C E D E S
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”

INFORME FINAL
VERSIÓN EJECUTIVA

9 de Noviembre de 2009

1. INTRODUCCION

Dentro de los esfuerzos por mejorar la calidad de las prácticas democráticas en la Argentina, el Programa de Auditoría Ciudadana (PAC) ha sido una iniciativa pionera e innovadora. Ha cumplido un papel destacado entre las políticas que procuran incrementar el rol de la sociedad civil en las decisiones relativas al desarrollo y bienestar de las comunidades locales, en estrecha vinculación con los municipios.

Se trata de una experiencia inédita en la Argentina y, probablemente, en el mundo, ya que el Programa tiene una característica peculiar: intenta, desde el plano nacional, y relacionándose directamente con los municipios, promover no sólo un mejor conocimiento acerca de la calidad de las prácticas democráticas en esas jurisdicciones, sino también impulsar la realización de actividades participativas por parte de los propios ciudadanos, a través de instrumentos legítimos que tienen un sólido respaldo teórico, metodológico y tecnológico.

Frente a las enormes dificultades que entraña esta tarea a la vez pedagógica y promocional, que debe superar barreras culturales ancestrales, difundir nuevos valores y movilizar las fuerzas creativas de una ciudadanía no plenamente consciente de sus derechos y potencialidades, el PAC ha demostrado una permanente vocación para transformarse a sí mismo en función de la experiencia realizada y de las oportunidades surgidas del propio proceso de implantación de las auditorías. De ahí las distintas etapas que ha atravesado desde su concepción inicial hace seis años atrás.

La permanente expansión del Programa es un indicador significativo de su continuada vigencia y la búsqueda de mecanismos que afiancen sus acciones, como el proyecto Construyendo Puentes, un signo inequívoco de que el mismo es consciente de que la consolidación de la experiencia no es el resultado de un puro voluntarismo.

Nuestra evaluación del PAC, efectuada fundamentalmente a través del análisis de ocho de los casos que ha desarrollado en estos años, mostró indiscutibles aciertos y también señaló algunas limitaciones que han sido registradas en los tres informes presentados al PNUD. En las siguientes secciones del presente Informe Ejecutivo se presentarán los principales resultados y recomendaciones que surgen de la evaluación realizada[1].

[1] Las observaciones que se presentan a continuación surgen del análisis de cada una de las tres dimensiones definidas para realizar la presente evaluación. Si bien se realizaron algunos ajustes, principalmente en las recomendaciones referidas a la primera de las dimensiones, tales

2. MARCO TEORICO Y METODOLOGIA DE LAS AUDITORIAS

La primera de las actividades llevadas a cabo por nuestro equipo fue el análisis crítico del marco teórico y de cada uno de los métodos de recolección de información utilizados por el programa. Al respecto, los juicios planteados se efectuaron a la luz de estándares académicos sobre modelos metodológicos y del estado del conocimiento sobre la materia, así como de la revisión de trabajos que abordan teóricamente las nociones de democracia y participación ciudadana. Ello no implicó desconocer las particularidades del Programa ni las restricciones que pudieron haberse presentado cuando se encaró su implementación. En varios aspectos, la evaluación realizada intentó presentar paradojas que, aún cuando el PAC no pueda resolverlas teniendo en cuenta sus alcances, es importante que los responsables del Programa sean conscientes de su existencia.

2.1 La visión de la democracia

Si bien el PAC es, en esencia, una política pública y no un proyecto académico, partió, como toda política pública, de una toma de posición estatal para resolver una cuestión socialmente problematizada. Así, el conjunto de acciones que fueron delineando y materializando el Programa Auditoria Ciudadana, expresan esa toma de posición estatal pero también una perspectiva particular sobre la democracia y cómo fortalecer sus prácticas e instituciones.

La visión de democracia adoptada por el Programa no fue explícitamente presentada en un documento teórico-conceptual, salvo a través de las presentaciones de sus responsables, hasta la publicación del "Manual de Implementación del Programa Auditoria Ciudadana"[2]. En el mencionado Manual se presentan algunas referencias a los puntos de partida del PAC y se resuelven de esa forma alguna de las observaciones realizadas en relación con la revisión de la primera dimensión de estudio. No obstante, dado el objetivo del Manual y las características de su receptor, no puede considerarse un corpus teórico[3].

En un relevamiento y medición del tipo propuesto por la Auditoria Ciudadana, resulta obvio que algunas dimensiones que definen al concepto objeto de la auditoria serán priorizadas y, otras, dejadas de lado. Frente a conceptos tan polisémicos como el de democracia o práctica democrática, se requiere una aclaración conceptual por parte de quien los utilice, aclaración que destacará, necesariamente, algunos aspectos y relegará otros.

---

recomendaciones formaron parte de cada uno de los informes de avance de la presente evaluación.

[2] Publicado en agosto de 2009

[3] Por ejemplo, no se hace referencia a las prácticas y la definición teórica en la que se sustenta.

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 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, 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 Subsecretaria 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 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.

También podrían haberse adoptado otras dimensiones del tema. El equipo evaluador considera que no fueron contempladas las siguientes:

- 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.*
  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 medio. 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 ausencia 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 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 distintos tipos 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 provincial. Los partidos políticos tienen un rol central en las democracias modernas. El PNUD 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.

2.2 La uniformidad del modelo de estudio propuesto

La definición de calidad de las prácticas democráticas puede tener un carácter universal o idiosincrásico. Los conceptos universales (válidos en todo contexto geográfico y tiempo histórico) se caracterizan por su elevada extensión en términos empíricos, al tiempo que son definidos por un menor número de atributos, de forma que al aumentar la connotación del concepto, el mismo 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 un 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 perdería cierta capacidad en tal 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 auditorias 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.

Es relevante distinguir entre la uniformidad del modelo de relevamiento y el de análisis de la información. La uniformidad resulta conveniente para garantizar la posibilidad de realizar comparaciones entre los casos relevantes. No obstante, al momento del análisis de los datos 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 Programa. Informes elaborados de esta forma podrían tener un mayor impacto local, ya que estarían estrictamente orientados por sus intereses y preferencias. La mayor desventaja es que requeriría una mayor dedicación 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 y 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.

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

En su mayoría, las preguntas de los cuestionarios empleados en las auditorías 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 operacionalización del concepto de prácticas democráticas, siguiendo las sugerencias contenidas en nuestro informe. Nuestra 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, algunas preguntas podrían eliminarse sin pérdida apreciable de información. Esto no implica la necesidad de rehacer el cuestionario, sino sólo efectuar 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 porque a partir de la relación de éstos, el Programa podrá elaborar diagnósticos más precisos sobre la situación de las prácticas democráticas en los municipios. Nuestro informe plantea algunos criterios para la construcción de índices sumatorios simples y ponderados. No son “los mejores” índices sino, apenas, algunos de los más sencillos de construir, de forma de no generar una alta carga de trabajo y, además, estos índices resultan aptos para ser interpretados por 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 la elaboración de los índices porque se generaría un fecundo diálogo interno acerca de la capacidad y alcance de los indicadores[4]. Finalmente, es importante profundizar sobre la asociación entre variables. Para ello, nuestro primer informe propuso algunos posibles cruces entre indicadores de forma de fortalecer esa instancia analítica.

2.4 La pertinencia de los métodos de recolección de información utilizados

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:

[4] Hacia el final del presente informe el equipo del PAC nos mencionó la realización de un importante avance en la elaboración de un índice sobre la calidad de las prácticas democráticas. Si bien el equipo evaluador no participó de las reuniones realizadas para la elaboración del mencionado índice ni conocemos los alcances del mismo celebramos los avances realizados en tal sentido.

Las encuestas

La muestra utilizada por el PAC presenta algunos problemas relacionados con la representatividad. Ello podría resolverse utilizando varias muestras con el propósito de mejorar la "calidad inferencial" de la encuesta. 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.

Sería deseable realizar esfuerzos a fin de simplificar el vocabulario utilizado en los instrumentos de recolección de datos y emplear un lenguaje más coloquial. En algunos sectores de la población, los encuestadores tuvieron que utilizar herramientas adicionales para que los encuestados pudieran responder las preguntas. Algunos mencionaron inconvenientes surgidos en los grupos focales con personas de escasa participación, por no interpretar debidamente las cuestiones planteadas dado su reducido nivel educativo.

Finalmente, si bien la cantidad de muestreados es suficiente para el tipo de encuesta que se utiliza, es recomendable avanzar en la sofisticación de los análisis. En tal sentido, el cruce de indicadores y dimensiones propuesto podría ser una adecuada aproximación a la cuestión.

Los grupos focales

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.

En los grupos focales, es importante la interacción y producción de opiniones o caracterizaciones emergentes 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 para generar una buena dinámica grupal. La aplicación de la guía de pautas debe referirse sólo a 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 sugiere 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 nuestro informe hemos presentado un modelo de Guía de Pautas que introduce una serie de comentarios y observaciones para mejorar el trabajo cualitativo.

El producto que emerge de un grupo focal es, principalmente, el discurso resultante de las discusiones en su seno y la conformación de los grupos, por ejemplo, según nivel socioeconómico o educativo determina los contenidos de ese discurso. Sólo en segundo término interesan las opiniones de los participantes en si y su caracterización individual. Por ello, los *verbatims* tienen poco valor ya que descontextualizados, se presentan como fotografías que pretenden generar credibilidad en los lectores. En este contexto, la segmentación por nivel socioeconómico (NSE), grupo etario y género no tiene mayor relevancia, aún cuando se adjunte esta información.

Se sugiere, por lo tanto, analizar los datos relevados a través de los grupos focales con el fin de explorar posibles combinaciones de indicadores y dimensiones, así como para 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. En cierta medida, consideramos que el recientemente publicado Manual de Implementación del Programa podría afectar positivamente la calidad de los estudios que el PAC espera de los equipos contratados.

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, la misma no es aprovechada en toda su potencialidad. Se observa que los resultados de dichos relevamientos no son integrados en el informe sobre calidad de las prácticas democráticas, presentándose 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 finalidad de estos relevamientos y en caso de considerarlos relevantes ajuste los indicadores, las preguntas y utilice la

información generada para analizar las dimensiones y cruces entre los indicadores.

Recopilación y Análisis de Registros Administrativos y Documentación del Municipio

Una recopilación de registros y documentación municipal puede ser muy relevante para un mejor conocimiento sobre los municipios y significar un aporte para las autoridades locales, al reducir la dispersión y fragmentación de los registros existentes 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 sus conclusiones a las autoridades de los poderes ejecutivo y legislativo, así como a 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.

2.5 Otras recomendaciones vinculadas con el relevamiento y análisis de la información

Nuestro equipo sugiere que el PAC contemple requerir algún tipo de compromiso de las contrapartes locales para realizar sucesivos relevamientos periódicos más allá de la primera auditoria. Por supuesto, es bien sabido que la restricción financiera puede resultar determinante para que este compromiso no pueda asumirse, pero también es necesario aceptar 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 auditoria, para que los municipios puedan constatar el progreso alcanzado en la institucionalización de mejores prácticas democráticas.

Una vez realizado el Informe sobre las Prácticas Democráticas, el Programa podría trabajar con las autoridades locales en la identificación de algunos indicadores que sería importante continuar evaluando. Así, la Auditoria Ciudadana podría considerarse como una línea de base que podría actualizarse a partir de los materiales generados por el PAC, por ejemplo, a partir del trabajo conjunto entre el municipio y alguna universidad.

Luego de la primera auditoria, 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.

2.6 La calidad y relevancia de los estudios y los informes técnicos

Sobre este punto se plantean dos tipos de recomendaciones: las primeras, vinculadas con la elaboración de los Informes y las segundas, con su difusión. Con respecto a las primeras, trataremos exclusivamente aspectos vinculados con la presentación de los resultados y la edición de los documentos.

Los Informes sobre la Calidad de las Prácticas Democráticas, tal como son publicados, parecen poco accesibles para los ciudadanos en general. Según pudo observarse, los entrevistados en las comunidades locales suelen interesarse principalmente por la primera parte del Informe debido a que, en varias oportunidades, es la primera vez que se publica información tan detallada sobre el municipio o sobre las iniciativas y proyectos realizados desde el FCL. Sin embargo, las referencias en las entrevistas a los resultados de la Evaluación sobre las Prácticas Democráticas suelen ser menos precisas. Los entrevistados suelen mencionar alguna información aislada pero se observa que incluso los miembros del FCL tienen dificultad para contextualizar la información brindada con relación a cada una de las aspiraciones. Al respecto, el esfuerzo que está realizando el PAC en la elaboración de un Índice sobre la Calidad de las Prácticas Democráticas parece fundamental. Asimismo, parece deseable que los responsables regionales coordinen jornadas con el FCL para trabajar sobre los resultados de la Evaluación e, incluso, para morigerar las posibles reacciones negativas generadas por una lectura descontextualizada, por parte de personas que carecen de nociones básicas de metodología en ciencias sociales.

Por otro lado, si bien resultan adecuados los parámetros definidos, a los que debe ajustarse el Informe[5], se considera que los mismos resultan un tanto extensos y poco amigables. Por tal motivo, la versión resumida (Síntesis de Resultados) parece tener un mayor impacto sobre los actores locales. En este sentido, se recomienda incorporar como práctica frecuente la convocatoria a talleres brindados por miembros del equipo PAC, una vez publicada la versión final del mismo[6]. Este Taller/Jornada de presentación del Informe Final, cumple un rol esencial para la difusión del mismo pero también, a través del mismo, puede

[5] Ver en Anexo 10 y pág. 86ss del “Manual de Implementación”.

[6] En Junín (municipio sobre el que no hemos trabajado en la presente evaluación) se ha realizado una actividad de este tipo que fue muy valorada por la comunidad local. Además, a partir de dicha reunión se conformó un nuevo FCL. En Diamante, donde al cierre de la presente evaluación se acaba de publicar el Informe, se prevé la realización de una actividad de estas características. Los integrantes del FCL creen que puede contribuir al relanzamiento del espacio.

ponderarse la información allí presentada, resolverse dudas de los miembros de la comunidad local y activarse espacios participativos como, por ejemplo, el FCL.

Con relación al segundo grupo de recomendaciones, referido a la ***distribución del Informe a nivel local***, sería importante un mayor esfuerzo del PAC para garantizar el ciclo completo de la intervención del Programa. Tal como se ha señalado en el cuerpo de este informe, el PAC busca garantizar la plena difusión del Informe Final a partir de asegurar la impresión de un amplio número de copias. Sin embargo, se ha observado en varios municipios que ello no asegura su distribución en las escuelas, bibliotecas, centros vecinales, ONGs, Instituciones públicas, etc. Por ello, se recomienda que finalizada la Audiencia Pública, el PAC intervenga en la difusión del Informe Final, no sólo procurando el compromiso del FCL y/o las autoridades públicas locales sino, también, en forma directa. Dada la amplitud del período de realización de la Audiencia Pública, la frecuente disolución o disminución de actividades del FCL en esa fase del Programa y la demora producida entre la Audiencia y la publicación del Informe, es fundamental la intervención directa del PAC a fin de garantizar que los compromisos adquiridos inicialmente se sostengan. Por otra parte, al momento de publicarse el Informe pudieron haber cambiado las autoridades locales o haberse disuelto el Foro, por lo que la presencia de los integrantes del equipo PAC en el municipio puede ayudar a una difusión más amplia que la realizada hasta ahora.

Por último, es importante que la distribución de los Informes se realice no sólo en la comunidad local. Obviamente, la publicación de los mismos en la página web del Programa contribuye a la difusión, pero sería igualmente importante organizar campañas para que los Informes lleguen, por ejemplo, a la Secretaria de Asuntos Municipales (Ministerio del Interior) y a otras dependencias nacionales y/o de la provincia en la cual se encuentra el municipio auditado. Finalmente, también se recomienda su difusión en la comunidad académica.

3. IMPLEMENTACION DE LAS AUDITORIAS: OPERACIONES Y PRODUCTOS

Varios de los problemas identificados en la implementación del Programa y las dinámicas participativas generadas o impulsadas a partir del mismo, exceden el marco de lo atribuible al diseño de un programa para el diagnostico sobre la calidad de las prácticas democráticas. Por el contrario, muchos de los aspectos señalados en nuestra evaluación se asocian principalmente con las prácticas cívicas más arraigadas en la cultura política argentina y, por lo tanto, no pueden considerarse como resultantes de la formulación y ejecución del PAC. Teniendo en cuenta esta advertencia, resumiremos las inferencias realizadas en nuestra evaluación en cuanto al modelo de participación propuesto por el PAC.

3.1 Tipo de participación propuesta por el PAC

La creciente brecha entre las expectativas ciudadanas y la satisfacción de las necesidades sociales, el debilitamiento de los mecanismos tradicionales de representación así como la limitada participación de los actores sociales en la solución de sus problemas, han contribuido para que nuevas perspectivas se sumen en la búsqueda de estrategias que permitan generar espacios en los que los ciudadanos tengan la posibilidad de mejorar las prácticas democráticas en el nivel local.

Los procesos participativos pueden ser muy fructíferos cuando están sustentados en la existencia de una voluntad político-institucional que permita ampliar la dimensión deliberativa y acrecentar la legitimidad de las políticas públicas. Las propuestas participativas promovidas desde el Estado así como la inclusión del término participación en iniciativas alentadas en la esfera privada, no indican necesariamente cuál es el sentido último de la acción que se intenta llevar a cabo y de los efectos buscados. El adjetivo participativo señala un "sentido de cambio", desde la imposición a formas consensuadas e identitarias, cuyos resultados dependen del punto de partida, del tipo y alcance de la convocatoria, de los mecanismos instaurados para asegurar el máximo de pluralismo y de la visualización, por parte de los actores sociales a los que apela, sobre la capacidad de incidir en los decisores públicos y privados.

La participación ciudadana no es fácil de lograr, menos aún si las expectativas de efectividad no son del todo perceptibles. Estos procesos tendrán mayor significación en función de su virtuosismo para eslabonarse con instancias decisorias, ya que de lo contrario, pueden quedar reducidos a un evento interesante y valioso en sí pero aislado y hasta estéril.

El involucramiento de los ciudadanos en temáticas que les competen y en los asuntos públicos en general aparece como uno de los objetivos de las buenas prácticas en el ciclo de las políticas públicas. No obstante, los resultados distan muchas veces de lo esperado ya que, entre otras cuestiones, aún tiende a predominar la idea de que "alguien" debe ocuparse de los temas que los/las afectan. En cierta medida, puede señalarse que resulta muy complejo modificar las tendencias *delegativas* en la representación de intereses.

Todos estos factores han impulsado, como lo señalara el PNUD, estrategias destinadas a fortalecer la "dimensión participativa de la democracia". Estas iniciativas parten de una fuerte convicción sobre las ventajas de la participación y, a raíz de las ventajas que se le atribuye, es explícitamente incorporada a los enunciados de las políticas. Sin embargo, la práctica de la gestión en las diversas áreas y niveles del Estado raramente materializa tales enunciados formales. Por cierto, los discursos de las autoridades políticas y los funcionarios públicos han venido incorporando crecientemente una terminología que incluye palabras como ciudadanía, participación, empoderamiento o capital social, lo cual representa un

primer y saludable paso; pero de ello no resultan necesariamente procesos decisorios que concreten esa participación con relación a cuestiones que afectan la vida de las personas.

La participación cívica sólo surge por "combustión espontánea" en ciertas circunstancias y contextos. Esta es un instrumento y un resultado de políticas específicas y del patrón de desarrollo institucional que ha seguido cada país, región o municipio. La sola apertura de espacios y mecanismos de participación constituye una condición necesaria para la construcción y fortalecimiento de las capacidades y la autonomía de los individuos, grupos y organizaciones. Una intervención en esta dirección crea condiciones de posibilidad para su ocurrencia. Es decir, su inclusión en las políticas públicas constituye -cuanto menos- un punto de partida no desdeñable, susceptible de aportar a la construcción de ambientes favorables para su profundización e institucionalización.

En tal sentido, el PAC, además de ser una propuesta cognitiva y formativa, que da lugar a distintos procesos y dinámicas participativas en el nivel local, emite un mensaje relativo a la deseabilidad de que se impulsen y amplíen los procesos participativos en esos ámbitos para mejorar las prácticas democráticas. En tanto propuesta de incentivo y promoción de la participación ciudadana en el nivel local, el PAC puede ser considerado como un programa acotado en el tiempo y en los objetivos, aunque abierto a producir articulaciones y continuidades con otros espacios o instancias participativas que puedan estar desenvolviéndose en ese nivel. En tal sentido, parece cumplir de manera relevante con la puesta en marcha y desarrollo de procesos de sensibilización, conocimiento y aprendizaje sobre las potencialidades de la participación ciudadana local. No es sólo un mecanismo de "consulta" ya que incluye, entre otras, acciones de relevamiento, diagnostico, talleres, encuestas, así como la publicidad de lo actuado. Pero ello no conduce necesaria ni automáticamente a una institucionalización de espacios participativos que hagan factible la influencia efectiva de los ciudadanos.

Esta "acotación" es, por un lado, su principal fortaleza ya que por el carácter de adhesión voluntaria de los municipios a los que va destinado, requiere generar una imagen de certidumbre sobre sus efectos y la limitación en el tiempo de los procesos que propone, por más que su expectativa sea la continuidad "natural" de los espacios promovidos. En tal sentido, es casi inevitable que lo que fortalece al Programa en su capacidad de "entrar" en diferentes territorios, lo limita en cuanto a sus alcances.

Este aspecto no ha escapado a la atención de sus promotores, quienes en las sucesivas etapas de su despliegue territorial han ido incorporando mecanismos *ad hoc* destinados a dinamizar el espacio privilegiado de participación: los Foros Cívicos Locales. Tal como se señala en esta evaluación, la constitución de dichos foros estaba inicialmente pensada como un componente del proceso de

evaluación. Sin embargo, es evidente la decisión del PAC de fomentar la participación cívica o generar iniciativas de colaboración entre el gobierno y ciertos sectores de la sociedad civil incluso después de finalizada la Audiencia Pública.

Se deduce entonces que, a medida que se han ido sucediendo las diversas etapas del Programa, se incrementó el número de acciones encaminadas a sostener las dinámicas participativas que, de manera inercial, surgen de la dinámica de los foros en ciertas localidades. Al parecer, la decisión de proceder en tal sentido se advierte, especialmente, en aquellos en que se dan determinadas condiciones favorables. Este deslizamiento desde un esquena relativamente rígido a uno de "geometría variable" se funda, sin duda, en la convicción de la dirección del Programa sobre la conveniencia de actuar de tal modo y en la fuerte motivación de su equipo para secundar esta orientación.

El PAC pretende tener un efecto pedagógico y demostrativo de las potencialidades de la participación ciudadana. Esta "autolimitación" deviene del conocimiento que sus promotores tienen sobre los desafíos que plantea la acción colectiva para un programa estatal o mixto como es el PAC, así como su convicción acerca de que, por su naturaleza, los procesos participativos se hallan fuertemente condicionados por factores locales difícilmente controlables.

3.2 Las actividades preparatorias y de implementación del PAC

A partir del análisis de los ocho casos estudiados y en función de las distintas etapas del PAC, creemos que sería apropiado definir hacia el futuro, una estrategia de incorporación selectiva de municipios. Desde su inicio, el Programa ha logrado consolidarse hasta alcanzar un alto reconocimiento. El trabajo realizado en distintos municipios ha instaurado la imagen del PAC como un programa que permite conocer y reconocer las prácticas democráticas a nivel local, promover la participación pública y los valores cívicos. No obstante, la legitimidad que ha ido adoptando el trabajo realizado en el nivel local construyó además la idea de que participar en el PAC es adquirir una especie de "sello de calidad" de las buenas prácticas participativas y de transparencia de gestión. Probablemente, ello fue un efecto no buscado de la incorporación de municipios reconocidos, entre otras cosas, por implementar modelos de gestión innovadora, prácticas participativas y políticas de transparencia. Por ello, que municipios reconocidos nacional e internacionalmente participen del PAC generó un incentivo para que otros se incorporaran. En la etapa actual, con la legitimidad construida, sería importante que el PAC realice algunos ***ajustes en la convocatoria de municipios*** a incorporarse.

El equipo evaluador comparte con el equipo del PAC que el acuerdo inicial del intendente es una condición necesaria para su implementación en el nivel local.

Sin embargo, se considera fundamental que a fin de aumentar el impacto regional y nacional del mismo se siga una estrategia orientada a que los relevamientos realizados en los municipios puedan utilizarse para diseñar programas de fortalecimiento institucional más enfocados. En tal sentido, se considera que sería importante definir focos regionales y/o provinciales de forma que los relevamientos puedan ser analizados comparativamente, por ejemplo, para definir estrategias posteriores de fortalecimiento democrático.

Por otro lado, vinculado con los componentes participativos del PAC, se considera que es importante tener en consideración los hallazgos identificados a partir del análisis de las experiencias anteriores, a fin de definir prioridades en el momento de decidir nuevas incorporaciones. La cantidad de población, la existencia de experiencias participativas previas, el nivel de fragmentación del sistema de partidos en el nivel local, el tipo de liderazgo del ejecutivo y la etapa, en términos del calendario electoral, en el que se intenta lanzar el Programa, son factores fundamentales a considerar en el momento de definir la implementación del PAC. Lo anteriormente señalado no significa que en función de estas consideraciones se establezcan criterios de exclusión. Lo que se pretende señalar es que podrían considerarse como criterios de priorización en el momento de la selección, cuestión que parece fundamental durante una etapa de fuerte expansión como la actual.

Por último, se considera que construida la fuerte legitimidad que tiene actualmente el equipo, sería interesante analizar si no sería apropiado reducir los esfuerzos del PAC en la implementación del componente participativo en los municipios donde existen experiencias participativas previas, amplias y plurales, percibidas como exitosas y en donde el gobierno local lidera distintos programas tendientes a mejorar las prácticas democráticas y la transparencia en la gestión y, en cambio, implementar exclusivamente los aspectos asociados con el diagnóstico (Informe sobre la Calidad de la Democracia a nivel local). Como se profundiza en esta evaluación, posiblemente, en estos casos el PAC podría reducir su intervención a la realización de la recopilación de información y elaboración del Informe, sin que ello implique la canalización de recursos adicionales para fortalecer prácticas ya extendidas.

Con relación a la ***fase de sensibilización*** se considera fundamental el cambio introducido en la metodología de implementación del PAC y la mayor presencia del equipo en términos de definir lineamientos para realizar la convocatoria al Acto de Lanzamiento. Parece fundamental mantener una fuerte presencia en dicha instancia puesto que, en cierta medida, ello constituye una garantía de pluralidad del espacio participativo. Por otro lado, también se reconoce el esfuerzo invitando en forma directa a la comunidad educativa a partir de los llamados a las escuelas. No obstante, para reforzar el impacto de dicha acción se considera fundamental vincularse con las autoridades provinciales educativas (v.g. supervisores/as o

directores/as del área) a fin de definir estrategias de trabajo con la comunidad educativa. Un canal alternativo, como medio de llegada a los docentes, podrían ser los sindicatos. Sin embargo, como ya se ha analizado, el PAC ha tenido una baja capacidad para convocar a los ciudadanos que no participan de otros espacios. En este aspecto, una campaña de difusión más masiva, orientada y dirigida por la Subsecretaria para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, ayudaría, al menos en un primer momento, a que los ciudadanos captaran más masivamente, información sobre la implementación del Programa en el municipio.

En tal sentido, se destaca el ejercicio de sistematización realizado en el "Manual de Implementación del Programa Auditoria Ciudadana"[7] donde se registran las acciones a realizar con el objetivo de "abrir caminos" en los municipios[8]. Asimismo, son destacables algunas recomendaciones sugeridas para dar a conocer el PAC y las actividades a desarrollar en el Municipio (Manual de Implementación: 50). La implementación de lo aprendido y explicitado en dicho Manual, seguramente, redundará positivamente en convocatorias más amplias y, fundamentalmente, plurales.

En cuanto a la ***difusión de la convocatoria en el nivel local*** se ha observado que el sistema "*de boca en boca*" ha resultado más efectivo. Sin embargo, dada la complejidad y el nivel de abstracción que encierra esta temática, las actividades de sensibilización resultan fundamentales. En tal sentido, si en esa instancia se logra que algunos funcionarios locales y líderes comunitarios comprendan los principios del PAC y se "apropien" de la propuesta, por un efecto *bola de nieve* podría incrementarse la convocatoria a las actividades promovidas por el Programa. Además, ello podría contribuir a que las personas que participan del Acto de Lanzamiento tengan mayor claridad respecto de la naturaleza de la misma y sostengan su participación en el tiempo.

En tal sentido, resulta muy relevante profundizar las *estrategias comunicacionales y la difusión del PAC*. En la actualidad, la difusión del PAC en las comunidades locales se asocia con la llegada del Programa al municipio. Se considera, entonces, que una estrategia publicitaria más amplia orientada a instalar en las comunidades locales la imagen del Programa, permitiría que la población perciba al PAC como un programa más autónomo respecto del gobierno local. Ello podría contribuir a que se incorporen actores distintos a los habituales en los espacios promovidos en la implementación. Al respecto, podría ser apropiado llevar adelante una estrategia comunicacional que exceda los municipios donde se está implementando el PAC. De esa forma, en algunos municipios podría crearse cierta presión social para que las autoridades locales adhieran al mismo.

[7] Publicado en agosto de 2009.
[8] Ver página 48ss del Manual de Implementación

En sus etapas iniciales, el Programa optó por conservar un bajo perfil. De esta forma, aún con la alta visibilidad y trayectoria de la Directora Nacional del Programa, Marta Oyhanarte, el Programa ha tenido una escasa difusión. Si bien se realizaron algunas reuniones de presentación con las autoridades provinciales, se difundieron los folletos del PAC desde la Secretaria de Asuntos Municipales (Ministerio del Interior) y se realizaron numerosas presentaciones en ámbitos académicos y de difusión de políticas de fortalecimiento de la democracia y desarrollo local, no se realizaron campañas de difusión masiva ni se tuvo una alta presencia en los medios de comunicación. Esa estrategia deliberada pudo ser positiva para garantizar ciertas condiciones de crecimiento del Programa. Sin embargo, tal como las autoridades del PAC lo han indicado, es el momento de avanzar en la definición de una estrategia comunicacional orientada a ampliar la cobertura del Programa y, según se sugiere en este informe, a lograr incorporar algunos tipos específicos de municipios.

3.3 Estructura organizacional de la implementación

Dado el impulso que han adquirido, en las últimas etapas de implementación del Programa, las actividades vinculadas con el fortalecimiento de la participación en el nivel local y la relevancia que en los distintos municipios dieron a la posibilidad de desarrollo de un espacio como el Foro Cívico, se considera importante analizar la conveniencia de que, en términos organizativos, se distingan dos proyectos: uno vinculado con la elaboración del diagnostico sobre la calidad de las prácticas democráticas (Informe verde) y otro asociado con el fortalecimiento de prácticas participativas y asociativas en la comunidad local. Esta diferenciación entre ambos proyectos permitiría una mayor especialización de los integrantes del equipo en una u otra área de trabajo y una reorganización de la implementación del programa, probablemente en un mayor número de municipios a la vez.

En vinculación con el fortalecimiento de las relaciones con otros actores, se considera fundamental ampliar los lazos con otros organismos del estado nacional a fin de que la información generada desde el PAC sea utilizada para la elaboración, revisión y ajuste de programas nacionales implementados en ámbitos locales. Asimismo, se considera que la información generada brinda un diagnostico sobre los actores y las organizaciones locales de suma importancia para la implementación de programas, incluso en áreas distintas al fortalecimiento de las instituciones democráticas. En el mismo sentido, se considera relevante fortalecer los lazos con los gobiernos provinciales. Además de la utilización que, en este nivel de gobierno, puede hacerse de la información generada por el PAC, parece central el rol que las autoridades provinciales pueden desempeñar a fin de promover la cobertura de un programa de las características del de Auditoria Ciudadana.

3.4 Formas descentralizadas de gestión hacia los municipios

Es indudable que la promoción de la participación ciudadana y de las buenas prácticas democráticas debería ser una función natural de los gobiernos locales. Si no lo es (ni lo ha sido hasta ahora) es, simplemente, porque constituye un déficit del sistema democrático vigente. También es evidente que sólo con la voluntad política, los recursos y las capacidades técnicas que han conseguido reunirse en el nivel nacional de gobierno, pudieron emprenderse experiencias que apuntan a reducir ese déficit. Sin embargo, sería deseable que estas capacidades de promoción y deliberación pudieran desarrollarse en los niveles provinciales y municipales. Ello no implica que el gobierno nacional deba declinar este rol tan significativo sino que, como órgano conductor de la Nación, debería promover la adquisición y desarrollo de esas capacidades en esos niveles.

En tal sentido, la descentralización del programa de Auditoría Ciudadana aparece como una opción deseable. Al igual que ha ocurrido en otros terrenos, como en la educación o la salud, en que se considera preferible que estos servicios sean brindados desde un ámbito jurisdiccional más próximo a la ciudadanía usuaria de los mismos, también resulta justificable que los gobiernos provinciales y locales asuman la responsabilidad de promover la participación ciudadana y generen iniciativas que tiendan a elevar la calidad y difusión de las prácticas democráticas en su jurisdicción.

La Subsecretaria para la Reforma Institucional y Fortalecimeinto de la Democracia ha sido extremadamente cuidadosa en su acercamiento a las provincias con vistas a la implementación del PAC por su intermedio. Como se ha analizado más arriba, recién ahora se ha avanzado en la implementación del programa, bajo esta modalidad, en la Provincia de Salta y, aún así, de manera experimental. En nuestra opinión, este temperamento es altamente preferible a una descentralización masiva del Programa.

En efecto, la selección de casos “piloto” constituye una práctica que, en casos como el presente, reúne señaladas ventajas. En primer lugar, permite llevar a cabo experiencias limitadas, que no comprometen la suerte del programa global ni exigen demasiados recursos y, aún cuando los resultados sean negativos, no llegan a afectar la legitimidad ya ganada por el Programa. En segundo lugar, estos “pilotos” permiten evaluar la capacidad institucional disponible en las provincias para promover y monitorear el desarrollo de las implementaciones, sea para acordar con sus autoridades posibles correcciones a esos procesos o para suministrarles apoyos técnicos que aparezcan como indispensables. En tercer lugar, al trabajar con un número limitado de casos cuyo desarrollo ya no depende de una intervención directa del PAC, puede lograrse un rápido aprendizaje acerca del rol y actividades que quedarían reservados al equipo técnico del Programa, en caso de que la modalidad descentralizada de implementación se generalizara.

Por otra parte, este proceso de mutuo aprendizaje permitiría discernir con mayores elementos de juicio sobre cuáles podrían ser los alcances futuros del PAC bajo esta modalidad descentralizada, tanto en número como en ritmo de incorporación. La existencia de un número ya importante de instituciones capacitadas para la ejecución técnica de las auditorías, en su mayoría localizadas territorialmente, facilitaría enormemente la eventual expansión de esta modalidad implementadora. Más aún, los avances que se produjeran en esta dirección permitirían, asimismo, la realización periódica de auditorías a efectos de comprobar los posibles cambios en la calidad de las prácticas democráticas que se hubieran verificado en sucesivos ejercicios, información de indudable valor para aquellos gobiernos seriamente comprometidos en la promoción de esta cultura participativa de la ciudadanía.

Un esquema descentralizado de implementación del PAC también se vería favorecido por un incremento de las posibilidades de financiamiento. En cualquier hipótesis, la capacidad de acceso a recursos del conjunto de las provincias (o, incluso, de los propios municipios) sería infinitamente superior en volumen a la que podría desarrollar, por sí solo, un programa conducido exclusivamente desde el gobierno nacional. Sea a través de donaciones de fundaciones nacionales o internacionales, de financiamiento multilateral o internacional no reembolsable, de convenios con universidades y organizaciones de la sociedad civil, las opciones para conseguir recursos se multiplicarían aunque sólo fuera por el número mucho mayor de solicitantes y promotores involucrados.

Frente al optimismo que podrían reflejar estos comentarios, es necesario reiterar la necesidad de mantener la cautela que, hasta ahora, ha caracterizado el acercamiento de las autoridades del PAC a la posible descentralización de una parte de su actividad. Al respecto, antes de avanzar en esta dirección, es preciso evaluar cuidadosamente en cada caso, los grados de compromiso político y capacidad técnica disponibles en las provincias. En el primer aspecto, es sumamente importante poder discernir entre genuinos compromisos democráticos de gobernadores o intendentes y eventuales intentos de manipulación política que, disfrazados de promoción de la participación, pueden alentar situaciones de manipulación y control social de la ciudadanía. En el segundo aspecto, existe en el país una reiterada experiencia deficitaria en la gestión pública de los gobiernos provinciales, por lo cual el oportuno diagnóstico de estas capacidades es esencial para asegurar la implementación de proyectos exitosos.

3.5 El nivel de participación de los actores sociales y gubernamentales del municipio en las actividades difundidas por el PAC

Tal como se indicó en el desarrollo del presente informe, el PAC adquiere características muy diferentes según el contexto en el cual se implementa. Esta particularidad se manifiesta en variaciones en el nivel de participación de los

funcionarios, empleados públicos y la sociedad civil, así como en las modalidades de dicha participación.

A lo largo del análisis de los ocho estudios de caso realizados, pudieron constatarse importantes diferencias. No obstante, más allá de su especificidad, se ha observado que en las primeras etapas fueron ensayándose algunas acciones puntuales que, en función de su efectividad, a partir de la tercera etapa serían incorporadas como prácticas recurrentes en la implementación del PAC, es decir, como actividades que definen las características diferenciales del Programa. En tal sentido, hemos analizado a lo largo del informe distintos materiales y acciones orientadas a promover un mayor compromiso de las autoridades locales en la promoción del PAC, observando, asimismo, el desarrollo de acciones tendientes a garantizar la pluralidad de la convocatoria.

En tal sentido resulta destacable la elaboración del "Manual de Implementación del Programa Auditoría Ciudadana" publicado en agosto de 2009, en el cual se detalla la *hoja de ruta* del PAC. En el mismo se explicitan, pertinentemente, los diseños y estrategias instrumentales para la implementación del PAC, indicando que el trayecto propuesto puede ser secuencial pero también admite calles paralelas. Si bien en el Manual, dicha referencia se hace con relación a su lectura, igual consideración puede realizarse con respecto a la implementación del PAC. La flexibilidad en la implementación del Programa hace que, parafraseando al Manual, los lineamientos definidos por la Unidad Ejecutora muestren una ruta y circuitos posibles (los aspectos comunes a todas las experiencias) pero que la trayectoria, los descansos, impulsos, altos y saltos en la implementación en el nivel local queden definidos por el compromiso de los actores locales. Estos aspectos son los que muestran la diferencia entre los casos, diferencias que se expresan en términos de, entre otros, el tipo de problemáticas tratadas, alcance de las actividades desarrolladas, nivel de convocatoria, reconocimiento local y regional, y pluralidad de actores en la definición de la agenda de trabajo del FCL.

Con relación a los Foros Cívicos, en el "Manual de Implementación" se definen sus funciones y las reglas de diálogo entre sus participantes[9]. Esta definición se produce en el momento de conformación del FCL, pero en nuestra opinión, faltaría incorporar criterios que permitan *garantizar la pluralidad de actores* que participan en la definición de la agenda de trabajo. Si bien las mencionadas reglas de diálogo pueden resultar de utilidad para establecer algunas condiciones iniciales a la dinámica de trabajo, principalmente en lo relativo a la organización de los encuentros, no parecen ofrecer una "herramienta de diálogo constructivo" ni tampoco garantizar que las decisiones tomadas en dicho espacio sean plurales, expresen los intereses de los distintos grupos de la comunidad local o sus principales preocupaciones.

[9] Cuadro 1, pág. 54 del mencionado Manual.

En tal sentido, parecería necesario ampliar los esfuerzos para garantizar que la convocatoria del Programa tenga mayor cobertura y pluralidad. Sin duda, el PAC ha hecho grandes esfuerzos para que la convocatoria a las primeras reuniones tenga estas características, pero se considera fundamental apuntalar las primeras etapas de desarrollo del FCL de forma que el mismo no quede conformado sólo por voces homogéneas. La disidencia en este espacio puede retrasar la definición de algunas actividades iniciales pero si el PAC logra que las decisiones sean compartidas por voces heterogéneas -aunque aunadas en el propósito de fortalecer las prácticas democráticas locales- y que estas puedan convivir, alcanzar consensos y desarrollar actividades en común, el Programa habría cumplido más plenamente con sus objetivos y estaría contribuyendo a la conformación de una cultura política más democrática y plural. Asimismo, se considera fundamental la realización de distintas intervenciones del equipo técnico del Programa, al menos hasta la realización de la Audiencia Pública, para garantizar que no se generen "elites" al interior del Foro que derive en la exclusión o, algo más frecuente, auto-exclusión de otros actores.

Por otra parte, en el contexto de alta fragmentación social existente y a efectos de incorporar una mayor diversidad de intereses y demandas, ***deberían reforzarse estrategias focalizadas en las zonas más carenciadas de los municipios*** para generar que sus habitantes participen del Lanzamiento, aunque también deberían buscarse mecanismos para garantizar la participación de estas personas en el FCL, de modo que sus "voces" puedan también ser consideradas.

Tal como se analizó en el presente informe, el diseño de la propuesta que ofrece el PAC fomenta la asociación entre ciudadanos y funcionarios. Sin embargo, su rol en promover esta vinculación resulta más evidente en los municipios donde la participación en los FCLs fue promovida por el mismo y el espacio tuvo una mayor continuidad en el tiempo[10]. Por este motivo, se considera que la constitución y fortalecimiento del FCL es el elemento central para garantizar tal asociación.

La constitución de un espacio, como el de los Foros Cívicos Locales, puede fortalecer la relación entre el estado y la sociedad civil, ya que abre la oportunidad de que representantes de ambas esferas se reúnan, definan problemáticas y acuerden acciones tendientes a revertirlas. Sin embargo, el hecho de que funcionarios públicos y/o representantes electos a cargos ejecutivos o legislativos lideren dichos espacios, puede distorsionar el objetivo mismo de la constitución de los Foros. Al respecto, es importante que antes de avanzar en la implementación del Programa, el equipo técnico del PAC realice una caracterización del municipio, de sus principales actores, de sus respectivas posiciones y relaciones. Por otro lado, y en comparación con los funcionarios locales, el PAC debería tender a

[10] Es evidente que el rol del PAC en movilizar dicha asociación ha resultado mayor en los municipios de la tercera etapa que en los de la primera y segunda (ver características diferenciales en una y otra etapa).

fomentar un mayor involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la definición de prioridades en la agenda de los Foros.

Por otro lado, tal como se ha destacado anteriormente, la ***conformación de un equipo de coordinación y el liderazgo ejercido por los coordinadores*** es central para explicar el nivel de actividad y los resultados alcanzados por la actividad del FCL. Por ello, el fortalecimiento de estos actores es fundamental. En tal sentido, se destaca el trabajo realizado por los responsables regionales apoyando al Foro a través del contacto con estos actores y el detalle de las recomendaciones incorporadas en el Anexo 6 del "Manual de Implementación". Sin embargo, se considera que además de las tareas orientadas a mejorar la gestión del equipo coordinador, es importante tener en claro que ciertas personas, con determinadas características, pueden desempeñar el rol de coordinación de manera más adecuada. Entre otras, puede destacarse que los *coordinadores*: a) acepten integrar un "equipo"; b) tengan experiencia participativa previa; c) hayan participado en espacios diferentes y representado intereses dispares; d) estén predispuestos a trabajar en la búsqueda de consensos y e) sean personas respetadas y con alta legitimidad en la comunidad.

Con relación a lo que plantea la Guía Operativa para Coordinadores de Foros Cívicos[11] creemos inconveniente que se promueva la realización de encuentros de coordinadores para concertar decisiones antes de cada reunión. Hemos constatado en algunos municipios que ello resulta contraproducente para la credibilidad del espacio, ya que varios informantes han destacado que es en esas reuniones donde se adoptan finalmente las decisiones.

Asimismo, se ha observado que el nivel de participación de los actores sociales y gubernamentales se encuentra muy asociado con las características y el rol desempeñado por el Enlace. Así, en algunos casos, los Enlaces han participado activamente del Foro, desempeñando inclusive el rol de coordinadores. A fin de garantizar cierta autonomía del FCL y lograr una mayor sostenibilidad de sus acciones, sería deseable que el Enlace participe pero no sea quien defina la agenda de trabajo. De esa forma, se evitaría que las acciones del FCL terminen siendo fuertemente identificadas con la del gobierno local. No obstante, en el presente informe se destacaron las *características que debería reunir el Enlace a fin de incrementar la convocatoria a las actividades desarrolladas por el PAC y el FCL*: a) alta motivación para promover la participación ciudadana y las políticas de acceso a la información pública y transparencia en la gestión; b) desempeño de un rol relevante dentro de la estructura de gobierno local, con capacidad de coordinar acciones con distintas áreas, o bien, con amplio acceso a las máximas autoridades del gobierno local; c) goce de amplio reconocimiento por parte de los

[11] En el Manual de Implementación del Programa.

actores políticos; d) debido reconocimiento de las OSC y e) haber generado lazos de confianza con los actores de la comunidad local.

Con relación a los conflictos que eventualmente surgen al interior del Foro, consideramos fundamentales las *acciones tendientes a fortalecer los vínculos entre foristas*. La posibilidad de que actores con orígenes disímiles y posiciones diferentes puedan reconocerse como miembros de un espacio común al que es importante resguardar, resulta fundamental para la continuidad del FCL. Fortalecer ese vínculo permite reducir la intensidad de los conflictos que pueden suscitarse, neutralizar la belicosidad de ciertos participantes y generar incentivos para mantener los niveles de participación.

Observamos también que la *incorporación de nuevos actores al FCL en distintas etapas del ciclo de vida* del mismo ha resultado positiva, ya que ha tendido a potenciar el espacio, aún cuando, a la vez, haya generado ciertos problemas en términos de la asimilación de las *reglas de dialogo* por parte de los nuevos actores. Estas incorporaciones pueden propiciar nuevos equilibrios y promover dinámicas de trabajo diferentes. Por tal motivo, se recomienda que a lo largo de la implementación del FCL, el PAC promueva campañas especiales de difusión del Programa y convocatorias más amplias. La realización de actividades como los *Talleres de Formulación de Proyecto* o la promoción del tratamiento de algunas temáticas particulares (v.g. Ley Nacional de Educación), pueden fomentar la participación de nuevos actores.

Tanto los funcionarios del PAC como algunos Enlaces y/o foristas locales han hecho referencia a que “la cantidad de participantes no importa”. En tal sentido, parece pertinente considerar que la relevancia de estos espacios participativos se asocia con la posibilidad de incorporarse de quienes tienen determinadas “inquietudes” o una predisposición a participar en los asuntos públicos de su comunidad. Sin embargo, cuando de estos espacios participan sólo algunos funcionarios o un pequeño número de personas sin demasiada representatividad o reconocimiento social, los espacios participativos se van cerrando sobre si mismos y se genera cierto aislamiento que, en definitiva, va en desmedro del objetivo de mejorar las condiciones de asociación entre funcionarios locales y la sociedad civil. En esas condiciones, más allá de que el FCL se consolide y realice actividades tendientes a mejorar la calidad de las prácticas democráticas, la definición de prioridades de acción termina siendo endogámica. Se genera así un círculo cerrado, en el que cada vez resulta más difícil incorporar nuevos actores.

Finalmente, no puede desconocerse que la participación en el FCL se produce en el marco de un proceso social más amplio y que quienes participan de estos espacios, lo hacen motivados por intereses disímiles. En el Anexo 6 del “Manual de Implementación” se definen las características de los Foros Cívicos que logran

convertirse en “atractivos y productivos”.[12] Si bien consideramos que dicha caracterización resulta pertinente y coincide con varios de los aspectos observados en nuestros estudios de caso, podemos agregar que además de los aspectos allí planteados, debe resguardarse el proceso de toma de decisiones al interior de los FCLs, garantizando la transparencia, publicidad y rendición de cuentas de las actividades realizadas por los Foros.

3.6 La relevancia de las propuestas y proyectos surgidos en las audiencias públicas en relación a los hallazgos de la auditoria ciudadana

La Audiencia Pública se organiza a fin de poner a consideración de la ciudadanía el Informe Final. Según se informa en el “Manual de Implementación”, la misma se desarrolla con el fin de que se presenten propuestas de cambio a partir de los resultados obtenidos en el diagnostico. Sin embargo, como se plantea en la presente evaluación, las propuestas presentadas en dichas Audiencias, aún cuando estén asociadas con las prácticas democráticas, no surgen de un trabajo sistematizado de revisión de las problemáticas identificadas ni tampoco de un consenso alcanzado entre distintos actores.

Los participantes de las Audiencias Públicas suelen comentar, con relación al proceso de implementación del Programa, que cuando se presentan propuestas, las mismas no parecen estar claramente asociadas con los indicadores ni con las aspiraciones a las que buscan dar respuesta. Por otro lado, varias de ellas no son promovidas por organizaciones sino por personas a título individual. Por ello, las propuestas presentadas en las Audiencias no siempre responden a los problemas prioritarios de la comunidad. Además, es probable que en muchos casos no gocen de consenso alguno. Por ello, no puede suponerse a priori que las propuestas presentadas en Audiencias Públicas sean pertinentes, adecuadas y/o viables. Tampoco cabría esperar que todas ellas deban implementarse para evaluar positivamente el proceso de Auditoria-Audiencia Pública.

Por otro lado, las propuestas presentadas en las Audiencias Públicas no siempre provienen del Foro Cívico Local constituido. Ello resulta más evidente en los casos relevados en las primeras dos etapas del PAC, en los que no se realizaban acciones tendientes al fortalecimiento del espacio. Sin embargo, en los casos analizados que forman parte de la tercera etapa de implementación, se observa que, al momento de realizarse la Audiencia Pública, el Foro había visto disminuido su nivel de actividad. Por ello, parecería que tampoco en estos casos se realizan actividades para discutir los resultados del diagnostico/evaluación sobre las prácticas democráticas.

[12] En la pág. 168 del mencionado manual se definen seis características que definirían las buenas prácticas de un FCL.

A partir de lo anteriormente señalado, la Audiencia parece constituirse en una instancia adicional donde *se presentan las problemáticas locales* (como en el Lanzamiento y las reuniones para la definición de la agenda de trabajo del FCL) y donde *se explicitan propuestas de acción* (como ocurre en el FCL). Por lo tanto, el PAC abre distintas instancias que contribuyen a elaborar un diagnostico, aunque no siempre esas instancias aparecen vinculadas entre sí. Algo similar ocurre en las instancias para la elaboración de estrategias orientadas a revertir la situación observada. En tal sentido, el FCL tiene una dinámica interna de formulación de agenda que tiende a ser muy poco flexible para incorporar lo surgido de la realización del diagnostico y las propuestas presentadas en la Audiencia.

Por otro lado, la intervención del PAC finaliza con la realización de la Audiencia Pública y, por lo general, ni el gobierno local ni el FCL u otras OSCs retoman las propuestas presentadas en esa instancia a fin de discutir la relevancia de su implementación. En tal sentido, no se produce un proceso de priorización de los proyectos planteados en esa instancia ni parecen surgir conflictos de poder, cuestiones que si se observan en la actividad del FCL. Pero debe destacarse que la agenda formulada en el Foro no necesariamente responde al diagnostico sobre la calidad de prácticas democráticas, puesto que el período de máxima actividad del mismo por lo general antecede (o es paralelo) al relevamiento realizado.

4. RESULTADOS DE IMPACTO

La evaluación de los efectos sobre la gestión pública y el desarrollo local siempre es una cuestión compleja y en el caso del presente Programa resulta aún más debido a la definición amplia de los objetivos y a las diferentes estrategias desarrolladas en los municipios para alcanzar los mismos. Por ello, se definió una estrategia orientada a evaluar los efectos del Programa tomando diferentes parámetros en cada uno de los estudios realizados. El problema que se presentó entonces fue que no siempre existe coincidencia entre las problemáticas identificadas a través de los estudios, las propuestas surgidas en el marco de la audiencia pública y las prioridades definidas en el FCL. Así, se presenta el interrogante sobre cuál es el marco de referencia utilizado como contraste para realizar la evaluación.

Si se considera como marco para evaluar los efectos del PAC a las prioridades definidas en el FCL, observamos que existió un variado nivel de actividad pero, por lo general, desde los foros se realizaron acciones relevantes tendientes a fortalecer la democracia a nivel local. Los casos estudiados permiten observar la existencia de muchos resultados valiosos pero que tienen un impacto limitado y su efecto es aún menor sino se acompaña con otras acciones gubernamentales. Es decir, la sola intervención del Programa a nivel municipal resulta insuficiente

para alcanzar los objetivos propuestos por el PAC. Por ello, es importante que desde el Programa se realicen esfuerzos tendientes a comprometer al gobierno local en la implementación de otras políticas orientadas en el mismo sentido. Por otro lado, si no se difunden los instrumentos participativos, la información sobre la gestión o los derechos cívicos, los efectos de las actividades de los Foros orientados a mejorar las condiciones de ciudadanía alcanzan exclusivamente a quienes participan de los mismos. Por ello, las actividades de los Foros orientadas a la capacitación docente y el trabajo en las escuelas es tan relevante.

La sostenibilidad del trabajo en los Foros constituye un elemento fundamental que afecta la evaluación de los efectos del Programa, puesto que si la participación en este ámbito decae, las actividades realizadas desde ese espacio pierden legitimidad para el resto de la comunidad. Si se reduce la legitimidad del espacio participativo se abre una importante incógnita respecto a la legitimidad de los resultados de su actividad, lo que puede afectar el uso de las herramientas participativas o de transparencia de gestión que aunque incorporadas como normativa local, si no se utilizan quedan esterilizadas.

Si la evaluación de los efectos del PAC se reduce exclusivamente al análisis de las cuestiones surgidas en la Audiencia Pública, la evaluación podría ser negativa dado que pocas de las propuestas surgidas en ese espacio han sido implementadas. Sin embargo, no parece tener sentido evaluar los efectos de un Programa de estas características en función de lo planteado por algunos actores, a título individual, y que en muchos casos pudieron no estar interesados en participar activamente para alcanzar los objetivos planteados.

En términos de su representatividad, los efectos del Programa deberían medirse en relación con la línea de base establecida a partir del Estudio realizado en cada uno de los municipios. En tal sentido, se esperaría que si el Programa es efectivo, en una segunda medición los indicadores mejoren. No obstante, el Programa no prevé la repetición de los estudios en un mismo territorio, en dos (o más) tiempos distintos. De todas formas, ¿Podría creerse que un solo programa pueda transformar la percepción de la población sobre la calidad de la democracia en el ámbito local? Difícilmente logre hacerlo.

Dadas las restricciones antes señaladas, es importante destacar que la medición de los efectos del Programa respecto a los resultados de los estudios realizados sólo podrían considerar los aspectos no vinculados con la percepción de la ciudadanía sobre distintas cuestiones, especialmente las transformaciones en la normativa y la incorporación de herramientas participativas y de control. Al observar estos aspectos, se observan situaciones diferentes: uno de los municipios, que ya había adoptado una serie importante de prácticas participativas y de difusión de la información, siguió en el mismo camino, ya definido antes de su incorporación al Programa. Otro de los municipios, con algún

déficit en ese sentido, adoptó algunas herramientas orientadas en esa dirección pero al no realizar paralelamente actividades de difusión para que la población las conociera y descubriera su importancia, no se produjo ninguna transformación local. Si bien se aprobaron formalmente algunas normas tendientes a mejorar la calidad de las prácticas democráticas, las mismas no tienen efecto, al menos, en las actuales circunstancias. Otros municipios han tenido Foros muy activos, que realizaron acciones tendientes a modificar explícitamente alguna de las realidades a las que específicamente se refieren sus respectivos Informes de auditoría ciudadana.

La inclusión del municipio en el Programa demuestra cierta inquietud del ejecutivo local por aumentar sus prácticas participativas. Si bien el compromiso de los ejecutivos locales es variable parece importante destacar que los mayores efectos del Programa sobre la gestión pública local se observan cuando el intendente mantiene un mayor grado de intercambio con el equipo del Programa. En este sentido, cuando los intendentes logran compartir con cierta regularidad conferencias, reuniones de trabajo y/o intercambios con el equipo del Programa, los efectos parecen ser mayores, ya que los intendentes suelen “descubrir” el valor de la transparencia y de otras prácticas democráticas que previamente no tenían muy presente. De esa forma, el PAC también contribuye al fortalecimiento de las instituciones.

En función de la información obtenida y el análisis efectuado, podemos enfocar estas conclusiones de acuerdo con los interrogantes explicitados en la Dimensión 3 de los términos de referencia:

- Efectos de corto y mediano plazo en la comunidad local
- Efectos de corto y mediano plazo en la gestión municipal
- Posibilidades de sustentabilidad de los Foros Civicos Locales

Los resultados más destacados parecen ubicarse en el plano de los efectos en la gestión municipal. En este campo, se advierten algunos cambios claros, aunque todavía es demasiado pronto para asegurar que se trata de efectos con entidad significativa o sustentabilidad asegurada. Se observan avances, sobre todo, en lo referente a la difusión de la información pública a través de la puesta en marcha de iniciativas que muestran distinto grado de institucionalidad. Por ello, se considera que las particularidades de los contextos cumplen un rol central en determinar si se trata de cambios sustantivos o meramente formales.

El compromiso que adquieren los gobiernos municipales al sumarse al Programa -lo que no sucede con “la sociedad”- puede estar operando en el sentido de mostrar permeabilidad a las demandas sociales. No obstante, las razones de la adhesión -más allá de lo discursivo- se observan como muy diferentes en los distintos casos y resulta difícil reconocerlas como tales.

En el plano de la comunidad -o sociedad civil- local, resulta difícil evaluar el impacto *real* del Programa, por razones que ya se han explicitado en el presente informe y que remiten, entre otras, a que las dimensiones sobre las que el PAC se propone operar sólo podrían cambiar en el largo plazo y como producto de una compleja red de factores. Por ello, si se reduce la implementación del PAC sólo hasta el proceso de la Audiencia Pública y sin que se incorporen actividades para el fortalecimiento de la actividad de los FCLs podría afirmarse que las intervenciones del Programa no impactan significativamente en las prácticas democráticas de las comunidades locales, puesto que, como se detalló previamente, en la mayor parte de los casos el registro de esas instancias es muy débil (municipios de la Etapa 1 y 2 del Programa[13]). Esta apreciación se relativiza cuando se consideran los municipios de la tercera etapa y las estrategias complementarias desarrolladas por el Programa para fortalecer la participación ciudadana a través del FCL y, más especialmente, cuando se incorpora al análisis el aporte del PCP.

Si bien es evidente que se han generado numerosos proyectos y/o actividades en el marco de las instancias que propone el PAC, no se podría asignar a ese conjunto de iniciativas el carácter de indicador de cambios en las prácticas políticas locales. Por otro lado, es importante aclarar que los resultados son muy diferentes según cada contexto local, y las condiciones sociopolíticas e institucionales de cada localidad parecen ser las determinantes de los alcances del Programa en cada caso. Entre estas condiciones, debe destacarse, el que se hayan o no desarrollado previamente instancias de participación social, o avances sobre mecanismos participativos en la gestión pública, parecería marcar la diferencia entre los municipios considerados en cuanto a resultados.

Por último, en lo que respecta a la sustentabilidad de los Foros Cívico Locales, los resultados también han sido dispares, principalmente, en función de su imbricación con otras instancias de articulación estado- sociedad. En este sentido, parecería que no debería evaluarse su sustentabilidad solamente en función de la supervivencia o no del “formato Foro” sino también tomando en cuenta en qué medida los objetivos y procesos que dicho formato (metodología específica de participación) busca generar, son recogidos/incorporados por otras instancias de articulación social. En efecto, los datos muestran que la sustentabilidad de lo realizado en los Foros es mayor allí donde los objetivos son “asumidos” por otras instancias de articulación existentes. Una situación similar se observa con relación al PCP, dado que los recursos que pone en juego este Proyecto son un factor central para explicar por qué algunos temas continúan en la agenda pública.

[13] La diferencia en estos casos podría estar dada por la incorporación del municipio a un Proyecto como Construyendo Puentes que termina imprimiendo otra dinámica a nivel local.

Teniendo en cuenta la centralidad que este aspecto de la evaluación tiene en términos de la continuidad y eventuales impactos futuros del Programa, dedicaremos una última sección de este Informe Ejecutivo al desarrollo de este punto.

4.1 La sostenibilidad de la intervención del PAC

Nuestros TDR requieren que el estudio incluya una evaluación de las posibilidades de sustentabilidad de los FCL, planteando interrogantes acerca de su evolución a lo largo del tiempo y de la medida en que continuaron funcionando con posterioridad a las Audiencias Públicas. Asimismo, y por separado, los TDR también solicitan una evaluación sobre el grado en que el PAC consiguió generar condiciones que puedan favorecer, en el nivel local o central, la continuidad y sustentabilidad institucional y financiera del Programa. Si bien en nuestra evaluación profundizamos sobre estos aspectos, conviene hacer una reflexión final sobre ambos aspectos.

En relación con la sostenibilidad de los FCLs se observa una importante diferencia entre las primeras dos etapas del Programa y las dos posteriores, en términos de continuidad de la existencia y funcionamiento de los FCL. En parte, ello parece deberse al hecho de que, en un comienzo, el PAC no se propuso -al menos formalmente- que los foros sobrevivieran a las Audiencias Públicas, sino que acompañaran el proceso de desarrollo de la Auditoría Ciudadana desde una instancia representativa del gobierno y la comunidad locales. Por lo tanto, no se llevaron a cabo esfuerzos sistemáticos para asegurar la continuidad de su funcionamiento luego de realizadas las audiencias. Posteriormente, sin embargo, comenzó a tomarse conciencia de que la agenda de problemas locales que se incorporaban a las discusiones de los FCL no constituía, únicamente, un objeto de debate, sino que el propio foro podía constituirse en una instancia válida para la promoción de iniciativas destinadas a resolver algunas de las cuestiones que componían la agenda problemática local.

Es así que la “tasa de sobrevivencia” post-Audiencia de los foros tendió a incrementarse en las siguientes etapas del Programa, aunque ello dependió fundamentalmente de la labor sistemática que el PAC comenzó a desarrollar para asegurar su continuidad. Esta labor adicional se manifestó principalmente a través de las acciones complementarias de articulación y asistencia técnica.

Queda como interrogante si los foros son una “escuela de participación” y cuál sería, en tal caso, la “huella” visible de su accionar en la conciencia colectiva de sus protagonistas. Al respecto, creemos necesario distinguir entre el carácter “sectorial” que tiene la mayoría de los programas gubernamentales o de OSC que promueven la participación ciudadana (v.g., en materia de salud, medio ambiente,

educación, vivienda) y la naturaleza más abstracta y mediata de las cuestiones que se debaten en instancias como los FCL.

En estos últimos, se interpela a la ciudadanía más a partir de valores que de intereses inmediatos o, en todo caso, esa apelación le otorga a los asuntos tratados un contexto de significación diferente al de las instancias "sectoriales" porque aún las "buenas prácticas" que pueden inferirse a partir de tales experiencias exitosas no resultan fácilmente transferibles a otras realidades sociales o institucionales.

En la experiencia participativa a nivel local, las "huellas" del PAC no son fácilmente detectables, pues su identificación implica establecer un antes y un después del Programa. ¿Qué pautas, valores o prácticas democráticas quedaron inscriptas en el imaginario colectivo, en la conciencia de los ciudadanos involucrados? ¿En qué medida el PAC sirvió sólo como una instancia más para que muchos ciudadanos habituados o motivados a participar ejerzan una vez más tal vocación? En el trabajo de campo realizado se han recogido muchos testimonios que permiten detectar impactos, pero se trata de referencias y opiniones aisladas que no pueden tomarse como evidencia ni, siquiera, como hipótesis conclusiva.

Por otra parte, ¿por qué cabría esperar que los FCL deban sobrevivir durante prolongados lapsos de tiempo? ¿Acaso son un tipo de organización viable, destinado a perdurar como tal? Sin duda, no son instituciones típicas de la sociedad civil, tienen un fuerte componente estatal y dependen de apoyos materiales para su continuidad que sólo un gobierno local podría aportar o, a lo sumo, fundaciones o agencias financieras que difícilmente las apoyaría más allá del corto o mediano plazo. Tal vez podría imaginarse una eventual reconversión de los foros en una suerte de Ombudsman institucional, una organización cívico-estatal que, al margen de los cuerpos deliberantes municipales, organizaran y trataran de manera habitual una agenda de temas altamente relevantes para la vida comunitaria local. Estas instancias podrían funcionar como espacios de generación de iniciativas a partir de una fuerte participación ciudadana, incluyendo la búsqueda de acuerdos técnicos o políticos en torno a los temas planteados, para su posterior tratamiento por parte de los órganos de gobierno formales. Obviamente, se trata sólo de una idea cuya viabilidad institucional o jurídica, o incluso cuya conveniencia, no estamos en condiciones de evaluar.

La continuidad institucional y financiera del Programa es un tema de naturaleza totalmente diferente. Hasta la fecha, el PAC ha recibido el apoyo de la JGM y su presupuesto actual no ha sido objeto de mayores restricciones, incluso frente a la inminente terminación del apoyo del PNUD. Asimismo, es probable que las acciones iniciadas en el marco del Proyecto "Construyendo Puentes" se sostengan en el tiempo a través de nuevos apoyos. Parece existir satisfacción por

parte de la agencia donante y, en tal sentido, las perspectivas de continuidad del proyecto son favorables.

Otra fuente de sostenibilidad del Programa, que puede modificar de manera sustancial su futuro alcance y dinámica, es la modalidad de actuación inaugurada con la Provincia de Salta, que implica una virtual descentralización (o provincialización) de las auditorías. Esta modalidad podría extenderse a otras provincias, existiendo negociaciones con las de Río Negro y Neuquén. En la medida en que, además de la anuencia de los gobiernos provinciales, puedan obtenerse recursos financieros adicionales, la continuidad del programa se vería reforzada tanto institucional como presupuestariamente.