

FLACSO

Nueva relevancia de los Gobiernos locales:

Gobernanza y Auditorías Ciudadanas en municipios de la Argentina.

Noemí Pulido

Introducción

¿A qué nos referimos cuando hablamos de gobernanza? ¿Cuáles son sus efectos en la gestión local? Este ensayo se propone aportar respuestas trazando los puentes entre la teoría y las prácticas que pusieron de relieve las Auditorías Ciudadanas desarrolladas en setenta municipios de la Argentina.

Planteamos el contexto mediante la presentación del sistema federal argentino y los rasgos del modelo económico que explica el tipo de tensiones que afrontaron los gobiernos locales a causa de la crisis de gobernabilidad del año 2001, y los principales déficit de gestión que quedaron entonces al desnudo. De la fragmentación social que habían dejado las reformas orientadas al mercado emergía una nueva relevancia de los gobiernos municipales cuyo potencial de liderazgo parecía anunciar la aparición de nuevos modelos de gestión. En este marco abordamos la importancia de las políticas de proximidad y las estrategias de gobernanza para afrontar la crisis de confianza, que revelan los estudios sobre la participación en la cuestión pública que se realizaron al respecto en municipios argentinos. El panorama se completa con los datos sobre la distribución de municipios por provincia y los marcos normativos que los habilitan a establecer acuerdos intergubernamentales o con actores sociales para articular las políticas.

A efectos de destacar innovaciones en la gestión local se presenta la Auditoría Ciudadana, un prometedor dispositivo que identifica y promueve gobernanza local a partir de la exploración de la calidad de las prácticas democráticas, y también de la constitución público-privada de Foros Cívicos locales. Las estrategias y herramientas aplicadas a la construcción de los consensos, y los proyectos colectivos resultantes merecen una descripción que revela los procesos de incidencia de la participación pública.

En este punto nos detendremos a analizar los riesgos y las oportunidades inherentes a las alianzas público-privadas para abordar el tipo de liderazgo que las impulsa y les provee sostenibilidad. Los rasgos novedosos de los liderazgos dinamizadores del territorio, así como los conocimientos con potencial para expandirlos y fortalecerlos se señalan a modo de aporte a futuras investigaciones que los profundicen para sustentar mejor este tipo de coaliciones.

Finalmente aportamos tres modelos de constitución interactoral que partiendo de diferentes estrategias, adecuadas a idiosincrasia, cultura y territorio, fortalecen el poder local, multiplican liderazgos, apuntan a rumbos estratégicos, trabajan las variables del desarrollo y expresan posibles formatos empíricos de la gobernanza.

Descentralización en la Argentina: crisis central y soluciones locales

Entre los países de América latina los que presentan una organización federal son Brasil, México, Venezuela y la Argentina, todos los otros en la región se estructuran de modo unitario. Sin embargo, e independientemente de estas configuraciones, en la generalidad de ellos se reconoce una autonomía municipal que ha ido plasmándose a través de una dinámica descentralizadora en crecimiento que ha transferido las responsabilidades vinculadas a la infraestructura, los servicios básicos, la salud y la educación desde el gobierno central a los subnacionales, con diversos

mecanismos de financiamiento compensatorios en fricción con la contratendencia tradicional (Finot, 2002) de Estados nacionales centrípetos, propensos a centralizar las decisiones políticas y económicas.

En la Argentina la recuperación de la democracia en 1983 facilitó que una creciente visibilidad de las realidades locales fueran expresándose paulatinamente en aquellas Constituciones provinciales que tempranamente reconocieron la autonomía, aunque en rigor de verdad ésta recién cobró alcance y vigencia general desde que en 1994 la Constitución Nacional instó a las Provincias a asegurar por esa misma vía un régimen municipal autónomo en el orden institucional, político, administrativo, económico y también en el financiero. En línea con ello las sucesivas Constituciones provinciales fueron definiendo las características de la autonomía con modalidades heterogéneas. Algunas facultan a todos los municipios de modo pleno a dictar su propia Carta Orgánica, otras sólo a los municipios más grandes. No obstante, donde el régimen municipal que establece la Constitución provincial es especificado en una ley orgánica posterior, quedan regulados todos los municipios que pudieran carecer de Carta Orgánica propia, y que por tanto gozan de autonomía semiplena.

Sin embargo es preciso destacar una franca incongruencia entre la estrategia político institucional de los constituyentes, y el modelo macroeconómico que hubiera podido materializarla. Porque también en los años 90 se promulgaron las leyes nacionales de emergencia económica, de reforma del estado y de privatizaciones vertiginosas. Fueron años de la subestimación del Estado y la entronización del mercado al que se transfirieron todos los servicios públicos potencialmente rentables, mientras que los servicios sociales, el gasto público en educación y salud principalmente, se descentralizaron también con velocidad inusitada. De modo que la presión hacia “abajo” del esquema federal de tres pisos empujaba las funciones sociales más sensibles al territorio local, sin canales que acompañaran con alguna simetría la transferencia de recursos y de competencias y facultades, en el ritmo y volumen en que se expresaba la demanda social.

El sistema de reparto vía transferencias por impuestos nacionales no había cambiado, los sucesivos pactos fiscales estaban sujetos a una negociación política vinculada a un calendario divergente de la urgente agenda social de los territorios. Los municipios tradicionalmente restringidos a servicios de alumbrado, barrido, limpieza y poco más, hubieron de asumir cada vez mayores responsabilidades, aún sin la competencia asignada ni el recurso genuino, para mantener abiertos los servicios de salud, generar empleo, tener abastecidos los comedores o abiertos los edificios de las escuelas públicas, ahora en la esfera provincial. La dependencia de los fondos y programas provinciales y de la aplicación local de Programas Nacionales no ha cesado de crecer, configurando una situación de sostenibilidad incierta.

A partir de la retirada del Estado Nacional de sus responsabilidades; cobraban mayor protagonismo los gobiernos provinciales y municipales para afianzar las vías de gobernabilidad democrática. El huracán descentralizador, sin tiempos ni flujos financieros para la planificación, la articulación ni la coordinación intergubernamental, acabó con la romántica idea de que la descentralización es buena y democrática porque genera mejores soluciones y más próximas al ciudadano. En realidad el proceso mostró que la descentralización es buena en tanto descansa sobre capacidades de gestión, cualidades institucionales y lógicas territoriales que doten de efectividad a los nuevos roles provinciales y locales. Cuando el poder político concentrado descentraliza a favor de su propio equilibrio financiero tributario del ajuste macroeconómico difícilmente las funciones sociales sustantivas, la calidad del servicio, la proximidad al ciudadano y la autonomía territorial tomen el lugar de las prioridades estratégicas.

Fue a partir del año 2001, hito del colapso argentino, en que en medio del clamor social “que se vayan todos” muchos gobiernos locales hubieron de ponerse al hombro la exigua cuota de

governabilidad restante haciéndose cargo de las urgencias del interés público en su propio contexto: alimentación, salud, empleo, seguridad, medioambiente, atracción de inversiones, en una asunción de responsabilidades y decisiones que sobrepasaban sus competencias estrictas y los recursos disponibles para sostenerlas, y además demostraban que los avances en materia de descentralización siguen el ritmo e impulso de las crisis políticas.

Sentado el concepto de desajuste entre funciones municipales, competencias formales y financiamiento real, y los cuellos de botella por el que debían pasar las urgentes “soluciones locales” cabe subrayar que el nivel de confianza social que los gobiernos municipales capitalizaron en esa coyuntura quedó nítidamente reflejado por un tercer lugar -medido en el año 2005 con el 32%¹- en un ranking general en el que solo los antecedían los medios de comunicación y la iglesia. Aunque en realidad el puesto resultó ser el primero en confianza, si se contrasta la ubicación de los gobiernos locales con la posición que en ese mismo estudio obtuvieron los actores de los diversos niveles e instituciones del poder político. Este protagonismo de los municipios, parcial pero potente; y correlativamente también de la sociedad civil repolitizó a los actores locales y quebró los límites tradicionales del rol de la administración local.

Capacidades y desafíos de los Gobiernos municipales

El régimen federal Argentino funciona no exento de fricciones. El retiro del Estado nacional de las prestaciones que ha transferido al mercado por la vía de privatizaciones y concesiones, hacia las organizaciones del tercer sector para la implementación de políticas sociales, y hacia provincias y municipios en la prestación de servicios básicos, desbordó la capacidad de gestión de los gobiernos provinciales y de los municipales; y por otra parte expandió la creación de organizaciones no gubernamentales.

Así como el año 2001 disparó una nueva relevancia para los gobiernos locales también tornó visible sus dificultades de planificación y gestión, la limitada disponibilidad de función pública capacitada, y los problemas de coordinación intergubernamental para resolver las cuestiones y competencias concurrentes. La tradicional dependencia financiera de las instancias supramunicipales de gobierno se agudizó con la alta evasión del pago de las tasas municipales y las dificultades no sólo para acometer nuevas políticas, sino para la propia cobertura de los gastos corrientes como el pago de salarios, por ejemplo.

En este marco, la buena noticia de la autonomía que había traído la Constitución Nacional de 1994, tuvo más impacto en la cascada normativa posterior que en el esquema tradicional de reparto efectivo del poder político y de los ingresos públicos. Si admitimos que la autonomía presenta débiles efectos prácticos queda claro que una reforma del Estado de alcance federal e integral continúa pendiente, tanto en el régimen de recaudación y reparto interjurisdiccional de impuestos cuánto en la especificación de competencias y funciones de las diferentes esferas de la responsabilidad estatal. Pero esta reforma estructural enfrenta un dilema: la desconcentración del poder político es un factor desencadenante de la descentralización fiscal y competencial, pero a la vez ésta es una condición para la desconcentración del poder político.

En síntesis, la autonomía municipal en su dimensión político-electoral está ampliamente generalizada y en el aspecto institucional el dictado de las propias normas asegura su carácter pleno,

¹ Pueden ampliarse datos en el documento del PNUD (2005) “Argentina después de la crisis, un tiempo de oportunidades”

en algunos casos, aunque en otros los municipios deban encuadrarse en la ley orgánica provincial. De modo que los desafíos cruciales para desarrollar mayor autonomía se centran en la obtención, administración y aplicación de los propios recursos en el capítulo financiero, y el desarrollo competencial mediante la estructura de gestión, ambos estrechamente vinculados a la autodeterminación en el manejo de recursos.

Una estrategia que quiebre este círculo depende de la articulación de los gobiernos locales en torno de enfoques que establezcan nuevas relevancias y prioridades políticas, que trasciendan la barrera de la lógica local y de la partidaria; y se concentren en objetivos superiores que se traduzcan en resultados en términos de gobernabilidad y desarrollo de ciudadanía.

Modelo de estado y participación ciudadana

La participación, condición medular de la gobernanza, se había insertado en una agenda política contradictoria en la América latina de los años 90. En una versión la sociedad civil ganaba decisivo protagonismo en los acuerdos y cumbres supranacionales y se involucraba especialmente en políticas asistenciales. En la otra, la minimización del rol del Estado central vía externalización de funciones alumbraba políticas focalizadas que desbaratan los lazos y las tramas sociales que posibilitan articular comunidad y territorio.

Por un lado la participación ciudadana ha estado en la agenda continental de modo creciente y persistente. Los Estados americanos² acordaban la conveniencia de impulsar la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos para otorgar vigor y permanencia a las democracias (1994), para lograr la sostenibilidad del desarrollo (1996) prometiendo el perfeccionamiento de la participación pública. Sucesivamente nuestros gobiernos han concertado educar para la democracia y hacer participativas sus estructuras institucionales. (1998), promover la participación pública en la toma de decisiones para el desarrollo sostenible (1999), comprometerse a trabajar con todos los sectores de la sociedad civil (2001), fortalecer la participación de las organizaciones civiles en las actividades de la OEA (2003), institucionalizar los encuentros con la sociedad civil, el sector académico y el privado para alentar la participación en las cumbres de las Américas (2004), incluir a la sociedad civil en discusiones para generar trabajo, reducir la pobreza y contribuir a la gobernabilidad, así como hacer un programa de intercambio de mejores prácticas para fortalecer en nuestros países los mecanismos de participación y colaboración de las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, y la ciudadanía en general en la gestión del Estado (2005)

Mientras tanto muchos gobiernos de la región habían impuesto el enfoque empresarial para su sector público transfiriendo al mercado muchas de sus tareas operativas y algunas de sus funciones básicas esenciales (O'Donnell 2003)³. En este esquema la oleada participativa, aunque con excepciones, había encuadrado en formatos de consulta de satisfacción sobre calidad de los servicios prestados, el ciudadano había devenido en mero cliente de prestaciones aranceladas. Sin el igualador universalismo básico, las políticas públicas remitirían a servicios de gestión privada (educación, salud, seguridad social) de calidad diferenciada para quienes pudieran pagarlos. Los servicios públicos escasos y deficitarios quedaban destinados en esas experiencias a las mayorías privadas de puestos de trabajo en el marco del criterio eficientista que remplazaba la producción local por la importación de productos para consumir a menores precios relativos, tomando

² Declaraciones y recomendaciones analizadas en documentos de las Cumbres de las Américas celebradas en Miami (1994), Santiago de Chile (1998), Québec (2001) y Nueva Leon (2004). OEA 1999 y 2003. Cumbre para el desarrollo sostenible, Santa Cruz de la Sierra (1996). IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, Mar del Plata (2005)

³ Señala O'Donnell que la reducción del Estado a su dimensión burocrática ha contribuido a las llamadas corrientes neoliberales "a demonizar al estado como culpable de todo tipo de patologías que se encuentran en una relación de suma cero con la sociedad".

“inconveniente” la industria nacional, y por tanto el proceso de valor agregado que permite redistribuir la renta en concepto de salarios.

Este modelo, exhausto al cabo del siglo XX, dejaba al desnudo que había que restituir al Estado su rol indelegable para acometer los objetivos que la comunidad de naciones, más tarde que temprano, acordaba para el milenio (ONU, 2000): erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la educación primaria universal, promover la equidad de género y autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el sida, el paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad ambiental. En este marco las organizaciones de la sociedad civil ⁴ concluían que la Comunidad Iberoamericana de Naciones debe ser un espacio privilegiado “para la participación de una ciudadanía incluyente y participativa porque ello no es sólo un principio democrático, sino una necesidad práctica para mejorar las posibilidades de éxito de las estrategias de lucha contra la pobreza”.

En este marco debemos aportar algunas precisiones de contexto. La República Argentina es un país federal con tres niveles gubernamentales que tienen competencias diferenciadas. Las autoridades y estructura de gestión del Estado Nacional tienen su asiento en la Capital, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El territorio se divide además en 23 Provincias, cada una con tres poderes de gobierno y elección popular de gobernador y cuerpo legislativo. Las Provincias se dividen en municipios, también con autoridades electivas, algunas presentan divisiones departamentales, aunque a los efectos de este ensayo no se requieren mayores detalles. Nótese que la autonomía municipal adquiere perfiles diferenciados en cada estado provincial, con la distribución de municipios que refleja el siguiente cuadro.

Municipios argentinos ⁵			
Provincia	Cantidad Municipios	Provincia	Cantidad Municipios
Buenos Aires	134	Neuquén	57
Catamarca	36	Río Negro	75
Chaco	68	Salta	59
Chubut	46	San Juan	19
Córdoba	428		
Corrientes	66	San Luis	64
Entre Ríos	264		
Formosa	37	Santa Cruz	20
Jujuy	60		
La Pampa	79	Santa Fe	363
		Santiago del Estero	71
La Rioja	18	Tierra del Fuego	3
Mendoza	18	Tucumán	112
Misiones	75	TOTAL MUNICIPIOS	2172

En su amplia extensión territorial⁶, los 40.000.000 de argentinos están distribuidos entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los 2.172 municipios, la mayoría de ellos no se ha repuesto aún del daño socioeconómico ocasionado por la desindustrialización del país, por las privatizaciones de activos estratégicos para el desarrollo y por el cierre del ferrocarril. Muchos municipios se identifican por alguna singularidad natural, cultural o productiva, otros han perdido su identidad al

⁴ Primer Foro Cívico Iberoamericano. Octubre 2005. Salamanca

⁵ Fuente eamericas.org. Sociedad de la información para las Américas

http://www.eamericas.org/documentos/MUNICIPIOS_INTERNET_EAMERICAS.pdf

⁶ La República Argentina cuenta con una extensión continental de 2.791.810 Km² en el extremo sur del continente americano, entre meridianos 54° y 74° de longitud oeste abarca desde la cordillera andina hasta el océano Atlántico

quebrarse el polo económico que organizaba a la población. El desafío de los municipios como Palpalá, en Jujuy, o San Nicolás, en Buenos Aires, resulta emblemático puesto que siendo distritos tan lejanos reconocen la misma causa. El primero se había organizado alrededor de los yacimientos de hierro y los Altos Hornos Zapla que fueron desmantelados; el segundo alrededor de SOMISA la empresa siderúrgica de la Argentina, que fue privatizada.

En esta línea es preciso reconocer que en el nivel municipal, la eficacia en la ejecución de las funciones tradicionales es condición de partida para poder acometer las metas del milenio, abrir canales a la participación ciudadana, y además “metabolizar” y desarrollar un rol más estratégico en el destino del territorio. Aunque coexisten diferentes criterios para clasificar a los municipios argentinos, pueden diferenciarse por su cantidad de habitantes (Atschuler, 2005). Se denominan comunas las poblaciones hasta 2.000 habitantes; municipios chicos de 2.000 a 10.000 habitantes, los medianos entre 10.000 y 100.000 habitantes, grandes entre 100.000 y 250.000 habitantes y las áreas metropolitanas concentran más de 250.000 habitantes. Por otra parte el 80% de los 2.171 municipios concentra apenas el 13% de la población mientras que sólo 62 municipios nuclean al 60%. Es notable que los argentinos que viven en zonas urbanas superan el 85% de la población.

Políticas de proximidad para renovar la agenda pública en el territorio

Es necesario que descartemos de antemano cualquier homologación entre municipio y territorio, entre gobierno y poder, entre público y gubernamental. Nuestro vínculo con comunidades locales nos ha probado a diario que son múltiples y diversos los actores sociales con potencial en el desarrollo del territorio, para incidir en la agenda de interés público e involucrarse en el horizonte común. No sólo el gobierno local ni exclusivamente la administración municipal. La posibilidad de convertir el territorio en virtuoso (Barreiro Cavestany, 2007) reclama una matriz de objetivos convergentes hacia un nuevo modelo de gestión: articular a los actores sociales, detectar núcleos potenciales de producción, promover el conocimiento y la innovación local, gestionar información aplicada a inversiones alternativas, desencadenar redes productivas y de aprendizaje, realizar acuerdos intermunicipales, gestionar los vínculos multinivel, coordinar las competencias concurrentes con otros poderes públicos, promover alianzas estratégicas con el tercer sector y con el sector privado, incorporar el conocimiento experto del territorio local, implicar a las universidades e insertar el municipio en la escena global. En suma trazar el proyecto del desarrollo armónico sustentable en marcos de diversidad cultural y nuevas modalidades de formación de competencias para la creación de nuevos yacimientos de empleo.

En este sentido es útil revisar en la acepción que aporta la academia de la lengua española⁷ qué significa Gobernanza. Es el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado”. Para desentrañar sus componenets clave, destacamos:

- Arte de gobernar. La complejización y diversificación de la agenda pública trasciende la concepción clásica de gestión local y el puro eficientismo. La democratización de los vínculos, el derecho a saber, el capital social exceden la prédica discursiva y se tornan prácticas que hacen viable la resolución de los problemas reales.
- Desarrollo duradero. La armonización de las dimensiones económica, social e institucional del desarrollo es la condición de su sustentabilidad. Los ciclos y contraciclos de la Argentina han puesto en evidencia que las crisis que se expresan en los indicadores económicos tienen causales vinculadas a la calidad del funcionamiento institucional, y ésta es lo que condiciona el potencial del desarrollo humano.

⁷ Definición disponible en <http://www.rae.es>

- Equilibrio sano. La ruptura del círculo vicioso de resolución de los conflictos sectoriales en resultados de suma cero, porque lo que gana un sector es lo que pierde el otro, puede alumbrar un equilibrio de beneficio recíproco que termine con la historia pendular cuando no errática plasmada en políticas de contradictoria orientación entre los turnos de los gobiernos que se sucedieron en la etapa democrática.
- Estado, sociedad civil y mercado. La gobernanza no se reduce a que el gobierno local administre, significa que lidere mecanismos para la vinculación entre actores y sectores que inciden en el contexto, que defina e informe las reglas y organice su implementación en un proceso de coproducción y evaluación colectiva. El involucramiento amplio en cuestiones de interés público compromete a los diferentes niveles de gobierno, a las empresas, a las organizaciones del tercer sector, a instituciones de formación, por lo que permite construir el conocimiento recíproco y por ende la confianza.

Una gestión local que identifica los actores y los intereses que detentan, así como el capital social disponible y sus recursos físicos, cognitivos y culturales, crea sus propias capacidades para liderar la construcción de consensos que evitan las exclusiones y fracturas que suelen tornar efímeras las políticas.

Para diseñar estrategias efectivas es útil considerar los estudios sobre la calidad de las prácticas democráticas realizados en la Argentina⁸. Ellos demuestran que la crisis de confianza de la población en las instituciones es una importante barrera a remover. En la generalidad de los municipios investigados, aún los que presentan diferentes peculiaridades socioeconómicas y culturales, se destaca que la participación no integra la percepción de las personas sobre sus obligaciones ciudadanas (Escuder, 2007). Si bien se confirma que es muy alta, alrededor del 78%, la proporción de los encuestados que cree que la participación es efectiva si se desea cambiar el estado de cosas, al indagar cuál es el efectivo uso de las oportunidades de participación disponibles, solo un porcentaje inferior al 50% manifiesta interés en encontrarse con otros para resolver problemas que afectan a la comunidad. Por otra parte la implicación personal en organizaciones de la sociedad civil, en general no supera al 20% de los encuestados y solo algo más del 10% de los ciudadanos encuestados conoce los canales e instrumentos disponibles en la administración local para participar y los considera útiles, aunque son menos de la mitad de ellos los que consideran que la opinión ciudadana impacta en decisiones locales. Además entre el 86 y el 97 por ciento de la población de los Municipios sujetos a estas investigaciones no participa de ningún partido político por “falta de interés” “poca confianza en los políticos” y “falta de tiempo”, en ese orden.

Por ello resulta nítido que gestionar un paradigma de gobernanza local supone una cuidadosa ingeniería. No sucede espontáneamente, ni es mágico. No basta proclamarlo en los discursos ni insertarlo en documentos oficiales, ni siquiera comunicar esas intenciones a la sociedad. La gobernanza se construye con trabajo articulado de los actores que peldaño a peldaño, el primero la creación de confianza, van escalando en pluralidad e intensidad una dinámica de interlocución que el gobierno local tiene la ocasión de liderar a favor de políticas compartidas, más legítimas e inclusivas, y sobre todo más acertadas porque provienen del conocimiento explícito y especialmente de los saberes tácitos de los protagonistas del contexto en que impactarán las decisiones.

Hay que tener en cuenta que para llevar adelante estas estrategias cada provincia ofrece en la Argentina un marco diferenciado que prescribe, con grados de especificidad y modalidad diversos,

⁸ Informes producidos en el período 2005-2009 por el Programa Auditoría Ciudadana calidad de la democracia en Municipios. Subsecretaría para la Reforma Institucional. Jefatura de Gabinete de Ministros. Argentina. (27/11/2009) http://www.undp.org.ar/docs/Documentos_de_Proyectos/ARG04007.pdf

el régimen municipal en su jurisdicción y las competencias atribuidas para poder articular desde el plano local alianzas intergubernamentales o con el sector privado, como se resume en el siguiente cuadro.

Constituciones Provinciales	
COMPETENCIAS DE ARTICULACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES ⁹	
Provincia	<i>Los municipios pueden celebrar o constituir :</i>
Buenos Aires	Consortios de municipalidades
Catamarca	Contratos con Nación, Provincias y Municipios.
Córdoba	Convenios, organismos intermunicipales, cooperación técnica y financiera y de interés común. Descentralización operativa, elaboración y ejecución de planes de desarrollo regional.
Corrientes	Convenios con su provincia y con otros municipios. Organismos de cooperación y coordinación.
Chaco	Convenios intermunicipales. Participación en la regionalización que los incluya.
Chubut	Participación en políticas de regionalización provincial y de ordenamiento interjurisdiccional. Subregiones y organismos para el desarrollo. Acuerdos intermunicipales con otros de cualquier provincia, con el estado provincial o federal por obras, servicios y cooperación técnica y financiera.
Entre Ríos	Los municipios de primera categoría tienen todas las atribuciones para lograr sus fines.
Formosa	Resolver todos los intereses no delegados en Provincia y Nación según Carta Orgánica.
Jujuy	Convenios con entes públicos o privados
La Pampa	Ordenanzas y reglamentos sobre toda actividad propia compatible con ley orgánica y constitución provincial.
Misiones	Convenios con entes de derecho público y privado
Neuquén	Convenios con otros municipios, entes autárquicos, provincias y Nación.
Río Negro	Organismos intermunicipales de coordinación y cooperación para realizar obras y prestar servicios.
Salta	Convenio con la provincia o nación en asistencia social, salud pública, preservación del medio ambiente y recursos naturales. Convenios con otros municipios, con la provincia o la Nación, con empresas públicas o entidades autárquicas en sus propias competencias.
San Juan	Convenios con la provincia y municipios. Organismos de coordinación y cooperación. Participar ante los organismos de planificación en temas de interés municipal.
San Luis	Participar con representantes ante los organismos de planificación y desarrollo cuyas decisiones afecten los intereses municipales, realizar cualquier otra actividad que no esté prohibida y no sea incompatible.
Santa Cruz	Convenios con la Provincia de participación en la administración, gestión u ejecución de obras o servicios, y en planes de desarrollo regional.
Stgo del Estero	Tratados con la Nación, la Provincia y con otros municipios de esta u otras provincias.
Tierra del Fuego	Convenios interjurisdiccionales por actividades de interés comunal
La Rioja	Convenios con el estado provincial e interdepartamentales.
Mendoza, Santa Fe y Tucumán	sin competencias atribuidas en la materia.

⁹ Reeboración propia del cuadro informativo. <http://www.municipios.gov.ar> (consulta 23/11/2009) Secretaría de asuntos municipales. Ministerio de Interior. República Argentina.

En este escenario, a partir del año 2004, la Subsecretaría para la Reforma Institucional de la Nación puso en marcha dos programas, uno para implementar el acceso a la información pública y otros reglamentos de transparencia ¹⁰ aplicados a la Administración Pública Nacional, el otro enfocado a municipios para evaluar la calidad de las prácticas democráticas, el Programa Auditoría Ciudadana al que pueden adherir voluntariamente los gobiernos locales interesados en esta herramienta de participación social.

Las Auditorías ciudadanas y los Foros cívicos en municipios argentinos

Entre las experiencias que apuntan a la repolitización del espacio público y la reinención de la articulación social presentamos las Auditorías Ciudadanas, un programa estructurado para investigar la calidad de la democracia mediante estudios participativos que, además de diagnosticar el grado de democraticidad de las prácticas institucionales y ciudadanas en la escena pública, ha constituido Foros Cívicos para organizar la participación de los vecinos, sus organizaciones, las instituciones educativas, las empresas, las asociaciones de segundo grado y el Gobierno local, representado en sus diferentes sectores y niveles del poder ejecutivo, y en los diferentes bloques del cuerpo legislativo. En suma, una red abierta, flexible y plural.

La Auditoría Ciudadana se diseña a partir del valioso antecedente de la experiencia en Costa Rica (Vargas Culler, 2002) aunque con la amplia reformulación que exigía su aplicación a un contexto de complejidades diferentes. En el diseño desarrollado en la Argentina es una metodología de evaluación de la democracia local a través de la verificación de parámetros sobre prácticas democráticas con relación a las efectivamente ejercitadas en cuatro dimensiones de la interacción social. Las aspiraciones democráticas y su traducción a variables de investigación se elaboran mediante un método abierto a la opinión del foro cívico para su posterior aplicación a los estudios de campo que realiza el equipo de investigación de una universidad. Las prácticas democráticas son un dato complejo de fuente múltiple: percepciones, opiniones, documentos, normativas e información que proporcionan el gobierno y la comunidad. Se utilizan técnicas participativas, a través de los grupos focales y encuestas domiciliarias administradas a una muestra de la población. El reporte de los resultados se comunica al gobierno y a todos los actores locales en audiencia pública, a modo de inventario de fortalezas y debilidades de la democracia localmente ejercida.

Las dimensiones de la vida pública sobre las que investiga y se pronuncia el Informe final de cada Auditoría Ciudadana son:

- *Cultura cívica*. Conjunto de valores y creencias sobre deberes y derechos que se expresa en el vínculo entre ciudadanos e instituciones, y el rol de las instituciones educativas en su formación.
- *Participación ciudadana*. Por un lado normas, programas públicos, mecanismos que crean oportunidades para la intervención de los ciudadanos en la gestión y, por el otro, el uso efectivo que los ciudadanos hacen de esas oportunidades para influir en la toma de decisiones públicas, para exigir información sobre ellas o para presentar reclamos o denuncias.
- *Trato al ciudadano*. Características del vínculo entre funcionarios y ciudadanos en el que impacta la capacitación de los agentes públicos, y se hace patente el respeto a la dignidad de las personas.
- *Rendición de cuentas*. En un sentido, la democratización efectiva de la información pública sobre decisiones y actuaciones del gobierno local y sus funcionarios, en el otro, el uso real que hacen los ciudadanos de este derecho.

¹⁰ Decreto 1172 del año 2003 para la “Mejora de la democracia y sus instituciones”

En paralelo al estudio de campo se constituye el Foro Cívico local, espacio de encuentro entre el gobierno y la sociedad para producir diálogos conducentes a identificar puntos de consenso sobre preocupaciones prioritarias y los modos de abordarlas colectivamente. Para asegurar el clima colaborativo se realiza la concertación inicial de las reglas de diálogo que regularán la interacción de los participantes en un ambiente de pluralismo y aún de disenso. En segunda instancia el Foro dialoga sobre las preocupaciones comunes en los temas que trabaja la Auditoría para establecer las prioridades sobre la que basará el trabajo colectivo, las acciones a encarar, el registro de los aportes a la tarea compartida que cada actor compromete efectuar. Es en el marco de las reglas acordadas y el autodiagnóstico local de preocupaciones prioritarias que se posibilita la articulación en torno de proyectos que definen resultados a alcanzar, acciones y actores comprometidos en realizarlas.

Los funcionarios, legisladores, agentes públicos del gobierno local que participan del Foro, encuentran allí herramientas de colaboración efectiva para legitimar la acción de gobernar. Las numerosas experiencias prueban la potencia de la participación en la transformación del vínculo gobernantes-gobernados, y su incidencia en la adopción de decisiones públicas más efectivas. En ellas, el gobierno local pone a disposición la información, facilita los espacios de encuentro y formaliza circuitos de atención y mecanismos de diálogo con la población, logrando alianzas con potencial para hacer mejor gestión de políticas. Se definen de este modo las coordenadas de la convergencia de los actores públicos y los privados que adquieren –juntos- capacidades para interferir, revertir, o reforzar las tendencias del desarrollo.

Estrategias de gobernanza: mecanismos, instrumentos, y resultados

La creación de condiciones ambientales sustentables para implementar políticas públicas y asegurar su impacto es una tarea sensible en contextos, que como el argentino, están signados por la discontinuidad de políticas y por la baja credibilidad de las instituciones. El péndulo de las políticas públicas puede ser reequilibrado comprometiendo a los actores sociales, educativos, económicos en la definición de horizontes a alcanzar, en los objetivos que los aproximan y en los aportes de cada actor a la tarea colectiva para realizarlos. A la vez deben crearse acuerdos para la evaluación y ajuste de las etapas del proceso.

Fortalecer el crecimiento del capital social e instalar una concepción del desarrollo endógeno centrada en los recursos, capacidades y potencialidades de la población, exige habilidades para organizar la participación ciudadana que es un elemento impostergable de la nueva gestión local, pero también una movilización de la energía social que demanda ingenierías cuidadosas. Los factores que permiten ampliar y capitalizar los saberes locales y la generación del interaprendizaje son tributarios de la calidad de la intervención pública; en tanto el gobierno local apele a instrumentos organizativos y agentes públicos competentes para orientar la participación será posible alinear la política pública al potencial social en su diversidad de recursos materiales, institucionales y cognitivos, para motorizar desarrollos más armónicos.

Las experiencias nos han enseñado que es más sencillo acordar para qué participar y porqué trabajar colectivamente, que hallar el *cómo* hacerlo. El *cómo* se concreta con método, organización, disciplina para la acción coordinada de actores y sectores que definen capacidades diferenciales a ensamblar. En este sentido algunos recursos y herramientas que demostraron su efectividad durante las Auditorías Ciudadanas son:

- Reglas concertadas para el diálogo democrático

El primer producto de un Foro Cívico es la generación de las reglas que todos los participantes respetarán. Las reglas no otorgan ventajas cualquiera sea el poder relativo de los actores en el ámbito social, están destinadas a regular el desarrollo de los encuentros en cuanto a definiciones sobre cronogramas, secuencia de oradores, tiempos de intervención, construcción de la agenda a

tratar, registro de los acuerdos, prohibiciones. Las Reglas del Foro Cívico de la ciudad de Bragado en la provincia de Buenos Aires, han sido adoptadas por vecinos de uno de sus barrios periféricos para poder ordenar las superpuestas demandas barriales con resultados efectivos en la extensión de la red urbana.

- *Método de Diálogo*

El diálogo descarta el debate en que un argumento busca ganar. Sostiene la interacción durante el disenso, otorga el primer plano a la capacidad, la voluntad, la cualidad y los aportes de cada posición para una solución colectiva. Si bien no hay recetas, el punto es que el desacuerdo no paralice la interlocución porque la agenda pactada de antemano marca los ritmos y los hitos en que se documentan los puntos acordados. El diálogo democrático no busca vencer sino trascender el disenso hacia un núcleo de coincidencias que permitan trabajar juntos. La vigencia de este tipo de reglas ha permitido al Foro Cívico de la ciudad de Diamante, en Entre Ríos, gestionar y ordenar en su seno un conflicto interpartidario por la privatización de tierras costeras que no tenía resolución en el cuerpo legislativo local, con la participación activa de legisladores, población y actores sociales.

- *Programa de trabajo*

La división de tareas pone el límite necesario a la etapa de deliberación para pasar a las actividades concretas. Definir planes de trabajo, cronogramas y responsables asegura la coordinación, la difusión, las tareas que ejecutará cada actor o grupo y los resultados que se producirán. El Foro Cívico de Lavalle, desierto de la provincia de Mendoza coordinó en su ámbito y con sus reglas de diálogo la negociación con el ente provincial de regulación del agua para resolver la turbidez de la destinada al consumo.

- *Mapa de actores*

Un Foro Cívico es un ámbito de convergencia social. No es oficialista ni opositor, no se solapa con instituciones formales de la democracia local, aunque también debe estar integrado por el gobierno para proveer la sinergia que produce el vínculo público-privado. La calidad de la gobernanza y su legitimidad depende de la articulación de posiciones en torno de la iniciativa o tema a definir. Un ejemplo es el Municipio de Crespo – Provincia de Entre Ríos que designó enlace local ante el Programa Auditoría Ciudadana a un legislador de un partido político de la oposición, que a la fecha se encuentra coordinando el proyecto de planificación participativa en su municipio que habilita la votación de proyectos por la población.

- *Capital experto*

Una sociedad del conocimiento, clave para la competitividad global, se desarrolla con las instituciones y los referentes que residen en el territorio. Muchos de ellos detentan saberes codificados, replicables, expandibles en ciencia, información, tecnología, medioambiente, y otras disciplinas. La inserción en los foros de los sujetos locales que reúnen pericia agrega factibilidad sustantiva a los proyectos y extienden el horizonte del desarrollo posible. El Foro Cívico de Curuzú Cuatía, en la Provincia de Corrientes, elaboró y desarrolló un proyecto para transformar el agua en energía calorífica aplicando energía solar, con la activa participación y liderazgo de un ingeniero local¹¹ en un desarrollo del que participaron alumnos de los institutos de formación.

- *Stock de Confianza*

Un capital inicial de disposición recíproca de los actores hace un factor principal de éxito en los procesos de cambio, un círculo positivo se alimenta de buenas hipótesis y confianza en que la participación permitirá que las ganancias superen a los costos para todos los actores. Las competencias facilitadoras de personas entrenadas en técnicas de mediación permiten capitalizar los aprendizajes, la autogestión de compromisos, las interacciones, y sumar nuevos modos de gestionar los conflictos. Aprender juntos que si una idea no es buena, su opuesta no tiene porque serlo, ayuda a desbaratar la conflictividad y liga a los interlocutores en la búsqueda de una nueva alternativa. El Foro Cívico de Libertador San Martín, Provincia de Entre Ríos, se constituyó por iniciativa espontánea de vecinos y empresarios, que informados de esta experiencia en sus municipios vecinos

¹¹ La noticia está comentada en (consulta 27/11/2009) www.curuzu.gov.ar/.../prototipoenergiasolar.html

de Diamante y Crespo, decidieron constituirse como Foro. La confianza que aportó el gobierno local fue decisiva para que la Auditoría Ciudadana tomara carácter institucional por gestión de la máxima autoridad del ejecutivo local que acompañó la iniciativa de los ciudadanos.

- *Formación de competencias ciudadanas*

Las naturales asimetrías entre quienes participan respecto a recursos técnicos y cognitivos apropiados en el transcurso de sus vidas, merece desarrollar dispositivos de capacitación en competencias para la ciudadanía activa. En este sentido los Foros Cívicos de Auditoría Ciudadana tuvieron la oportunidad de tomar parte de talleres de diagnóstico, de liderazgo, de formulación de proyectos, de comunicación social, entre otros. Han podido participar de concursos por financiamiento internacional presentando sus proyectos. El Gobierno de Nueva Zelanda a través de su agencia de cooperación ha financiado proyectos de Foros Cívicos (Yerba Buena, Morón, Rafaela, Palpalá) del Programa Auditoría Ciudadana a través del módulo Construyendo Puentes¹².

- *Indicadores de avance*

La evolución de los avances en la concreción de resultados debe ser medida e informada así como las dificultades y barreras para hacer correcciones a tiempo. Este mecanismo torna a los grupos productivos en un pasaje del diagnóstico a la acción conjunta. En un grupo plural la definición de denominadores comunes permite la colaboración amplia que, a modo de ejemplo, se traduce en proyectos como “Salvate la vida” encarado por el Foro Cívico de Yerba Buena, Provincia de Tucumán, que desarrolló en el espacio público nuevas prácticas para asimilar las normas de tránsito y revertir los índices de accidentes viales.

- *Difusión de resultados*

La autoestima de un grupo, la percepción de protagonismo en el devenir cotidiano fortalece la sostenibilidad de la participación al advertir los resultados, sus impactos y su difusión pública. El Foro Cívico de General Pueyrredón, Provincia de Buenos Aires, difunde un aviso por televisión, mantiene informada a la prensa y tiene un Blog activo que actualiza las novedades sobre su continua producción de iniciativas en materia de defensas costeras, transporte urbano, integración de población migrante, proyectos educativos inclusivos, centros cívico-culturales entre otras iniciativas en marcha¹³.

Con estos instrumentos activos, y sin agotar los numerosos casos que en el marco de otros Programas públicos recorren los municipios argentinos, mencionamos a modo de referencia algunas de las iniciativas que se destacan en el marco de las Auditorías Ciudadanas, y que confirman la posibilidad de entamar los diversos recursos de un territorio a partir de gobiernos locales que toman el desafío de impulsar redes participativas para la gestión de políticas:

- *Recuperación del Teatro lírico* Florencio Constantino (Bragado, Buenos Aires). El Foro Cívico de Bragado en cuyo seno se gestó la Asociación de amigos del Teatro Constantino, originalmente donado al pueblo por aquel joven agricultor inmigrante que con los años se transformó en el gran tenor internacional, tomaron la iniciativa de restaurar el Teatro cuya demolición fue ordenada en tiempos de dictadura militar. Con la contribución de todos los sectores de la comunidad de Bragado, el 22 de noviembre de 2008, después de 96 años de silencio, la grabación de la voz del tenor Florencio Constantino volvió a sonar como preludeo de la gala lírica protagonizada por la orquesta Académica del Teatro Colón de Buenos Aires¹⁴ que le devolvía a Bragado su teatro lírico y con él parte de su identidad cultural.
- *Intermunicipalidad*: la Asociación de Municipios del Valle central y de la Confluencia que articula a 13 municipios de las Provincias de Neuquén y Río Negro, por iniciativa del Foro Cívico de Neuquén comenzó sus actividades compartidas de capacitación con la generación de

¹² El detalle técnico del proyecto es accesible http://www.undp.org.ar/docs/Documentos_de_Proyectos/ARG06010.pdf

¹³ Las difusión de este foro y todas sus novedades está publicada en forocivicomdp.blogspot.com

¹⁴ Los partidos políticos reflejaron este logro comunitario(20/11/2009) bloqueucrbragado.com.ar/v2/?p=1025

talleres en el marco de las Auditorías Ciudadanas en materia de gestión de la participación comunitaria. Los avances en la articulación les ha permitido coordinar un plan estratégico intermunicipal con el apoyo del Consejo Federal de Inversiones.

- *Ordenamiento del transporte público y de la conducta vial.* El Foro Cívico de Neuquén trabajó en comisiones el diagnóstico de la problemática local del tránsito para generar el proyecto que presentaron junto al titular del Poder ejecutivo local para modificar el sistema de transporte en la ciudad, cuya incidencia en los actos administrativos posteriores replanteó un área sensible para la ciudad.
- *Creación de Centros tecnológicos* barriales (Rafaela, Santa Fe) desde el Foro Cívico y en el marco del Programa local de fortalecimiento de las Comisiones Vecinales que promueve la gestión en red, los vecinos organizan las actividades de los centros, en los que además se pueden realizar trámites, acceder a los servicios municipales y a convocatorias de proyectos sociales abiertas a la ciudadanía, además de participar en cursos de informática, liderazgo comunitario y comunicación, entre otros.
- *Constitucionalización* del acceso a la información pública y la participación ciudadana (Provincia de Entre Ríos) Ante la apertura de la Convención Constituyente provincial para la reforma constitucional, los coordinadores de los Foros Cívicos de los municipios de Entre Ríos se articularon en el autodenominado Interforo entrerriano que organizó encuentros con los convencionales de los diferentes bloques políticos para solicitar que la participación popular adquiriera rango de derecho constitucional¹⁵.
- *Gestión interinstitucional de soluciones locales*, a partir de la detección en el Foro Cívico de Lavalle (Mendoza) de problemas vitales cuyas soluciones trascienden la esfera local de competencias se creó el Foro Interinstitucional que coordina respuestas que atraviesan instituciones locales, provinciales y nacionales, y entre los tres poderes del Estado. Las instituciones aprendieron a ejercer el apoyo mutuo y crear canales de confianza, de modo que en las soluciones a implementar participan áreas multinivel de salud, vialidad, agua, obras públicas, desarrollo social y también legisladores.
- *Planificación participativa* en Crespo, entre los múltiples procesos participativos que institucionalizó el gobierno local a partir de las Auditorías Ciudadanas, se realiza anualmente la planificación participativa. En 2009 la comunidad vota sus proyectos prioritarios que ingresarán al presupuesto municipal 2010. Algunos de los proyectos actuales son Abuelos felices, Algo más que deporte, Recuperar la vieja estación, Otra economía es posible, Proyecta tu futuro.
- Proyectos para el desarrollo social: *Mediación comunitaria; Nutrición y salud, Derechos humanos, Inclusión de la gestión de proyectos sociales en el currículo educativo, Inclusión tecnológica* entre otras acciones son impulsadas por el Foro Cívico de Rawson (San Juan) con el protagonismo del gobierno local, la colaboración del Centro Judicial de mediación, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, las instituciones educativas y las organizaciones sociales. Lograron expandir las herramientas del diálogo para fomentar el entendimiento mutuo y prevenir toda forma de violencia por un lado, por otro se trabaja en el desarrollo de huertas familiares para mejorar la calidad en la nutrición de toda la población.
- *Cybersociales* en Palpalá, Jujuy: a partir de las Auditorías Ciudadanas y sus datos diagnósticos, para incidir en la problemática juvenil generada por el desempleo abierto y la crisis de

¹⁵ La reformada Constitución de la Provincia de Entre Ríos consagra esos derechos a partir de su sanción el 3 de octubre de 2008.

identidad local, con apoyo del Proyecto Construyendo Puentes y con el protagonismo del Foro Cívico se instalaron ocho locales equipados con TIC de última generación y de acceso gratuito en los barrios menos favorecidos para promover su acceso a la información, la educación, la capacitación, y el uso del tiempo libre para el desarrollo personal.

Alianzas público – privadas: riesgos y oportunidades

Gestionar las ventajas de la proximidad permite a los gobiernos desprenderse de la imagen jerárquica del territorio en la que el gobierno define cuáles son los problemas y sus respectivas soluciones, para poder asumir el espacio como red de recursos a activar, con el potencial que encierra la proximidad física potenciada por las TIC que ayudan a sortear toda distancia. Al diluir el rol gubernamental de solucionador monopólico de los problemas locales, y simultáneamente reforzar su liderazgo para articular a una pluralidad de actores, se ensamblan los conocimientos y los recursos que activa el juego de legitimar con transparencia las prioridades, las decisiones y las acciones resultantes.

Sin embargo, la gestión abierta de políticas públicas no asegura resultados automáticos, la activación simultánea de actores, valores e intereses diversos, conlleva una natural incertidumbre, propia de los juegos de final abierto. ¿Quiénes son los otros? ¿Qué pretenden lograr? entre otras preguntas genuinas que derivan de la percepción de riesgos latentes. El análisis de las experiencias activadas por las Auditorías Ciudadanas ayuda a identificar dificultades que merecen ser consideradas al programar las estrategias de gobernanza, para resguardar las oportunidades del espacio colectivo que se pretende crear (Pulido, 2008) y asegurar las condiciones de su sostenibilidad que podrían resultar amenazadas por las siguientes situaciones:

1. Considerar la voluntad de apertura como único recurso del diálogo interactoral

La disposición de los diferentes sectores al trabajo común es una condición necesaria pero no es suficiente para producir resultados; para alcanzarlos se requiere aplicar a las intenciones los recursos necesarios para planificar los desarrollos, contar con aporte experto, equipar los espacios, administrar los encuentros, documentar el proceso, informar a los interesados, producir información pública, y una vez avanzados los acuerdos asignar los presupuestos previstos para su concreción.

La responsabilidad y la rendición de cuentas abarca a la totalidad de actores de una alianza, por lo que sus recursos diferenciados contribuyen a la mejor operatividad: tiempo, conocimiento, capital financiero, instalaciones, trabajo personal, o el factor que cada actor comprometa aportar debe ser claramente diferenciado.

2. Entender que los procesos de gobernanza están “afuera” de la administración local

La gobernanza no es producto del encuentro del Intendente o Alcalde, o algunos de los funcionarios de gobierno con sectores de la sociedad en un espacio circunstancial. Requiere una gestión interna transversal de los vínculos sectoriales, deben desarrollarse dentro de la administración local articulaciones en espejo de lo que se pretende provocar afuera porque la gestión de alianzas necesita liderazgos públicos atentos a los nuevos procesos que se deben administrar, y a un nuevo tipo de soluciones para una agenda en construcción, viva. Por otra parte, las políticas participativas, no implican el desplazamiento de las funciones indelegables, ni de las obligaciones públicas, ni relevan al estado municipal de sus responsabilidades por la ejecución de los planes y presupuestos comprometidos.

3. Contabilizar los planes y proyectos concertados como resultado

Es innegable la satisfacción por los acuerdos logrados en los planes que reflejan los consensos alcanzados. Sin embargo el cómo se implementan es lo que determina el resultado buscado. Los documentos derivados de los acuerdos acrecientan las colecciones de las bibliotecas y de los centros

de documentación, pero no son resultados para el territorio, sino un marco para la actuación conjunta. Las áreas municipales de empleo, educación, desarrollo social, obra pública, medioambiente deberán incidir positivamente en los proyectos acordados, en los planes estratégicos, en los presupuestos participativos u otros dispositivos que se impulsen. A la vez es condición previa desarticular frecuentes prácticas clientelares en el vínculo con los ciudadanos puesto que el privilegio de unos lesiona el derecho de otros, en una lógica opuesta a la democratización de los vínculos.

4. Centrar el criterio de éxito en la cantidad de sectores participantes

El enfoque cuantitativo destaca el valor del número de actores implicados en un proceso participativo, sin embargo los criterios que permiten evaluar la sostenibilidad de una alianza apuntan a la densidad de los vínculos, a su regularidad, a indicadores de progreso, y a evitar la ausencia de cada actor crítico para la naturaleza del proceso. El pluralismo político, social, sectorial debe ser preservado. Así como la diversidad cultural es un factor de inclusión, la capacitación y formación popular como herramienta para la activación ciudadana facilita la incorporación de aportes conducentes y productivos de las diferentes minorías sociales.

5. Pretender que el Gobierno se autolimite a coordinar

Debe evitarse que la democracia participativa colisione con la democracia electiva. Las competencias y facultades de las instituciones de la democracia local son incuestionables, por lo que la participación se organiza en torno de la complementación, sin mengua en la autonomía de los cuerpos legislativos o de las potestades de los ejecutivos. En este sentido las pujas por el capital político-partidario son extrañas al espacio de la gobernanza, puesto que los gobiernos gobiernan para todos y no solo para quienes los votan, la esfera de intereses que representan trasciende a quienes participan. Agregado a ello y para el caso argentino, se entiende que la crisis de representatividad¹⁶ afecta a los actores públicos, sindicales, privados y también a las organizaciones del tercer sector.

6. Subestimar los efectos de las asimetrías sociales

La participación pública refleja las asimetrías entre los actores preexistentes en el territorio. Por ello se constituye en una oportunidad relevante para que el Gobierno lidere mecanismos de capacitación, desarrollo de competencias ciudadanas, apropiación de las TIC, y todo otro reparatorio de las brechas sociales. En este sentido también es importante impedir que en nombre del mayor saber algún sector intente clausurar la opinión plural. El recurso que en los Foros Cívicos mejor evita conductas oportunistas es la aplicación cuidadosa de las reglas de diálogo, el turno de los oradores, los tiempos asignados, y la colaboración de expertos temáticos que producen la mediación necesaria para una apropiación compartida de los contenidos y temas que están bajo análisis. El aporte experto además facilita el análisis de posibilidades y restricciones técnicas de las iniciativas.

7. Descuidar el pluralismo

Un escenario de elites participativas, esto es de grupos próximos al poder oficial que obturan la convocatoria abierta a otros sectores interesados, no alcanza más que para maquillar un nuevo paradigma de gestión, puesto que en el medio local cada actor puede dar cuenta de la posición relativa de los otros y reconocer las lógicas dominantes. Aunque hay que admitir que ciertos niveles de conflicto pueden bloquear la dinámica participativa, la ausencia de actores clave y referentes destacados en los temas sobre los que se busca acordar otorga carácter efímero a cualquier acuerdo. El esfuerzo de integrar a sectores que divergen de la línea oficial suele compensarse con creces en términos de identificación de núcleos básicos sobre los cuáles sostener las políticas a mayor plazo, a

¹⁶ Para ampliar los diagnósticos y lecciones aprendidas sobre el tema, el documento "Evaluación del Diálogo Argentino" (PNUD, 2004) está accesible en www.democraticdialoguenetwork.org/file.pl?files_id=731

la vez que el contenido de las posiciones divergentes sobre cada uno de los temas aporta un dato de peso para las decisiones gubernamentales.

8. Reducir la gobernanza a una agenda secundaria

La gestión asociada de proyectos concretos no debe perder de vista el horizonte estratégico, reduciéndolo a soluciones coyunturales, de bajo alcance o de corto plazo. De otra parte, asignar una agenda de temas menores a la cooperación público-privada derrocha la oportunidad de trabajar la armonía social, articular los potenciales desarrollos, contar con los recursos gerenciales del actor privado y su mayor pericia en temas técnico-productivos.

9. Confundir participación con representación

Los grupos u organizaciones que participan tienen la oportunidad de practicar la rendición de cuentas que se reclama a los gobiernos. En este sentido los titulares de organizaciones no gubernamentales, empresarias y profesionales que concurren a participar deben transparentar sus adherentes, el origen de su financiamiento y sus actividades¹⁷, o en caso de imposibilidad, sus titulares deben participar a título individual para abrir el espacio a nuevos participantes..

10. Valorar exclusivamente los puntos de consenso

La tentación de forzar la simplificación de procesos para llegar a consensos encierra el riesgo de aplicar “recetas” que omitan variables complejas a considerar para asegurar resultados. En este sentido el conocimiento de los puntos de vista divergentes aporta alternativas en la búsqueda de los objetivos trazados. Además no se trata de negar el conflicto, sino de convivir y cooperar de una manera más transparente. El método del diálogo y las herramientas de negociación cooperativa potencian las oportunidades para el manejo de la diferencia, que también constituye un conocimiento valioso para ampliar las opciones.

Líderes que multiplican liderazgos

Para que en un municipio se realice una Auditoría Ciudadana es preciso que sus autoridades tomen la decisión de facilitar ambientes de gobernanza en su territorio; ese dato puntual da cuenta de un nuevo tipo de liderazgo político en territorios de la Argentina. Crear mecanismos de participación y convocar a los actores y dirigentes locales a poner sus capacidades a disposición para ser articuladas es lo que desafía el perfil de dirigentes capaces de impulsar semejante activación institucional. Por eso el talón de Aquiles para modelar una nueva gestión local es el cuadro de directivos públicos, que deberán convertirse en líderes creativos que impacten en la dinámica de los sistemas internos de la organización pública pero también en su esfera política y en el escenario social.

Como la participación reclama una gestión articulada para la expansión de redes en el territorio, la posibilidad de liderarla implica remover barreras y dificultades de diversa fuente: las prácticas distorsivas de la calidad institucional; un cuadro burocrático más acostumbrado al seguidismo que a la proactividad; una cultura social que entiende la participación bajo formatos eruptivos de confrontación, los propios directivos públicos que deben aprender a disociar su adhesión partidaria de sus responsabilidades orgánicas, en definitiva ciertos estilos de gestión tradicional que aún perduran y resulta básico desarticular. La débil imagen de los liderazgos atados a estilos

¹⁷ En este sentido la Carta Iberoamericana de Participación ciudadana (CLAD, 2008) promueve “favorecer la incorporación formal, con carácter consultivo o de gestión participativa, a las organizaciones sociales con fines públicos cuyos objetivos sean convergentes con las cuestiones específicas del ámbito de competencia de las instituciones públicas, y que además: a. Tengan reconocimiento legal y certifiquen pleno cumplimiento de las obligaciones legales que las abarcan. b. Apliquen para sí mismas los principios de rendición de cuentas, transparencia en la gestión, toma de decisiones participativas y apertura pública continua a todo ciudadano con voluntad de participar para contribuir con sus fines. c. Tengan en vigencia y pleno cumplimiento los mecanismos de designación y renovación de autoridades, así como las normas de acceso y gestión del empleo. d. Certifiquen su compatibilidad con el interés público que voluntariamente defienden”.

carismáticos y lealtades personales contrasta con los nuevos estilos dirigenciales que destacan por el dinamismo que imprimen en sus comunidades.

Entre aquellos líderes que han resultado decisivos para el éxito de los foros cívicos locales y las alianzas público privadas se destacan Intendentes, Secretarios de Gobierno, legisladores, empresarios, miembros de la sociedad civil, docentes, comunicadores sociales, vecinas y vecinos. El listado es tan diverso que permite concluir que el potencial de movilización de un territorio está, afortunadamente, distribuido.

¿Cuáles son los rasgos de estos líderes? En principio aquellos por los que se han caracterizado con mayor frecuencia este tipo de dirigentes en acción son:

- Su papel catalizador¹⁸ que se expresa en la creación de liderazgos múltiples en procesos que aceleran la circulación de confianza en los grupos que participan.
- La promoción de equipos diferenciados, con una división funcional que favorece la productividad y potencia la multiplicación de líderes en sus roles de coordinadores funcionales y orgánicos.
- El reconocimiento de logros expresado en mensajes entusiastas que gratifican por cada uno de los avances a los grupos que participan, y resguardan la autoestima.
- La creatividad, reflejada en la actitud de apertura y consideración atenta de propuestas innovadoras y rupturistas de prácticas tradicionales.
- La capitalización de aprendizajes horizontales, colaboran con la identificación de lecciones aprendidas, formulan autocríticas y estimulan a ejercitarla.
- La orientación a resultados de evidencia pública, cifran la sostenibilidad de la participación y su expansión forja la evidencia de que participar vale la pena.

Con un grupo de líderes de diferentes municipios, del sector gobierno, del social y del privado, representantes de universidades y colegios profesionales, el Programa Auditoría Ciudadana realizó¹⁹ un encuentro para formular de modo participativo una agenda para la formación de capacidades de liderazgo en la gestión de alianzas. Los resultados obtenidos apuntan a los aprendizajes cuya apropiación resultan más relevantes para el grupo participante, en materia de gestión de las alianzas público-privada, que se resumen en:

- La sostenibilidad institucional como variable que atraviesa las diferentes etapas de alianzas público-privadas.
- El marco conceptual actualizado sobre revalorización del territorio, tipos de alianza, claves de sustentabilidad, la competitividad, los factores que facilitan y los que amenazan las alianzas.
- La comunidad educativa y su incidencia en los valores que permiten desarrollar el territorio.
- La construcción de confianza: competencias para participar, técnicas de negociación y de comunicación.
- La construcción de indicadores de base para el diagnóstico de las capacidades locales.
- Las presentaciones de casos reales con exposición de prácticas para sortear obstáculos, fracasos y aprendizajes.
- La cooperación descentralizada y los proyectos de cooperación internacional para el desarrollo local.

Puede advertirse una valoración cifrada en adquirir los aprendizajes actualizados y un reconocimiento de la complejidad de las alianzas a través de la clave institucional y del proceso político que las viabiliza. Por otra parte un capital de pericia técnica es demandado a través de la

¹⁸ Se denomina catálisis a la transformación ocasionada por sustancias que no se alteran en el transcurso de una reacción. (www.rae.es)

¹⁹ Taller realizado en la Ciudad de Buenos Aires en abril de 2008.

formación de competencias específicas como otro elemento clave. Un factor más a destacar es la valoración del interaprendizaje, el intercambio de casos reales y sus prácticas. Con esta detección de prioridades se diseñó una secuencia de jornadas²⁰ para debatir las condiciones de la sostenibilidad institucional, presentar experiencias de alianzas público-privadas en municipios argentinos, la reflexión de expertos internacionales y la identificación de elementos para constituir espacios de transferencia de conocimientos aplicados.

En cuánto a la transferencia de aprendizajes al plano local un rasgo que aportan los líderes creativos es su rol decisivo para la viabilidad de los formatos de gobernanza que impulsan. Ajenos a la idea de importar “recetas” a sus territorios, los municipios adheridos a las Auditorías Ciudadana han desarrollado los modelos y prácticas de gobernanza que mejor ensamblan con la idiosincrasia local, y por tanto diferentes entre sí, veamos ejemplos de esta diversidad de formatos:

- El Consejo Asesor Económico, Social y Productivo (Caesyp) de Neuquén²¹.

La ciudad de Neuquén conformó un Foro Cívico que a partir de la Auditoría Ciudadana tomó un rol protagónico en la creación de agenda local, temas de medioambiente, educación y transporte público fueron abordados. Su metodología de trabajo e incidencia pública, facilitó la reapertura del Caesyp, cuyo primer ciclo no había prosperado, los actores estiman que faltaron entonces herramientas para el diálogo democrático que el Foro Cívico de Neuquén había logrado incorporar como método de producción de consensos. Desde abril de 2009 regresa el Caesyp al que se incorpora el Foro local y los sindicatos, empresarios, productores, profesionales, sociedades vecinales, Organizaciones no gubernamentales de la Ciudad, y entes nacionales y provinciales radicados en el territorio. El Caesyp es un órgano autónomo de la Municipalidad que permite la participación directa de los ciudadanos, a través de sus organizaciones, para construir consensos y propuestas sobre cuestiones de la ciudad. Es una herramienta que complementa y no sustituye a los órganos institucionales vigentes; un espacio donde se articula la opinión ciudadana organizada en los procesos de toma de decisión de los asuntos comunales. El Ejecutivo Municipal preside el Consejo, es responsable de la convocatoria, aporta los recursos necesarios para el funcionamiento y proporciona la información necesaria. Es demandante de asesoramiento u opinión y está obligado a informar sobre el curso dado a los dictámenes, opiniones y proyectos presentados por el Caesyp, órgano que está facultado a asesorar, contribuir a la formulación de un proyecto o presentar uno por cuenta propia, y también solicitar el llamado a audiencias públicas.

- La Microregión del Sur Correntino y Nordeste Entrerriano²²

El fértil contexto social en que se desarrollaron las Auditorías Ciudadanas y los Foros Cívicos de los municipios de Monte Caseros y Curuzú Cuatiá en la Provincia de Corrientes, conciernen probablemente a un contexto de acuerdos intermunicipales ejercitados por la microregión que estos dos municipios integran y que fue creada para promover un espacio para la concertación, la cooperación y la complementariedad entre los gobiernos municipales y los actores económicos y sociales para la reactivación de las economías locales, la inserción de los sectores productivos en las dinámicas extraregionales y el fortalecimiento de los estados municipales a fin de alcanzar un desarrollo armónico y equilibrado. Ocupa el centroeste de la mesopotamia argentina, sobre la costa del Río Uruguay, triple frontera con Brasil y Uruguay. Se ocupa de armonizar la agenda interlocal

²⁰ Jornadas “Los desafíos de la sostenibilidad institucional en la cooperación público-privada en el territorio” (agosto 2008, Villa General Belgrano, Provincia de Córdoba) Jornadas “Redes estratégicas para la democracia local” (Noviembre de 2007 y 2008, Buenos Aires)

²¹ Acceso al CAESYP 22/11/2009 <http://200.85.183.198/desarrollo/desarrollo-02-caesyp.html>

²² Ampliar información disponible en <http://microrregion.org.ar/jmlsvr/content/view/1/9/>

entre²³ varios municipios de dos provincias mesopotámicas. Los actores de la microregión comparten capacitación, jornadas y reuniones de gabinetes intermunicipales, se vinculan al sector empresario, al sector social y a niveles superiores de gobierno para llevar a cabo un plan estratégico que abarca los temas de desarrollo común: integración regional y con el Mercosur; desarrollo productivo armónico, integración social y cultural articulada por la oferta educativa situada.

- La Fundación para el Desarrollo Regional (FDR) de General Pico²⁴

En los años 90 del siglo pasado General Pico se había consolidado como polo industrial de la Provincia de La Pampa. Cuando se desató la desocupación masiva originada por las políticas nacionales de privatización y achicamiento del Estado, el Gobierno local convocó a los sectores productivos para abordar la crisis, entonces forjaron una alianza público-privada para alcanzar tres objetivos: microcréditos a pequeñas empresas, capacitación a sus titulares y a los trabajadores desocupados y apoyo económico para misiones comerciales destinadas a ganar mercados. Con la fijación de una tasa municipal se proveyó de fondos la creación de la FDR, integrada por la unión industrial, la sociedad rural, las asociaciones comerciales, industriales y agropecuarias, acopiadores de granos, sindicatos, cooperativas de servicio, trabajo y producción; colegios profesionales, centro regional de formación tecnológica, Universidad de La Pampa, Concejo Deliberante y Ejecutivo Municipal. La FDR, constituida como órgano intersectorial con sede y gerenciamiento propios no ha cesado de expandir sus impactos y sus reconocimientos por el desarrollo del territorio. Además de la capacitación de calidad y el financiamiento a actividades productivas, trabaja la producción de estadísticas locales para fomentar mejores decisiones de inversión. Sus líderes destacan entre sus lecciones aprendidas, el diálogo y consenso como garantía de sustentabilidad de las acciones, las dos décadas de políticas locales de Estado, las redes interinstitucionales y la transparencia como clave para la confianza. Al instrumentar la Auditoría Ciudadana en General Pico la Fundación resultó una aliada clave para la facilitación del proceso, la difusión de sus resultados y su evaluación posterior.

Los liderazgos que han impulsado los tres casos presentados a título de ejemplo, han fortalecido el poder local en una apuesta al desarrollo endógeno y a la expansión de las responsabilidades interactorales para desarrollar oportunidades en los territorios. En este sentido contienen un alto potencial de réplica en contextos similares puesto que convierten los beneficios de la participación en oportunidades mayores para sus contextos. Las alianzas generadas en sus diferentes tipos producen políticas de mejor impacto por su expansión y su mayor legitimidad, pero además tienen un alto valor educativo para todos los actores que participando comprueban la trama de intereses en juego, sus aristas comunes, sus fricciones y los valores que están representados. Se trata de procesos en los que la participación es una experiencia política que permite multiplicar los liderazgos, pero a la vez dialoga con el saber científico-técnico en los términos de factibilidad de los objetivos concertados.

Conclusiones

La Argentina, abanderada de las reformas liberales de los años 90, encaró una reforma del Estado estructural que desbarató buena parte del aparato público. El Estado debía desprenderse de todo lo que “no sabía hacer”, descentralizar y externalizar. Después de la cirugía mayor quedaban los problemas estructurales intactos, aunque con extensión y profundización de la pobreza y un manojo

²³ Esta microregión agrupa los Municipios de Mercedes, Curuzú Cuatía, Paso de los Libres, Monte Caseros, Mocoretá, Sauce, Bonpland, Mariano I. Loza, Colonia Libertad, Parada Pucheta, Juan Pujol, Tapebicuá y Yapeyú, en la Provincia de Corrientes y Chajarí, Villa del Rosario, Santa Ana y Federación en la Provincia de Entre Ríos.

²⁴ Para ampliar información el acceso virtual es www.fundacionregional.com.ar

de políticas compensatorias destinadas a asistir a la población excluida. Inmersos en esta crisis muchos gobiernos locales, tradicionalmente centrados en la prestación de servicios de mantenimiento urbano y accesos rurales, fueron configurando un perfil de gestión que se corresponde con las nuevas relevancias de la era global: la dinamización del territorio, la promoción de inversiones, la creación de empleabilidad, la activación comercial, la identificación de ventajas comparadas, el estímulo a la innovación y a la generación de conocimiento local, el desarrollo humano en su sentido más amplio.

El desarrollo de las Auditorías Ciudadanas en municipios argentinos ha permitido poner de relieve el potencial de la gobernanza local cuando se articulan estrategias e instrumentos para hacer de la participación organizada un dispositivo para afrontar los desafíos del territorio. Instrumentos y métodos como las reglas del diálogo democrático, los mapas de actores, el plan de trabajo, la formación de capacidades transferibles, la formulación de proyectos, la evaluación por indicadores, entre otros, objetivan y estructuran el vínculo entre los actores y les proveen método para la acción conjunta.

Las diversas experiencias de articulación público –privada protagonizadas por los Foros Cívicos, permiten extraer lecciones sobre los riesgos y oportunidades que encierran las innovaciones de gestión participativa, y apelar a que un nuevo estilo de liderazgo, el que logra impulsar nuevos líderes, asume el riesgo y la incertidumbre, y optimiza las ventajas que la coordinación interactoral aporta a la generación de redes dinámicas para ensamblar capacidades y activar el desarrollo. Los modelos alternativos de gestión de la gobernanza confirman que los saberes del contexto pueden ser capitalizados a favor de formatos de articulación promisorios para la ciudadanía.

La administración de la proximidad emerge como una oportunidad decisiva para reforzar el capital social, articular los recursos físicos para orientar el desarrollo y afirmar la cohesión local. Construir esta fuente de poder fortalece a los gobiernos locales en la redemocratización de la vida pública y en su potencial para impactar en las redes, en las asimetrías de poder que ellas desnudan, en los valores, percepciones y expectativas; y en el compromiso de los actores y su responsabilidad para ensanchar la legitimidad de las políticas.

En definitiva, las oportunidades de un nuevo modelo de gestión local en la Argentina no provienen de la casualidad histórica ni del voluntarismo aislado, sino de la construcción rigurosa de los puentes que vinculan al gobierno con los sectores de la vida pública para la creación de interacciones sinérgicas, y con ellas mejor desarrollo.

Referencias

- Altschuler B. (2005). *Municipios y desarrollo local, un balance necesario*. FLACSO. Buenos Aires.
- Barreyro Cavestany F. (2007) “Territorios virtuosos para el desarrollo humano” ponencia en el *II Encuentro latinoamericano. Retos del desarrollo local*. Cuenca, Ecuador
- CLAD (2009) *Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana en la gestión pública*. Lisboa
- Costamagna P (2007) *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso Argentina*. ILPES. CEPAL. Santiago de Chile.
- Devlin R. y Moguillansky G. (2009) *Alianzas público – privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*. CEPAL. Santiago de Chile.
- Escuder M (2007) “Auditoría Ciudadana: La participación en políticas públicas” ponencia en la *Conferencia Internacional de la Democracia Directa*. Buenos Aires
- Iturburu Mónica (2001) *Municipios argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local* (2º Edic). INAP. Buenos Aires

- Finot I. (2002) “Descentralización y participación en América latina. Una mirada desde la economía” en la *Revista de la CEPAL* 78. México.
- PNUD (2005) *Argentina después de la crisis, un tiempo de oportunidades. Informe de Desarrollo Humano*. Buenos Aires
- PNUD-SRIFD (2009) *Frutos de la democracia. Manual de implementación del Programa Auditoría ciudadana Calidad de las prácticas democráticas en Municipios*. Buenos Aires.
- O'Donnell G (2003) “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos”, en *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. Ediciones Homo Sapiens. Buenos Aires
- Oyhanarte Marta (2005) “Auditorías Ciudadanas ¿se puede medir la calidad de la democracia?” Ponencia del *X Congreso Internacional CLAD*. Santiago de Chile.
- Pulido Noemi (2007). “Actores en red. Letra y ritmo del desarrollo local”, ponencia del *XII Congreso Internacional del CLAD*. Santo Domingo.
- _____ (2008) “Mecanismos de gestión de la participación ciudadana: nuevos aprendizajes y retos pendientes”. *IV Congreso ALACIP*. San José de Costa Rica .
- _____ (2009) “Programa Auditoría Ciudadana” en *Construyendo Confianza Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*. Subsecretaría para la Reforma Institucional (JGM)-CIPPEC-PNUD. Buenos Aires
- Vargas Cullel J (2002) *La auditoría ciudadana de la calidad de la democracia en Costa Rica*. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad de Costa Rica. San José.

Noemí Pulido es Administradora Gubernamental, Magister en Ciencias Sociales con mención en Educación (FLACSO, Argentina). Licenciada en Gestión Educativa (Universidad del CAECE, Argentina). Entre otras funciones desempeñadas desde 1990 en la Administración Pública Central de la Argentina, ha coordinado la cooperación y articulación con los Foros Cívico de los municipios titulares del Programa Auditoría Ciudadana., fue coordinadora del Consejo Federal de la Función Pública y del IV Programa de Formación de Administradores Gubernamentales. Es docente de Gestión de la participación ciudadana, Gestión estratégica del capital humano y Dirección estratégica de organizaciones públicas en Posgrados de Universidades de la Argentina. Se ha especializado en desarrollo de capital humano, en planificación y gestión local, y en formación de directivos públicos.