la de O'Donnell (2003:72/73) incorporando las prácticas a los valores y creencias. Esta incorporación obliga la introducción de indicadores de “prácticas”.

...el conjunto de valores, creencias y prácticas que alimentan las relaciones entre ciudadanos e instituciones en una democracia. En ella se sustenta el régimen legal que establece y respalda los derechos y libertades de las personas y que prohíbe que cualquier ciudadano o institución del Estado esté por encima de la ley.

De acuerdo con la citada definición encontramos dos grupos asociados de variables: por una parte, “valores, creencias y prácticas” y, por otra, “el régimen legal que establece y respalda los derechos y libertades de las personas y que prohíbe que cualquier ciudadano o institución del Estado esté por encima de la ley”.

A la definición antes presentada, Lacueva Barragán (2005: 3) agrega lo siguiente:

Para la evaluación de este tema se tomaron en cuenta tres aspectos centrales:

*El primero de ellos está referido a **la percepción que la ciudadanía tiene acerca de la democracia como valor en sí mismo y como medio adecuado para mejorar la calidad de vida de la población.***

*Un segundo aspecto, se refiere al **conocimiento, ejercicio y responsabilidad de los derechos y deberes del conjunto de la sociedad en una democracia.***

*El tercer aspecto, tiene que ver con **la educación como elemento clave en la consolidación y fortalecimiento de la democracia.** (subrayado propio).*

Como se recordará, dado el papel asignado a la ciudadanía en el marco de un estado y un régimen democráticos, O'Donnell proclama la necesidad de que ella, y en particular los sectores populares, utilicen sus derechos políticos para confrontar el déficit de derechos civiles y sociales³⁰. Según su visión, es

³⁰ En varios trabajos O'Donnell ha enfatizado cómo los derechos civiles están selectivamente distribuidos en la población y ha llamado la atención sobre la regresión que muchos países de la región han experimentado en años recientes con respecto a la presencia de derechos sociales. Por ello, hubiera sido muy importante que en el muestreo o, al menos en los informes, se distinguieran las respuestas según nivel socio económico (o, en su defecto, por nivel educativo -, dado que este es el que mejor se relaciona con el tema en cuestión- si se diera la situación de no lograr otros indicadores). Si bien en los Informes se incorporan referencias al respecto se lo hace en forma asistemática. Así, se dice lo que una persona (caracterizada por su NES) afirma. Sin embargo, sería importante incorporar alguna referencia al conjunto al que pertenece dicha persona, la representatividad teórica o estadística de la misma y, fundamentalmente, si su respuesta permite hacer una inferencia respecto al grupo NES al que corresponde.

imperativo expandir los ejes de la agenda pública a fin de dar visibilidad a los reclamos del sector popular. De hecho, gran parte de los debates que orientan la agenda de las esferas públicas de América Latina reflejan, en forma privilegiada, las preocupaciones de los sectores altos y medios de la población; razón por la cual, generalmente, el debate gira alrededor de cuestiones económicas o de inseguridad y raramente se discuten temas como la pobreza y la marginalidad a la que está sometida una proporción importante del sector popular.

Como vimos, la versión expandida de régimen político que propone O'Donnell no puede reducirse simplemente a las reglas que regulan el acceso al gobierno sino que es necesario enfatizar también la capacidad de influencia (y control) que puede ejercer la ciudadanía (y en particular, el sector popular) sobre el sistema político. Según el autor, este sería el único modo de reorientar el proceso de toma de decisiones y de implementación de políticas públicas en su favor. Para ello, es necesario reforzar el papel de la esfera pública como caja de resonancia de demandas ciudadanas y de una sociedad civil pluralista que permita la organización y expresión de un rango amplio de demandas e intereses. Esta dimensión, propia del marco teórico que da sustento al PAC, debería ser incorporada dentro de este primer tema que compone la Auditoría Ciudadana. Es central evaluar la forma en que estos aspectos fueron considerados e incorporados en los instrumentos para el relevamiento de la información para la Auditoría.

CULTURA CIVICA DEMOCRATICA	INDICADORES	Preguntas de la encuesta
ASPIRACION N° 1 Que los ciudadanos del Municipio se identifiquen y se comprometan con la democracia como valor en sí mismo.	1.1 Nivel de apoyo a la democracia por parte de la ciudadanía del municipio.	02; 03; 04; 05; 06; 07; 08; 09 y 10
	1.2 <u>Percepción</u> ciudadana acerca del conocimiento de los derechos ciudadanos y del ejercicio responsable que se hace de ellos.	19; 20; 21; 22; 23; 24 y 25
	1.3 <u>Percepción</u> ciudadana acerca del conocimiento de los deberes ciudadanos y de la responsabilidad y el cumplimiento efectivo con que se ejercen.	26; 27; 28 y 29
	1.4 <u>Percepción</u> ciudadana acerca del respeto por las normas y la valoración y cuidado de lo público	30 y 31
	1.5 Nivel de conocimiento de la ciudadanía acerca de las respectivas responsabilidades y funciones de los gobiernos: local, provincial y nacional.	33
	1.6 Nivel de participación de la ciudadanía del municipio en las elecciones.	86
	1.7 <u>Percepción</u> de la ciudadanía del papel que cumplen las instituciones educativas en la formación de ciudadanos democráticos.	32

Dada su formulación, la primera categoría alude a **la existencia o no existencia** de cultura cívica democrática en determinado Municipio³¹. Esta formulación encierra una toma de posición que, en el caso de la operacionalización, será el fruto de un trabajo de deducción que permita elegir, con fundamentos, el nivel en que será medida la variable, así como distinguir dimensiones, subdimensiones, indicadores y, como también se señaló, debe contener, al menos, una pregunta para cada indicador. Solamente ese procedimiento puede hacer posible que, terminada la recolección de datos, se produzca un índice que combine esas informaciones y, de ese modo, clasificar al universo investigado en una u otra de las posiciones o valores atribuidos a la variable.

ASPIRACION Nº 1 Que los ciudadanos del Municipio se identifiquen y se comprometan con la democracia como valor en sí mismo.

Como puede observarse, esta aspiración se relaciona directamente con la tercera de las dimensiones propuestas por O'Donnell para ampliar el alcance del concepto "democracia". Al referirse esa dimensión el autor indica:

Si bien las libertades públicas establecen un contexto institucional que permite la agencia, no necesariamente esto implica que esta última surja inexorablemente. La teoría democrática debe por tanto de analizar bajo qué condiciones es posible la práctica ciudadana y cómo los diversos contextos sociales determinan a la misma³².

Una de las precondiciones para que se alcance esta aspiración radica en las propias convicciones y costumbres incorporadas por los habitantes de un país. Desde una perspectiva deductiva, se considera legítima la incorporación de esta perspectiva.

La aspiración refiere a la identificación o no identificación (compromiso o no compromiso) **de los entrevistados** con "la democracia como valor en sí mismo", esto es, con independencia de otras ventajas o desventajas que pudieran aparecer en una sociedad organizada bajo reglas democráticas. Por ende, la operacionalización del concepto debe conducirnos a obtener información que

³¹ El nivel de medición a la que alude este primer tema podría verse modificado si en su definición se hiciera referencia a niveles o grados.

³² Si bien el objeto de la presente evaluación es un programa de política pública del Ejecutivo Nacional y no tiene como objetivo teorizar sobre la democracia, se considera relevante, en términos del insumo que podría generar para desarrollar programas de fortalecimiento institucional y de la democracia, aprovechar el relevamiento realizado proponiéndose la elaboración de algunas conclusiones preliminares en el sentido de lo señalado por O'Donnell.

permita clasificar a los entrevistados al menos en dos categorías: los identificados o los no identificados con dicho valor.

Para analizar la operacionalización de la aspiración, debemos partir de la consideración de dos conceptos a los que hace referencia la misma: “identificación” y “compromiso”. Veamos las definiciones incluidas en el ‘diccionario de la Real académica Española sobre cada uno de ellos, al menos en lo más pertinente.

Identificación: 1. Hacer que dos o más cosas en realidad distintas aparezcan y se consideren como una misma. || 2. Llegar a tener las mismas creencias, propósitos, deseos, etc., que otra persona. Identificarse con ella. || 3. Dicho de dos o más cosas que pueden parecer o considerarse diferentes: Ser una misma realidad. El entendimiento, la memoria y la voluntad se identifican entre sí y con el alma.

Compromiso: 1. Obligación contraída. || 2. Palabra dada.

En ambos términos hay una idea fuerza que podríamos definir como la incorporación, en sentido lato, de los valores democráticos y sus formas de ejecución. Sin embargo, cinco de los siete indicadores de esta “aspiración” hacen referencia a la “percepción”. Entonces, consideramos pertinente preguntarnos ¿Puede el significante “percepción” asimilarse a los dos anteriores (*identificación* y *compromiso*) en una misma cadena paradigmática desde la perspectiva semántica?

Percibir. Recibir algo y encargarse de ello. || 2. Recibir por uno de los sentidos las imágenes, impresiones o sensaciones externas. || 3. Comprender o conocer algo.

Como podrá notarse, lo percibido no se incorpora al sujeto. Se puede percibir sin reaccionar, se puede percibir sin involucrarse, se puede percibir sin que ello produzca una necesaria identificación con el objeto percibido. Característica que es transportada del concepto “percepción”:

Percepción. f. Acción y efecto de percibir. || 2. Sensación interior que resulta de una impresión material hecha en nuestros sentidos. || 3. Conocimiento, idea.

Cuando Lacueva Barragán (2007) se refiere a los tres aspectos centrales a tener en cuenta en la operacionalización se refiere a “percepción” diciendo que:

*El primero de ellos está referido a la **percepción** que la ciudadanía tiene acerca de **la democracia como valor en sí mismo y como***

medio adecuado para mejorar la calidad de vida de la población
(Subrayado propio).

En todos los casos, la percepción corresponde a un tipo de acción cognitiva que no implica “identificación” y mucho menos “compromiso”. Queda claro, entonces, que cuando en las preguntas la referencia se hace a cómo *perciben* la acción “de otros” se está, indefectiblemente, perdiendo el objeto de la medición. Por lo que **en cinco de los siete indicadores la operacionalización no parece haber sido adecuadamente realizada y podría requerir una reformulación**. Ahora bien, si a pesar de todo aceptamos como buenas a esas preguntas y estudiamos sus modalidades, veremos lo siguiente:

INDICADOR 1.1.- Nivel de apoyo a la democracia por parte de la ciudadanía del municipio

Sin duda, se trata de un indicador pertinente. Como podrá notarse, en la variable o atributo a ser analizado pueden distinguirse dos aspectos: 1) “nivel” y 2) “apoyo a la democracia”. La primera parte de esa enunciación remite a una graduación, para lo cual es indispensable medir la variable en el nivel ordinal de las mediciones. La pregunta entonces es: ¿ayuda que una dimensión o un indicador se ubique en el nivel ordinal si la categoría (tema) a la que se refiere ha sido presentada como variable nominal? En el momento del análisis, ¿no producirá una dificultad esa disparidad? Creemos que sí, que los niveles de medición deben ser iguales en todo el proceso de operacionalización pues, de otro modo, faltará o sobrará información.

Por otra parte, “apoyo a la democracia” refiere a un concepto que si es medido con un solo indicador, corre el riesgo de ser definido de maneras diferentes por los distintos entrevistados/encuestados. Por ello, deberían construirse otros indicadores adicionales.

Para evaluar cómo se encararon y resolvieron ambos problemas, consideraremos el modo en que, a partir de la documentación del PAC, cada pregunta es asociada al “indicador”. En este análisis, cada pregunta es presentada con el número que aparece en el cuestionario.

P02: La definición de “democracia”, tal como es entendida por el entrevistado, intenta ser obtenida mediante la inclusión de varias preguntas. En esta, se solicita a los entrevistados que efectúen una asociación (en el eje paradigmático) respecto al signifiante “democracia”. ¿Es una forma adecuada? Si nos encontrásemos con conceptos unívocos, cada una de las asociaciones constituirían sinónimos exactos de, al menos, uno de los rasgos del concepto

“democracia” y el orden de la asociación podría darnos pistas sobre el modo en que “democracia” es definida por el entrevistado.

Pero hay que tener cierto cuidado ya que pueden ocurrir dos cosas. Una es que cada uno de los significantes asociados podría ser incluido en sintagmas diferentes, lo que, en otros términos, quiere decir que estarían incluidos en distintas definiciones de “democracia”. Para sostener como confiable esta forma de medición, deberíamos presuponer la univocidad del significante o, al menos, hacerlo dentro de un cierto núcleo sociocultural, cuestión que de partida se ignora. A ello se agrega que el orden de las asociaciones puede ser producido por mecanismos asociativos que desconocemos. Dados estos desconocimientos, la confiabilidad de esta pregunta necesitaría un estudio previo sobre la relación entre orden de asociación y forma de definición del término, estudio que no se ha hecho. Estos inconvenientes, producidos por las cuestiones que se desconocen y que fueron recién analizadas, pueden ser subsanados por medio de una entrevista semiestructurada, pero no es posible resolverlo a través de entrevistas estructuradas a ser cuantificadas.

Al no resolverse ninguna de ambas condiciones, la pregunta puede resultar de poca utilidad y, sobre todo, no permite ser incorporada con un mínimo de ambigüedad y polisemia en un índice en el que se combine dicha pregunta con otras, para cumplir con la promesa asignada al indicador que corresponde a esta sección³³.

P03. Es complementaria de la anterior y puede ser sometida a los mismos interrogantes pues, ¿cuál es el valor de indicar una ubicación jerárquica si no se puede clasificar dentro de una cierta tipología o definición de “democracia”? Al trabajar sobre la definición de democracia que cada entrevistado adopta se corre un riesgo al hacer inferencias³⁴. No obstante, como destacan miembros del equipo del PAC, en preguntas posteriores se ofrece la posibilidad de que el entrevistado se sitúe entre dos ‘tipos ideales’ de democracia (P04 y P05) que permitirían, en parte, evitar el riesgo antes detallado.

P04. Bien. Sin comentarios.

P05. El riesgo que se corre con esta pregunta es su sensibilidad al modo en que las circunstancias y, sobre todo, los medios de comunicación, relacionan y

³³ Si se trata de observar la forma en que se asocian ciertas palabras a ciertas prácticas, la multivocidad del significante hace difícil conocer qué es lo que piensa cada uno del mismo y de aquellos que se le asocian. Por ello, se considera que las comparaciones entre estas distintas definiciones pueden ser poco productivas y menos aún predictivas.

³⁴ Cuando el diseño del instrumento deja la definición de un concepto (o jerarquía) al criterio de los entrevistados es difícil saber si se está trabajando sobre una misma clase o nivel.

ponderan ambos factores. Es útil, pero depende de cómo sea ponderada, bajo determinadas circunstancias coyunturales, cuando se la incorpora en un Índice.

P06. En la misma línea de la anterior, esta pregunta va acompañada de opciones de respuestas organizadas siguiendo un ordenamiento propio de las escalas tipo “Likert”, en las que las opciones van desde la preferencia absoluta del estado y/o el régimen democrático por sobre otras formas de gobierno hasta la indiferencia respecto de esta cuestión. Esta pregunta es útil. Lo importante es ver cómo se interrelaciona con las otras en un Índice. En todo caso, tomado el significativo en el grado de ambigüedad y polisemia con que es tratado cotidianamente, ésta sería la pregunta que más directamente se relaciona con el indicador.

P07. Esta pregunta es pertinente. Su dificultad radica en que “derechos ciudadanos”, para ciertos sectores, puede ser una enunciación abstracta. Por ello, hubiese sido interesante la realización de una prueba piloto que abarcara diferentes estratos socio-educacionales para establecer el modo en que esa frase es comprendida por esos distintos sectores. Sin embargo, como señaló uno de los miembros del equipo PAC, podría evitarse la prueba piloto trabajándolo con las respuestas a la P19 (conocimiento de derechos).

P08. Esta pregunta es pertinente, aunque no deja de estar afectada por las preocupaciones más inmediatas de los respondientes, porque efectivamente dirige la atención hacia temas que en la Argentina han sido experimentados. Asimismo, sirve para la construcción de un eventual índice y merecería una ponderación positiva.

P09. Es pertinente desde la perspectiva de la conceptualización más frecuente de “democracia”. Tal como señala uno de los miembros del PAC, la misma intenta trabajar sobre la situación contrafáctica de modo de observar el apoyo ciudadano a determinadas instituciones.

P10. Merece la misma apreciación que la P09.

INDICADOR 1.2.- Percepción ciudadana acerca del conocimiento de los derechos ciudadanos y el ejercicio responsable que se hace de ellos.

Como afirmamos previamente, “percepción” no es “identificación”, por lo que se considera que este indicador no mide lo que pretende medir³⁵. Se pueden atribuir distintos valores a la democracia y el encuestado puede oponerse a, o no identificarse con ellos. Este comentario vale para todas las preguntas que buscan

³⁵ El equipo evaluador considera que no se trata de un sinónimo. Se considera que “percepción” e “identificación” son conceptos distintos y la utilización de uno u otro produce resultados interpretativos diferentes.

información sobre este indicador. Sin embargo, sobre ellas también pueden hacerse otros comentarios específicos:

P19. Tal como ocurre en la pregunta P02, la definición de “derechos ciudadanos” intenta ser resuelta solicitando a los entrevistados una asociación en el eje paradigmático respecto al significante “derechos ciudadanos en democracia”. Ofrece las mismas dificultades interpretativas que se comentaron para la pregunta P02. Sin embargo, podría ser útil incorporarla en un índice adecuado ya que interroga al entrevistado sobre los que el entrevistado cree que posee como derechos y cómo los jerarquiza. Por ello, podría utilizarse sin caer en las críticas del indicador, es decir, corresponder a “identificación” o “involucramiento”.

P20. Lo peculiar de esta pregunta es que se **toma como informante a cada uno de los entrevistados, a quienes se los consulta respecto al grado de conocimiento sobre “derechos” de los otros habitantes**. Así, considera a cada uno de los encuestados como informante de los conocimientos de un tercero. Para ello se recurre a una escala tipo “Likert”, en la que las opciones van desde conocer mucho a no conocer nada. En este sentido, parecería que es más conveniente preguntar sobre lo que el entrevistado conoce³⁶.

P21. Esta pregunta sólo se aplica a quienes, en la anterior, contestaron que la gente conoce “poco” sus derechos y merece los mismos comentarios que se realizaron a la pregunta anterior. ¿Quién informa sobre quién? Y ¿por qué interesa saber qué piensa cada entrevistado de los habitantes de su municipio? En una entrevista de tipo semiestructurada sería una buena pregunta para abrir una discusión, ya que solicita que el ciudadano referencie, desde sus creencias, *el conocimiento de “otros” sobre el tema*³⁷. Sin embargo, en el instrumento cuantitativo, entre la pregunta anterior y esta, se pierde referencia a: a) qué derechos conoce el entrevistado y b) cuál es la razón del conocimiento o desconocimiento de sus derechos.

P22. Bien. Sin comentarios.

P23. Es una pregunta que no corresponde a este “indicador” ni a esta “aspiración”, pues se refiere al gobierno y no a los ciudadanos.

³⁶ A menos que se busque conocer los prejuicios, más o menos fundados, que cada uno tenga sobre la cantidad de conocimiento de los otros habitantes del Municipio.

³⁷ Se enfatiza el conocimiento de los “otros” sobre los derechos, porque si en su defecto, la pregunta de la entrevista semiestructurada fuese por el conocimiento de “ellos mismos” también se la observaría, debido a que este tipo de entrevista no puede apuntar a una evaluación del conocimiento de los ciudadanos participantes. Esta es una cuestión que aparece con bastante criticidad en el instrumento utilizado en el grupo focal. Ver el correspondiente análisis más adelante bajo el título: “La guía de pautas en el grupo focal”.

P24. Podría merecer la misma crítica que P21 y otras anteriores similares. Pero en este caso se refiere a toma de posiciones que suelen ser comentadas o debatidas públicamente y, por ende, el entrevistado puede ser un informante válido.

P25. Bien. Sin comentarios.

INDICADOR 1.3.- Percepción ciudadana acerca del conocimiento de los deberes ciudadanos y de la responsabilidad y el cumplimiento efectivo con que se ejercen

Se le aplica la crítica general sobre que “percepción” no implica “identificación”. Aceptado esto respecto a las preguntas, los comentarios son los siguientes:

P26. Bien. Sin comentarios.

P27. Se aplican los mismos comentarios que a la P20.

P28. Se aplican los mismos comentarios que a la P20.

P29. Se aplican los mismos comentarios que a la P24.

INDICADOR 1.4.- Percepción ciudadana acerca del respeto por las normas y la valoración y cuidado de lo público.

Se le aplica la crítica general sobre que “percepción” no implica “identificación”. Aceptado esto respecto a las preguntas los comentarios son los siguientes:

P30. Se aplican los mismos comentarios que a la P24.

P31. Bien. Sin comentarios.

P32. Bien. Sin comentarios.

INDICADOR 1.5.- Nivel de conocimiento de la ciudadanía acerca de las respectivas responsabilidades y funciones de los gobiernos: local, provincial y nacional.

Se le aplica la crítica general sobre que “percepción” no implica “identificación”.

P33. Bien. Sin comentarios.

INDICADOR 1.6.- Nivel de participación de la ciudadanía del municipio en las elecciones.

P84. Bien. Sin comentarios.

INDICADOR 1.7.- Percepción de la ciudadanía acerca del papel que cumplen las instituciones educativas en la formación de ciudadanos democráticos.

Se le aplica la crítica general sobre que “percepción” no implica “identificación”.

P32. Bien. Sin comentarios.

ASPIRACION Nº 2 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.	2.1 <u>Nivel de satisfacción</u> de la ciudadanía con el desempeño del estado, en democracia, como proveedor de servicios básicos.	15; 16; 17 y 18
	2.2 <u>Percepción</u> ciudadana acerca de la calidad de la política y de las instituciones.	1; 11; 12 y 13

ASPIRACION 2: 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.

INDICADOR 2.1.- Nivel de satisfacción de la ciudadanía con el desempeño del estado, en democracia, como proveedor de servicios básicos.

P15. Bien. Sin comentarios. Debería ser considerada también para el “indicador 1.1” porque se refiere a la democracia en términos generales. Tal como señalaron miembros del PAC, este comentario es propio de las dos primeras etapas.

P. 16, P17. y P18. Bien. Sin comentarios.

INDICADOR 2.2.- Percepción ciudadana acerca de la calidad de la política y de las instituciones.

P.1. El entrevistado puede pensar no sólo en la calidad de la política y de las instituciones. Por ejemplo, puede pensar bien de ellas y, sin embargo, evaluar que la “situación del país” que, en esta coyuntura de crisis global, es problemática. Por ello la pregunta no se considera adecuada.

P11. , P12 y P13. Bien. Sin comentarios.

5.3.2 LA DEFINICIÓN Y OPERACIONALIZACIÓN DE “PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS”

En el informe sobre la calidad de prácticas se definen del siguiente modo la **participación ciudadana en las políticas públicas**:

... describe el grado en que las normas y programas públicos crean oportunidades para la intervención de los ciudadanos en la gestión pública y comprende, además, el uso efectivo que los ciudadanos hacen de esas oportunidades para influir en la toma de decisiones dentro de las instituciones del Estado, exigir información sobre la marcha y resultados de las políticas y presentar reclamos o denuncias ante las instancias de control.

A partir de la definición recién presentada surgen dos grupos conceptuales clave: por una parte, la existencia o no de normas y programas públicos que abran oportunidades para la intervención de los ciudadanos en la gestión pública y, por otra parte, el uso efectivo que hacen los ciudadanos de esas oportunidades. A partir de estos dos grupos conceptuales se abren dos frentes de interrogación que, aunque interrelacionados, son distintos.

En el caso de “Participación ciudadana en las políticas públicas” la operacionalización utilizada ha sido la que se indica en la tabla que se presenta a continuación y corresponde a dos aspiraciones diferentes (3 y 4).

ASPIRACION N° 3: Que el gobierno del Municipio promueva la participación ciudadana en los asuntos públicos

A la primera de esas aspiraciones se le atribuyen cuatro indicadores (3.1 al 3.4) cuyas fuentes de información son las entrevistas a funcionarios y la consulta de archivos³⁸, mecanismos que abarcan en forma exhaustiva la aspiración que se proponen medir. El relevamiento a través de las entrevistas a funcionarios, la consulta de los archivos y la revisión de la normativa, a diferencia de lo que ocurre con las entrevistas estructuradas y los grupos focales, son realizadas por el equipo del PAC. A tales efectos, un miembro del equipo es quien realiza la búsqueda y

³⁸ Por ello, en la tercera columna se indica que los indicadores son sujetos a “comprobación”. No hay preguntas en el cuestionario para la verificación de los mismos.

PARTICIPACION CIUDADANA EN LAS POLITICAS PUBLICAS	INDICADORES	Preguntas
<p>ASPIRACION N° 3 Que el gobierno del Municipio promueva la participación ciudadana en los asuntos públicos</p>	<p>3.1 <u>Existencia</u> y <u>utilización</u> de mecanismos de democracia directa y semi directa (referéndum, consulta popular, audiencia pública, iniciativa popular, revocatoria de mandatos).</p>	<p>COMPROBACIÓN</p>
	<p>3.2. <u>Existencia</u> de mecanismos reglamentados y espacios ofrecidos por el gobierno municipal a la ciudadanía para habilitar su participación en los asuntos públicos.</p>	<p>COMPROBACIÓN</p>
	<p>3.3 <u>Existencia</u> y <u>utilización</u> de mecanismos de participación ciudadana en el diseño, elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto municipal.</p>	<p>COMPROBACIÓN</p>
	<p>3.4 <u>Existencia</u> de áreas y funcionarios especializados en promover y articular la participación ciudadana en el municipio.</p>	<p>COMPROBACIÓN</p>
<p>ASPIRACION N° 4 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>78 y 78.a</p>
	<p>4.2 Percepción ciudadana acerca de la utilidad de los espacios y mecanismos de participación existentes en el Municipio.</p>	<p>79, 79.a, 79.b</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>80</p>
	<p>4.4 Nivel de participación ciudadana en organizaciones políticas y sociales.</p>	<p>81, 81.1, 82, 83, 84 y 85, 76 y 77</p>
	<p>4.5 <u>Cantidad</u> y <u>tipo de proyectos</u> presentados por ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en el <u>Concejo Deliberante</u> y en el <u>Departamento Ejecutivo</u>, y resultados de su trámite.</p>	<p>COMPROBACIÓN</p>

sistematiza la información (ver sección 9). Dicha tarea, por lo general, se comienza a hacer en el momento de Lanzamiento y la complejidad y duración depende de las características del municipio auditado (v.g. accesibilidad, claridad de las normas, existencia de archivos).

ASPIRACION N° 4: 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.

A diferencia de la situación observada en relación a la Aspiración anteriormente analizada, sólo uno de los indicadores (el 4.5) remite al uso de las entrevistas a funcionarios y la revisión de normativa y otros archivos. Entretanto, la información para los indicadores restantes (4.1 al 4.4) surge de las entrevistas estructuradas y los grupos focales.

Las preguntas utilizadas para relevar información vinculada con los indicadores 4.1 a 4.3 son adecuados para responder al fin perseguido³⁹. En cambio, el indicador 4.4 debería ser repensado pues nivel de participación requeriría de una definición explícita sobre lo que se entenderá por “nivel”, así como relacionar dicha definición con el resultado de las preguntas pensado desde dos perspectivas: 1) ¿Qué relación tiene cada una de ellas con el concepto “nivel” y con el concepto “participación”? y 2) ¿Cómo agruparlas si no existe un índice diseñado para conjugar los resultados obtenidos de cada una de las preguntas? Comenzaremos por examinar las preguntas que se adjudican al indicador 4.4.

P. 81: es una pregunta filtro que permite distinguir a quienes participan de aquellos que no lo hacen. Dado que no se presenta una definición explícita, la pregunta apela a la creencia que cada entrevistado tiene sobre el tema.

P. 81.1: está destinada a aquellos que participan, por lo menos, en una de las instituciones formales o informales enumeradas y presentadas a través de tarjetas, de forma de garantizar la exhaustividad de las respuestas. Las opciones que se presentan son tres, N/R y participa o no participa. Ahora bien, de las respuestas sabremos qué cantidad de entrevistados participa en una o más de una de las instituciones. La pregunta para hacernos es: “nivel” ¿se interpretará como la cantidad de organizaciones en las que se dice “participar”? Pareciera que esa es la única opción. A menos que se pregunte también, por ejemplo, cuántas horas y/o cuántos días de la semana le dedica cada uno a esa participación.

Si pretendemos medir la cantidad de organizaciones que logran captar la participación de los entrevistados la pregunta es de sumo interés, pues nos daría un indicador de cuán numerosas son las instituciones que componen la sociedad

³⁹ La pregunta 79.b aparece en el Cuestionario 2º Fase 2007.

civil⁴⁰. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que *cantidad de organizaciones con alta cantidad de entrevistados participantes* es un buen indicador para observar “fortaleza” de la sociedad civil, pero no del nivel de participación. Una persona puede contestar que participa en una o más de esas instituciones y entender por participación el concurrir una vez al mes o menos. No obstante, quien analiza los resultados de la encuesta no puede inferir esto. Por lo tanto, al no conocer esos aspectos no puede dimensionarlo.

P.82: es interesante, ya que refiere a las causas de la “no participación”. Sin embargo, las causas de la no participación no aportan a una medida sobre el “nivel de participación”⁴¹.

P.83: La observación es similar a la pregunta 82. Es interesante saber cuáles son las razones más frecuentes por las cuales los entrevistados creen que es desde “muy útil” a “nada útil” participar en aquellas instituciones en que dijo participar. Pero, nuevamente, no responde al indicador al que dice referirse.

P.76, P.77, P.84 y P.85: Se presentan situaciones similares a las planteadas en las dos preguntas anteriormente analizadas. Son interrogantes interesantes, pero no refieren al indicador al que fueron adjudicadas⁴².

5.3.3 LA DEFINICIÓN Y OPERACIONALIZACIÓN DE “TRATO AL CIUDADANO”

En el Informe sobre la Calidad de las Prácticas Democráticas se presenta una definición que retoma O`Donnell (2003) y Esquivel y Guzmán (1999), para quienes el trato al ciudadano⁴³

...es el modo que adquiere la interacción entre funcionarios y ciudadanos y refleja la capacitación de los agentes públicos y el respeto a la dignidad de las personas. Este trato, no debería definirse como bueno o malo, sino como trato democrático. Esto significa que esta interacción debe reunir dos condiciones: que esté sujeta a un marco legal y administrativo

⁴⁰ Dado que este aspecto excede los objetivos del trabajo del PAC se considera que la pregunta no resulta pertinente.

⁴¹ Miembros del equipo del PAC han mencionado que la intención de dicha pregunta es colaborar en la interpretación sobre los niveles de participación. Si bien la intencionalidad es buena debería realizarse una batería de preguntas adicionales y los análisis correspondientes.

⁴² El equipo del PAC ha señalado que se trata de preguntas pertinentes para observar confianza interpersonal. El equipo evaluador comparte dicha manifestación aunque considera conveniente avanzar en la construcción de un modelo analítico. Para ello, tal como se indica en la nota al pie anterior, se requieren otras decisiones previas.

⁴³ Esta misma definición es utilizada por Marta Oyhanarte y Pamela Niilus (2007).

aprobado mediante normas democráticas y que reconozca y respete la dignidad de las personas (subrayado propio)

Tal como se refleja en la tabla de resumen de la operacionalización, al tema “Trato ciudadano” corresponden dos aspiraciones contenidas en la definición: la mayor o menor “dignidad” con la que es tratado el ciudadano y si se utilizan criterios meritocráticos para la selección de los funcionarios.

ASPIRACION N° 5: Que las instituciones públicas municipales proporcionen un trato digno a la ciudadanía.

TRATO AL CIUDADANO	INDICADORES	Preguntas
ASPIRACION N° 5 Que las instituciones públicas municipales proporcionen un trato digno a la ciudadanía.	5.1 Percepción ciudadana acerca de <u>la relación de la ciudadanía con instituciones públicas municipales.</u>	34,34.1;34.2,35, 36, 37 a 42 y 43
	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.	COMPROBACIÓN
	5.3 Existencia de entidades públicas de funcionamiento autónomo, encargadas de procesar reclamos ciudadanos por ineficiencias o irregularidades de las instituciones públicas municipales.	COMPROBACIÓN

Para la primera aspiración se utiliza un indicador a ser satisfecho mediante la encuesta y para las dos siguientes, entrevistas y búsqueda en archivos. El indicador cuya información se busca a través de las encuestas es el 5.1. al que, según el resumen de la operacionalización, corresponden las preguntas 34, 34.2, 34.3, 35 a 37 y 42 y 43. De la revisión de las preguntas surge que las mismas son adecuadas para medir lo que se quiere medir. Sin embargo, al igual que en otros casos ya analizados (v.g. Tema “Cultura Cívica Democrática”) faltaría crear un índice que permita unificarlas para proveer de información al indicador.

ASPIRACION N° 6: Que el Municipio seleccione a su personal mediante sistemas de concurso público, provea capacitación y realice evaluaciones periódicas de su desempeño.

ASPIRACION N° 6 Que el Municipio seleccione a su personal mediante sistemas de concurso público, proporcione capacitación y realice evaluaciones periódicas de su desempeño.	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.	45 y 46
	6.2 Existencia de programas de capacitación para funcionarios y empleados municipales con difusión de contenidos y destinatarios de los mismos.	44
	6.3 Existencia de mecanismos específicos de evaluación de desempeño del personal municipal	COMPROBACIÓN

Para la segunda aspiración se produjeron tres indicadores; sólo los dos primeros, 6.1 y 6.2, utilizan la encuesta como fuente, mientras que el 6.3 requiere de entrevistas y/o archivos.

P.45: Nuevamente se produce aquí un equívoco. Un dato fáctico, por ejemplo, existencia o no existencia de algo, no es una creencia ni una percepción simple. Por ello, la pregunta “¿En qué medida considera usted que el Municipio contrata a sus empleados en función de la experiencia y/o capacidades que demuestran para realizar las tareas que deben hacer?” no es adecuada para el indicador para el que fue seleccionada. Lo mismo ocurre con la pregunta 46 (**P.46**). Ambas preguntas se refieren a creencias, que ciertamente estarán fundadas en gran medida en la experiencia personal, pero no sólo en ella, sino en el modo en que esas experiencias han sido reelaboradas por líderes de opinión que usen algún recurso retórico⁴⁴.

Lo anterior no desconoce la relevancia de conocer la opinión de los ciudadanos respecto de la sección y el ingreso del personal público. Sin embargo, es erróneo utilizar esas preguntas, sobre opiniones, para un indicador que hace referencia a cuestiones fácticas.

P.44: La misma problemática antes analizada se repite en relación con el indicador 6.2 y esta pregunta.

⁴⁴ Si el PAC se propusiera, en lugar de un solo relevamiento, la realización de relevamientos periódicos de Auditoría, podría analizarse -tal como observa un miembro del equipo del PAC- la forma en que las percepciones sostenidas en el tiempo pueden generar creencias y la forma en que estas afectan los niveles de confianza en las instituciones. Sin embargo, como se menciona en notas al pie anteriores, ello implicaría una decisión del PAC de avanzar en un desarrollo teórico que ha sido descartado por las autoridades del Programa y no se encuentra entre sus objetivos.

5.3.4 LA DEFINICIÓN Y OPERACIONALIZACIÓN DE “RENDICION DE CUENTAS”

La definición que el Informe sobre la Calidad de las Prácticas Democráticas da a este concepto es la siguiente⁴⁵:

... dar explicaciones, justificar, someter al escrutinio público y al examen y revisión de la ciudadanía, las decisiones y las actuaciones de los funcionarios. Incluye tanto las acciones que realiza el gobierno para informar a la ciudadanía sobre la marcha y los resultados de la gestión pública como el grado en que la ciudadanía exige esa información.

En las dos tablas que se muestran a continuación y que se presentan en forma separada para su mejor lectura, se expone la operacionalización hecha por el equipo PAC. Este tema ha sido operacionalizado a través de tres aspiraciones (7, 8 y 9) con las que se termina la operacionalización del concepto de prácticas democráticas y calidad institucional utilizado por el Programa.

RENDICION DE CUENTAS	INDICADORES	Preguntas
ASPIRACION N° 7 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.	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.	COMPROBACIÓN
	7.2 Existencia de publicaciones de distribución masiva que compilen y difundan normas de la administración pública municipal (Departamento Ejecutivo y Concejo Deliberante)	COMPROBACIÓN
	7.3 Percepción ciudadana acerca de la disponibilidad, cantidad, calidad, utilidad y veracidad de la información de las instituciones públicas municipales.	47, 48, 49, 48.1 y 49.1 y 50

⁴⁵ La definición utilizada por Marta Oyhanarte y Pamela Niilus (2007) solo tiene pequeñas modificaciones de estilo.

	7.4 Difusión en los distintos medios de comunicación locales de las actividades y de los servicios prestados por las instituciones públicas municipales.	51, 52, 53, 53.b y 54 ,
	7.5 Percepción ciudadana acerca de la existencia de prácticas clientelísticas para acceder a los servicios brindados por las instituciones públicas municipales.	67, 68 y 69

Algunos indicadores como el 7.1 y el 7.2 (correspondiente a la primera de estas aspiraciones) y los que llevan el número 8.1, 8.2, 8.3 y 8.4 (correspondiente a la segunda de estas aspiraciones) tienen como fuente de información a las entrevistas a funcionarios y los documentos y normativas, por lo que, en esta instancia, nos referiremos específicamente a los restantes.

ASPIRACION N° 7: 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.

INDICADOR 7.3.- Percepción ciudadana acerca de la disponibilidad, cantidad, calidad, utilidad y veracidad de la información de las instituciones públicas municipales.

Las preguntas correspondientes a este indicador son adecuadas a su finalidad: reconstruir la percepción ciudadana sobre “la disponibilidad, cantidad, calidad, utilidad y veracidad de la información de las instituciones públicas municipales. En tal sentido, sólo puede plantearse la relevancia de construir un índice adecuado para combinarlas en una información única referida al indicador citado.

INDICADOR 7.4.- Difusión en los distintos medios de comunicación locales de las actividades y de los servicios prestados por las instituciones públicas municipales.

A diferencia de lo expuesto en relación con el indicador anterior, la redacción del indicador 7.4 no se adecua a todas las preguntas que se han referido a él. Es posible medir la difusión de las actividades y los servicios prestados por las instituciones a través de los entrevistados que dicen haber obtenido información porque puede ocurrir que la información exista pero el canal utilizado no sea eficaz. Esta circunstancia torna prácticamente nula la existencia de la comunicación en relación al objetivo que ella posee.

P. 54: si bien es de gran interés, no corresponde incorporarla al mismo indicador, debido a que no interroga sobre la existencia y recepción de la comunicación hecha por el Municipio mediante ciertos canales y la creencia de los ciudadanos sobre cuál sería el canal más efectivo. No obstante, es preciso enfatizar que esto no niega la importancia de la pregunta; sólo se señala que sería difícil construir con ella un índice adecuado al indicador. Por ello, es necesario mantener la pregunta y atribuirla a otro indicador (por ejemplo, interés ciudadano por que exista información difundida por un canal que esté a su alcance o sea más eficaz).

ASPIRACION N° 8: Que el gobierno del Municipio ofrezca a la ciudadanía una rendición de cuentas suficientemente detallada y oportuna de su gestión.

P.70: es importante, principalmente, como una certificación respecto a la unicidad del fenómeno frente al cual contestan. Por lo tanto, al efectuar el análisis, se deberían establecer primero las tipificaciones existentes frente a lo que se denomina “corrupción” y relacionar las respuestas a las preguntas **67, 68 y 69** e incluir las preguntas 72 a 74. Para aceptar la inclusión de las preguntas **72, 73 y 74** es indispensable acordar que, según la definición que se dé al término corrupción, éste puede o no incluir al clientelismo. Sobre todo percibiendo que entre todas las preguntas sobre clientelismo, sólo la **67** alude a un intercambio de favores, mientras que la **68 y 69** pueden pensarse como referidas al pedido de “coimas” (que no es igual que clientelismo). Entretanto, la pregunta **73** se refiere a la corrupción pero pone el acento en la actitud ciudadana frente a la corrupción. Esto excede la caracterización de corrupción gubernamental y se refiere más a la actitud ciudadana frente a esa eventualidad.

ASPIRACION N° 8 Que el gobierno del Municipio ofrezca a la ciudadanía una rendición de cuentas suficientemente detallada y oportuna de su gestión.	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.	COMPROBACIÓN
	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.	COMPROBACIÓN

	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.	COMPROBACIÓN
	8.4 Existencia de sistemas de control de la gestión del gobierno municipal.	COMPROBACIÓN
	8.5 Percepción ciudadana acerca de la existencia de prácticas corruptas en las instituciones públicas municipales.	70 a 75
ASPIRACION N° 9 Que la ciudadanía exija la rendición de cuentas al gobierno del Municipio y a sus funcionarios.	9.1 Nivel de conocimiento que posee la ciudadanía acerca de las reglas y procedimientos para exigir la rendición de cuentas a sus representantes políticos en el gobierno municipal.	60; 61; 62;63;64
	9.2 Percepción ciudadana sobre la utilidad de la rendición de cuentas	55; 56; 57; 58
	9.3 Existencia de iniciativas ciudadanas orientadas a promover la rendición de cuentas de los funcionarios y de las instituciones públicas municipales	65; 66 COMPROBACIÓN
	9.4 Percepción ciudadana sobre el voto como medio eficaz para hacer rendir cuentas a sus representantes políticos	59

ASPIRACION N° 9: Que la ciudadanía exija la rendición de cuentas al gobierno del Municipio y a sus funcionarios.

A esta aspiración, le corresponden 4 indicadores (9.1 a 9.4 de la tabla anterior) y las preguntas antes referenciadas.

INDICADOR 9.1.- Nivel de conocimiento que posee la ciudadanía acerca de las reglas y procedimientos para exigir la rendición de cuentas a sus representantes políticos en el gobierno municipal.

P. 60 y P.61: están bien fraseadas y son adecuadas para observar el nivel de conocimiento a que se refiere el Indicador 9.1.

P.62 y P.63: Se orienta a conocer la utilización y a la frecuencia de utilización de las informaciones existentes para exigir la rendición de cuentas de los funcionarios.

P.64: alude a las razones de los ciudadanos para no utilizar los canales de información existente o posible.

P.62, P.63 y P.64 serían más congruentes si se vincularan a un indicador referido al uso (o interés por el uso) que muestra la ciudadanía sobre los mecanismos de rendición de cuentas.

INDICADOR 9.2.- Percepción ciudadana sobre la utilidad de la rendición de cuentas.

P.55: corresponde a la percepción ciudadana sobre la suficiencia o no suficiencia de la información emitida por el gobierno local. No está estrictamente vinculada con el indicador.

P.56: se refiere a la importancia atribuida, por los entrevistados, a la relación que puede establecerse entre estar bien informado y controlar el trabajo de los funcionarios públicos. Al igual que P.55 no se encuentra directamente vinculada con el indicador y al igual que la anterior se refiere al acceso a la información pública, en este caso, la vinculación entre la posibilidad de contar con información y qué se hace con la misma, en el caso de la pregunta anterior asociada con la percepción que tienen los ciudadanos sobre la información pública disponible.

P.57: es pertinente para el indicador al que se refiere y está bien formulada.

P.58: alude a un indicador referido a la creencia de los entrevistados sobre la importancia que los funcionarios le atribuyen a la evaluación informada como instrumento de evaluación de sus respectivos “desempeños laborales”. No alude al indicador 9.2.

INDICADOR 9.3.- Existencia de iniciativas ciudadanas orientadas a promover la rendición de cuentas de los funcionarios y de las instituciones públicas municipales

P.65 y P.66: refieren al conocimiento de los ciudadanos sobre la existencia de alguna organización que trabaje en el fortalecimiento de la comunidad a partir de informar sobre mecanismos para acceder a la información pública. Si bien el conocimiento sobre la existencia de este tipo de organizaciones a nivel local es relevante en términos de lo que plantea el indicador, se considera que resulta más confiable el relevamiento a través de otro medio (v.g. comprobación a través de documentación). No es lo mismo existencia que conocimiento (visibilidad) de las organizaciones.

INDICADOR 9.4.- Percepción ciudadana sobre el voto como medio eficaz para hacer rendir cuentas a sus representantes políticos

P.59: alude a la importancia atribuida al voto como forma de lograr que los funcionarios rindan cuentas de sus decisiones y actuaciones. Es pertinente con el indicador y está adecuadamente formulada.

6. ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE LA ENCUESTA

6.1. NOCIONES GENERALES SOBRE LA OPERACIONALIZACIÓN DE LOS CONCEPTOS: Propuesta para facilitar la forma de evitar errores de operacionalización

Como se habrá advertido, varias de las preguntas presentan defectos en tanto instrumentos de recolección de información. Frecuentemente, esto ocurre cuando se redactan las preguntas saltando algún nivel en el proceso deductivo que conduce al indicador. Para evitar esto, se reitera que lo conveniente es no saltar ningún paso.

En la matriz que se muestra al comienzo, la primera columna corresponde a la categoría cultura cívica democrática y, dentro de ella a la primera de las dos aspiraciones que le corresponden. En la segunda columna, aparece lo que el equipo denominara “indicadores” y en la tercera, las preguntas que deberían aportar conocimientos para clasificar a los entrevistados en cada uno de esos indicadores.

Se sugiere la conveniencia de finalizar la operacionalización y, recién después, formular la pregunta. Esto puede realizarse, por ejemplo, incorporando una cuarta etapa en la operacionalización (ver tabla que se presenta a continuación con una propuesta en este sentido). De esa forma, se intenta evitar una de las principales dificultades que pueden enfrentarse: un concepto abstracto puede contener más de una dimensión. La diferenciación de dichas dimensiones permite no abundar en una y dejar de lado otras.

El PAC mide la calidad de las prácticas democráticas a partir de cuatro prácticas que, según se señala en el Prólogo de los Informes, se consideran esenciales para la vida comunitaria. Como se analizó anteriormente, cada una de estas cuatro prácticas -cultura cívica, participación ciudadana en políticas públicas, trato al ciudadano y rendición de cuentas- se asocian con aspiraciones⁴⁶. Tal como señala el PAC, se trabaja sobre aspiraciones a fin de incorporar un componente valorativo, un estándar al cual estar orientado. Sin embargo, aún cuando no estén trabajando estrictamente con dimensiones en un proceso de operacionalización es fundamental que las aspiraciones se definan con un menor nivel de abstracción (generalidad). Incorporar proposiciones menos abstractas reduce los riesgos de errores en la deducción de los indicadores y en las correspondientes

⁴⁶ A partir de un cambio que se produjo en la metodología, cada una de las prácticas se vincula con dos aspiraciones. En los primeros informes era diferente.

preguntas. En cada dimensión o subdimensión⁴⁷, se puede pensar con mayor claridad sobre el/los indicador/es que podría/n ser utilizado/s. Para ello, en ese momento deberá tenerse en cuenta el poder del indicador (esto es, cuán exclusivo es como rasgo del concepto a medir) y el número de indicadores posibles, dada una extensión predeterminada del cuestionario.

El proceso es innegablemente trabajoso, pero hacerlo genera una discusión muy ilustrativa en todo equipo. Es conveniente insistir en este punto: el poder de los indicadores permite utilizar menor cantidad de ellos y, por ende, permitirán reducir el número de preguntas en el cuestionario sin que la medición se vea afectada. Si los indicadores no son suficientemente poderosos, plantean una encrucijada incómoda: 1) utilizar sólo uno puede dar lugar a equívocos; 2) pero si por cada indicador corresponde hacer una pregunta, el cuestionario podría terminar siendo demasiado extenso.

Para evitar errores, en casos como éste conviene emplear cuatro y no tres columnas. Por ejemplo:

CULTURA CIVICA DEMOCRATICA	SUBDIMENSIONES	INDICADORES	Preguntas de la encuesta
ASPIRACION Nº 1 Que los ciudadanos del Municipio se identifiquen y se comprometan con la democracia como valor en sí mismo.	1.1 Nivel de apoyo a la democracia por parte de la ciudadanía del municipio.	Opinión directa sobre la democracia Creencia en la representatividad del Intendente y los concejales Confianza en las elecciones como modo de selección de los representantes Concurrencia a las elecciones. Otros	Cada uno de esos indicadores (que bien podrían ser otros) da origen a una pregunta

⁴⁷ Dado que el PAC no ha trabajado con el concepto de Dimensión, a la etapa que se propone incorporar se puede dar el nombre de dimensión/ subdimensión u otro que se considere más conveniente. No obstante, lo importante es avanzar en la elaboración de proposiciones más concretas.

<p>1.2 Conocimiento de los derechos ciudadanos y del ejercicio responsable que se hace de ellos</p>	<p>Opinión directa sobre el tema Derechos que conoce Ejercicio que hace de ellos</p>	<p>Cada uno de esos indicadores (que bien podrían ser otros) da origen a una pregunta</p>
<p>1.3 Conocimiento de los deberes ciudadanos y de la responsabilidad y el cumplimiento efectivo con que se ejercen</p>	<p>Opinión directa sobre el tema Derechos que conoce Ejercicio que hace de ellos</p>	<p>Cada uno de esos indicadores (que bien podrían ser otros) da origen a una pregunta</p>

6.2. NOCIONES GENERALES SOBRE LA CALIDAD DE LAS PREGUNTAS

El paso siguiente a la operacionalización es, entonces, la formulación de las preguntas. Para juzgarlas debemos apelar a ciertos criterios que, entre otros, incluyen los siguientes:

a) **La pregunta debe referirse directa, o al menos indirectamente, al referente del indicador.**

Para lograrlo, la pregunta debe ser formulada de modo tal que:

- **sea una sola**, pues si entre dos signos de interrogación se juntan dos preguntas (por ejemplo, mediante una conjunción), se corre el riesgo de no saber, en el momento del análisis, qué pregunta está contestando el entrevistado. Por ejemplo, eso ocurre en la P13 ¿Cómo cree usted que podría mejorarse la calidad de la política y de las instituciones? Si teóricamente se pensara que “calidad de las instituciones” es lo mismo que “calidad de la política”, se estaría cometiendo una redundancia. Si no son iguales, ¿a qué pregunta respondió el entrevistado? Unos pueden haber contestado pensando en la “calidad de las instituciones” y otros a “calidad de la política”. No saberlo puede llevarnos, en el análisis, a mezclar en una sola clase, elementos correspondientes a dos clases.
- **sea pertinente** al asunto que se está midiendo. Tomemos la pregunta P01: ¿cómo evalúa usted la actual situación política del país? Y hagámosle ciertas preguntas:

¿Responde a la aspiración 2, en lo que respecta a “la percepción ciudadana acerca de la calidad de la política y de las instituciones”? No, no parece haber entre ambas relación directa y clara. Por ejemplo, alguien podría pensar en cómo está la situación económica del país, dada una situación de crisis, y responder que la situación es mala sin que por ello abjure de sus convicciones democráticas.

No sería incorrecta si uno supusiera que el entrevistado tiene una cultura política de cierto nivel y confiara en que su respuesta se efectuó distinguiendo los conceptos. Esto daría una idea sobre la “cultura política que refleja su opinión”. Pero no es eso lo buscado ni lo posible, pues se desconoce la cultura política del entrevistado y por lo tanto se cae en uno de dos errores: a) se presupone que la cultura política del gobierno es alta y, por lo tanto, la opinión del entrevistado es juzgada desde su capacidad de apreciación de aquella cultura que se ha dado por supuesto o b) se mide una variable, llamémosle “cultura política” del entrevistado mediante otra variable, que podría denominarse “percepción sobre la situación actual del país”. Ciertamente, ello no sería adecuado como forma de medición.

Otro tanto, ya lo dijimos, ocurre con preguntas en las que, tratando de medir “cultura cívica democrática”, se le pregunta al entrevistado sobre el modo en que cree que piensan o actúan otras personas que habitan el municipio. En este caso se está midiendo algo diferente que es “el prejuicio del entrevistado sobre el asunto”. La respuesta podría ser que el entrevistado atribuye a los otros una conducta semejante a la suya, lo que es una hipótesis plausible pero no segura. Al no tratarse de una hipótesis firme, puede generar problemas en el momento del análisis.

Si la encuesta tomó 400 casos, de ellos se puede inferir la conducta u opinión (con un error probable determinado) del universo preguntándole directa o indirectamente (dependiendo de la sensibilidad del tema) al entrevistado. No obstante, es probable que para llegar a esa opinión se tenga que realizar más de una pregunta⁴⁸.

⁴⁸ En verdad, una de las reglas del arte y una de las dificultades para efectivizar un cuestionario es cómo equilibrar la cantidad de variables y la cantidad de indicadores, privilegiando y extendiendo el cuestionario dentro de los límites que sean posibles según las características presupuestas de la población objeto.

b) El fraseo de la pregunta sea inteligible para la población objetivo o sus muestras.

Esto solo puede responderlo un estudio piloto. Por ejemplo, “calidad de la política” o “calidad de las instituciones” son palabras comunes en la ciencia política pero, posiblemente, son mucho menos usuales para la población en su conjunto.

6.3. INSTRUCCIONES PARA EL TRABAJO DE CAMPO

Son adecuadas al trabajo encomendado.

6.4. CAPACITACIÓN DE ENTREVISTADORES

Una de las entrevistadas, miembro del equipo del PAC, indicó que la capacitación de quienes realizarían el trabajo de campo es responsabilidad de la consultora (privada o universitaria) que ganara el concurso. No obstante, el Programa realiza una serie de actividades que se consideran adecuadas para garantizar la calidad del trabajo llevado a cabo por las consultoras y/o universidades contratadas. Así, el PAC proporciona varios materiales que recogen la experiencia anterior y realiza reuniones con los responsables de los equipos contratados. Además, en caso de ser necesario, el Programa brinda asistencia directa para la capacitación de las personas que realizan el trabajo de campo.

Esta rutina presenta distintas dificultades según se trate de la entrevista estructurada o el grupo focal. Cuando se trabaja con entrevistas estructuradas, por su formato, la capacitación debe lograr que el encuestador comprenda la dinámica de la entrevista aunque no esté íntimamente enterado de lo que mediante esa entrevista se procura encontrar en la investigación. Entre otras varias habilidades y disciplina de trabajo, los encuestadores deben precaverse de sesgar o alterar las preguntas fraseándolas de manera diferente a cómo fueron plasmadas en la cédula de la encuesta (y/o semejantes). En cambio, en los grupos focales (como se verá en próximas secciones) la capacitación de los responsables de coordinar los grupos debe ser más cuidadosa; estas personas deben conocer profundamente los alcances del Programa y los objetivos del relevamiento, ya que tienen que tener que ser capaces de generar interrogantes y/o proposiciones de trabajo a partir de lo que surja en el colectivo grupal.

Según se ha observado, el PAC ha realizado un intenso trabajo para estructurar las recomendaciones surgidas a partir de los esfuerzos de etapas anteriores. Los materiales entregados actualmente a las consultoras/ universidades recuperan el aprendizaje obtenido en las etapas previas. Así, se incorporó una carta de presentación de la encuesta/encuestador firmada por la Directora Nacional del Programa a fin de evitar inconvenientes registrados en las primeras experiencias, en que algunos encuestadores no pudieron expresar claramente el objetivo del

trabajo que se estaba realizando. Asimismo, es altamente valorado el Instructivo para el trabajo de campo donde, además de especificar el material que entrega el PAC, se explicita una serie de cuestiones asociadas con el proceso de relevamiento (a estos aspectos específicos nos hemos referido anteriormente). Las referencias y recomendaciones allí incorporadas resultan muy ilustrativas y sirven para estructurar el trabajo de campo, reduciendo el margen de error que podrían tener los equipos contratados para la realización del relevamiento.

6.5. NOCIONES GENERALES SOBRE EL ANÁLISIS DE LOS DATOS

Una vez terminado el trabajo de campo, deben analizarse las encuestas. Sin duda, siendo la auditoría un instrumento que debe ser comprendido por la mayor parte de los habitantes de cada Municipio, si no todos, el tipo de análisis debe ser simplificado, presentando las cuestiones más importantes de la información producida.

Un modo de organizar la información es generar una tabla de frecuencias (de las respuestas) por cada una de las preguntas del cuestionario. Esa es la estrategia a la que se recurrió en el análisis presentado en los informes.

Pero en algunos casos se puede llegar a lo que Lacueva Barragán (2005) consideró paradójal:

Sobre si es posible cambiar la calidad de los políticos y de la política, el 80% contesta que sí, el 16% contesta que no, y el 4% no sabe o no contesta. Pero al indagar acerca de cómo es posible hacer ese cambio, los ciudadanos eligen como opción mayoritaria el participar en un partido político.

Sin embargo, paradójica y sorpresivamente, el 94% de los encuestados manifestó no participar en ningún partido político.

Frente a tales paradojas pueden adoptarse dos actitudes. Una de ellas, no solo útil para el análisis sino también para lograr sintetizar la información y proveer de ella a los conceptos más abstractos, es la creación de un subíndice para cada una de las subdimensiones, un Índice para cada dimensión y, finalmente, un Índice para cada uno de los conceptos operacionalizados. La otra actitud, que será comentada más abajo, es utilizar los grupos focales para conversar sobre la racionalidad que se encierra en esa paradoja. Esta segunda opción es más confiable y rica en información que la interpretación que pueda atribuir el investigador antes de haber consultado a la población objetivo o a una muestra de ella sobre el tema.

Frente a la comentada “paradoja” Lacueva Barragán indica:

De los estudios realizados por el PAC parecería comprobarse que existe una tendencia en la ciudadanía de participación reactiva. Es decir, que los ciudadanos perciben a la esfera pública como un ámbito bastante alejado de sus preocupaciones cotidianas, salvo que éstas se encuentren vinculadas a aquélla por intereses directos. Su compromiso original es con los aspectos de la vida privada que le resultan más urgentes o más satisfactorios: el trabajo, la familia, los amigos. En consecuencia, lo que aparece como natural es que la sociedad delegue la fatigosa tarea de administrar lo público en políticos y funcionarios profesionalizados, limitándose a desaprobación o consentir por omisión. Y cuando hay una participación ciudadana activa, es precisamente por fallas de la esfera pública, por reacción a problemas específicos que reclaman solución y no la obtienen; superado el obstáculo (o fracasado el empeño), la participación tiende a extinguirse.

Sin embargo, si la intención es realizar un estudio de base empírica, esas especulaciones pueden ser tomadas como hipótesis y no como respuestas a la pregunta que la paradoja hizo aparecer.

Normalmente la información provista por cada una de las preguntas puede ser útil para alguien. Sin embargo, no todas las preguntas sirven para responder a una investigación o dar la información exigida por los indicadores utilizados. Por ello, es fundamental tener presente que la operacionalización se realiza con la finalidad de llegar a una adecuada discriminación de los indicadores y, por ende, de las preguntas que integrarán el cuestionario. Por otra parte, la operacionalización adquiere relevancia sólo si para cada dimensión (o subdimensión) conformada por varios indicadores se elabora un índice. La elaboración de esos índices brinda la posibilidad de que se combinen respuestas aportando información unificada para cada una de las dimensiones (o subdimensiones) del concepto original que, en este caso, serán primero las aspiraciones y luego las categorías del concepto “prácticas democráticas”⁴⁹.

Mediante los Índices se va combinando la información obtenida por cada pregunta hasta llegar a tener como resultado el modo en que la población puede ser clasificada dentro cada “Aspiración” y de cada “tema”, para las cuales habrá que construir los tipos o graduaciones que teórica y socio-políticamente sean más adecuadas.

⁴⁹ Entre una de las muchas discusiones sobre la aplicación de Índices en este tipo de investigaciones ver: Mora y Araujo y Schwartzman (1967). También se la puede encontrar en el anexo metodológico de PNUD (2004).

Alguno de los índices más fáciles de construir y, por ende, más fáciles de interpretar por cualquier ciudadano, son los “Índices sumatorios simples” y/o los “índices sumatorios ponderados”. Por ello, el equipo evaluador cree que son los más adecuados para los objetivos de este tipo de programas. Sin embargo, esto no implica que un procesamiento más elaborado no pueda ser efectuado por quienes estén interesados en hacerlos (v.g. investigadores, gobiernos municipales).

6.6. ÍNDICES SUMATORIOS SIMPLES Y PONDERADOS

En esta sección nos referiremos específicamente a este tipo de índices debido a que, más allá de sus imprecisiones, puede ser aplicado y entendido por la comunidad. Para la construcción de estos índices se requiere el cumplimiento de ciertos supuestos que, en este caso, se pueden asumir como ciertos. Ellos son los siguientes: 1) haber aplicado arbitrariamente puntajes a atributos o variables, tales como los utilizados en esta encuesta; 2) que los puntajes sean atribuidos a indicadores de dimensiones que queremos medir mediante una cifra única y 3) que en dichas variables no podemos asumir la existencia de un continuo subyacente. Cumplidos estos supuestos, se asignan números enteros a cada una de las opciones (sean ellas propias de una variable nominal u ordinal) siguiendo el valor de la variable (Ej: Si=1; no=0 o Mucho=5 y Nada=0), dado que esto facilita la interpretación. De acuerdo con ese primer paso, la amplitud del Índice depende tanto de la cantidad de preguntas como de la cantidad de opciones que se le atribuyó a cada uno de los indicadores.

Cuando por razones teóricas deseamos atribuir diferente peso a los indicadores, incrementamos, por ejemplo, de 1 a 2 el número atribuido al indicador privilegiado.

Si aplicáramos esta sugerencia a la pregunta P01, por ejemplo, deberíamos invertir el orden de la numeración atribuyendo a “muy mala” el valor 1 y a “muy buena” el valor 5. Al mismo tiempo debería discutirse, cómo tratar en la interpretación los “no sabe”/“no responde” y, de acuerdo a ellos, habría que otorgarle un número acorde con los resultados de esa discusión.

En los casos en que las opciones que arroja el Índice sean muchas y ello sea inconveniente, puede reducirse su número. Por ejemplo, asignando el valor “Bajo” a los números 0 a 5 y a “muy alto” al rango que va del 16 al 21⁵⁰.

Sobre estas cuestiones existe una amplia bibliografía disponible. Lo planteado anteriormente se presenta como algunas referencias simplificadas que tienden a

⁵⁰ Referencias a índice, en general, hay muchas. Respecto al índice sumatorio simple puede verse Padua, J., 1979: 38-62.

sugerir que el trabajo debería tender a ser completado mediante la construcción de índices en base a los cuales las consultoras/universidades deberían entregar sus informes. A partir de estos informes, el equipo del PAC podría encargarse sólo de actividades más sofisticadas como, entre otras, la construcción de una tipología de municipios (v.g., mediante variables socioeconómicas y geoculturales) y/o la comparación entre Municipios. Dichas tareas de síntesis podrían orientar más adecuadamente la elaboración, por ejemplo, de políticas promocionales.

7. ESTUDIO CUALITATIVO: LOS GRUPOS FOCALES⁵¹

El *grupo focal* es una técnica que tiene como misión generar información sobre las representaciones colectivas que surgen de la interacción entre los sujetos partícipes de un debate. Para lograr que la discusión sea profunda e incluya a todos los participantes, el investigador, por lo general, propone que se discuta sobre pocos temas. El objetivo es lograr que la atención se *focalice*. Se busca evitar que la diversidad de temas impida la construcción colectiva de aquellos que la investigación requiere.

Esa focalización y construcción colectiva es justamente lo que lleva a utilizar un grupo focal y no una entrevista individual. A diferencia de la última, el grupo focalizado permite que sus participantes revisen, construyan y deconstruyan una o varias formas de interpretar intelectual y/o afectivamente un tema respecto a los cuales se entiende que los integrantes (entrevistados) comparten conocimientos o sensaciones. De allí que las características específicas de esta técnica pueden quedar resumidas de la siguiente manera: a) interacción discursiva; b) contrastación de opiniones (con posibilidad de consenso o no) pero siempre avaladas por argumentos que reflejen las cosmovisiones de los miembros del grupo (Martínez Miguélez, 2009). Para asegurar el objetivo recién indicado, la muestra debe ser intencionalmente producida, y debe lograr la inclusión de personas que compartan un cierto universo simbólico o, al menos, que hayan compartido ciertas experiencias comunes. Por ello, los autores dedicados al tema sostienen, frecuentemente, que se requiere estratificar la población antes de hacer intervenir al azar. Intervención que puede ser conveniente para lograr que los entrevistados de un modo u otro coparticipen de un mismo universo simbólico, lo que permitiría incrementar la capacidad de hacer inferencias desde lo producido por el grupo entrevistado hacia la población de la cual ese grupo es una muestra.

Una muestra construida con criterios claros permite establecer la mayor o menor capacidad de dichos grupos para efectivizar inferencias respecto a grupos más

⁵¹ Existe también abundante literatura sobre este tema. Entre la utilizada cabe mencionar: Krueger, R. A., 1989; Catterall, M, y P Maclaran, 1997; Canales, M. y Peinado A., Morgan, D. L., 1995; Morgan, D. L., 1988.

amplios⁵². La capacidad inferencial está dada por las producciones de sentido resultantes de las formas de socialización (y en definitiva de las representaciones sociales) características de los grupos que el investigador se ha propuesto investigar (estudiantes, obreros, docentes, habitantes de un barrio o de un Municipio, etc.). Dicho de otro modo, a cada sujeto se lo invita a participar de un grupo porque expresa un tipo de relación social sobre la que interesa indagar a los fines de la investigación y sobre el cual, el sujeto tiene algo que aportar a la interacción discursiva colectiva. Por ello es interesante traer a la memoria la definición que sobre estos grupos hacen Bertoldi, Fiorito y Álvarez (2006):

Un grupo focal se conforma con un conjunto de 'personas representativas' en calidad de informantes, organizados alrededor de 'una temática' propuesta por otra persona, en este caso 'el investigador', quien además de seleccionarlos, coordina sus procesos de interacción, discusión y elaboración de acuerdos, en un mismo espacio y en un tiempo acotado. La interacción grupal que se produce en el encuentro promueve un aumento de posibilidades de exploración y de generación espontánea de información; en términos de Valles (2000), se produce 'un efecto de sinergia' provocado por el propio escenario grupal y 'un efecto de audiencia' donde cada participante resulta estimulado por la presencia de los otros, hacia quienes orienta su actuación. (Bertoldi, Fiorito, & Alvarez, 2006)

En este sentido debe subrayarse cuál es el significado diferencial de “lo representativo” (o, mejor dicho, de las capacidades inferenciales) en toda técnica cualitativa. Mediante la discusión grupal se pretende profundizar, a través del estímulo de varios intercambios, complementaciones y discusiones, las representaciones sociales que se suponen elaboradas en sus interacciones por el grupo o clase mayor, sobre el que se eligió la muestra. Por ello, debemos tener cuidado respecto a los enormes riesgos de aplicar una lógica (entrevistas estructuradas y procesamiento cuantitativo) a otra (entrevistas semiestructuradas y procesamiento cualitativo). Es importante destacar, a la luz de los materiales del PAC, que ambas lógicas pueden ser complementarias, pero no son idénticas.

Dicho lo anterior, restaría introducir algunos aspectos generales en torno al instrumento básico utilizado para estos casos. Dado el citado grado de profundidad que se busca en las respuestas, el instrumento acorde será el de un guión o guía de pautas para entrevista semiestructurada. A través de este instrumento se busca indagar, en profundidad, sobre los rasgos que más

⁵² Sobre el tema, ver también la técnica propuesta por Strauss, A y Corbin, J. (1997) cuyo comentario dejamos de lado para no extender demasiado el análisis y, por ser bastante conocida entre quienes utilizan técnicas cualitativas en sus investigaciones.

interesan del tema. Tal como se señaló anteriormente, uno de los criterios que deben contemplarse es que el número de temas pautados sea limitado y no cubran áreas muy diversas, dado que son estímulos que usualmente son introducidos en la dinámica grupal mediante una pregunta abierta que abre un juego en el que serán los entrevistados quienes respondan e interactúen en base a las percepciones individuales y a las que construirán colectivamente en la discusión.

Hecha esta breve introducción, se comenzará con la evaluación del componente cualitativo del PAC. Este componente recorre un trayecto compuesto por tres momentos (i) el diseño del instrumento de construcción de datos cualitativos (guión entrevista semiestructurada), (ii) el momento de construcción de esos datos en campo (reunión y trabajo conjunto en el grupo focal) y finalmente (iii) la forma en que se comunica la información cualitativa en el Informe del PAC.

7.1. LA GUÍA DE PAUTAS PARA EL GRUPO FOCAL

a) Evaluación en general

La revisión y el análisis de la Guía de Pautas para grupos focales realizada por el PAC permite una evaluación en un doble sentido: uno general y otro específico. En un sentido general, se observa un instrumento que es coherente con los ejes temáticos del Programa. Sin embargo, se considera que existe una sobreutilización de preguntas que se responden por sí y por no. Este tipo de indagaciones resta espacio temporal y resta relevancia a otras preguntas que son de mayor pertinencia para la discusión esperada. En tal sentido, se consideran como “más pertinentes” a aquellas pautas que son capaces de indagar sobre percepciones, creencias, significados, valoraciones en torno a los ejes temáticos del PAC (Cultura cívica democrática, Participación ciudadana en las políticas públicas, Trato al ciudadano, Rendición de cuentas). Dadas las características del instrumento cualitativo -que, como se dijo, se relaciona con las semejanzas y diferencias de percepciones, contradicciones, e incluso, conclusiones que surgen como producto del intercambio colectivo de las representaciones individuales-, se considera que si el coordinador del grupo puede focalizarse en esas cuestiones definidas como “más pertinentes” gana capacidad de repreguntar y profundizar en la búsqueda de lo que interesa indagar.

Aún cuando se busque romper el hielo, las preguntas que operan como disparadoras ideales son las que interrogan, por ejemplo, sobre el “qué creen que sucede en tales circunstancias” o “cómo definirían tal situación”. Ante este tipo de preguntas la mayoría de los participantes va a intentar dar sus puntos de vista, por ende, se habrá logrado desde el primer momento la situación ideal para comenzar a profundizar sobre muchas respuestas relativas a significados,

percepciones y creencias. Exactamente lo que se estaba buscando con el uso de esta técnica.

En cambio, las preguntas que buscan respuestas por sí o por no corren el riesgo de construir contestaciones, por parte del entrevistado, que representan lo políticamente correcto. Obsérvese la siguiente pregunta en la Guía de pautas:

Ej. ¿Consideran que a través de la democracia se logra mejorar la calidad de vida de la ciudadanía? (SI CONTESTAN AFIRMATIVAMENTE) ¿De qué forma? (PEDIR EJEMPLOS CONCRETOS, ESPECIALMENTE EN EL PLANO MUNICIPAL). (SI CONTESTAN NEGATIVAMENTE) ¿Por qué motivos?

Tal como ha sido formulada, esta pregunta sería pertinente en un instrumento de construcción de información cuantitativa (v.g. cuestionario estructurado). Sin embargo, pierde efectividad para este tipo de técnica. Al tratarse de una discusión colectiva sería de mayor pertinencia preguntar, por ejemplo, cómo creen que la democracia se relaciona con la mejora de la calidad de vida y la resolución de los problemas cotidianos del municipio. Este tipo de preguntas invita directamente a la reflexión y permite que la respuesta sea analizada desde diferentes dimensiones según los impulsos o pareceres de los entrevistados⁵³.

Si bien es cierto que un guión debería aplicarse sólo como una guía de trabajo, el hecho de que sea un modelo para los coordinadores de los grupos genera un fuerte riesgo si el diseño acarrea debilidades de origen. Este riesgo es aún mayor si el coordinador está poco entrenado en estas técnicas y/o poco interiorizado sobre los principios del PAC y las prioridades para la indagación que tiene el programa⁵⁴. En esos casos, dada la fuerte estructuración del instrumento, los coordinadores pueden verse conducidos a reproducir estilos propios de una entrevista estructurada. En este sentido, es importante considerar el balance entre la duración que puede tener un grupo focal para no perder efectividad, la cantidad de pautas y el tipo de consignas que se introducen. Entonces, si las pautas de trabajo son excesivas y el coordinador debe cumplir con “todas” ellas, es probable que tienda a acortar los períodos de discusión colectiva sobre los tópicos, sacrificando el potencial de las pautas que más información pueden generar. Asimismo, tiende a resentirse el trabajo sobre la última parte de la guía de pautas.

Esta apreciación fue corroborada durante la entrevista a uno de los consultores entrevistados, quien remarcó la extensión de la guía de pautas, lo cual terminó generando, en palabras del testificante, la necesidad de que el coordinador

⁵³ Esta posibilidad queda muy acotada cuando las preguntas resultan muy precisas.

⁵⁴ En ese sentido, las actividades de sensibilización que se realizan con las universidades/consultoras tienen un efecto reductor del riesgo.

debiera realizar intervenciones que lo situaron en un rol principal y lo obligaron a ser él quien sintetizara lo conversado antes de pasar a otro punto.

Para salvar estos inconvenientes es necesario realizar una capacitación minuciosa, a partir de la cual se garantice que los coordinadores adquieran la capacidad para traducir la guía de pautas a un mapa conceptual con la suficiente agilidad para detectar lo más relevante y transformarlo en pregunta. Sin embargo, dado que la capacitación quedó principalmente en manos de las consultoras o universidades, esa apropiación pudo no haberse producido⁵⁵. Algunos de los riesgos que pudieron haberse corrido son:

- que la síntesis se hubiere realizado con lo que fuera más simple de recordar, corriendo el riesgo de que ese recuerdo fuera un recorte arbitrario de los temas;
- que el apuro por compaginar tiempo y temas sacrificara preocupaciones locales que estaban igualmente relacionadas con la temática, pero que hacían a la peculiaridad del municipio o de unos sus barrios⁵⁶;
- que algunas preguntas no se hubieran entendido pero se hubieran respondido para cumplir con el requerimiento formal de haber realizado el grupo focal.

No obstante, no puede dejar de mencionarse que el Programa lleva a cabo, en algunas oportunidades, reuniones con los coordinadores. En este sentido sería muy valioso instrumentar sistemáticamente esta práctica en cada nueva etapa de trabajo que se abra en el futuro. La recomendación en este caso, es reducir al máximo los mencionados riesgos, pudiendo instrumentarse formalmente jornadas de capacitaciones para todos los coordinadores de campo contratados, de manera de asegurar una buena apropiación de los temas centrales del PAC, “barrer” dudas e implementar estrategias consensuadas sobre qué hacer ante posibles obstáculos que pongan el juego la relación temas focales–tiempo destinado al trabajo del grupo focal.

Otro de los problemas que se mencionan en las entrevistas y que es perceptible en la evaluación, es el uso de un lenguaje que puede ser muy complejo para algunos de los participantes. Tal lo expresado por uno de los coordinadores de grupo focal, cuando manifiesta que “hay gente que pasa todo el *focus* sin saber de qué se está hablando”⁵⁷.

⁵⁵ Como contraste de esta cuestión debe mencionarse que el PAC prevé la observación *in situ* de algunos grupos focales de forma de sugerir los ajustes que se consideren pertinentes a los responsables de las consultoras y universidades.

⁵⁶ Esto habría sido grave porque dicha información hace a la praxis cultural de ese lugar.

⁵⁷ Se adjunta en el Anexo una propuesta de modificación con el objetivo de ejemplificar el tipo de preguntas pertinentes.

b) Evaluación específica

Hasta aquí se ha trabajado sobre la evaluación del instrumento desde una perspectiva general, pero si la evaluación en cambio se hace en el segundo sentido, en el *específico*, se observa un instrumento organizado en forma muy parecida a la que se utilizó para la entrevista estructurada. Es así que, por ejemplo, partiendo de la primera categoría identificada en la guía como **B. “Cultura Cívica”**, se va produciendo la siguiente desagregación: b1. *Concepto de democracia*, b.2 *Deberes y derechos*, b.3. *Niveles de responsabilidades*, con la única ausencia de uno de los temas importantes para el PAC, referido al *rol de las instituciones educativas en la formación de ciudadanos y las instituciones en una democracia*⁵⁸, al cual le correspondería un lugar dentro del punto b. de la guía de pautas.

Fijando la atención ahora sobre el primero de esos puntos, el punto b.1 (*Concepto de democracia*) se observa un conjunto de preguntas interesantes pero que, en muchos casos, son distintas formas de preguntar sobre lo mismo. Por lo que es preferible optar por una de las preguntas y luego repreguntar sobre las diferencias en las respuestas, o bien, sobre aspectos no encarados o poco claros. Dado que en este punto interesa indagar sobre valores, creencias y prácticas en torno a la cultura cívica del municipio, se podría “focalizar” principalmente sobre las preguntas relacionadas a representaciones en torno a la democracia formal y a la democracia real y cotidiana, entendiendo a esta última como todas aquellas prácticas a las que O’Donnell hace referencia y que constituyen aspectos que hacen posible que se esté en una democracia de ciudadanos.

Para la categoría b2. (*Deberes y derechos*) sería de mayor pertinencia indagar, por ejemplo, qué implica para un vecino del municipio tener deberes y tener derechos. Es inconveniente en cualquier caso preguntar sobre el conocimiento de algo: en este punto, específicamente, sobre el conocimiento de los deberes y derechos como ciudadano (¿conoce usted sus derechos?). La inconveniencia se manifiesta en aquellas situaciones en que un sujeto no puede enumerarlos y queda demasiado expuesto, ante sus pares, por el desconocimiento de una información básica en la temática sobre democracia y ciudadanía. Coincidentemente con esta observación, uno de los consultores entrevistados manifiesta como excesiva la existencia de este tipo de preguntas y señala que, durante la realización del grupo focal, debía realizar un importante esfuerzo para recordarles a los participantes que esa no era una instancia de evaluación. Comparativamente, las preguntas “sobre conocimientos” son clasificadas por este mismo consultor como aquellas en las que “más costaba que intervengan” los participantes del grupo focal. Estas preguntas que generan problemas para el

⁵⁸ Sería interesante analizar en el equipo del PAC por qué este punto se releva por fuera de este tema en el guión y se lo coloca en el punto Calidad de la democracia. (Guía de pautas grupos focales).

desarrollo del grupo focal son, sin embargo, muy pertinentes en un instrumento de construcción de información cuantitativa (encuesta).

En lugar de esas preguntas, y con la idea de sugerir algunos ejemplos, se podría explorar qué beneficios obtendrían como ciudadanos, al cumplir con todos los deberes y defender los derechos. Finalmente, siguiendo la lógica de un instrumento cualitativo pero también de la temática, se puede indagar sobre qué valor tiene para ellos y para las instituciones del municipio, el espacio público (plazas, monumentos, museos, entre otros).

Por otra parte, es importante, si se pregunta por deberes, derechos y la calidad de las instituciones, que cada uno de esos ítems sea discutido por separado, para lo cual es imprescindible plantear un tema por vez. Esto no implica que si alguien deriva su razonamiento a la relación entre ellos, esta intervención sea cortada. Por el contrario, puede ser de gran utilidad. Pero en tanto organizador, el coordinador debe intentar un ordenamiento que evite confundir un tema con otro. Desde la perspectiva del coordinador, a cada uno de esos asuntos corresponde una pregunta distinta porque, de hacerlas juntas, la tendencia del/los entrevistado/s es a comenzar por el último tema incluido en la pregunta olvidando los anteriores. En este caso, el error originario lo comete el coordinador del grupo al haber asociado dos elementos en un único interrogante.

Finalmente, la categoría b.3 (*Niveles de responsabilidad*) en la guía existente también se indaga con un formato típico de un instrumento de construcción de información cuantitativa. Así, se pone el acento en el grado de conocimiento que el ciudadano posee sobre las responsabilidades jurisdiccionales de los diferentes servicios públicos que existen en el municipio. Este no parece ser un tema apto para un grupo focal ya que es poco el aporte que el debate colectivo puede hacer respecto a cuáles son las tareas del intendente o quién es este. Ese tipo de información puede obtenerse a través de la encuesta. En cambio, el grupo focal genera la oportunidad de identificar y analizar percepciones sobre, por ejemplo, la sensación de los ciudadanos en torno al cumplimiento de las responsabilidades de los funcionarios públicos de su municipio. Si bien ese tema es recogido en otro punto (E. *Rendición de cuentas*), se puede indagar aquí por cercanía temática. Para lograrlo, sería pertinente preguntarles a todos en qué casos consideran que un funcionario público cumple con sus responsabilidades. Luego de generada esa discusión, es posible introducir temas como ¿En qué medida se cumplen (o no) esas responsabilidades? Si el eje temático aquí siguiera siendo *Niveles de responsabilidades* -bajo la hipótesis implícita de que el ciudadano desconoce los distintos niveles de las responsabilidades del Estado (local, provincial, nacional)- se puede preguntar, por ejemplo: ¿Cuál es el rol del ciudadano frente al incumplimiento de los distintos niveles del gobierno (la infraestructura escolar, la sanitaria, el alumbrado público municipal, la recolección residuos, etc.)?

La categoría **C. Participación ciudadana en las políticas públicas** se desagrega en c.1 Significado de la participación. c2. Participación: ciudadanía. c3. Participación: municipio.

El tipo de pregunta que el guión señala en c1. Significado de la participación, es un buen modelo de indagación para un grupo focal y replicable para el resto de las categorías. En este caso se señalan tres preguntas que permiten profundizar sobre las percepciones de los ciudadanos participantes del grupo focal. Pero a ellas también se podría agregar otra del tipo: ¿qué creen que necesitan para aprovechar las oportunidades de participación ciudadana?, de manera de asociar ese tema con la preocupación en torno a la exigencia de información o denuncias sobre la marcha y resultado de las políticas, así como también podría asociarse con el punto de E. Rendición de cuentas.

En lo que respecta a c2. Participación: ciudadanía, podría indagarse por la percepción del grupo acerca del grado de participación de los ciudadanos en el municipio y cuáles son los temas que mayor interés despiertan en el ciudadano; y, respondido esto, cuáles los que menos interés concitan. Con respecto a la existencia de las ONGs en el municipio, se retoma aquí lo dicho para otras partes de la guía: es aconsejable preguntar por la existencia de ONGs en el municipio, más que por “el conocimiento”⁵⁹, de manera de no incomodar a quien “no conoce” sobre lo que se indaga. Por otra parte, no es tan relevante preguntar si los miembros del grupo participan de alguna ONGs⁶⁰ sino por la percepción en torno a el grado de disponibilidad o motivación de los ciudadanos del municipio en participar en organizaciones de la sociedad civil. A su vez, esta pregunta podría ser reforzada con otra, en la que se ponga en discusión ¿cómo perciben o qué grado de importancia tiene para los participantes del grupo focal formar parte de alguna organización? ¿Qué los motiva/qué no los motiva?

Para la pregunta sobre los mecanismos/formas de participación en el ámbito municipal se replican las mismas sugerencias ya realizadas: ¿Qué mecanismos existen en el municipio? ¿Cuáles son y en qué consisten? ¿Qué utilidad tienen para el ciudadano? ¿Cuáles han sido usados concretamente en el municipio? Si el grupo expresa desconocimiento, podrían ser específicamente mencionados los distintos instrumentos existentes⁶¹. Más allá de evaluar, a la luz del trabajo de campo, si los entrevistados “comprenden” lo que se quiere indagar en este punto,

⁵⁹ Se pregunta en el guión: ¿Qué organizaciones de la sociedad civil conocen?

⁶⁰ Este tipo de información puede surgir rápidamente de una encuesta, incluso de la propia selección de los miembros del grupo. Debería considerarse el uso de una ficha personal de los integrantes del grupo focal generalmente administrada al finalizar el mismo. En páginas siguientes se describe este tipo de fichas, como un instrumento pertinente a este tipo de metodología.

⁶¹ No es materia de este apartado. No obstante, se menciona la necesidad de revisar no sólo el tipo de preguntas sino el tipo de sujetos que deben conformar los grupos, evaluando más que nada, el tipo de información que el programa necesita.

es fundamental aclarar el objeto de un grupo focal con preguntas de este tipo. Si lo que se busca es obtener información especializada, se requiere conformar un *grupo focalizado* con un grupo de informantes claves (v.g. miembros de ONGs, funcionarios, docentes de las áreas relacionadas a la materia). En dicho grupo este tipo de preguntas serán pertinentes; de lo contrario no, porque requiere un saber que el común de la gente no tiene, a menos que esté muy informada.

En el punto c.3 (*Participación municipio*). Las preguntas son efectivas para relevar la información de la temática de modo pertinente. Sin embargo, debe insistirse en la necesidad de reducir al máximo las preguntas que buscan respuestas por si/no.

En lo que respecta al tema **D. Trato al ciudadano**, el mismo está desagregado pertinentemente en tres categorías: d.1 *Trato*, d.2. *Quejas* y d3 *Empleados municipales*. En este caso, el tipo de preguntas desarrolladas en cada una de las categorías reviste igual pertinencia. Estratégicamente podría ser utilizada relacionando este punto con otros mediante una indagación del tipo: ¿cómo imaginan ustedes al empleado público ideal del municipio? ¿Qué es lo que lo diferencia de aquel con el que normalmente encuentran en las ventanillas municipales?

El tema **E. Rendición de cuentas** se desagrega en el guión en cuatro categorías: e1. (Acceso a la información), e.2 (Relación con la oferta de información), e.3 (Relación con la demanda de información), e. 4 (“Electoral accountability”). La sugerencia es revisar la categorización y la conveniencia de sobreabundar en preguntas por categorías, que bien pueden resumirse en alguna pregunta amplia, a partir de la cual profundizar en las respuestas. Tal como están formuladas estas preguntas, parecería que la guía estuviera regida, como ocurre con las entrevistas estructuradas, por preocupaciones relativas a la codificación de la información. A partir de ello, puede verse afectada la dinámica del grupo focal porque preguntas de estas características no potencian el diálogo ni la asociación de ideas en el grupo. Para no enfocarlo de ese modo, se podría empezar por la categoría e1. Acceso a la información y, si desde esa discusión no se logra información suficiente para e2. y e3., podría indagarse sobre: ¿Qué información consideran que necesita un ciudadano del municipio? ¿Por qué? ¿A qué tipo de información tienen acceso como ciudadano y a qué tipo de información no?

En lo que respecta al e. 4 (“*Electoral accountability*”) cabe reformular por lo menos dos preguntas.

Con respecto a la primera de ellas, en lugar de preguntar sobre si es importante votar sería más efectivo, por las características de este instrumento, indagar sobre la importancia que tiene votar para los entrevistados. Hecho esto, es

posible indagar, en caso de que el tema no haya surgido de la pregunta anterior, sobre qué harían si no fuese obligatorio votar.

La segunda pregunta debería explorar cuál es la relación entre voto y rendición de cuentas de los funcionarios en la gestión municipal o en su defecto *¿en qué medida creen que el voto sirve para exigirles a los funcionarios que rindan cuenta de su gestión?* No obstante, conviene detenerse también aquí y retomar lo que ya fuera referido para el caso de los *mecanismos de participación ciudadana*. Al igual que en ese ejemplo, las preguntas que ahondan en el eje E. (*Rendición de cuentas*) resultan particularmente “poco amistosas” o “poco comprensibles” para los integrantes del grupo focal, criterio ratificado por el testimonio de uno de los miembros de las consultoras entrevistadas. En este sentido, los caminos posibles para resolver los obstáculos son, por lo menos, dos: se busca un lenguaje “más llano” como propone el entrevistado de la consultora/universidad, o bien, se revisa el tipo de perfil que pueda trabajar sobre este eje y brindar la información que el PAC requiere.

El eje identificado como **F. Calidad de la democracia** se agrega como quinto tema en la guía de pautas. Sin embargo, dada la cercanía temática con *Cultura Cívica Democrática* podría explorarse junto con aquella de forma de optimizar el tiempo de trabajo. Refuerza esta idea la clara intención que se refleja en el punto F. de indagar sobre el rol de las instituciones educativas cuando se pregunta textualmente:

¿Creen que las escuelas y/u otras instituciones tienen algún tipo de responsabilidad para promover/ fortalecer la calidad de la democracia?
¿Por qué si/no? (SI CONTESTAN AFIRMATIVAMENTE) ¿Cómo contribuyen a mejorar la calidad de la democracia?

Independientemente de las observaciones referidas a las características de la formulación de las pautas para este tipo de instrumento de relevamiento, el eje temático *Calidad de la democracia* posee una fuerte relación con el eje *Cultura Cívica* e incluso en la conceptualización de éste⁶², en el que se menciona la importancia del papel de las instituciones educativas en la formación de la democracia. Precisamente, por este motivo se sugiere desde el equipo evaluador preguntar allí por el rol de la escuela u otras instituciones en la promoción y fortalecimiento de la democracia. Las tres preguntas restantes resultan, en general, pertinentes pero dentro de lo que se ha expresado en términos más amplios. En resumen, el punto F. (*Calidad de la democracia*) de la guía de pautas, tendría mayor pertinencia si se convierte en la categoría b.2 (*Cultura Cívica*).

⁶² Ver documento “Temas que evalúa la Auditoría Ciudadana”, elaborado por el PAC.

Finalmente, el último punto de la guía queda abierto a la discusión de los *temas locales*, lo cual permitiría -a juzgar por el instrumento- relevar cuestiones particulares del municipio. La pertinencia del mismo podrá evaluarse a la luz de los objetivos de la Auditoría. Sin embargo, recién a partir de los resultados obtenidos podrá observarse en qué medida tanto el instrumento como la dinámica fueron favorecedores para expresar esas preocupaciones.

En síntesis, es conveniente revisar el uso que se pretende dar a esta técnica cualitativa en el PAC a la luz del valor genuino que la propia técnica posee. Es relevante destacar que el grupo focal pierde efectividad si es pensado sólo como un instrumento para ilustrar o confirmar los resultados de la encuesta tanto en la investigación⁶³ como en el Informe Final de Resultado⁶⁴. En tal sentido, se sugiere una revisión de los ejes temáticos a ser abordados por el trabajo cualitativo de forma de aprovechar mejor el mismo en el marco de la investigación y aplicarlo sólo para aquellos temas que son importantes profundizar y que de otra manera no se lograrían.

7.2. EL FORMULARIO FILTRO PARA EL RECLUTAMIENTO DE LOS GRUPOS FOCALES Y LA MUESTRA

Aparte de la guía de pautas, el PAC desarrolló otro instrumento clave para el componente cualitativo, consistente en un *formulario filtro para el reclutamiento de los miembros de los grupos focales*. Este instrumento se aplica para obtener a los potenciales participantes de los grupos, en base a una segmentación teórica previamente realizada por el equipo técnico del PAC y aplicada por la consultora. A saber:

Grupo 1: NES Medio Bajo y bajo, de 18 a 35 años: 4 varones y 6 mujeres.

Grupo 2: NES Medio Bajo y bajo, 36 años o mayores: 4 mujeres y 4 varones.

Grupo 3: NES Medio Típico y medio alto, de 18 a 35 años: 3 varones y 4 mujeres.

Grupo 4: NES Medio Típico y medio alto, 36 años o mayores: 4 mayores y 4 varones.

⁶³ Resulta relevante aquí señalar la advertencia realizada por el PAC en torno a que los informes cualitativos entregados por los equipos de consultoras contratados son públicos y están a disposición de quienes quieran consultarlos. Sin embargo, aquí se los está evaluando comparativamente al uso, peso o aportaciones que los mismos tienen para la investigación respecto al uso, peso y aportaciones que la técnica cuantitativa hace respectivamente.

⁶⁴ Este tema es contenido de la evaluación del próximo informe.

Esta segmentación genera cuatro tipos de cuestionarios filtros (uno para cada grupo) orientados a captar los perfiles necesarios para conformar los grupos en cada municipio. Independientemente de las observaciones que se realizarán más adelante sobre la segmentación, es necesario hacer notar, que entre los atributos de los potenciales integrantes no figura la ruralidad o alguna característica asociada a la misma⁶⁵ que permitiría incluir en el estudio a quienes están lejos de donde se decide la política municipal. Es de hacer notar que la ruralidad está presente en todos los municipios del país en los que participa el PAC, excepto en aquellos que pertenecen a las grandes conurbaciones de las grandes ciudades o capitales (v.g. Morón). Ante esta observación, el Programa advierte que efectivamente el criterio territorial fue incluido en los TDRs, pero resulta una cuestión que no puede incorporarse en los formularios filtro, “*sino que se debe hacer en la etapa de selección de los puntos muestra*”. Para lo cual, esta evaluación sugiere enfatizar en un futuro la mencionada consideración, dada la importancia que reviste.

Obsérvese también que esta segmentación es la que luego se aplicará como fórmula para citar “los *verbatim*”, omitiendo por ejemplo el dato de nivel educativo, cualidad muy relevante al momento de analizar comparativamente las respuestas de los miembros de los distintos grupos.

Algo que resulta curioso es que la estratificación por nivel socioeconómico utilizada en el reclutamiento de quienes habrían de conformar el grupo focal es sumamente estricta y ha generado un tipo de formulario que bien podría haberse aplicado con mayor éxito en la encuesta. Obsérvese un fragmento del informe de una de las consultoras contratadas para aplicar el formulario filtro de reclutamiento:

Forma de reclutamiento: muestreo pseudo – probabilístico. Por barrios representativos de los perfiles de los estratos socioeconómicos requeridos. Se seleccionaron aleatoriamente puntos muestrales en las zonas con características representativas de los estratos indicados. Después de la selección de puntos muestra, el rastreo de hogares fue probabilístico, sin saltar viviendas en el timbreo y dejando cuatro intervalos después de un reclutamiento efectivo. Se aplicaron los formularios filtro suministrados por el PAC.

⁶⁵ Entre los rasgos asociados a la ruralidad (además del componente demográfico) hay otros indicadores directamente relacionado al bienestar y a la calidad de vida de las poblaciones residentes en pueblos rurales, conformada entre otros, por la distancia a la ciudad cabecera y el grado de conectividad otorgado por la existencia de transporte, accesos asfaltados, telecomunicaciones, etcétera. Los ciudadanos de los pueblos rurales hacen las gestiones públicas de mayor importancia en la ciudad cabecera; por ende, el grado de dificultad para resolver las necesidades de los pobladores generalmente están atravesadas por la falta de acceso a la infraestructura y los medios que les permitirían acortar las distancias entre el lugar donde reside y el lugar donde se decide la política localmente.

Barrios incluidos en el reclutamiento: Para los de NES medio bajo y bajo se incluyó Barrio Belgrano, el cual no fue tomado para la captación de participantes de los otros dos grupos. En el centro de la ciudad, delimitado por las calles 27 de Febrero – Brown – Moreno – Sarmiento, se establecieron los inicios de recorrido de reclutamiento de los grupos con NES medio típico y medio alto.

Es evidente la preocupación de muestrear por estratos. Por lo tanto, las perspectivas a generar en cada grupo se supone estarán marcadas por las experiencias ciudadanas existentes en diversos estratos de la población. Si este criterio se utilizara al momento del análisis sería muy interesante, sobre todo teniendo en cuenta que los sujetos seleccionados pertenecen a determinados conjuntos de barrios y que, por ello, pueden tener diferentes perspectivas de la acción municipal. Diferencias que pueden provenir no sólo de sus capitales sociales y culturales sino, incluso, del trato diferente que hacia ellos podría brindar el municipio.

Aún cuando no existan costos adicionales por utilizar esta técnica de muestreo, dada la metodología seleccionada y el tipo de información que se busca construir, no se recomienda realizar un reclutamiento de estas características. El despliegue de recursos humanos para la implementación del formulario filtro primero y el reclutamiento efectivo posterior así como las dificultades enfrentadas por este método podrían ser evitados si, por ejemplo, se utiliza una selección surgida del “efecto bola de nieve”, menos esforzada y más económica en términos temporales. Por otra parte, esta técnica de reclutamiento debe ser cuidadosamente analizada, pues podría producir una homogeneidad de experiencias. En todo caso, surte un mejor efecto si para estos grupos focales (que son relativamente pocos para ciertos municipios) la unidad muestral deja de ser el ciudadano y pasan a ser los dirigentes sociales, que normalmente son productores de opinión. Estos generadores de opinión, por ende, podrían producir un efecto que puede considerarse más amplio que el que representan en tanto sujetos individuales. Tal sería el caso si los grupos fuesen constituidos por referentes religiosos, sociales, educativos, jurídicos, sindicales, vecinales, etc. En caso que el programa considere necesario trabajar con los ciudadanos como unidad muestral también se puede llegar a ellos por el mismo efecto “bola de nieve” anteriormente citado, aunque estableciendo una cuidadosa estrategia para garantizar la selección y diversidad de mismos.

7.3. LA PRESENCIA DE LA VIDEOCÁMARA EN UN GRUPO FOCAL

Si bien es un recurso de utilidad para realizar tomas de la dinámica grupal y facilitar la comunicación a través de algunas imágenes de lo acontecido, no es un recurso recomendado para registrar las entrevistas en profundidad (sean estas colectivas o individuales) durante toda su extensión. El problema está dado

porque es el propio recurso el que podría poner en peligro la misión del grupo focal. Específicamente, la presencia de la videocámara puede arriesgar la espontaneidad y la profundidad de la información -dos aspectos centrales de la técnica cualitativa-. El presente argumento descansa en la idea de que ante una cámara se podría estar “actuando” de una manera diferente a que si la misma no estuviera. En el caso que el PAC, considere importante el uso de este recurso, se recomienda la redacción de una guía de uso o aplicación de la videocámara que controle o fije los límites del recurso y advierta los riesgos.

Dentro del campo cualitativista se han dado largas las discusiones en torno a si una entrevista debe ser grabada o no, con el simple grabador de voz. Se han escrito numerosos documentos sobre las formas de solucionar la negación de los entrevistados a ser grabados, lo mismo que recomendaciones varias para evitar la tensión de los primeros minutos de grabación, o discusiones éticas en torno a la conveniencia o no de que el entrevistado sepa desde el primer contacto que será grabado en todo lo que diga. También se ha discutido largamente sobre qué hacer con las notas de lo dicho en off, el permiso por escrito de la entrevista y el anonimato de quién dice lo que dice. Todas, discusiones en torno a encontrar las mejores estrategias para realizar “el mejor campo”, garantizando confidencialidad a cambio de la mejor información⁶⁶.

Se considera desde este equipo evaluador, que a la observación que se realiza sobre el uso de la videocámara como un recurso de alto riesgo que conspira contra la profundidad y la espontaneidad de las reflexiones y las discusiones, se debe adicionar la dificultad de usarla en municipios donde la visibilidad y el conocimiento del “otro” es mayor que en los grandes centros urbanos. Esta situación tiende a condicionar las respuestas que emergen de un contexto “de pueblo chico”, dado que de ser videofilmado se deja de cumplir aquella conocida premisa en los estudios cualitativos: “no importa quién lo dice⁶⁷, sino qué dice”.

⁶⁶ Para recomendaciones prácticas a la hora de realizar un proceso de investigación cualitativa ver Corbetta, Silvina (2006). *Manual de Investigación. Algunas Pautas para el Diseño de la Investigación Cualitativa, el Trabajo de Campo y la Transcripción de la Información*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO. Mimeo.

⁶⁷ El “quién lo dice” refiere a un sujeto identificable con nombre y apellido real. A los fines de un estudio cualitativo lo importante no es la identificación del sujeto real (de ahí que se usen nombres de fantasía) sino el perfil o clase al que pertenece ese sujeto, por el tipo de significatividad que ese sujeto tiene en la metodología mencionada. La importancia de darle un nombre de fantasía al sujeto real reside en que permita en una entrevista grupal o en un *focus group*, identificar cuando habla quién y con qué frecuencia lo hace.

7.4. ¿QUE INSTRUMENTOS FALTAN?

Entre los instrumentos que se sugiere incorporar se encuentra una *ficha de datos personales de los integrantes de los grupos*⁶⁸ que permite identificar rápidamente a quienes participan “efectivamente” del grupo focal. Este tipo de fichas se entrega generalmente a los participantes al finalizar la reunión *del grupo focalizado* y tiene como objetivo recopilar información complementaria para ser usada a la hora del análisis. La información que se recopila allí sirve para individualizar, contextualizar y comprender las percepciones de los sujetos participantes en relación a los rasgos o perfil del mismo. En este tipo de ficha se recopilan atributos particulares que son de interés al tema focal. Por ejemplo: nombre, empleo, edad, estudios, clima escolar, trayectoria escolar, militancia, participación en ONGs., etc. En este caso, el atributo “nombre”, aunque ficticio, cumple con el requisito de individualizar las percepciones a la hora de contextualizarlas y resulta más efectivo que el dato “mujer” o “varón” que no permite demostrar la frecuencia de participación de un/una entrevistado/a. Dicho de otro modo, si bien aparece el dato *mujer/varón, NSE y edad*, no se logra saber si los *verbatim*s responden a una misma persona o si se refieren a distintas personas.

Existe, por su parte, en el documento denominado “Manual de Estilo”, elaborado por el PAC, una ficha técnica que debe contener la siguiente información:

- Fecha de realización de las sesiones
- Lugar de realización de las sesiones
- Forma de reclutamiento
- Tiempo promedio de duración de los grupos
- Asistencia de los participantes
- Barrios/Zonas incluidos en el reclutamiento

Si bien este tipo de datos no son prioritarios para el tipo de información que se necesita a la hora de contextualizar las respuestas de los integrantes del grupo, cumplen con un rol de carácter operativo y obedece a instancias contractuales de los estudios.

Finalmente, para complementar los grupos focalizados, también existe la posibilidad de aplicar instrumentos del tipo “guía de observación” o “sociogramas”. Generalmente, los mismos son administrados por un asistente del coordinador, de manera de recoger simultáneamente, a la finalización del grupo focal, los datos de

⁶⁸ En algún sentido, el formulario filtro operaría de este modo, en la medida que brinda datos sobre quienes “potencialmente” participarían del *focus group*. Sin embargo, dicho formulario es introducido en una etapa anterior a la conformación del grupo que “efectivamente” participa, por lo que su objetivo parece diferente ya que se orienta al reclutamiento.

dinámicas relacionales entre los participantes, liderazgos, recorridos que van haciendo las ideas hasta que logran consenso/disenso, etc. Este tipo de material es importante para quienes realizan el procesamiento y análisis de la información.

8. LA CONSTRUCCIÓN DE LOS DATOS EN CAMPO Y EL PERFIL DE LOS INFORMES CUALITATIVOS REALIZADOS POR LOS EQUIPOS DE CONSULTORES

En esta sección se analiza la calidad y relevancia del trabajo de campo desde el punto de vista del desarrollo y la dinámica del grupo focal para luego, a partir de la lectura de los correspondientes informes elevados por los equipos de consultores, avanzar en una revisión de los resultados del mismo. Para ambas tareas se tendrá como referentes documentales a las entrevistas realizadas a representantes de las consultoras y/o universidades, así como los informes elaborados por las instituciones citadas y el Manual de estilo⁶⁹ de autoría del PAC. Para cumplir con estos objetivos se han identificado cinco ítems:

8.1 La argumentación para la presentación de los objetivos del grupo focal y la intervención de la Subsecretaría en el desarrollo del mismo.

En todo grupo focal es sumamente relevante la figura del coordinador, quien debe poseer el suficiente saber para manejar la técnica, así como la suficiente autoridad para dirigir las discusiones. Entre sus funciones se encuentra la de explicar el significado de la técnica y la misión específica que los motiva a realizar el grupo focal en ese municipio. Visto desde esta simple fundamentación, el grupo estará compuesto por los participantes seleccionados, el coordinador y en el mejor de los casos, un co-coordinador o algún asistente que lo acompañe. La asistencia de una tercera persona apunta a facilitar la técnica para no desaprovechar elementos que podrían surgir durante la aplicación de la misma (este es el caso del auxiliar que toma nota, que observa o construye el sociograma mientras el coordinador opera el grupo). En todos los casos ese auxiliar debe ser presentado y su rol es el de investigador de campo.

Desde esta perspectiva, es importante interrogarse sobre el efecto de que miembros del PAC (o del Consejo Académico) presencien como observadores neutrales el *focus group* o participen en la presentación del mismo. La consideración surge con motivo de referencias realizadas por los coordinadores de grupos focales durante las entrevistas realizadas para la presente evaluación. A partir de ello, se sugiere que se evite esta presencia en la realización de los grupos, dado que puede interferir y socavar el rol de autoridad de quienes tienen la función de coordinar la aplicación de la técnica seleccionada. El coordinador del

⁶⁹ Ver el Documento denominado por el PAC “Manual de estilo”. Versión final actualizado al 05/10/07.

grupo focal, por su mandato, debe explicar el origen institucional de la propuesta de forma escueta y clara transmitiendo lo indispensable para contar con la participación de quienes están reunidos.

Concretamente, se considera que la participación activa⁷⁰ de técnicos del PAC o de miembros del Consejo Académico y el estilo de presentación institucional en el inicio del grupo focal puede generar interferencias en el desarrollo de la dinámica. Uno de los aspectos que hizo notar uno de los responsables del trabajo de campo entrevistado es el riesgo de que un integrante del PAC que asiste al grupo, luego se dirija al municipio, o bien, tenga un trato cotidiano con algunos funcionarios locales (v.g. intendente, enlace). Este tipo de situaciones puede generar suspicacias. No está de más recordar la importancia, dentro del uso de las técnicas cualitativas, del compromiso ético al que queda sujeto quien entrevista, bajo la necesidad de asegurarle al entrevistado la mayor discreción en el uso de la información y en la protección de identidad del testimoniante. En este sentido, es preciso reflexionar sobre una cuestión que en realidad es pasible de desdoblamiento: en primer lugar, sobre las dificultades en la aplicación de cualquier técnica cualitativa cuando terceras personas forman parte del grupo como observadores participantes y, en segundo lugar, la necesidad de evaluar cuidadosamente los pros y contras de esas presencias si, aún así, se decide correr el riesgo.

8.2. La relación cantidad de temas relevados y tipo de aprovechamiento de los mismos, en los informes que entregan las instituciones contratadas

Lo observado en términos de evaluación de la guía de pautas resulta coherente con lo que sucede finalmente durante la realización del grupo focal. La gran cantidad de dimensiones incorporadas, así como la estructuración de la guía, ponen en riesgo la flexibilidad para considerar cuestiones genuinas que puede plantearse en el grupo, o bien, profundizar aspectos que surgen de las propias dimensiones del PAC. En este sentido, uno de los entrevistados cita, por ejemplo, la pérdida de la oportunidad de indagar sobre cuestiones que podrían ser relevantes para los fines del PAC, como la cuestión del clientelismo y de la corrupción, aspectos que suelen quedar muy solapados o interceptados por otras temáticas en las que el investigador se siente obligado a preguntar porque, de lo contrario, no alcanza a cumplir con la guía de pautas. En este sentido, se insiste en la necesidad de re-discutir internamente sobre las dimensiones que deberán priorizarse en cada uno de los temas para trabajar dentro del grupo focal de manera de generar un círculo virtuoso entre el uso del tiempo y la profundidad de los temas abordados.

⁷⁰ En referencia a cuando estos intervienen como observadores participantes y realizan comentarios o referencias en el desarrollo del grupo focal (referencia realizada por uno de los coordinadores de grupo focal entrevistados).

Aún cuando se aceptara que la guía de pautas es la correcta, los esfuerzos realizados en la aplicación de la misma no logran aprovecharse en el informe elaborado por las instituciones. En los mismos, no se profundiza sobre las dimensiones en toda su profundidad y se sigue un esquema básico donde la lectura del investigador es ilustrada con pequeños fragmentos de dichos de los participantes. La lógica es la de una enumeración de citas con sus *verbatim*s, encabezada por un párrafo con escaso nivel de análisis donde se adelanta lo que luego los extractos textuales redundan. Sin embargo, si el fragmento va a reproducir la lectura del investigador entonces ¿para qué poner el fragmento? El fragmento de un testimonio debería ser utilizado para mostrar matices o diversificar visiones en base a sentidos semejantes o diferentes que surjan de las representaciones de los miembros del grupo focal. Luego, esos matices pueden ser analizados al interior del grupo según la conformación del mismo⁷¹, para finalmente ser comparado con las representaciones surgidas de los otros grupos focales. Recuérdese que en cada municipio se llevaron a cabo cuatro grupos focales en base a una segmentación que combinó nivel socioeconómico, edad y sexo (ver “El formulario filtro para el reclutamiento de los miembros de los grupos focales y la muestra”).

Las mencionadas segmentaciones tienden a perder sentido dentro de los informes de las instituciones contratadas, dado que NO se realiza un análisis comparado de las representaciones entre los cuatro grupos, lo cual también le resta valor al esfuerzo realizado para reclutar a los miembros del mismo.

El procesamiento y análisis de la información construida en el grupo focal consiste, fundamentalmente, en una exposición de fichajes en torno a los indicadores, sin que se profundice mayormente en los análisis que de allí pudieran surgir. La segmentación por nivel socioeconómico y grupo etario-género pierde relevancia y en pocos casos se lo referencia como atributo de las representaciones.

En los informes de la Auditoría, las percepciones son raramente analizadas en forma sistemática utilizando los criterios NSE, edad y género. En los mismos sólo se anexa la información sobre el nivel socioeconómico de quien “dijo” algo que luego se presenta como transcripción literal (aunque descontextualizada) en la que la única pretensión es ejemplificar lo afirmado en la exposición de los resultados de la encuesta.

Coincidentemente, a lo evaluado aquí, el Programa manifiesta una importante preocupación por los informes cualitativos entregados por los equipos

⁷¹ La relevancia de la conformación intra-grupo, como ya fuera mencionado, podría haberse potenciado mediante una *ficha de datos personales de los integrantes de los grupos*. Mediante una data sumamente básica de descripción del participante podrían contextualizarse sus argumentaciones dentro de un perfil determinado.

contratados. En reiteradas ocasiones se han visto obligados a devolverlos por la baja calidad de análisis que los mismos presentaban. En este sentido, sería conveniente aplicar, por un lado, un requisito más riguroso de búsqueda y selección de equipos consultores enfatizando la necesidad de una demostrada capacidad técnica en análisis cualitativos y, por otro, una vez seleccionados los equipos, sería adecuado utilizar instancias formales de talleres para reforzar la calidad de trabajo. Para estos fines, el diseño de un manual de procedimiento metodológico con un capítulo destinado al análisis cualitativo de la información impactaría positivamente en el objetivo de elevar la calidad de estudios que el PAC espera de los equipos contratados.

8.3. Utilidad de los resultados del grupo focal vs. utilidad de esos resultados para el municipio, o bien, para estimular el proceso participativo que promueve el PAC.

Respecto de la uniformidad del modelo de trabajo de campo, uno de los consultados manifiesta que no encuentra inconveniente en su relevamiento si lo que existe es la intención de comparar entre municipios. Sin embargo, no parece resultar tan claro el propósito de la información que se construye:

¿Cuál es el objetivo de incorporar tantos indicadores? ¿Hacia dónde ir con la comparación?

Se considera que es importante analizar la conveniencia de que el modelo de recolección de la información sea uniforme en todos los municipios sin que se realice una reflexión comparativa entre los mismos. Según expresaron miembros del equipo del Programa se está trabajando en un proyecto con este propósito. Esta evaluación considera que, de seguir trabajando en línea de lo que vienen haciendo, es muy importante diseñar y fortalecer una instancia destinada a aprovechar los resultados que surgen de esta etapa.

¿Qué se está haciendo? ¿Cuál es el objetivo de los estudios cuantitativo y cualitativo? ¿Se leen en los municipios? ¿Qué aportan si no es en relación con un estándar u otro caso?

Se observa, además, que la información surgida de la encuesta y los grupos focales es poco aprovechada para vitalizar el proceso participativo en los FCLs. Por una parte, tales informaciones quedan plasmadas en un Informe, pero a menudo no parecen ser utilizadas para definir la agenda de trabajo de los foros⁷².

⁷² Sobre este aspecto se trabajará particularmente en el análisis de la Dimensión 2- Implementación de las Auditorias.

8.4 El rol del grupo focal como fuente documental de los informes de las instituciones contratadas

Entre los consultados se considera valioso el papel del grupo focal no sólo en su rol para el relevamiento de información sino porque opera como motivador, interesando a la gente, por ejemplo, en la participación en el Foro o en el conocimiento de las actividades del PNUD y/o de la Subsecretaría. La posibilidad de discutir acerca de la democracia tiende a generar un impulso o interés a participar en el grupo.

Sin duda, el PAC ha realizado un elaborado diseño para la conformación de los grupos focales, segmentándolos según diversos criterios técnicos. No obstante, los informes tienden a reflejar más los resultados de las entrevistas estructuradas y el relevamiento de normativas y entrevistas a funcionarios, que el trabajo cualitativo. Ello se debe a que no se aprovecha, en toda su potencialidad, el relevamiento a través de técnicas cualitativas por cuanto no existiría una instancia de análisis de este tipo

8.5. El rol del Manual de estilo

El manual de estilo es la principal guía para la elaboración de los informes realizados por las consultoras. Obsérvese el *Mensaje inicial a los redactores de los informes*:

“El presente documento describe las pautas de estilo a ser aplicadas en la elaboración de los informes finales de los estudios cualitativos y cuantitativos de la presente convocatoria. Estas pautas son el resultado de la experiencia acumulada durante la implementación del Programa Auditoría Ciudadana. Su intención es, en primer lugar, disminuir el tiempo que han dedicado los responsables de la Unidad Ejecutora a la corrección de estilo en los informes finales.

En segundo lugar, tiene el propósito de organizar los datos de manera que se hagan claramente comprensibles para los lectores, de modo que su presentación permita la mejor percepción de los resultados, en forma simple y clara.

Así, pretendemos que estos consejos se transformen en una fuente para resolver dudas comunes sobre la presentación de los datos recopilados en los estudios de referencia a la hora de escribir los informes finales de acuerdo con las convenciones acordadas por la Unidad Ejecutora.

El documento consta de dos partes y un anexo. La primera de ellas contiene las pautas generales de estilo y contenido; mientras que en la segunda se señalan algunos criterios para el análisis de los datos. En el anexo realizamos un cruce entre los indicadores que evalúa el Programa y el formulario del estudio cuantitativo⁷³.

*El cumplimiento de estas pautas es fundamental y no se aceptarán informes que no cumplan con todas las recomendaciones realizadas. **Por lo tanto, antes de entregar los Informes Finales al Coordinador/Director del Programa para su aprobación, chequear que estén contempladas todas las recomendaciones enumeradas en este Manual***⁷⁴. (Manual de Estilo, 2007: p. 3)

Del análisis del texto citado surge una tensión entre el rol de un manual de estilo y el rol de un manual de procedimientos metodológicos. Esta última intención queda explicitada en los fraseos subrayados del cuarto párrafo. Sin embargo, de ser este último el caso, debería contener además una guía metodológica para el diseño del trabajo de campo y su implementación, así como una orientación para realizar el procesamiento y análisis.

Entre los entrevistados pertenecientes a las consultoras, el personal del PAC es reconocido por su alta capacidad técnica y su compromiso. Sin embargo, estos entrevistados también señalaron que cierto tipo de intervenciones en el diseño, el desarrollo del trabajo de campo y la elaboración de los informes merecen algunos reparos. En este sentido, se menciona entre los testimonios de los consultores que el equipo del PAC ha sido poco flexible para revisar preguntas basadas en indicadores que pudieron estar no siempre bien formulados (ver punto 5 del presente Informe). Sin embargo, contrariando al argumento de estos entrevistados, cabe señalar que la modificación reiterada del instrumento conspira contra la posibilidad de un potencial aprovechamiento de la información, por ejemplo, para realizar una comparación entre los casos.

Por otra parte, sería importante la realización de una reunión de cierre del trabajo. Esto permitiría un intercambio y una evaluación de lo realizado en las diferentes etapas (diseño de instrumentos, trabajo de campo, informes) con el fin de aprovechar la experiencia realizada. Si bien, estas instancias de evaluación el Programa las desarrolla a través de reuniones o conversaciones telefónicas con los equipos de consultores/universidades sería muy valorado que las mismas se formalicen como instancias de cierre, habilitando a que el intercambio y

⁷³ El subrayado es nuestro.

⁷⁴ La negrita es del texto original.

aprendizaje de cada equipo pueda mejorar sustancialmente el trabajo futuro en otros municipios. Para el equipo del CEDES este momento de intercambio podría ser utilizado, además, como una instancia preliminar para la formulación de un manual de procedimientos metodológicos. El mérito de un manual formulado sobre estas bases consistiría en aprovechar los aprendizajes logrados por todos los participantes (PAC y equipos contratados) en el trabajo de campo. Debe señalarse que algunos miembros del PAC han manifestado el fuerte intercambio que se está manteniendo con las consultoras/universidades que han realizado trabajo de campo en la última etapa.

Por otra parte, en el Manual de Estilo, el punto destinado a Grupos Focales, bajo el título *PAUTAS DE ESTILO Y CONTENIDO* (p.4), indica:

- El informe debe reflejar un estricto cumplimiento de la guía de pautas⁷⁵.
- Todas las interpretaciones deben ir respaldadas de la mayor cantidad posible de *verbatim*s. (Manual de Estilo, 2007.pp. 4)

Con respecto al tipo de informe que surge de la realización del grupo focal, los entrevistados consultados coinciden en la fuerte estructuración de las dimensiones e indicadores. En términos evaluativos, este requisito puede generar una baja sensibilidad para detectar la emergencia de la novedad. Una lectura pormenorizada del Manual de Estilo refuerza esta idea. Lo particular de este hecho es que el Manual de estilo para la presentación de los Informes de campo opera, en este aspecto, explícitamente, como manual metodológico.

Para el caso de la primera viñeta citada, independientemente de lo aclarado en nota al pie, resulta necesario enfatizar que una guía de pautas es sólo un guión de entrevista. Así, no es un plan de análisis ni tiene por qué coincidir con el índice de un informe. El diseño del procesamiento y el análisis de las dimensiones supone categorizaciones, para lo cual se requiere de un fichado por categorías y de un análisis por cada una de esas categorías. Sin embargo, esto requiere además un cruce entre las categorías que componen la dimensión, de manera de observar con cuál de ellas se logra la mayor/menor sensibilidad en la definición de la citada dimensión.

Para el caso de la segunda viñeta, el Manual de estilo hace del *verbatim*s la vedette del estudio cualitativo. ¿Por qué? Porque finalmente el análisis queda reducido tendencialmente a esas “transcripciones textuales de las afirmaciones

⁷⁵ El PAC sostiene que la indicación expresada apunta a garantizar que el informe de las Universidades incluya todos los temas que deben discutir los grupos de modo de asegurarse documentos lo más completos posibles. La mención específica de “estricto cumplimiento de la guía de pautas” se incorpora, según indicaron miembros del PAC, producto de que algunas de las universidades contratadas entregaron informes que no cumplían con los requisitos solicitados por el Programa.

realizadas por los participantes en los grupos” (Pág. 4). Como ya fuera citado anteriormente, las interpretaciones de las representaciones de los integrantes intra-grupo son escasas y no se realiza casi comparación entre grupos, por lo cual pierden sentido las segmentaciones reflejadas en las conformaciones de los cuatro grupos focales

Es importante reiterar que un Manual de Estilo no es un Manual de procedimientos metodológicos, aunque en este caso, parecería que se aspira a convertirlo en esto último. Si este fuera el caso, convendría realizar para ello un intercambio con especialistas en técnicas cualitativas y cuantitativas.

A los fines de concluir con la evaluación del componente cualitativo, el equipo del CEDES considera que sería incorrecto omitir mencionar que las dificultades del PAC -en la aplicación de la técnica cualitativa- se encuadra en una dificultad que, en gran medida, le excede. En Argentina, aún dentro de las ciencias sociales, no existe una extendida tradición académica “rigurosa” en metodologías cualitativas. Este hecho puede observarse en los contenidos curriculares de las cátedras en metodología de las universidades locales y tracciona tendencialmente hacia una baja calidad de las capacitaciones para la realización de este tipo de estudios en cualquiera de las etapas de la investigación.

En consecuencia, estos estudios, presentan falencias en la realización de los diseños, la aplicación de las técnicas y sus instrumentos, la producción y análisis de información y, finalmente, los resultados de los mismos. Actualmente, esta situación se está revirtiendo producto de la relevancia que las técnicas cualitativas están adquiriendo tanto para el diseño de políticas públicas como para su evaluación. Sin embargo, en el corto plazo, no se logra aún demostrar diferencias lo suficientemente sustantivas. La tendencia general ha sido la generar informes cualitativos de escaso valor, muy imbuidos de la lógica cuantitativa en todas sus etapas y por su efecto, muy subordinada a ésta.

Por tal motivo, todas las recomendaciones aquí expresadas se hacen con el sólo fin de posibilitar alternativas para un mejoramiento de la metodología en pos de conseguir una mayor calidad de informes y, por ende, una mayor calidad de trabajo de campo, procesamiento y análisis. Ello incluye, hacia el futuro, la posibilidad de brindar desde una experiencia gubernamental sostenida en el tiempo, la puesta en práctica de una metodología que cumple virtuosamente la función para la que fue creada y elegida.

9. OTROS INSTRUMENTOS PARA EL RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN EN LOS MUNICIPIOS

El PAC trabaja con otros tres instrumentos, además del relevamiento a través de las encuestas y los grupos focales. Estos instrumentos son: a) entrevistas a

referentes de la Comunidad; b) Recopilación y Análisis de Registros Administrativos y Documentación del Municipio; c) Cuestionarios a docentes y alumnos. A diferencia de las encuestas y los grupos focales, la recopilación de información a través de estos instrumentos se encuentra a cargo de la Unidad Ejecutora del PAC y es realizada por el equipo técnico de dicha unidad del Programa. En esta sección se evaluará el diseño del método de recopilación, procesamiento y análisis de cada uno de los instrumentos mencionados.

9.1. Entrevistas a Referentes de la Comunidad

Las entrevistas a los Referentes de la Comunidad fueron incorporadas como tales en la tercera etapa del Programa. Anteriormente, se trabajaba con entrevistas a *informantes clave* (primera etapa) o *referentes clave* (segunda etapa). En la primera etapa, se entrevistaba a funcionarios del gobierno y representantes de la sociedad civil. En la segunda etapa, aunque se cambió la denominación, estas entrevistas siguieron realizándose a los mismos actores. A partir de la tercera etapa, se incorpora el concepto de Referente de la Comunidad, el cual es definido de la misma forma que los referentes clave (segunda etapa). El PAC se refiere a estos *referentes* como “actores sociales cuya opinión se considera especialmente oportuno tener en cuenta” (Informe de Calidad de Prácticas Democráticas). Más allá de la denominación específica que pueda utilizarse, la denominación metodológica genérica es la de informante clave. Sin embargo, al referirse a este tema, varios entrevistados del equipo evaluador señalaron la diferenciación entre el concepto de referente de la comunidad e informante clave. En ese sentido, cabe observar la intención que destacada al realizar dicha diferenciación, ya que a partir de la tercera etapa, se busca trabajar con una visión que excede lo sociopolítico. Para ello, se trabaja en la identificación de personas cuyas narrativas de vida permitan conocer la historia y particularidades del lugar.

Tal como fue señalado anteriormente, el mencionado trabajo es realizado por una persona del equipo técnico del PAC, quien entrevista personalmente, por teléfono o mail a estos referentes. Los Referentes de la Comunidad son, por lo general, personas mayores de edad con un alto reconocimiento a nivel local. Entre los referentes se encuentran, por ejemplo, académicos, profesores universitarios, artistas, representantes de ONGs tradicionales, personas que por su labor tienen un alto contacto con la comunidad (v.g. docentes, médicos, enfermeros) e historiadores del lugar. Según fue indicado, la identificación de estos referentes se realiza a través del contacto con el enlace y funcionarios municipales, así como también a través de consultas realizadas en los talleres de lanzamiento y a personas del lugar.

La información relevada a través de las entrevistas a estas personas se incorpora en los informes finales. En la primera parte de los mismos, se hace una breve referencia a los antecedentes de los entrevistados y luego se presentan recuadros

donde se extraen algunas citas *verbatim* de las mismas. Se considera que la información surgida de estas entrevistas podría ser un elemento interesante a considerar al momento de hacer el muestreo y también para la elaboración de los tópicos de trabajo en el grupo focal. Aún cuando la información surgida de estas entrevistas es presentada, según manifestó un miembro del equipo PAC, antes de que se realice el trabajo de relevamiento a través de las encuestas y los grupos focales, no se observa una incorporación de los resultados de la misma para el análisis de la situación en los municipios.

9.2. Recopilación y Análisis de Registros Administrativos y Documentación del Municipio

Esta instancia de relevamiento es realizada, al igual que la anterior, por un miembro del equipo técnico del PAC. Desde la primera etapa del Programa se definió una instancia de recolección de información vinculada con todos los indicadores de comprobación de la Auditoría Ciudadana, es decir, aquellos que “reúnen la información oficial y los datos públicos que dan cuenta de la existencia o ausencia de una norma, institución, organismo, reglamento, procedimiento, entre otros” (Informe sobre la Calidad de las Prácticas Democráticas)⁷⁶.

A partir del incremento del número de municipios, se ha aumentado la sistematización del trabajo de recopilación y análisis de los registros administrativos y documentación del municipio. Tal como puede observarse, dicha sistematización comprende el ciclo completo de la actividad ya que incorpora especificaciones referidas a: la realización de los contactos, la presentación en el FCL de resultados preliminares y la redacción del informe. El estado heterogéneo en que se encuentran los archivos municipales y las capacidades diferenciales que tiene el personal que se desempeña en los mismos genera fuertes diferencias en el esfuerzo requerido para la realización del trabajo. Entre los problemas observados para la recopilación de la información se destacan el cambio de intendente, la destrucción de los archivos, la alta fragmentación y baja sistematización de los mismos, así como la ausencia de personal especializado. Sin embargo, aparentemente no se habrían presentado inconvenientes asociados con un bajo interés del municipio en brindar la información.

La primera fase del trabajo se realiza a partir de la recopilación sobre la normativa aplicable al municipio, fundamentalmente, lo referido al nivel de autonomía. También se realizan consultas a sitios Web locales para realizar un primer relevamiento que facilite el trabajo en el municipio. En una segunda fase, se toma contacto con el enlace a fin de organizar el trabajo de relevamiento en el municipio. La sistematización de las actividades realizadas es altamente valorada ya que se considera que no sólo es un elemento que facilita el contacto con los

⁷⁶ Ver detalle en los cuadros por Aspiración en la sección 5 de este informe.

enlaces municipales sino que permite la transmisión del *know how* existente y la reproducción de la tarea. Por otra parte, la guía utilizada incluye todos los temas sobre los que se requiere información para los indicadores que han sido señalados como de “comprobación” en los cuadros resumen de la operacionalización que se presenta en una sección anterior de este informe.

Otro aspecto destacable de este trabajo, asociado con la instancia de procesamiento y análisis de la información, es el que se refleja en los Informes de Calidad de las Prácticas Democráticas en los municipios. Varios funcionarios entrevistados en los municipios destacaron como uno de los beneficios concretos de su participación en el PAC, la posibilidad de reunir la normativa, organizarla y obtener asesoramiento sobre aspectos que podría ser beneficioso modificar. Esto permitiría suponer que, más allá de que en los informes finales se indique la existencia/no existencia de normativa, documentación o prácticas vinculadas con cada uno de los indicadores, así como algunas características centrales de dicha información, podría encararse la realización de análisis más profundos. En tal sentido, se sugiere que sin perjuicio de las solicitudes puntuales de autoridades locales, sería importante presentar a los Intendentes y Concejos Deliberantes, una sistematización y análisis de la normativa y documentación reunida, aún cuando ello exceda los objetivos específicos actuales del Programa y el material no se publique dentro del informe final.

Los miembros de los Foro Cívicos Locales entrevistados o representantes de ONGs, aún en los casos en los que se realizó una presentación preliminar de los resultados de este relevamiento, tienden a darle una menor relevancia que los funcionarios municipales. Por ello, se considera central fortalecer el intercambio con estos funcionarios y los miembros del Concejo Deliberante.

9.3. Cuestionarios a Docentes y Alumnos

Desde la primera etapa de implementación del PAC se realizaron relevamientos en la comunidad educativa local (docentes y alumnos), a través de encuestas auto-administradas. Sin embargo, a partir de la tercera etapa de implementación esta actividad ha ganado mayor relevancia. Como señalan los Informes, través de los cuestionarios se busca elaborar un diagnóstico preliminar del estado de las prácticas democráticas en las instituciones educativas, a los efectos de generar estrategias educativas innovadoras en beneficio de la sociedad local. Con relación a los alumnos, se indica que el propósito es conocer, entre otras cuestiones, la percepción que tienen sobre sus propios derechos y deberes, sus fuentes de aprendizaje e información, la frecuencia y fuentes a partir de las que se informan sobre su barrio y ciudad.

En los informes sobre las prácticas democráticas se indica que se trata de un trabajo exploratorio, lo cual parece pertinente pues es una primera aproximación

para la caracterización de las prácticas democráticas en el municipio. Sin embargo, no se observa que dicho trabajo sea utilizado al momento de analizar dichas prácticas a nivel local. En los informes sólo se mencionan algunos aportes textuales de los alumnos y/o docentes sin que se realice una contextualización o segmentación que permita comparar las mencionadas citas (ver comentarios referidos a la utilización de citas textuales no contextualizadas en la sección referida a los grupos focales). Por otra parte, no existe en los informes un registro que muestre el análisis de la información relevada a través de las encuestas auto-administradas ni se constató que dicho trabajo exploratorio fuera utilizado por las firmas encuestadoras y/o universidades contratadas como antecedente para la realización del relevamiento a través de encuestas y grupos focales o para el análisis de la información.

En conclusión, se considera que la realización de una encuesta auto-administrada de este tipo puede ser adecuada aunque sólo resulta realmente valiosa si se analizan sus resultados y se los toma en cuenta como un insumo para realizar ajustes en las otras instancias de relevamiento de información. Por otra parte, se sugiere alcanzar acuerdos con las autoridades en el área de educación, habida cuenta de que ello pueda requerir aprobación provincial para la distribución de las encuestas. Esta estrategia permitiría que efectivamente puedan realizarse dichas encuestas en todas las escuelas estatales localizadas en el municipio y garantizaría el relevamiento de todas las encuestas auto-administradas⁷⁷.

10. CONSIDERACIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que se presentan en este primer informe de evaluación son de carácter preliminar dado que, por el momento, sólo se ha profundizado en la primera de las dimensiones de estudio, referida al marco teórico y la propuesta metodológica. A medida que se concluya la evaluación de las otras dos dimensiones se realizará una revisión y ajuste de las recomendaciones que se presentan preliminar y parcialmente.

Tal como se ha señalado oportunamente, el presente informe se ha articulado en función del análisis del marco teórico y de cada uno de los métodos de recolección de información utilizados por el programa. Si bien hasta el momento no se ha seguido estrictamente el esquema propuesto en los Términos de Referencia (TDR), las subdimensiones que allí se presentan son adecuadas para retomar en forma diferenciada los principales aspectos sobre los que es importante enfatizar y complementar las sugerencias realizadas en este informe. Por tal motivo, cada uno de los ítems que se presentan a continuación responde a cada una de las

⁷⁷ Este comentario se basa en señalamientos de algunas docentes locales, en el sentido de que dichas encuestas, aún cuando fueron completadas, nunca les fueron solicitadas.

subdimensiones consideradas para la evaluación del marco teórico y la propuesta metodológica⁷⁸.

Es necesario destacar que tanto las recomendaciones enunciadas a continuación como todas las observaciones realizadas a lo largo de este texto, surgen de una evaluación que pretende identificar aspectos que podrían ser objeto de revisión para el fortalecimiento del PAC. Los juicios que aquí se realizan se plantean en función de un contraste con estándares académicos sobre modelos metodológicos y el estado del conocimiento sobre la materia, así como también a partir de una revisión de trabajos que abordan teóricamente las nociones de democracia y participación ciudadana. Esto no implica desconocer las particularidades del Programa ni las restricciones que pudieron presentarse en el momento de encarar la implementación del mismo. Por el contrario, muchas de las observaciones efectuadas invitan a un diálogo constructivo entre los miembros del equipo, el consejo académico, los funcionarios del PNUD e, incluso, este equipo evaluador. En varios aspectos, esta evaluación intenta presentar paradojas que, aún cuando pueda no ser posible resolverlas en el marco de los alcances del PAC, es importante que los responsables del Programa sean conscientes de su existencia.

10.1. La visión de la democracia

Si bien se trata de una política pública y no de un estudio académico, este Programa -al igual que todas las políticas públicas- se realiza a partir de que el Estado toma posición para resolver una cuestión socialmente problematizada. Así, el conjunto de acciones que fueron delineando el Programa Auditoría Ciudadana y que se ejecutan desde la formulación del mismo, expresan esa toma de posición estatal pero también una perspectiva particular sobre la democracia y cómo fortalecer sus prácticas e instituciones.

Tal como se ha analizado a lo largo de la presente evaluación, la visión de democracia adoptada por el Programa no ha sido explícitamente presentada en un documento teórico-conceptual. Sin embargo, 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 las mismas han sido operacionalizadas. Asimismo, para la definición de la práctica democrática y cada una de las prácticas democráticas a auditar, el PAC recurrió a trabajos de algunos autores como Guillermo O'Donnell y Jorge Vargas Cullel. Por otra parte, el Programa recuperó debates y conceptualizaciones sobre la democracia, realizadas en el seno del PNUD y algunos aspectos de la experiencia de Auditoría Ciudadana en Costa Rica. Al no existir un *corpus* teórico, el análisis de la visión de la democracia que

⁷⁸ La única excepción es la subdimensión 5- *Componentes participativos y asociativos de la propuestas* que será analizado en el Informe 2, en tanto se considera que es más pertinente analizar los aspectos vinculados con este punto al analizar la implementación del PAC en los municipios.

tiene el PAC se gestó a partir de la revisión y análisis de esos trabajos y de las ponencias de las autoridades del Programa en Congresos Nacionales e Internacionales, de documentos resumidos de presentación del Programa y de los Informes de Calidad de las Prácticas Democráticas (donde se presenta la operacionalización conceptual).

Al momento de realizar un relevamiento y medición del tipo propuesto por la Auditoría Ciudadana, es evidente que algunas dimensiones que definen al concepto objeto de la auditoría serían priorizadas y, otras, dejadas de lado. Conceptos tan polisémicos como pueden resultar el de democracia o práctica democrática requieren de una aclaración conceptual por parte de quien los utilice, aclaración que necesariamente se focalizaría en algunos aspectos, al tiempo que relegaría otros. En las secciones 2 y 3 del presente informe se han analizado algunas conceptualizaciones teóricas relativas al PAC. En este punto, antes de proponer recomendaciones, se revisarán algunas dimensiones que este equipo evaluador considera que no fueron consideradas:

- Las diferencias socioeconómicas de los ciudadanos. En tal sentido, sería importante considerar cuestiones como la forma en que las diferencias socioeconómicas y, en particular, la pobreza, se traducen en distintas formas de participación-interacción con las autoridades municipales. En tal sentido, podrían verse enriquecidos por la incorporación de esta diferenciación, el análisis sobre la *Participación ciudadana* y sobre *Trato al ciudadano*. Tal como se señalara, el concepto de ciudadanía subyacente parece indiferente a las diferentes capacidades de agencia de los diversos actores, adoptándose una visión más bien abstracta del ciudadano o vecino medio⁷⁹. El relevamiento de aspectos como el diferente trato que las mismas instituciones dan a diversos sectores sociales, la desigual distribución de los recursos e inversiones públicas entre los diferentes barrios de una localidad, entre otros, serían un importante aporte al estudio del fortalecimiento de la democracia en Argentina. Por otra parte, también generaría una revisión de lo que se interpreta por *trato al ciudadano*, ya que no es lo mismo el maltrato de una burocracia a un ciudadano al generarle demoras y pérdidas de tiempo, que el maltrato que reciben algunos sectores sociales frente a, por ejemplo, situaciones de gatillo fácil, prácticas clientelares o de ausencia sistemática de inversiones en infraestructura básica por parte del municipio en su localidad.
- La forma en que la presencia de importantes bolsillos de pobreza condiciona la calidad de la política democrática en el nivel municipal. Si bien

⁷⁹ Esto mismo se percibe al analizar el componente participativo del PAC. Si bien profundizaremos sobre dicho aspecto al analizar la implementación del Programa (Dimensión 2). El diseño de las herramientas participativas del PAC nos permite observar que no se introdujeron instrumentos específicamente orientados a la incorporación de los sectores más débiles en su relación con el Estado y los que más problemas de acceso a derechos tienen.

este aspecto no se enmarca dentro de los objetivos del Programa, avanzar en el conocimiento de este tipo de asociación de variables podría contribuir a la formulación de políticas de fortalecimiento institucional más efectivas.

- Las diferentes interacciones que los ciudadanos tienen con distinto tipo de instituciones municipales. Por ejemplo, burocracias, ámbito legislativo municipal, policía, punteros políticos (y otras formas de instituciones informales), programas sociales, instituciones de salud y educación. Si bien en las encuestas se observaron algunas preguntas orientadas en este sentido, esta problemática no se refleja en el análisis de la calidad de las prácticas democráticas en los municipios.
- Calidad de interacciones entre el sistema político y la sociedad, en particular, una evaluación sobre el desempeño de los partidos políticos en el nivel provincial⁸⁰. Los partidos políticos tienen un rol central en las democracias modernas: incluso el PNUD (2005) los identifica como el mecanismo de participación ciudadana por excelencia. Por ello, sería interesante debatir en una eventual siguiente etapa del PAC la posible incorporación de algunas preguntas asociadas con la calidad de las prácticas políticas al interior de los partidos y la percepción ciudadana al respecto. Otras cuestiones que podrían incorporarse son aquellas asociadas con el nivel de apertura de los partidos a cualquier forma de participación o *input* ciudadano, así como la existencia de experiencias de participación ciudadana en los mismos. Dada la importancia que se les atribuye a los mismos en la discusión conceptual, podría ser importante evaluar qué problemas presentan los partidos políticos en el nivel municipal y cuál es la percepción ciudadana de cada uno de ellos.

Tal como se expuso anteriormente, el trabajo del PAC se sitúa principalmente en el campo de los temas relativos al régimen político, principalmente, al ejercicio del poder político y a la participación de los ciudadanos en la vida sociopolítica de los municipios. El Programa parte de una concepción en la que la comunidad y su gobierno local son los protagonistas, conscientes de que el poder político municipal no solamente está asociado a las acciones de quienes son electos para desempeñar cargos públicos sino también, como se dijo, al compromiso, al involucramiento de los ciudadanos (que se convierten plenamente en tales cuando ejercen sus derechos) con los valores, derechos y deberes propios de un régimen democrático. De forma que siguiendo los lineamientos de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia, el desarrollo de una democracia gobernable, transparente, legítima y eficiente necesita de un fortalecimiento de la relación entre el Estado y la Sociedad Civil. Concretamente, el PAC se propone fortalecer esta interacción en el nivel

⁸⁰ Uno de los indicadores del Programa se refiere al nivel de participación de los ciudadanos en los partidos políticos. Sin embargo, tal como ha sido formulado, dicho indicador no permite obtener información respecto de la calidad de dicha participación o de las razones del bajo involucramiento de la ciudadanía en los mismos.

municipal, por considerar que se trata del “primer ámbito donde se ejercita y concreta la democracia”, porque “las acciones de gobierno repercuten directamente en la comunidad” y la participación refuerza el sentido de pertenencia.

10.2. La uniformidad del modelo de estudio propuesto

Tal como se señaló inicialmente, este aspecto será analizado con mayor profundidad en el segundo informe, luego de que se analice la implementación de las Auditorías en los ocho municipios seleccionados en la presente evaluación. Sin embargo, pueden adelantarse algunas conclusiones.

En relación con el nivel universal o idiosincrático que puede tener la definición de calidad de las prácticas democráticas, se considera que puede emplearse un mismo concepto sin perder sensibilidad a las particularidades contextuales. Tal como sostuvo Sartori en su trabajo clásico sobre la escala de abstracción, los conceptos se caracterizan por su número infinito de grados de abstracción. Así, los conceptos universales (válidos en todo contexto geográfico y tiempo histórico) se caracterizan por su elevada extensión en términos empíricos, al tiempo que un menor número de atributos los define. De forma que al aumentar la connotación del concepto pierde capacidad de denotación. Por tal motivo, se considera pertinente partir del mismo concepto de práctica democrática y trabajar en función de los mismos cuatro tipos de prácticas democráticas en los municipios.

La principal ventaja de trabajar sobre el mismo modelo de estudio se asocia con la posibilidad de realizar comparaciones. Dado que se trata de un programa del gobierno nacional, la posibilidad de contar con una comparación sobre la calidad de las prácticas democráticas en ese nivel local le permitiría diseñar programas orientados a mejorar las condiciones actuales. Por otra parte, aún si el PAC -por distintas razones- no pudiera realizar la comparación entre los casos, el material relevado, siguiendo los mismos criterios, podría ser utilizado por terceros para avanzar en ese sentido (v.g. investigadores, fundaciones u otras áreas gubernamentales de nivel nacional o provincial). Sin embargo, al tratarse de relevamientos realizados en distintos momentos históricos y al no existir actualizaciones o nuevos relevamientos sobre los municipios que forman parte del PAC se pierde cierta capacidad en este sentido.

La especificidad del modelo de estudio podría incorporarse a partir de la elaboración de una “línea de base” en cada municipio. De esa forma, el punto de partida para evaluar la calidad de las prácticas democráticas consultaría las particularidades propias de cada contexto. La posibilidad de realizar auditorías periódicas permitiría evaluar hasta que punto se producen o no mejoras en la calidad de las prácticas democráticas, permitiendo observar el “progreso democrático” en cada contexto en particular.

En términos de lo aquí expresado, se considera relevante distinguir entre la uniformidad del modelo de relevamiento y el de análisis de la información. Tal como se señaló más arriba, la uniformidad del modelo de relevamiento resulta conveniente para garantizar la posibilidad de realizar comparaciones entre los casos relevantes. No obstante, al momento del análisis podría introducirse la consideración de las especificidades propias de cada caso. En ese sentido, el análisis podría reflejar las aspiraciones ciudadanas con criterios de prioridad planteados en cada una de las comunidades locales en las que se implementa el Programa⁸¹. Informes elaborados de esta forma podrían tener un mayor impacto en las comunidades locales, ya que estarían estrictamente orientados por sus intereses y preferencias. La mayor desventaja que se observa en este sentido, es que requeriría una dedicación más prolongada para su elaboración. En la producción de estos casos resulta fundamental el análisis realizado por las instituciones contratadas por el Programa. Por tal motivo, es conveniente la generación de pautas tendientes a que los equipos contratados analicen la posible asociación entre variables y, además, vinculen la información relevada en los estudios cuantitativos, cualitativos con el acopio de normativa y demás documentación realizado por el equipo del PAC. Según han indicado las autoridades del programa y a partir de las últimas convocatorias realizadas, se observa una inquietud tendiente a fortalecer estos aspectos del trabajo. Es de esperar que esta tendencia se sostenga en el tiempo y los cambios en dichas estrategias se reflejen en los informes finales.

10.3. Las dimensiones conceptuales y los indicadores y estándares elegidos para reflejar la calidad de la democracia

En la sección 5 del presente informe se analizó en forma específica cada una de las cuatro prácticas democráticas definidas para la Auditoría Ciudadana. Asimismo, se examinó la operacionalización de dichas prácticas a través de las aspiraciones, los indicadores y las preguntas o instrumento de comprobación utilizados. En cada caso se efectuó un análisis específico de las preguntas que integran la encuesta, así como de la correspondencia entre las preguntas, los indicadores y las aspiraciones, sugiriendo recomendaciones específicas en cada uno de estos ítems analizados. En este apartado no se insistirá en estas recomendaciones particulares, sino que se plantearán algunas reflexiones generales a considerar en futuras etapas del Programa.

En primer lugar, es importante destacar que, en su mayoría, las preguntas han sido adecuadamente formuladas. Sin embargo, en varios casos se observa una disociación entre las preguntas y los indicadores. Por ello, en el caso de proyectarse una nueva etapa del PAC, se recomienda realizar una revisión de la

⁸¹ Se ha observado que los municipios tienen un listado idéntico de aspiraciones ciudadanas (con algunas aspiraciones agregadas o alguna pequeña modificación en las existentes) lo que sugiere un cierto nivel de imposición o forzamiento de las mismas en los foros en los que se debate.

operacionalización del concepto de prácticas democráticas, siguiendo las sugerencias contenidas en el ítem 6.1. Las observaciones y recomendaciones realizadas en la sección 5 no implican, en modo alguno, que el trabajo de operacionalización debe rehacerse. La sugerencia se orienta fundamentalmente a una reorganización de los indicadores en función de subdimensiones de los conceptos.

En segundo lugar, a fin de reducir la extensión del cuestionario podrían excluirse algunas preguntas. Si bien toda la información brindada es relevante, en la medida en que se analice la operacionalización de los conceptos podría observarse, tal como lo indican algunas reflexiones específicas en la sección 5, que ciertas preguntas podrían ser eliminadas sin que ello ocasione una pérdida de información apreciable. Esto no implica la necesidad de rehacer el cuestionario. Por el contrario, sólo demandaría algunas modificaciones y ajustes en función de la experiencia adquirida hasta el momento. En realidad, las sugerencias realizadas se vinculan con la forma en que las preguntas se asocian a los indicadores y se presentan en el análisis, más que con la forma en que estas fueron formuladas y su capacidad de relevar información significativa. Por ello, los ajustes se vinculan más con la etapa de análisis que con la de relevamiento y procesamiento de la información.

En tercer lugar, se recomienda la elaboración de índices o tipologías aptas para sistematizar los resultados de las encuestas y otras fuentes. Este es un punto fundamental por considerar que a partir de la relación de estos, el Programa podrá elaborar diagnósticos más precisos sobre la situación de las prácticas democráticas en los municipios. En la sección 6.6. se plantean algunos criterios para la construcción de índices sumatorios simples y ponderados. Tal como se indica en ese ítem, ello no significa considerarlos como “los mejores” índices. Se trata de algunos de los más sencillos de construir, de forma que no generarían una alta carga de trabajo y, además, los resultados que expresan podrían ser interpretados por los ciudadanos sin formación en el tema. A partir de estos índices podrían construirse luego otros más elaborados, que podrían resultar útiles para distintos usuarios según su interés específico. El PAC se vería fortalecido en tanto la elaboración de los índices generaría un fecundo diálogo interno acerca de la capacidad y alcance de los indicadores.

Finalmente, tal como se señaló anteriormente, es importante que el análisis profundice la asociación entre variables. La siguiente tabla propone algunos posibles cruces entre indicadores de forma de fortalecer la instancia analítica.

NOTA ACLARATORIA: *proponemos, a modo de hipótesis, algunos cruces entre indicadores que pueden resultar significativos para el objeto del estudio.*

Los siguientes cruces se presentan sólo como un ejemplo de lo que podría solicitarse a las instituciones contratadas.

DIMENSIÓN 1: Cultura cívica democrática

Cruce 1

Indicador 1.1 con Indicadores 2.1 y 2.2 : Relación entre el apoyo a la democracia y, por un lado, a) la satisfacción ciudadana con el estado como proveedor de servicios públicos y, por otro, b) la percepción de la calidad de la política y sus instituciones.

Se trata de indagar si el apoyo a la democracia se basa en factores ligados a los resultados de una gestión, como la satisfacción de necesidades provistas por el municipio, o a factores valorativos, como los de percepción del orden institucional.

DIMENSIÓN 2: Participación ciudadana en las políticas públicas

Cruce 2

Indicadores 3.1; 3.2; 3.3 y 3.4: Comparación entre distintas vías de participación abiertas a la ciudadanía: a) vía el voto, b) vía la incidencia en la gestión, c) vía la incidencia sobre la orientación de los recursos presupuestarios y d) vía la creación de organismos de promoción de la participación.

Se trata de indagar la oferta de participación: por qué vía los municipios realizan mayoritariamente la promoción de la participación ciudadana.

DIMENSIÓN 3: Trato al ciudadano

Cruce 3

Indicador 5.2 con Indicadores 6.1; 6.2 y 6.3: Relación entre el nivel de denuncias por tratos y/o procedimientos inapropiados del municipio para con los ciudadanos y el desarrollo de un proceso de modernización interna (medido a través de concursos para el acceso a la carrera administrativa, y la existencia de mecanismos de evaluación y capacitación interna).

Se trata de medir si los procesos de modernización administrativa puestos en marcha logran modificar-eliminar (y de qué manera) los comportamientos típicos de municipios “burocráticos” (mal trato o aplicación de procedimientos incorrectos para con los ciudadanos).

DIMENSIÓN 4: Rendición de cuentas

Cruce 4

Indicador 7.5 con los Indicadores 7.1 y 7.3: Relación entre la percepción ciudadana de prácticas clientelares con: a) la existencia de legislación que permite un acceso a la información de manera pública y transparente y b) la percepción ciudadana sobre su disponibilidad, calidad, cantidad, utilidad y veracidad.

Se intenta indagar si la percepción de prácticas clientelares se debe a la falta de legislación que vuelva pública la información municipal o a la percepción ciudadana sobre su real disponibilidad y veracidad.

Cruce 5

Indicador 8.5 con los Indicadores 8.1; 8.2 y 8.3: Relación entre la percepción ciudadana de prácticas corruptas con la existencia de: a) normativa que regule los deberes del funcionario público, b) normativa que obligue a la presentación de declaraciones juradas (ingreso y egreso a la función pública) y c) la constatación de acciones de instituciones o funcionarios a favor de la difusión de información valiosa sobre la actividad municipal (presupuesto, compras, licitaciones, etc.).

Se intenta indagar si la percepción de prácticas corruptas se debe a la inexistencia de normativa que controle el comportamiento de los agentes municipales (tanto fijando los deberes del funcionario público como exigiendo declaraciones juradas) o a la falta de acciones que demuestren una voluntad política de volver pública determinada información municipal crítica.

A fin de obtener conclusiones sobre cada una de las cuatro dimensiones establecidas para medir la percepción de la calidad de las prácticas democráticas se propondrán, además, otros cruces significativos entre indicadores de distintas dimensiones. A continuación, se presenta una primera propuesta de cruces, estrechamente asociada con el desarrollo conceptual inicialmente planteado y que podría reajustarse al momento de realizar el informe, indagando sobre otras posibles asociaciones.

Cruce 6

Indicadores 1.6; 4.4 y 4.5: Comparación entre distintos tipos de participación: a) vía el voto individual, b) vía la militancia social o política y c) vía la presentación individual de proyectos a ser tratados (legislatura o ejecutivo local).

Se trata de indagar los tipos de acciones participativas de los ciudadanos que se manifiestan con mayor énfasis.

Cruce 7

Indicador 4.5 con Indicador 9.3: Medición de la participación ciudadana a través de la comparación de: a) los proyectos presentados (legislatura y ejecutivo

municipal) y b) la existencia de iniciativas ciudadanas a favor de rendición de cuentas.

Se intenta indagar sobre las metas de la participación: si la participación (individual o colectiva) se orienta al funcionamiento de la gestión o al control de su funcionamiento.

Cruce 8

Indicador 5.1 con los Indicadores 7.3 y 8.2: Relación de la percepción ciudadana sobre su relación con las instituciones municipales con: a) la percepción sobre el carácter público de la información municipal (disponibilidad, calidad, veracidad, etc.) y b) la identificación de acciones municipales (institucionales o de funcionarios) orientadas a hacer pública información sobre la gestión municipal (presupuesto, compras, licitaciones, etc.).

Se intenta indagar si la percepción sobre la relación ciudadano-municipio depende de la disponibilidad de información pública o de la publicación de los procesos críticos de la gestión. Esto intenta clarificar que tipo de rendición de cuentas predomina: un enfoque legalista o de contenido político.

Asimismo, se propone la realización de una serie de cruces inter-dimensionales.

Cruce 9

Indicador 1.1 con Indicador 5.1: Comparación de grados de apoyo a la democracia con vínculo de la ciudadanía con las instituciones municipales.

A fin de relacionar el sostén del valor democrático con el cumplimiento de los derechos ciudadanos por parte del municipio.

Cruce 10

Indicador 5.1 con los Indicadores 2.1 y 2.2: Relación entre dos niveles de percepción ciudadana: un vínculo más amplio de la relación ciudadano-municipio con a) el nivel de satisfacción ciudadana sobre el estado como proveedor de servicios básicos y b) la percepción sobre la calidad de la política y las instituciones a nivel local.

Cruce 11

Indicadores 1.2; 1.3; 1.5; 4.1 y 9.1: Comparación entre distintos niveles de conocimiento de los ciudadanos de: a) sus derechos, b) sus deberes, c) las responsabilidades y funciones del gobierno, d) los espacios de participación disponibles, e) la existencia de normas para la rendición de cuentas. Haciendo hincapié en la comparación entre los 3 primeros (derechos) con respecto a los segundos (participación posible) y el último (vías habilitadas para exigir rendición de cuentas).

Cruce 12

Indicador 1.6 con Indicador 9.4: Relación entre el nivel de participación en las elecciones (como deber ciudadano) y la percepción del voto como medio eficaz de rendición de cuentas. ¿Con qué fin se orienta mayormente la gente en el acto de votar?

Cruce 13

Indicador 2.2 con los Indicadores 4.1; 4.2 y 4.3 y los Indicadores 9.1 y 9.2: Medición de la percepción de la calidad de la política y las instituciones en función de, por un lado, a) el conocimiento de los espacios de participación, b) la percepción sobre la utilidad de dichos espacios y c) la percepción sobre su incidencia efectiva en la gestión, y por otro lado, en función de a) el conocimiento de las normas existentes para la exigencia de rendición de cuentas y b) la percepción sobre la utilidad de dicha rendición de cuentas. Se intenta detectar si el origen de la percepción de la calidad de la política se liga a la existencia y utilidad de los espacios participación o a la existencia y utilidad de mecanismos de rendición de cuentas.

Cruce 14

Indicador 2.1 con los Indicadores 3.2 y 3.3 y el Indicador 8.2: Medición de la percepción del nivel de satisfacción ciudadana para con el municipio (en tanto proveedor de servicios básicos) en función de, por un lado, a) la existencia de mecanismos de participación en la gestión y b) la existencia de mecanismos de participación sobre la gestión del presupuesto municipal (desde su diseño hasta su ejecución y control), y por otro lado, en función de la identificación de acciones (institucionales o de funcionarios) a favor de la difusión pública de información municipal crítica, es decir de un proceso de rendición de cuentas. Se intenta detectar si el origen de la satisfacción ciudadana para con el municipio se liga a la participación dentro de la gestión o a la existencia de acciones por parte del municipio orientadas a la rendición de cuentas.

Cruce 15

Indicadores 3.4; 5.3 y 8.4: Comparación del tipo de organismos creados dentro de las estructuras municipales orientados a: a) la promoción de la participación ciudadana, b) la recepción y canalización de reclamos ciudadanos y c) el control interno de la gestión municipal. Se intenta medir comparativamente si la estructura municipal tiende a conformarse con base en una orientación que facilita la participación, el tratamiento de los reclamos o su auto-control administrativo.

Cruce 16

Indicadores 1.2, 4.4 y 4.5: relación entre la percepción ciudadana acerca de sus derechos y el nivel de participación ciudadana (tanto en organizaciones políticas y sociales como en la presentación de proyectos). Se intentaría observar en qué

medida incide el conocimiento de sus derechos sobre la participación de los ciudadanos.

10.4. La pertinencia de los métodos de recolección de información utilizados

Tal como fue analizado, los métodos para la recolección de información utilizados son las encuestas, los grupos focales, las entrevistas a referentes de la comunidad, la recopilación y análisis de registros administrativos y documentación del municipio y cuestionarios a docentes y alumnos. Las recomendaciones se presentarán en función de cada uno de los métodos:

10.4.1. Las encuestas

La mayoría de las recomendaciones vinculadas con el trabajo cuantitativo han sido analizadas en el ítem anterior por lo que en este apartado nos referiremos exclusivamente a la elaboración del muestreo y el análisis de la información relevada. Tal como se indicó en la sección 4 la muestra tiene problemas en relación con la proporcionalidad. Dicho problema puede ser corregido utilizando varias muestras con el propósito de mejorar la “calidad inferencial” de la encuesta⁸². Por otro lado, se sugiere incluir criterios socioeconómicos de segmentación o, al menos, utilizar los datos provenientes de la “sección de datos sociodemográficos” de ese instrumento; de otro modo, no puede conocerse cómo diversos estratos de la población se sitúan frente a los valores y hábitos ciudadanos, aspecto habitual en los trabajos teóricos sobre el tema.

Finalmente, sería deseable que se realicen esfuerzos a fin de simplificar el vocabulario utilizado en los instrumentos de recolección de datos. Aún cuando, ciertamente, este tipo de temática tiene un importante nivel de abstracción, sería importante aumentar los esfuerzos para utilizar un lenguaje más coloquial. Según señalaron los responsables de algunos de los equipos que trabajaron en la realización de los estudios cuantitativos, en algunos sectores de la población, los encuestadores tuvieron que brindar herramientas adicionales para que los encuestados pudieran responder las preguntas. En tanto, algunos entrevistados mencionaron que en los grupos focales, surgían inconvenientes con algunas personas que participaban muy poco, adjudicando el problema a que las mismas no comprendían las cuestiones planteadas por su reducido nivel educativo

⁸² El término “capacidad Inferencial” reemplaza al concepto “representatividad” porque de la totalidad sólo conocemos aquello que la muestra nos dice y ella, no nos puede decir nada de lo que no esté incluido en la misma. Por lo que la paradoja es atribuir representatividad a una muestra, a partir de los resultados de la muestra elegida.

Finalmente, dado que la cantidad de muestreados es suficiente para el tipo de encuesta que se utiliza⁸³, es recomendable avanzar en la sofisticación de los análisis. En tal sentido, el cruce de indicadores y dimensiones que se propuso en el ítem anterior podría ser una adecuada aproximación a la cuestión.

10.4.2. Los grupos focales

Tal como se expresa en el presente informe, la forma en que han sido diseñados los grupos focales reduce la potencialidad de la técnica de recolección de datos utilizada, ya que no permite obtener toda la riqueza informativa que el PAC se propone lograr mediante su instrumentación.

Son indudables los beneficios de utilizar esta técnica como complemento de un enfoque cuantitativo. Para ello, es necesario dotar a cada instrumento de las posibilidades que puede brindar y construirlo adecuadamente para esos fines. Por ello, las observaciones realizadas en la sección 7 y 8 se presentan como pistas, que nos parecen clave para fortalecer el uso de una técnica que, por las características de la auditoria, puede brindar un fuerte aporte al análisis de la calidad de las prácticas democráticas.

En lo relativo a la guía de pautas, en el grupo focalizado es relevante el incentivo mutuo y la producción de una o varias opiniones o caracterizaciones del municipio que emerjan de la discusión grupal. Esto es posible sólo si la guía de pautas y la capacitación de los coordinadores de grupo se configuran de manera tal que hagan factible los intercambios entre los miembros del grupo en cuestión. Así, los coordinadores deben estar entrenados en generar una buena dinámica grupal y en la aplicación de la guía de pautas, deben incluirse sólo temas generales que, dentro de los objetivos del proyecto complementen la información a partir, simplemente, de las virtudes de una técnica de obtención de información diferente. En este sentido, se insiste en la necesidad de re-discutir internamente qué aspectos de los temas deben priorizarse para el trabajo dentro del grupo focal, de manera de generar un círculo virtuoso entre el uso del tiempo y la profundización de los temas, dado que -es preciso señalar- un grupo focal no equivale a una encuesta a diferentes personas reunidas en un mismo lugar. En el anexo del presente informe se presenta un modelo de Guía de Pautas en el cual se introduce una serie de comentarios y observaciones que sería importante el PAC tenga en cuenta en caso de revisar, en próximas etapas de implementación, el trabajo cualitativo.

Como otra recomendación se propone realizar esfuerzos a fin de simplificar el vocabulario utilizado en los instrumentos de recolección de datos. Aún cuando se

⁸³ Aún cuando, como se señaló oportunamente, existen algunos problemas de proporcionalidad.

es consciente de que el tipo de temáticas tiene un elevado nivel de abstracción, sería importante aumentar los esfuerzos para utilizar un lenguaje más coloquial⁸⁴.

En relación con el procesamiento y análisis de la información, debe destacarse que lo importante que emerge de un grupo focal es, principalmente, el discurso que resulta de las discusiones producidas. Ese discurso emergente surge además de “cierto tipo de personas”, por ejemplo, del mismo o de distinto nivel socioeconómico o educativo, producto de la forma en que los grupos son conformados. Sólo en segundo término -y dentro del encuadre anteriormente planteado- es que interesan las opiniones de los participantes y su caracterización como individuos. Por ello, se considera que los *verbatim*s tienen poco valor dado que están descontextualizados. Estos se presentan como fotografías que pretenden generar credibilidad en los lectores. En ese contexto, la segmentación por nivel socioeconómico (NSE), grupo etario y género no tiene mayor relevancia, aún en los casos en se adjunte información sobre el mencionado NSE, edad y género. En tal sentido, se sugiere que el análisis de la información relevada a través de los grupos focales se utilice para explorar posibles combinaciones de indicadores y dimensiones, así como indagar sobre la asociación entre variables.

Finalmente, dada la alta preocupación que el PAC manifiesta por los informes cualitativos entregados por los equipos contratados, evaluamos la conveniencia de aplicar en primera instancia, un requisito más riguroso de búsqueda y selección de equipos consultores con demostrada capacidad técnica en análisis cualitativo. En una segunda instancia -ya seleccionados los equipos de trabajo- se sugiere habilitar espacios formales de talleres para reforzar la calidad del trabajo pretendido por el PAC. El diseño de un manual de procedimiento teórico-metodológico podría, tal vez, afectar positivamente la calidad de los estudios que el PAC espera de los equipos contratados.

10.4.3. Entrevistas a Referentes de la Comunidad y cuestionarios a docentes y alumnos

Estos dos mecanismos de recopilación de información son utilizados sólo por miembros del equipo del PAC. Las recomendaciones relativas a su empleo se presentan en forma conjunta puesto que, a pesar de su carácter diferente, poseen algunas características comunes.

Ambos mecanismos se consideran adecuados para relevar información significativa para los objetivos del Programa. Sin embargo, tal como se expresó anteriormente, se considera que dicha información no es aprovechada en toda su potencialidad. Por el contrario, se observa que los resultados de dichos

⁸⁴ Este problema no es exclusivo de los grupos focales; también se ha observado en el trabajo de relevamiento a través de encuestas.

relevamientos no son integrados en el informe sobre calidad de las prácticas democráticas, sino que se presentan como una sección separada que poco aporta al análisis de cada una de las prácticas identificadas. Por ello, se recomienda que el equipo del Programa evalúe la utilidad y el aprovechamiento de estos relevamientos y en caso de considerarlos relevantes, se sugiere utilizar la información recolectada, aplicándola al análisis de las dimensiones y cruces entre indicadores propuestos.

Más allá de lo señalado en el párrafo anterior, la tarea realizada a través de estos mecanismos de relevamiento de información es, en nuestra opinión, sumamente importante, porque al igual que los grupos focales, permite un mejor conocimiento de las características particulares del municipio. Asimismo, permite complementar el relevamiento cuantitativo e identificar las dimensiones centrales a analizar en cada caso particular.

10.4.4. Recopilación y Análisis de Registros Administrativos y Documentación del Municipio

En función de lo indicado en el ítem 9.6, donde se lo analiza específicamente, se considera que este mecanismo de relevamiento de información es un elemento constitutivo del Programa. A primera vista, dadas las características de los municipios argentinos y de sus archivos de datos, no parecería que una recopilación de registros y documentación municipal fuera estrictamente un objetivo del PAC. Creemos, sin embargo, que tal recopilación tiene gran relevancia, ya que contribuye a mejorar el conocimiento y las condiciones de acceso a la información de los municipios. Asimismo, puede significar un aporte a las autoridades locales, al reducir el estado de dispersión y fragmentación de los registros que existe en muchos casos.

Por ello, se recomienda seguir trabajando en la elaboración de un *Digesto Normativo* que constituya una herramienta de consulta y asesoramiento a los municipios sobre reglas vinculadas con la participación ciudadana, la rendición de cuentas, el trato al ciudadano y otras normas que contribuyan a fortalecer la cultura cívica. Asimismo, se sugiere profundizar en el análisis de la documentación recopilada y presentar dichas conclusiones a las autoridades del ejecutivo, legislativo y la comunidad en su conjunto (por ejemplo, a través del Foro Cívico Local), aunque posiblemente ajustando los contenidos para la presentación a la sociedad civil.

10.5. Algunas recomendaciones finales

De modo general, se recomienda tomar en consideración dos aspectos que podrían facilitar y hacer más efectiva la interacción con los equipos contratados para la realización de trabajos de relevamiento mediante encuestas y grupos

focales. Por una parte, la elaboración de un Manual teórico metodológico. Dicho Manual debería sintetizar los fundamentos teórico-metodológicos del Programa, de modo de evitar la dispersión de información sobre los fundamentos y características centrales del mismo. La existencia de un documento de estas características no debería constituir un corset que anule la natural apertura del equipo del PAC al aprendizaje de las distintas experiencias de implementación. Para ello, el Manual debería actualizarse continuamente en función de los cambios que la experiencia vaya indicando como necesarios para mejorar el Programa o superar alguna dificultad.

Por su parte, la posible compilación de los documentos del Programa y las ponencias presentadas en jornadas nacionales e internacionales por sus responsables, permitiría crear un *corpus teórico-metodológico* que sin duda podría ayudar al intercambio con los equipos contratados para el relevamiento de información. Además, permitiría que los responsables de coordinar los grupos focales adquieran un mejor conocimiento y una mayor autonomía en la utilización de la guía de pautas de entrevistas.

Por otro lado, se recomienda que el PAC contemple requerir algún tipo de compromiso de las contrapartes locales para realizar sucesivos relevamientos periódicos más allá de la primera auditoría. Por supuesto, es bien sabido que la restricción financiera puede resultar determinante para que este compromiso no pueda asumirse, pero también es necesario asumir el hecho de que el proceso de democratización tiene costos y que la disponibilidad de recursos no debería constituir una excusa. Tal vez una futura revisión del PAC debería recoger esta inquietud por dar continuidad al proceso de auditoría, para que los municipios puedan constatar el progreso alcanzado en la institucionalización de mejores prácticas democráticas.

Una vez realizado el primer informe, el Programa podría trabajar con las autoridades locales en la identificación de algunos indicadores que sería importante continuar evaluando. Luego de la primera auditoría, los municipios cuentan con una línea de base que podrían actualizar. Así, por ejemplo, podría trabajarse con un cuestionario más acotado en mediciones a realizarse, por ejemplo, cada dos años. A su vez, la actualización de la normativa y la recopilación de documentación deberían realizarse en forma continua. En cuanto a los grupos focales, podría analizarse la conveniencia de organizarlos en lapsos temporales mayores (por ejemplo, cada cuatro años), a través de la contratación ad-hoc de equipos universitarios especializados.

11. ANEXOS

NOTA ACLARATORIA

El modelo de guía que aparece en este Anexo sólo intenta mostrar un modo de disminuir preguntas que, o bien buscan respuestas por sí o por no, o bien remiten a chequear conocimientos entre los integrantes del grupo.

Este modelo busca enfatizar en las preguntas que indagan sobre percepciones y significados en torno a los temas. Sin embargo, no se hace una recomendación sobre cuáles deben ser esos temas.

Aún cuando se trabaja sobre los mismos temas que propone el PAC en la guía de pautas, se considera de vital importancia disminuir la cantidad de temas sobre los cuales focalizar en el *grupo focal*. La reducción de temáticas a abordar posibilitaría, en el futuro, un mayor aprovechamiento de la técnica.

Se sugiere que sólo se seleccionen aquellos temas que son pasibles de ser trabajados mejor grupalmente que a través de una encuesta. Para realizar dicha selección se recomienda realizar una discusión al interior del equipo del PAC, que les permita realizar primero una priorización de los temas y luego la selección de los mismos.

PROYECTO PNUD ARG/04/007

“AUDITORIA CIUDADANA. CALIDAD DE LAS PRÁCTICAS DEMOCRÁTICAS EN MUNICIPIOS”

– Guía de pautas – grupos focales.

NOTA GENERAL DE LOS EVALUADORES: *En la medida de lo posible, se trató de mantener el orden temático propuesto por el PAC y los contenidos de las preguntas, siempre que fueran pertinentes.*

Es necesario enfatizar que en un guión las preguntas son sólo ORIENTATIVAS, la manera y el orden en que se formulan depende de la dinámica que tome el grupo. Lo más importante es cubrir todos los temas de las preguntas.

A. Introducción, presentación de normas de la sesión (5’)

OBSERVACION DE LOS EVALUADORES: *Siempre es recomendable que toda introducción/presentación la haga únicamente el coordinador. Es una manera de no socavar la autoridad del mismo en el grupo.*

B. Cultura cívica democrática (30’)

b1. Concepto de democracia (EXPLORAR: A) LO NORMATIVO, B) LO INSTITUCIONAL EN LA SIGNIFICACIÓN + DEFINICIÓN MÍNIMA/PROCEDIMENTAL VS. DERECHOS SOCIALES /SUSTANTIVA).

OBSERVACION DE LOS EVALUADORES: *Es necesario explicar/detallar el paréntesis para asegurarse que todos los coordinadores de grupo entienden lo que se pretende. No está demás colocar los objetivos del grupo focal e incluso alguna pauta de coordinación*

Si les digo la palabra ‘democracia’, ¿en qué piensan?

¿Cuándo existe democracia? Y ¿Cuándo no?

Fortalezas y debilidades de la democracia.

¿Cómo creen que la democracia afecta en la vida cotidiana de cada uno de ustedes? *PEDIR EJEMPLOS*

¿Cómo creen que la democracia se relaciona con la mejora de la calidad de vida y la resolución de los problemas cotidianos del municipio?

Teniendo en cuenta la experiencia de ser ciudadano de este municipio: ¿Cuándo se podría hablar de democracia formal?

¿Y cuando... de democracia real?

b2. Derechos y deberes

¿Qué implica para un vecino de este municipio tener deberes?

¿Y tener derechos?

¿Cuáles creen que son los deberes que ustedes tienen como ciudadanos de este municipio?

¿Y los derechos que tienen?

¿Qué beneficios traería para el municipio que los ciudadanos cumplan con sus deberes?

¿Y qué beneficios traería defender los derechos como ciudadanos?

¿Quién o quiénes son responsables de que los ciudadanos conozcan sus derechos y deberes?

¿Qué normas respetan los vecinos de este municipio/ qué normas no respetan?

¿Por qué creen que respetan/ no respetan las normas?

¿Qué valor tiene para los ciudadanos del municipio el espacio público? Por qué?

b3. Niveles de responsabilidad

C. Participación ciudadana en las políticas públicas (30')

c1. Significado de la participación

¿Qué significa para ustedes participar?

¿Cuándo creen que un ciudadano está participando?

¿Qué creen que necesitan para aprovechar las oportunidades de participación ciudadana?,

c1. Participación: ciudadanía

A vuestro entender ¿Cuál es el grado de participación de los ciudadanos en el municipio?

¿Cuáles son los temas que mayor interés despiertan en el ciudadano?

¿Y los que menos interés producen?

¿Qué organizaciones de la sociedad civil existen en el municipio?

¿Qué grado de importancia tiene para los vecinos participar en alguna organización?

¿Qué los motiva/qué no los motiva a participar en una organización?

c2. Participación: municipio

¿Qué posibilidad le ofrece el municipio a los ciudadanos para participar?

¿Por qué creen que lo hace/no lo hace?

¿Qué mecanismos/ formas de participación existen en su ámbito municipal?, (*SI NO SURGE ESPONTANEAMENTE, CITAR BANCA DEL VECINO, REFERENDUM O PROYECTOS QUE CONOZCAN*).

¿Qué utilidad tienen para el ciudadano?

¿Cuáles han sido usados concretamente en el municipio?

¿Qué es lo que podría hacer que ustedes se interesen por utilizar/ utilizar más intensamente estas formas de participación? ¿Por qué?

¿Uds. creen que son escuchados que sus propuestas son tenidas en cuenta por el gobierno?

D. Trato al ciudadano (40')

d1 Trato

¿Han tenido que realizar algún trámite en alguna dependencia del municipio? ¿En qué dependencia?

¿Cómo evaluarían el trato que reciben del municipio?

¿Qué aspectos positivos pueden destacar de este trato?

¿Qué aspectos negativos pueden destacar de este trato?

¿Cómo se podría mejorar el trato al ciudadano?

¿De qué creen ustedes depende ese trato? ¿Existen diferencias en el trato? (PEDIR EJEMPLOS) (EXPLORAR SEXISMO/ CLASISMO/ NIVEL EDUCATIVO/ EDAD/ ZONA DE RESIDENCIA/ COLOR DE PIEL/ CREENCIAS RELIGIOSAS/ ORIENTACIÓN SEXUAL/ ASPECTO FÍSICO/ PAÍS DE ORIGEN/ OTRAS DISCRIMINACIONES)

d2 Quejas:

¿Alguna vez se han quejado del trato/ servicio recibido en el municipio? (DAR EJEMPLOS CONCRETOS)

(SI CONTESTAN NEGATIVAMENTE) ¿Por qué no lo hicieron?

(SI CONTESTAN AFIRMATIVAMENTE) ¿Cómo lo hicieron? (INDAGAR, SI HA EFECTUADO ALGUNA DENUNCIA FORMAL) ¿Qué ocurrió con su queja? ¿Cómo se sintió ante la resolución o no de su problema?

d3. Empleados municipales

¿Cómo imaginan ustedes al empleado público ideal del municipio?

¿Cómo es el empleado público real que encuentra en las ventanillas municipales?

Si tuviese que recomendar alguna capacitación para los empleados públicos de su municipio:

¿En qué aspectos/temas considera que deberían mejorar su capacitación? ¿Por qué?

¿Cómo se eligen a los empleados municipales?

¿Cómo deberían elegirse?

¿Cómo se imaginan un sistema para evaluar a los empleados públicos? ¿Qué requisitos mínimos debería cumplir?

E. Rendición de cuentas (30')

OBSERVACION DE LOS EVALUADORES: Al interior de cada categoría se corrigió fundamentalmente la forma de hacer las preguntas y se eliminaron preguntas que apuntaban a lo mismo. Pero esto no es suficiente. Es necesario realizar un trabajo “de fondo” con respecto a las categorizaciones. El color azul está indicando esa necesidad de revisión.

Hecho esto, se sugiere detectar 3 o 4 preguntas que alimenten información para las 4 categorías.

Hay en este eje temático, además, un problema grave de eficacia de preguntas, las mismas son similares y confusas, aparte de extensas.

En término de plantear preguntas generales que permitan levantar información para varias de las categorías que integran la Rendición de cuentas sería importante incorporar algunas de este tipo –

.- Cuándo consideran y en qué casos, que un funcionario público cumple con sus responsabilidades de funcionario local?

.- Cuándo creen que incumple?

.- ¿Cuál es el rol del ciudadano frente al incumpliendo de los distintos niveles del gobierno (la infraestructura escolar, la sanitaria, etc.) (el alumbrado público municipal, la recolección residuos, etc.)etc....?

.- Qué cosas concretas se viene haciendo desde la ciudadanía para reclamar el incumplimiento?

e1. Acceso a la información

¿Qué información consideran que necesita un ciudadano del municipio?

¿A qué información acceden como ciudadano y a que información no?

Sobre los servicios que brinda el municipio... ¿Cómo/ a través de qué canales se informan sobre los servicios que brinda el Municipio?

¿Cómo Creen que estos canales podrían mejorarse?

e.2 Relación con la oferta de información

¿Qué temas o áreas les interesa evaluar?

En su municipio ¿Cómo se puede obtener la información de la gestión municipal?
En su defecto a ¿A través de qué canales se informa la gestión del gobierno?

¿Qué opinan sobre la confiabilidad de la información?

¿Cómo podría mejorarse?

¿Por qué creen Uds. que el gobierno no brinda la información que necesitan?

e.3 Relación con la demanda de información

¿De qué formas consideran Uds. que se le puede exigir a un funcionario que explique por qué y cómo hizo lo que hizo, es decir, (rendición de cuentas de sus

acciones)?

¿Qué hacen ustedes si no están contentos con lo que está haciendo un funcionario?

¿Qué organizaciones o grupos de vecinos están preocupados en el municipio por lograr que los funcionarios de gobierno rindan cuentas de sus acciones ante la ciudadanía?

¿Qué opinan de estas organizaciones/ grupos de vecinos?

¿Qué efectos produce el hecho de que existan ciudadanos preocupados porque sus funcionarios rindan cuenta de la gestión?

e.4 "Electoral accountability"

¿Qué representa el voto para ustedes?

¿Qué importancia tiene para ustedes votar?

Si no fuese obligatorio, ¿ustedes votarían? ¿Por qué?

¿En qué medida creen que el voto sirve para exigir/castigar /aprobar la gestión de un funcionarios?

F. Calidad de democracia (20')

OBSERVACION DE LOS EVALUADORES: Por la cercanía temática sería pertinente colocarla como la categoría b.2 de Cultura Cívica.

¿Podrían nombrarme 3 cosas que deberían estar presentes en una democracia de calidad? (SI NOMBRAN ATRIBUTOS GENERALES, "BAJARLOS A TIERRA" PIDIENDO EJEMPLOS DE CÓMO ESOS ATRIBUTOS SE REFLEJAN EN LA VIDA COTIDIANA DEL CIUDADANO) ¿Por qué estas cosas que me nombran son claves para tener una democracia de calidad?

¿Qué destacarían uds. del desempeño de la democracia en [nombre el Municipio]?

¿Quiénes contribuyen a mejorar la calidad de la democracia en [nombre el Municipio]? (INDAGAR SOBRE ACTORES QUE CONSIDEREN IMPORTANTES PARA MEJORAR LA DEMOCRACIA)

¿Cuál es el rol de la escuela en la formación ciudadana y en la promoción y fortalecimiento de la democracia?

G. Temas Locales

Insertar en caso de ser necesario.

H. Agradecimiento y cierre

12. BIBLIOGRAFÍA

Bertoldi, S., Fiorito, M., & Álvarez, M. (2006). Grupo Focal y desarrollo local: Aportes para una articulación teórico metodológica. (U. A. México, Ed.) *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe*. España y Portugal, XVII (033), 111-131.

Beetham, David (1993) *Auditing Democracy in Britain*. Democratic Audit Paper #1, Human Rights Center, University of Essex.

Beetham, David (1994) "Key Principles and Indices for a Democratic Audit" en David Beetham (Ed.), *Defining and Measuring Democracy*, London, Thousand Oakes and New Delhi, Sage Publications.

Beetham, David, Sarah Bracking, Ian Kearton y Stuart Weir (2002). *International IDEA. Calidad de la democracia en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens

Canales, Manuel y Anselmo Peinado. (1995) "Grupos De Discusión". En Juan Manuel Delgado y Juan Gutiérrez. (eds.). *Métodos y Técnicas Cualitativas De Investigación En Ciencias Sociales*. 288-315. Madrid: Editorial Síntesis, 1995.

Catterall, M. y Maclaran, P. (1997). *Focus Group Data and Qualitative Analysis Programs: Coding the Moving Picture As Well As the Snapshots*. London: Asociación Internacional de Sociología.

Corbetta, S. (2006). *Manual de Investigación. Algunas Pautas para el Diseño de la Investigación Cualitativa, el Trabajo de Campo y la Transcripción de la Información*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO. Mimeo

Dahl, Robert (1971). *Polyarchy; participation and opposition*. New Haven: Yale University Press,

Derrida, Jacques. (2005). *La democracia para otro día*. Consultado el 5 de enero del 2005

Dunleavy, Patrick y Helen Margetts. (1994). "The Experiential Approach to Auditing Democracy". En David Beetham (Ed.). "Defining and Measuring". Ediciones/PNUD.

Ippolito, Gabriela (2002). "En Búsqueda de un Nuevo Paradigma: La calidad de la democracia y el desarrollo humano en América Latina" En: Guillermo

- O'Donnell; Jorge Vargas Cullel y Osvaldo Iazzetta (comp.) *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones/PNUD.
- Jodelet, Denise. 1989. *Les representations sociales*. Paris: PUF
- Krueger, Richard A. (1997). *Focus Groups. A Practical Guide for Applied Research*. California/London/New Delhi: Sage Publications.
- Lacueva Barragán, Marcela. (18 - 21 Oct. 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,
- Martínez Miguélez, Miguel (2009) *Los Grupos Focales de Discusión como Método de Investigación*. Consultado en del 2009
- Mora y Araujo Manuel y Schwartzman Simon (1967). "Proyecto sobre Tensiones Sociales y Desarrollo". Publicado como "*Project on Social Tensions and Development*". Bulletin of the Soziologisches Institut der Universität Zurich, vol. 3, 1967. Consultado el 19 de marzo de 2009 (en español) en www.schwartzman.org.br/simon/pdf/manolo.pdf.
- Mora y Araujo, Manuel. (1971). *Medición y Construcción de Índices*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Morgan, David L. (1988). *Focus Groups As Qualitative Research*. California: SAGE Publications.
- Munck, Gerardo L. (2006) *Monitoreando la democracia: Profundizando un consenso emergente*. *Revista de ciencia política*. Santiago de Chile. 26: 1.: 158-168
- Murillo Cataño y Osorio Ramírez. (2007). *Una aproximación crítica a las mediciones sobre la calidad de la democracia latinoamericana*. Institut de Ciències Polítiques i Socials; Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona: Barcelona. Consultado el día 2 de febrero del 2009.
- O'Donnell, Guillermo (1993). "Acerca del Estado, la Democratización y algunos Problemas Conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias

- a países postcomunistas,” En: *Revista Desarrollo Económico*, 33:130. Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo (2003). “Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos”. En Guillermo O'Donnell; Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell (comps.) *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- O'Donnell, Guillermo. (2004b). “Siete Tesis sobre el Estado en América Latina”. En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas. El Debate Conceptual sobre la Democracia*. Buenos Aires: Alfaguara.
- O'Donnell, Guillermo (2004c). “Acerca del Estado en América Latina Contemporánea: Diez Tesis para su Discusión”. En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas. Contribuciones para el Debate*. Buenos Aires: Alfaguara.
- Oyhanarte, Marta y Nilus Pamela (2007) *Auditorías Ciudadanas como herramienta para reinventar la Democracia en América Latina*. 7º Foro Mundial- Reinención del Gobierno: Fomento de la confianza en el gobierno”. Realizado entre el 26 al 29 de junio 2007. Viena
- PNUD (2004). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas. El Debate Conceptual sobre la Democracia*. Buenos Aires: Alfaguara.
- Prats. Joan Oriol (2004) “Importancia, alcance y limitaciones de las mediciones de la democracia”. Publicado en *Revista Futuros* No 7. 2004 Vol. II.
- Schumpeter, Joseph. (1976). *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York, Harper. Touchbooks
- Straface, Fernando y María Page. (2008). *Hacia una economía política de los indicadores de calidad institucional*; XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 -7 nov. 2008.
- Vargas Cullell, Jorge, Evelyn Villarreal Fernández y Miguel Gutiérrez Saxe. (2002). En O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cullell y Osvaldo Iazzetta,

Comp. *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones/PNUD.

13. ENTREVISTAS REALIZADAS

Equipo del PAC

- Marta Oyhanarte, Directora Nacional del Programa
- Pamela Niilus, Coordinadora Nacional del PAC
- Marcela Lacueva Barragán, Coordinadora Técnica del PAC y Coordinadora del Programa Construyendo Puentes
- Noemí Pulido, Coordinadora de Cooperación y Articulación
- Marisa Pugliese y Santiago Mónaco, Responsables de Zona Centro
- Laura Escuder, Responsable de Zona Norte
- Florencia Azubel, Responsable de Zona Sur
- Laura Bomrad y Gabriela Stöckli, Equipo Técnico del Programa Construyendo Puentes
- Christian Silveri, Responsable de Comunicación
- Lautaro Mallo, Laura Colombo, José Luis Cacciagiu, Equipo de Comunicación
- Alejandro Belmonte, Responsable de Vinculación con Equipos Técnicos Externos
- Valeria González Balaguer y Marina Oybin, Equipo Técnico de Cooperación y Articulación
- Christian Cao, Responsable de la recopilación y análisis de los registros administrativos y documentación del municipio.

Miembros del Consejo Académico entrevistados

- Eliana Spadoni, Directora Ejecutiva de la Fundación Cambio Democrático
- Bernardo Blejmar, miembro del Consejo Académico del PAC. Además, un equipo dirigido por él realizó una evaluación previa del mencionado programa en el año 2004.
- Carlos Acuña, miembro del Consejo Académico del PAC.

PNUD

- Julián Bertranou, Coordinador área Gobernabilidad Democrática PNUD

Responsables de los estudios en los Municipios

- Helena Rovner, Directora General del Equipo MORI (trabajó sobre 10 municipios, entre ellos, Morón y General Pico)
- Sara Barrón López, Responsable de estudios cualitativos del Equipo MORI. Además de realizar los informes cualitativos fue responsable del trabajo de campo.
- Lucio Guberman, Responsable del Trabajo de Campo en Diamante, Universidad Nacional de Rosario.
- Ricardo Hermelo, Responsable del trabajo de Campo en Crespo, Gallup.