

Panel Institucional

Auditoría Ciudadana de la calidad de las prácticas democráticas en municipios

Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia

Ponencia

Mecanismos para democratizar las interacciones administración-sociedad

Autora Noemí Pulido – Administradora Gubernamental

Explorar las relaciones entre Estado, Democracia y Desarrollo nos impone un análisis que recorre los nexos interdependientes entre estos elementos inherentes a las sociedades modernas. Un modo de abordar esta compleja trama consiste en determinar adecuados y variados indicadores que faciliten la detección del grado de desarrollo de la democracia a través de la calidad de sus prácticas gubernamentales y comportamientos sociales.

El Programa de Auditoría Ciudadana que desarrolla la Subsecretaría para la Reforma Institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros aplica un conjunto de indicadores sobre aspectos concretos del comportamiento social y gubernamental, a escala local, en un intento de cuantificar el grado en que se cumplen ciertas aspiraciones básicas de una democracia, tanto en la esfera de actuación del gobierno como en la de la sociedad civil. Los resultados en cada caso permiten dimensionar las fortalezas de comunidades locales y sus gobiernos, pero también asumir los diagnósticos que colectivamente deben enfrentar para poder mejorar la democracia que ejercitan.

Si la presencia de democracia se constata por la praxis de sus valores, lo primero es estudiar sus manifestaciones en la interacción social para poder actuar en el refuerzo de los valores consolidados y –sobre todo- en la modificación de los comportamientos en los que la evidencia socialmente construida es débil o difusa. Por otra parte la imposibilidad de intervenir en la mejora de lo desconocido es razón suficiente para escudriñar nuestro comportamiento social en términos de valores cívicos si vivir en democracia constituye una prioridad política para la ciudadanía.

Una vez elaborados los resultados que expresan el grado de logro de las aspiraciones básicas de la vida democrática se torna insoslayable la intervención colectiva para el cambio planificado de los aspectos menos favorables que se acuerde revertir. En este sentido la teoría de las organizaciones pone al alcance de este proceso de cambio una batería de estrategias, técnicas, métodos e instrumentos cuyo valor, utilidad y jerarquía estarán sobredeterminados por la finalidad que se les imprima o la aspiración que los enmarque.

Ciertas aspiraciones de la vida en democracia reclaman el despliegue de dispositivos que oportuna y adecuadamente aplicados impactan favorablemente en la calidad institucional, tal como puede notarse en torno de las aspiraciones vinculadas a:

Participación ciudadana en políticas públicas

La aspiración de participación ciudadana en las políticas públicas demanda a los gobiernos locales activar el compromiso ciudadano efectivo en el diseño, colaboración y seguimiento de las políticas, y fijando las áreas de gobierno donde esa participación tendrá oportunidad de materializarse.

Tamaño desafío gubernamental reclama construir el sistema que desarrolle las capacidades ciudadanas para participar de modo productivo, crítico e informado en los asuntos de orden local en beneficio del conjunto comunitario y también de la calidad de las instituciones públicas, puesto que la capacidad de diagnóstico presente en las comunidades acerca de las problemáticas, oportunidades y recursos simbólicos locales es un insumo insoslayable para el diseño de políticas públicas realistas y conectadas con la centralidad de las necesidades de la sociedad.

La planificación es un nexo entre presente y futuro, entre decisión y acción, entre política y gestión. Es una actividad estatal que – cuando integra la participación comprometida de los actores de la sociedad– permite construir previsibilidad en los cursos de acción compartida para el desarrollo local, a la vez que fortalecer la integración y la identidad comunitaria.

El estado del arte en la materia acumula variedad de métodos a disposición de los grupos humanos que persiguen el logro de objetivos comunes, pero parece ser el abordaje situacional el que mejor considera la incorporación de las variables que cruzan las necesidades locales y las características que definen la cultura de la comunidad destinataria de los proyectos. La teoría situacional¹ y los instrumentos de acercamiento colectivo al marco lógico² son herramientas adecuadas para facilitar la organización del diálogo y el abordaje interdisciplinario e intersectorial que permite identificar y definir los problemas comunes y los procesos y actividades mediante los cuales se procurará revertirlos. Una vez decidida la instancia de planificación participativa, ella podrá constituirse en un programa generador de oportunidades para la intervención positiva de los ciudadanos en la gestión pública.

De este modo la demanda social sobre el Estado, en cuanto a la eficacia y eficiencia en la gestión del gobierno local, podría reconfigurarse como un acompañamiento social a la gestión de políticas públicas conducentes a dar respuesta a necesidades reales de la comunidad, dentro de la esfera de competencias municipales en temas y áreas de salud, capacitación, desarrollo productivo, medio ambiente, cultura, turismo, seguridad y otras de alto impacto en la vida comunitaria. Probablemente en alguna medida el reclamo y la queja social constituyan una energía direccionable hacia interacciones de agregación de valor en la búsqueda de nuevos y productivos canales de expresión, mediante la construcción social de oportunidades de desarrollo.

La constitución de equipos gubernamentales especializados en la **planificación participativa** recupera el valor del cambio planificado para las organizaciones del gobierno y de la sociedad, capitalizando el potencial comunitario con mecanismos de cooperación práctica que -en desmedro de la lógica confrontativa- desencadena una dinámica social que fortalece los puentes gobierno-sociedad y entre las propias organizaciones sociales, con posibilidad de producir beneficios observables por el conjunto de la comunidad, como ilustran los siguientes ejemplos

- ✓ Producción de datos y control comunitario del estado de higiene y seguridad de espacios públicos.
- ✓ Inventario permanente y diagnóstico de situación del patrimonio histórico-cultural comunitario y plan de preservación, recuperación y puesta en valor.

¹ MATUS, Carlos. *Política, planificación y gobierno*. 2do. borrador - Biblioteca CEPAL. Washington. 1987

² NORAD -Grupo de trabajo, *El acercamiento al marco lógico*. Oslo. 1990

- ✓ Organización del voluntariado para asegurar efectividad en campañas municipales de interpretación histórica y preservación del patrimonio público.
- ✓ Constitución de equipos mixtos (particulares y funcionarios) para actividades de prevención y seguimiento de situaciones sociales de riesgo (trabajo infantil, niños en la calle, ancianos aislados, adolescentes inactivos, deserción escolar u otros fenómenos sociales a atender)
- ✓ Programación de campañas de información de interés ciudadano y señalética en la vía pública y en edificios públicos.
- ✓ Sistema compartido de evaluación de reclamos, quejas y propuestas comunitarias.
- ✓ Programa comunitario de orientadores turístico-culturales escolares y de tercera edad.
- ✓ Programa comunitario para la organizar la provisión de servicios a la sociedad de beneficiarios de planes sociales cuya contraprestación esté definida por un empleo.
- ✓ Programa intersectorial para que las organizaciones civiles difundan en sus sedes información gubernamental de interés ciudadano, alertas comunitarios y campañas de prevención de riesgos sociales.

Otra herramienta decisiva es **el presupuesto participativo** que organiza la decisión social sobre el uso de los recursos públicos y está asociado a la planificación participativa respecto a la ampliación a la sociedad de los espacios de decisión del rumbo social y del destino de los recursos en juego. La ciudadanía organizada en asambleas barriales establece las prioridades y elige delegados para la concertación respecto a las definiciones básicas del plan estratégico local. Todo ello con la indispensable asistencia de información y asesoramiento técnico para determinar la importancia estratégica de los proyectos, cobertura e impacto social y viabilidad financiera.

La difusión de este dispositivo aún es limitada y su mayor generalización dependería “de que vayan comprendiendo que la participación puede permitirles reforzar la legitimidad de sus políticas, superar el distanciamiento existente con la ciudadanía y los movimientos sociales urbanos, y regenerar complicidades sociales, pero ese será un proceso que deberá lidiar, como hemos dicho, con los miedos a la pérdida de poder y los vestigios de una cultura política burocrática y fuertemente elitista”³

Trato al ciudadano

De la claridad de las reglas que aseguran la igualdad de oportunidades y de trato al ciudadano, así como el libre acceso a la información que las organizaciones públicas resguardan, depende en buena medida la calidad de los vínculos entre la sociedad y la administración. El concepto que se expresa en apenas tres líneas, parece de mas sencilla verificación en las democracias avanzadas ⁴, pero una meta aún difícil de alcanzar en las democracias en vías de desarrollo.

La tecnología que facilita **el gobierno digital** mediante la libre disponibilidad y acceso a la información de interés y carácter público; el acceso irrestricto a la normativa regulatoria de actividades y derechos, *especialmente* la gestión y consulta de trámites mediante formularios y atención en línea, los archivos digitalizados, así como el

³ Blanco Fillola Ismael “Presupuestos participativos y democracia local, una comparación de las experiencias brasileña y española”- VIII Congreso del CLAD. 2002

⁴ Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000) Artículo 41 Derecho a una buena administración

entrenamiento adecuado de los agentes que atienden las ventanillas de trámites personales, son dispositivos insoslayables para la mejora de la calidad de la gestión.

Alguna suerte de objeción podría estar centrada en los costos que la apropiación y generalización de estas tecnologías implica para sociedades pobres, pero su validez debería estar debidamente justificada en datos comparativos respecto al costo social de la desinformación ciudadana, las colas en ventanillas, las demoras en los trámites, las gestiones irresueltas que esas mismas sociedades ya están soportando.

No obstante y aún en los casos de restricciones en el acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, la buena administración de las tecnologías tradicionales disponibles permite avances nada desdeñables en materia de trato al ciudadano. En este caso **el rediseño de la gestión de la información** es una herramienta insustituible para agilizar los procedimientos internos de gestión, decisión y actuación de la administración.

En este enfoque el rediseño es el método por el cuál los agentes intervinientes en el proceso de gestión de la información, en un diagnóstico que recupera la visión compartida, relevan, interpretan y registran el/los procedimientos existentes, detectando superposiciones, pasos inconducentes, puntos de demora, hitos sin agregación de valor administrativo, y otras disfuncionalidades, que una vez detectadas permiten forjar la imagen solución y transformar el procedimiento existente en uno concertado en términos de su mayor eficacia y eficiencia. Esta instancia significa una reorganización básica de los procedimientos, tanto para potenciar la aplicación de las nuevas tecnologías cuánto si se carece de ellas.

Complementariamente será necesario simplificar formato y texto de formularios para trámites, firmas e intervenciones requeridas, y normativas operativas organizacionales, para cerrar el proceso con un cambio de práctica reforzado en un cambio en las reglas de gestión de la información pública, algunas tan sencillas como satisfacer dudas e inquietudes por la vía telefónica o la internet, requiriendo la presencia personal del ciudadano solo cuando ello sea estrictamente indispensable.

Rendición de Cuentas

La práctica de rendir cuentas por parte de funcionarios y dirigentes de organizaciones sociales y la correlativa capacidad de la ciudadanía para ejercitar el derecho de exigir tal rendición, es una característica de las democracias modernas en cuyo diseño político el voto es condición necesaria pero no suficiente para legitimar la gestión de los asuntos para los que se ha sido elegido. "En el otro extremo se manifiesta ... la vigencia de una cultura que admite que nadie debe responder por sus acciones cuando se trata de juzgar los resultados de una gestión; que no hay por qué rendir cuentas aún cuando existan normas que así lo establezcan; que el secreto, el anonimato y la falta de transparencia son el hábitat natural para el desenvolvimiento de la gestión pública".⁵

No obstante el proceso de rendición de cuentas se torna complejo si no se dominan los mecanismos y procedimientos que permiten efectivizarla, desde los dispositivos de carácter técnico-instrumental hasta los canales de comunicación efectiva al colectivo social, deben funcionar al servicio de poner la información sobre los actos de gestión a disposición de la ciudadanía destinataria de toda la actividad pública.

⁵ Oszlak, Oscar "El Estado irresponsable: conceptos foráneos y conductas autóctonas" (2000). www.top.org.ar/documentos

Diversos y concretos son los instrumentos disponibles para una rendición de cuentas efectiva:

Gestión por resultados, que remodela la gestión de rutinas de proceso con publicación de resultados planificados, y medición y publicación periódica de las metas logradas.

Formulación presupuestaria por programas y publicación del avance de ejecución del gasto y sus resultados en cada uno de sus componentes y actividades.

Concursos de agentes públicos para cobertura de vacantes, con difusión pública de requerimientos del puesto, criterios de elegibilidad, currículo de los selectores y de los seleccionados, facilitando a representantes de la sociedad civil y consejos profesionales el carácter de veedores.

Agencias de gestión mixta (gobierno-actores sociales) para iniciativas de interés comunitario que requieran reforzar la alianza y corresponsabilidad por los resultados entre el gobierno local y la sociedad civil.

Observatorios de políticas, organización que aún si tuviera carácter civil, requiere la provisión de información y documentación pública para poder aportar alertas tempranas y diagnósticos actualizados de la gestión, implementación y resultados de una política pública.

Auditoría social de resultados y servicios, con la participación de usuarios y organizaciones de la sociedad civil para el monitoreo de la oportunidad, pertinencia y calidad del servicio.

Evaluación de políticas públicas, respecto a este mecanismo “existe una creciente conciencia sobre la necesidad de evaluar la gestión de los organismos públicos, estableciendo para ello sistemas internos y externos que examinen el cumplimiento de las políticas, metas y objetivos propuestos, y la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía. En este contexto parece recomendable además la creación de instituciones nacionales de evaluación que permitan desarrollar estos sistemas”⁶. Estas definiciones, producto de un consenso internacional, reclaman la adopción y aplicación de indicadores cualitativos y cuantitativos que expresen el perfil de desempeño de las organizaciones públicas, para revertir las brechas que pudieran identificarse entre su misión y sus objetivos, y la gestión que se desarrolla para alcanzarlos.

La determinación de qué, cuánto y cómo está llevando a cabo un organismo para alcanzar los objetivos pautados, es un dato sensible a la incorporación de cambios certeros en su modelo de gestión.

La batería de indicadores al servicio de expresar resultados en materia de desempeño debe considerar, además de los tradicionales criterios de eficacia y eficiencia, el criterio de calidad reflejado en la vivencia o percepción del usuario expuesto al proceso o servicio evaluado. “La evidencia sugiere que el éxito de los procesos de modernización del Estado en la región, depende de la creciente capacidad de sus instituciones públicas,

⁶ “Reforma del Estado y Reforma Política para construir una democracia de ciudadanía” Punto 6. VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estrado, Costa Rica. 2004

y esta capacidad, a su vez, es un factor clave para fortalecer y profundizar la democracia y el desarrollo humano y sostenible”⁷

...

Esta reseña de dispositivos administrativos disponibles y con potencial para tornar operativos los valores inherentes a una organización social democrática, no es exhaustiva ni pretende serlo. Su implantación y desarrollo no requiere de un estado de sospecha previa, sino de la convicción de que los valores democráticos no son abstractos puesto que se materializan de modo permanente en las formas de relación, convivencia, diálogo, cooperación, rendición de cuentas que cotidiana y recíprocamente nos damos, o nos negamos.

Por tanto, si los mecanismos de interacción local gobierno-sociedad civil se edifican sobre dinámicas colaborativas sostenidas a través del tiempo para incrementar la calidad institucional, acumularán potencial para desencadenar en las diferentes ramas y niveles de gobierno un entretejido interinstitucional que conduzca a acciones convergentes y complementarias para expandir los impactos de las políticas nacionales y provinciales orientadas al espacio local.

Una conclusión es inevitable: la calidad de la organización social y de su praxis no provendrá de la casualidad histórica ni del voluntarismo aislado, sino de la construcción colectiva de los puentes que integran a los distintos actores en interacciones de calidad de las prácticas institucionales y sociales encaminadas a realizar un proyecto común de estado potente para orientar un desarrollo sostenido.

⁷ Prats Catalá J. “La Reforma del Estado y de la Administración Pública”. Congreso Internacional del CLAD de 1997. Venezuela.