

La implementación del Programa de Auditoría Ciudadana: algunas reflexiones y propuestas aplicables a otras políticas públicas

Pablo Yoder¹

Buenos Aires, 8 de mayo de 2005

Resumen: este trabajo busca destacar la complejidad y la relevancia del proceso de implementación de políticas públicas mediante el análisis de un caso en el que tuvimos participación directa durante su desarrollo. Abordamos la fase de implementación del Programa de Auditoría Ciudadana (dependiente de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación) desde un enfoque estratégico y, a partir de allí, analizamos el caso propuesto y destacamos algunos aspectos que son comunes a otras áreas de políticas. Finalmente, sugerimos tres propuestas que podrían ayudar a la comprensión del fenómeno y a mejorar la implementación de políticas públicas.

Introducción – 1. El caso - 2. La implementación: breve abordaje desde el análisis estratégico – 3. La cadena de implementación del Programa: eslabones, actores de veto y puntos de decisión – 4. Algunas conclusiones del caso – 5. Propuestas para la implementación en otras áreas de políticas públicas

Introducción

El objetivo de las siguientes líneas es analizar la fase de implementación del Programa de Auditoría Ciudadana a partir de la experiencia realizada en nuestro trabajo *durante* el desarrollo de segunda etapa del Programa², para luego considerar algunos aspectos que a nuestro juicio son centrales para la implementación de políticas públicas. Para ello, en primer lugar caracterizamos brevemente el caso, que se inscribe entre las políticas de creación de instituciones de participación y control ciudadano que -junto a las reformas del sistema partidario-electoral- constituyen el marco más amplio de la Reforma Política (ver Acuña, 2001). En segundo lugar abordamos desde una perspectiva estratégica algunos aspectos teóricos de la implementación, y en el apartado siguiente analizamos el proceso de implementación del Programa aunque aclarando que no se trata de una evaluación sistemática. Nuestro propósito es señalar cómo incluso un caso “simple” de implementación refleja la complejidad del “problema colectivo mayor” que representa esta fase (Meny y Thoening, 1992: 163, ver también Meter y Van Horn, 1975), y la consiguiente necesidad de prestarle más o al menos distinta atención al tema. Por lo tanto, en la parte final reflexionamos acerca de algunos de los aspectos del caso que son comunes a la implementación de políticas de otras áreas, y sugerimos algunas opciones que podrían ayudar a la comprensión del fenómeno y a mejorar la implementación práctica de las políticas públicas.

1- El caso

El objetivo general del Programa de Auditoría Ciudadana es emitir una opinión informada (plasmada en un informe técnico) acerca de la calidad de cuatro prácticas democráticas que vinculan a los ciudadanos y su gobierno local (rendición de cuentas, trato al ciudadano, cultura cívica y participación en políticas públicas³), a partir de la aplicación de metodologías que facilitan la participación ciudadana.

¹ Lic. en Ciencia Política UBA (2000). Maestría en Administración y Políticas Públicas Universidad de San Andrés (2003, proyecto tesis aprobado). Coordinador Regional Programa Auditoría Ciudadana (yoderpablo@yahoo.com.ar)

² El programa depende de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, y cuenta con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Allí trabajamos en la implementación del Programa en los municipios de la Región Centro del país.

³ Fuente: sitio de Internet del Programa (www.auditoriaciudadana.gov.ar).

El Programa cuenta con el antecedente fundamental de la Auditoría Ciudadana de Costa Rica, que desarrolló la Universidad Nacional de ese país y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Los 4 temas mencionados abordan aspectos sensibles de la relación Estado / ciudadanos, tales como los valores con respecto a la democracia y el autoritarismo, la contratación de empleados públicos, la corrupción, el clientelismo, las declaraciones de bienes de los funcionarios, el trato y la atención que brindan a los ciudadanos y lo que éstos hacen por ser escuchados.

La experiencia de Costa Rica definió un enfoque teórico-metodológico específico (ver O'Donnell, Iazzetta y Vargas Cullel, 2003) para contrastar el estado real de la democracia con las aspiraciones que una comunidad establece con respecto a ella. Asimismo, se optó por una estrategia de investigación que no respondió a los cánones de la investigación académica, de modo que en vez de establecer relaciones causales y falsar hipótesis se buscó mejorar las prácticas auditadas (Vargas Cullel, 2003: 159-162).

La experiencia argentina utiliza una metodología de investigación similar a la de su antecesora costarricense, que busca incorporar la opinión de los ciudadanos e incentivar su participación en los asuntos públicos locales: constitución de un Foro Cívico Local⁴ (encargado de validar o modificar las aspiraciones democráticas y los indicadores de la investigación), encuestas domiciliarias, grupos focales de discusión y entrevistas en profundidad a informantes clave de la sociedad y el gobierno local.

Sin embargo, el caso argentino se diferencia en tres puntos: por un lado, y a pesar de haber sido concebida como “una iniciativa no gubernamental que no se puede realizar desde el gobierno pero tampoco sin él” (Vargas Cullel, 2003: 176)⁵, el Programa de Auditoría Ciudadana es una política pública que gestiona el gobierno nacional, y cuya creación en parte responde a los resultados de un estudio del PNUD que arrojó que el 54,7% de los latinoamericanos aceptaría un gobierno autoritario en caso de que resolviera los problemas sociales y económicos del país⁶.

Como política pública, entonces, el Programa es influido por las tres tensiones de la estructura de gobierno que dificultan la capacidad de diseño e implementación de políticas públicas: oficialismo y oposición, Ejecutivo-Congreso y las tensiones internas del poder ejecutivo (Acuña, 2001: 229). En segundo lugar, la implementación del Programa en 4 etapas anuales⁷ con un seguimiento posterior que busca instrumentar iniciativas de mejora de calidad según los resultados del Informe Final), traza un horizonte intertemporal que no existió en el caso del país centroamericano. Finalmente, la experiencia argentina se implementa al nivel local en vez de al nacional.

2- La implementación: breve abordaje desde el análisis estratégico

La fase de implementación del ciclo de una política pública es el proceso que conecta intencionalmente la decisión política del Estado de actuar sobre un problema socialmente problematizado, con los resultados a los que se espera llegar, en el futuro, mediante una cadena

⁴ El Foro Cívico está integrado por actores del gobierno, de la sociedad civil local y ciudadanos individuales.

⁵ La adaptación de la estrategia del Programa en nuestro país fue intensamente trabajada con Jorge Vargas Cullel, responsable y creador de la Auditoría Ciudadana, y Guillermo O'Donnell, en cuyo enfoque teórico se asienta el trabajo del primero. Ambos integran, junto a otros académicos, el Consejo Asesor del Programa.

⁶ Dato de la encuesta realizada en 18 países de América Latina. PNUD, La democracia en América Latina, abril de 2004, www.democracia.undp.org

⁷ La primera etapa (2003/2004) incluyó 2 municipios, la segunda (2004/2005) 10 y la tercera (2005-2006) abarcará, aproximadamente, 20 municipios más.

causal supuesta entre las condiciones iniciales de las que parte la política, y las consecuencias futuras que espera producir (ver O'Donnell y Ozslak, 1984, y Pressman y Wildavsky, 1973).⁸

La implementación consiste en una cadena cuyos eslabones representan acontecimientos que los actores deben generar e interconectar para producir resultados futuros. En este sentido, el desafío de la implementación no consiste en cómo ponerse en marcha (cuestión que se resuelve cuando se cumplen las condiciones iniciales, es decir cuando se llega al consenso en torno a los objetivos de una política y a los recursos para intentar cumplirlos), sino en la capacidad de seguir adelante, de forjar los eslabones siguientes de la cadena causal (para todo este aspecto seguimos el trabajo seminal de Pressman y Wildavsky, *Implementación*, 1973).

Los actores de la implementación deben atravesar distintos puntos de decisión (o juegos o coyunturas estratégicas⁹) en los que es necesario lograr el acuerdo de los actores de veto de la política (aquellos cuyo acuerdo es necesario para proseguir la implementación), los que a su vez buscan ganar control sobre los elementos que componen el programa de implementación (Bardach, en Aguilar Villanueva, 1993). Si estos puntos de decisión no son cumplidos o superados del modo esperado por la teoría causal de la política, el proceso, los resultados y los impactos variarán. Por lo tanto, superar satisfactoriamente un juego significa hacerlo del modo y en el tiempo esperados.

Para obtener una aproximación al grado de complejidad que tiene la implementación del Programa¹⁰ trataremos de distinguir, 1) los puntos de decisión o coyunturas estratégicas, 2) los actores de veto de la fase, 3) el acuerdo que es necesario obtener de cada actor, y 4) la cantidad de eslabones-actividades.

De acuerdo a la propuesta de Tsebelis (1993) para analizar los cambios de coaliciones de políticas públicas, podemos entender que a menor cantidad de actores de veto, menor distancia ideológica entre ellos y menor cohesión interna de cada uno (en actores colectivos), mayor será la posibilidad de lograr acuerdos que permitan proseguir la implementación. Por lo tanto, concluimos que a mayor cantidad y variedad de actores de veto y de puntos de decisión, mayores serán las probabilidades de que las cosas no ocurran del modo y en los tiempos esperados.

Además de las problemáticas de acción colectiva y de las tensiones de la estructura de gobierno, deseamos destacar algunos desafíos específicos de la fase de implementación que condicionan su éxito:

- a) Las condiciones iniciales de las que parte la implementación varían a lo largo del tiempo (Pressman y Wildavsky, 1973) al igual que la dinámica social y política en la que el problema público se encuentra históricamente anclado: por lo tanto, la relación causal entre condiciones y objetivos supuesta por la política necesariamente deberá ser adaptada a esos cambios.

⁸Esta definición de la implementación toma dos definiciones de políticas públicas: la que entiende que es una hipótesis y que la implementación opera como la etapa de falsación de esa hipótesis (Pressman y Wildavsky, 1973), y la que plantea que una política pública es una respuesta del Estado para solucionar una cuestión socialmente problematizada (O'Donnell y Ozslak, 1984).

⁹Entendemos que en una coyuntura estratégica se da una estabilidad teórica de 6 factores que permiten que los actores puedan definir objetivos y cursos de acción. En las coyunturas existiría estabilidad de 1) los actores participantes, 2) de sus preferencias, 3) de la estructura de costo/beneficio de las opciones que enfrentan, 4) de los recursos con los que cuentan, 5) de las reglas de juego, y 6) de algún bien en disputa (Acuña, 1995: 19-20). A su vez, las coyunturas se ordenan en torno de algún bien en juego o de los distintos niveles de agregación en los que se puede desarrollar la lucha política (Acuña, 1995: 19 y 20).

¹⁰Esta complejidad, supuestamente, debería ser más simple en comparación con otras políticas más complejas, como por ejemplo las de generación de empleo.

- b) Los actores retraducen los objetivos de la política en términos de estrategias particulares (Aguilar Villanueva, 1993), por lo que varían su grado de cooperación con las actividades del programa de acuerdo a sus objetivos.
- c) La colaboración necesaria para articular las actividades de la implementación es poco sensible a las relaciones de jerarquía, por lo que la dependencia vertical es sustituida por relaciones de interdependencia horizontal (Tamayo Sáez, 1997), las que – agregamos- suelen insumir más tiempo por la necesidad de contemplar diferentes opiniones y modificar los cursos de acción de acuerdo a ellas.
- d) Los programas elaborados al nivel nacional que se deben implementar en el nivel local se adaptan mutuamente (Berman, 1992): el programa se debe adaptar a las características estructural-económicas, político-institucionales e ideológicas (Acuña, 1995: 18) del sistema político local (actores del gobierno y de la sociedad y las instituciones que los ligan), a la vez que los actores locales deben adaptar sus estrategias de acuerdo a sus preferencias con respecto a los medios y objetivos del programa.

3- La cadena de implementación del Programa: eslabones, actores de veto y puntos de decisión

La fase de implementación comenzó luego de que el Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación firmara una resolución aprobando el lanzamiento de la Segunda Etapa del Programa y los recursos necesarios para realizarla, y de que los intendentes aceptaran participar del mismo. A partir de ese momento (abril de 2004) se cumplieron las condiciones iniciales para comenzar la implementación de la etapa 2044/2005 del Programa.

La fase de implementación del Programa parece simple si consideramos las actividades que deben ocurrir para cumplir los objetivos. Sin embargo, en este apartado intentaremos demostrar que esa simplicidad puede ser engañosa si aguzamos el foco. A pesar de que individualmente cada actividad de la implementación puede ser simple, la complejidad aumenta sensiblemente si consideramos el proceso completo y luego lo comparamos con las capacidades reales de los responsables de implementarlo.

Sintéticamente, la teoría causal de la política nos dice que la elaboración, comunicación y debate de un informe sobre la calidad de la democracia local realizado mediante técnicas participativas, junto a la generación de acciones e iniciativas para mejorar lo que según el Informe no funciona bien, permitirá fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad civil local como medio para consolidar una democracia más gobernable y legítima.

Para cumplir con este objetivo, la teoría se desagrega en un proceso que debería permitirnos cumplir con el objetivo planteado, y a cuyas características nos referiremos enseguida.

Sintéticamente, la implementación en el municipio comienza con la constitución de un Foro Cívico integrado por miembros del gobierno municipal y representantes de las organizaciones de la sociedad civil local. En esa oportunidad, la Unidad Ejecutora del Programa (compuesta por 10 personas de la Subsecretaría) realiza una presentación de la Auditoría Ciudadana, y luego los asistentes se dividen en talleres en los que se presenta una propuesta de indicadores para medir las cuatro prácticas democráticas. En esos talleres suelen surgir nuevos indicadores y modificaciones

a los propuestos, y un mes después el Foro se vuelve a reunir para terminar de definirlos. Una vez consolidados los indicadores junto a los del resto de los municipios, se miden mediante encuestas de 400 casos, 4 grupos focales, entrevistas en profundidad y estudios de comprobación de documentación. Una vez concluida esta etapa, la Unidad Ejecutora elabora un Informe Preliminar, cuya primera versión es enviada al Foro y al Gobierno Local y, una vez que éstos prestan su acuerdo, se difunden masivamente los resultados y se realiza una Audiencia Pública en el Municipio. A partir de allí, comienza una etapa final de seguimiento, que busca generar acciones e iniciativas para mejorar los aspectos que según el Informe no funcionan, y para replicar los que sí.

De acuerdo a los conceptos definidos más arriba, en el Cuadro 1 ubicamos cronológicamente el modo en que la implementación ocurrió en la práctica en un Municipio, más algunas de las tareas comunes a otros. Para ello, destacamos las 16 actividades o eslabones que componen la cadena causal de la fase, que agrupamos en 6 microprocesos de mayor o menor duración y que cuentan con un punto de decisión cada uno. En términos analíticos podríamos decir que los siguientes microprocesos son la desagregación práctica de la teoría causal de la política:

- 1) Selección del municipio, que incluimos aquí por su importancia para toda la fase, aunque en términos analíticos corresponde a la gestión de las condiciones iniciales y, por lo tanto, a la fase de decisión;
- 2) Lanzamiento Local y Constitución del Foro Cívico;
- 3) Análisis de los indicadores propuestos por el Foro Cívico y acuerdo de las preguntas con la Consultora;
- 4) Investigación de campo;
- 5) Elaboración y comunicación de informe;
- 6) Seguimiento del Municipio y generación de iniciativas.

En cada casilla del Cuadro 1 señalamos, entre paréntesis, los actores que deben llevar a cabo cada actividad; en negrita destacamos los puntos de decisión en los que se constituyen los actores de veto, y sombreamos las celdas que articulan los 6 microprocesos que conducen a resultados parciales de la implementación. El Cuadro es el siguiente:

Cuadro 1:
Actividades, actores de veto y puntos de decisión de la implementación del Programa de Auditoría Ciudadana

Junio 04	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Enero 05	Febrero	Marzo	Abril	Mayo
		<i>Microproceso 2</i> Lanzamiento local y Const. Foro Cívico (UE, Gob. Local, OSCs, Enlace y Medios Locales).		<i>Microproceso 4</i> Inv. de campo (UE, Enlace, Foro)			<i>Microproceso 5</i> Elaboración del Informe Proc. Resultados enc. y focus (UE)				
			Segundo Taller Foro y validación ind (UE, Gob. Local, Enlace y Foro)		Comprobación funcionamiento mecanismos (UE y Enlace).			Elaboración Informe Borrador (UE)			
<i>Microproceso 1</i> Selección de municipios* (UE** y Municipios).		<i>Microproceso 3</i> Selección consultora y acuerdo preguntas de la encuesta (UE y Consultoras)		Consolidación indicadores total municipios (UE)		Comprobación funcionamiento mecanismos y entrevistas (UE y Enlace)			Acuerdo del Informe y Audiencia Pública (UE, Gob. Local, Enlace, Foro y Medios de Com. Locales)		
			Asignación de la licitación (UE, Dir. Presup. JGM, PNUD y Cancillería)				Comprobación funcionamiento mecanismos y documentación, análisis de los mismos y de las entrevistas (UE y enlace)			Informe final, impresión y distribución (UE, Imprentas, PNUD)	
				Análisis indicadores y acuerdo preguntas encuesta (UE y Consultora)							<i>Microproceso 6</i> Seguimiento 2ª etapa (UE, Enlace, Gob. Local y Foro)

*Los puntos de decisión se resaltan en negrita, y se somborean los microprocesos o conjuntos de actividades que conducen a resultados parciales. El primer microproceso se representa con una sola actividad para simplificar la exposición, pero en la práctica casi todo el año se están evaluando opciones de nuevos municipios para la etapa siguiente.

**Unidad Ejecutora

Creemos que las actividades son bastante simples y claras y no necesitan mayores aclaraciones, por lo que solo haremos alguna referencia específica en el caso de que sea útil para explicar un punto de decisión.

Con respecto a los actores que sustentan cada una de las actividades, señalamos que no abordaremos aquí los recursos con los que cuenta cada actor ni la estrategia de cada uno con respecto a cada actividad, ya que ello requeriría una investigación específica que no hemos realizado.

Pasamos, entonces, a considerar brevemente los puntos de decisión y los actores de veto que se constituyen en cada caso. Estos puntos de decisión se ubican analíticamente dentro de microprocesos (o “microcadenas”) de actividades que, al articularse, conducen a los resultados parciales esperados por la política.

1- Selección del Municipio. Este es el primer punto de decisión que hay que cumplir para comenzar la implementación, y requiere del acuerdo de dos actores de veto: la Unidad Ejecutora del Programa (UE) y el gobierno local (GL). Para elegir el Municipio se evalúan su tamaño poblacional (debe ser mayor de 10.000 habitantes), el partido de gobierno municipal (se trata de mantener un equilibrio entre los dos partidos mayoritarios y las terceras fuerzas), la continuidad del Intendente (tratando de evitar que se produzca un cambio de gestión en medio del Programa) y su grado de compromiso con los objetivos del Programa. Este último punto es de importancia fundamental, ya que Unidad Ejecutora depende en alto grado del apoyo de la Municipalidad para implementar la política: es el gobierno municipal quien conoce la realidad local, y su acción es determinante para la constitución de un Foro Cívico pluralista y para el éxito del relevamiento de los indicadores de comprobación documental.

Una de las preguntas centrales en este punto de decisión es por qué un intendente aceptaría realizar una investigación participativa que seguramente arrojará luz sobre aspectos (sabidamente) conflictivos de la relación entre los ciudadanos y los políticos. Entre los argumentos que explican la aceptación, podemos citar el hecho de que muchos comparten la necesidad de actuar sobre el problema del distanciamiento entre representantes y representados, y la consiguiente necesidad de contar con medidas de reforma política que ayuden a encontrar opciones para esa relación. En segundo lugar, también cuenta la valiosa información que brinda el estudio y la rigurosidad metodológica con que es elaborado, y la novedad misma que representa el Programa. En tercer lugar, otro argumento es la intención de los intendentes de contar con la presencia en el Municipio de la Subsecretaria, cuyo prestigio es uno de los recursos fundamentales del Programa (ver Informe de Evaluación, 2004).¹¹

Más allá de cuál sea la ecuación final por la que opte un intendente, el desafío de este punto de decisión¹² es el grado de compromiso con los objetivos del Programa y la capacidad de traducir esa voluntad en el resto de las instituciones a su cargo. Este aspecto será determinante para el resultado final de la política. En este último sentido, también será fundamental la persona a quien el Intendente designe como Enlace con el Programa, actor al que nos referimos en el cuarto punto de decisión.

2- Lanzamiento Local y Constitución del Foro Cívico. Los actores centrales de este segundo punto de decisión son, además de la UE y el GL, las organizaciones de la sociedad civil local (OSC), que son invitadas para constituir, junto al GL, el Foro Cívico (FC). La cantidad de OSC invitadas varía de acuerdo al municipio, pero en ningún caso fue inferior a

¹¹ Informe del Proceso de Evaluación Externa, 2004. Consultor: Lic. Bernardo Blejmar.

¹² Como se señala en el Cuadro 1, el resultado al que se llegue depende de otras actividades previas, que consisten en difundir el Programa en municipios del país para lograr su participación. No creemos que la desagregación de este microproceso en las actividades que lo componen sea necesaria para la claridad expositiva.

30. Asimismo, es fundamental el modo en que los Medios de Comunicación Locales difunden el Programa, y en cómo se lo ubique en términos de la política del Intendente. Por lo tanto, el desafío de este punto de decisión es lograr que el Programa se comunique correctamente, que las OSCs se integren al Foro Cívico y que mantengan su participación a lo largo de todo el Programa.

3- Análisis de los indicadores propuestos por el Foro Cívico y acuerdo de las preguntas con la consultora. En este punto de decisión el actor de veto es (además de la UE) la Consultora, que debe traducir las modificaciones de los indicadores hechas por el FC en nuevas preguntas de la encuesta y nuevas pautas para los grupos focales. A su vez, la UE debe adaptar las entrevistas e incluir nuevos indicadores de comprobación en la investigación de campo. El desafío de este punto es que la Consultora incluya todos los indicadores propuestos por el Foro. A esta actividad deberíamos llegar luego de la licitación, proceso en el que también son actores importantes el PNUD y la Secretaría de Presupuesto de la Jefatura de Gabinete, quienes influyen fundamentalmente mediante la aplicación de las reglas que el Programa debe cumplir para ejecutar los fondos que ambas organizaciones le asignaron.

4- Investigación de campo. Diferenciamos aquí al GL del Enlace que el Intendente designa para implementar el Programa al nivel local. Esta diferenciación se debe a que este actor suele tener una autonomía importante en lo referido a la obtención de la información necesaria para elaborar el Informe. En general, este actor es un Secretario, un Director General o un Concejal, quienes en algunos casos delegan los aspectos prácticos de la investigación en otro funcionario. El Enlace es la figura de quien más depende la implementación del Programa, y su capacidad y su grado de colaboración son determinantes para la investigación y la organización de las actividades locales. También es importante el interés personal y profesional que este actor tenga con respecto al Programa, y el grado de coincidencia entre los objetivos del organismo al que pertenece el Enlace con respecto a los contenidos de la Auditoría Ciudadana. Ha habido casos en que los enlaces se modificaron e incluso diversificaron a lo largo del proceso. Este punto de veto forma parte del microproceso que debería conducirnos a la realización exitosa de las entrevistas y el estudio de comprobación.

5- Acuerdo del Informe y Audiencia Pública. Los actores de veto de este punto de decisión son (además de la UE) el GL, el Enlace y el FC (quienes deben prestar su acuerdo al Informe Preliminar de Resultados para ser difundidos masivamente, y convocar y concurrir a la Audiencia Pública para debatir los resultados), y los Medios de Comunicación Local, que tienen la importante capacidad de resaltar los aspectos del Informe que considere más convenientes. El desafío de este microproceso es lograr difundir el Informe masivamente, acordar el Informe Preliminar en los tiempos pautados, y generar propuestas en la Audiencia Pública para ser aplicadas (algunas) en la etapa de seguimiento.

6- Seguimiento. En este punto de veto los actores son la UE, el GL y el FC, y para cualquier análisis será necesario saber cuál es el bien que ordena el juego (digamos un proyecto que incluya a determinados actores). Esta fase comenzará en mayo.

Sumariamente, entonces, la cadena de la implementación del Programa consta de 16 eslabones o actividades que deben articularse a través de 6 puntos de decisión; en estos puntos se constituyen distintas combinaciones de 4 actores de veto particulares del Municipio (Gobierno Local, Foro Cívico –compuesto por 25 a 50 OSCs-, Enlace y Medios Locales), 2 actores de veto comunes (UE y Consultora) y 3 actores de veto en la ejecución de recursos (PNUD, Cancillería y la Dirección de Administración de la Jefatura de Gabinete).

Si calculamos este resultado para 10 municipios, llegamos a una cadena de 140 eslabones o actividades (descontando las actividades de selección de municipios y de

seguimiento, es decir 14 x 10) y 40 puntos de decisión (sin contar los puntos de selección de municipios y de seguimiento). A su vez, en esos puntos se constituyen 44 actores de veto, que resultan de multiplicar por 10 los 4 cuatro actores específicos de cada municipio y sumarle la UE, el PNUD, la Cancillería y la Dirección de Administración de la Jefatura de Gabinete.

4- Algunas conclusiones del caso

Aunque se trataba de una política aparentemente simple de implementar, al ajustar el foco nos encontramos con una realidad bastante más compleja de lo que parecía a primera vista. Pensemos que si asignamos una demora de tan solo una semana a cada punto de veto en cada Municipio, la duración total del Programa se extiende un mes y medio (sin contar las demoras que un municipio puede producir en el resto, como en el caso de la consolidación de indicadores, que no es posible hacer hasta que cada Foro Cívico valida los indicadores de su Municipio).

Las actividades que hay que realizar parecen tal vez muy simples. De hecho, en muchas ocasiones la UE percibe la posibilidad de no cumplir con una actividad o un punto de decisión del modo y en los tiempos esperados, y se elaboran opciones para intentar evitarlos; a veces, incluso, se decide ceder tiempo para tratar de mejorar el proceso. Sin embargo, articular los actores y los recursos necesarios para impulsar las actividades para solucionar los riesgos percibidos, es una tarea casi imposible de sostener en el proceso completo de la implementación: es significativa la cantidad de “micro problemas” que pueden surgir de las 140 actividades en las que los 44 actores de veto interactúan a través de 50 puntos de decisión. En este aspecto, el desafío no es sólo darse cuenta de los inconvenientes que pueden surgir, sino poder hacer algo para intentar resolverlos.

Además de estos problemas de acción colectiva debemos tener en cuenta las complejidades específicas de la fase de implementación que señalamos en el punto 2. En primer lugar, que las condiciones iniciales varían a lo largo del tiempo (por ejemplo, la prioridad que el gobierno local le asigna al Programa en diversos momentos, o la demora en la transferencia de partidas presupuestarias); en segundo lugar, que los actores retraducen los objetivos de la política en términos de sus estrategias particulares (por ejemplo, el gobierno local puede integrar la difusión de los resultados del informe en el cálculo más amplio de su influencia en la próxima campaña electoral o en su relación con el gobierno nacional, a la vez que una OSC puede plantear su colaboración con el Programa en términos de su relación con el gobierno local); en tercer lugar, que las relaciones de jerarquía tienen bajo impacto en la implementación (por ejemplo, la UE no puede obligar al Enlace a relevar eficientemente la información necesaria para el Informe, o a difundir eficazmente los resultados del estudio en los medios de comunicación locales); y en cuarto lugar, que el Programa y el Municipio se adaptan mutuamente (por ejemplo, puede haber diferencias entre la UE y el gobierno local en torno al modo de difundir el Informe y de convocar la Audiencia Pública).

Finalmente, también debemos incluir en el análisis la estructura de la UE, que cuenta con una coordinación nacional y técnica, tres coordinaciones regionales y un equipo técnico, ejercidos en su totalidad por profesionales. El aspecto a tener en cuenta aquí es el grado en que esa estructura se adapta al flujo de micro decisiones que hay que ir tomando durante la implementación completa del Programa, las que, al articularse en el tiempo, conducen a los resultados finales.

Veamos ahora, en forma sintética, lo que ocurrió en los microprocesos señalados. Con respecto a la selección de municipios y el grado de apoyo prestado por los Intendentes, las experiencias han sido auspiciosas en la mayoría de los casos. Si bien en unos pocos se han

producido dilaciones y pequeños conflictos por disconformidades con respecto a los resultados del Informe, en la mayoría el respaldo se ha mantenido durante todo el proceso de implementación del Programa.

La selección de la Consultora y el acuerdo para incluir en la encuesta los nuevos indicadores propuestos por los Foros Locales es uno de los microprocesos en que no se ha logrado cumplir satisfactoriamente con el objetivo parcial esperado, que era elegir la mejor consultora para hacer la encuesta y los grupos focales. Este se ha debido, fundamentalmente, a que las reglas de licitación del PNUD y el Estado Nacional premian la oferta más barata. Por este motivo no pudo ser elegida la Consultora que realizó la investigación de la primera etapa del Programa (2003-2004), cuya propuesta era mejor pero más cara. La UE, incluso, contaba con fondos para pagar la diferencia: pero las reglas de la licitación lo impidieron.

Por otra parte, el acuerdo de las nuevas preguntas para medir los indicadores propuestos por los Foros fue conflictivo, básicamente porque era bastante difícil prever la cantidad de indicadores que surgirían en los Foros Cívicos, y porque el cuestionario tuvo que ser ampliado antes de incluir las nuevas preguntas, ya que la propuesta de la Consultora elegida no era la mejor. Por lo tanto, hubo indicadores propuestos por los Foros que no pudieron ser incluidos. Para la tercera etapa la UE incluirá en los Términos de Referencia de la contratación algunas cláusulas específicas que permitan mejorar este aspecto.

Con respecto al tercer microproceso (el lanzamiento local del Programa y la constitución del Foro Cívico), la experiencia ha variado entre los municipios: cantidades variables de organizaciones y de personas asistentes al Foro, distinta presencia de funcionarios del gobierno local en el Lanzamiento, sensible diferencia de cantidad y calidad de nuevos indicadores propuestos por el Foro Cívico, diferente impacto y grado de claridad de la comunicación pública del Programa por parte de los medios locales, y diferente impacto de la Audiencia Pública en términos de las propuestas surgidas y de la cantidad de asistentes.

Creemos que esta heterogeneidad entre municipios se explica en parte por las sensibles diferencias estructural económicas, político institucionales e ideológicas entre los municipios, y en parte por la capacidad de la UE de adaptar su estrategia a cada realidad local. Sin embargo, hay un aspecto en que las experiencias locales coinciden: es necesario trabajar mucho más para lograr una mayor participación de las OSC en el Foro Cívico. La situación de crisis de participación es, por supuesto, un fenómeno global que excede al Programa. Y de hecho, dicha situación es uno de los argumentos fundamentales que explican su creación. Para la tercera etapa, la UE ha decidido dedicar mayores recursos a este aspecto.

La investigación de campo (cuarto microproceso) ha sido también variable de un municipio a otro. Más allá de las particularidades locales de cada municipio (es evidente que en algunos casos van a existir más experiencias de participación que en otros) el papel que el Enlace efectivamente juegue en la investigación es un factor determinante: el trabajo se hace muy difícil si el Enlace no colabora lo suficiente. Las variaciones en este aspecto también se han verificado, aunque en casi todos los casos se ha contado con la colaboración necesaria para realizar satisfactoriamente la investigación de campo. Por otra parte, el papel que juega el Foro Cívico en las actividades de la investigación de campo también ha variado de un caso a otro, y ha habido municipios en que las acciones de algunas OSC del Foro Cívico han sido importantes para suplir algunas deficiencias del Enlace.

Finalmente, el quinto microproceso es el referido a la elaboración y comunicación de Informe. El primer término, el acuerdo previo de los resultados del mismo ha sido uniforme en casi todos los municipios, y las aclaraciones y correcciones solicitadas fueron menores. Solo en un caso uno de los actores de veto cuestionó el resultado de un informe preliminar, lo que produjo una dilación en la fecha de realización de la Audiencia Pública.

En segundo lugar, en este microproceso se encuentra el mayor desafío de coordinación para la UE, ya que cada es necesario realizar un proceso de corrección interna de los Informes. A su vez, es en este momento donde se hace más evidente el grado en que se cumplieron los objetivos parciales de los microprocesos anteriores, de modo que en un informe que se comienza a elaborar sin haberse cumplido en tiempo y forma la investigación de campo produce dilaciones, que a su vez impactan en los tiempos de difusión de la fecha de la Audiencia Pública e, incluso, en su postergación.

Por otra parte, también ha variado el papel que los medios de comunicación locales han desempeñado en la difusión del Informe, tanto en lo que respecta a la profundidad de la cobertura del tema y en lo referido a la priorización de ciertos resultados en detrimento de otros. En este aspecto, la agenda del gobierno local en el momento de la difusión del Informe y la realización de la Audiencia Pública ha tenido también una influencia sensible. La prioridad asignada en un momento puede variar por algún acontecimiento fruto de la dinámica social y la lucha política, siempre dinámicos y muchas veces imprevisibles.

No tenemos espacio aquí para analizar en detalle la articulación de los microprocesos en la cadena de la implementación del Programa en los 10 municipios. Sin embargo, creemos que basta con tener presente que la complejidad conjunta se hace evidente cuando las actividades que componen la implementación de cada municipio se van superponiendo, de modo que –por ejemplo- mientras se está terminando de procesar los resultados de la investigación de campo de algunos municipios, se está también elaborando y corrigiendo los Informes de otros, y organizando la Audiencia Pública de otros más.

Para concluir señalamos tres puntos: primero, que la implementación de la segunda etapa está concluyendo satisfactoriamente en todos los municipios, aunque se ha extendido por el período de un año en vez de los 10 meses esperados (que fue el tiempo que insumió la Primera Etapa), lo que desde nuestra óptica se explica por las dificultades de coordinación sintéticamente señaladas en los microprocesos y por los distintos modos en que se superaron los puntos de decisión.

Segundo, que la cantidad de actores de veto es en principio manejable, y la diversidad en términos de coherencia ideológica no han producido inconvenientes. Por lo tanto, el tema del Programa y el modo de presentarlo estarían jugando un papel satisfactorio en términos de la aceptación de actores con visiones del mundo diferentes.

Y tercero, que de la experiencia realizada surge que el principal desafío es lograr la mayor participación de las OSC en el Foro Cívico Local y mejorar la articulación de la UE con los actores locales.

Según nuestro enfoque, una parte importante de estos problemas son comunes a otras políticas públicas: ¿cómo cumplir en tiempo y forma con las actividades que, según la teoría causal de la política, nos deberían conducir sin demoras a los resultados esperados? ¿Cómo lograr la colaboración de los actores de la implementación de una política, con los que los responsables de un programa tienen una relación de interdependencia y no de jerarquía? Estas preguntas bien podrían ser aplicables a otras áreas de políticas, y a ellas nos dedicamos en la parte final.

5- Propuestas para la implementación en otras áreas de políticas públicas

Creemos que el primer paso para intentar cumplir con la teoría causal de la política es repensar profundamente el rol de la fase de diseño.

Si bien el Programa de Auditoría Ciudadana cuenta con un diseño escrito, al igual que en la mayoría de las políticas públicas éste se trata de un documento que detalla los objetivos y productos a alcanzar y las acciones que hay que realizar para alcanzarlos. Sin embargo, ni en este ni en otros diseños encontramos respuestas a aspectos que, de acuerdo a nuestro enfoque, se revelan como fundamentales. Por ejemplo, ¿qué actores, por qué motivos y en qué momentos deberían colaborar para que la teoría causal de la política se cumpla? ¿Qué temas pueden generar conflicto? ¿Cómo se podría manifestar el desacuerdo, y qué argumento se podría utilizar para construir acuerdos?

Por lo tanto, creemos que tenemos que complementar los diseños “tradicionales” o “descriptivos” con diseños estratégicos, que nos permitan aplicar herramientas como la construcción de escenarios para tratar de anticipar divergencias en la implementación. Mientras no intentemos plasmar detalladamente en el papel lo que esperamos que los actores hagan durante la implementación, menores serán las probabilidades de poder corregir los desvíos en la práctica.

En segundo lugar, creemos que para lograr la colaboración de los actores durante la implementación de un programa (en nuestro caso, de las OSC y del gobierno local para participar en el Foro Cívico), es indispensable recurrir al diseño de incentivos (no necesariamente económicos) que faciliten la participación y la colaboración durante el Programa: ¿qué intereses, supuestamente, tienen los actores en las distintas etapas de la implementación? ¿Por qué habrían de colaborar con el programa? ¿Hay intereses que se mantienen a través de las distintas áreas de políticas públicas? Los incentivos deberían estar detallados en el documento del diseño, y nos tendrían que ayudar a mejorar la economía política de la política pública¹³.

Finalmente, creemos que también debemos repensar la evaluación. Si bien es evidente la utilidad de las evaluaciones de resultados y de impactos, también lo es que para mejorar esos impactos y resultados debemos mejorar el proceso que los produce. ¿Cómo se van resolviendo los puntos de veto de una política? Para responder a este tipo de preguntas, creemos que la observación *durante* el proceso (y no solo *ex post*) es una herramienta cualitativa poco utilizada que puede ser de gran ayuda. Entendemos que la reconstrucción que se puede hacer luego de concluida la implementación (a partir de lo que recuerdan los actores que la protagonizaron) puede perder de vista “microdecisiones” que, si bien pueden parecer insignificantes luego de concluida la implementación, o incluso también ser pasadas por alto, en el momento en que la acción realmente ocurrió pudieron haber producido una pequeña diferencia que, al articularse junto a las demás microdecisiones, hacen que finalmente la implementación ocurra del modo y en los tiempos esperado por la teoría causal de la política o no.

Creemos que el trabajo y la investigación en estas tres líneas de trabajo debería ayudarnos a mejorar la implementación que, según la entendemos, es el proceso clave que debemos mejorar si queremos contar con políticas públicas más eficaces, eficientes y legítimas.

¹³ La nueva economía política busca explicar cómo las reglas sociales y las organizaciones afectan la conducta individual, y como a su vez son producidas por la interacción. Citando a Frieden, Saiegh y Tommasi plantean que la “economía política moderna estudia la forma en la que actores racionales se combinan dentro o fuera de los marcos institucionales existentes para influir sobre los resultados sociales [...] El método puede considerarse un heredero [...] de la economía política clásica (de autores como Adam Smith, Jon Stuart Mill y Karl Marx” (1998: 10).

Bibliografía

- Acuña, Carlos H. (1995), *La Nueva Matriz Política Argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Acuña, Carlos H. (2001), *Problemas político-institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy*, Revista Reforma y Democracia N°19, febrero, CLAD.
- Aguilar Villanueva (1993) *Estudio Introductorio*, en Aguilar Villanueva (comp.), *La implementación de políticas públicas, Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Berman, Paul (1992) "El estudio de la macro y micro implementación", en Aguilar Villanueva, Luis (comp.). "La implementación de políticas", Miguel Angel Porrúa, México
- Meny, Yves y thoenig, Jean Claude (1992), *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona (cap. V: La decisión pública).
- O'Donnell, Guillermo, y Oszlak, Oscar (1984), *Estado y políticas públicas en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, en Kliksberg, Bernardo, y Sulbrandt, José (comp.), *Para investigar la Administración Pública*. Porrúa, México, 1992.
- Pressman, J. y Wildavsky A (1973), *La implementación*, University of California Press. Edición del Fondo de Cultura Económica, México, 1998).
- Saiegh, Sebastián, y Tomassi, Mariano (1998) *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Eudeba, Buenos Aires, Introducción.
- Tamayo Sáez, M. (1997), *El análisis de las políticas públicas*, en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) *La nueva administración pública*, Alianza Universidad, Madrid.
- Tsebelis, George (1998), *La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo*, en *Los legisladores y la provisión de bienes públicos*, en *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Saiegh y Tommasi, Eudeba.
- Van Meter, D. Y Van Horn, C, *El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual* (ed. Original de 1975), en Aguilar Villanueva (comp.), 1993
- Vargas Cullel, Jorge (2003), *Auditorías Ciudadanas sobre la calidad de la democracia: una herramienta para la identificación de desafíos democráticos*, PNUD y Homo Sapiens Ediciones, Argentina.