

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

SINDICATURA SOCIAL

"Participar es ser protagonista"

Gerencia de Control de la SIGEN*

Introducción

Uno de los ejes del discurso político actual, en todos los ámbitos de gobierno, es el que resalta la necesidad de incorporar en sus acciones la participación comunitaria. Este artículo pretende dar cuenta de que su importancia no es meramente teórica y de que los métodos de aplicación de esta participación están siendo progresivamente implementados en diferentes ámbitos.

Desde la perspectiva del control también es posible y necesario articular este mecanismo diseñando cuidadosas estrategias que posibiliten lograr los objetivos a los que dicha participación se debe dirigir.

Contexto socio-político

Desde el inicio de los noventa, Argentina ha emprendido una profunda transformación de su economía acompañada por modificaciones sustantivas en la configuración de la sociedad y en las relaciones entre lo público y lo privado. La redefinición del rol del Estado en la sociedad y en la economía y la modernización de sus funciones y estructuras fueron provocando un reordenamiento general del funcionamiento del sistema económico-social.

Como resultado de esas transformaciones se han producido cambios significativos en la orientación y en los contenidos de las acciones estatales, en los posicionamientos económicos de los distintos grupos sociales y en las prácticas sociales, políticas y económicas de la población. La intensidad de las reformas estructurales emprendidas representan un punto de quiebre irreversible en el funcionamiento del sistema económico y marcan el ingreso a un nuevo ciclo de modernización de la sociedad y la economía.

Paralelamente, la gestión de políticas sociales influenciada por el proceso de reforma giró en torno a dos ejes articuladores: la descentralización de la ejecución de los programas sociales y la focalización del gasto destinado a atender las necesidades de los sectores pobres y vulnerables.

En este contexto, hoy se definen en el campo social nuevos puntos neurálgicos de la relación Estado-Sociedad Civil, en los que el Estado debe compartir responsabilidades con la ciudadanía, consolidando la participación y fortaleciendo instancias de poder democrático para que la Sociedad Civil defina y administre respuestas a los problemas que enfrenta. Estas instancias permiten, a su vez, obtener un mayor conocimiento de los problemas, ampliando el potencial creativo para diseñar soluciones y ejerciendo un mayor control de las acciones que las involucran.

Por otra parte, el Estado debe adquirir un rol importante en relación a su poder de regulación para evitar la fragmentación que producen las desigualdades del mercado en la oferta de servicios básicos para la

población.

Asimismo los puntos salientes de un replanteo del papel del aparato estatal en la coyuntura actual, implican estimular y articular las energías sociales, corregir desigualdades, controlar la calidad de los bienes y servicios sociales, optimizar la utilización de recursos por parte de la sociedad y, especialmente, velar por la protección de los más débiles ya que la disputa por la obtención de recursos entre diferentes grupos sociales, sin una instancia central de dirección y coordinación, deriva en la exclusión de los grupos más vulnerables, atentando contra los principios de solidaridad y equidad.

A partir de esta concepción, el rol del Estado en lo social debería:

- Garantizar la provisión directa de bienes y servicios, preferentemente mediante la promoción y participación de los sectores más pobres.
- Poseer un poder de regulación que asegure los niveles de calidad en la producción de bienes y servicios y garantice el acceso a los mismos de los sectores más vulnerables.
- Instrumentar procesos de corrección de desigualdades sociales mediante la aplicación de mecanismos de promoción diferencial que compensen a quienes menos tienen.
- Facilitar y promover la coordinación de acciones para la optimización de recursos.

En función de una transformación que aún continúa en vigencia, se debe dar lugar a un reacomodamiento de todos los sectores que componen el aparato estatal. Es así que dentro de este marco general surge la necesidad de fortalecer la función de evaluación de la gestión pública, incorporando propuestas innovadoras en las técnicas evaluativas de los programas sociales.

La necesidad de seguimiento y evaluación permanente de políticas y programas requiere institucionalizar estos procesos integrales para que alimenten efectivamente la toma de decisiones políticas y técnicas. Para ello es necesario un cambio en la concepción, en las estrategias y en la metodología de evaluación, donde el eje pase de las instancias tradicionales de evaluación a insertarse en la acción y a constituirse en un proceso de aprendizaje que permita mejorar la gestión, convirtiéndola en un elemento de reflexión y capacitación.

Surge entonces la propuesta de la Sindicatura General de la Nación ofreciendo con ella al ciudadano, beneficiario de un Programa Social, la posibilidad de participar en los actos de gobierno, promoviendo para ello un mecanismo orientado a delinear una cultura que enfatice la eficiencia y eficacia en los productos y procesos de las intervenciones sociales del Estado y en su efectiva transparencia, instalando como elemento constitutivo de la evaluación la perspectiva del beneficiario, de modo tal que la sociedad civil tenga la información, la capacidad y los medios para exigir la rendición de cuentas.

La premisa a partir de la cual el área de Sindicatura Social desarrolla esta técnica ha surgido de la necesidad de incorporar a la evaluación de la administración de los recursos y productos la evaluación de los resultados, impulsando para ello una cultura orientada a los beneficiarios, basada en la noción del verdadero servicio público y en la efectiva rendición de cuentas de lo actuado.

En esta línea de pensamiento, la Gerencia de Control Sector Institucional y Social impulsa esta herramienta de control entendiendo que en el nuevo escenario de la institucionalidad pública de las políticas sociales, los sistemas de monitoreo y evaluación son algunos de los mecanismos que deben adecuarse a la incorporación de la perspectiva del beneficiario.

No sólo los factores expuestos conllevan a una necesaria transformación de los organismos de control, motivando a la Sindicatura General de la Nación -órgano rector del sistema de control interno del Poder Ejecutivo Nacional- a abocarse a la búsqueda de nuevas formas de abordar la problemática del control, sino que se suman a ellos otras realidades que limitan la intervención del organismo. En este sentido, la gran extensión del territorio nacional que con una superficie total de 2.791.810 km², alberga, según el INDEC, a 36.124.933 habitantes, de los cuales un 19,9% se constituyen en potenciales receptores de los beneficios de aproximadamente 50 programas sociales que el Gobierno Nacional, a través de sus Ministerios y Secretarías crea, desarrolla e implementa y que deben sumarse a una importante cantidad de programas provinciales ejecutados por las respectivas administraciones como complemento de las acciones del

Gobierno Central.

La conjunción de los factores señalados produce una atomización en la ejecución de los programas sociales, lo cual conlleva a una marcada complejidad en el ejercicio del control, particularmente dada por la escasez de recursos humanos y la imposibilidad de que la entidad de control se encuentre presente simultáneamente en los diversos puntos focales donde se desarrollan dichos programas.

Sobre el particular merece destacarse que en este ámbito la SIGEN, a través de la Gerencia de Control Sector Institucional y Social, ha efectuado en los últimos años auditorías relacionadas con la implementación y ejecución de los programas sociales de orden nacional, arrojando en líneas generales conclusiones cuyos resultados son homogéneos en cuanto a las falencias detectadas. Dicha homogeneidad nos permite a la vez concluir en la necesidad de implementar nuevos métodos de abordaje a fin de reconocer, desde la perspectiva del beneficiario, distintas problemáticas y obtener soluciones viables para la ejecución eficiente de los programas sociales.

El análisis de los factores enunciados y las limitaciones expuestas propician la aplicación en el ámbito gubernamental de un nuevo enfoque de control que se apoya en antecedentes de otros países de América Latina y que, tras adecuaciones al contexto local se lo implementa bajo la denominación de Sindicatura Social.

La aplicación de esta herramienta de control implica introducir la participación de la comunidad como eje central del modelo, razón por la cual debemos precisar ciertas connotaciones de esta acción.

Este derecho estuvo en general asociado a la idea de que se participaba sólo de los beneficios y no de la construcción del camino que conduciría a ellos. En la actualidad se evidencia un giro en la interpretación de este concepto, el cual acompaña a los movimientos histórico-políticos y encuentra un lugar primordial en los discursos gubernamentales.

Hoy, referirse a este concepto implica hablar de una participación activa y sostenida que comienza en el momento de la toma de determinaciones acerca del modo de generar y distribuir beneficios.

La participación bien concebida debe apuntar a desarrollar la capacidad de los individuos o grupos para influenciar en la toma de decisiones que se encuentran directamente relacionadas con sus propias vidas.

Este nuevo enfoque, que tiene como protagonistas principales a los propios beneficiarios de programas sociales, posibilita disminuir el costo del control en relación al beneficio que produce la incorporación de grupos sociales como agentes de cambio que en forma permanente monitorean las acciones gubernamentales. A partir de ello surge la posibilidad de una evaluación dinámica del organismo de control, multiplicándose su presencia en diversos puntos geográficos y en una mayor cantidad de programas sociales.

Modelo Teórico

En esencia definimos el concepto de Sindicatura Social como la participación organizada de la comunidad en la supervisión de las acciones de gobierno y en el control de las tareas que a ella le corresponde llevar a cabo como grupo social participante.

En este contexto entendemos a la participación como la intervención directa o a través de representantes de los distintos sectores de la población, en función de sus propios intereses, dentro de las organizaciones gubernamentales que llevan adelante programas de los cuales son beneficiarios.

En términos generales, el modelo reúne las siguientes características:

- Reconoce formas legítimas de control ya existentes, a partir de las cuales los grupos participantes se incorporan a la temática de control expresando su responsabilidad de cuidar que su esfuerzo fructifique.
- Promueve nuevas maneras de control, sustentadas en la concertación de acciones con un enfoque

preventivo, apoyando el funcionamiento ordenado y eficiente de los programas sociales del Gobierno.

- Reafirma los principios que sustentan las acciones sociales y fortalece la confianza de la ciudadanía en el manejo de los recursos públicos ya que:
- Promueve el respeto a las iniciativas y formas de organización de la sociedad participante.
- Fomenta la participación organizada en el planeamiento, programación, ejecución y mantenimiento de las obras o proyectos.
- Refuerza la corresponsabilidad entre Sociedad Civil y Gobierno.
- Propicia la transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos, contribuyendo a que el esfuerzo solidario satisfaga sus propias necesidades.
- Los objetivos perseguidos con la aplicación de este enfoque de auditoría pueden discriminarse en generales y específicos.

En cuanto a los primeros, la técnica busca :

- Alentar en el interior de los grupos sociales participantes aptitudes y conductas propias de un ambiente de corresponsabilidad en apoyo a las acciones de los programas sociales.
- Promover el apego al marco legal y a la normativa correspondiente en todos los niveles de operación de los programas sociales, a efectos de no desperdiciar esfuerzos y/o recursos.
- Socializar la información de los programas sociales que imparte el Gobierno Nacional con el fin de que la comunidad tenga acceso a la misma a la vez que participe tanto en la ejecución como en el control de los programas.
- Concientizar a los actores políticos y autoridades de los organismos sobre la sensibilidad social que despierta en los participantes, sentirse parte de este tipo de políticas.

Los objetivos específicos apuntan a :

- Verificar paulatinamente la correcta aplicación de los programas en todo el ámbito nacional.
- Contar con información oportuna y fidedigna sobre el funcionamiento de los programas, a partir de la confrontación de distintas perspectivas.
- Promover la participación de la comunidad a través de la elección de Representantes de Control Comunitario.
- Incentivar la capacitación de los Representantes en aquellos aspectos que involucran al programa en general.
- Definir las normas y funciones específicas de cada Representante y establecer lineamientos generales acerca de la función de los participantes en relación a las tareas a ejecutar en cada proyecto.

Método

El método de trabajo utilizado para la implementación de la herramienta de control denominada Sindicatura Social consta de tres fases diferenciadas principalmente por los actores que en ellas intervienen.

La primera fase tiene como protagonistas a los responsables nacionales y provinciales, en tanto ejecutores de un programa social ; en la segunda, los protagonistas resultan ser los ciudadanos beneficiarios del programa; mientras que en la última los actores son los responsables con capacidad de decisión.

En cuanto a la aplicación del método, en primera instancia, tras una presentación institucional ante los

responsables, se evalúan los programas sociales implementados en la Provincia seleccionada. Basándose en los datos recogidos a través de entrevistas y observaciones, un equipo técnico analiza la modalidad de implementación y los objetivos de los mismos. A partir de ello se seleccionan programas posibles de adecuar a la técnica.

La aplicación de esta herramienta requiere considerar el grado de focalización del programa, ya que en este nuevo método de abordaje es prioritario trabajar con grupos, entendiendo como tales a los conjuntos de beneficiarios que interactúan con objetivos comunes y con cierta permanencia en el tiempo.

Asimismo, otro criterio de aplicabilidad del modelo a considerar se refiere a la duración del desarrollo y ejecución de las actividades propias de los programas sociales, dado que es indispensable la permanencia del accionar grupal para el correcto funcionamiento de la herramienta.

Seleccionados los grupos con los que se trabajará, se los convoca a una reunión donde se realiza una presentación institucional y se explicitan los conceptos que fundamentan la aplicación del modelo. El concepto principal con el que se trabaja de modo constante es el de solidaridad, para lo cual se requiere identificar el capital social con que se cuenta, entendiéndolo como la capacidad solidaria intrínseca de la comunidad objeto. Este análisis que realizan los técnicos resulta prioritario para identificar la metodología a utilizar y para luego encontrar el abordaje propicio, a fin de optimizar los resultados, según las particularidades de cada grupo. Asimismo, en esta instancia se intenta concientizar a los beneficiarios acerca de la utilidad que se le dará a la información y los beneficios que se pretende obtener para ellos mediante la implementación del proyecto.

Teniendo en cuenta las características propias de cada grupo se propone la elección de una o varias personas para cumplir la función de Representante de Control Comunitario (RCC), figura ésta que hemos identificado como la encargada de remitir periódicamente información al órgano de control. Para que el RCC cumpla con sus funciones, el área de Sindicatura Social elabora en base a los antecedentes del programa un primer formulario predeterminado cuya confección resulte sencilla y contenga preguntas básicas sobre el desarrollo del programa social que involucra a su grupo.

El RCC remite la información mediante un sobre cerrado que dirige al apartado postal pago dispuesto por SIGEN y cuenta además con una línea telefónica gratuita para realizar consultas de cualquier tipo.

Esta técnica de control adquiere un dinamismo propio, dado por las características de este tipo de trabajo y el medio socio-cultural en el que se lo aplica, no aferrándose a modelos rígidos sino que, dentro de ciertas reglas, busca adecuarse a las necesidades y sugerencias que presentan los actores sociales.

El área de Sindicatura Social analiza la información remitida por los RCC y con ella conforma un registro permanente que permite el continuo monitoreo del desarrollo de los programas sociales en el interior del país, a la vez que alertar a los responsables en caso de desvíos. Por otra parte, esta información permite arribar a conclusiones generales que se vuelcan en informes del área donde también se detallan los métodos utilizados para su elaboración. En ellos se exponen los puntos más destacados, así como las recomendaciones tendientes a mantener las fortalezas de los programas y a modificar, a partir de la perspectiva del beneficiario, aquellas situaciones que resulten perjudiciales para el mismo.

Una mesa de trabajo conformada por las autoridades del programa discute los contenidos de los informes, obteniéndose así un múltiple enfoque: el de sus responsables, el de sus beneficiarios y el de las autoridades de control. Las opiniones de los auditados son incorporadas a los Informes y posteriormente, a través de la información que se recibe periódicamente de los ciudadanos, se realiza un seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones formuladas, a efectos de cerrar el circuito. Asimismo se informa sobre estos aspectos a los beneficiarios mediante un Boletín Trimestral.

Herramientas de Abordaje

Durante su aplicación, esta nueva modalidad de control implica el uso de las diversas herramientas que a continuación se describen en forma detallada y de acuerdo al orden en que se las utiliza.

Entrevistas

Permite conocer la forma de implementar y ejecutar los programas sociales en las provincias o municipios

en que se la aplica. Generalmente se la utiliza al iniciar las actividades para obtener información de los actores sociales acerca de aspectos relativos al programa y sus efectos.

En primer lugar, se entrevista a las autoridades nacionales, provinciales y/o municipales y su desarrollo se basa en ejes temáticos centrales que -por lo general- se limitan a conocer las distintas formas de aplicación de los programas sociales y los sustentos de cada uno de ellos.

Luego, aplicando una dinámica diferente, se entrevista a los beneficiarios de los programas. Estas entrevistas son semipautadas, y si bien contemplan ejes temáticos centrales, suelen ampliarse considerando la posibilidad de volcar en ellas no sólo lo relativo a la ejecución del programa social sino también otras percepciones que el/los entrevistados quieran dar a conocer.

Durante su desarrollo, el entrevistador trabaja más o menos directivamente, teniendo en cuenta tanto la calidad y cantidad de información como las características personales del entrevistado o la dinámica del grupo, y recoge toda información de importancia que permita tener una idea acabada de la ejecución del programa y sus implicancias en la comunidad.

En general, una vez creado un espacio de confianza, los ciudadanos tienden a realizar una descarga masiva de información, la cual debe clasificarse según los objetivos previstos por la entrevista.

Las entrevistas evidencian la necesidad de opinar que tienen los beneficiarios, quienes encuentran la ocasión para hacerlo en esta práctica realizada que realizan agentes externos al programa.

Observaciones

Las observaciones que se realizan son volcadas en registros que resultan de suma utilidad para los técnicos por la calidad de información que contienen.

Durante el desarrollo de las entrevistas, él o los entrevistados expresan opiniones que escapan a los lineamientos teóricos de las formas de implementación de los programas sociales; es así que, al promediar las entrevistas que se realizan tanto a responsables como a beneficiarios surgen aspectos relacionados con las percepciones de cada actor respecto a aquello que realiza.

La interpretación de estas percepciones permiten arribar a una noción de lo que cada participante de los programas espera de su ejecución a la vez que influye en su predisposición para cumplir con el rol asignado.

La lectura de estos registros aporta datos para confeccionar otras herramientas utilizadas en la aplicación de la modalidad de control y permite identificar la forma de abordaje de cada grupo social.

Formularios

Son los instrumentos con los que la SIGEN recoge periódicamente la información relacionada con los programas sociales.

Para su confección, los técnicos de SIGEN se basan en las entrevistas realizadas y el contenido de los registros de observación. Este instrumento es completado por los RCC y contiene un número limitado de preguntas relacionadas con la implementación y ejecución del programa para el cual se los confeccionó.

En líneas generales, las preguntas se refieren al grado de ejecución del programa, la calidad de los productos o servicios que brinda, el otorgamiento de los aportes, los plazos establecidos y, en general, al grado de satisfacción alcanzado desde el punto de vista de los beneficiarios.

Previo a su utilización, se los da a conocer a los responsables nacionales, provinciales y/o municipales encargados de desarrollar el programa involucrado. Con ello, se introduce como partícipe de la modalidad a las autoridades que implementan los programas.

Encuestas

Como complemento de este enfoque abocado a obtener la perspectiva de la demanda, se aplica la técnica de encuestas con el objeto de medir la eficiencia de los programas. Las mismas apuntan a conocer las

debilidades y fortalezas de sus ejecuciones, contrastando los resultados obtenidos con la información recibida mediante los formularios que envían los RCC.

Estas encuestas se dirigen tanto a beneficiarios como a autoridades responsables de acuerdo al objetivo que se persiga.

Su estructura y contenido se establece en función del conocimiento adquirido sobre el programa de que se trate y de elementos teóricos sobre los aspectos inherentes a la medición del impacto social que el mismo cause.

Con ellas se intenta abarcar distintos aspectos que permiten obtener variables cuanti y cualitativas conducentes a establecer el grado de satisfacción de la demanda. Las preguntas que contienen presentan alternativas tanto cerradas como abiertas, a fin de crear espacios de opinión para los encuestados.

La experiencia de campo permite adecuar la formulación de las preguntas de acuerdo a las características de la población objeto, grado cultural-educativo y dinámica de los grupos.

Conclusión

Algunos de los efectos que produce la aplicación del modelo de Sindicatura Social son los que siguen:

- Permite monitorear las acciones de gobierno

Disminuyendo el costo del control.

Abarcando más focos de atención sin necesidad de una presencia constante.

Incluyendo una nueva perspectiva, la del beneficiario.

- Fomenta la participación

Creando progresivamente una nueva cultura.

Logrando un mayor compromiso de la comunidad.

Bibliografía

"Síntesis y extractos de CEPAL sobre la I Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social"; 1997 Informe Panorama Social de América Latina, San Pablo, Brasil, Editorial PNUD-CEPAL

"La erradicación de la pobreza, un objetivo a nuestro alcance", Informe del PNUD sobre la pobreza 1998, Superar la pobreza humana, Nueva York, EEUU, Editorial PNUD, 1998

* A cargo del Cdor. Carlos Alejandro Magliolo e integrada por los Cdores. Gustavo Adolfo Mazzoni (Coordinador General) y Alberto del Pino (Coordinador ante la Secretaría de Desarrollo Social y Sindicatura Social), el Sr. Jorge Alberto Morán, la Lic. Susana Beltrame y la Srta. María Laura Passarino.