
Voz, Ojos y Oídos Auditoría Social en América Latina

Estudios de Caso sobre Mecanismos
de Seguimiento y Evaluación Participativos

Material de discusión para el encuentro organizado por el Equipo de Sociedad Civil
para América Latina y el Caribe del Banco Mundial



Agradecemos a las personas que tuvieron como responsabilidad la lectura cuidadosa y selección de los casos presentados en este libro. Ellos son: Patti Petesch, Jairo Acuña, Carmen Mónico y Mónica Penuela. Así mismo, un especial agradecimiento a Jairo Acuña quien realizó una excelente labor en la revisión y edición de los casos y acompañó a los autores durante todo el proceso de elaboración y presentación de los mismos en el Taller sobre Mecanismos de Seguimiento y Evaluación Participativos. Finalmente, felicitaciones a los autores quienes produjeron casos de gran calidad, fruto de un destacado e importante trabajo.

Segundo Encuentro Regional
Participación y Reducción de la Pobreza Auditoria Social y
Mecanismos de Seguimiento y Evaluación Participativos

Punta Cana, Rep. Dominicana
Junio 16 al 19, 2003

La presente publicación fue elaborada y producida por el Equipo de Sociedad Civil de la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Los trabajos de la serie de Sociedad Civil no constituyen publicaciones formales del Banco. Son publicadas de manera informal y distribuidas con el animo de fomentar la discusión y los comentarios de la comunidad que trabaja en los temas de desarrollo.

Los resultados, interpretaciones, juicios y conclusiones expresados en este trabajo son propios del autor(es) respectivos y no deber ser atribuidos al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas, a los miembros del Directorio Ejecutivo ni a los gobiernos que ellos representan.

Esta publicación fue producida por Indu John-Abraham y Roby Senderowitsch. El diseño de la carátula y texto estuvo a cargo de Ana María Origone con el apoyo valioso de Mariela Guillén Velarde en el cuidado de la publicación.

Para obtener copias de esta publicación, favor dirigirse a:

Latin America and the Caribbean Region
Civil Society Team
The World Bank
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
USA

<http://www.bancomundial.org/sociedadcivil>
E-mail: LAC_civilsociety@worldbank.org
Tel: 202-473-9230
Fax: 202-524-0054

Índice

Prefacio	9
Lecciones preliminares derivadas de los estudios de caso – <i>Dr. Alberto J. Olvera</i>	11
Seguimiento y Uso de Información Pública	
▪ Iniciativa Ciudadana para el Libre Acceso a la Información Pública en Guatemala. <i>Acción Ciudadana – Edgar Alfredo Pape-Yalibat</i>	17
▪ Auditoría Social en el Poder Legislativo Argentino: Obtención y Publicación de las Declaraciones Juradas de los Senadores Nacionales Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento - Área Transparencia – <i>María Baron</i>	27
Seguimiento a Obras Públicas	
▪ Mecanismos Participativos de Formulación, Seguimiento y Control de los Presupuestos Cantoniales de Obras Públicas en Costa Rica. Transparencia Internacional Costa Rica – <i>Roxana Salazar</i>	37
▪ Programa de Contraloría Social al Proyecto de Construcción de Camino Vecinal Municipio de San Antonio del Monte, Sonsonate, El Salvador – <i>Otto Eric Vidaurre</i>	45
Seguimiento y Evaluación de Servicios	
▪ Sistema de Información Comunitaria en Atención Primaria de Salud en el Municipio Arismendi. Estado Sucre, Venezuela - Fundación Proyecto Paria – <i>Josefina Bruni Celli</i>	51
▪ De Beneficiarios a Clientes: Aplicación de la “Libreta de Calificaciones” a Programas Sociales en Perú Instituto CUANTO – Mesa De Concertación De Lucha Contra La Pobreza – PCM – <i>Miguel Antonio Rodríguez Cevallos</i>	61
Seguimiento a Políticas Públicas	
▪ Monitoreo Participativo de las Políticas de Tierra y Vivienda en el Municipio de Quilmes, Provincia de Buenos Aires, Argentina. Consejo Comunitario de Políticas de Tierra y Vivienda – <i>María Andrea Castagnola</i>	67
▪ Evaluación de los Cambios de Calidad de Vida en Bogotá, Colombia desde la Sociedad Civil. Bogotá Cómo Vamos – <i>María Fernanda Sánchez</i>	79

Seguimiento de Presupuestos Públicos

- Análisis Independiente del Presupuesto General de la República, Perú. Consorcio de Investigación Económica y Social – *Pedro Andrés Francke Ballve* 85
- La Experiencia del Proceso de Transparencia en el Municipio de Santa Rosa de Copán, Honduras. Comisión Ciudadana de Transparencia de la Gestión Pública – *Jorge Armando Calix* 93

Seguimiento y Movilización Social

- La Organización Tradicional Campesina Articulada al Control Social en el Municipio De Totora Provincia Carrasco, Departamento de Cochabamba, Bolivia – *Juan Carlos Escalera López* 99
- Hacia una Mayor Transparencia de la Procuraduría General de la República Asociación para la Organización y Educación Empresarial Femenina de El Salvador – *Carlos Miguel Sáenz Rojas* 107
- Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia en Costa Rica. Proyecto Estado de la Nación – *Miguel Gutiérrez Saxe* 113

Gobernabilidad y Auditorías Sociales en América Latina: Retos de Implementación y Replicabilidad – *Jairo Acuña-Alfaro y María González de Asís* 123

Prefacio

Durante los últimos años, América Latina y el Caribe fueron testigos del surgimiento de un importante número de experiencias de auditoría social, en la que la ciudadanía juega un papel importante en la definición, seguimiento y evaluación de la actividad del Estado. Mecanismos como los presupuestos participativos a nivel municipal, evaluación de servicios públicos por parte de usuarios y libre acceso y análisis de información financiera del Estado comienzan a ser comunes a lo largo y ancho del continente.

El creciente nivel de participación ciudadana en el continente, acompañado a un marcado proceso de democratización de nuestros países sumada a la falta de confianza en las instituciones de control propias del Estado, dieron como resultado un conjunto de experiencias de diversa envergadura que hoy se encuentran en el foco de atención de la comunidad internacional del desarrollo.

Este tipo de experiencias se ve reflejado en la Estrategia de Trabajo con Sociedad Civil del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, la cual toma como base el empoderamiento de los pobres y la promoción de mecanismos de auditoría social. De especial interés ha sido el surgimiento de mecanismos de control social que apoyan estrategias, políticas y acciones

concretas para la reducción de la pobreza en nuestros países. Las experiencias que se presentan en este libro han sido la materia de discusión del Segundo Taller Regional sobre Participación para la Reducción de la Pobreza, que contó con la presencia de más de 100 participantes de sociedad civil, gobiernos y la cooperación internacional de 10 países de América Latina y el Caribe.

Los desafíos que quedan por delante son muchos. ¿Cómo construir las capacidades necesarias en los diferentes actores para que estos mecanismos sean exitosos? ¿De qué manera es posible darle mayor sustentabilidad a experiencias innovadoras que han logrado buenos resultados a nivel de piloto? ¿Cómo promover una mayor coordinación entre los mecanismos de rendición de cuentas propios del Estado con este nuevo universo de mecanismos con base en la sociedad civil? Estas y otras preguntas deberían ser la base para un intercambio conceptual al cual deseamos contribuir con la publicación del presente libro, el cual reúne un número de experiencias muy ricas que tienen como escenario nuestra región.

Ernesto May
Director LAC-PREM

Lecciones preliminares derivadas de los estudios de caso

Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales.
Universidad Veracruzana-México

Dr. Alberto J. Olvera

En esta sección queremos retomar algunos ejes analíticos aplicables a todos los casos de tal manera que podamos establecer un debate que integre conceptualmente el conjunto de experiencias analizadas. Dividiremos esta sección en tres áreas: elementos contextuales; elementos internos a la sociedad civil; conclusiones teóricas.

Esta división temática obedece a la existencia de tres dimensiones centrales para el análisis de las experiencias de rendición de cuentas y para la evaluación de posibles innovaciones en esta materia: la naturaleza del régimen y de los actores políticos, que es lo que llamamos elementos contextuales; la naturaleza de la sociedad civil, que resulta decisiva para el éxito o fracaso de las experiencias de rendición de cuentas; y la teoría misma con que interpretamos esos fenómenos, que está aún en una fase de desarrollo.

Elementos contextuales

1. La existencia de marcos constitucionales y legales innovadores promueve y facilita la experimentación en materia de auditoría social.

Como puede desprenderse del marco teórico antes expuesto, la rendición de cuentas requiere de marcos jurídicos que la posibiliten y favorezcan. Esto implica, en primer término, que las constituciones nacionales establezcan algún tipo de mecanismo de

exigibilidad de derechos; que creen organismos públicos cuya misión sea precisamente la de rendir cuentas u obligar al gobierno a hacerlo; y que los distintos poderes del Estado no sólo guarden un equilibrio e independencia entre sí, sino que tengan conjuntamente la obligación frente a la ciudadanía de someterse a su escrutinio y valoración.

Se desprende de los estudios de caso que en varios países de América Latina se han aprobado leyes que obligan a las agencias públicas a rendir cuentas y facilitan la creación de instancias mixtas para tal propósito. Si bien los casos no abundan en el aspecto del diseño legal, es claro que los más exitosos han apelado a leyes reglamentarias de principios constitucionales para poder desarrollarse y sobrevivir. Al menos se ha apelado a un derecho de petición; un derecho de información o de acceso a la información; en algunos casos se convoca un derecho de participación que puede o no estar legalmente normado. Los únicos casos que caen en este parámetro son: a) el Monitoreo Participativo de las Políticas de Tierra y Vivienda en el Municipio de Quilmes, Buenos Aires, en el que el poder legislativo local, el Consejo Deliberante, aprueba una Iniciativa Popular para crear un Consejo Comunitario para vigilar esas políticas; y la Comisión Ciudadana de Transparencia, en Santa Rosa de Copán, Honduras, en la que el poder legislativo municipal, el Corporación Municipal,

aprueba su creación y le otorga amplios poderes. c) En menor escala, el caso de Totorá, Bolivia, ilustra el argumento, dado que el papel vigilante de la organización campesina tradicional es posibilitado por las leyes de transparencia informativa de Bolivia.

En el caso de la auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica la intervención de la Defensoría de los Habitantes de la República (equivalente a una oficina de ombudsman) ha sido decisiva para llevar a cabo un ejercicio de evaluación de la calidad de la democracia en todo el país, pero la experiencia no se fundamenta explícitamente en el reclamo de un derecho. En el caso de la Iniciativa para el Libre Acceso a la Información Pública de Guatemala se está organizando una campaña para demandar un derecho no previsto en la constitución (el de información).

En cambio, en el caso del Análisis Independiente del Presupuesto del Perú no hay una institución estatal que avale y apoye el ejercicio, que queda así limitado a una especie de acción académica anclada en la sociedad civil. Lo mismo puede decirse del proyecto Bogotá como Vamos el cual, si bien cuenta con la colaboración del gobierno distrital y municipal, carece de un anclaje institucional y de una obligatoriedad jurídica. Lo mismo puede decirse, con la información disponible, del caso de la Aplicación de la Libreta de Calificaciones en Perú.

2. La voluntad política de los gobiernos es un factor fundamental para impulsar experiencias en materia de rendición de cuentas.

Debido al abismo existente entre leyes y prácticas, o a la ausencia de leyes innovadoras, la voluntad

política de ciertos gobernantes es el factor central que permite o induce la aparición de experiencias de auditoría social. Puede decirse que la gran mayoría de los casos aquí analizados se fundan en esta voluntad ante la ausencia de marcos jurídicos apropiados. Tal es el caso del proyecto Bogotá como Vamos, del Proyecto de Transparencia de la PGR de El Salvador y de la Comisión Ciudadana de Transparencia de Santa Rosa de Copán. Honduras, al menos en su origen. También el caso de Totorá, Bolivia, cabe en cierta forma en este rubro. Una iniciativa directamente estatales es la de las Juntas Viales Cantonales en Costa Rica. En todos estos casos la cooperación de los gobernantes es decisiva para impulsar las experiencias.

3. Las iniciativas de la sociedad civil son un elemento indispensable para avanzar en el cumplimiento de la ley y facilitar la rendición de cuentas horizontal.

El caso de las Declaraciones Juradas de los Senadores Nacionales en Argentina demuestra que las formas previstas de auditoría intragubernamental e intergubernamental no operan en automático a menos que haya presión de la sociedad civil. Por tanto la exigencia de transparencia no sólo debe verse como una forma de constitución de la auditoría social, sino como un impulso a la operatividad de la rendición de cuentas horizontal. Lo mismo puede decirse del caso de la PGR en El Salvador, que permite la activación de controles internos, y de la experiencia de la creación de las Juntas Viales Cantonales en Costa Rica, en donde el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y ciertos gobiernos municipales quieren involucrar a la población para mejorar la eficiencia de la obra pública.

Sobre la sociedad civil

1. La autonomía de las organizaciones y movimientos de la sociedad civil frente al gobierno y los partidos es un factor esencial para el éxito de las experiencias de auditoría social.

Los casos aquí analizados indican que un requisito para la existencia misma de formas civiles de auditoría social es la autonomía de los grupos que las promueven. La dependencia política de los organismos civiles anularía la legitimidad de estos esfuerzos. Como lo demuestra el caso de Totorá, Bolivia, la organización indígena autónoma tiene la fuerza y representatividad para cumplir sus funciones. El caso del proyecto Bogotá Como Vamos, el de Análisis Independiente del Presupuesto del Perú y en el Proyecto Estado de la Nación de Costa Rica se tiene otro tipo de autonomía: la profesional, es decir, la existencia de organismos académicos intachables como base del trabajo de evaluación. En todos los casos se hizo mención siempre a la necesidad de construir la legitimidad, cuya base es siempre la autonomía.

2. La autonomía de la sociedad civil depende de la disponibilidad de cuadros técnicos, de la autosostenibilidad financiera de las organizaciones y de la voluntad política de sus miembros.

Todas las experiencias que se han presentado contienen la intermediación de alguna ONG o de algunos sujetos individuales profesionalmente capacitados para este tipo de ejercicios. La auditoría social es una labor técnicamente compleja que no está al alcance de la ciudadanía. Por tanto, una de

las claves del éxito de estas experiencias es la disponibilidad de conocimientos técnicos, es decir, de cuadros profesionales, lo cual a su vez implica tener la manera de financiar su contratación.

La necesidad del saber técnico es más evidente en los proyectos cuyo fin es explícitamente la evaluación profesional de la política pública, como es el caso del Proyecto Estado de la Nación de Costa Rica, la Iniciativa Ciudadana para el Libre Acceso de la Información Pública de Guatemala, el Análisis Independiente del Presupuesto del Perú y la Aplicación de la Libreta de Calificaciones a Programas Sociales en Perú. Por las razones obvias en estos casos se requiere de un financiamiento amplio y de una estabilidad institucional que sólo pueden proporcionar instituciones académicas. La excepción es el caso del proyecto Bogotá Como Vamos, donde un medio de comunicación y una asociación civil proporcionan tanto el financiamiento como la estabilidad institucional.

Sin embargo, aún proyectos de menor envergadura, como el Sistema de Información Comunitaria en Atención Primaria a la Salud en Arizmendi, Venezuela, nos muestran la necesidad de un conocimiento técnico no disponible a nivel de las comunidades que se benefician de la acción. El costo-beneficio de estas experiencias tiene que ser evaluado en la perspectiva del potencial de socialización y apropiación ciudadana del conocimiento técnico empleado en la investigación y en términos del potencial de replicación de estas experiencias sobre la base de paquete técnico desarrollado.

3. El apoyo de organismos financieros internacionales, fundaciones y ONGs internacionales es clave para el arranque de las experiencias de auditoría social.

En la mayoría de las experiencias reseñadas aparece el financiamiento internacional como la condición de posibilidad de las mismas. Es el caso de todos los proyectos de evaluación nacional, como el Proyecto Estado de la Nación, la Iniciativa para el Libre Acceso de la Información en Guatemala, del Análisis Independiente del Presupuesto del Perú y de la Aplicación de la Libreta de Calificaciones a Programas Sociales en ese mismo país. Aún experiencias de carácter comunitario, como el de Arizmendi, Venezuela, y el de Cochabamba, Bolivia, requieren de este tipo de financiamiento.

Las únicas excepciones son los casos de gobiernos municipales que en realidad se apoyan en una sociedad civil preexistente. Tal es el caso del Monitoreo Participativo de las Políticas de Tierra y Vivienda en el municipio de Quilmes, Buenos Aires y de la Comisión Ciudadana de Transparencia de Santa Rosa de Copán, Honduras. Aquí los gobiernos locales o ciertas agencias estatales financian el esfuerzo, como es el caso también de la PGR de El Salvador. Donde no la hay o donde no hay gobiernos favorables, la ayuda internacional resulta indispensable.

4. Es necesario estudiar las redes personales y de grupo que posibilitan esas experiencias.

En ninguno de los casos mencionados se ha hablado de las redes a que pertenecen o en las que participan los cuadros dirigentes de las organizaciones civiles promotoras de estas experiencias. Esto es importante

porque la comprensión de estas redes nos permitiría analizar los potenciales de ampliación de estas experiencias y su misma viabilidad. Las redes ayudan a encontrar apoyos técnicos y financieros, a publicitar las experiencias, a convocar a los actores sociales. Hablamos de lo que se ha dado en llamar un tipo de “capital social”. Otro modelo de capital social se refiere a la confianza en y la legitimidad de las organizaciones.

5. El éxito de mecanismos de auditoría social depende de la fuerza y densidad de las organizaciones civiles.

Se desprende del análisis de todos los casos que sólo ahí donde preexisten a los proyectos fuertes organizaciones sociales y civiles es posible tener éxito en los mismos. Cómo lo demuestra el caso de Arizmendi, Venezuela y, en menor medida, San Antonio del Monte, El Salvador, donde no existe sociedad civil local los proyectos son precarios. Por el contrario, la posibilidad de éxito de las experiencias de Quilmes, Argentina, y de Santa Rosa de Copán, Honduras, está dada por la densidad de la sociedad civil local. A otro nivel, el éxito de los balances nacionales, como el del Proyecto Estado de la Nación, no sólo depende de la calidad académica de sus participantes, sino de la legitimidad que tienen frente a la sociedad civil nacional, lo cual les permite convocarla. La auditoría social exige una sociedad civil fuerte.

6. Los casos más exitosos de auditoría social son aquellos en que se constituyen organismos mixtos (civil-gubernamental), innovando institucionalmente y abriendo espacios de empoderamiento ciudadano.

Los casos de Santa Rosa de Copán, Honduras y Quilmes, Argentina, nos muestran el potencial de aprendizaje colectivo, y de intervención ciudadana en la definición, monitoreo y evaluación de las políticas públicas cuando se crean consejos ciudadanos dotados de capacidad de decisión. Si bien los alcances de esos consejos pueden ser limitados, lo cierto es que sus poderes son mucho mayores en el ámbito específico de su competencia que los que tienen consejos nacionales de carácter consultivo. Esta vía de empoderamiento ciudadano debería ser más ampliamente explorada, si bien su éxito depende de la existencia de una sociedad civil organizada y legitimada que resuelva el problema de la representación. Los mecanismos de rendición de cuentas transversal tienen como eje la legitimidad de la representación civil (así sea esta simbólica) y como condición de posibilidad la existencia de una verdadera capacidad de decisión.

7. El potencial de permanencia de las experiencias de auditoría social parece depender de la capacidad de transmisión y apropiación del conocimiento técnico por los ciudadanos.

No es casual que la mayoría de las experiencias aquí analizadas incluyen como elemento central la capacitación y la formación de la gente. Este tema es clave para la democratización de la vida pública y para evitar que los organismos de auditoría se conviertan a la larga en meras instancias burocráticas alejadas de la ciudadanía. El caso en que es más sentida esta necesidad es el de Totorá, Bolivia, donde

los esfuerzos de capacitación en gran escala son notables, pero también es el caso de las Juntas Viales Cantonales en Costa Rica, que prevé la necesidad central de la capacitación, y del proyecto con la PGR en El Salvador, que capacita funcionarios.

Observaciones de carácter teórico

1. El concepto de auditoría social que articula este esfuerzo parece ser conceptual y simbólicamente débil y polisémico, ya que permite la incorporación de casos demasiado variados y grandemente distintos entre sí.

La noción de auditoría social nos remite a procesos de naturaleza muy distinta, que van desde meros encuentros casuísticos entre ciudadanos y autoridades hasta sistemas institucionalizados de consulta y decisión sobre políticas públicas. En la parte que toca a transparencia, ésta se entiende como información pública, sin crear espacios de control o fiscalización ciudadana. Es necesario establecer con más rigor los conceptos de referencia.

2. La correlación de auditoría ciudadana y la nueva administración pública que concibe a los ciudadanos como clientes es problemática.

Concebir a los ciudadanos como usuarios debilita el potencial simbólico y político de la auditoría social. En efecto, la auditoría social sólo puede ser entendida en un marco de derechos, como parte integral de la conformación de la ciudadanía en su sentido más amplio.

Seguimiento y Uso de Información Pública

Iniciativa Ciudadana para el Libre Acceso a la Información Pública en Guatemala

Acción Ciudadana

Edgar Alfredo Pape -Yalibat

Resumen

Quince organizaciones de la sociedad civil guatemalteca, se constituyen en un **Observatorio Ciudadano** para generar procesos y actividades orientadas a la formación de capacidades democráticas en el ejercicio del derecho de acceder a la información pública y promover en los funcionarios de Estado a rendir cuentas de sus actos administrativos. Institucionalmente, el Observatorio es un Consejo multisectorial de tipo voluntario, cuyas decisiones se toman en forma colegiada, y que le encomiendan a Acción Ciudadana actuar como Secretaría Ejecutiva en la realización de experiencias de monitoreo en el marco del proyecto *iniciativa ciudadana para el libre acceso a la información pública*. El período de ejecución del proyecto es de abril del 2002 a junio del 2004, dividido en tres etapas de monitoreo: la etapa preelectoral, la etapa electoral y la post-electoral. El caso que aquí se presenta corresponde a la primera etapa, ejecutado en la ciudad capital de Guatemala y en los municipios de Chimaltenango y Cobán, Alta Verapaz. Los resultados más significativos obtenidos en el monitoreo del primer año de trabajo, se refieren a (i) consolidación del Observatorio Ciudadano, como instancia de Sociedad Civil que vela por el acceso a la información pública; (ii) construcción colectiva, edición y publicación de un Manual Ciudadano de Acceso a la Información Pública; (iii) informe de resultados de la primera experiencia piloto que pone a prueba el sistema de información del sector público guatemalteco; y (iv) desarrollo de alianzas estratégicas para la aplicación del Manual y la sistematización de otras herramientas para la búsqueda, gestión, recepción, uso, evaluación y difusión de actos administrativos y documentos públicos.

Contexto

La existencia de registros clandestinos sobre información personal que fueron usados ilegalmente en violación a los derechos de las personas y el hermetismo prevaleciente en la administración pública, es una característica distintiva del Estado Guatemalteco. El desafío por la aplicación de derechos constitucionales, (Arts. 30 y 31 de la

Constitución Política de la República) y la ruptura de la cultura del secretismo que limita la participación democrática, como compromisos adoptados en los Acuerdos de Paz, justifica abogar por el libre acceso a la información pública, tanto del lado del habeas data como por la publicidad de los actos administrativos y la rendición de cuentas.

En ese sentido, este estudio de caso, se relaciona con el hábito de petición de los ciudadanos por la rendición de cuentas, ámbito de acción de los quince sectores asociados en el Observatorio Ciudadano, en el cual se reconocen las coincidencias entre la auditoria social y la evaluación participativa con la libertad de acceder a los documentos en poder del Estado. En un país, donde la confidencialidad en el manejo del acto administrativo, es la regla, la construcción de instrumentos, procesos e instancias que levanten la agenda de acceso a la información puede mejorar la transparencia y productividad de los proyectos dirigidos a la reducción de la pobreza.

Luego de la experiencia de monitoreo de acceso a la información, aplicada en diferentes categorías de información a 67 unidades administrativas del Estado, los resultados del proyecto confirman el hermetismo de los funcionarios guatemaltecos en suministrar la información pública y otorga algunas luces e insumos para enfrentarlo.

Objetivos

Se persigue incidir en la creación de un sistema legal e institucional para asegurar el libre acceso a la información pública por medio de la conformación de una instancia de sociedad civil (Observatorio Ciudadano) para la consecución de los siguientes resultados:

- a) experiencias piloto que sistematicen herramientas y técnicas de acceso a la información pública, (Gasto Público y Compras y Contrataciones del Estado);
- b) Cabildeo y negociación de una Ley de Acceso a la información; y

- c) Establecer alianzas estratégicas con actores nacionales e internacionales para el libre acceso a la información.

Procesos y Técnicas

a Un Monitoreo a Cargo del Observatorio Ciudadano

Las actividades de monitoreo están a cargo de las 15 organizaciones de sociedad civil, entre las que se cuentan asociaciones, centros académicos de investigación, medios de prensa, organizaciones de mujeres y organizaciones mayas, que conformaron en junio del 2002 un Observatorio Ciudadano por el Acceso de Libre Información. Los beneficiarios directos del proyecto son las bases de estas organizaciones.

Estas organizaciones se dieron cuenta que no podían alcanzar sus objetivos sectoriales si no se cuentan con insumos de información, por lo que decidieron monitorear el sistema de acceso a los documentos y archivos públicos, para lo cual eligieron a Acción Ciudadana como responsable directo del programa. Acción Ciudadana es una institución de sociedad civil, creada en 1996 con la misión de promover la transparencia y la participación democrática, mediante el establecimiento de vínculos entre el Estado y la sociedad civil.

Para ejecutar la iniciativa, Acción Ciudadana contrató a un Coordinador y un Asistente, ambos con especialidad en políticas públicas, así como a un equipo de monitores, algunos remunerados y otros voluntarios. Las relaciones entre el equipo de Acción Ciudadana y las organizaciones de sociedad civil, son de respeto mutuo y se regulan por normas de conducta previamente aprobadas por el Observatorio.

b. La Prueba del sistema de Acceso a la Información en 67 instituciones del Estado

La experiencia de monitoreo se basó en la selección de temas y fuentes de información relevantes para monitorear el sistema de Acceso a la Información. Para responder a la pregunta: ¿Qué se monitorea? el Observatorio Ciudadano consultó a sus bases sobre el Interés de la información pertinente a sus labores habituales. Luego, realizó un diagnóstico de las instituciones del Estado, elaboró un plan de monitoreo

y se procedió a contratar y capacitar a los monitores. Paralelamente, se formuló un Manual Ciudadano de Acceso a la Información que se fue retroalimentando con la experiencia de los monitores y el apoyo de consultorías en temas relacionados con la normativa, los procesos y diseños de presupuesto público y compras y contrataciones. Las actividades de Monitoreo de Acceso a Información y el rol jugado por los actores del Observatorio, se resume en el siguiente cuadro.

CUADRO 1: MONITOREO DE ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA

ACTIVIDADES	ACTORES	ACCIONES ESPECÍFICAS (SUBACTIVIDADES)	INDICADORES Y UNIDADES DE MEDIDA
Monitoreo sobre información general	Todos los miembros del Observatorio Ciudadano y Acción Ciudadana -AC-	<ul style="list-style-type: none"> - Definición de temas e instancias a monitorear - Plan de Monitoreo - Seguimiento y registro del proceso - Diseño de notas y fichas 	<ul style="list-style-type: none"> - 180 solicitudes de información, con su respectiva ficha - Registro de monitoreo - Elementos de aplicación y retroalimentación del Manual de Acceso. - Memorias e Informes
Monitoreo sobre información de Gasto Público	Acción Ciudadana Mesas Concertación Alta Verapaz y Chimaltenango.	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño de instrumentos de gasto público - Consultoría sobre presupuesto y acceso a información. 	<ul style="list-style-type: none"> - # de Solicitudes sobre gastos de inversión, proyectos y otros. - Información denegada y/o recibida.
Monitoreo sobre Compras y Contrataciones	Acción Ciudadana Mesas Concertación Alta Verapaz y Chimaltenango	<ul style="list-style-type: none"> - Consultoría sobre compras-contrato del Estado. - Manual específico para compras-contrataciones 	<ul style="list-style-type: none"> - # de solicitudes sobre compras y contratos así como de los registros de contratistas. Informe(recibido-denegado)
Monitoreo sobre datos Género	Organizaciones de mujeres del Observatorio con apoyos de AC	<ul style="list-style-type: none"> - Monitoreo de inclusión de perspectiva de género en programas públicos. - Validación del Manual de Monitoreo con organizaciones de mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> - Solicitudes de información - Información denegada y/o recibida. - Petición de Sanciones a quien deniega Información
Monitoreo sobre Multiculturalidad	Consejo de Organizaciones Mayas con apoyo de AC	<ul style="list-style-type: none"> - Diagnóstico de programas en pro de derechos pueblos indígenas - Monitoreo de inclusión enfoque multiculturalidad en programas públicos. - Campaña de medios 	<ul style="list-style-type: none"> - # de Solicitudes de información - Información denegada y/o recibida - Consulta del Manual de Monitoreo - Cuñas quekchi-cakchiquel

c. ¿Cómo se implementó el monitoreo?

La experiencia piloto de monitoreo, incluyó el abordaje de 5 fuentes de información en 67 instituciones públicas. Las solicitudes de información fueron de tres tipos: individual, institucional y la del Observatorio Ciudadano. Los temas y fuentes de información fueron decididos por el Observatorio Ciudadano, mediante el uso de los instrumentos siguientes:

- Formatos de solicitudes (individual, institucional y del Observatorio Ciudadano).
- Ficha institucional de monitoreo y Registro de información solicitada y recibida.
- Realización de talleres y grupos focales con los participantes.
- El manual ciudadano de Acceso a la Información.
- Guía específica para el monitoreo de información en gasto público y en compras y contrataciones del Estado.

- Talleres de consulta con organizaciones de mujeres y organizaciones mayas.
- Estrategia de medios de comunicación para promover el derecho de acceso a información y difundir los resultados del monitoreo.
- Cabildeo con diputados al Congreso de la República para el trámite de la iniciativa de Ley de Acceso a la información Pública
- Establecimiento de alianzas con actores nacionales, Procuraduría de Derechos Humanos, e internacionales como Artículo XIX y Transparencia Internacional.
- Estrategia de incidencia para la aprobación de la Ley de acceso a la información.

d. Presupuesto

El presupuesto asciende a US \$250,000, de los cuales el 75% corresponde a una donación proporcionada

CUADRO 2: PRESUPUESTO GENERAL, FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y PRESUPUESTO PRIMER AÑO DEL PROYECTO ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA, EN US DÓLARES.

RUBRO PRESUPUESTARIO	PRESUPUESTO TOTAL	FONDOS PSC/USAID	FONDOS A. C. Contrapartida	TOTAL AÑO 1
Sueldos y Honorarios	95,256	95,256		23,150
Consultorías s/ experiencias de Monitoreo y pago de Monitores	34,630	21,340	13,290	16,130
Monitoreo Acceso Gasto Público y Contratos del Estado (municipios)	25,950	14,975	10,975	20,950
Talleres y Seminarios	14,866	11,841	3,025	4,070
Actividades con Medios de Comunicación	17,800	17,800		1,850
Formación-Capacitación Observatorio Ciudadano	15,082	15,082		2,630
Formación-Capacitación Funcionarios Públicos	4,100	4,100		0
Publicaciones	8,796	7,606	1,190	2,196
Comunicados y difusión Prensa escrita	21,520		21,520	7,500
Mobiliario y Equipo y otros aportes administrativos	12,000	12,000		
PRESUPUESTO TOTAL	250,000	200,000	50,000	78,476

por el Programa de Sociedad Civil de la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos -PSC/USAID- y el 25% financiado con fondos de Acción Ciudadana. Dentro de este último, el lanzamiento del programa de Monitoreo en los municipios, estuvo a cargo de PRODECA, Dinamarca. Acción Ciudadana financió los comunicados de prensa, a precios razonables gracias a inversiones propias en un diario importante del país, lo que coadyuva al sostenimiento de fondos de contrapartida en proyectos de transparencia y fiscalización social. Más específicamente, del monto total asignado para el primer año del proyecto, el financiamiento directo para la ejecución de la primera experiencia de monitoreo, asciende a una inversión anual aproximada de 41,000 dólares, incluida la publicación del Manual Ciudadano de Acceso a la Información Pública.

Resultados

Las experiencias de Monitoreo han consolidado al **Observatorio Ciudadano** como instancia de referencia del derecho de Acceso a la Información Pública. Sus integrantes adquirieron capacidades técnicas y organizacionales para velar por el ejercicio de este derecho. Como beneficiarios directos de este proyecto, los sectores del Observatorio Ciudadano y sus bases se familiarizaron con la normativa, técnicas de negociación y con instrumentos para aplicar el derecho de petición a información pública.

El monitoreo en Alta Verapaz y Chimaltenango, (realizado por las Mesas de Concertación creadas por los Acuerdos de Paz), ha permitido contar con unidades de medida del monitoreo aplicables al

Gasto Público Municipal y a crear condiciones de movilización y educación cívica en torno al acceso a la información. Además de la sensibilización sobre este derecho, que indirectamente beneficia a todos los ciudadanos, el aporte concreto consiste en la publicación y uso del Manual Ciudadano de Acceso a la Información, como herramienta básica para las actividades de monitoreo de la gestión pública, especialmente de auditoría social que se realiza en el interior del país.

Otro resultado del monitoreo, se relaciona con la prueba del sistema de acceso a la información en 67 instituciones, en que se confirmó la persistencia de hermetismo en la ejecución de los actos administrativos, no sólo por las propias restricciones del sistema de información pública, sino por el silencio y la falta de atención al ciudadano por parte de los funcionarios, especialmente cuando las solicitudes provienen de ciudadanos comunes y corrientes. Las zonas de confidencialidad más oscuras se registraron en la denegatoria para entregar información sobre contratos gubernamentales y el manejo del presupuesto.

En términos positivos, los documentos recibidos durante el monitoreo retroalimentaron las actividades del Observatorio, especialmente en investigaciones periódicas, auditoría de proyectos municipales y otros usos propios de las organizaciones sobre planes institucionales, presupuestos e informes de gobierno. En esta línea destaca la aceptación de sugerencias hechas a funcionarios más abiertos al diálogo. Por ejemplo, las estadísticas del Instituto de Seguro Social, incorporan ahora los datos de **mujeres afiliadas**

y **patronas**. Gracias a las peticiones del Observatorio Ciudadano, otras instancias son más sensibles en introducir datos de **interés de los pueblos indígenas** en la información que manejan.

La experiencia ha dejado lecciones de incidencia en la rendición de cuentas, en particular porque contribuye a presionar a los funcionarios, que en el caso de Guatemala, siguen atrapados por el secretismo que dificulta la efectividad de los programas de anticorrupción.

En términos de alianzas, un activo en los logros del proyecto, fue el monitoreo que realizan otras organizaciones como el Grupo de Apoyo Mutuo-GAM- y el Consejo Nacional de Derecho Humanos-CONADEHGUA-, sobre el presupuesto militar, ya que la socialización de las técnicas usadas daban insumos al monitoreo del presupuesto público en general. Además, el intercambio de experiencias con la Coordinadora Si Vamos por la Paz y el uso del Manual de Acceso a Información, que la misma hiciera en sus actividades de auditoría social, permitió ampliar la cobertura del proyecto en diversos municipios del país.

También, se ha establecido un **convenio de cooperación con la Procuraduría de Derechos Humanos**, para aplicar una sanción moral y de ser posible, judicial, a los funcionarios que se niegan a suministrar los documentos públicos solicitados. El Manual será igualmente utilizado por las Comisiones de Auditoría Social que se están creando en los municipios, conforme la nueva Ley de Descentralización y el nuevo Código Municipal.

Limitaciones y Oportunidades

Se encontraron dos restricciones básicas: La primera, es la dificultad de mantener “cohesión” en un grupo de sociedad civil de carácter **voluntario**, cuando sus miembros no perciben satisfactores inmediatos a sus intereses. La ausencia en las prioridades de la agenda ciudadana sobre el derecho de acceso a información, exigió duplicar esfuerzos por despertar “conciencia” en el desarrollo del monitoreo y esclarecer desde un principio las reglas de juego, para evitar que las peticiones de “remunerar” a los miembros de las organizaciones, pudieran distraer el compromiso de trabajar voluntariamente por este derecho. Conforme fueron visibles los beneficios del monitoreo, las organizaciones se mostraron más activas para participar en el proceso.

La segunda limitación se dio en el cabildeo de la iniciativa de ley de acceso a la información, ya que luego de discusiones compartidas durante casi tres años, y de haber negociado su aprobación con diputados al Congreso de la República, la bancada del partido gobernante sugirió, en secreto y unilateralmente, un conjunto de enmiendas que desnaturalizaban el espíritu de la Ley. Ello provocó que la oposición se rehusara a continuar con el trámite de la ley, por lo que se regresó a la comisión específica, teniendo que iniciar de nuevo todo el proceso, lo que de hecho implica “archivar la ley”.

Lo anterior devino en frustración para el Observatorio Ciudadano, al perderse la oportunidad de tener reglas claras para acceder a datos “sensibles” sobre las personas en archivos públicos y de que los mismos

ya no fueran objeto de manipuleo y lucro por parte de empresas privadas. Implicó también un retroceso al esfuerzo de contar con un instrumento legal para reducir el secretismo en la custodia, uso y suministro de la información que pertenece a todos los ciudadanos.

Como oportunidad de cambio hacia el futuro, la edición popularizada del Manual permite la aplicación ciudadana de este derecho, independientemente de una ley ordinaria. La consolidación del Observatorio como referente para velar por el acceso a la información, es el mejor activo para un cambio de estrategia, que consiste en desplazar el objetivo original de contar con una ley específica, a uno en que lo importante es **usar el derecho consagrado en la Constitución de la República**. Este cambio enfatiza la acción práctica, al demandar que los funcionarios rindan cuenta de sus actos, **aun sin ley ordinaria**, y en hacer positivo este derecho, a través del monitoreo, la educación cívica y el uso ciudadano del recurso de amparo, para protegerse de los funcionarios que deniegan la información.

Finalmente, en el contexto de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, los resultados de esta iniciativa de sociedad civil, podrían fortalecerse y replicarse con pequeños fondos complementarios, tomando en cuenta que no puede haber auditoría social ni evaluación participativa de los proyectos, si previamente no se consolidan las instituciones, procesos e instrumentos que garanticen el libre acceso a la información pública.

Recursos Adicionales

Con el ánimo de que las experiencias de este proyecto sean difundidas y utilizadas por otras organizaciones que trabajan por la transparencia, se indica la página web de Acción Ciudadana (www.guate.com/acciongt). El Manual Ciudadano de Acceso a la Información, es una guía práctica para buscar, tramitar y evaluar experiencias que faciliten el control ciudadano y la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos.

Auditoría Social en el Poder Legislativo Argentino: Obtención y Publicación de las Declaraciones Juradas de los Senadores Nacionales

Centro de Implementación de Políticas Públicas
para la Equidad y el Crecimiento - Área Transparencia

María Baron

Resumen

La presente iniciativa de auditoría social fue emprendida por el Área de Transparencia del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) para obtener y publicar la presentación de las declaraciones juradas patrimoniales y financieras de los senadores nacionales. Dentro del marco más amplio de trabajar por un mayor acceso a la información sobre los legisladores, se recurrió a la organización de una red de más de cien voluntarios que en forma sistemática compulsaron a los senadores para que sus declaraciones juradas fuesen hechas públicas. La campaña se extendió por cuatro meses y concluyó con el Decreto Senatorial (419/02) firmado por el Dr. Juan Carlos Maqueda, Presidente Provisional del Senado, quien declaró que los documentos debían ser brindados “a los ciudadanos que han hecho este reclamo y a cualquier persona en general que los solicitase en el futuro”.

Contexto

La obligatoriedad para los legisladores, entre otros funcionarios públicos, de presentar sus declaraciones juradas patrimoniales y financieras está reglamentada en la Argentina por la Ley de Ética Pública (Ley 25.188), aprobada a fines de 1999. Ésta prevé la conformación de una Comisión Nacional de Ética encargada de investigar, administrar y publicar las declaraciones juradas de los legisladores. Esta Comisión nunca fue creada y por lo tanto el cumplimiento de la ley se vio frustrado desde un principio en cuanto a su aplicación a los miembros del Congreso.

El Poder Legislativo constituye un actor crucial no sólo en la lucha contra la corrupción, sino también en la implementación de políticas que permitan el desarrollo del país. En el primer sentido, porque puede considerar y aprobar las normativas adecuadas para prevenir prácticas antiéticas y porque opera como agente de control de otros organismos y poderes del Estado¹. En segundo lugar, porque es

¹ A través de organismos como la Auditoría General de la Nación, el Defensor del Pueblo, las interpelaciones mensuales al Jefe de Gabinete de Ministros, o la Comisión de Acuerdos, encargada de promocionar a los integrantes de las Fuerzas Armadas o a nombrar Jueces de la Corte Suprema de Justicia.

su principal obligación elaborar y sancionar leyes que brinden nuevas oportunidades y herramientas para el crecimiento económico, la inclusión social, la participación política, la erradicación del hambre y la pobreza, como así también asegurar condiciones básicas de salud y educación, entre otras. Para enfrentar estas tareas de manera efectiva y responsable, el Congreso de la Nación debe primero establecer estándares claros de conducta y funcionamiento internos. La reticencia de muchos legisladores a entregar sus declaraciones juradas a ciudadanos comunes es un ejemplo, entre otros, del clima de hermetismo que subsiste en las cámaras. Del total de 70 senadores (en realidad son 72, pero dos de ellos aún no han asumido), sólo 30 presentaron sus declaraciones juradas en forma espontánea. El resto lo hizo únicamente cuando, ante la insistencia de las organizaciones de la sociedad civil y la presión ejercida por la red de voluntarios, el Presidente Provisional del Senado decretó la obligación de hacer pública esta documentación.

Un Poder Legislativo sin políticas en pos de la transparencia y carente de vías de comunicación recíproca con la ciudadanía, permite e incentiva el desarrollo de prácticas corruptas que desvían recursos y alejan a la institución de su compromiso de garantizar el bienestar de la sociedad. La falta de información, por otra parte, impide a la población hacer uso de derechos que desconoce y que son claves para acceder a mejores condiciones de vida. En palabras de Joseph Stiglitz, “El acceso a la información constituye un componente fundamental en una estrategia exitosa hacia el desarrollo. Si pensáramos seriamente en reducir la pobreza a

nivel mundial, deberíamos garantizar la libertad de acceso a la información y mejorar su calidad. (...) Si la gente de cualquier país quiere y trabaja por un país y una economía más transparente, entonces deberá pelear por el derecho de conocer los hechos tal cual son.”²

Objetivo

La obtención de las declaraciones juradas de los senadores en cumplimiento de la Ley de Ética Pública persiguió dos fines:

- Incrementar la cantidad de información con que cuentan hoy los representados sobre sus representantes en el Congreso de la Nación, algo fundamental para poder auditar y evaluar la gestión de estos últimos.
- Incentivar el cambio de hábitos y conductas de los legisladores en cuanto a su obligación de rendir cuentas de sus acciones y de someter sus actos a la ley.

Procesos y técnicas

Los actores. La campaña comenzó en febrero de 2001 con la creación de la «Red de Voluntarios», conformada por un grupo de más de 100 personas mayores de 18 años. CIPPEC contactó a personas provenientes de todas las regiones del país y de las más diversas ocupaciones, que estuviesen dispuestas

² Diario Clarín, Buenos Aires, Argentina, 3 de enero de 2003. El artículo completo puede encontrarse en www.clarin.com.ar

a colaborar en forma voluntaria contactando a los senadores y requiriéndoles la presentación de sus declaraciones juradas y patrimoniales. La gran mayoría de los seleccionados fueron estudiantes universitarios de distintas carreras (abogacía, medicina, ciencias políticas, ingeniería, economía, etc.) como así también profesionales, amas de casa, desempleados y trabajadores por cuenta propia.

El principal aporte de CIPPEC fue funcionar como “centro de comando” para la organización de las tareas de seguimiento y evaluación de los resultados, así como también de su difusión mediante informes a otras asociaciones civiles y ONGs y también notas de prensa. CIPPEC, y en especial el Área de Transparencia, a partir de su experiencia en cuanto al funcionamiento del Poder Legislativo, brindó y capacitó a los voluntarios con las herramientas necesarias para conocer la organización interna del Senado, así como también características de los legisladores, y medios y formas por las cuales contactarse con ellos. De esta manera se estableció un vínculo fluido entre la organización y los voluntarios, que se mantenía mediante comunicación electrónica aproximadamente cada dos días.

En forma directa, la campaña ha capacitado a 100 voluntarios con las herramientas básicas para acceder y auditar el trabajo y responsabilidades de los legisladores nacionales. Al mismo tiempo, proveyó información concreta sobre los recursos de los senadores nacionales antes y después de su gobierno a los periodistas de los principales medios de comunicación y a los ciudadanos interesados en monitorear la gestión de sus representantes.

En forma indirecta, toda la sociedad se vio beneficiada ya que la información difundida permite ejercer una mayor presión sobre los integrantes del Congreso de la Nación y disminuir la posibilidad de actos de corrupción por parte de los legisladores, cuyos patrimonios y estados financieros son ahora de público conocimiento. Al mismo tiempo, queda estatuido un precedente para la obtención de cualquier otro tipo de información de la administración pública que se requiera en un futuro

Los otros actores alcanzados por esta iniciativa fueron los propios legisladores, a quienes se concientizó de la existencia de la Ley de Ética Pública y de su obligación de cumplir con ella. Como resultado de la campaña, casi un tercio de ellos ofrecen en forma voluntaria y espontánea estos datos por Internet.

Actividades y rol de los actores. El rol de la red de voluntarios fue esencial para darle legitimidad y relevancia cívica al proceso. Eran los propios ciudadanos quienes contactaban a los legisladores, asesores o funcionarios, para presionar por su derecho de conocer el origen y monto de los ingresos y patrimonios de sus representantes. CIPPEC funcionaba mientras tanto como coordinador de las tareas, determinando los mecanismos y los tiempos adecuados -teniendo en cuenta los tiempos propios con los que se maneja el Congreso- para pasar de una etapa a otra del programa. Así, en un principio todos los senadores fueron contactados e informados de su obligación por ley a presentar sus declaraciones juradas. Cuando la mayoría de los legisladores se mostró reacia a colaborar, CIPPEC resolvió

que siendo necesario implementar una nueva estrategia, debía contactarse a las autoridades de la Cámara mediante una carta firmada por los propios voluntarios. En este sentido, siguieron siendo los integrantes de esta red ciudadana quienes avalaron la medida, mientras que la organización brindó los conocimientos técnicos necesarios para que el documento fuese recibido y aceptado formalmente por las autoridades.

Los métodos y técnicas específicas utilizadas: Cronología de la campaña. Se decidió en un principio focalizar los esfuerzos en obtener las declaraciones juradas patrimoniales de sólo dos legisladores, quienes serían seleccionados al azar para evaluar su reacción. Los elegidos fueron Eduardo Moro (UCR - Chaco) y Luis Barrionuevo (PJ - Catamarca). Durante un mes, todos los martes y/o miércoles, los 100 voluntarios los llamaron a sus despachos, les enviaron e-mails y faxes pidiéndoles sus declaraciones juradas. En este sentido se les brindó a los voluntarios una planilla con información puntual sobre cómo contactar a los legisladores, y en qué forma establecer un primer vínculo e insistir en caso de no ser atendidos (Ver Anexo – Documento A). Al no obtener resultados inmediatos con estos dos legisladores en particular, se decidió extender la campaña a la totalidad de los senadores para conseguir la mayor cantidad de declaraciones juradas posibles.

Finalmente, el 4 de marzo cada voluntario envió una carta a la Secretaría Administrativa de la Cámara solicitando las declaraciones juradas de alrededor de 40 senadores (Ver Anexo – Documento B); se trataba

de todos aquellos que se habían negado personalmente a dar a conocer la información en cuestión. La Secretaría Administrativa derivó el pedido a la Dirección de Asuntos Jurídicos, a cargo del Dr. Guisado, que luego pasó a manos del Dr. Lanata. Se abrió así el expediente 762/02 con todos los pedidos.

El 4 de abril la Dirección de Asuntos Jurídicos emitió un dictamen favorable y elevó a la Presidencia de la Cámara la recomendación de abrir estos documentos a la ciudadanía. La presidencia decidiría la cuestión a través de un decreto.

El 8 de abril la Presidencia de la Cámara emitió el decreto 419/02 autorizando la entrega de las declaraciones juradas pedidas por los ciudadanos que integraban el expediente 762/02. El propio Presidente del Senado, Dr. Juan Carlos Maqueda (PJ – Córdoba), organizó un acto público con la presencia del Escribano General de Gobierno, encargado de certificar las copias de las declaraciones juradas y de labrar un acta en presencia de los senadores nacionales, de la sociedad civil y de la prensa.

Una vez obtenidas las declaraciones juradas, éstas fueron publicadas por primera vez en Argentina en el *"Directorio Legislativo. Quiénes son nuestros legisladores y cómo nos representan 2002-2003"*, editado por CIPPEC en mayo de 2002 (www.cippecc.org).

Una vez publicadas las declaraciones juradas, fue de fundamental importancia su difusión entre actores clave. CIPPEC difundió –y aún lo continúa haciendo– esta publicación y los logros de la campaña de

las declaraciones juradas mediante gacetillas electrónicas, conferencias en universidades y otras ONGs, notas periodísticas en los principales diarios nacionales, agencias de noticias, charlas con periodistas y entrevistas con diversas autoridades gubernamentales entre las que se encuentran ministros del Poder Ejecutivo, jueces electorales y legisladores provinciales.

Los recursos empleados. La totalidad de los recursos empleados durante la campaña de la red voluntaria fueron solventados por el Área de Transparencia de CIPPEC. De cualquier forma estos se restringieron a los salarios de sus integrantes, y a los gastos administrativos y de infraestructura básicos para realizar el contacto con los legisladores (viáticos, teléfono, acceso a Internet, impresión, fotocopias, papel, calculados en alrededor de \$2,640). Los voluntarios podían realizar las llamadas desde su hogar o lugar de trabajo si así lo deseaban, pero CIPPEC ponía a su disposición sus teléfonos y computadoras siempre que fuese necesario.

Para la publicación del “Directorio Legislativo”, donde se incluyeron las declaraciones juradas de los legisladores entre otra información, se contó con el apoyo de la Fundación Sergio Karakachoff, de la Fundación Friedrich Ebert y de la Universidad de Bologna.

Limitaciones y Oportunidades

Claramente la mayor dificultad consistió en disponer de la colaboración de los legisladores. Siendo un obstáculo conocido con anticipación, parte del

proyecto justamente residió en “educar” a los representantes a través de un cambio de hábitos impulsado por el control y la presión de la propia ciudadanía.

El hecho de tratar con senadores, figuras de gran peso en la política argentina a nivel nacional, generaba por su parte una capacidad de resistencia muy fuerte, sobre todo si se tiene en consideración que se les exigía datos precisos de sus ingresos y de su patrimonio. En un nivel provincial o municipal, donde la población se encuentra en una relación más cercana a sus representantes y estando las autoridades más expuestas al control “cotidiano”, la conformación de una red de ciudadanos voluntarios puede llevar a obtener resultados concretos en corto plazo. Incluso, teniendo en cuenta su versatilidad, el objetivo de la red no debe ser necesariamente la obtención de información del gobierno local, sino que puede consistir en promover en forma organizada la implementación de políticas públicas que mejoren sus condiciones de vida como habitantes de la localidad (tratamiento de residuos, mejora en los centros de atención médicos, campañas de prevención ante catástrofes naturales, utilización de parte del presupuesto local como fondo de reserva ante emergencias, etc.).

Como segunda limitación, cabe señalar la falta de compromiso por parte de los medios para apoyar esta campaña. Paradójicamente, los medios de comunicación deberían ser uno de los mayores interesados en obtener el libre acceso a la información del Estado, lo que les permitiría diseminar información sustancial e influir en la opinión pública. Sin embargo, si proyectos como el presente que cuentan

con el apoyo directo de la ciudadanía comienzan a ser más habituales, indudablemente los medios deberán interesarse más en su difusión.

Por todo ello, un proyecto de esta índole debe contar indefectiblemente con el apoyo de los medios de comunicación para su difusión, de forma que el peso de la opinión pública recaiga sobre la agenda política transmitiendo a los gobernantes en forma diferenciada la «urgencia» de las demandas de la ciudadanía. A tal efecto, es necesario tener un preciso conocimiento del funcionamiento del sector del gobierno en cuestión –en este caso el Congreso de la Nación-, pero también es imprescindible pensar una estrategia coherente tanto con las características de nuestro proyecto y sus objetivos, como con la lógica propia de los medios de comunicación.

Este proyecto de auditoría social podrá ser fortalecido con la conducción de otros proyectos dirigidos a lograr un incremento del acceso a la información pública, de forma tal que no decaiga la presión de la población para exigir un desempeño transparente y eficiente de sus representantes. En este sentido, el control de la Ley de Ética Pública deberá extenderse al resto de los funcionarios contemplados en la normativa, como es el caso de los diputados nacionales. El monitoreo del Poder Legislativo debe complementarse también, más allá de las características de sus integrantes, con un análisis del trabajo por ellos realizados. En este sentido, CIPPEC realiza mensualmente una publicación sobre el trabajo en las comisiones legislativas, y en forma anual, un resumen de todo lo acontecido en el Congreso.

Resultados

Hasta el año pasado, nunca antes un senador había sido compulsado por la sociedad civil para hacer públicas sus declaraciones juradas patrimoniales y financieras. A partir de la realización de este programa de auditoría, podemos afirmar que:

- Por primera vez mediante esta iniciativa fue posible que la ciudadanía pudiera contar con el 100% de estos documentos y conocer un aspecto fundamental sobre la probidad de sus representantes.
- En la actualidad, cualquier persona que lo solicite, puede obtener de las autoridades del Senado de la Nación la nómina completa de sus integrantes con información detallada en cuanto al monto y origen de sus ingresos, bienes y estados financieros.
- A raíz de esta iniciativa, casi un tercio de los senadores nacionales decidieron difundir por propia voluntad sus declaraciones juradas en sus sitios web de Internet.
- Se ha capacitado a 100 ciudadanos quienes ahora conocen el funcionamiento interno del Congreso, y disponen de las herramientas para llevar a cabo otras campañas de auditoría en el futuro.
- Se han publicado más de 30 artículos periodísticos en diarios de difusión nacional y regional, con respecto a datos obtenidos en las declaraciones juradas en particular, y a un incremento del acceso a la información pública en general
- Esta campaña ciertamente impactó en las prioridades de la agenda política, ya que seis meses luego de la difusión de las declaraciones juradas,

se obtuvo la media sanción de la Ley de Libre Acceso a la Información Pública, el día jueves 8 de mayo de 2003.

Más ampliamente, la publicación y disponibilidad de las declaraciones juradas de aquí al futuro resultará para la ciudadanía en un incremento en la conciencia pública de sus derechos para exigir ésta y otra información garantizadas por la ley, resultando en un fortalecimiento en la capacidad de participación pública, pudiendo así monitorear y controlar un posible incremento en los niveles de corrupción. Al mismo tiempo podrá generar mayor credibilidad en el desempeño de los gobernantes, siempre y cuando éstos estén dispuestos a demostrar un accionar transparente acorde a la ley.

Recursos e información adicionales

En el sitio web de CIPPEC (www.cippec.org) pueden encontrarse los resultados concretos del proyecto, tanto el decreto de la Presidencia del Senado 419/02 compulsando la entrega de las declaraciones juradas a todos los ciudadanos que las requieran, como

también la publicación de las declaraciones dentro del "Directorio Legislativo 2002-2003". Asimismo, es posible descargar tres manuales que explican en forma sencilla y sintética el funcionamiento del Poder Legislativo argentino, su organización, tiempos y formas de acceder a su trabajo e información, como así también de contactar a los legisladores. Estas publicaciones constituyen una herramienta imprescindible para poder emprender cualquier acción que tenga como referente al Congreso de la Nación. Teniendo en cuenta la importancia de los medios, un texto útil al cual se puede recurrir para pensar una estrategia por la cual los temas que nos conciernen logren un espacio en diarios, revistas, radio y televisión es "Periodismo Social", de Infocívica - Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2002.

En el sitio de CIPPEC también se puede disponer de información y otros estudios en relación al Poder Legislativo, políticas de transparencia y acceso a la información pública: sondeos de opinión, seminarios, trabajo de comisiones legislativas, promoción del libre acceso a la información, y síntesis anuales sobre lo ocurrido en el Congreso, entre otros.

Anexo A – Planilla con información y recomendaciones para contactar a los senadores.**CUÁNDO****FECHA:** miércoles 27 de febrero**HORA:** desde las 11hs.**MÉTODO:** e-mail / teléfono / fax / en persona (si es posible)**RAZONES:** Ley de Ética de la Función Pública (25.188) establece la obligatoriedad de la presentación de declaraciones juradas y la publicación de las mismas. Uno de los postulados fundamentales de la Ley de Ética Pública es la creación de la Comisión Nacional de Ética Pública en el ámbito del Congreso de la Nación. Pero esa comisión, encargada de redactar el Reglamento de Ética Pública del Congreso, nunca fue constituida debido a que las disposiciones de la ley de 1999 nada dispone con respecto al Poder Legislativo.**A QUIÉN**

Legislador	Senador	Senador	Diputado
	José Luis Barrionuevo (PJ-Catamarca)	Eduardo Moro (UCR-Chaco)	Oraldo Norvel Britos (PJ- San Luis)
Secretaria/o	Adrián	María	Ricardo or Gabriel
Teléfonos	Directo: 4379-5694 Por conmutador: 4959-3000 int: 1080/82	Directo: 4379-5571 Por conmutador: 4959-3000 int: 1230/31 (or operator)	Directo: 4954-1082/1061 Por conmutador: 4370-7100 int: 3737/36/34 (or operator)
E-mail	luis.barrionuevo@senado.gov.ar	eduardo.moro@senado.gov.ar	obritos@diputados.gov.ar oraldobritos@yahoo.com.ar
Fax	Pedir señal	Pedir señal	Pedir señal
Address	(Palacio) Hipólito Irigoyen 1849 4º of. 648	(Palacio) Hipólito Irigoyen 1849 2º of. 58 "C"	(Palacio) Av. Rivadavia 1864 3º of. 332
BIO	Actual Presidente del Club Chacarita Juniors; Dirigente del Sindicato gastronómico, Autor de la frase (dejemos de robar por 2 años). Pasó por el Poder Ejecutivo, dirigente de la CGT	Abogado, Ministro de gobierno, Justicia y Trabajo de la Provincia del Chaco (1995-2001) Presidente de la Cámara de diputados de la Provincia del Chaco (1997-2001).	Es legislador desde 1983. Es vicepresidente de la Cámara de Diputados. Fue Ministro de trabajo durante la presidencia de Rodríguez Saa. Las cadenas de e-mails aseguran que cobra jubilación de privilegio

METODO**E-mail y fax:** Consiste en copiar y pegar la carta "carta declaración" en el mail para evitar problemas con los documentos adjuntados. Deben poner sus nombres al pie antes de mandarla.**Teléfono y en persona:** Posibles excusas: « El diputado no está »; «Le tengo que preguntar al diputado»; «La presenté pero no tengo copia»; «Pidió una prórroga»; «No viene hasta el mes que viene»; «Está en la comisión/sesión»; «Dejá tu número que nosotros te llamamos»; «No te la vamos a dar».**Argumentos frente a las excusas:** «Por favor llámelo a donde esté y dígame que la paso a buscar mañana a partir de las 12. Que me la deje en un sobre a mi nombre»; «Haga la copia y la paso a buscar en un rato»; «Entrégueme entonces una copia de la presentada en la secretaría administrativa de la cámara»; «Llámelo porque necesito su declaración jurada. Es urgente».**Frente al NO rotundo:** "Voy a consultar con mis abogados para ver qué medida puedo tomar para que Usted cumpla con la ley"; "Voy a ir con un escribano público para que certifique que Usted no está cumpliendo con la ley de Ética Pública"; "Voy a notificar a la prensa"; "Voy a escribir una carta de lectores"; "Lo voy a incluir en el próximo cacero lazo".

Qué pasa si la consiguen:

1. Establezcan un día y una hora para retirarla. (dentro de las 24hs porque es probable que se arrepientan);
2. Sepan con quién hablaron para luego reclamarle a esa persona;
3. Si no pueden ir, mandan un mail o llaman a sus coordinadores

Recomendaciones:

1. Traten de dirigirse a los interlocutores de la mejor manera posible;
2. Sean insistentes y traten de hacer un seguimiento de lo hablado y con la persona contactada aunque se haya cumplido el plazo;
3. No se frustren porque están en su derecho de pedir una rendición de cuentas a sus representantes;
4. No tengan miedo, no muerden. Si está el legislador, pidan hablar con él;
5. Puede ser que –ante la cantidad de llamados- la secretaria deje de atender el teléfono. Si no contesta nadie, insistan con los e-mails y faxes, y la semana siguiente le insisten de nuevo;
6. Luego de la 5ta llamada la secretaria se va a sorprender y es probable que diga: "¿Qué es esto, una campaña?". Digan que son ciudadanos que quieren que sus representantes les rindan cuentas.

Anexo B - Carta entregada a la Secretaría Administrativa de la Cámara de Senadores por los voluntarios.

Buenos Aires, 5 de marzo de 2002.-

Honorable Senado de la NaciónSeñor Secretario Administrativo
Contador Jorge Horacio Amarfil
Presente

De mi mayor consideración,

Tengo el agrado de dirigirme a Usted a fin de solicitarle me facilite una copia de la última declaración jurada de bienes presentada ante esa Secretaría Administrativa, correspondiente a cada uno de los siguientes integrantes del Honorable Senado de la Nación:

Nancy Avelín	Marcela Lescano
Raúl Baglini	Juan Carlos Maqueda
Luis Barrionuevo	Miguel Mayans
Mabel Caparrós	Ada Maza
Mario Colazo	Gerardo Morales
María Teresita Colombo	Eduardo Moro
Miriam Curletti	Mabel Muller
Mario Daniele	Raúl Ochoa
Nicolás Fernández	Mercedes Oviedo
Luis Falco	Jorge Pardal
Cristina Fernández de Kirchner	Juan Carlos Passo
Sergio Galla	Elba Azucena Paz
Carmen Gómez de Bertone	María Cristina Perceval
Ricardo Gómez Díez	Carlos Prades
Beatriz Halak	Marta Ethel Raso
Guillermo Jenefes	Pedro Salvatori
Carlos Juárez	Isabel Viudes
	José Zavalía

Presento esta solicitud en mi carácter de ciudadano, con el objeto de conocer con precisión el estado patrimonial de mis representantes en el Congreso Nacional. Fundo la presente solicitud en el derecho de acceso a la información, reconocido por el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, por el artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y por el artículo 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incorporados a la Constitución Nacional a través de su artículo 75 inciso 22.

Asimismo, la Ley de Ética de la Función Pública (25.188) establece la obligatoriedad de la presentación de las declaraciones juradas de los legisladores, en los artículos 4° y 5° inciso b).

Por otra parte, el artículo 10 establece que "en cualquier tiempo toda persona podrá consultar y obtener copia de las declaraciones juradas presentadas con la debida intervención del organismo que las haya registrado y depositado, previa presentación de una solicitud".

Asimismo, en el artículo 23 dispone la creación en el ámbito del Congreso de la Nación, de la Comisión Nacional de Ética Pública, y en el artículo 25, cuando enumera las funciones de dicha comisión le fija la de redactar el Reglamento de Ética Pública del Congreso de la Nación.

Hasta la fecha ese cuerpo legislativo no ha dado cumplimiento a las obligaciones descriptas en el párrafo anterior.

Tengo total conocimiento del contenido del artículo 11 de la Ley de Ética Pública referente al uso indebido de las declaraciones juradas y la sanción prevista para quien la solicite y le dé un uso ilegal.

Ruego se me notifique apenas esta información se encuentre disponible. Incluyo mi número de teléfono donde se me puede localizar durante el día con el objeto de discutir cualquier aspecto de mi requerimiento.

Muchas gracias por su colaboración.

FIRMA
Nombre
DNI
OCUPACION
Teléfono

Seguimiento a Obras Públicas

Mecanismos Participativos de Formulación, Seguimiento y Control de los Presupuestos Cantonales de Obras Públicas en Costa Rica

Transparencia Internacional Costa Rica

Roxana Salazar

Resumen

Existe una disposición legal (Ley 8114 de Eficiencia Tributaria) que obliga al Gobierno Central a proporcionar, directamente a las Municipalidades, una suma determinada de recursos dedicados al mantenimiento vial, y que ellas a su vez establezcan Juntas Viales Cantonales, con la función de proponer a los Concejos Municipales el destino de los recursos destinados a conservar, mantener, mejorar, rehabilitar y ampliar la red vial de cada cantón. Para las comunidades rurales pobres de Costa Rica, la falta o mala calidad de los caminos es un factor importante de riesgo social. Nuestro programa busca aprovechar el mecanismo de elaboración participativa de presupuestos cantonales para caminos vecinales, diseñar un modelo de capacitación, implementación, ejecución y control de obras comunales, y elevar la eficiencia en el uso de los recursos destinados a ese efecto, con la mayor incidencia posible en los sectores con mayor riesgo social. El programa está planteado para ejecutarse en tres cantones durante un año. El programa, presentado a los diversos actores, cuenta con el apoyo decidido de las instituciones involucradas, de los organismos técnicos y de las comunidades identificadas, que han establecido su compromiso de participación en el programa. Se pretende consolidar la aplicación de indicadores de fácil utilización que permitan mostrar el impacto efectivo de las obras en aspectos de importancia distributiva, tales como incremento de la producción, mejoras en el proceso de comercialización de bienes, eficiencia del incremento de tránsito vehicular, entre otros.

Contexto

El problema del gasto en infraestructura, fundamentalmente en el desarrollo de la red vial, ha significado un obstáculo para la inversión equilibrada en lo referente a caminos vecinales. El gasto se ha ido concentrando, en razón primordialmente del mal estado de las carreteras nacionales, en este rubro en particular, despreciando la inversión en caminos vecinales. El desbordado crecimiento de las ciudades,

por una parte, ha forzado al uso cada vez mayor de los caminos vecinales cercanos a las zonas urbanas como rutas de tránsito alternas, para lo que no estaban preparados. Por otra parte, la dedicación de recursos a mejorar la red vial nacional ha dejado olvidados los caminos rurales, mayormente sin pavimento, que se han deteriorado a condiciones imposibles de transitar.

La disposición legal pretende revertir esa tendencia, mediante la asignación a gobiernos locales de mayores recursos del presupuesto nacional para la atención de esos caminos vecinales. Para reducir la carencia de recursos materiales y la falta de capacidad organizacional para aplicar esos recursos de manera óptima, se crearon las Juntas Viales Cantonales, con participación de la sociedad civil, para coadyuvar en el proceso de direccionar esos recursos de una manera equitativa y eficiente.

El programa ha escogido tres cantones, variados en su composición, pero con significativos porcentajes de población en situación de pobreza, a efectos de promover una metodología de participación ciudadana apropiada a su situación particular, que pueda ser replicada en comunidades similares.

Los tres cantones escogidos, Santa Ana, Dota y Talamanca, revisten diferentes características en cuanto a su nivel de desarrollo, su localización, su composición social y el impacto que sobre los gobiernos locales tienen las condiciones de pobreza de la población. Fueron escogidos fundamentalmente por contar con alguna experiencia de organización comunal, lo que facilitaría la participación de la sociedad civil.

Santa Ana, cantón cercano a la capital, tiene un territorio reducido, buenas vías de comunicación, con población marginal producto del crecimiento urbano. Las vías públicas a intervenir son principalmente calles urbanas y semiurbanas, aceras y vías de flujo intercantonal.

Dota, cantón rural con baja densidad de población, con importantes sectores de gente marginada por la limitación de mano de obra y las características de cultivo de café, tiene carencias importantes en el mantenimiento de sus caminos rurales.

Talamanca, cantón rural, muy apartado del centro del país, es uno de los de menor desarrollo relativo, con alta proporción de población indígena localizada en reservas, un territorio extenso y una significativa carencia de vías de comunicación. Requiere de vías de penetración y

Objetivo del programa

Se pretende constituir una alianza amplia entre instituciones públicas, sectores y organizaciones, para la implementación de un sistema de presupuestación participativa, ejecución eficiente y equitativa de los programas viales, y control eficaz de la ejecución de los recursos destinados a la inversión en caminos vecinales, creando mecanismos de utilización de los recursos disponibles, y promoviendo mediante la capacitación los principios de transparencia y rendición de cuentas oportuna, control y sanción, e institucionalización y eficiencia.

Procesos y técnicas

Quién

Los principales actores son el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), las Municipalidades y las Juntas Viales Cantonales, así como la comunidad organizada. Los facilitadores son Transparencia Internacional Costa Rica y Procesos, organizaciones

que cuentan con la capacidad para realizar el programa al contar con experiencia de varios años en la ejecución de proyectos similares de capacitación y empoderamiento local.

La labor del **MOPT** será la de proporcionar los elementos técnicos necesarios para que los gobiernos locales y las Juntas Viales puedan llevar a cabo su tarea de manera eficiente.

Las **Municipalidades** aportarán su estructura organizacional para fortalecer las Juntas Viales, de manera que éstas puedan en efecto incidir en los procesos, con el compromiso de direccionar los recursos siguiendo los lineamientos acordados mediante métodos de participación ciudadana y de rendición de cuentas.

Las **Juntas Viales Cantonales** buscarán establecer métodos de organización y funcionamiento que justifiquen su razón de ser, sobre todo en el señalamiento de prioridades y asignación de los limitados recursos, atendiendo principios de necesidad y equidad a nivel local.

Las **comunidades** organizadas, particularmente en los sectores marginados, serán el más importante de los actores del proceso, en razón de que los esfuerzos se dirigirán principalmente a capacitación en la implementación de métodos participativos de planificación, ejecución autogestionaria de programas, y control ciudadano en el uso de los recursos públicos.

Transparencia Internacional Costa Rica (TICR), capítulo de Costa Rica de Transparency International, es una organización que centra sus acciones en la

promoción de la transparencia, la rendición de cuentas sobre las actuaciones públicas, la lucha contra la corrupción pública y privada, el fortalecimiento de los valores éticos, y la participación ciudadana. TICR ha establecido un convenio de cooperación para elaborar y ejecutar conjuntamente el proyecto con la organización Programa Centroamericano de Sostenibilidad (**PROCESOS**), un centro de investigación, promoción y asesoría, creado con el apoyo de los Presidentes de Centroamérica para contribuir a fortalecer la democracia en Centroamérica y el Caribe, con una valiosa experiencia en los campos de presupuestación participativa, análisis de presupuestos gubernamentales y rendición de cuentas de las instituciones.

De igual forma, nuestras organizaciones cuentan con la colaboración, en recursos y programas de desarrollo municipal, del **Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)**, entidad pública dedicada al fortalecimiento del régimen municipal, con el que se ha llegado a un Acuerdo de Colaboración. La función del IFAM en el programa es la de facilitar la inserción plena de los entes municipales en las tareas asignadas a las Juntas Viales Cantonales.

Qué

La meta principal será la de aprovechar el mecanismo de elaboración participativa del presupuesto cantonal de caminos vecinales, para optimizar los recursos destinados a mejorar los caminos de las comunidades rurales y urbanas con alto grado de marginación social. Con ese propósito, se diseñará un modelo de presupuestación participativa de los recursos asignados por el gobierno a cada cantón para mantenimiento o construcción de caminos vecinales. Se

pretende aprovechar los recursos destinados a caminos vecinales para generar empleo en las comunidades marginadas de cada cantón. Se elaborará una guía que ayude a las Juntas Viales a identificar oportunidades de generación de empleo local mediante los proyectos de infraestructura vial.

El programa busca posicionar el tema de los caminos vecinales dentro de la política social del país. Con ese propósito se harán evaluaciones de impacto social de los proyectos de las Juntas Viales en las comunidades seleccionadas.

Se da especial atención a promover la participación ciudadana en el control de la ejecución de las obras viales. Con ese propósito, se adaptará y transferirá un modelo de mapeo y evaluación de riesgos en contrataciones públicas, desarrollado por Transparencia Internacional Costa Rica. El diseño de los modelos parte de la identificación de la experiencia relevante a escala internacional, con el propósito de adaptarlos para el desarrollo de un modelo exitoso de presupuestación participativa en el campo del mantenimiento de la infraestructura vial.

Cómo

Implementación del programa:

- a. Selección de tres cantones con porcentajes de población en estado de pobreza, para las experiencias piloto, mediante evaluación de sus características socio-económicas y de organización social participativa.
- b. Actividades de sensibilización y establecimiento de convenios con las Municipalidades y las Juntas Viales de esos cantones.

- c. Asesoría a las Juntas Viales, a los Concejos de Distrito y a grupos de vecinos, sobre el modelo de asignación participativa de recursos, considerando sus propias políticas cantonales.
- d. Celebración de talleres para establecer prioridades, utilizando los conceptos de participación ciudadana, equidad y desarrollo sostenible y equilibrado.
- e. Diseño del modelo de asignación de recursos para caminos vecinales entre comunidades del cantón. Incluye cuatro indicadores: riesgo social, vulnerabilidad ante desastres naturales, vulnerabilidad por falta de acceso a servicios y vulnerabilidad por falta de acceso a mercados.
- f. Diseño y aplicación de un modelo de evaluación del impacto de proyectos de caminos vecinales en comunidades pobres. Incluirá los mismos indicadores usados en el modelo de distribución de recursos. Adaptación para su uso del modelo de evaluación de riesgo de corrupción en contrataciones públicas y asesoría a las Unidades Técnicas, a los Concejos de Distrito y a grupos de vecinos.
- g. Elaboración de una guía para identificar oportunidades de generación de empleo para personas pobres del cantón, en proyectos locales de infraestructura vial.

Acciones complementarias:

- a. Seminario nacional con representantes de todas las municipalidades del país para divulgar resultados.

b. Se ayudará al MOPT a sistematizar y divulgar un conjunto de recomendaciones de tipo técnico y operacional sobre distintos aspectos del funcionamiento de la ejecución participativa de obras civiles en caminos vecinales para replicar en otros cantones. Entre esas recomendaciones, se consideran esquemas eficientes de ejecución participativa de obras civiles en las redes viales cantonales, control de calidad de obras civiles en caminos vecinales y de rendición de cuentas sobre la ejecución de obras civiles en la construcción, mantenimiento y reparación de caminos vecinales.

Mecanismos específicos utilizados para apoyar los procesos de monitoreo y evaluación participativas y rendición de cuentas

- Diseño de modelos básicos de presupuestación participativa de las inversiones destinadas a caminos vecinales, y la formulación de instrumentos de control ciudadano para la ejecución de los presupuestos de inversión.
- Desarrollo de programas de capacitación mediante talleres a funcionarios del MOPT, a representantes de las Municipalidades e integrantes de los Consejos de Distrito, a líderes comunales de circunscripciones municipales escogidas en función de su importancia relativa.
- Elaboración de mecanismos de evaluación de los programas mediante su puesta en práctica, en relación con los fondos asignados a cada municipalidad, con participación de las Juntas Viales Cantonales.

- Inclusión de criterios de equidad de género en el proceso participativo.
- Incorporación de criterios de transparencia y rendición de cuentas mediante mecanismos sencillos y útiles para medir el cumplimiento de los programas, la asignación efectiva de los recursos y la difusión de los resultados a la comunidad.
- En etapas posteriores se privilegiará la capacitación de las Juntas Viales Cantonales para realizar tareas de gestión de mayores recursos, atendiendo criterios técnicos y definiendo las necesidades y los instrumentos para satisfacerlas.

Cuánto

Estimamos el gasto total para tres cantones, en un periodo de tiempo de un año, incluyendo tanto la colaboración de entidades financieras internacionales como del Gobierno Central, en la suma de \$150.000. Se pretende que la utilización de los recursos destinados por el Presupuesto Nacional a las obras viales cantonales vaya acompañado de una más efectiva canalización de recursos, provenientes tanto de instituciones públicas de asistencia social como de organizaciones donantes y de fondos de ayuda para el desarrollo.

Resultados del programa

Con el trabajo a desarrollar se espera lo siguiente:

En materia de ética en la atención a las aspiraciones ciudadanas, contribuir a la formación de una ética ciudadana fundamental para fortalecer la democracia participativa y la gestión de alianzas entre los diversos actores sociales, principalmente los usuarios.

En materia de utilización de los fondos públicos destinados a la infraestructura vial contribuir a la utilización de mecanismos de aplicación de fondos públicos y el desarrollo de instancias de vigilancia ciudadana sobre el uso de esos recursos, con miras a establecer procesos efectivos de rendición de cuentas.

En materia de desarrollo económico y justicia distributiva, la puesta en práctica de actividades que generen fuentes de trabajo local, promuevan la inclusión de los ciudadanos de menores ingresos en actividades de alto valor social, y expandan el impacto positivo de la asignación de recursos públicos.

En materia de capacitación ciudadana, formulación de guías básicas que permitan replicar la metodología para otros grupos interesados, así como fomentar el componente de capital humano en tareas comunales de alto impacto social.

El programa busca fortalecer experiencias relevantes a escala local, que puedan replicarse en otros cantones.

Limitaciones y oportunidades

Hasta ahora el programa ha contado con el apoyo favorable de los diferentes actores involucrados. Sin embargo, los problemas que se pueden presentar vendrán más adelante cuando se deba poner en práctica la rendición de cuentas de manera sistemática frente a cada comunidad y Concejo Municipal respectivo. Será necesario igualmente implementar la asignación de recursos de cooperación dentro de

un marco ágil y suficiente, que permita que las experiencias piloto en que consiste el programa puedan ser replicadas con relativa rapidez.

La difusión de los resultados del programa es fundamental para el éxito subsiguiente de experiencias a replicar. Es necesario, entonces, que se diseñen herramientas de difusión de sencillo acceso para otras comunidades, así como publicaciones tendientes a lograr el apoyo decidido de organizaciones nacionales e internacionales. La incorporación de información sobre el programa en publicaciones y puestos informativos de otras instituciones públicas pueden significar el desarrollo de mayores compromisos por parte de éstas para incorporar a los programas de mejoramiento vial la acción coordinada de otros actores con el propósito de generar mayores oportunidades en la lucha por un mayor inserción de los ciudadanos en situación de pobreza en el desarrollo nacional.

Recursos adicionales

- Ley de Eficiencia Tributaria, número 8114
- Utilización de la metodología de mapeo de riesgos desarrollados por TICR para la contratación de obras viales
- Modelos de presupuestación participativos preparados por Procesos
- Uso de las páginas web de TICR y del IFAM
- Uso de las herramientas preparadas por TI (códigos de ética y acuerdos de integridad)
- Uso de los manuales de participación ciudadana de que dispone TICR

Programa de Contraloría Social al Proyecto de Construcción de Camino Vecinal

Municipio de San Antonio del Monte, Sonsonate, El Salvador

Otto Eric Vidaurre

Resumen

Esta experiencia de contraloría social fue aplicada al proyecto de construcción de un camino vecinal de seis kilómetros en El Salvador, el cual benefició en forma directa a unas 500 familias y de forma indirecta a 1,000 familias adicionales, todas de escasos recursos. El tiempo de duración de este proyecto fue de ocho meses, incluyendo capacitación sobre el proceso de contraloría social a los delegados de la comunidad, y puesta en práctica de la supervisión, evaluación, seguimiento y control de la obra física. Esta experiencia logró abrir la administración municipal a mayor participación de la población beneficiaria y una mejor administración del proyecto, constituyéndose una experiencia que tiene perspectivas de multiplicarse por medio de procesos de aprendizaje sinérgico. Esto se debe a que hubo ahorro tangible en la inversión y uso de recursos.

Contexto

San Antonio del Monte es un municipio integrado por población urbana, semi-urbana y rural de escasos recursos, la mayoría viviendo en pobreza. En el pasado se han intentado desarrollar algunos proyectos de obra física financiados por el gobierno central y municipal, sin la participación de la población y sin el control adecuado del Estado. Sin embargo, estos proyectos resultaron en obras de mínima y deficiente calidad—y por lo tanto temporal—o en obras para el beneficio de algunas pocas personas.

La comunidad fue seleccionada por CREA para participar en un proyecto piloto de contraloría social,

en base a varios criterios: uno, que ya existía trabajo previo de organizaciones internacionales en el municipio, con quien se podía colaborar; dos, que existía la voluntad política de la alcaldía de permitir la participación y control ciudadano; y que fue un municipio afectado por los terremotos de 2001.

El programa de contraloría social fue aplicado al único proyecto de infraestructura siendo ejecutado por la Alcaldía en 2002, la construcción de un camino vecinal, cuya construcción daba mayor acceso vecinal y peatonal a unas 1500 familias al municipio. La responsabilidad principal del proyecto cayó sobre una

Comisión de Contraloría Social, que fue nombrado por el Comité de Desarrollo Local. La comisión tuvo acceso a presupuestos, documentos de licitación, facturas, y las actas de recepción de los materiales utilizados en la construcción. A pesar de la resistencia inicial de algunas autoridades municipales, se logró al final un alto grado de aceptación y apertura para poder realizar sus funciones.

Objetivos

Los objetivos del Programa de Contraloría Social al Proyecto de Construcción de Camino Vecinal, Municipio de San Antonio del Monte son: (i) ejercer en el ámbito municipal la observación, vigilancia, seguimiento y control de la gestión pública con el propósito de prevenir actos indebidos que afectarán el proyecto; (ii) vigilar los procesos de licitación, contratación y ejecución que se dieron en el desarrollo del proyecto, de tal manera que se ejecutara de acuerdo a la legalidad y a la ética.

Procesos y Técnicas

Quién

Los principales actores del programa de contraloría social son: el Alcalde Municipal, el Jefe de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales (UACI), el Comité de Desarrollo Local (CDL), la Comisión de Contraloría Social, la población beneficiaria y CREA Internacional de El Salvador.

La población beneficiaria directa e indirectamente son unas 1500 familias con un promedio de siete

miembros, de escasos recursos económicos. El nivel de ingreso familiar es alrededor del salario mínimo, con un nivel de desempleo de 40 % y un nivel de analfabetismo del 30%, con grados mayores en la mujer. Dicha población tiene disponibilidad y acceso al agua potable, pero no tiene acceso al sistema de alcantarillado o sistema de eliminación de excretas. Tienen acceso a energía eléctrica, pero para acceso a la educación y a atención médica tienen que caminar de 40 a 60 minutos de su lugar de habitación al centro del municipio.

Las habilidades de los especialistas que dieron asistencia técnica al proyecto se basaron en conocimientos y experiencias en participación ciudadana, educación de adultos, organización social y transparencia, lo cual permitió que se sensibilizara y entendiera que el proyecto es de la comunidad y para beneficio de la misma.

Siempre existió buena relación entre el equipo técnico y la población en general, lo cual se produjo por la presencia del mismo equipo técnico anteriormente en este municipio.

Qué

La meta principal fue el uso más transparente de los fondos, evaluando los diferentes niveles de aprobación y de manejo de estos, que permitió contar con más detalles en la infraestructura de la obra.

Como resultado de la transparencia, se esperó la construcción de un camino vecinal de seis kilómetro

con los mejores estándares de calidad que satisfaga las necesidades de la población objetivo, de tal manera que tenga una vida útil considerable y por lo tanto que beneficie a la población venidera.

Para lograr las metas establecidas fue necesario la participación destacada de los actores, la cual se describen en los siguientes párrafos:

La Alcaldía Municipal tuvo el rol de proporcionar el espacio institucional para poder implementar todo el proceso, ofreciendo apoyo logístico y administrativo, así como el espacio jurídico para respaldar todas las acciones de la contraloría. Esto fue determinante en los inicios del proyecto, dado que los demás participantes se encontraron con la voluntad política de emprender una actividad nunca desarrollada en el municipal.

El Comité de Desarrollo Local (CDL) tuvo la destacada labor de identificar la población más afectada y priorizar las necesidades, lo cual permitió proyectar la transparencia con la cual se trabajó; al mismo tiempo fue la instancia que identificó a los líderes residentes en la localidad.

Los líderes de las comunidades agrupados en la Comisión de Contraloría Social fueron los ojos de todo el proceso, dado que ellos fueron los que le dieron seguimiento a la actividad de construcción física y que estuvieron atentos—desde la recepción del material y la calidad de este, hasta la utilización adecuada. Esta labor la desarrollaron con el máximo de interés, dado que fueron los beneficiarios directos del proyecto.

La Unidad de Adquisiciones y Contrataciones (a nivel municipal) preparó el contrato final, cuya información fue necesaria para darle seguimiento al proceso de forma administrativa. A su vez fue la fuente de información sobre los presupuestos, y proporcionaron detalles a los miembros de los CDL y a los líderes comunales.

CREA Internacional, por medio de un consultor internacional y uno nacional, trabajó en estimular el proceso de organización de la Comisión de Contraloría, impulsando en el municipio y en las autoridades locales la necesidad de contar con un instrumento jurídico que respaldara la actividad de contraloría como lo es la Ordenanza Municipal. También capacitaron a toda la comisión en la aplicación de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones, aspectos que permitieron que la contraloría fuera exitosa.

Cómo

El proceso de contraloría de un camino vecinal de seis kilómetros fue sumamente complejo. Dicho proceso partió de la selección de la comunidad a ser beneficiada excogitada de un universo de comunidades y se realizó en base a encuestas que desarrolló el Comité de Desarrollo Local, de tal manera que pudo identificar la comunidad y población más necesitada.

Una segunda etapa del proceso fue la selección de los líderes comunales que integraron la Comisión de Contraloría Social. Ellos fueron seleccionados por el CDL, en base a los siguientes criterios: que las personas gozaran de honestidad y probidad, que no tuvieran conflictos de intereses, y que no tuvieran procesos penales y administrativos pendientes.

Un tercer paso, que ocurrió a lo largo del proceso, lo realizó la Comisión de Contraloría desarrollando entrevistas a una serie de instancias como el Alcalde Municipal, el responsable de la Unidad de Adquisiciones Contrataciones Institucionales, técnicos del proyecto y población en general. Estas entrevistas tenían como objetivo conocer características presupuestarias del proyecto así como cantidades y calidades de recursos, tiempos y necesidades.

La comunidad en su conjunto orientada por la comisión realizó una constante evaluación relacionada con el avance físico de las obras, lo que requiere conocimientos técnicos muy acertados. Durante todo el proceso y al cumplirse este, el Comité de Contraloría informó al CDL, a la Municipalidad y a las instancias facilitadoras acerca del cumplimiento de las funciones

Cuánto

El proyecto del camino vecinal tuvo un costo estimado de \$ 21,714.28 dólares de los cuales se invirtieron en mano de obra (\$ 6,348.59), en materiales (\$14,314.96), en transporte (\$22.86), para hacer un subtotal de \$20,586.41.

Considerándose adicionalmente un imprevisto de \$685.02 y una supervisión de \$342.85, el total general fue de \$21,714.28 (ver tabla 1). Estos fondos fueron proporcionados por el Gobierno Central a través del Presupuesto General de la Nación a las alcaldías municipales, el cual invierte de acuerdo a sus necesidades.

TABLA 1 COSTO ESTIMADO CAMINO VECINAL

RUBRO	MONTO
Mano de Obra	6,348.59
Materiales	14,314.96
Transporte	22.86
Imprevistos	685.02
Supervisión	342.85
Monto Total	21,714.28

En lo referente al presupuesto del programa de asistencia técnica de contraloría social, el monto asciende a \$2,962.69. Esto incluye el pago en honorarios a un consultor nacional experto en municipalismo y participación ciudadana. Adicionalmente hubieron algunos fondos pequeños para almuerzos o desayunos durante las capacitaciones. En referencia al presupuesto de seguimiento se estima que la comunidad ha planeado la auto-sostenibilidad del proceso por medio de la auto-capacitación entre las diferentes comisiones de contraloría.

Resultados

- Una mayor apertura de las autoridades municipales a que otras obras físicas sean vigiladas por la ciudadanía. Un ejemplo es un proyecto de agua potable, pronto a ejecutarse, cuyo costo será de 80 mil dólares.
- Debido a la buena experiencia de este proyecto de camino vecinal, la firma ejecutora del camino pudo ahorrar dinero —dado la transparencia de las

compras de materiales, y la participación ciudadana— y así poder ampliar aún más la obra.

- El proyecto también resultó en una mejor proyección social de la municipalidad, tanto que en las elecciones de 2003, el mismo partido fue reelegido en la alcaldía. El entonces alcalde pasó a ser elegido como diputado en la Asamblea Nacional.
- El número de miembros activos del Comité de Desarrollo Local se ha incrementado en un 100%, incluyendo más participación de mujeres.
- El incremento en el número de días transitables al año y la reducción en el tiempo de transporte ha despertado mayor interés de la población en participar en las futuras obras municipales.

Limitaciones y Oportunidades

Al inicio del proyecto se tuvo el problema del poco acceso a la información debido a que la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones se oponía a la entrega de documentos tales como el presupuesto. Este problema se superó al hacer conciencia a dichos funcionarios del beneficio de la técnica, al tomarlos en cuenta en los procesos de capacitación y al exponerle otras experiencias a nivel latinoamericano.

Otra limitación fue la necesidad de capacitación a los diferentes miembros del Comisión de Contraloría Social. Como van cambiando los miembros de la Comisión, siempre habrá necesidad de capacitación. CREA ha producido materiales didácticos para ayudar en tal capacitación, y se espera que los

mismos miembros pueden pasar su conocimiento a los nuevos miembros.

La falta de incentivos económicos para las personas que desarrollan la contraloría, sobre todo para aquellas personas que necesitan desplazarse grandes distancias para hacer efectiva la sus funciones, limitó la participación de algunos miembros de la Comisión.

Como oportunidades se puede mencionar que, en dicho municipio, se prevé que la técnica de contraloría social será aplicada también en el futuro a los procesos para otorgar licencias, para la explotación de bienes públicos, a los contratos de mantenimiento de ecosistemas, a proyectos de medio ambiente protección de espacios público, así como al funcionamiento o desarrollo de un trámite o a la ejecución de un plan participativo.

Para que el proceso se pueda fortalecer es necesario desarrollar la etapa de preparación de informes y registro, así como la difusión de estos (lo cual no se hizo de la manera adecuada) para poder revelar sus hallazgos, conclusiones y recomendaciones a fin de socializar con los ciudadanos en general. Otro aspecto que no se consideró y que se debe fortalecer es la capacidad de desarrollar acciones para que sus hallazgos sean investigados por entes fiscalizadores, a fin de que los responsables reciban el castigo adecuado.

Recursos Adicionales

Para más información, CREA Internacional de El Salvador mantiene una página web:

(www.caii.net/participation)
con información sobre su programa de Transparencia,
y con links a algunas organizaciones contrapartes.
Información relativa a la ordenanza municipal para la
constitución de Comisión de Contraloría Social, un
informe final sobre la Consultoría de Asistencia
Técnica para la Comisión de Contraloría, copias de

ordenanzas municipales de varios municipios de El
Salvador también están disponibles por correo electró-
nico (ottov@caii-dc.com). Adicionalmente se está
trabajando en la elaboración de una guía titulada
“Como hacer Contraloría Social a nivel Municipal”,
el cual se pondrá en la página web a mediados de
2003.

Seguimiento y Evaluación de Servicios

Sistema de Información Comunitaria en Atención Primaria de Salud en el Municipio Arismendi

Estado Sucre, Venezuela - Fundación Proyecto Paria

Josefina Bruni-Celli

Resumen

El Programa de Salud Comunitaria de la Fundación Proyecto Paria (FPP) tiene un componente que fortalece las capacidades de las comunidades rurales para tomar acciones dirigidas a mejorar la calidad, cantidad e impacto de los servicios públicos de salud que reciben mediante la obtención y uso efectivo de la información. Dicho componente, denominado Sistema de Información Comunitaria en Atención Primaria de Salud (SICAPS), consiste en una tecnología simplificada de recolección y procesamiento participativa de información demográfica, epidemiológica y socioeconómica que, con el apoyo de los promotores de salud de la FPP, es utilizada por las comunidades para desarrollar proyectos comunitarios de salud, tomar acciones en apoyo a los servicios de atención primaria de salud prestados en sus localidades, y gestionar ante entes públicos servicios e inversiones calificadas como prioritarias por las mismas comunidades. Desde su puesta en marcha en noviembre de 1998, los Comités de Salud, compuestos de voluntarios de las comunidades donde se ha implementado el sistema, han logrado movilizar recursos e inversiones públicas destinadas a atacar focos de riesgo en sus comunidades, y han contribuido significativamente al mejoramiento de la calidad y efectividad del servicio prestado por los Auxiliares de Medicina Simplificada de su localidad.

Contexto

El SICAPS ha sido implementado en las 15 comunidades rurales¹ que comprenden el actual ámbito de acción de la FPP. En éstas la tasa de analfabetismo alcanza 16%, y 29% y 68% de los hogares no tiene acceso a agua potable y servicios de eliminación de excretas, respectivamente. Asimismo, registran una elevada incidencia de enfermedades prevenibles como diarreas, infecciones respiratorias agudas, malaria y dengue. La problemática de estas comunidades refleja la de la región donde se ubican. Actualmente,

26% de los casos de malaria en Venezuela ocurren en el Estado Sucre, y 10% de las muertes por dengue en el Municipio Arismendi.

El acceso de estas comunidades a servicios médicos y hospitalarios prestados en centros poblados de

¹ Chaguarama de Sotillo, Chacaracual, Agua Dulce, Caraquita, Churupal, Medina, Caratal, Monacal, Paraíso, Guayaberos, Guarapiche, Nivaldo, Cocolí, Chaguarama de Loero y Puipuy.

mayor tamaño es limitado debido a las distancias, y carencia de vialidad y servicios de transporte adecuados. Su servicio cotidiano de salud consiste en ambulatorios manejados por Auxiliares de Medicina Simplificada que están insuficientemente formadas y equipadas para llevar a cabo acciones de prevención, educación y recuperación de la salud.

Dos problemas que han sido ampliamente documentados con relación a la prestación de servicios de salud son que “la mayoría de los resultados de la salud son el resultado del comportamiento del hogar”, y que “debido a que los hogares varían enormemente en cuanto a sus necesidades de salud, los mejores resultados se obtienen fortaleciendo la capacidad del cliente para monitorear y disciplinar al proveedor del servicio”.² En el contexto de estas 15 comunidades de Paria, carentes de comportamientos adecuados para prevención en sus hogares, y con acceso limitado a servicios de salud, un sistema participativo de información y monitoreo epidemiológico como el SICAPS resuelve los problemas descritos por Devarajan por dos vías. Informa y concientiza a los habitantes acerca de hábitos que constituyen factores de riesgo y sirve de referencia para cambios de conducta. Convierte a los miembros organizados de estas comunidades, que participan en los procesos de recolección, procesamiento y análisis de la información, en intermediarios entre los proveedores de servicios públicos de salud y los hogares, capaces de comunicarle las necesidades específicas de sus comunidades a los proveedores de servicio, y de monitorear y vigilar la respuesta de estos últimos.

Objetivo

El SICAPS tiene por finalidad proporcionarle a las comunidades rurales un medio para apropiarse del manejo de información epidemiológica como herramienta de fortalecimiento (empoderamiento) local en el área de salud. Mediante el SICAPS las comunidades adquieren la capacidad para construir políticas públicas más equitativas y socioculturalmente accesibles.

Procesos y técnicas

Quiénes

Los principales actores del programa son los siguientes:

Fundación CIMDER (Centro de Investigaciones Multidisciplinarias para el Desarrollo): Esta organización colombiana, con 30 años de trayectoria en investigación y cooperación técnica en el área de salud, formuló el SICAPS en 1997 con el apoyo financiero UNICEF. CIMDER ya había validado el SICAPS en dos municipios colombianos cuando firmó un convenio con la FPP.

Fundación Proyecto Paria (FPP): Fundada en 1989, la FPP formula y apoya proyectos que contribuyen a la elevación de la calidad de vida de las comunidades cacaoteras pobres del Municipio Arismendi. Una de sus políticas es no sustituir la acción del

² Shanta Devarajan, “Servicios que funcionan para los pobres,” Informe de Desarrollo Mundial 2004 (primer borrador). Mimeo 2002, Banco Mundial.

Estado en la prestación de servicios básicos sino, por el contrario, contribuir con su fortalecimiento. De allí su interés en el SICAPS. En 1998, la FPP contrató la cooperación técnica de CIMDER, que consistió en una capacitación técnica para la aplicación del SICAPS y la adquisición del software y manuales que le sirven de soporte.

Promotores de Salud de la FPP: Dos promotores de salud de la FPP apoyan a las Auxiliares y Comités de Salud de las 15 comunidades que han implementado el SICAPS en el marco de reuniones semanales. Ambos tienen al menos dos años de estudio de tercer nivel, y han recibido formación continua provista con recursos de la FPP en temas relevantes para la labor que realizan, incluyendo la implementación del SICAPS. Han sido formados en metodologías para facilitar procesos de toma de decisión y planificación participativa. Según la gerencia de la FPP la cantidad de 8 comunidades por Promotor es suficiente. Esta relación le permite al Promotor visitar y reunirse semanalmente con los Auxiliares y Comités para apoyarlos.

Auxiliares de Medicina Simplificada del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social: 10 de las 15 comunidades son atendidas por estas Auxiliares que, aún habiendo recibido un año de formación antes de asumir sus cargos, están insuficientemente formadas y equipadas para llevar a cabo acciones de prevención, educación y recuperación de la salud. Por ejemplo, carecen regularmente de vacunas y reactivos para microscopios, no saben detectar la gravedad de infecciones respiratorias agudas ni cómo atenderlas, y muestran fallas en la detección y tratamiento de la

malaria así como en la aplicación de exámenes y controles a mujeres embarazadas. Las Auxiliares han sido capacitadas para la aplicación del SICAPS y trabajan conjuntamente con los Promotores de Salud de la FPP y los Comités de Salud de su comunidad en su implementación.

Comités de Salud: Las 15 comunidades cuentan con estas organizaciones voluntarias de base compuestas fundamentalmente por mujeres, la mayoría de ellas con bajos niveles educativos. Los Comités y las Auxiliares se reúnen semanalmente con su Promotor de Salud para verificar y evaluar el progreso del SICAPS y recibir la formación y asesoría requeridas. Los Comités tienen entre 4 y 15 miembros, dependiendo de la comunidad. Algunos de los integrantes de los Comités son Promotores Voluntarios de Salud que, habiendo recibido formación para ello, colaboran con las Auxiliares en actividades de educación y monitoreo de los demás miembros de su comunidad.

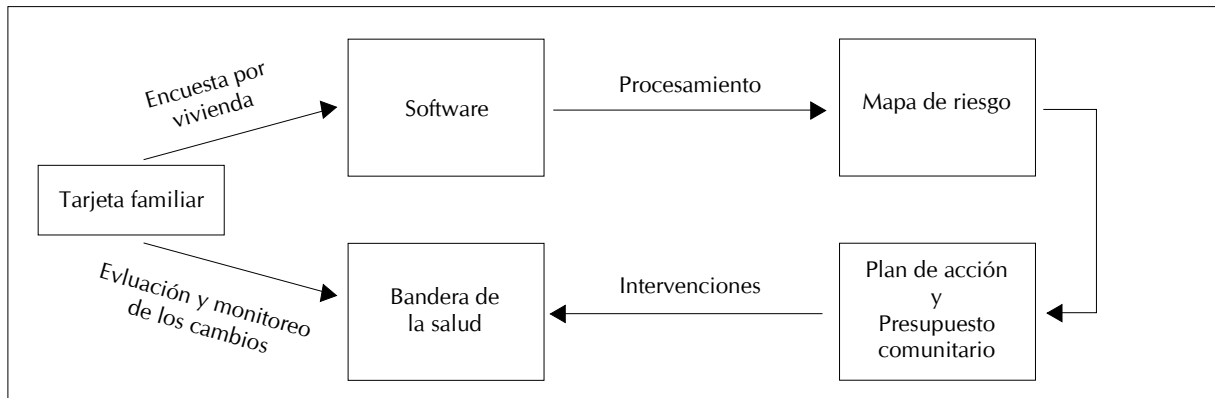
Comunidades donde se aplica el SICAPS (beneficiarios): Estas 15 comunidades suman un total de 1.262 viviendas y 5.076 habitantes. La más grande tiene 165 viviendas y la más pequeña 19.

Qué

El SICAPS es una tecnología simplificada de recolección, procesamiento y retroalimentación participativa de información demográfica, epidemiológica y socioeconómica. Dispone de varias herramientas y procedimientos, que con el apoyo y asesoría de los Promotores de Salud de la FPP devienen en procesos de toma de decisión y acción comunitaria dirigidos a mejorar los servicios de salud

prestados a las comunidades. El gráfico que se presenta a continuación ilustra en qué consiste el

SICAPS, así como las herramientas y procesos que lo componen.



Como se aprecia en el diagrama, el ciclo se inicia con la **Tarjeta Familiar**, instrumento donde se registra información epidemiológica, demográfica y socioeconómica de cada vivienda, y que debe ser aplicado cada 6 meses. La información es recolectada por las voluntarias del Comité de Salud, quienes reciben para ello 12 horas de formación de su Promotor de Salud. Durante la recolección cuentan con la asesoría de Promotor en reuniones semanales.

Una vez recolectada la información, los técnicos de la FPP la alimentan en el **software del SICAPS** en la sede principal de la FPP y producen los reportes correspondientes. Hecho esto, las tarjetas son devueltas a las comunidades, quienes las colocan en un lugar accesible en los ambulatorios locales. Seguidamente, el Promotor de Salud analiza la información y elabora una presentación colorida y gráfica de los resultados, los cuales son analizados y discutidos en reuniones comunitarias.

El Promotor de Salud elabora un croquis de la comunidad sobre una lámina grande de material rígido. Se reúne con el Comité y la Auxiliar para montar el **mapa de riesgo**, actividad que consiste en colocar, con base en la información contenida en cada tarjeta, alfileres de colores sobre cada vivienda. Cada color identifica los riesgos de salud según un código preestablecido. El mapa de riesgo es colocado en una pared visible del ambulatorio de la comunidad.

El Comité y la Auxiliar analizan el mapa de riesgo y con base en ello elaboran un **Plan de Acción** y un **Proyecto Comunitario** con el apoyo de su Promotor, quien utiliza una metodología de pedagogía participativa para facilitar el proceso. El **Plan de Acción** puntualiza los principales factores de riesgo de la comunidad, las metas a alcanzar para su disminución, y un plan de trabajo para lograrlo, con acciones tales como campaña de concientización sobre la disposición de basura y excretas. El **Proyecto**

Comunitario es una propuesta de inversión destinada a solventar algún problema sanitario de la comunidad, como por ejemplo, construcción de acueducto o canalización de aguas negras.

Seguidamente, el Comité y la Auxiliar realizan actividades (intervenciones) destinadas a asegurar el logro del **Plan de Acción** y el **Proyecto Comunitario**. Algunas de éstas consisten en gestiones ante organismos públicos de mayor jerarquía: el Comité le escribe una solicitud al Distrito Sanitario para que un médico del Distrito vaya a la comunidad a hacer los exámenes requeridos, y realiza visitas a esa instancia para hacerle seguimiento a la gestión. Así mismo, introduce su Proyecto Comunitario ante los organismos públicos competentes. El Promotor asesora al Comité en la redacción de solicitudes y la identificación de las instancias públicas pertinentes. Los Comités también apoyan y monitorean a la Auxiliar en campañas de concientización y operativos de vacunación.

El ciclo se cierra con la elaboración de la **Bandera de Riesgo**, una cartilla que ilustra con colores la evolución de los factores de riesgo en un período de 6 meses. Elaborada tras el montaje del segundo **Mapa de Riesgo**, la bandera le permite a los actores conocer los efectos de sus intervenciones, evaluar su desempeño y organización, y desarrollar Planes y Proyectos en el siguiente período.

Cómo

La implementación del programa se inició con una visita de los consultores de CIMDER en noviembre de 1998. En ésta los consultores formaron a los

técnicos de la FPP en el uso de los manuales y el software, y dictaron dos talleres de 16 horas —“Pedagogía Participativa” y “Sistema de Información Comunitario”— a los Promotores de Salud, y a las Auxiliares y voluntarias seleccionadas de los Comités de Salud de 7 comunidades. Otros líderes comunitarios, incluyendo personal de la alcaldía también participaron en los talleres.

Realizada la formación, los Promotores se reunieron con los Comités para explicarles los beneficios del sistema y formarlos en el llenado de la Tarjeta. En los meses subsiguientes las voluntarias de los Comités aplicaron el instrumento. A finales de 1999 el CIMDER realizó una segunda visita, y se reunió con los actores locales para conocer las fallas y limitaciones de la Tarjeta. Tras adaptar el instrumento a las necesidades de Paria, sus consultores volvieron a mediados de 2000 para dictar un taller basado en el nuevo instrumento. A partir de ese año se empezó a trabajar con el nuevo instrumento y se incorporaron a 7 comunidades adicionales al programa.

La FPP hizo algunas adaptaciones el diseño original del SICAPS durante su implementación. Prescindió de los servicios de la oficina de catastro del municipio para realizar el croquis de las comunidades como consecuencia de la lentitud del trabajo de esta oficina. Asimismo, desistió de la idea de elaborar el croquis gigante de manera participativa en las comunidades debido a la falta de materiales y equipos adecuados en éstas y la consiguiente necesidad de cargar varias veces cartones gigantes ida por vuelta de las comunidades a las oficinas de la FPP.

Se han enfrentado dificultades para implementar totalmente el SICAPS. Aún no se ha logrado elaborar la primera Bandera de Riesgo debido a fallas registradas en el **software** y la consecuente imposibilidad de desarrollar un segundo mapa de riesgo.

Cuánto

La cooperación técnica de CIMDER tuvo un costo total de \$ 7.600 que cubrió el transporte aéreo y terrestre de los consultores, los materiales (manuales y software) y los honorarios de los consultores.

El costo de mantener el programa no ha sido contabilizado de manera precisa ya que éste se entretiene íntimamente con otros componentes del Programa de Salud de la FPP, como los talleres de capacitación para enfrentar causas de morbilidad de las comunidades, y los talleres de capacitación para los docentes en las escuelas. El Programa de Salud de la FPP tiene un costo aproximado Bs. 60 millones al año (\$37.500) que cubre los sueldos de los 2 Promotores de Salud y el chofer que los moviliza, el mantenimiento y depreciación de vehículo, así como la gasolina, materiales, tiempo de los transcritores de datos SICAPS, espacio y servicios de oficina, mantenimiento y depreciación de equipo de computación, mantenimiento del software y materiales pedagógicos y de oficina.

Resultados

- **Cambios en el comportamiento individual y familiar.** Al ver y discutir sus factores de riesgo en el área de salud, las comunidades toman conciencia de la importancia de cambiar sus conductas. Pero

el efecto de ver la información no es automático. El éxito del SICAPS yace en el apoyo que las Auxiliares reciben de las voluntarias de los Comités en actividades de concientización en la comunidad.

- **Los órganos prestadores de servicio de mayor jerarquía han respondido a las solicitudes de los Comités (construcción de políticas públicas).** Los médicos del Distrito Sanitario han atendido las solicitudes hechas por Comités para la realización de exámenes médicos y envío de medicamentos, aunque con cierto retraso. Seis de las 15 comunidades que introdujeron Proyectos Comunitarios de inversión en el año 2001 ante organismos públicos obtuvieron los recursos solicitados. Menos suerte se ha tenido en el área de salud dental porque los organismos públicos no tienen capacidad de respuesta en esta área.
- **Auxiliares mejor informadas, formadas y apoyadas.** El SICAPS les ofrece una oportunidad para aprender y actualizarse, y les provee la información que necesitan para establecer prioridades en su plan de trabajo. Al conocer las necesidades de su comunidad los Comités de Salud están en capacidad de incidir en la programación de los auxiliares, y de apoyarlos en sus labores. Con el apoyo y vigilancia de la comunidad los auxiliares han empezado a ejecutar labores que, estando previstas en la normativa, no estaban ejerciendo en las áreas de formación y prevención.

Limitaciones y oportunidades

Las principales limitaciones de la iniciativa son de tres tipos: 1) continuada dependencia de las comunidades

de la FPP para llevar adelante el SICAPS; 2) problemas técnicos con el software; 3) recelos de los funcionarios de salud de mayor jerarquía. La continuada dependencia de las comunidades tiene varios orígenes: bajo nivel educativo combinado con la complejidad de la tarjeta; carencia de equipos de computación y dependencia de la FPP para el procesamiento de los datos; tendencia a la paralización en ausencia de los Promotores por falta de dominio de los procesos. La FPP ha venido enfrentando serios problemas con el software, el cual genera errores en los reportes, y esto ha retrasado la implementación del programa. La FPP tiene planes de desarrollar su propio software para solucionar el problema. Finalmente, han habido episodios de crítica al hecho de que la Tarjeta Familiar no es "oficial" de parte de los organismos de salud de mayor jerarquía. Sin embargo, los Auxiliares y las comunidades no se han intimidado por ello dada la utilidad del instrumento y la carencia de alternativas ofrecidas por las instancias oficiales.

Hay grandes oportunidades a la vista para el SICAPS. El Instituto Nacional de Estadística (INE) se ha interesado mucho en el sistema porque no tiene mecanismos para recolectar información estadística en poblaciones de menos de 1000 habitantes. El INE está considerando la posibilidad de desarrollar con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas en Actividades de Población (FNUAP), un programa de validación del sistema y de su posible uso en todas las poblaciones menores de 1000 habitantes.

Para fortalecer el SICAPS y garantizar su impacto sostenido es imprescindible contar con un software confiable y con la presencia de Promotores dedicados

a apoyar a las comunidades en la implementación del sistema.

Recursos adicionales

Para información adicional se puede contactar al CIMDER en Cali, Colombia (Teléfono 554-2377; 554-2491; 558-1948; Fax. 554-2488; e-mail: cimder@telesat.com.co) o a la Fundación Proyecto Paria en Caracas, Venezuela (Telefax: 264-1054; 263-4660; e-mail: fproyectoparia@cantv.net).

ANEXO

Detalles de herramientas del SICAPS

Tarjeta Familiar. Es un instrumento en el que se registra la siguiente información sobre cada vivienda censada: 1) su ubicación; 2) las características de sus habitantes (ej. nombres, edades, parentesco, escolaridad, situación laboral); 3) las características de las viviendas con énfasis en los aspectos relevantes desde el punto de vista epidemiológico (ej. presencia de animales, fuentes de agua de consumo, modo de disposición de basura, etc.); 4) estado de los habitantes menores de 15 años en cuanto a crecimiento, desarrollo, salud oral y vacunación; 5) los hábitos de planificación familiar en los hogares; 6) la situación de mujeres en edad fértil, hombres entre 40 y 60 años, mujeres en gestación y parto, y adultos mayores de 60 años con relación a vacunaciones y exámenes médicos; 7) la morbilidad en el hogar; 8) aspectos familiares que constituyen problemas sociales (modo de corregir a los niños, y consumo de cigarrillos, bebidas alcohólicas, tranquilizantes y drogas); 9) mortalidad.

Software amigable. Este software es “amigable” porque permite que personal no técnico haga uso del mismo tras haber recibido una formación corta. Genera automáticamente los indicadores utilizados en el desarrollo de mapas de riesgo. Pudiera ser utilizado por las propias comunidades si éstas contaran con los equipos de computación necesarios para ello.

Mapa de riesgo. Consiste en croquis montado en una lámina grande de material rígido en el que se han colocado, con base en la información contenida en cada tarjeta, alfileres de colores sobre cada vivienda. Cada color identifica los riesgos de salud de cada vivienda según un código preestablecido.

Plan de Acción. Documento donde se destacan los principales factores de riesgo de una comunidad, las metas a alcanzar en cuanto a su disminución y un plan de trabajo para lograrlo. A modo de ejemplo, algunos elementos de un plan de trabajo son: 1) cursos a la comunidad sobre el tratamiento del agua;

2) campaña de concientización sobre la disposición de basura y excretas; 3) campaña de desparasitación; 4) operativo de citologías.

Proyecto Comunitario. Documento que contiene propuesta de inversión destinada a solventar algún problema sanitario en la comunidad. Los proyectos elaborados en los últimos años incluyen construcción de acueducto, asfaltado de vía principal, sistema de recolección de desechos sólidos, y canalización de aguas negras.

Bandera de riesgo. Consiste en una cartilla que ilustra con colores la evolución de los factores de riesgo en la comunidad en un período determinado. Esta es elaborada una vez realizada la segunda ronda de recolección de información. Las banderas les permiten a los Comités de Salud conocer los efectos de sus intervenciones en el período, evaluar su propio desempeño y organización, y desarrollar Planes de Acción y Proyectos Comunitarios para el siguiente período.

De Beneficiarios a Clientes: Aplicación de la “Libreta de Calificaciones” a Programas Sociales en Perú

Instituto CUANTO – Mesa De Concertación
De Lucha Contra La Pobreza – PCM

Miguel Antonio Rodríguez Cevallos

Resumen

Este programa consiste en la aplicación de la metodología de *Libreta de Calificaciones* (Report Card) a los Programas Sociales que ejecuta el Estado peruano. La Libreta de Calificaciones es esencialmente un medio a través del cual las personas que reciben bienes o servicios de los Programas Sociales pueden proveer información útil a las entidades públicas para mejorar su ejecución (diseño y/o desempeño). La principal fortaleza radica en reconocer que si bien los usuarios pueden no manejar los ‘asuntos técnicos’, ellos son los más adecuados para determinar si los Programas Sociales corresponden a sus necesidades y satisfacen sus expectativas. Las agencias estatales que ejecutan los Programas Sociales se han comprometido a usar esta metodología como instrumento de gestión y algunas organizaciones de la sociedad civil utilizarán los resultados para demandar mejoras en la ejecución de dichos programas en su ámbito. La experiencia está por cumplir un año de duración.

Contexto

En la década pasada los Programas Sociales fueron ejecutados mayormente con fines político-partidarios, con poco criterio técnico y reducidos mecanismos de participación. El gobierno actual ha iniciado un proceso de concertación con las organizaciones políticas y la sociedad civil para la aplicación de un plan de Lucha Contra la Pobreza. Este plan cuenta con tres pilares fundamentales: la equidad en el acceso a los servicios públicos, la dignidad de contar con un trabajo productivo y la formación de institucionalidad, poniendo al Estado al servicio de las personas. En este contexto se han abierto espacios para formular y ejecutar nuevos proyectos orientados a la realización

de reformas sociales, los cuales incorporan mecanismos de diálogo y concertación como uno de sus componentes principales.

Este componente requiere de un mayor compromiso y participación de los usuarios de los Programas Sociales; de brindar información del gasto público en los Programas de manera transparente; y de la elaboración de presupuestos participativos.

Para la aplicación piloto de la metodología de *Libreta de Calificaciones* se seleccionó cinco Programas Sociales: Vaso de Leche (Municipalidades), Alimen-

tación Escolar (PRONAA), Atención en establecimientos de Salud Pública (Ministerio de Salud), Programa No Escolarizado de Educación Inicial (Ministerio de Educación) y el programa A Trabajar Rural (FONCODES). Estos programas fueron seleccionados por tener una cobertura nacional y estar relacionados a las necesidades básicas de alimentación, educación, salud y empleo de la población. La mayoría de estos programas, con excepción de A Trabajar Rural, tienen más de dos décadas de implementación.

Para efectos de aplicar la *Libreta de Calificaciones* se dividió el país en cinco macro-áreas: Norte, Centro, Sur, Oriente y Lima. En cada macro área se seleccionaron las dos regiones que tenían el mayor número de usuarios de los cinco Programas Sociales evaluados. En el caso de Lima, se consideró Lima Metropolitana y Provincias. En consecuencia, los dominios de estudio (espacios geográficos en los cuales se puede hacer inferencias estadísticas) son los siguientes: Norte (Piura y Cajamarca), Centro (Huánuco y Junín), Sur (Cusco y Puno), Oriente (San Martín y Loreto) y Lima (Metropolitana y Provincias).

Los usuarios de los Programas Sociales brindaron toda la información requerida de manera muy colaboradora y manifestaron su satisfacción porque se tome en cuenta sus apreciaciones. La mayoría de jefes locales de los Programas Sociales también aceptó de manera positiva la aplicación de este instrumento y expresó su deseo de conocer los resultados para realizar mejoras en la ejecución de sus Programas.

Objetivos

1. Proveer de información sistemática y confiable a las entidades públicas que ejecutan Programas Sociales, sobre la calidad de los bienes y servicios que ofrecen. Esta información permitirá retroalimentar sus sistemas de gestión para mejorar aspectos específicos relevantes de sus programas.
2. Dotar al Estado y a la Sociedad Civil de un instrumento de evaluación participativa que permita comparar el desempeño de los Programas Sociales en diversos ámbitos y a través del tiempo.
3. Contribuir a que los usuarios de los Programas Sociales dejen de ser considerados, y de considerarse a sí mismos, como 'beneficiarios' sin mayores derechos para convertirse en CLIENTES con capacidad suficiente para expresar sus opiniones y exigir una mayor calidad en los bienes y servicios que reciben del Estado.

Procesos y Técnicas

¿Quién?

Los principales actores involucrados en esta experiencia piloto de evaluación participativa aplicando la *Libreta de Calificaciones* fueron:

- Instituto Cuánto.- Entidad de investigación con quince años de experiencia en la recolección, sistematización y divulgación de información en el Perú. Cuenta con varios estudios sobre temas sociales, especialmente el levantamiento de líneas de base y la realización de evaluaciones de impacto de Programas Sociales.

- Mesa de Concertación Para la Lucha Contra La Pobreza.- Conformada por instituciones públicas y privadas, siendo sus objetivos el lograr una mayor eficiencia en la ejecución de los programas comprendidos en la lucha contra la pobreza, institucionalizar la participación de la ciudadanía en la fiscalización de la política social del Estado y lograr la transparencia e integridad en los Programas Sociales de lucha contra la pobreza.
- Presidencia del Consejo de Ministros.- Organismo técnico administrativo de la Administración Pública de apoyo al Presidente del Consejo de Ministros, quien coordina la actividad intersectorial de la función política administrativa del Estado, así como promueve la participación y concertación social y económica en la gestión de Gobierno.
- Usuarios de los Programas Sociales.- Pobladores de los ámbitos urbano y rural que se encuentran en niveles de pobreza y pobreza extrema, por lo que son atendidos por el Estado a través de los Programas Sociales.
- Banco Mundial.- Organización multilateral que constituye una de las mayores fuentes de recursos para la asistencia al desarrollo, su objetivo principal es ayudar a la gente más pobre de los países en desarrollo.

¿Qué?

La meta de esta experiencia es contar con un instrumento de evaluación participativa que permita, a través de la recolección de información directamente de los usuarios de los principales Programas Sociales, evaluar su nivel de satisfacción respecto de la calidad

de los bienes y servicios que ofrece el Estado a la población de bajos recursos, identificando las debilidades y fortalezas de cada programa.

Las principales actividades fueron:

1. Determinar los Programas Sociales a ser evaluados.
2. Realizar grupos focales para identificar los aspectos a evaluarse de cada Programa.
3. Identificar una muestra representativa para aplicar la encuesta.
4. Elaborar los formatos de encuesta a partir de los resultados de los grupos de enfoque.
5. Realizar una prueba piloto para afinar los cuestionarios.
6. Capacitar al personal encargado de realizar la encuesta.
7. Aplicar la encuesta en los ámbitos seleccionados.
8. Procesar los datos de la encuesta para obtener los resultados.
9. Analizar los resultados y elaborar los informes.
10. Preparar el material para divulgar los resultados a diferentes audiencias.
11. Presentar los resultados a las agencias que ejecutan los programas, a las organizaciones de vigilancia social, usuarios y medios de comunicación.
12. Evaluar la experiencia para hacer los ajustes metodológicos necesarios para replicar la experiencia de manera sistemática.

El rol jugado por los actores principales fue el siguiente:

El Instituto Cuánto se encargó de implementar la metodología de la *Libreta de Calificaciones* a partir de su experiencia en la recolección de información en campo y de la revisión de experiencias internacionales como los de India y Filipinas.

La Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza constituyó un interlocutor para el intercambio continuo de puntos de vista y tuvo una particular importancia en la coordinación con las organizaciones sociales en las regiones donde se recabó información a través de los grupos de enfoque y la encuesta.

La Presidencia del Consejo de Ministros se encargó de coordinar con las agencias públicas que ejecutan los Programas Sociales, la etapa de difusión de los resultados, el intercambio de opiniones y el establecimiento de compromisos para la aplicación sistemática de la metodología utilizada.

Los usuarios de los Programas Sociales participaron con mucho interés y entusiasmo en la realización de los grupos de enfoque y al responder las encuestas. La información brindada por ellos fue sumamente adecuada para el propósito del instrumento.

El Banco Mundial financió este proyecto piloto, proporcionó material valioso de experiencias similares en otros países y sus funcionarios colaboraron estrechamente en la mayoría de las etapas, especialmente en la definición del cuestionario y la difusión de los resultados.

¿Cómo?

La *Libreta de Calificaciones* utiliza una metodología mixta (cualitativa y cuantitativa) de evaluación. Durante la etapa cualitativa, se entrevista a los responsables nacionales y locales de los Programas Sociales a ser evaluados y se realizan grupos de enfoque con los usuarios de los mismos. La información recopilada de ambas partes sirve para determinar los criterios (también llamados atributos o dimensiones de la calidad) que se usarán para evaluar cada programa. Luego de diseñar el formato de encuesta con los criterios anteriormente identificados, se procede a la etapa cuantitativa. Ésta consiste en la aplicación de una encuesta de satisfacción al cliente a una muestra estadísticamente representativa de los usuarios de los Programas Sociales. En este piloto se realizaron 5,672 encuestas a usuarios de los cinco programas evaluados pertenecientes al sector rural y periurbano. La muestra fue representativa para cada una de las nueve regiones y para el conjunto. La encuesta se aplicó en campo en diciembre del 2002.

El formato de una *Libreta de Calificaciones* contiene tres partes. En la primera se registra los datos personales del encuestado, los cuales pueden ser usados para hacer correlaciones con los grados de satisfacción. En la segunda parte se evalúa el grado de satisfacción respecto de cada criterio y con relación al conjunto del Programa Social. Las preguntas iniciales están relacionadas con la experiencia concreta de los entrevistados con la finalidad de refrescarla, y a continuación se evalúa el grado de satisfacción en cada criterio. En ella el encuestado elige de una tarjeta que se le muestra, la categoría que más se ajusta a su percepción: Muy Satisfecho, Satisfecho, Ni Satisfecho

Ni Insatisfecho, Insatisfecho y Muy Insatisfecho. La tercera parte está dedicada a recabar información adicional, siendo algunas preguntas comunes para todos los programas y otras específicas para cada uno.

Cabe precisar que el lenguaje usado en los cuestionarios, especialmente en la segunda parte, fue extraído de las frases más comunes utilizadas por los clientes ('beneficiarios') de los respectivos programas durante la realización de los grupos de enfoque. Se tuvo el mayor cuidado para que las preguntas, afirmaciones y referencias sean de fácil entendimiento en todas las regiones donde se aplicó la encuesta.

La difusión de los resultados de la encuesta fue una fase crucial de esta experiencia de evaluación participativa. Se usaron modalidades diversas de comunicación de resultados y lenguaje apropiado para cada tipo de audiencia. Se dio a conocer los resultados a

los responsables de los Programas evaluados a través de reuniones formales; mediante talleres a las organizaciones de usuarios, los responsables locales de los Programas y las entidades de vigilancia de la sociedad civil; y a la población en general gracias a los medios de comunicación masivos.

¿Cuánto?

La experiencia piloto tuvo un costo de US\$50,000, la cual incluyó 9 de las 24 regiones que tiene el Perú, que representan más del 50% de los beneficiarios de los Programas Sociales evaluados. Por tanto, la aplicación de las *Libretas de Calificación* a escala nacional, con representatividad estadística para las 24 regiones, debe costar aproximadamente el doble (US\$ 100,000). El Banco Mundial financió completamente esta experiencia piloto, la réplica de este año (2003) será financiada –al menos parcialmente– por las agencias ejecutoras de los Programas Sociales a evaluarse.

PRESUPUESTO DE LA EVALUACIÓN PARTICIPATIVA DE PROGRAMAS SOCIALES (USA \$)

COMPONENTE / ACTIVIDAD	GRUPOS FOCALES	ENCUESTA	INFORMES	DIFUSIÓN	EVALUACIÓN	TOTAL
Honorarios Jefe del Equipo	2,000	4,000	1,000	1,200	300	8,500
Pasajes y viáticos	1,000			1,500		2,500
Remuneraciones Campo		14,500				14,500
Desplazamientos Campo		17,300				17,300
Costos de Procesamiento		2,000				2,000
Materiales		700	200	400		1,300
Gastos Generales	500	3,000	200		200	3,900
TOTAL	3,500	41,500	1,400	3,100	500	50,000

Resultados

Esta experiencia piloto se encuentra en su fase final por lo que aún no se puede esperar impactos en términos de mejoras en los Programas Sociales evaluados. Sin embargo, se han experimentado importantes logros en lo que se refiere al desarrollo de una herramienta de gestión para las instituciones públicas y una herramienta de seguimiento para las organizaciones de vigilancia social, que se vienen gestando en la sociedad civil peruana. Esto representa un incremento en las capacidades de gestión del sector público y en las capacidades de vigilancia de la sociedad civil, lo que debe redundar en poco tiempo en una mejor atención de los Programas Sociales a la gente de menores recursos.

Limitaciones y Oportunidades

Al comienzo fue un tanto difícil la comprensión del instrumento por parte de las instituciones, tanto públicas como privadas. Por un lado, la falta de experiencia en vigilancia social genera desconfianza sobre la utilidad y el carácter participativo del instrumento. Por otro lado, la natural resistencia a realizar actividades nuevas y el temor a ser evaluado de algunos funcionarios públicos, hicieron que los primeros pasos de esta experiencia piloto fueran más lentos que lo planificado. Sin embargo, las constantes reuniones de discusión de la metodología y

de los resultados han logrado una mejor comprensión de los beneficios del instrumento. La inclusión de mecanismos participativos y la implementación de la vigilancia social es un proceso que toma tiempo, no obstante, las demandas explícitas de las organizaciones sociales por contar con estos instrumentos, nos hace pensar que estamos avanzando en la dirección correcta.

Recursos Adicionales

El informe final de esta experiencia piloto en la aplicación de la *Libreta de Calificaciones* a los Programas Sociales en Perú debe estar disponible a partir de julio en las páginas web del Instituto Cuánto (www.cuanto.org), de la Presidencia del Consejo de Ministros (www.pcm.gob.pe) y posiblemente en el portal de Transparencia en la Gestión Pública (www.mef.gob.pe). Cualquier pregunta adicional sobre esta experiencia, respecto de la metodología y técnicas utilizadas pueden dirigirla al Gerente del Instituto Cuánto, Moisés Ventocilla (mventocilla@cuanto.org) o al Jefe del Proyecto, Miguel Rodríguez (rodriguez.ma@pucp.edu.pe). Un espacio permanente de discusión de ésta u otras herramientas la constituye el Grupo de Trabajo de Vigilancia Social (SIVISO), con el cual pueden contactarse a través de Mariela Guillén (mguillen@pucp.edu.pe) o Jenifer Bonilla (jbonilla@ombudsman.gob.pe).

Seguimiento a Políticas Públicas

Monitoreo Participativo de las Políticas de Tierra y Vivienda en el Municipio de Quilmes, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Consejo Comunitario de Políticas de Tierra y Vivienda

María Andrea Castagnola

Resumen

En 1998 se creó la primera experiencia de planificación y control de gestión participativa en materia de políticas de tierra y vivienda en la provincia de Buenos Aires. El Consejo Deliberante aprobó la iniciativa popular de crear un Consejo Comunitario de Políticas para la Tierra y la Vivienda. El Consejo Comunitario, constituido por 14 representantes de sectores gubernamentales y de la sociedad civil, ha logrado plasmar en esferas institucionales reclamos de los sectores más necesitados de la población. La localización urbana de poblaciones marginales, la constitución de un Fondo de Tierra para la compra de tierras y equipamientos y; la creación de un banco de datos para dar cuenta de las necesidades habitacionales del municipio, son algunas de las actividades que realiza el Consejo con el fin de revertir el déficit habitacional que aqueja al municipio de Quilmes.

Contexto

En 1995 tuvo lugar uno de los acontecimientos más relevantes relacionado con la problemática de toma de tierra en la provincia de Buenos Aires. Durante la noche del 11 de septiembre más de 350 familias ocuparon un predio de 12 hectáreas ubicado en la municipalidad de Quilmes que se encontraba deshabitado por más de 40 años. Dicho acontecimiento tuvo amplia repercusión tanto en los sectores gubernamentales como en los medios de comunicación. La continua visibilidad pública del problema que aquejaba a dicha población y la fuerte presión de los grupos sociales, llevaron a que el gobierno provincial diera cuenta de dos importantes

problemas que estaban presentes en dicha municipalidad: 1) la irregularidad jurídica de los asentamientos que existían desde 1980; y 2) la necesidad de implementar otro tipo de políticas de vivienda para revertir el déficit habitacional en el municipio.

El problema habitacional en Quilmes alcanzó en 1995 niveles alarmantes. Un informe realizado por el Consejo de Asentamientos de Quilmes revelaba que en dicho año, existían más de 13.500 familias en asentamientos sin poseer el dominio de las tierras y a su vez más del 63% de dichas familias vivían en condiciones precarias (sin obras de infraestructuras como ser luz, agua potable y gas).

Frente a las preocupantes estadísticas, tanto el gobierno local como el provincial, propusieron diversas políticas tendientes a aliviar y revertir la problemática habitacional tanto en materia legal como en la urbanización de los asentamientos. A partir de entonces crearon la Subsecretaría de Tierras y Urbanismo, decretaron la Emergencia Habitacional e implementaron mecanismos de autoconstrucción de viviendas; iniciativas que tuvieron un desarrollo intermitente en los años subsiguientes. A fines de 1998, las autoridades municipales presentaron un proyecto denominado "Tasa de Fomento" que proponía crear un fondo con contribuciones mensuales voluntarias proveniente de las personas que vivían en los asentamientos y villas de emergencias. El objetivo del fondo era utilizar exclusivamente dichas contribuciones (sin modificar el presupuesto municipal) para realizar obras de urbanización y construcción en los barrios más necesitados. La ejecución del fondo estaría a cargo de un organismo municipal. El proyecto despertó un gran descontento por parte de los vecinos debido a que la iniciativa se basaba en un financiamiento fuertemente regresivo. No obstante, las organizaciones comunitarias decidieron capitalizar el interés gubernamental por desarrollar una política habitacional, por lo cual junto al rechazo del proyecto de la municipalidad presentaron uno propio. El proyecto de las organizaciones consistió en crear un Fondo de Tierra, pero esta vez con órgano de aplicación un Consejo Comunitario de Políticas de Tierra y Vivienda. El Fondo estaría constituido por el 40% de lo recaudado en conceptos de Derechos de Construcción y de la venta de inmuebles municipales, para ser utilizados en la compra de tierras y equipamiento; y el Consejo se encargaría de

desarrollar tareas de auditoría social en temas de política de tierra y vivienda en el municipio. El 30 de Noviembre de 1998, el Consejo de Deliberantes de Quilmes aprobó el proyecto bajo la ordenanza 8289/98.

Objetivos del Consejo

Promover mecanismos de auditoría social que garanticen a los ciudadanos condiciones de vivienda dignas. Por medio de dichos mecanismos se pretende incidir en la formulación y diseño de las políticas de tierra y vivienda del municipio.

Procesos y Técnicas

Actores y Beneficiarios

Estructura del Consejo Comunitario de Políticas para la Tierra y la Vivienda: El Consejo está compuesto por 14 representantes con cargo honorífico y mandato renovable cada tres años. La heterogeneidad de sus miembros responde al principio constitutivo que estipula la siguiente estructura: 4 representantes por las organizaciones sociales de base de tierra y vivienda, 2 representantes designados por el Poder Ejecutivo Municipal, 2 representantes designados por el Poder Legislativo Municipal, 2 representantes designados por la Casa de Tierras dependiente de la Secretaría de Tierras y Urbanismo de la provincia de Buenos Aires, 1 representante por la Universidad Nacional de Quilmas, 1 representante por la Vicaría de Pastoral Social del Obispado de Quilmes, 1 representante por la Asociación Civil Gestión Urbana, y 1 representante por la Asociación Civil Don Jaime de Nevaes. El Consejo se reúne una vez cada quince días, y las

organizaciones de la sociedad civil que son miembros del consejo, realizan encuentros previos a la reunión para delinear un plan de acción y coordinar sus intereses.

Beneficiarios: El Consejo responde a las necesidades de más de 8.000 familias (o 48.000 personas -familia tipo 6 integrantes-) que se encuentran en condiciones de pobreza absoluta. El ingreso mensual promedio por familia es de \$120 (U\$S 40), los cuales provienen de planes asistenciales otorgados por el gobierno provincial y nacional. Gran parte de los beneficiarios provienen del campo. La política habitacional que se desarrolla en el Consejo se centra en las poblaciones cautivas de la política social y asistencial del gobierno provincial.

Relaciones: El Consejo desarrolla tres niveles de interacciones. En primer lugar se encuentra la relación al *interior del consejo*, es decir entre los representantes del gobierno y las organizaciones sociales. En este primer nivel, a pesar de las diferencias entre sus miembros, las relaciones son satisfactorias. El segundo nivel de interacción es entre los *miembros del consejo* y *las autoridades municipales y provinciales* que no forman parte del consejo pero que deben colaborar en sus actividades. La relación entre ambos grupos es de negociación permanente, debido a que la lógica e intereses de las agencias gubernamentales tales como Infraestructura y Obras Públicas son diferentes de las formas y tiempos de acción del consejo. En tercer lugar podemos mencionar la relación entre el *consejo* y *los beneficiarios*. Si bien dentro de la comunidad existen diferencias en cuanto al modo de construcción y planificación de las viviendas y la demarcación de

loteo, las organizaciones sociales respaldan las actividades que desarrolla el Consejo así como también valoran la actividad que desempeñan sus miembros.

Un rasgo importante a mencionar, es el rol mediador del Obispado de Quilmes. Dicha institución tiene un rol clave en las interacciones en los tres niveles debido a que es reconocido por las partes como actor neutral, y es por ello que se ha convertido en el referente conciliador de las partes frente algún problema.

Actividades de auditoria social

El Consejo desarrolla una serie de actividades relacionadas con el monitoreo y evaluación de las actividades que desempeñan los funcionarios públicos. Las más importantes son:

- 1- Supervización de la normativa y cumplimiento de la transferencia de dinero de la municipalidad al Fondo de Tierra
- 2- Monitoreo de las actividades que desarrollan las áreas técnicas de las agencias municipales vinculadas con el planeamiento y urbanización de predios tales como Infraestructura, Acción Social, Secretaría de Tierra y Vivienda y Obras Públicas. El objetivo de dicho monitoreo radica en que las agencias colaboren efectivamente con las obras de saneamiento y urbanización de los predios.
- 3- Elaboración de un banco de datos con el objetivo de verificar los datos catastrales de las tierras provistos por la municipalidad que se encuentran fuertemente endeudadas o a punto de ser embargadas, y que pueden convertirse en potenciales zonas destinadas a la construcción de viviendas.

- 4- Creación de un Registro de Emergencia Habitacional en el cual los vecinos que se encuentren imposibilitados a acceder por sus propios medios a un lote o una vivienda digna, se presenten como potenciales beneficiarios de parcelas.

Proceso de implementación del programa

La estructura y el reglamento del Consejo han sido diseñados principalmente por los ciudadanos de la municipalidad de Quilmes dado que la iniciativa de crear el órgano surgió de parte de ellos.

El proceso de formación e implementación del Consejo se caracterizó por ser inclusivo, plural y transparente. Como primera medida fueron invitadas todas las organizaciones no gubernamentales y organizaciones de base que trabajan en la zona a participar de la iniciativa, a través de la difusión de información en el barrio o en la elaboración de un listado de las organizaciones que estaban dispuestas a colaborar. En una segunda instancia las ONG locales, el Obispado y un representante de la Universidad Nacional de Quilmes evaluaron a las organizaciones de la sociedad civil que habían manifestado su interés por formar parte del consejo.

El objetivo de la evaluación fue poder determinar que organizaciones estaban capacitadas para participar del consejo y asumir las responsabilidades que dicha actividad supone. Es importante señalar que dicha comisión (que controla a los controladores) tiene un rol activo en las elecciones de los representantes que ocurren cada tres años. La tercera etapa en la implementación, consistió en conformar comisiones ad-hoc abocadas a monitorear activi-

dades gubernamentales específicas. Fue así como se conformaron grupos que se encargaron de auditar determinadas actividades de agencias técnicas de urbanización, otras se encargaron de elaborar un registro de emergencia habitacional y otras en establecer relaciones con los medios de comunicación. La labor de las comisiones es fundamental para las actividades de monitoreo dado que en función de la información que recaban se activan otros mecanismos de control.

Los mecanismos de monitoreo que son utilizados por el Consejo comunitario se encuentran principalmente relacionados con: (a) la elaboración de informes que den cuenta del estado de situación de políticas desarrolladas por el municipio en materia de tierra y vivienda, (b) evaluación de las políticas llevadas a cabo dentro del municipio y (c) realización de recomendaciones y planificaciones de proyectos y políticas. Es importante destacar que las recomendaciones que realiza el consejo deben ser evaluadas en un plazo no mayor a los 30 días de presentadas, caso contrario quedan automáticamente aprobadas. Asimismo, las negativas a las recomendaciones deben fundarse en justificaciones proveniente de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, la Contaduría Municipal o la Asesoría Letrada.

Presupuesto

El Consejo es un órgano comunitario de participación y control con dependencia municipal, con lo cual el presupuesto para la implementación y mantenimiento proviene del gobierno. Los fondos que ingresan al Consejo provienen básicamente de transferencias del Estado, partidas del presupuesto

municipal y de un 30% de los ingresos que percibe el municipio por venta de inmueble. Los fondos son destinados para la compra de materiales de construcción y de parcelas de tierra. Los miembros del Consejo son honoríficos, con lo cual no perciben salario y la oficina del Consejo se encuentra dentro del edificio de la municipalidad de Quilmes, con lo cual se evita pagar gastos administrativos.

Impactos Sociales, Económicos y Políticos a Nivel Barrial, Municipal y Provincial

Durante los cinco años de gestión del Consejo se han logrado resultados importantes. Los más importantes de resaltar son:

1. Impactos en las capacidades individuales y colectivas de los beneficiarios: a) obtención de la tenencia precaria de un total de 300 hectáreas en donde viven 15.000 familias (desde 1980), b) recuperación de zonas abandonadas y peligrosas en cuestiones de sanidad y seguridad ciudadana, c) desarrollo de vínculos en la comunidad, d- compra de una máquina que se utiliza para nivelar predios y calles antes de la construcción de viviendas y pavimentación, e- realización de un programa de capacitación para 80 dirigentes locales.

2. Impacto en las características de gestión del programa: a) capacidad de articular y orientar demandas sociales a las instituciones gubernamentales, b) ofrecer propuestas superadoras de planificación comunitaria originadas en función de las necesidades de los beneficiarios, c) fortalecer y legitimar la gestión del consejo debido a que las

recomendaciones que realiza son evaluadas en un plazo no mayor a los treinta días de presentada, d) modificación en las atribuciones del consejo en materia de compra de insumos para la construcción.

3. Nuevas oportunidades a nivel local y subnacional:

a) sanción de la ley de expropiación municipal lo cual abre nuevas posibilidades políticas y económicas para la adquisición de tierras en la provincia y municipio, b) obtención del 30% de los ingresos que se perciben por la compra de inmuebles en la municipalidad para incrementar los fondos destinados para la compra de tierra y equipamiento, c) creación de espacios comunes para ser utilizados por la comunidad como ser plaza, comedores, salas médicas y guardería que generan nuevas oportunidades sociales y económicas en el barrio, d) creación de micro emprendimientos como panaderías que aumentan las oportunidades económicas en el barrio, e) posibilidad de incorporarse a los beneficios sociales y económicos que tiene los barrios como ser luz, gas, agua potable y pavimentación (y con ello transporte), f) urbanización de predios que se incorporan a la dinámica de los otros barrios reconfigurando el escenario político, social y económico.

Limitaciones y Oportunidades

A lo largo de los cinco años de gestión del Consejo se han presentado dificultades de dos índoles, por un lado dificultades en las interacciones entre los miembros del Consejo y las autoridades del gobierno; y por el otro dificultades en la difusión de las actividades del programa de monitoreo.

A pesar del esfuerzo que realizan las organizaciones de la sociedad civil en llevar adelante este proyecto, es importante destacar que existe muy poca información escrita sobre las distintas experiencias realizadas por el Consejo. La difusión de las actividades se realiza boca a boca, y en algunas ocasiones en los medios de comunicación local. No existe una página de Internet donde se pueda obtener información acerca de las actividades, evolución histórica, características de los asentamientos, perfiles de las organizaciones que participan y demás información que permitiría desarrollar esta experiencia en otros lugares. La poca difusión de las actividades restringe el ámbito de influencia del Consejo y la potencialidad para desarrollar nuevos proyectos en otras zonas.

Las limitaciones señaladas pueden revertirse y a su vez convertirse en una oportunidad para fortalecer las tareas de monitoreo y lograr un impacto sostenido en el tiempo. A fin de lograr revertir dicha situación tendrían que desarrollarse una serie de actividades tendientes a involucrar a otros sectores de la sociedad y aumentar el compromiso ciudadano con las tareas que realiza el Consejo. Las actividades que podrían desarrollarse son las siguientes:

1. Relevamiento de datos catastrales, habitacionales y poblacionales en los asentamientos existentes
2. Creación de una página de Internet para difundir las actividades del Consejo
3. Llevar a cabo talleres de capacitación en los asentamientos sobre: la normativa del Derecho en expropiación, la participación ciudadana y el funcionamiento del Consejo.

Las actividades deben realizarse de manera articulada con los diferentes sectores de la sociedad y del gobierno a fin de aunar esfuerzos y lograr un impacto positivo sostenido en el tiempo.

Recursos Adicionales

No existe información disponible en Internet sobre las actividades que desarrolla el Consejo. La Asociación Civil Don Jaime de Nevares (representante del Consejo por parte de las Organizaciones de la Sociedad Civil) realizó algunos informes internos acerca del origen del Consejo, pero no fueron difundidos. La única oportunidad en que se pudo difundir las actividades del Consejo fue en el Congreso de Políticas Sociales desarrollado en Buenos Aires, donde la Asociación presentó un trabajo titulado "De las tomas de tierra y la lucha por la vivienda al presupuesto participativo y planificación urbana comunitaria: Consejo Comunitario para la Tierra y la Vivienda"

ANEXO

Ordenanza de creación del Consejo Comunitario de Políticas de Tierra y Vivienda

Quilmes, 30 de noviembre de 1998

Visto que el Honorable Consejo Deliberante, en actuaciones tramitadas bajo el N° de Expediente 4091-17375-S-98, ha sancionado la Ordenanza N° 8289/98, en la Sesión Ordinaria del 10 de Noviembre de 1998, que dice:

ORDENANZA N° 8289/98

El honorable Concejo Deliberante, Sanciona:

TITULO 1

FONDO MUNICIPAL DE LA TIERRA Y LA VIVIENDA

CAPITULO I

ARTICULO 1º: La presente Ordenanza se declara de interés público y social.

ARTICULO 2º: CREASE EL FONDO MUNICIPAL DE TIERRAS Y VIVIENDA.

ARTICULO 3º: El Fondo Municipal de Tierras y Vivienda estará compuesto por un Banco de Datos y por un Fondo de Tierras y Vivienda, y tendrá por objeto:

- a) La sistematización de datos domíniales, técnicos y estado de deudas de tierras fiscales o no del distrito.
- b) La afectación o incorporación de predios al patrimonio municipal a fin de satisfacer los requerimientos y necesidades de la Comunidad en materia de tierra, vivienda, infraestructura, equipamiento y calidad del medio ambiente.
- c) Disponer de lotes o fracciones de terrenos baldíos municipales para usos comunitarios, que se encuentren en estado de abandono y que por razones de higiene o seguridad, afecten los intereses de la Comunidad, por aplicación de la Ordenanza N° 5961/88 y al Decreto N° 1329/88.

CAPITULO II

ARTICULO 4º: DEL BANCO DE DATOS: El Banco de Datos registrará lo siguiente:

- a) Información Dominial:
 - 1) Identificación catastral de todos los inmuebles afectados.
 - 2) Datos completos de los titulares de dominio.
 - 3) Datos registrales, numero de matricula, tomo y folio de inscripción, tomo y folio de escritura, escribanía interviniente. Boleto de compraventa: fecha cierta, etc..

b) Información Técnica:

- 1) Restricciones al dominio que impliquen utilización parcial o total de los predios afectados al Fondo.
- 2) Certificados de aptitud de Hidráulica.
- 3) Zonificación e indicadores que surgen de Planeamiento Urbano.
- 4) Relevamiento de industrias del sector registrando los niveles de contaminación que las mismas generen.
- 5) Relevamiento del equipamiento urbano del área.
- 6) Subdivisiones.

c) Estado de deudas, que surjan por el incumplimiento en el pago de tasas, multas e impuestos que pesen sobre el inmueble.

d) Decretos de ocupación precaria y las Ordenanzas con cargo de ocupación a favor de Entidades de Bien Publico y/o adjudicación a particulares, y aquellas referidas a aceptación de donaciones.

e) Juicios de apremio que lleve adelante la Municipalidad. Se asentarán altas, bajas y novedades que modifiquen la última situación conocida.

ARTICULO 5º: El Banco de Datos registrará información sobre aquellos predios que sean destinados a:

- a) La aplicación de la Ordenanza N° 5961/88 en sus arts. 10, 11 y 12 promulgada por Decreto N° 1329/88.
- b) Adquisición de tierras por parte del Municipio para el desarrollo de la vivienda popular y para proyectos de interés público.
- c) Responder a la solicitud de toda dependencia u órgano municipal que la requiera.
- d) Los fines específicos de la presente Ordenanza.

CAPITULO II – DEL FONDO DE TIERRAS Y VIVIENDA.

ARTICULO 6º: SOBRE EL FONDO DE TIERRAS Y VIVIENDA: El Fondo de Tierras y Viviendas estará constituido por tierras, materiales de construcción, equipamiento, herramientas para la construcción de viviendas y dinero.

ARTICULO 7º: El Fondo de Tierras se constituirá de la siguiente manera:

- a) Por asignación de terrenos de propiedad municipal afectados por Ordenanza específica.
- b) Por compra de terrenos con dinero proveniente del Fondo.
- c) Por donaciones.
- d) Por transferencias, a favor del Municipio, efectuadas por el Estado Nacional, Provincial, sus empresas y entes descentralizados o de cualquier otro ente donde el Estado Nacional y/o Provincial tenga participación total o mayoritaria de capital o en la formación de decisiones societarias.
- e) Por expropiaciones.
- f) Por aplicación de la Ley Provincial N° 11.622.
- g) Por afectación de predios privados que surgen de la aplicación de la Ordenanza N° 5961/88 y su Decreto 1329/88.
- h) Por aplicación de la Ley Nacional N° 21.477 y sus modificatorias.
- i) Por aplicación de la Ley Nacional N° 24.146 y sus modificatorias.
- j) Por la compra de tierras en remates judiciales. Al efecto se autoriza al Departamento Ejecutivo a presentarse en subasta pública de inmuebles para ofertar hasta el monto del crédito por deudas de tasas municipales que pesen sobre el inmueble.
- d) Por subsidios o donaciones captados para este fin.
- e) Por ahorro previo de los beneficiarios de programas para el fomento de la vivienda.
- f) Por las comisiones que por el rol originarte, gestor y/o administrador se generen en la implementación de operatorias para la construcción de viviendas.
- g) Del producido por la venta de terrenos municipales no aptos para emprendimientos habitacionales y de otros terrenos o propiedades inmuebles cuyo dominio sea del municipio, en un porcentaje que determine el Departamento Ejecutivo.
- h) Los créditos o subsidios de programas nacionales, provinciales y/o municipales y organizaciones no gubernamentales para la generación de empleo y la capacitación vinculada a la construcción de vivienda social.
 - a4) Los ingresos generados por aplicación de la Ordenanza N° 5397/85.

2- El dinero será asignado a una cuenta especial que solo podrá ser utilizada para gastos ocasionados por la compra, subdivisión, tramitación, adjudicación de tierras y contratación de servicios que surjan de dichas tareas, así como la financiación de obras de infraestructura y equipamiento necesarias según las pautas definidas por la Ley 8912 y modificatorias, También se podrá con él otorgar créditos con recuperó social a particulares beneficiarios de esta Ordenanza para la compra de materiales de construcción y para cubrir gastos que se originen en la realización de encuentros de capacitación o difusión de la actividad que permita optimizar los objetivos trazados en la política habitacional planteada y para el pago de honorarios a profesionales contratados para el estudio, proyecto de dirección de obras a realizarse mediante licitación, cogestión o por administración, cuando la oficina técnica correspondiente del Municipio, por alguna razón justificada no lo pueda efectuar.

ARTICULO 9º: Las tierras que conforman el Fondo de Tierra y Vivienda serán destinadas a:

ARTICULO 8º: DEL PATRIMONIO EN DINERO

1-El dinero afectado al Fondo provendrá:

- a) Por afectación de partidas asignadas por el presupuesto municipal, a partir del ejercicio del 1999, que se conformará con:
 - a1) El aporte de la recaudación anual de la Comuna en concepto de Derechos de Construcción en el porcentual que determine el Departamento Ejecutivo.
 - a2) Créditos suplementarios o refuerzos que en virtud de la política de tierra y vivienda originada y llevada adelante por el órgano de aplicación, sean necesarios para su funcionamiento.
 - a3) Treinta y cinco por ciento (35%) de la totalidad de las cuentas abonadas por adjudicatarios de viviendas construidas por el Plan ProCasa, Solidaridad, Autoconstrucción, reconstrucción de Barrios en el Municipio o cualquiera similar.
- b) Del cobro de cuotas por venta de tierras municipales para el desarrollo de la vivienda de interés social.
- c) Por la adjudicación de créditos o subsidios provenientes de instituciones gubernamentales y de entidades privadas nacionales o extranjeras.
- 1. Implementación de programas para el fomento de la vivienda de interés social según las siguientes modalidades: loteos sociales, asistencia técnica, esfuerzo propio y ayuda mutua o similares, cooperativas de vivienda, vivienda terminada según operatorias del Instituto Provincial de la Vivienda, Fondo Nacional de la Vivienda, Banco Hipotecario Nacional, u operatorias de cualquier otro ente estatal o similares, que apruebe el Órgano de Aplicación.
- 2. Equipamiento comunitario, infraestructura y/o espacios verdes.
- 3. La aplicación del Art. 11 de la Ordenanza N° 5961/88 y Decreto N° 1329/88.
- 4. La adquisición de tierras destinadas a emprendimientos habitacionales para los sectores incorporados al Registro de Emergencia Habitacional.
- 5. La regularización de tierras que se encuentren irregularmente ocupadas.

ARTICULO 10º: El órgano de aplicación elevara para su aprobación por parte del Honorable Consejo Deliberante la nomina de las tierras y sus beneficiarios a los efectos de la AFECTACIÓN, SUBDIVISIÓN Y ADJUDICACIÓN a particulares de tierras provenientes de este fondo.

ARTICULO 11º: Todas las contrataciones y adquisiciones o venta de inmuebles deberán en todos los casos ajustarse a la normativa establecida por la Ley Orgánica de las Municipalidades y el Reglamento de Contabilidad y Disposiciones de Administración para las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.

TITULO II

CAPITULO 1 DEL ORGANO DE APLICACIÓN

ARTICULO 12º: Crease el Consejo Comunitario para la Tierra y la Vivienda, siendo el órgano de aplicación de la presente Ordenanza, el Departamento Ejecutivo Municipal.

ARTICULO 13º: El Consejo Comunitario para la Tierra y la Vivienda, estará conformado por:

- a) Dos representantes de la Casa de Tierras, o en caso de inexistencia de esta, representante de la Provincia de Buenos Aires.
- b) Dos representante de la Dirección de Tierras del Departamento Ejecutivo de la Municipalidad.
- c) Dos representantes del Honorable Consejo Deliberante de la Municipalidad.
- d) Un representante por la Vicaria de Pastoral Social, y un representante por la Universidad Nacional de Quilmes.
- e) Dos representantes de entidades intermedias, con personería jurídica nacional o provincial y reconocimiento municipal, que tengan relación con temas de hábitat y sean reconocidos por el Municipio y las Organizaciones Comunitarias de Tierra y Vivienda.
- f) Cuatro representantes de las organizaciones comunitarias de tierra y vivienda del distrito. Que se eligen conforme al siguiente procedimiento:

Se abrirá un listado de convocatoria a las entidades comunitarias interesadas en participar, con un plazo no mayor a cuarenta y cinco días (45) de publicada la presente Ordenanza, durante el que las entidades deberán acompañar a su solicitud, los antecedentes respectivos en cuanto a sus proyectos y experiencias realizadas en hábitat, a saber: regularización dominial de las tierras, autoconstrucción de viviendas por ayuda mutua, equipamiento comunitario, mejoramiento urbano de interés social, etc., como así también personería jurídica con reconocimiento municipal y/o provincial y/o nacional, forma de organización, cantidad de beneficiarios, capacidad de gestión problemática

específica, zona de influencia en el distrito, y todo aquel elemento que considere urbana solidaria y de interés para la Comunidad.

Dicho listado será recibido por una Comisión "ad hoc" que se conformará exclusivamente para este efecto y del que se seleccionará los cuatro representantes dentro de los quince días de vencido el plazo de registro. Esta Comisión se conformará con un representante del Poder Ejecutivo, un representante del Honorable Consejo Deliberante, un representante de la Universidad de Quilmes, un representante de la Vicaría de Pastoral Social y un representante propuesto por las Organizaciones no Gubernamentales, el Secretario de Enlace de Comunidades Autogestionarias (SEDECA), LA asociación Civil Madre Tierra, La Asociación Civil para el Apoyo de Comunidades (APAC) y el Servicio de Paz y Justicia. Esta Comisión elegirá Presidente y Secretario y tomará sus decisiones por votación de mayoría simple, desempataando con el voto del Presidente en caso de suceder.

Este mecanismo se repetirá cada tres años para la selección de los representantes de las entidades beneficiarias, y el representante surgido de las Organizaciones no gubernamentales de asesoramiento será reemplazado en lo sucesivo por uno de los miembros salientes de los representantes de las entidades de beneficiarios.

Una vez resuelto el nombramiento de los cuatro representantes de las entidades comunitarias, el Poder Ejecutivo convocará al Consejo Comunitario para la Tierra y la Vivienda, dentro de los treinta días corridos definiendo lugar y hora para la primera sesión en la cual se designará un presidente y secretario de actas, como así también la sede y un reglamento de funcionamiento para el cumplimiento de sus funciones.

ARTICULO 14º: Todos los representantes del Consejo Comunitario de la Tierra y la Vivienda, tendrán en las deliberaciones voz y voto, reuniéndose por lo menos una vez al mes, y tomará las resoluciones por mayoría simple de votos. Al efecto llevara un libro de actas que deberá ser firmado por los representantes, luego de cada reunión, las que sesionarán válidamente con un quórum de la mitad más uno de los representantes.

Todos los integrantes desempeñaran su cargo en forma honorífica, sin percibir retribución alguna por su labor. La representación del Consejo en todo lo referente a comunicación pública, medios masivos de comunicación, etc., estará ejercida por una comisión formada por un representante de las Organizaciones Comunitarias de Tierra y Vivienda, un representante de las entidades intermedias y un funcionario municipal del Consejo Comunitario.

ARTICULO 15º: El Consejo Comunitario de la Tierra y la Vivienda tiene las siguientes funciones:

1. Llevar adelante la presente Ordenanza.
2. Planificar e instrumentar las políticas comunitarias y de interés social de tierra y vivienda del Municipio de Quilmes.

3. Sistematizar toda la información del Banco de Datos, Fondo de Tierras y Vivienda y Registro de Emergencia Habitacional.
4. Gestionar ante cualquier organismo las tramitaciones que sean necesarias para el objetivo propuesto.
5. Dirigir cualquier cuestión que se suscite entre los adjudicatarios y entre estos y los Organismos Oficiales.
6. Asesorar a las partes en cuestión de tierras y viviendas.
7. Todas las atribuciones establecidas en la presente Ordenanza. Las facultades que se confieren al Consejo Comunitario para la Tierra y la Vivienda, deberán limitarse a formular recomendaciones al Departamento Ejecutivo, de las cuales este no podrá apartarse salvo resolución fundada basada en dictámenes u observaciones de la Secretaria de Obras y Servicios Públicos, la Contaduría Municipal o Asesoría Letrada, y a la fiscalización del uso de los fondos de la cuenta especial que se crea y del desarrollo de los programas a emprenderse, con acceso libre e irrestricto a las actuaciones administrativas que, se tramiten para instrumentar los mismos.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

ARTICULO 16º: Crease el Registro de Emergencia Habitacional, donde podrán anotarse todos los vecinos del distrito que se encuentren imposibilitados por sus propios medios de acceder a un lote de terreno propio o a una vivienda digna. Este Registro será confeccionado por el órgano de aplicación.

ARTICULO 17º: Autorizase al Departamento Ejecutivo a crear en el Calculo de Recursos vigente la partida "FONDO MUNICIPAL DE TIERRA Y VIVIENDA".

ARTICULO 18º: Autorizase a l Departamento Ejecutivo a crear en el Presupuesto de gastos vigentes la partida "FONDO MUNICIPAL DE TIERRA Y VIVIENDA".

ARTICULO 19º: COMUNIQUESE a quienes corresponda, dése al Registro General y ARCHIVESE.

Fdo.: Dn. FERNANDO D. GERONES, Presidente del H.C.D.
Dn. CLAUDIO GENTILUOMO, Secretario del H.C.D.

Por ello:

EL INTENDENTE MUNICIPAL
DECRETA

ARTICULO 1º: PROMULGASE la Ordenanza N° 8289/98, sancionada por el Honorable Consejo Deliberante, en la Sesión Ordinaria del día 10 de noviembre de 1998.

ARTICULO 2º: COMUNIQUESE a quienes corresponda, dése al Registro General y ARCHIVESE.

Fdo. Don FEDERICO CARLOS SCARABINO,
Intendente Municipal de Quilmes
Don EDUARDO O. SCHIAVO, Secretario de gobierno

Evaluación de los Cambios de Calidad de Vida en Bogotá, Colombia desde la Sociedad Civil

Bogotá Cómo Vamos

María Fernanda Sánchez

Resumen

El proyecto “Evaluación de los Cambios de Calidad de Vida en Bogotá, desde la Sociedad Civil” conocido como Bogotá Cómo Vamos es una iniciativa ciudadana que, desde el año 1998, realiza la evaluación de los cambios en la calidad de vida de Bogotá, sobre la base del impacto del plan de desarrollo y tomando en cuenta la opinión de la ciudadanía. Desde hace 5 años registra las principales variaciones en las tasas de cobertura y calidad de los servicios básicos, así como la opinión ciudadana a través de una encuesta anual de percepción y genera espacios de debate sobre las problemáticas de bienestar del Distrito Capital.

Contexto

Bogotá Cómo Vamos se gestó durante la campaña electoral de 1997, considerando el llamado de la Constitución Política de 1991 a la ciudadanía para ejercer el control social sobre el manejo de los asuntos colectivos y ante la ausencia de un ejercicio ciudadano de petición de cuentas que verificara el cumplimiento de las promesas electorales del candidato, ya elegido como alcalde, y su impacto en la calidad de vida de la ciudad.

Los cambios suscitados en la ciudad, desde 1994, llamaron la atención de la sociedad civil organizada para desarrollar una estrategia de seguimiento pedagógico que permitiera, de manera simultánea, pedir cuentas a la Administración Distrital y presentar unos informes de evaluación claros y concisos

para información del ciudadano común, para que pueda ser más participativo en el proceso de construcción colectiva de la ciudad.

Para adelantar el ejercicio, la Casa Editorial El Tiempo, la Fundación Corona y la Cámara de Comercio de Bogotá establecieron una alianza estratégica con el fin de perfilar los mecanismos de evaluación y comunicación, constatarlos con expertos y con ciudadanos representantes de los distintos estratos socio-económicos a través de *focus groups* y garantizar la viabilidad política del Proyecto con el Alcalde de la ciudad y su equipo de gobierno. Posteriormente, se dio inicio a la ejecución de Bogotá Cómo Vamos, el cual se ha consolidado como un espacio para el debate de la problemática de la ciudad ante su

receptividad por parte de expertos, estudiantes, ciudadanos y, por supuesto, del gobierno distrital.

Objetivo

Evaluar los cambios en la calidad de vida y bienestar de Bogotá, sobre la base del cumplimiento del Plan de Desarrollo de la Administración Distrital.

Procesos y Técnicas

Quién

El Proyecto Bogotá Cómo Vamos está conformado por una coordinación de la cual hace parte un(a) especialista en evaluación y gobiernos locales, así como un(a) asistente. Su trabajo de recolección de información de la Administración Distrital, análisis preliminar de resultados, redacción de informes de evaluación, consulta a expertos y contratación de la encuesta anual de percepción, se fortalece con el Comité Técnico y el Comité Directivo, de los cuales hacen parte El Tiempo, Fundación Corona y Cámara de Comercio de Bogotá.

El ejercicio de evaluación involucra a la Administración Distrital a través del alcalde, secretarios y directores de las entidades del gobierno de la ciudad, con la presentación periódica de información. También participan expertos y centros de investigación con sus análisis de las evaluaciones sectoriales, así como el ciudadano común como fuente de información sobre los problemas de la ciudad y como población objetivo a quien se dirigen los resultados finales de la evaluación, a través de los medios de comunicación.

Se considera que los beneficiarios son, en primer lugar, la ciudadanía en general a quien se dirigen las evaluaciones finales con el fin de que disponga de mayor información sobre los cambios en la calidad de vida. También, la Administración de la ciudad se beneficia con los resultados de las evaluaciones ya que les permite ajustar sus estrategias y contar con información sobre lo que dicen los expertos y sobretodo la ciudadanía.

Qué

Las tareas fundamentales de Bogotá Cómo Vamos son las de evaluar y divulgar los resultados de las evaluaciones. Sobre la base de un conjunto de indicadores de resultados, se solicita información cada seis meses a la Administración Distrital y se realizan los informes de evaluación con el apoyo de expertos a través de mesas de trabajo y con los resultados de la encuesta anual de percepción ciudadana. Si se requiere mayor información por parte de la ciudadanía sobre un tema específico, se realizan *focus groups* con ciudadanos representantes de los 6 estratos socio-económicos.

Las áreas de evaluación del Proyecto son: salud, educación, vivienda y servicios, medio ambiente, espacio público, movilidad vial, responsabilidad ciudadana, seguridad ciudadana, gestión pública, finanzas públicas y desarrollo económico. La definición de estas áreas así como la construcción de los indicadores se realizaron mediante consultas de la coordinación del Proyecto a un grupo de expertos, con *focus groups* con ciudadanos representantes de los 6 estratos socio – económicos y con reuniones con los directivos de las entidades del Distrito.

En cuanto a la tarea de divulgación de los resultados de las evaluaciones, se definió como canal para llegar a la ciudadanía a los medios de comunicación, en particular al periódico de mayor circulación en la ciudad y en el país que es El Tiempo, el cual le llega a 1´430.000 personas de lunes a sábado y a 3´040.000 el día domingo y al noticiero del canal local City TV, el cual tiene una audiencia de 2´905.900 personas. También se acordó la publicación de un Boletín Trimestral, con un tiraje de 3.000 ejemplares, para llegar a las organizaciones ciudadanas de base, así como publicaciones de las memorias de seminarios y foros para fortalecer la memoria institucional los cuales se envían en particular a expertos, bibliotecas, centros de investigación, documentación, universidades y colegios.

Cómo

La herramienta fundamental de evaluación es el conjunto de indicadores de resultados, técnicos y de percepción, definidos para cada sector. Por su parte, las variables técnicas se alimentan con la información que las entidades distritales envían semestralmente. Por su parte, las variables de percepción se alimentan con la encuesta anual que realiza el Proyecto cada año a 1.500 personas representativas de la ciudad, de sus zonas, estratos y sexos, y se fortalecen con los *focus groups* que se adelantan semestralmente con ciudadanos representantes de los 6 estratos socio-económicos.

La evaluación de cada sector se realiza sobre la base de un primer documento elaborado por la coordinación del Proyecto, el cual se presenta ante un grupo de expertos para profundizar su análisis y

obtener conclusiones y recomendaciones, en mesas de trabajo o debates a los que también se invitan funcionarios públicos y ciudadanos relacionados con la problemática tratada. Con estos insumos se construye el informe final para su divulgación a través de los canales acordados.

De igual forma, el proyecto adelanta otro tipo de foros y debates sobre problemáticas específicas que se relacionan con la calidad de vida de la ciudad tal como lo ha hecho, por ejemplo, con el caso de los habitantes de la calle, los desplazados por la violencia y la reforma política de la ciudad. Aunque no haga alusión específica a un área de evaluación, se considera que son temas que tocan con el objetivo principal del Proyecto.

Los resultados de las evaluaciones, así como de otros foros o debates, se publican en los medios descritos anteriormente: El Tiempo, City TV, Boletín Trimestral y Memorias de Foros. De igual forma, simultáneo a la publicación en el diario El Tiempo, se emite un comunicado de prensa a cerca de 25 medios radiales, televisivos y de prensa escrita. Además los resultados se presentan en la página web del Proyecto, recientemente constituida con el fin de llegar a más personas.

Como información adicional sobre la ciudad, el Proyecto recopila desde 1999, una serie de estadísticas mensuales sobre accidentalidad, seguridad, salud, comportamiento ciudadano, actividad cultural, recreativa y deportiva de la ciudad, estadísticas económicas y de medio ambiente. Cada día se publica una cifra de éstas en El Tiempo y cada mes se actualiza la información en nuestra página WEB.

Cuánto

El costo del Proyecto anual asciende a cerca de US\$ 75.000, los cuales se dirigen en un 47% al costo de personal del Proyecto (coordinadora y asistente); el 24% a las acciones complementarias de evaluación mesas de trabajo, foros y seminarios, y la contratación anual de la encuesta; el 20% para acciones de comunicación tales como el Boletín Trimestral y las publicaciones de las memorias de foros; y un 9% para gastos de oficina.

Las fuentes de recursos para financiar cada año de las actividades del Proyecto son los aportes por parte de cada una de las entidades promotoras de US\$22.026 para un total de US\$ 66.078, que corresponden al 88% de los recursos. El 12% adicional proviene del saldo no ejecutado la vigencia anterior, así como de los intereses del manejo de los aportes.

Resultados

El resultado más importante del Proyecto se considera el conocimiento socializado, a partir de las evaluaciones realizadas y divulgadas, del impacto de la gestión de la Administración del Alcalde Enrique Peñalosa y de la del Alcalde Antanas Mockus en la calidad de vida de la ciudad. Con anterioridad sólo se tenía información de obras y proyectos importantes, pero no se sintetizaba la forma en que éstas acciones impactaban las tasas de cobertura y de calidad de los servicios y bienes básicos.

Por otra parte, la Administración Distrital ha asumido un ejercicio de rendición de cuentas, al aceptar colaborar y apoyar con información al Proyecto Bogotá

Cómo Vamos. Antes del Proyecto, la Administración al final de su período de gobierno presentaba un libro con las obras más importantes, haciendo énfasis en la gestión y en los procesos. Ahora presenta indicadores de cobertura y calidad los cuales se refieren más a los resultados y al impacto.

También, las entidades distritales han mejorado la calidad, pertinencia y oportunidad de su información sobre cobertura y calidad de los servicios, en cumplimiento de los acuerdos pactados con el Proyecto. Antes de Bogotá Cómo Vamos la información que manejaban las entidades se referían más a sus múltiples actividades y no a los resultados globales de las mismas. Por ejemplo, daban cuenta del número de viviendas de interés social construidas; ahora, dan información de los cambios en el déficit de unidades habitacionales.

De igual forma, algunas entidades distritales han acogido la información que genera la Encuesta Anual de Percepción Ciudadana como variables constitutivas de sus indicadores de desempeño. La Secretaría de Educación presenta esta información en su web: www.sedbogota.edu.co y las empresas de servicios públicos están construyendo su indicador de atención al usuario sobre esta base. La Secretaría General de la Alcaldía la utiliza también para verificar el desempeño de la Administración en su conjunto (ver anexo de Indicadores).

En el debate electoral del año 2000 para elegir el alcalde sucesor de Enrique Peñalosa, el Proyecto tomó parte activa con los resultados de sus evaluaciones consignados en dos documentos "Bases de un

Programa de Gobierno para Bogotá” y “La Agenda Ciudadana”, con el objeto de posicionar los temas más importante de la ciudad, en términos de avances y retos. Con estos materiales se realizaron publicaciones especiales en El Tiempo, un Boletín específico sobre el tema de orientación al votante y los encuentros con los candidatos así como los debates televisivos en City TV.

Por otra parte, Bogotá Cómo Vamos ha sido seleccionado entre las Mejores Prácticas Ciudadanas para el Mejoramiento de Calidad de Vida, por el Premio Internacional PNUD Hábitat – Municipalidad de Dubai en sus capítulos 2000 y 2002. Por este reconocimiento fue contactado por la Universidad de Harvard para contar con más información sobre el mismo y con la Red Bogotá de la Universidad Nacional de Colombia, actualmente dicta el Curso “Bogotá: Políticas Públicas”, el cual ya ha sido dictado a un total de 400 personas.

Uno de los frutos más importantes del Proyecto es el Proyecto Concejo Como Vamos que inició actividades en el 2002 con el fin de evaluar el desempeño institucional del Concejo de Bogotá, con el apoyo de los mismos promotores de Bogotá Cómo Vamos. Así también se estudia su réplica en ciudades interesadas como Medellín, Cúcuta, Cali, Barranquilla y Bucaramanga y también a nivel del gobierno nacional.

Limitaciones y Oportunidades

Una de las limitaciones del Proyecto ha sido la dificultad de algunas entidades distritales en generar

la información pertinente para medir resultados y no procesos; aunque esta situación ha venido mejorando. En materia de divulgación, se espera llegar a más ciudadanos de todos los estratos para que cuenten con más información sobre la ciudad y por ello se busca vincular en las acciones de divulgación a la radio.

En materia de oportunidades, el Proyecto se percibe como un espacio de debate a través del cual se pueden divulgar y alimentar los temas estratégicos de la ciudad. Por ello, es importante su fortalecimiento técnico y financiero que, en el mediano y largo plazo, se constituya en termómetro de la calidad de vida de la ciudad. Esto significa fortalecer más los nexos del Proyecto con los expertos y los centros de investigación para que hagan más uso de la información que se produce y, por otra parte, más recursos financieros significan más acciones de divulgación a toda la ciudadanía, así como su sostenibilidad en el tiempo.

Recursos Adicionales

Nuestra WEB en www.eltiempo.com, presenta toda la información de las evaluaciones realizadas, la encuesta anual y el Bogotómetro:

www.eltiempo.com.co/bogotacomovamos/

En la siguientes paginas web encontrará los Boletines Trimestrales mencionados en el texto www.fundacioncorona.org.co/gestion_local/publicaciones3.htm y www.empresario.com.co/portal/informes/bogota/bogota_como_vamos/index.html

ANEXO INDICADORES BOGOTA COMO VAMOS

NOMBRE DEL INDICADOR	QUÉ MIDE	VARIABLES
Como Vamos en Educación	Cambios en la cobertura, calidad y percepción del servicio	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de Cobertura Neta - Calificación promedio de pruebas de logro educativo - Porcentaje de conocimiento de valores - Calificación ciudadana al servicio
Cómo Vamos en Salud	Cambios en la cobertura, calidad y percepción del servicio	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de Cobertura del Régimen de Salud - Tasa de Mortalidad Materna - Tasa de Mortalidad de menores de 5 años por EDA e IRA - Calificación Ciudadana al servicio
Como Vamos en Vivienda y Servicios	Cambios en el déficit de vivienda prioritaria y en la cobertura de agua potable y saneamiento y percepción	<ul style="list-style-type: none"> - Déficit de Vivienda Prioritaria - Tasa de Cobertura de Acueducto - Tasa de Cobertura de Alcantarillado sanitario y pluvial - Calificación ciudadana a los servicios
Como Vamos en Medio Ambiente	Cambios en los niveles de contaminación y percepción	<ul style="list-style-type: none"> - No. de datos que sobrepasan los niveles de ley por cada contaminante del aire - Porcentaje de aguas tratadas por industrias - Nivel de arborización y áreas verdes - Percepción ciudadana de contaminación
Como Vamos en Movilidad Vial	Cambios en los tiempos de movilidad vial y percepción	<ul style="list-style-type: none"> - Tiempo promedio de movilidad vial - Percepción ciudadana de cambios en la movilidad, calidad del servicio, estado de vías y manejo de tráfico
Como Vamos en Espacio Público	Cambios en la cantidad espacio público peatonal por habitante y en la cobertura de la malla vial en buen estado y percepción	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de malla vial en buen estado - Tasa de Cobertura Troncales Transmilenio - Tasa de Cobertura Red de Ciclorutas
Como Vamos en Seguridad Ciudadana	Cambios en los índices de homicidio, victimización y percepción sobre la inseguridad	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de Homicidios - Índice de Victimización - Tasa de no denuncia - Percepción ciudadana de inseguridad
Como Vamos en Responsabilidad Ciudadana	Cambios en el comportamiento ciudadano según niveles y consecuencias de desacato a la ley	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de accidentalidad - Número de comparendos - Muertes por abuso de alcohol - Nivel de evasión - Percepción ciudadana sobre responsabilidad y solidaridad
Como Vamos en Gestión Pública	Cambios en percepción sobre la administración pública, sus funcionarios y las alcaldías locales	<ul style="list-style-type: none"> - Percepción ciudadana sobre imagen, gestión, confianza en las entidades públicas del Distrito
Como Vamos en Finanzas Públicas	Cambios en los índices de finanzas sanas y en las calificaciones internacionales de riesgo crediticio	<ul style="list-style-type: none"> - Índices de Capacidad de pago y sostenibilidad de la deuda - Indicadores Duff and Phelps, Fitch y Standar&Poor
Como Vamos en Desarrollo Económico	Cambios en productividad, competitividad y mercado laboral	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de Crecimiento del PIB - Tasas de ocupación, subempleo y desempleo - Tasa de crecimiento de las exportaciones - Percepción ciudadana de situación económica familiar

Seguimiento de Presupuestos Públicos

Análisis Independiente del Presupuesto General de la República, Perú

Consortio de Investigación Económica y Social

Pedro Andrés Francke Ballve

Resumen

El proyecto se orientó a realizar, en forma independiente del estado, un análisis del Presupuesto General de la República del Perú, y a entregar a la ciudadanía y a las propias organizaciones de la sociedad civil los resultados de dicho análisis de manera fácilmente entendible con el objetivo de facilitar los procesos de participación y vigilancia ciudadana en relación al presupuesto.

Contexto

La dictadura fujimorista, dentro del cierre de espacios de información y participación a la ciudadanía, incluyó los temas presupuestales. Así, durante una década los datos e presupuesto y ejecución eran difíciles de conseguir y el debate parlamentario era mínimo e intrascendente. Al descubrirse los cientos de millones de dólares desaparecidos de las arcas fiscales, se entiende el porqué de esta cerrazón.

El Perú atraviesa hoy un difícil proceso de transición democrática y descentralización, dentro del cual el tema económico guarda importancia central. Con el gobierno del Dr. Paniagua, se desarrolló una estrategia de transparencia que fue central en la gestión del ministerio de economía y finanzas, presentándose datos muy detallados de la ejecución presupuestal mediante hojas web públicas (SIAP).

La estrategia del gobierno peruano incluye la profundización de la transparencia en la parte presupuestal.

Por otro lado, el Congreso aún no muestra iniciativas sustanciales en materia presupuestal. El debate previo y el seguimiento del presupuesto no ha sido una prioridad para el Congreso, que muestra poca capacidad sobre temas económicos y ha estado más orientado a la reforma constitucional, la investigación de casos de corrupción del fujimorismo y otras leyes. Por el lado de la sociedad civil, durante la década pasada ha habido una acumulación lenta pero efectiva de capacidades de participación en las decisiones políticas, que se ha visto refrendada por la constitución de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, y una participación activa en el Acuerdo

Nacional¹. En este marco, el Ministerio de Economía y Finanzas con la Mesa de Concertación han desarrollado una promisorio estrategia de planes y presupuestos departamentales concertados, que se expresó en el presupuesto 2003 de manera piloto en 9 departamentos.

Objetivo

El objetivo del proyecto es contribuir a la institucionalización de prácticas de análisis independiente de presupuestos en el Perú, y su uso por diferentes actores sociales en el nivel nacional, departamental y local, incluyendo a las organizaciones que representan a los más pobres y excluidos

Procesos y técnicas

Quién

La entidad responsable del proyecto es el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES)² del Perú, entidad que agrupa a treinta instituciones que realizan investigación, la mayor parte de ella privadas. El equipo encargado del proyecto estuvo conformado por un economista senior, dos economistas junior y un asistente de investigación. Se contó asimismo con apoyo en la parte de difusión para la realización de la hoja web (www.consorcio.org/presupuesto) y de contactos con la prensa.

Los beneficiarios directos son las organizaciones de la sociedad civil interesadas en participar en el presupuesto y la ciudadanía en general. Las principales organizaciones fueron, en este caso, el Grupo Propuesta Ciudadana³ (que agrupa una docena de

ONGs y desarrolla un proyecto grande de vigilancia de la descentralización), la Asociación Nacional de Centros – ANC (que agrupa a un gran número de ONGs y hace anualmente una conferencia de desarrollo social) y el Foro Salud (la asociación de ONGs, profesionales e investigadores en salud). También la ciudadanía en general, que estuvo más enterada y pudo participar mejor a través del proyecto.

El Grupo Propuesta Ciudadana, a través de su hoja web y de un boletín bimestral, ha venido presentando los análisis y resultados de talleres participativos respecto del proceso de descentralización, proceso en el que el análisis presupuestario les ha sido de utilidad.

La Conferencia Nacional de Desarrollo Social organizada por la ANC fue el espacio en el que se realizó una difusión amplia, entre los más de dos mil asistentes, de los resultados del análisis del presupuesto 2003, permitiendo que esta gran gama de organizaciones de la sociedad civil participaran en la discusión sobre el tema.

Finalmente, el ForoSalud ha venido desarrollando una vigilancia sobre las políticas de salud, las que fueron alimentadas por el análisis del presupuesto 2003 y la ejecución del presupuesto 2002 del sector.

¹ El Acuerdo nacional ha reunido al gobierno, los principales partidos y las principales organizaciones de la sociedad civil, y ha aprobado una política consensual de largo plazo para el país

² www.consorcio.org

³ www.participaperu.org.pe

Qué

El proyecto desarrolló actividades en tres áreas principales:

- Análisis del Presupuesto de la República 2003, en términos macrofiscales, y en relación a los presupuestos de salud, educación y programas sociales. Esta actividad se desarrolló primero, ya que el inicio del proyecto coincidió con el periodo de debate congresal del presupuesto (setiembre-noviembre), con el objetivo de apoyar la incidencia de la sociedad civil en este proceso. Se elaboraron informes que fueron discutidos en grupos de expertos y difundidos mediante charlas y conferencias, correo electrónico e impresiones.

- Análisis de la ejecución del presupuesto 2002 en salud y programas sociales.

Durante los primeros meses del presente año, se realizó este análisis que comparó el gasto efectivamente realizado por el gobierno, con el presupuesto que había sido aprobado por el Congreso. El objetivo era dar elementos para que la sociedad civil ejerciera vigilancia sobre el cumplimiento o no del presupuesto aprobado. Los resultados fueron difundidos mediante artículos periodísticos y la hoja web del proyecto.

- Análisis del proceso de gestión presupuestaria, con énfasis en la transparencia y posibilidades de participación ciudadana.

Finalmente, con el aprendizaje previo se realizó este análisis enfocado en determinar cuáles son las principales dificultades que la actual formativa y

forma de elaboración y aprobación del presupuesto, plantean a la participación de la ciudadanía en este proceso.

Cómo

El análisis realizado se basó en la información presentada por el Poder Ejecutivo al Congreso en la sustentación del proyecto de ley del Presupuesto de la República 2003, así como en la información de ejecución presupuestaria que el Ministerio de Economía y Finanzas cumple con publicar en su hoja web.

El análisis del presupuesto 2003 se basa principalmente en comparar los montos planteados para el 2003 con los existentes en el pasado y con los que existen en otros países latinoamericanos. También se realizaron análisis sobre la equidad de la distribución del presupuesto entre los distintos departamentos. En los casos de educación y salud, se escogieron algunos proyectos claves y se comparó el proyecto con las metas de atenciones, encontrándose en varios casos serias insuficiencias de fondos.

Por otro lado, para la difusión, el proyecto aprovechó redes existentes, como el Foro Salud y la CONADES, así como medios de comunicación masiva, y los medios de difusión escrita del propio CIES.

Cuánto

El proyecto cuenta con un presupuesto de US\$ 35,000, financiados por el banco Mundial, para sus actividades entre julio 2002 y marzo 2003. Las actividades están prácticamente terminadas, faltando solamente la publicación final que está en proceso.

Se estima que un presupuesto anual de US\$ 60,000 debe permitir mantener el proyecto, mejorar sus actividades de difusión e incidencia, ampliar los temas tratados y profundizar el tratamiento a cada tema.

Resultados

El proyecto ha tenido como principales resultados:

1. Entregar a un grupo amplio de personas y organismos de la sociedad civil, información entendible y relevante sobre el presupuesto, tanto sobre:
 - a. El presupuesto 2003, durante su discusión en el Congreso;
 - b. El presupuesto 2002, en relación a su ejecución y los programas que ello evidencia respecto de las políticas sociales del gobierno.
2. Establecer una metodología de análisis, que debe ser enriquecida, sobre el tema presupuestal, en cuanto a:
 - a. Presupuestos planteados que deben tener vigencia el año siguiente al de su aprobación.
 - b. Presupuestos ejecutados durante el año, y su relación con aquellos inicialmente aprobados.
3. Informar a la opinión pública sobre algunos aspectos críticos del presupuesto 2003 y de la ejecución del presupuesto 2002.
4. Contar con un balance de los principales problemas del proceso presupuestario en relación a los problemas de transparencia y consistencia técnica.

En términos de impactos, el proyecto ha logrado:

1. Mayor conocimiento de la sociedad civil de los problemas del presupuesto y en particular del presupuesto 2003 y de la ejecución del presupuesto 2002.
2. Introducir el tema como un tema relevante en un amplio círculo de ONGs e instituciones de la sociedad civil.
3. Aprendizaje del equipo en relación a la metodología de análisis y a los mecanismos y formas para lograr incidencia en los temas presupuestales.
4. Llamar la atención de las autoridades del gobierno sobre algunos temas presupuestales críticos en el 2002 y en el 2003, iniciando cambios en su actitud respecto del presupuesto que los obligan a una mayor transparencia y coherencia entre planes y presupuestos.

En particular, el debate dio lugar a que se tomara conciencia de que el presupuesto 2003 para el Seguro Integral de Salud, un seguro público de reciente creación, no alcanzaba para sus metas, lo que ha favorecido que el Ministerio de Economía les asigne más fondos. También se ha cuestionado, desde la sociedad civil, el excesivo gasto administrativo en salud, mientras los gastos en atención a las personas se redujeron en el 2002.

Limitaciones y oportunidades

El proyecto de análisis independiente del presupuesto ha sido un primer esfuerzo por dotar a la sociedad

civil de herramientas que le permitan participar en este tema. Las principales dificultades afrontadas en esta tarea han sido:

1. la dificultad de obtener información histórica confiable y de tener una base de datos del presupuesto 2003 que facilite su procesamiento;
2. los costos propios del aprendizaje de una actividad nueva;
3. las debilidades en la organización de la sociedad civil y de los vínculos entre investigadores y activistas en este espacio;
4. las dificultades de comprensión de periodistas y directivos de los medios de comunicación respecto a este tema.

Las principales lecciones aprendidas son las siguientes:

1. Para maximizar el efecto de un análisis independiente del presupuesto, existen algunos elementos claves como:
 - a. continuidad en el análisis del ciclo presupuestario (no basta con analizar sólo dos meses al año, cuando el ciclo dura casi dos años),

- b. amplia accesibilidad del análisis (lo que tiene que ver con la presentación),
 - c. oportunidad (buscando el tiempo óptimo para generar mayor impacto).
2. La concentración de esfuerzos en temas que son de mayor importancia para la ciudadanía y alrededor de los cuales hay interés de organizaciones de la sociedad civil.
3. La importancia de desarrollar alianzas con diversas organizaciones de la sociedad civil, incluyéndolas desde un inicio en la definición de los temas y metodologías a aplicar.

Habiendo terminado el proyecto, si bien hay efectos positivos logrados, es necesario asegurar la continuidad del mismo para lograr impactos mayores y más sostenibles.

Recursos adicionales

La página web del proyecto es www.consortio.org/presupuesto.

En ella pueden encontrarse todos los informes y la metodología utilizada, así como links de utilidad en relación al debate presupuestario en el Perú.

La Experiencia del Proceso de Transparencia en el Municipio de Santa Rosa de Copán, Honduras

Comisión Ciudadana de Transparencia de la Gestión Pública

Jorge Armando Calix

Resumen

La Comisión Ciudadana de Transparencia es un ente de representación social responsable de velar por el manejo honesto y eficiente de los recursos de interés público con jurisdicción en el Municipio de Santa Rosa de Copán, Honduras. Para lograr esto se proponen promover el desarrollo de una cultura de transparencia y rendición de cuentas. La Comisión se constituyó en abril del 2001, dos años después sus resultados son visibles, entre otros, en los siguientes campos: incidencia en las políticas y gestión de la Alcaldía Municipal, vigilancia a los subsidios del Congreso Nacional, auditorías sociales y apoyo instauración de Juntas Administradoras de Fondos Extraordinarios en centros educativos, entre otros.

Contexto

Debido a la pérdida de credibilidad de la municipalidad ante la población por su baja capacidad gestiona y la inapropiada atención al contribuyente que venía arrastrando del período anterior, en junio del 2000 el Alcalde propuso a consideración de la Corporación Municipal la constitución de una Comisión de Transparencia, recogiendo el espíritu del compromiso público expresado por él en el V Cabildo Abierto de concertación de la revalorización catastral y de las tarifas tributarias de los bienes inmuebles, realizado en diciembre de 1999.

Su constitución implicó debatir al interior de la Corporación su viabilidad política, en vista que implicaba una forma de cuestionamiento eventual

del poder; finalmente se constituyó buscando la mayor incorporación de representantes de los diversos sectores sociales. La base legal que sustenta sus actuaciones es el artículo 80 de la Constitución de la República, artículo 59 de la Ley de Municipalidades y su Reglamento Interno aprobado en marzo del 2001.

La Comisión ha tomado credibilidad por su papel beligerante en procesos de rendición de cuentas, dicha beligerancia la ha tomado más por casos de instituciones del gobierno central y de las organizaciones comunitarias, y recientemente por descubrir mora en el pago de impuestos de 8 miembros de la Corporación. Al inicio habían reservas en las instituciones y

organizaciones en rendir cuentas a la Comisión por la falta de un marco legal específico, pero paulatinamente ésta se ha ganado el respeto, difundiendo que la rendición es más un compromiso moral que legal.

Objetivo

Lograr la reducción de los actos de corrupción y asegurar el uso óptimo en el manejo de los recursos públicos del Estado, el Gobierno Local, e instituciones y organizaciones que en nombre de la población soliciten y ejecuten estos recursos.

Marco operativo

Los Actores

La Comisión está constituida por 21 organizaciones que conforman la asamblea, cada organización nombra su representante y de éstos la Corporación Municipal escoge cinco en sesión de cabildo abierto para formar la junta directiva, por votación de tres cuartas de los Corporativos para asegurar que los electos sean del consentimiento de la mayoría de las fuerzas políticas; Son miembros de la asamblea de la Comisión las siguientes representaciones de la Sociedad Civil:

- Tres representantes de los patronatos comunitarios (1 por zona de 44 existentes)
- Cuatro representantes de los Colegios Profesionales (Médicos, Enfermeras, Peritos, Abogados)
- Tres representantes de gremios de Maestros (PRICMAH, COLPROSUMAH, COPEMH)

- Cuatro representante por los Sindicatos (SITRAHMEDYS, SITRAHONDUCOR, SITRAINIA, SITRATLH)
- Tres representantes por las organizaciones Sociales (Rotario, Leones, Vicentinas)
- Dos representantes por las Iglesias (Pastoral de la iglesia Católica, Asociación de Pastores)
- Un representante por las Cooperativas
- Un representante por la Empresa Privada (Cámara de Comercio)

La representación social de la Comisión es amplia, integrada por diversos sectores sociales, gremiales, comunitarias, profesionales, magisteriales, sindicatos, iglesias, cooperativas y la empresa privada organizada. De las actuaciones de la Comisión se benefician el conjunto poblacional de Santa Rosa, de aproximadamente 40,000 habitantes; unos directamente al asegurarse la aplicación de la ley en sus relaciones con los entes institucionales y otros indirectamente al recibir beneficios por un mejor uso de los escasos recursos públicos.

En el marco de los convenios que ha negociado la Comisión abrió una oficina con equipamiento mínimo y un contador público de formación media, posteriormente por la carga de trabajo se contrata una asistente. Inicialmente, tanto los directivos como los técnicos tenían dificultades en operativizar sus responsabilidades por la inexperiencia en el tema; pero, gradualmente, y con la asistencia técnica de los cooperantes mejoraron el desempeño de sus funciones al grado que la población está deman-

dando más de sus servicios por los resultados que han obtenido.

Acciones previstas

El plan de trabajo de la Comisión se sintetiza en las siguientes líneas y actividades:

1. Fortalecer la capacidad institucional de la Comisión:
 - Consolidar la estructura organizativa de la Comisión
 - Gestionar los recursos necesarios a la operatividad
 - Formar el recurso necesario acorde a las necesidades
2. Velar por el manejo honesto y transparente de los recursos
 - Conocer la funcionalidad institucional de interés público
 - Investigación y seguimiento de denuncias
 - Implementar auditorías sociales
 - Información pública sobre las actuaciones institucionales
3. Promover los valores necesarios a la generación de una cultura de transparencia
 - Socialización de la normativa y papel de la Comisión
 - Desarrollo de un programa de educación de valores
 - Implantación de un programa de comunicación permanente

Adicionalmente, formularon un plan estratégico para el fomento de una cultura de transparencia en Santa Rosa, que contiene 19 fichas de proyectos y la siguiente visión compartida:

“Santa Rosa de Copán, modelo de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos de interés público, fundamentado en el Marco Legal y una amplia participación ciudadana, fomentando los valores éticos y morales mediante la educación y el establecimiento de una cultura de transparencia”.

En todas sus acciones la directiva juega un rol protagónico en las decisiones, principalmente en Investigación y seguimiento de denuncias y auditorías sociales, en estos casos la responsabilidad recae estrictamente en la directiva: analizando las demandas, tomando la decisión de su investigación y dictaminando una vez que el equipo técnico le presenta el informe sustentado, y en casos muy delicados se someten a la Asamblea.

Procesos y mecanismos

1. Denuncias (a petición de parte): recepción en la oficina, análisis por la Junta Directiva y si procede se investiga; Equipo técnico hace investigación y prepara informe, Junta Directiva analiza informe, dictamina y remite a la instancia que corresponda para su tratamiento, instancia contesta, se agotan procedimientos y si resultados satisfacen dentro del marco legal y de eficiencia se archiva el caso, sino se remite a otras instancias para su tratamiento legal, en esta caso a la fiscalía y al Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH).

2. Auditorías Sociales (de oficio): Junta Directiva decide realizarla y traslada caso al Equipo Técnico, éste se aboca a la instancia por auditar e inicia operaciones (ejemplo: verificar una cuenta contable, cumplimiento

de funciones de un departamento, formas de cálculo de un impuesto, etc), Equipo Técnico prepara informe y lo remite a la Junta Directiva, ésta analiza los resultados y remite dictamen a la instancia auditada y Equipo Técnico da seguimiento al cumplimiento de las observaciones; si hubiera deficiencias mayores convocan a los afectados junto con el CONADEH para tomar acuerdos que solventen situación, solo si amerita se remite a la fiscalía.

3. Rendición de cuentas (voluntaria): La Municipalidad, institución u organización que maneja recursos de interés público presenta informe oficial a la Comisión y lo recibe el Equipo Técnico el cual lo

analiza y presenta comentarios a la Junta Directiva, ésta analiza informe y toma decisión, posteriormente el Equipo Técnico archiva informe sino hay observaciones, si las hay se sigue el procedimiento de las Auditorias Sociales. Otros mecanismos y procesos que impulsa la Comisión, son capacitaciones, campañas de comunicación, gestión de recursos, informes públicos, El Consejo Ciudadano de Desarrollo Municipal (COCDDEM) y el Comisionado Municipal.

Costos y financiamiento

A continuación se presenta un resumen de los costos incurridos y el financiamiento:

COSTOS Y FINANCIAMIENTO (EN \$)

DESCRIPCIÓN	MONTAJE Y 1ER AÑO	UN AÑO	PNUD/ASDI	CONADEH	MUNICIPALIDAD
Gastos administrativos	15,685.0	12,100.0	30%	55%	15%
Mobiliario y equipo	2,530.0	-0-	90%	-0-	10%
Capacitación	1,695.0	850.0	45%	15%	40%
Comunicación	3,370.0	1,700.0	45%	40%	15%
Total	23,280.0	14,650.0	39.8%	44%	16.2%

La Corporación Municipal, la Comisión y el Equipo Técnico recibieron asesoría técnica en la preparación de la reglamentación, promoción y concertación del proceso, métodos e instrumentos de aplicación, planificación normativa y estratégica; propuesta, gestión y negociación de recursos y acompañamiento en el proceso. Esta Asistencia en servicio la brindó el proyecto descentralización del PNUD/ASDI y el

CONADEH durante el primer año y medio, a petición de la Municipalidad y posterior negociación de convenio con la Comisión.

Algunos resultados relevantes

- Como resultados de las investigaciones 8 de los 12 miembros de la Corporación se pusieron al día

con la tesorería municipal por deudas arrastradas de años anteriores.

- Identificación uso indebido de dos subsidios: uno del Patronato San Miguel por un monto de \$2,450,00 para un proyecto de alcantarillado y el otro del Patronato Prado Alto por un monto de \$650.00, e incidencia en su recuperación mediante actas de compromisos en audiencias de descargo; en los dos casos los dirigentes fueron defenestrados y están pagando.
- Dos casos que no justificaron suficientemente la documentación de soporte se trasladaron al Tribunal Superior de Cuentas, al CONADEH y al Consejo Nacional Anticorrupción.
- Los ciudadanos han incrementado la confianza en la municipalidad (86.1 % / Oct-2002), aunque no se tienen datos anteriores, el único referente es la opinión negativa expresada por los miembros

de la sociedad civil en los talleres diagnósticos realizados en abril de 1998.

- Incremento promedio del 68% de los ingresos corrientes de la municipalidad en los últimos años.
- El mejoramiento de indicadores anteriores está determinado por la apertura del gobierno local a procesos participativos y el control ejercido por la Comisión, lo que le ha mejorado credibilidad.
- La experiencia de la Comisión está siendo tomada como modelo nacional por el CONADEH, el Consejo Nacional Anticorrupción y el Tribunal Superior de Cuentas recién creado.
- La percepción de la población sobre existencia de corrupción en la municipalidad se redujo de 18% (agosto 2000) al 8% (octubre 2001) y solo el 1.5% de la población (octubre 2002) opina que conoce de un acto de corrupción.

Limitations, measures, and opportunities

LIMITACIONES	MEDIDAS
- La poca experiencia y la desconfianza de la ciudadanía hacia las autoridades ha obligado a ir construyendo paulatinamente el proceso.	- Esto ha implicado un mayor esfuerzo del voluntariado, la Junta Directiva se reúne todos los lunes de 6:00 a 10:00 p.m.; además dedican tiempo en la semana.
- La falta de una base legal específica a dificultado en un par de casos que no quieren rendir cuentas, lo que ha llevado a una lucha desgastante.	- Llamar atención de la ciudadanía y autoridades; obligándose a rendir cuentas, pero utilizan tácticas dilatorias lo que hace perder tiempo y recursos.
- Algunos miembros Corporativos no están satisfechos con el papel de la Comisión por el cuestionamiento que ésta les a hecho y la poca costumbre de ser controlados en sus actuaciones.	- Lo recomendable es que en el reglamento de la ley orgánica del Tribunal Superior de Cuentas se le dé cobertura legal a instancias de este tipo, apegados a los artículos 69 y 70 de la ley.
- Insuficiente recurso humano para atender toda la demanda.	- Gestión recursos con la cooperación y comprometer fondos del gobierno y municipalidad.

Oportunidades

- La población y los medios de comunicación le han dado relevancia al papel de la Comisión, así como las organizaciones miembros, lo cual le da potencial de sostenibilidad social
- La Credibilidad de la Comisión ante el CONADEH, el CNA y el TSC representa un espacio importante que le da cobertura a sus actuaciones.
- La experiencia lograda demuestra la importancia de la existencia de instancias de este tipo, por lo cual la tendencia inmediata es promoverlas y legitimar su institucionalidad.

Recomendaciones

- Definir el papel de instancias de este tipo en la reglamentación de la ley orgánica del Tribunal Superior de Cuentas.
- Lograr compromisos concretos de las organizaciones de la Sociedad Civil en contribuir al sostenimiento financiero de la instancia.
- Reformar la ley de municipalidades para incorporar la figura de este tipo de instancias, con la responsabilidad de la municipalidad de contribuir a su sostenimiento, y asignar un porcentaje a las comisiones por cada proyecto a auditar.
- Concertar con la sociedad una tasa tributaria a nivel municipal para financiar sus operaciones.

Recursos adicionales

Para mayor información sobre la presente experiencia puede visitar la página web www.santarosacopan.org, enviar un e-mail transparenciasrc@yahoo.com o llamar al Telefax (504) 662-3377.

Glosario de Términos

- PRICPMAH: Primer colegio profesional magisterial de Honduras
- COLPROSUMAH: Colegio profesional superación magisterial de Honduras
- COPEMH: Colegio de profesores de educación media de Honduras
- Sitrahmedys: Sindicato de trabajadores de la medicina y similares de Honduras
- Sitrahonducor: sindicato de trabajadores de correos de Honduras
- Sitraina: Sindicato de trabajadores del Instituto Nacional Agrario
- Sitratelh: Sindicato de trabajadores de telecomunicaciones de Honduras
- CONADEH: Comisionado Nacional de los Derechos Humanos
- COCDEM: Consejo Ciudadano de Desarrollo Municipal
- UNDP: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- ASDI: Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
- CNA: Consejo Nacional Anticorrupción
- TSC: Tribunal Superior de Cuentas

Seguimiento y Movilización Social

La Organización Tradicional Campesina Articulada al Control Social en el Municipio De Totora

Provincia Carrasco, Departamento de Cochabamba, Bolivia

Juan Carlos Escalera López

Resumen

Desde el año 2001; 3600 familias campesinas del municipio de Totora, en base a la estructura social tradicional de 86 sindicatos campesinos, que agrupados conforman 13 subcentrales y una central agraria de Moyapampa (CAM) han delegado a un representante, para que durante tres días por mes se capacite en temáticas de control social hacia el gobierno local que es la alcaldía, que en este momento recibe y maneja fondos de coparticipación popular, HIPC, fondos del Tesoro General de la Nación (TGN) y del Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS), el delegado campesino ha recibido el nombre de *capacitador* ya que en 4 sesiones de 6 horas por mes, capacita en su propia lógica e idioma a hombres y mujeres de cada comunidad, venciendo de esta forma la retórica y estandarizada metodología de capacitar solamente a pocos líderes campesinos, con un exacerbado grado teórico, sin lograr el ejercicio pleno y práctico de certificar y fiscalizar los recursos económicos manejados coyunturalmente por una unidad administrativa como es el gobierno municipal y su alcalde.

Contexto

El municipio de Totora cuenta con 13.995 habitantes, el 97% tiene el *idioma* materno del quechua, el 3% domina el castellano. Adicionalmente, más del 50% se encuentra como población analfabeta, del 50% (que parecería que es alfabeto) restante un 40% solo sabe escribir su firma¹, pero no lee ni escribe, un 40% lee pero no entiende y 20% que tiene condiciones regulares básicas de lectura y escritura, diferenciando por género las mujeres llevan la peor parte de este análisis.

Por la realidad antes mostrada es que la participación campesina en la elaboración de los PAOs municipales es mínima, ya que el marco jurídico normativo de la Ley del Diálogo Nacional 2000 y otras resulta incomprensible por lo tanto aparece, desarticulada del contexto social “los campesinos poco o nada pueden hacer si desconocen las leyes que les permite y faculta

¹ La firma se ha convertido en una suerte de estatus social, por lo que podemos observar que mas del 80% firma su nombre.

a participar, controlar, fiscalizar y finalmente denunciar ilegalidades”.²

Los campesinos del municipio de Totora realizando un análisis profundo de su realidad concluyen *“que mientras se espere a que el estado eduque y capacite a los campesinos, habrán muerto en la pobreza, condenando a sus respectivas generaciones a que sigan el mismo rumbo y destino”*³

Para revertir esta realidad ellos deciden, que se debe generar a que todas las familias de las comunidades aprendan a participar en la vida del municipio, mediante la enseñanza de los mismos campesinos, alguien debe decodificar el lenguaje difícil que manejan los técnicos del estado, ese alguien es un capacitador campesino delegado por la misma comunidad, que junto a otros técnicos comprometidos del Centro de Servicios y Acompañamiento Técnico finalmente analicen y conviertan en currícula de capacitación y vengzan el rumbo tradicional de la historia ya que por mas de 150 años los campesinos no han conocido los primeros artículos de la Constitución Política del Estado Boliviano, mucho menos las últimas leyes que permiten participar a los marginados ni las mas recientes, que es permitir controlar socialmente a quienes manejan los recursos económicos de la sociedad civil.

Las organizaciones campesinas por el momento, son actores colectivos, que expresan intereses y valores dentro de un marco legal e institucional, por el momento efectúan demandas al estado y esto se va constituyendo en el fin de su razón de ser, por lo que al generar su propios mecanismos de representación y liderazgo están interactuando en condiciones total-

mente desventajosas con el estado, por lo que sería pertinente considerarlos como los genuinos representantes de la sociedad civil.

Objetivo

Generar capacidades individuales y grupales sobre mecanismos de participación legal en campesinos y campesinas, para el control social de la gestión municipal del Municipio de Totora.

Procesos y Técnicas

Quien

Las instituciones que apoyan la iniciativa son tres, el CESAT, la Central Campesina de Moyapampa Totora, y el Gobierno Municipal, el trabajo es articulado manteniendo cada quien su identidad y objetivos particulares.

CESAT, es una institución que tiene definida su misión y visión en fortalecer a las organizaciones de campesinos marginados en la búsqueda de la gestión integral de sus recursos naturales.

CAM, La Central Campesina de Moyapampa, es la sociedad civil organizada que busca reivindicaciones históricas, educación, salud, producción y desarrollo integral para todas sus comunidades.

El Municipio, Es la máxima autoridad administrativa y política del territorio

² Análisis concluyente de los congresos campesinos.

³ Ampliado campesino de Totora, quienes además ratifican que el gobierno no tiene interés en temas de capacitación de adultos, mucho menos en marcos legales.

PARTICIPACIÓN DE CAPACITADORES		POBLACIÓN QUE PARTICIPA EN LA CAPACITACIÓN	
Sindicatos comunales 64	Organizaciones de Mujeres 12	Sindicato comunal 2820	Organización de mujeres 248

Calidad de las relaciones: Se ha conformado un directorio del proyecto conformado por el alcalde, las centrales campesinas de mujeres y hombres, el

presidente del comité de capacitación (yuyal pacha)⁴, el objetivo es evaluar correcciones técnicas y metodológicas.

Que

METAS	ACTIVIDADES / CURSOS
Asignación de recursos de coparticipación tributaria a las comunidades campesinas, mejorar la participación campesina.	- Coparticipación tributaria - HIPC - Planificación participativa - Demandas campesinas
Incrementar la participación social para la toma de decisiones en el acceso y control equitativo de los recursos municipales.	- Mecanismos de control social - Derechos y ciudadanía
Mejorar los mecanismos y técnicas para la planificación, monitoreo y evaluación de los proyectos del PAO. Municipal.	- Mecanismos de control social - Monitoreo campesino - Evaluación campesina
Rescatar y reequilibrar las estrategias de vida campesina con equidad y reciprocidad.	- Intercambio de experiencias y nuevos conocimientos sobre control social
Fortalecimiento y consolidación de las organizaciones campesinas de mujeres y hombres en el control social.	- Congresos de evaluación - Mecanismos de articulación entre las organizaciones campesinas y el gobierno local

Monitoreo y evaluación (Existen tres momentos estratégicos)

- La central campesina y sus instancias organizadas en reuniones asambleas trimestrales y congresos anuales evalúan la marcha de los proyectos municipales.
- Las reuniones de elaboración de los PAOs, donde la participación campesina es vital.

- Los informes de los concejales municipales, comités de vigilancia que realizan ante la organización campesina CAM.

⁴ Yuyal Pacha nombre que ha sido puesto por los campesinos al proyecto, que denota en quechua, generar conocimiento revisando el pasado, tomando en cuenta el presente para planificar el futuro.

Rendición de cuentas

Los informes económicos y técnicos que el alcalde realiza a la organización campesina, resulta ser el punto central del intercambio entre campesinos

capacitados y gobierno municipal que busca transparentar su gestión municipal.

El proyecto fue implementado en cuatro fases, que se resumen en el siguiente cuadro.

FASE	PROCESO	TÉCNICA Y PARTICIPACIÓN
1	<ul style="list-style-type: none"> - Diagnóstico y socialización - Conciliación - Definición del alcance 	<ul style="list-style-type: none"> - Talleres campesinos - Entrevistas
2	<ul style="list-style-type: none"> - Concertación de objetivos - Elaboración del proyecto - Acuerdos - Convenios tripartitos - Cofinanciamiento y apalancamiento de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> - Talleres campesinos - Entrevistas - Congresos campesinos
3	<ul style="list-style-type: none"> - Inicio del proyecto - Selección de capacitadores - Validación temática - Validación del instrumental de monitoreo y evaluación - Validación del sistema de evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> - Talleres campesinos - Entrevistas - Congresos seminarios - Cursos de capacitación
4	<ul style="list-style-type: none"> - Intercambio de experiencias - Intercambio de resultados - Ajustes 	<ul style="list-style-type: none"> - Campesino a campesino - Campesino, institución, alcaldía, consejo municipal.

Recursos

Hemos identificados dos tipos de costos económicos y no económicos

▪ *Económicos Dólares*

NOVIB HOLANA	MANOS UNIDAS ESPAÑA	ALCALDIA TOTORA	TOTAL/ AÑO
7,340.00	20,000.00	2,660.00	30,000.00

- *No económicos, 145,000.00 dólares*, financiado por las familias campesinas de Totorá, (jornales, en la que cada capacitador invierte capacitando a campesinos)

Resultados

Capacidades individuales

- El 60% de las familias campesinas del municipio de Totorá, tienen un mejor⁵ conocimiento del marco normativo vigente, leyes de participación popular y recursos HIPC.
- El 60% de las familias campesinas del municipio de Totorá, participan de las reuniones de planificación municipal POAs principalmente.

⁵ Mejor implica conocer artículos operativos y no la totalidad de la ley.

- El 50% de las mujeres vía organización participan proponiendo temas de interés en el POA municipal.

Capacidades colectivas

- El sindicato campesino pasa de la demanda a la proposición
- La subcentral campesina conoce las debilidades y potencialidades de su territorio.
- La central campesina invita al alcalde municipal a rendir cuentas e informes de su gestión mensualmente, el alcalde no se resiste pero tampoco se ve obligado.
- Alcaldía con crisis de estructura y composición (se disputan con naturalidad espacios) pero no existe crisis de gestión.

Diseño técnico o características de la gestión de su programa

El diseño técnico consiste en el manejo dual (campesino - técnicos) de varios conceptos, para los campesinos de Totorala, articulación (coordinar), concertación (no venderse, ni asociarse), sociedad civil (organizaciones campesinas, CAM), poder local (gestión territorial), participación social (reuniones, congresos campesinos definiendo propuestas municipales), mecanismos de control social (comités de vigilancia, organizaciones campesinas), el conflicto como construcción colectiva de dos conductas (dos conductas una campesina y otra no campesina)

Nuevas oportunidades económicas y sociales

- Organizadamente cada comunidad se han presentado nuevos proyectos por ejemplo al LIL INDIGENA⁶ aunque solo se haya aprobado uno solo, pero representa ya un impacto la sola presentación con iniciativas básicas.

Limitaciones y Oportunidades

- Mayor conocimiento campesino genera resentimientos sociales en el ámbito urbano como político dentro le municipio.
- Los niveles de lecto escritura de los campesinos no es compatible con el discurso técnico de la información formal y estatal de *uso de recursos*, por lo que se requiere un continuo apoyo a las organizaciones campesinas.
- La creación de los mecanismos de control social nacional y departamental, es una oportunidad que a futuro debería articularse desde el ámbito rural hasta el urbano.

Recursos Adicionales

La presente experiencia si es posible y de interés podría replicarse por otros medios, el CESAT y los campesinos de Totorala podrían intercambiar experiencias con otros espacios similares, el CESAT dispone manuales, cartillas de capacitación temática para campesinos.

Para mayor información puede contactar al Sr. Juan Carlos Escalera López, Director Ejecutivo del Centro de Servicios y Asistencia Técnica por e-mail escribiendo a cesat@supernet.com.bo

Hacia una Mayor Transparencia de la Procuraduría General de la República

Asociación para la Organización y Educación
Empresarial Femenina de El Salvador

Carlos Miguel Sáenz Rojas

Resumen

El proyecto se ejecutó de Julio del 2002 a Febrero del 2003 por la Asociación para la Organización y Educación Empresarial Femenina de El Salvador (OEF/ES). Consistió en la realización de un diagnóstico para caracterizar los niveles de eficiencia, eficacia y calidez de los servicios ofrecidos por las Unidades de Defensa de la Familia y el Menor (UDFM) de la Procuraduría General de la República (PGR) a la ciudadanía. Los resultados del diagnóstico, fueron utilizados como insumos para diseñar un plan que mejore la calidad de servicios ofrecidos a las usuarias de la PGR.

Contexto

En El Salvador, **la situación de los derechos de la niñez está marcada por la pobreza** (1.5 millones de niños(as) viven en hogares pobres, de los cuales 737 mil están en pobreza extrema¹), **y la irresponsabilidad paterna**, (1 millón de niños(as) viven en hogares donde falta el padre y la mitad de estos no reciben ningún tipo de apoyo de parte de su papá²).

El Gobierno de El Salvador desde 1990 es signatario de la Convención sobre los Derechos del Niño. Este importante hecho, condujo a la creación de un nuevo marco jurídico y se crearon nuevos mecanismos institucionales para aplicar las leyes; específicamente los Tribunales de Familia, Tribunales de Menores, entre otros.

En este contexto, corresponde a la **Procuraduría General de la República** a través de las **Unidades de Defensa de la Familia y el Menor** velar, verificar, asesorar y/o representar en casos de reconocimiento de menores, cuotas alimenticias, salida de menores al extranjero, divorcios y violencia intra familiar; en los cuales **se privilegia la conciliación extrajudicial** como método para resolver conflictos, lo cual consolida la democracia.

¹ UNICEF: Situación de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia Salvadoreña. A diez años de la Convención de los Derechos del Niño.

² Fundación Género y Sociedad: Estudio sobre Paternidad Irresponsable en C. A.

Aún cuando existe un importante avance en el desempeño la PGR, no existen suficientes mecanismos de “contraloría y participación social” que garanticen a la ciudadanía acceso a la información y rendición de cuentas respecto al cumplimiento de sus competencias.

Objetivo

Validar una metodología piloto para mejorar los niveles de transparencia y eficiencia en la atención brindada por las Unidades de Defensa de la Familia y el Menor de la Procuraduría General de la República de El Salvador a sus usuarias.

Procesos y Técnicas

Quién (*Actores involucrados en el proceso*)

Entidad Ejecutora: La organización responsable de ejecutar el proyecto es la Organización y Educación Empresarial Femenina (OEF) de El Salvador, organización no lucrativa, fundada en 1985, cuya misión es mejorar la calidad de vida de las mujeres y la niñez. Ejecuta programas de capacitación, apoyo al desarrollo económico, salud materno-infantil, apoyo a la educación formal y no formal de mujeres y niños. OEF goza de un amplio reconocimiento de instituciones del Estado Salvadoreño, por su trabajo con mujeres y niñez. En los últimos 2 años ha desarrollado proyectos de incidencia orientados a reforma del marco legal, monitoreo y transparencia de la gestión pública. De manera especial se han realizado esfuerzos respecto a las políticas, leyes e instituciones encargadas de garantizar el reconocimiento legal y cuotas alimenticias a favor de niños y niñas de hogares donde falta el padre.

Para la ejecución del programa de monitoreo y transparencia cuenta con un equipo permanente (1 Coordinador y 1 técnico), además cuenta con un staff de consultores en diferentes áreas (investigación, administración gubernamental y derechos de niñez).

En la ejecución del proyecto se estableció una relación de alianza y coordinación con otras organizaciones del movimiento de mujeres (Las Dignas y CEMUJER) que por su trabajo están interesadas y son aliadas naturales de OEF.

La entidad objetivo del monitoreo es la Procuraduría General de la República, cuyo rol es velar por los derechos de las mujeres y la niñez.

Las beneficiarias son aproximadamente 40 mil mujeres que cada año recurren a las UDFM para resolver problemas de reconocimiento legal de sus hijos(as), cuotas alimenticias, divorcios y violencia intrafamiliar. Se trata de mujeres de bajos ingresos, entre 20 y 40 años, de las cuales 68% son madres solteras o conviven en unión no matrimonial. Por el largo tiempo que tiene OEF trabajando en proyectos que apoyan a mujeres y niñez, se cuenta con una sólida relación con la población beneficiaria del proyecto.

Qué (*Metas y principales acciones del proyecto*)

- Caracterizar el estado actual de funcionamiento de las UDFM y la calidad de servicios que estas ofrecen a sus usuarias en términos de eficiencia, eficacia y calidez.
- Mejorar el sistema de seguimiento, monitoreo y control del trabajo de las UDFM.

- Implementar un sistema de quejas y reclamaciones a través del cual los ciudadanos puedan exigir la calidad de servicios a que tienen derecho.
- Mejorar los mecanismos de acceso ciudadano a la información.

Cómo (Implementación del proyecto)

El diagnóstico sobre el funcionamiento de las UDFM y la calidad de servicios que estas ofrecen a sus usuarias, fue realizado siguiendo el siguiente procedimiento:

- Un sondeo de opinión a una muestra representativa de usuarias, para el cual se utilizó un cuestionario con preguntas cerradas.
- Un grupo de enfoque con representantes de organizaciones de mujeres y otras instituciones del Estado, vinculadas al trabajo de la PGR (Policía Nacional Civil, Fiscalía General y Jueces de Familia).
- Dos grupos de enfoque con empleados y funcionarios de nivel operativo y gerencial de la PGR.

Los resultados del sondeo de opinión y grupos de enfoque fueron procesados y se elaboró un borrador el cual fue utilizado como insumo para la realización de un taller de análisis con funcionarios del nivel gerencial de la PGR.

A partir de los resultados del taller de análisis, se elaboró el informe final con recomendaciones y medidas concretas para resolver los problemas encontrados. Dicho informe fue presentado y aprobado por el Procurador General de la República.

Para mejorar el sistema de monitoreo, seguimiento y control se diseñó un plan de adiestramiento y rediseño de los sistemas internos de la PGR. El plan fue aprobado por el Procurador General y se delegó a la Coordinadora de la Unidad de Calidad Institucional para su ejecución.

El Sistema de Quejas y Reclamaciones es un mecanismo que garantiza a los ciudadanos(as) que recurren a los servicios de la PGR, interponer demandas cuando no han sido atendidos de forma adecuada. A pesar de que está definido, en la práctica no funciona adecuadamente, debido fundamentalmente a resistencias en los funcionarios de la PGR y a falta de información en los ciudadanos(as). Para su implementación se realizó un taller con participación de funcionarios de la PGR, en el cual se analizaron a profundidad las causas por las cuales el sistema no funciona y se diseñó un plan de trabajo para su implementación. El plan está fundamentado en 3 estrategias: capacitación al personal de la PGR para sensibilizar y vencer resistencias; acciones de divulgación e información hacia la ciudadanía sobre el derecho de reclamación; y definición de un mecanismo de seguimiento y control, a cargo de la Unidad de Calidad Institucional.

En la investigación se identificó que una buena parte de las usuarias de las UDFM no reciben información completa y suficiente respecto a los requisitos y procedimientos que deben seguir para resolver las situaciones que les hacen acudir a la PGR. Para resolver este problema, se diseñó un instructivo que obliga a los empleados de la PGR a proveer a los ciudadanos(as) de información clara, completa y

suficiente. Además, se desarrollaron charlas en comunidades rurales de 2 departamentos, para promover los derechos de la niñez, incentivar una cultura de ciudadanía activa e informar sobre los servicios que la PGR está obligada a prestar.

El diseño del proyecto y su implementación fue responsabilidad de un Comité Técnico conformado por 3 funcionarios del nivel gerencial de la PGR, los cuales fueron delegados por el Procurador General y 2 representantes de OEF (Coordinador y Técnico). Además se contó con el apoyo de consultores externos para temas específicos (diagnóstico, diseño de talleres, rediseño de procesos internos, entre otros).

El Comité Técnico se convirtió en el principal mecanismo de trabajo para viabilizar el proyecto y generar un ambiente de confianza y trabajo en equipo. Es importante aclarar que en El Salvador no existen experiencias de monitoreo a la gestión pública por parte de la sociedad civil.

A pesar de la anuencia y voluntad política del Procurador General, el proyecto inició con dudas y resistencia de parte de los funcionarios de la PGR. Estas situaciones fueron superadas a partir de que se logró demostrar imparcialidad, objetividad y profesionalismo en el trabajo. Además, la PGR identificó el proceso de monitoreo como una oportunidad para fortalecerse y ganar respaldo social y político.

Cuánto (Costos del programa)

El programa fue ejecutado con un presupuesto total de \$18,200. 75% del monto total fue aportado por CREA Internacional, a través del Programa de Partici-

pación Ciudadana y Gobernabilidad. El 25% restante, fue aportado directamente por OEF y la PGR.

Un presupuesto anual de \$45,000 permitiría profundizar los procesos iniciados en las Unidades de Familia, extenderlo a otras unidades de la PGR y realizar un proceso de divulgación y sensibilización hacia otras instituciones públicas y a la ciudadanía en general.

Resultados

Principales resultados alcanzados:

- Se validó una metodología de monitoreo y corrección a los procedimientos de trabajo de la PGR, en la cual OEF actuó como instancia facilitadora y contralora del quehacer público.
- Se han mejorado los procedimientos de atención de la PGR. Ejemplo de ello es la implementación del Sistema de Quejas y Reclamaciones, el cual le permitirá a los ciudadanos(as) interponer reclamos cuando un servicio al que tiene derecho, no es ofrecido con la calidad y bajo las condiciones establecidas en la ley.
- Se ha mejorado el acceso ciudadano a la información. Para ello, se diseñó un instructivo para las Unidades de Familia, el cual obliga a los funcionarios a entregar información clara y completa a las usuarias sobre los documentos y procedimientos a seguir en sus trámites, o sobre el estado de sus procesos.

Impactos:

- Los resultados del monitoreo estimularon en la PGR un proceso interno de revisión y ajuste de los

procedimientos certificados bajo las normas ISO 9002. Para ello, se ha establecido un plan de auditoría interna y capacitación en áreas identificadas en el monitoreo como deficitarias (por ej.: ética del servidor público, mediación y resolución de conflictos, trabajo en equipo, gerencia efectiva, etc.).

- Se ha mejorado la comprensión, interés y voluntad política de las autoridades de la PGR respecto a la participación de Organizaciones de la Sociedad Civil en procesos de contraloría y monitoreo. Ejemplo de ello es que la OEF ha sido invitada a participar en el Comité de Calidad Institucional (instancia rectora del sistema de calidad).

Limitaciones

- **Resistencia de los funcionarios a procesos de contraloría y monitoreo ciudadano.** Al respecto se ha logrado avanzar de forma sustancial con funcionarios del nivel gerencial. Se ha diseñado un plan de capacitación y sensibilización para que empleados del nivel operativo comprendan la importancia y el sentido de impulsar procesos de monitoreo y contraloría ciudadana.
- **Ciudadanía pasiva y con poca cultura de participación.** Las charlas que se desarrollaron en las comunidades motivaron a muchas mujeres a establecer demandas en la PGR o en los Tribunales de Familia. Estos casos se están asesorando y monitoreando, para asegurar su solución. Se ha establecido compromiso con las delegaciones de la PGR para que se realicen charlas, reuniones y otras actividades de información y acercamiento con la ciudadanía.

- **Falta de recursos para continuar el proceso y profundizar el impacto.** Para continuar el programa se diseñó una segunda fase, la cual consiste en el desarrollo de procedimientos de trabajo con certificación bajo las normas ISO, los cuales deberán garantizar la transparencia en la actuación de los funcionarios de la PGR. Hasta el momento no existen recursos para su implementación.

Oportunidades

La ejecución del proyecto fortaleció la voluntad política de la PGR para desarrollar un proceso sistemático de mejora continua en sus procedimientos de trabajo, con participación de la sociedad civil. Para ello la PGR ha definido como política el establecimiento de convenios de cooperación con ONG's y un plan de capacitación a su personal orientado a sensibilizar y mejorar sus capacidades.

Considerando que se trató de un proyecto piloto de corta duración, es necesario desarrollar una segunda fase en la cual se profundice en la implementación de medidas correctivas a los problemas identificados, extendiendo su cobertura a otras unidades de la PGR y a otras instituciones del Estado.

Recursos Adicionales

Información detallada sobre el proyecto y los instrumentos utilizados están siendo preparados para ponerlos a disposición en el sitio web de la organización: www.oefdeelsalvador.org

Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia en Costa Rica

Proyecto Estado de la Nación

Miguel Gutiérrez Saxe

Resumen

La Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia es una metodología para la participación, deliberación y evaluación ciudadana de los asuntos públicos (*societal accountability*)¹ y para el estudio en profundidad de la democracia, con impactos discernibles en la vida política como la modificación de agendas de actores sociales y políticos. Todo el proceso desde su planeación hasta su publicación y etapa de difusión tardó aproximadamente 3 años (1998-2001).

Contexto

Los orígenes de la Auditoría se remontan a 1998, después de la publicación de los tres primeros informes sobre el Estado de la Nación² en desarrollo humano sostenible en Costa Rica. Estos informes y las encuestas recientes sobre la percepción ciudadana de las instituciones públicas y el gobierno evidenciaban dos fenómenos, comunes a todos países latinoamericanos.

Por un lado, un creciente descontento ciudadano hacia la política, y por otro lado, una vulnerable situación económica, de creciente desigualdad y pobreza. En actividades organizadas por el Proyecto Estado de la Nación, los representantes de diversos sectores sociales, académicos y políticos de la sociedad costarricense, agrupados en el Consejo Consultivo³

¹ Sobre el concepto de *societal accountability*, cfr: Peruzzotti y Smulovitz, 1999.

² El Informe sobre el Estado de la Nación es una publicación anual que da seguimiento a los temas del desarrollo humano sostenible en Costa Rica. Se originó en 1994 gracias a un consorcio formado entre el Consejo Nacional de Rectores (cuatro universidades del país), la Defensoría de los Habitantes, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Unión Europea. Esta última se retiró del consorcio en 1999 y el PNUD lo hizo en el 2002. Actualmente, el Informe es patrocinado por los socios nacionales y cooperantes internacionales para subproyectos específicos. En estos informes se pasa revista a varios campos del desarrollo humano: oportunidades y solvencia económica, equidad e integración social, armonía con la naturaleza, relaciones sociales y valores y fortalecimiento de la democracia. La producción de este informe se basa en una estrategia de investigación participativa. (www.estadonacion.or.cr)

³ El Consejo Consultivo es un mecanismo de consulta social, en el cual el Proyecto Estado de la Nación ha delegado la conducción sustantiva del proceso de elaboración del informe anual. Sus principales características son:

- Está constituido por personalidades de reconocida trayectoria en las temáticas de interés del desarrollo humano.
 - Son líderes de organizaciones sociales, partidos políticos o altos funcionarios gubernamentales.
 - Participan a título personal y de manera voluntaria.
- En general, el objetivo de este Consejo es actuar como un órgano de control de calidad de las actividades del Proyecto. Entre sus principales funciones están:
- Revisar y aprobar la estrategia de investigación anual,
 - validar los resultados de las investigaciones, y
 - validar las versiones finales de los capítulos del Informe.

del proyecto, reafirmaron este fenómeno y evidenciaron la necesidad de estudiarlo detalladamente desde una óptica ciudadana. Ellos produjeron un mandato inicial para el Proyecto. El intercambio con el Instituto Hellen Kellogg de Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame, en especial con el profesor Guillermo O´Donnell, permitieron avanzar en la definición de la idea, el objeto de estudio y la metodología hasta llegar a la ejecución de la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia.

El Proyecto Estado de la Nación es una iniciativa conjunta del Consejo Nacional de Rectores (CONARE) y la Defensoría de los Habitantes de la República, que ha contado con el auspicio de la Unión Europea (UE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este último, estuvo interesado en apoyar financieramente la Auditoría ciudadana como parte de sus ejes de acción de gobernabilidad y democracia en América Latina. Otra parte del apoyo financiero provino de la cooperación sueca (ASDI).

El consejo consultivo de la Auditoría ciudadana, formado por 41 personalidades de diversos sectores sociales, funcionaron como la “junta directiva” y como un mecanismo de control de calidad de este proceso. Alrededor de esta instancias, cientos de personas participaron en las distintas etapas de la auditoría (ver nota al final # 3).

Costa Rica se prestó como ubicación para realizar el primer ejercicio de este tipo por varias condiciones: es un país pequeño (aproximadamente 51.000 km²) y una población de cerca de 4 millones

de habitantes, cuenta con democracia consolidada, tiene una red de centros de investigación relacionados con la temática y no existen conflictos políticos frontales o polarizados que impidan el diálogo entre los sectores, entre otras cosas. Aún así, debe señalarse que las diferencias subnacionales en la calidad democrática de la convivencia democrática eran marcadas.

Objetivos

La auditoría ciudadana contribuye al desarrollo de las capacidades ciudadanas para participar, crítica e informadamente, en el gobierno de su sociedad. Para cumplir con estos propósitos la auditoría estableció:

- Un sistema de seguimiento y evaluación de las fortalezas y debilidades de la vida democrática con participación ciudadana en sus diversas etapas de ejecución. Esta participación procuró asegurar la legitimidad y relevancia social de la iniciativa.
- Una práctica distinta de deliberación sobre los asuntos públicos. La recopilación y análisis de información sobre “lo que está ocurriendo con nuestra democracia” fue el motivo para el desarrollo de un diálogo en profundidad entre personas representativas de la diversidad social y política del país.
- Una exploración de la relevancia del concepto de calidad de la democracia, para conocer la experiencia cotidiana de las personas de vivir en democracia y ampliar el conocimiento de la democracia como un modo de vida.

Procesos y Técnicas

Quién

La Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia incorporó una pluralidad de sectores, por cuanto la democracia es un asunto que nos compete a todos. Sin embargo, tanto la metodología utilizada en este caso, como los resultados y el marco conceptual desarrollado pueden ser de utilidad para desarrollar en un futuro auditorías ciudadanas de temas sociales más específicos (por ejemplo, podría hacerse una auditoría ciudadana sobre el impacto del plan de combate a la pobreza en una región específica).

Aunque en la auditoría ciudadana participan centenas de personas, el núcleo básico de coordinación corresponde a un pequeño grupo de personas (3 ó 4) de diferentes disciplinas, con habilidad para la gerencia de investigación y conocimientos en metodologías sociales que les permitan además ir realizando un control de calidad de los resultados obtenidos. Un punto básico fue que este equipo técnico y el consejo consultivo son valorados como una instancia imparcial, confiable y rigurosa académicamente. Aunque participen dentro de la iniciativa, ningún actor social y político puede controlarla. La sección de agradecimientos del informe final de la Auditoría refleja la cantidad y variedad de participantes que aportaron su trabajo en este proceso.

La participación directa de los sectores de escasos recursos se puede identificar, en primer lugar, en la definición misma de democracia que se utiliza en este proyecto, la cual se incorpora una preocupación especial por los sectores con menores capacidades.

A la definición de democracia se incorpora un elemento denominado “habilitación ciudadana mínima”, que justamente introduce en el debate sobre la necesidad de que toda la población cuente con el mínimo de capacidades necesarias para ejercer sus derechos y deberes.

En segundo lugar, el ya mencionado Consejo Consultivo de la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia estuvo compuesto por 41 personalidades costarricenses de distinta procedencia, algunos de ellos son líderes de organizaciones sociales o de grupos de trabajadores que aglutinan amplios sectores de la sociedad, por ejemplo la Asociación Nacional de Empleados Públicos, la Mesa Nacional Campesina, Confederación de Trabajadores Rerum Novarum, Asamblea de Trabajadores del Banco Popular, representantes del movimiento cooperativista femenino, entre otros. Este Consejo Consultivo tuvo a su cargo la conducción sustantiva de la Auditoría, desde la definición de los temas a investigar hasta la validación de los resultados y el control de calidad del proceso.

Finalmente, pero no por ello menos importante, en tercer lugar, la aplicación de varios métodos participativos durante el trabajo de campo permitieron que la ciudadanía se convirtiera en fuente de información y en los evaluadores de sus propias prácticas democráticas. Específicamente se puede identificar participación por grupos socioeconómicos en los siguientes métodos de investigación: sitios centinela, encuesta nacional, ejercicios etnográficos de observación experimental y grupos focales.

Qué

La Auditoría es un mecanismo de deliberación, fortalecimiento de las capacidades ciudadanas de participación, evaluación e identificación de desafíos democráticos. Ciertamente se convirtió en un espacio de deliberación durante todo el proceso de su elaboración, al incluir un conjunto metodológico participativas y la consulta directa a la ciudadanía. Pero además de la deliberación, la Auditoría también cumplió su objetivo de reforzar las capacidades ciudadanas para participar en el gobierno de su sociedad, por medio de la recopilación y difusión de la información objetiva y diversa. Con una metodología de evaluación diseñada para tal efecto,

se identificaron cuáles eran los puntos altos y bajos de la calidad de la democracia., la ciudadanía pudo reconocer las áreas en donde hay que trabajar más (véase capítulo 1 del Informe final para conclusiones).

Cómo

La Auditoría fue un proceso de 3 años dividido en 4 etapas: planeación, trabajo de campo, evaluación y difusión. En cada una de esas etapas se desarrollaron diversos mecanismos de consulta y participación ciudadana, desde la definición de los temas a estudiar hasta la evaluación de los resultados de los investigación (cuadro 1).

CUADRO 1 MECANISMOS DE CONSULTA

FASE	PLANEACIÓN	TRABAJO DE CAMPO	EVALUACIÓN	INFORME FINAL	DIFUSIÓN
Mecanismo específico	<ol style="list-style-type: none"> Consejo Consultivo de la sociedad civil. Métodos de consulta para establecer los temas. 	<ol style="list-style-type: none"> Participación de 64 investigadores. Encuesta nacional. Grupos focales. Sitio Centinela. Ejercicios etnográficos. Juicios grupales. 	<ol style="list-style-type: none"> Diez paneles de ciudadanos para evaluar los resultados del trabajo de campo de acuerdo con un modelo de evaluación. 	<ol style="list-style-type: none"> Consejo consultivo y paneles de ciudadanos fueron lectores críticos de los borradores de capítulo. 	<ol style="list-style-type: none"> Presencia en medios de comunicación. Presentaciones con sociedad civil e instituciones públicas. Talleres de presentación internacionales. Libro de difusión continental (a publicarse).

En el trabajo de campo se utilizaron una amplia cantidad de métodos para todas las temáticas que abarcó. Su resultado es un mejor conocimiento del funcionamiento de la democracia en el país. El estudio por medio de 10 métodos de investigación (cuadro 2), dio como resultado que hoy se cuente con un listado de indicadores sobre variables políticas que antes se desconocían. La adaptación de métodos de otras disciplinas a las ciencias

políticas, como los sitios centinela del área de la salud, la observación experimental de la antropología y los análisis jurídicos permitieron ampliar las fronteras de información sobre cada estándar de calidad democrática. Asimismo se señalaron aquellas áreas donde no fue posible conseguir información, con el propósito de que en el futuro pueda servir como temas de investigación en centros universitarios o especializados.

CUADRO 2 MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN

TIPO	MÉTODO
Métodos de consulta	Encuesta nacional Grupos focales Sitios Centinela Juicio grupal ponderado
Métodos experimentales	Ejercicios etnográficos de observación experimental Observación en medios de comunicación colectiva
Métodos interpretativos	Ponencias especializadas Investigaciones temáticas Análisis jurídicos
Recolección documental administrativos	Recopilación y sistematización de registros Recopilación bibliográfica y de estudios previos

Cuánto

El presupuesto estimado de todo el proceso es alrededor de 350 mil dólares, provenientes mayoritariamente de la cooperación sueca (ASDI) y del PNUD. Una cuarta parte del presupuesto total se invirtió en las actividades de planeación que incluyen: generación de consenso (viabilidad), elaboración de documento de proyecto, búsqueda de financiamiento, diseño conceptual, formación de equipo técnico y demás órganos del proyecto, investigaciones preliminares y el establecimiento de mandato y temas de investigación.

Aproximadamente otra cuarta parte de los fondos se destinaron a la etapa del trabajo de campo, eso cubrió la elaboración de estrategia de trabajo de campo, de términos de referencia, selección y contratación de investigadores, creación de redes

de entidades colaboradoras y administración de la investigación.

La etapa de evaluación consumió el 9% de los fondos, ello implicó la preparación del material de evaluación, conformación de instancias, sesión de inducción, apoyo al trabajo individual de evaluadores, procesamiento de resultados individuales, organización de sesiones colectivas, elaboración de dictámenes y la retroalimentación del proceso.

Finalmente la publicación y difusión se desarrollaron con el 40% restante del presupuesto. Estas actividades incluían la elaboración de estrategia y cronograma de difusión, la campaña de sensibilización de medios de comunicación y la realización de actividades de promoción internacionales.

CUADRO 3 PRESUPUESTO ESTIMADO POR ETAPAS

FASE	COSTO ESTIMADO EN DÓLARES	PORCENTAJE DEL TOTAL	PORCENTAJE IDEAL PARA UNA SEGUNDA AUDITORÍA
Fase de planeación	\$ 81,638	23.5%	25%
Fase de trabajo de campo	\$92,436	27%	35%
Fase de evaluación	\$ 34,556	9%	20%
Fase de difusión	\$141,217	41%	20%

Resultados⁴

El Informe final de la auditoría ciudadana traza una cartografía de la convivencia democrática donde los ciudadanos, al reconocer la textura de su vida política, cuentan con una herramienta útil para la deliberación sobre los nuevos rumbos de su aventura democrática. La imagen de la democracia que surge de la auditoría es una que contiene mayor riqueza y precisión que la de estudios previos.

En el párrafo introductorio del Informe final se utilizó la metáfora del relieve del rugoso territorio costarricense para sintetizar la respuesta a la interrogante de ¿cuál es la calidad de la democracia en ese país? Con esta metáfora se procuró describir tres asuntos. Primero, el hecho de que el examen de la calidad democrática incorpora temas más allá de la democracia como régimen político. Segundo, la imagen de picos, hondonadas, valles refleja el carácter multidimensional de la convivencia democrática. Y, tercero, que las fortalezas y debilidades de la democracia costarricense no se distribuyen uniformemente entre sus distintas dimensiones.

Las principales fortalezas de la democracia costarricense están concentradas en su régimen político. La auditoría documentó el respeto al Estado de derecho en las campañas electorales y el amplio acceso del público a la información para valorar las ofertas electorales. Existe una protección constitucional eficaz a los derechos ciudadanos y se aplican normas democráticas en la aprobación de las leyes y reglamentos administrativos. A nivel subnacional, y producto de investigaciones específicas, se identificó

buenas prácticas democráticas en la gestión de algunos gobiernos locales. Estos municipios han creado mecanismos de consulta y participación ciudadana en asuntos relevantes para sus comunidades y rinden cuentas por sus acciones. Estos hallazgos han servido como efecto-demostración para otros municipios.

En las dimensiones de la democracia más allá del régimen, existen fuertes diferencias en cuanto a su calidad democrática. Por ejemplo, en el tema del Estado democrático de derecho existe un balance de logros e incumplimientos. Por el lado positivo, la auditoría encontró un amplio acceso de las personas al sistema de administración de justicia, una independencia política y administrativa del Poder Judicial y un vigoroso desarrollo normativo e institucional para la protección de los derechos de las personas. En un país con cuatro millones de habitantes, en el 2001 ingresaron cerca de 800.000 casos al sistema de administración de justicia. Por el lado negativo, se documentó la saturación de los servicios judiciales, que impiden una justicia pronta y cumplida, y las debilidades de la legislación y de las instituciones encargadas del control sobre la corrupción en la función pública. En efecto, más del 35% de los juicios agrarios, laborales y civiles tardan 2 años o más. En materia laboral, un asunto importante para la defensa de los derechos de los trabajadores, durante el período 1993-1998, los juzgados laborales fallaron a lo sumo el 40% de los casos ingresados en cada año (PEN, 2001b: 64-76).

⁴ Esta sección se basa en un documento de Vargas-Cullell, J. et al., elaborado para el libro *Desarrollo, democracia y ciudadanía*. Editorial Homo Sapiens. Argentina. 2003.

La auditoría ciudadana encontró áreas de baja calidad democrática. Uno de ello es la evidencia sobre extendidas prácticas de maltrato de las instituciones públicas a las personas –situaciones en las que se afecta los derechos o la dignidad de las personas en el curso de una gestión en una oficina pública. En la encuesta aplicada⁵ se logró determinar que a una de cada seis personas le han pedido una coima (mordida) para gestionar su caso ante una institución pública y cerca de una de cada cuatro manifestó haber sido discriminada en razón de su condición por un funcionario público (PEN, 2001b: 208-22). Al mismo tiempo, la revisión del marco legal y administrativo permitió concluir que, pese a los avances registrados en la última década, existen importantes debilidades para proteger a las personas del maltrato institucional. Algunas instancias creadas carecen de independencia frente a los jefes institucionales; otras, como el Ombudsman, con un marco legal que le garantiza independencia y define competencias específicas en esta materia, no tienen medios para hacer vinculantes sus resoluciones.

La auditoría ciudadana identificó temas controversiales, donde la evidencia aportada dio paso a intensas discusiones que no fueron zanjadas. El marco jurídico que regula el ejercicio de la libertad de prensa es controversial pues, en Costa Rica, las personas deben probar la veracidad de una denuncia, los directores de los medios de comunicación tienen responsabilidad objetiva sobre lo que se publica o transmite y, hasta el 2002, existió la figura del desacato. Los periodistas argumentaron que, en virtud de estas regulaciones, ellos ejercen la censura (y la auto-censura) pero otros evaluadores indicaron que esta

legislación es necesaria para proteger el honor de las personas. Que esto es un asunto conflictivo en la sociedad costarricense quedó posteriormente ratificado: de las ocho reformas a la legislación de prensa que fueron presentadas al congreso a finales del 2001 (luego de la presentación del Informe), solo una, la del desacato, fue aprobada. El escrutinio que los medios de comunicación colectiva realizan sobre los asuntos públicos y la protección de los periodistas frente a sus empresas fueron temas igualmente controversiales. Se documentó casos de represalias por parte de instituciones públicas debido a informaciones (básicamente utilizando corte en la publicidad) así como amenazas a periodistas; también se documentó casos de periodistas que perdieron su trabajo, o debieron interrumpir una investigación, por presiones de las empresas donde laboraban (PEN, 2001b: 383-489).

La auditoría logró establecer áreas problemáticas en donde, pese a la falta de información, se recopiló indicios preocupantes. Entre estas áreas se encuentra el financiamiento privado a los partidos políticos y las prácticas no democráticas en las organizaciones de la sociedad civil que ejercen funciones de representación de sectores sociales. En el tema del financiamiento privado, la legislación establece controles mínimos (básicamente un registro voluntario) y, en 1998, los partidos políticos declararon que las contribuciones privadas fueron menos del 10% de su gasto electoral, situación que no compagina con las pautas publi-

⁵ La muestra de la encuesta aplicada por la auditoría ciudadana fue mayor que las usuales, pues se buscó que los resultados fueran representativos no solo a nivel nacional sino regional.

citarias y las actividades desplegadas (PEN, 2001b: 184-189, 285-297). Una investigación con organizaciones y líderes de la sociedad civil reveló la falta de garantías a los derechos de las y los afiliados y el poco desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas por parte de los líderes (PEN, 2001b: 319-333).

El Informe final contiene recomendaciones generales y particulares de política pública orientadas a influir sobre la agenda de distintos actores políticos e institucionales.⁶ Las recomendaciones generales fueron las siguientes:

- Mejora simultánea los mecanismos de representación política y participación ciudadana. La auditoría sugirió una combinación híbrida de medidas de carácter inmediato frente a las tesis que enfrentan la “democracia participativa” a la “democracia representativa”.
- Inclusión de la perspectiva democrática en la reforma del estado, tema dominado por la discusión sobre las funciones económicas del estado y la generación de incentivos para la inversión privada. La auditoría sugirió desarrollar sistemas de evaluación del proceso e impacto de políticas públicas y mecanismos específicos para la detección y sanción de las prácticas de corrupción en la función pública.
- Descentralización gradual y selectiva del estado. Habida cuenta de las diferencias en la calidad democrática de los gobiernos locales, la auditoría planteó que la transferencia de recursos y competencias del gobierno central a las municipalidades debe estar sujeta al cumplimiento de es-

tándares mínimos de gestión democrática local (PEN, 2001a: 65-7).

Limitaciones

El principal desafío experimentado en la realización de la Auditoría fue el hecho de que el proceso era inédito, por ello se experimentó en cada paso del proceso con experiencias y metodologías novedosas. En algunos casos la metodología fue mejorada en la marcha del proceso, como producto del método de prueba y error o de retroalimentaciones recibidas de los expertos. En otros casos, el diseño original se alejó de lo que realmente ocurrió, principalmente en cuanto a la duración de las distintas etapas de la auditoría, este fue el caso típico de la etapa de evaluación que resultó distinta a la planeada originalmente. Para enfrentar estas modificaciones, el proyecto tuvo que recurrir a una ampliación de los plazos previstos y a un aumento de los recursos humanos dedicados en algunas etapas.

En términos generales, las limitaciones de la auditoría ciudadana están relacionadas con el carácter del ejercicio, el cual es un proceso social y técnico altamente dependiente del entorno. Antes de su aplicación, se requiere de una cuidadosa evaluación de las condiciones políticas, técnicas y sociales de ese entorno y de una inversión de tiempo y esfuerzos en crear para hacer viable esta iniciativa. Podríamos distinguir tres tipos de condiciones cuya evaluación es relevante para la ejecución de una auditoría ciudadana. Las primeras son las restricciones de diseño, cuya presencia (o ausencia) influyen en la decisión inicial de seguir adelante o descartar de plano

la iniciativa. Por una parte, el carácter del régimen político, ya que la evaluación de la calidad de una democracia implica la existencia previa de esta democracia. Por otra parte, la extensión territorial del país, pues el uso extensivo de consultas ciudadanas en la investigación y evaluación de resultados y el estudio en profundidad de un conjunto significativo de temas imponen límite al tamaño (territorial y poblacional) en donde la auditoría ciudadana puede aplicarse con plenitud.

El segundo tipo de condiciones conciernen a la viabilidad política del mandato para realizar una auditoría ciudadana, es decir, la construcción del clima de legitimidad y apoyo a la iniciativa por parte de distintos sectores sociales. Para la auditoría fue fundamental crear un acuerdo social favorable, de garantizar la independencia frente al gobierno y la aceptación voluntaria de la auditoría ciudadana para que esta adquiriera el carácter de una auto-evaluación.

Por último, se deben tomar en cuenta las condiciones técnicas. Estas garantizan que la iniciativa pueda ser aplicada eficazmente. Estas condiciones incluyen los procedimientos y recursos mínimos (humanos y logísticos) con los cuales se debe contar para la organización y ejecución de la auditoría ciudadana.

La Auditoría había previsto contribuir como plan piloto para realizar este ejercicio en otros lugares. Hasta la fecha desconocemos que este ejercicio se haya replicado en otro sitio con las mismas características. Las condiciones citadas anteriormente pueden resultar una limitante en este sentido.

Oportunidades

El enfoque que se recomienda es limitar el ejercicio a provincias (departamentos o Estados) e incluso, a ciudades. La experiencia señala que una ciudad media (Santiago o Bogotá), o un país pequeño (Panamá, Uruguay), son el límite geográfico y poblacional máximo para un ejercicio como la auditoría. También pueden realizarse auditorías temáticas relacionadas por ejemplo con un servicio público, un problema de una región, una institución, etc. Algunas entidades han solicitado asesoría técnica para la aplicación de este método en otras áreas, por ejemplo la calidad del empleo o la calidad de los servicios públicos. En la actualidad, el programa Estado de la Nación está realizando gestiones para ejecutar una auditoría ciudadana sobre el medio ambiente en Costa Rica.

Debe tomarse en cuenta que los dos componentes de este proyecto, a saber la auditoría ciudadana y el concepto de calidad de la democracia, son independientes y se pueden emplear cada uno sin el otro. La metodología de la auditoría ciudadana se puede aplicar a otra temática. La calidad de la democracia puede ser estudiada con otro tipo de aproximación, por ejemplo una investigación académica.

Los impactos obtenidos en la Auditoría se dividen en dos grandes campos, a) académico y b) cívico. En el plano académico, el planteamiento y los hallazgos de la auditoría identificaron asuntos teóricos y metodológicamente relevantes para los estudios de política comparada. En el plano cívico tuvo un fuerte impacto en la deliberación de los temas relevantes para el país.

CUADRO 4 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA CIUDADANA

POTENCIAL ACADÉMICO	POTENCIAL CÍVICO
- Ayudó a contestar de manera sistemática la interrogante: ¿cuán democrática es una democracia?	- Posicionó temas relevantes para la gestión pública (por ejemplo, trato ciudadano).
- Se planteó la revisión y adecuación de conceptos existentes sobre democracia.	- Es fuente de referencia para la argumentación de leyes y políticas públicas (por ejemplo, la ley de la Administración Pública).
- Desarrolló una reflexión sobre los nexos entre democracia y desarrollo humano.	- Tuvo visibilidad en la deliberación sobre los asuntos públicos (por ejemplo, una importante presencia en medios de comunicación).
- Elaboró nuevas mediciones para dar cuenta del concepto de calidad de la democracia.	- Estimuló nuevos procesos de investigación (por ejemplo, el Informe Estado de la Nación, Informe de desarrollo humano mundial 2002, Informe sobre la democracia en América Latina).

Como parte de las actividades de difusión, se organizaron dos talleres con especialistas internacionales, de los cuales se produjo un documento que realiza una autoevaluación sobre el proceso de la auditoría, incorporando las principales críticas que se han recibido a casi dos años de su publicación.

Recursos Adicionales

El informe final de la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia y todas los informes finales de investigaciones y de los distintos métodos de la Auditoría Ciudadana se encuentran disponibles en su versión completa y en formato PDF en la página web www.estadonacion.or.cr.

Gobernabilidad y Auditorías Sociales en América Latina: Retos de Implementación y Replicabilidad

Instituto del Banco Mundial

Jairo Acuña-Alfaro y
María González de Asís*

“Probablemente la sociedad civil es el factor más importante en el desarrollo ...”
James D. Wolfensohn, Presidente, Banco Mundial

La relación entre gobierno y sociedad civil ha cobrado vigencia como parte importante de los procesos de desarrollo durante la última década. Los estudios de caso presentados en esta publicación demuestran como los ciudadanos cada vez con mayor frecuencia exigen gobiernos libres de corrupción y políticas públicas que promuevan el desarrollo y la equidad, así como mayor involucramiento en el proceso de toma de decisiones y establecimiento de las políticas públicas, al igual que en su implementación y seguimiento de manera participativa.

Los casos demuestran consenso en dos vertientes. Por un lado señalan fallas de efectividad de los gobiernos para proveer bienes y servicios públicos, así como debilidades en programas sociales que ayuden a reducir la pobreza. De hecho, refuerzan el argumento que entre los mayores desafíos que en la actualidad enfrentan los gobernantes en América Latina, se encuentran el aumento de la inequidad, altos índices de pobreza, desempleo, falta de educación, salud y viviendas adecuadas para sus ciudadanos, así como la reducción de la corrupción. Para poder hacer frente a estos desafíos, los gobiernos se han dado cuenta que necesitan del respaldo y la participación de la sociedad civil en el proceso de desarrollo y en la provisión de bienes

públicos, y la sociedad civil ha comprendido que tiene un rol fundamental en el fortalecimiento y mejora de las capacidades del Estado que no puede ocurrir sin la voluntad política del Gobierno.

Como se ha planteado en otras ocasiones “la experiencia práctica demuestra que ningún Poder Ejecutivo en cualquier democracia avanzada puede operar de manera aislada. Requiere el apoyo de otros sectores, como el legislativo, el judicial, la sociedad civil, empresarios y sindicatos” (Acuña, 2003).

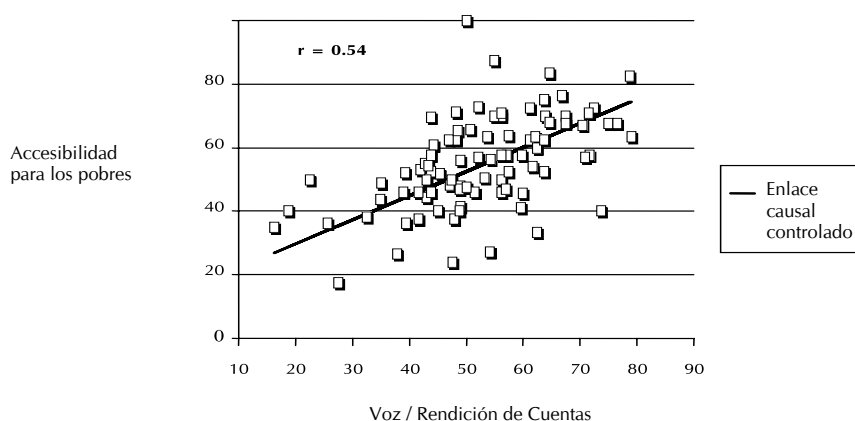
Sin embargo, ambas partes –el Gobierno y la Sociedad Civil– perciben que los problemas de gobernabilidad, pobreza e inequidad pueden enfrentarse de manera más efectiva a través de la creación de alianzas entre ellos y el sector privado. Lo que es más, están comenzando a comprender la necesidad de tener gobiernos más transparentes, participativos y eficientes, abiertos al escrutinio público y a la auditoría social y la rendición de cuentas, en aras de mejorar los resultados y el impacto de los programas sociales y de reducción de la pobreza.

A este respecto, recientes investigaciones empíricas han demostrado que cuando la información sobre los programas sociales es liberada y está disponible al

acceso público, así como también fluye de manera transparente y creíble para rendirle cuentas, la opinión pública en cuanto a las decisiones del gobierno y la participación ciudadana producen una mejora sustancial en la calidad y provisión de servicios sociales. Un mensaje clave de *La Calidad del Crecimiento* (Vinod Thomas et al, 2000) es que la supervisión y la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y funcionamiento del sector

público han constituido un contrapeso crucial y un instrumento para mejorar la gobernabilidad (Thomas et al, 2000, p. 165). El siguiente gráfico sugiere la correlación entre la rendición de cuentas y la accesibilidad a los servicios públicos, específicamente a los pobres. Demostrando que cuanto mayores son los mecanismos de rendición de cuentas que existen en determinada sociedad, mayor es el acceso que tienen los pobres a los servicios públicos.

GRÁFICO 1: LA VOZ DE LOS CIUDADANOS MEJORA LA ACCESIBILIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS A LOS POBRES



Fuente: Instituto del Banco Mundial (2000) Encuesta de Funcionarios Públicos en Bolivia. La muestra de instituciones incluye 44 instituciones nacionales, departamentales, y municipales las cuales a priori se supusieron accesibles a los pobres

Tal como se demuestra en los estudios de caso aquí presentados, entre los ejemplos más notables para asegurar procesos de auditoria social y rendición de cuentas, están las siguientes: (i) asegurar el acceso del público a la información del gobierno; (ii) requerir la transparencia en los gobiernos para que fluya la información (iii) llevar a cabo audiencias públicas y referendos acerca de decretos, regulaciones, leyes; (iv) publicar decisiones judiciales, legislativas y otras decisiones y mantener un registro de las mismas (hacer que la información pública

no tenga restricciones); (v) asegurar la libertad de prensa, oponerse al uso por parte de los funcionarios públicos de leyes de libelo y difamación como medios para intimidar a los periodistas, y promover la diversidad de la propiedad de los medios; (vi) involucrar a la sociedad civil en el monitoreo del desempeño del gobierno en áreas como rendición de cuentas y licitaciones públicas de adquisiciones a gran escala, y (vii) usar las nuevas herramientas basadas en la Internet para transparencia, revelación, participación pública y difusión de la información.

Gobernabilidad

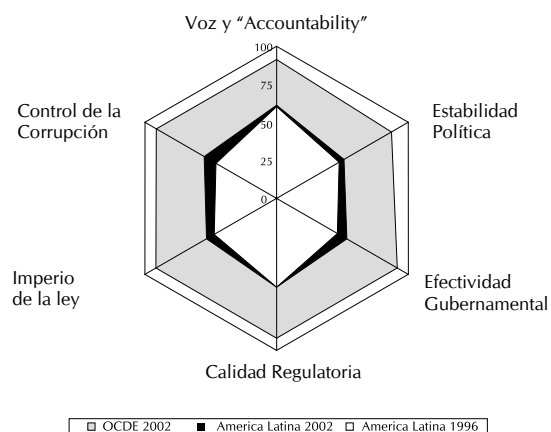
Desde los años 1980, el enfoque de la gobernabilidad ha atraído la atención a nivel nacional en el contexto de la crisis de gobernabilidad y la década perdida en América Latina (tal como se le conoce). En esa década, el concepto de gobernabilidad se limitaba a definirla como un método eficiente de establecimiento de políticas, más adecuado para la complejidad de los asuntos y la pluralidad de las partes interesadas, públicas y privadas, que participan en los procesos de toma de decisiones, que para la forma de gobierno jerárquica tradicional. Hoy en día, después de intensos debates y progresiva evolución, aunque el término gobernabilidad parece no tener una definición única aceptada, se puede sintetizar como *las tradiciones e instituciones por medio de las cuales, para el bien común, se ejerce la autoridad en un país*. Esta es la manera como se ejerce el poder en el manejo de los recursos económicos y sociales de un país. Esto incluye tres elementos; (i) el proceso por medio del cual se selecciona, monitorea y reemplaza la autoridad; (ii) la capacidad del gobierno para manejar efectivamente sus recursos y para implementar políticas acertadas; y (iii) el respeto de los ciudadanos y del estado para las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos (Kaufmann, Kraay and Zoido, 1999).

Además, cada uno de estos componentes puede subdividirse en otros dos subcomponentes. El primero, o proceso de selección de reemplazo de autoridades puede dividirse en (i) voz y rendición de cuentas, y (ii) estabilidad política y ausencia de violencia. El segundo componente, la capacidad del gobierno para manejar sus recursos, tiene dos subcomponentes: (i)

efectividad del gobierno, y (ii) carga regulatoria. Finalmente, el tercer componente, el respeto de los ciudadanos y del estado de las reglas que gobiernan su interacción, incluye dos puntos adicionales: (i) régimen de derecho, y (ii) control de la corrupción.

En este sentido, recientes estudios empíricos sobre la calidad de la gobernabilidad en el mundo (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2003) y que han sido reconocidos como la herramienta de medición más eficaz del desempeño de los países en esta área crítica para el desarrollo, señalan que pese a avances en relación al control de la corrupción y eficacia gubernamental en América Latina y el Caribe, los adelantos con relación a los indicadores de “voz y rendición de cuentas” (v.g. accountability) han sido prácticamente nulos (ver gráfico 1), más aún en relación con los indicadores de los países en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) entre 1996 y 2002¹.

INDICADORES DE GOBERNABILIDAD:
PROMEDIOS REGIONALES



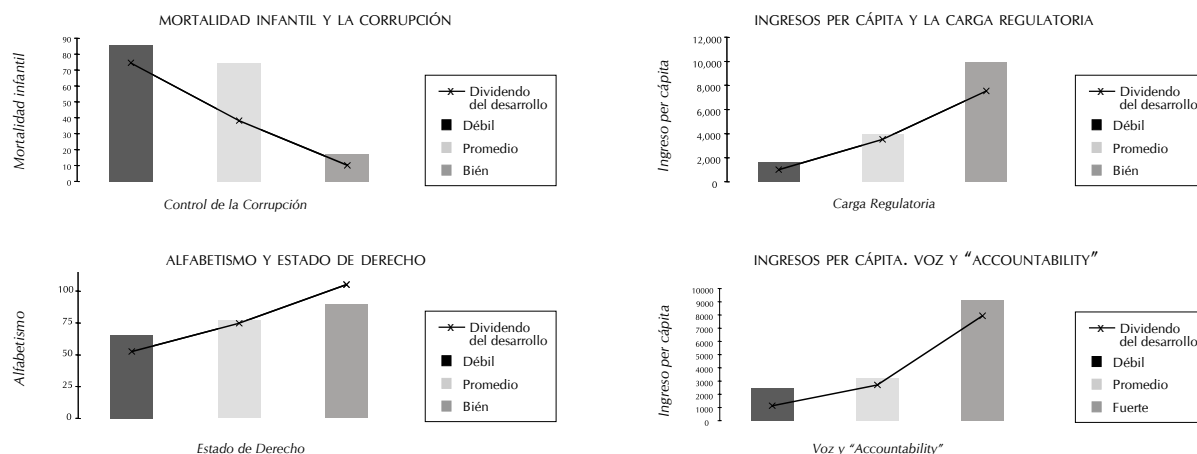
Fuente: D. Kaufmann, A. Kraay, and M. Mastruzzi 2003: *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*.

Como se puede ver, la gobernabilidad incluye al Estado, pero también lo rebasa al incluir a la sociedad civil. El Estado, con el fin de crear un ambiente político y legalmente conductivo, necesita del respaldo y aprobación de la sociedad civil para facilitar las interacciones políticas y sociales, tales como la movilización de grupos en actividades económicas, sociales y políticas.

Investigaciones recientes han demostrado que la gobernabilidad tiene gran importancia para los resultados del desarrollo y la economía, y la nueva evidencia empírica acerca de la relación entre la gobernabilidad y el desarrollo muestra que las mejoras en este último tiene grandes beneficios cuando se

comparan con la gobernabilidad (Kaufmann, Kraay y Zoido, 1999). Los siguientes gráficos (ver Gráfico 2) sugieren que “una gobernabilidad mejorada tiene un fuerte impacto negativo sobre la mortalidad infantil, de una magnitud proporcional a la del ingreso per cápita. La gobernabilidad mejorada también conduce a aumentos significativos de la alfabetización de adultos, y un incremento de desviación de un estándar en la gobernabilidad, que conduce a una mejora del 15 al 25 por ciento en la alfabetización” (Kaufmann et al. 1999, p.17). Los siguientes gráficos sugieren la relación entre la buena gobernabilidad y la reducción de la mortalidad infantil, disminución de la carga regulatoria, y el control de la corrupción.

GRÁFICO 2: ASUNTOS DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA LA GOBERNABILIDAD. ASUNTOS DE GOBERNABILIDAD PARA EL DESARROLLO: EL DIVIDENDO DE LA BUENA GOBERNABILIDAD



Fuente: Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton (1999). "Governance Matters". World Bank Policy Research Department Working Paper No. 2196. [www.worldbank.org/wbi/governance]

Auditoria Social y su Relación con Gobernabilidad

La auditoria social se refiere a los procesos por medio de los cuales los ciudadanos (organizados en sociedad

civil o individualmente) establecen mecanismos por medio de los cuales exigen a la administración pública una provisión de servicios de manera eficiente y satisfactoria de acuerdo a sus demandas sociales y las promesas de los planes de desarrollo. En síntesis,

incluye elementos de participación ciudadana, pero lo trasciende, al establecer canales de comunicación y colaboración co-responsable por las partes involucradas en los temas planteados de mayor interés para la comunidad.

La participación puede considerarse como un proceso de comunicación en dos direcciones entre el gobierno y los ciudadanos, con una meta global de lograr mejores decisiones, respaldadas por el público y que promuevan un aumento del bienestar de la población incluyendo la reducción de la pobreza. Mientras, la participación es un “proceso a través del cual las partes interesadas influyen las iniciativas de desarrollo y las decisiones y recursos que las afectan, y comparten el control sobre las mismas” (Grupo de Aprendizaje de Desarrollo Participativo del Banco Mundial); la auditoría social efectiva supone la existencia de tres elementos interrelacionados: (i) un gobierno abierto y transparente, que incorpore a los ciudadanos en sus actividades complejas y procesos de toma de decisiones; (ii) un flujo de información consistente y persistente desde el gobierno hacia sus ciudadanos y viceversa; y (iii) maneras eficientes de rendir cuentas a los ciudadanos para que comprendan sus roles y exigir a los funcionarios públicos cumplir con sus responsabilidades de manera eficaz y transparente, para participar como asociados en igualdad de condiciones.

La auditoría social es la combinación de esos tres elementos. Se refiere a espacio construido para trabajar en la toma de decisiones, formulación de políticas y procesos de implementación. También se refiere a la ejecución y monitoreo de las actividades guber-

namentales, con el propósito de mejorar la calidad de vida de la población. En la actualidad, la auditoría social contribuye con la agenda pública no solo para luchar contra la corrupción, sino para rendir cuentas de los servicios públicos que el gobierno debe a los ciudadanos y con el proceso de desarrollo para lograr mejores estándares de vida.

Tal vez una de las preguntas de mayor relevancia sea: *¿Cómo obtener participación en cuestiones de gobernabilidad y asegurar procesos de auditoría social y rendición de cuentas?* o aún más importante *¿cómo las auditorías sociales y los procesos de monitoreo y evaluación participativa ayudan a mejorar el contexto institucional de gobernabilidad y viceversa?*

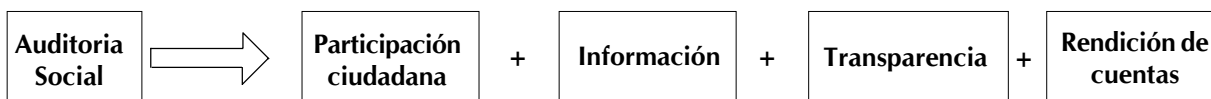
Los estudios de caso presentados, señalan algunas aproximaciones prácticas a estas preguntas, así como ilustran que los ciudadanos se involucran cuando perciben que son parte integral del proceso, tienen la información necesaria, y ven que sus exigencias toman forma. Con el fin de obtener un mayor impacto, debe existir transparencia y ser comprendida como un espíritu de confianza y sinceridad entre los agentes que administran la esfera pública. Por lo tanto, la auditoría social para que sea realmente efectiva dentro del marco de la gobernabilidad, e involucre procesos participativos de monitoreo y evaluación, tiene que tener el aseguramiento de los siguientes cuatro elementos: (i) un elevado grado de coherencia y organización articulada de la sociedad civil, (ii) el nivel y la calidad de la información; (iii) la precisión y transparencia de la información, y (iv) los mecanismos de rendición de cuentas de las autoridades nacionales.

En este sentido, la auditoría social tiene lugar dentro de un proceso de verificaciones y balances, que impide que los gobiernos se apoderen del proceso y le proporciona a los ciudadanos organizados las herramientas y mecanismos para hacer conocer sus exigencias y contribuir activamente con el proceso de desarrollo.²

Como es sabido, en cada una de las etapas las relaciones gobierno –sociedad civil se cubre un amplio rango de interacciones. La participación cívica va desde la información donde la relación es en una sola dirección, donde el Gobierno produce y entrega la información, hasta la participación activa, una relación basada en la asociación con el gobierno, donde los

ciudadanos participan activamente en el proceso de establecimiento de políticas (OCDE, 2001).

Cualquier grupo de la sociedad civil puede tener acceso a la información, pero si esta no es precisa y transparente, se hace virtualmente imposible conocer de las actividades irregulares (actividades que tampoco pueden ser denunciadas). Más aún, podría haber información transparente, pero si esta no es monitoreada y no se le exige una rendición de cuentas, entonces no podrá lograrse un buen nivel de gobernabilidad. De esta forma, la auditoría social comprende participación, pero la trasciende e incluye información, transparencia y rendición de cuentas.



El monitoreo y la evaluación participativa requieren un proceso de resolución conjunta de problemas que incluye distintos niveles en todos los grupos con intereses en la disseminación y el control de la recolección de datos y su análisis, así como en la identificación de acciones correctivas. Para que la auditoría social sea efectiva, se requiere de un seguimiento y evaluación participativo, en donde la planificación y gestión del proceso se realiza por gente local, empleados de los proyectos e interesados directos, cuyo papel es recolectar, analizar, compartir hallazgos y actuar conjuntamente. El éxito se mide por medio de indicadores cualitativos definidos

internamente, en lugar de indicadores cualitativos determinados por terceros.

En este sentido, el proceso de seguimiento y evaluación dentro de la auditoría social ha cobrado mucha importancia en los últimos años debido a su transición y rol en los procesos de gobernabilidad como hemos visto anteriormente. Tradicionalmente, la auditoría incluye elementos de inclusión social, participación ciudadana alrededor de todo el ciclo de políticas, la institucionalización de mecanismos de participación y un enfoque en derechos ciudadanos. Hoy en día, incluye estos mismos elementos, pero los trasciende

y pasa del nivel micro al macro, de beneficiarios a ciudadanos, de necesidades a escogencias y de consultas a sistemas de rendición de cuentas y monitoreo social. Sin embargo la pregunta que queda plantearse se refiere a la frase de *qui custodet custodias es decir, "quien vigila a los custodios"*. Aquí una vez mas los estudios de caso han presentado varias conclusiones que vale la pena recordar nuevamente.

Lecciones aprendidas de los estudios de caso

Tal como expuesto por Ackerman (2003) los estados democráticos necesitan fortalecer cuatro capacidades básicas (institucional, técnica, administrativa y política) y combatir la corrupción, el clientelismo y el acaparamiento. Para ello deben establecer administraciones honradas, eficientes y eficaces (en otras palabras "responsables"). Los estudios de caso aquí expuestos demuestran lecciones importantes de cómo los gobiernos pueden mejorar la provisión de servicios permitiendo que se ejerza una presión de abajo hacia arriba para entablar relaciones sanas entre el Estado y la Sociedad, "de manera que tanto los actores sociales como los ciudadanos particulares estén investidos de facultades para obligar al gobierno a mantener el estado de derecho y a cumplir sus promesas" (Ackerman, 2003, p. 7).

Igualmente, tal como apuntado por Olvera, las lecciones preliminares derivadas de los estudio de caso, con relación a elementos contextuales se pueden dividir en varias categorías. Entre ellas, (i) la vigencia de marcos legales y jurídicos innovadores es fundamental para posibilitar y favorecer experiencias de auditoria social; (ii) la voluntad política de los

gobernantes es crucial para impulsar este tipo de ejercicios de rendición de cuentas; (iii) las iniciativas de la sociedad civil son un elemento indispensable para avanzar en el cumplimiento de la ley y facilitar la rendición de cuentas (Olvera, 2003).

Sin embargo, todos los casos presentan varias variables en común que se han discutido brevemente en este artículo. Estas se pueden dividir en (i) voluntad política para que se den las auditorias sociales; (ii) acceso a la información; (iii) transparencia, y (iv) rendición de cuentas. A continuación se agrupan los casos bajo estos temas y se resaltan algunas lecciones aprendidas de cada uno de ellos.³

Los casos sobre el Consejo Comunitario de Políticas de Tierra y Vivienda del Distrito Quilmes en Argentina y Bogotá Cómo Vamos en Colombia hacen hincapié en la importancia de la **voluntad política** para obtener resultados positivos de auditoria social. Estos casos recuerdan la importancia del seguimiento de las políticas públicas para el mejoramiento de las estrategias de desarrollo comunitario y la valía de incluir a los funcionarios públicos del más alto nivel desde el inicio del proceso. Más aún, señalan la necesidad de fortalecer y apoyar grupos sociales inclusivos, facilitar el acceso a la comunidad a la información básica que les permita tomar decisiones en cuanto a su propio desarrollo y fomentar contextos de oportunidad a través de reformas políticas e institucionales.

La experiencia de monitoreo participativo en Argentina presenta un caso de planificación y control de gestión participativa en materia de políticas de tierra

y vivienda. Señala como se ha logrado plasmar en esferas institucionales reclamos de los sectores más necesitados de la población. La localización urbana de poblaciones marginales, la constitución de un Fondo de Tierra para la compra de tierras y equipamientos y la creación de un banco de datos para dar cuenta de las necesidades habitacionales del municipio, son algunas de las actividades que realiza el Consejo con el fin de revertir el déficit habitacional que aqueja al municipio. El otro caso sobre la evaluación de los cambios de calidad de vida en Bogotá, realiza una evaluación sobre la base del impacto del plan de desarrollo y tomando en cuenta la opinión de la ciudadanía. Para ello registra las principales variaciones en las tasas de cobertura y calidad de los servicios básicos, así como la opinión ciudadana a través de una encuesta anual de percepción y genera espacios de debate sobre las problemáticas de bienestar, en donde se incluye la participación de las élites políticas y de la sociedad civil y medios de comunicación de Bogotá.

Otro caso relevante en este tema se refiere a la aplicación de las libretas de calificaciones a programas sociales en Perú. Aunque en principio se asume que este caso es esencialmente un medio a través del cual las personas que reciben bienes o servicios de los programas sociales proveen información útil a las entidades públicas para mejorar su ejecución (diseño y/o desempeño). La principal fortaleza radica en reconocer que si bien los usuarios pueden no manejar los 'asuntos técnicos', ellos son los más adecuados para determinar si los programas sociales corresponden a sus necesidades y satisfacen sus expectativas. Allí es precisamente donde reside la importancia de

la voluntad política para utilizar la información recolectada en las libretas y ajustar el rumbo en la conducción de las políticas públicas de acuerdo a las inquietudes y necesidades de los beneficiarios.

El **acceso a la información**, libre y sin restricciones ha sido señalado como una de las condiciones más importantes en aras de poder ejecutar auditorias sociales efectivas. En este sentido, los casos señalan conceptos, herramientas, procesos paso por paso para desarrollar e implementar estrategias de incidencia y desarrollo comunitario. Ilustran no solo estructuras para la planeación participativa para la incidencia, sino también para fortalecer la participación ciudadana y establecer relaciones con la gente que forma parte de la toma de decisiones para mayor rendición de cuentas, inclusión y participación de pobres y excluidos. En este ámbito, tres casos merecen destacarse: (i) iniciativa ciudadana para el libre acceso a la información pública en Guatemala; (ii) obtención y publicación de las declaraciones juradas de senadores en Argentina; y (iii) sistema de información comunitaria en atención primaria de salud en Venezuela

A nuestro parecer brindan herramientas y técnicas creadas para promover la buena gobernabilidad a nivel nacional y local. La iniciativa ciudadana para el libre acceso a la información pública en Guatemala presenta como quince organizaciones de la sociedad civil, se constituyen en un Observatorio Ciudadano para generar procesos y actividades orientadas a la formación de capacidades democráticas en el ejercicio del derecho de acceder a la información pública y exigir/demandar a los funcionarios de Estado a rendir

cuentas de sus actos administrativos. El segundo caso por su parte se refiere a una iniciativa de auditoría social emprendida en Argentina para obtener y publicar la presentación de las declaraciones juradas patrimoniales y financieras de los senadores nacionales. Dentro del marco más amplio de trabajar por un mayor acceso a la información sobre los legisladores, se recurrió a la organización de una red de más de cien voluntarios que en forma sistemática motivaron a los senadores para que sus declaraciones juradas fuesen hechas públicas.

El caso de Venezuela por su parte, se refiere a un programa de salud comunitaria que fortalece las capacidades de las comunidades rurales para tomar acciones dirigidas a mejorar la calidad, cantidad e impacto de los servicios públicos de salud que reciben mediante la obtención y uso efectivo de la información.

Otro tema relevante expuesto en los estudios de caso se refiere a la **transparencia**. En este sentido vale la pena rescatar las experiencias de cómo la organización tradicional campesina puede articularse al control social por medio de capacitadores locales para lograr el ejercicio pleno y práctico de fiscalizar los recursos económicos manejados por una unidad administrativa en Bolivia. Otra experiencia en este tema, se refiere al proyecto orientado a la realización de diagnósticos para determinar los niveles de eficiencia, eficacia y calidad de los servicios ofrecidos por las Unidades de Defensa de la Familia y el Menor (UDFM) de la Procuraduría General de la República (PGR) a la ciudadanía en El Salvador.

Otro caso en este tema, se refiere a la experiencia sobre mecanismos participativos de formulación, seguimiento y control de los presupuestos cantónales de obras públicas en Costa Rica el cual pretende fortalecer la aplicación de indicadores de fácil utilización que permitan mostrar el impacto efectivo de las obras en aspectos de importancia distributiva, tales como incremento de la producción, mejoras en el proceso de comercialización de bienes, eficiencia del incremento de tránsito vehicular, entre otros.

En este orden, la experiencia de auditoría social aplicada en un proyecto de construcción de un camino vecinal en El Salvador, presenta como se puede beneficiar en forma directa a unas 500 familias y de forma indirecta a 1,000 familias adicionales, todas de escasos recursos. Incluyendo capacitación sobre el proceso de auditoría social a los delegados de la comunidad, y puesta en práctica de la supervisión, evaluación, seguimiento y control de la obra física.

Finalmente, otro tema presente durante la lectura de los casos, se refiere a los procesos de **rendición de cuentas** y al monitoreo y evaluación participativa. En particular se ha expuesto que por lo general las evaluaciones son buenas, pero al momento de ponerlas en práctica pueden ser complicadas, conflictivas y costosas. El seguimiento y la evaluación participativa, como se ha visto, son herramientas que se utilizan para juntar a diferentes segmentos de la comunidad, organizaciones comunitarias y funcionarios públicos y brindarles la oportunidad de negociar como debe ser el éxito y que indicadores se necesitan.

Un estudio de caso se refiere a un proyecto orientado a realizar, en forma independiente del estado, un análisis del Presupuesto General de la República del Perú, y a difundir a la ciudadanía y a las propias organizaciones de la sociedad civil los resultados de dicho análisis de manera fácilmente entendible con el objetivo de facilitar los procesos de participación y vigilancia ciudadana en relación al presupuesto. La otra experiencia se refiere a la Comisión Ciudadana de Transparencia, ente de representación social responsable de velar por el manejo honesto y eficiente de los recursos de interés público con jurisdicción en el Municipio de Santa Rosa de Copán, Honduras. Señalando la importancia del monitoreo y la evaluación participativa de los planes municipales emanados de la alcaldía.

Finalmente, la tercera experiencia se refiere a la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia en Costa Rica. La cual presenta una metodología para la participación, deliberación y evaluación ciudadana de los asuntos públicos y para el estudio en profundidad de la democracia, con impactos discernibles en la vida política como la modificación de agendas de actores sociales y políticos.

Conclusiones

Dentro de los procesos de gobernabilidad las auditorías sociales juegan un rol fundamental para que las instituciones donde se da la provisión de servicios públicos cumplan su papel de servir al bien común de manera efectiva. Comenzando por la voluntad política de los gobernantes, es esencial que

la sociedad civil sirva de centro piramidal de la provisión de servicios y de la toma de decisiones públicas. Esto significa que la sociedad civil en sentido amplio por medio de las auditorías sociales puede influenciar las agendas políticas, solicitar información pública al Gobierno y demandar la prestación de servicios públicos.

Aunque la auditoría social es fundamental para la gobernabilidad, los casos presentados demuestran que no se puede ver a la sociedad civil como la antítesis del Gobierno o viceversa. Ambos no son poderes antagónicos sino complementarios con una responsabilidad compartida. El Gobierno tiene el deber de implementar las políticas públicas y de responder a los servicios demandados por los ciudadanos. La sociedad civil tiene el deber de auditar al Gobierno en el cumplimiento de sus funciones.

Los casos aquí presentados han tenido el objetivo de ver como el Gobierno y la sociedad civil interactúan para dar cabida a los instrumentos que en conjunto darán lugar a una mejora de la gobernabilidad. Estos instrumentos son voluntad política, información, transparencia y rendición de cuentas a través de la participación ciudadana. Todos estos elementos son factores claves para el desarrollo económico y para la reducción de la pobreza porque a través de ellos se obtiene una gobernabilidad eficiente, transparente y al servicio de los ciudadanos.

Notas

* La responsabilidad por los errores y opiniones en este artículo son exclusivamente de los autores. Las

opiniones, datos y hallazgos de investigación no necesariamente reflejan las opiniones oficiales del Banco Mundial o su Junta de Directores. Los márgenes de error en los datos de gobernabilidad (y otros) implican la necesidad de cautela en la interpretación, y en particular argumentan contra la inferencia de clasificaciones de países aparentemente precisas basadas en los datos. Para más detalles sobre la investigación en gobernabilidad y los datos tratados, visite <http://www.worldbank.org/wbi/governance>

¹ La figura del diamante ilustra las 6 variables/indicadores de gobernabilidad. Entre mas lejanos estén los indicadores del centro, mejor es la gobernabilidad. El gráfico muestra a los países de la OECD (2002) en la zona gris, la cual es la mas amplia, mientras que los países de América Latina están mas hacia el centro (franjas blancas para 1996 y negras para 2002). Como se aprecia los cambios en América Latina entre 1996 y 2002 son nulos con relación a los indicadores de voz y "accountability" y calidad regulatoria, y muy leves –pero positivos– en cuanto a control de la corrupción, imperio de la ley, estabilidad política y efectividad gubernamental.

² Pueden identificarse una gran cantidad de mecanismos de participación y modelos, que van desde la información, hasta el fomento del consenso, el diálogo nacional, la negociación, el monitoreo, las veedurías ciudadanas y municipales y los enfoques de acción colectiva. Aunque cada uno de estos instrumentos es diferente de los otros, sus enfoques prácticos y contextuales son similares e interrelacionados. Todos ellos parecen buscar el aumento de la participación social y la posesión de los ciudadanos de las decisiones que gobiernan su proceso de desarrollo.

³ Vale la pena recalcar que la agrupación se hace solamente con el propósito de ordenar la discusión alrededor de las vertientes que se han analizado anteriormente y en algunos casos las experiencias pueden circunscribirse a varios de estos temas y no uno en particular.

Referencias Bibliográficas

Ackerman, John (2003) "Sinergia Estado-Sociedad Civil en Pro de la Rendición de Cuentas: Lecciones para el Banco Mundial". Equipo de Sociedad Civil. Región de América Latina y el Caribe. Washington, D.C. Abril. Borrador.

Acuña-Alfaro, Jairo (2003) "Lo que no vemos del iceberg" Artículo de Opinión. Periódico La Nación. 19 de Agosto. San José, Costa Rica.

Chetwynd, Eric and Chetwynd, Frances (2001) "A Practical Guide to Citizen Participation in Local Government in Romania". Research Triangle Institute under the Local Government Assistance Program, USAID. Romania.

Goetz, Anne Marie and Gaventa, John (2001) "Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery". IDS Working Paper 138. Institute of Development Studies. England.

González de Asís, Maria (2000a). "Reducing Corruption: Lessons from Venezuela". The World Bank Group, PREMnotes No. 39. Public Sector. Washington, D.C.

— (2000b). “Coalition Building to Fight Corruption”. World Bank Institute. Paper prepared for the Anti-Corruption Summit.

González de Asís, María y Acuña-Alfaro Jairo (2002) “Participación Ciudadana en Gobernabilidad Nacional”. Instituto del Banco Mundial. Borrador inédito. Washington, D.C.

Gray-Molina, George, Perez, Ernesto and Yañez, Ernesto (1999) “Transparency and Accountability in Bolivia: Does Voice Matter?”. Inter-American Development Bank – Fundación Diálogo. Working paper #R-381. Washington, D.C.

Kanonnikoff, Guillermina (2001) *Fortaleciendo la Participación Ciudadana en el Municipio*. Proyecto Fortaleciendo la Participación Ciudadana en el Ámbito Local. Gestión Local, Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Asunción, Paraguay.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton (1999a). “Governance Matters”. World Bank Policy Research Department Working Paper No. 2196. Washington, D.C. [www.worldbank.org/wbi/governance]

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton (1999b). “Aggregating Governance Indicators”. World Bank Policy Research Department Working Paper No. 2195. Washington, D.C. [www.worldbank.org/wbi/governance]

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi (2003): *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*. Working Paper Series. The World Bank. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters3.html>

Narayan, Deepa, et al. (2000). *Voices of the Poor: Crying Out for Change*. New York, N.Y.: Published for the World Bank, Oxford University Press. Especially chapter 10 on “Governance: Poor People’s Scorecards” Washington, D.C.

Narayan, Deepa, et al. (2000b). *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* New York, N.Y.: Published for the World Bank, Oxford University Press. Especially chapter 4 on “Civil Society Institutions” Washington, D.C.

Olvera, Alberto J. (2003) “Comentarios sobre los estudios de caso de auditoría social”. Material de discusión del Segundo Encuentro Regional: Participación y Reducción de la Pobreza. Auditoría Social y Mecanismos de Seguimiento y Evaluación Participativos. Punta Cana, República Dominicana, Junio 16-19, 2003.

Organization for Economic Co-operation and Development (2001) “Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation”. OECD Public Management Policy Brief #10. PUMA, July [www.oecd.org/puma/citizens/]

Punto y Coma E-Magazine (2000) “La traducción de Governance” Colaboraciones. Boletín de las Unidades Españolas de Traducción de la Comisión

Europea. Número 65. Setiembre-Octubre [<http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/65/index.htm>].

Rose-Ackerman, Susan (1997) "Corruption and Good Governance" Discussion Paper 3. Management Development and Governance Division. Bureau for Policy and Programme Support. United Nations Development Programme. New York, USA.

— (1999) "Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform" Cambridge University Press. New York, USA.

Sandler, Todd (1992) *Collective Action: Theory and Applications*. The University of Michigan Press. United States.

Scheider, Harmut (1999) "Participatory Governance: The Missing Link for Poverty Reduction". OECD Development Centre. Policy Brief No.17. France.

Siddiqi, Najma and Sera, Yumi (2000). "Learning to Partner: Engaging Civil Society in the Context of Country Assistance Strategies and the Comprehensive Development Framework". Draft Paper. NGO/

Civil Society Unit, Social Development Family. Washington, D.C.

The World Bank (1996) *The World Bank Participation Sourcebook*. Environment Department's Social Policy Division. The World Bank Group, Washington, D.C.

Thomas, Vinod, et al (2000) *The Quality of Growth*. The World Bank Group. Oxford University Press. Washington, D.C.

World Bank Institute (2000) Governance Style and Institutional Effectiveness in the Bolivian Public Sector: Evidence from the Public Officials' Survey. *Draft Report*. WBIGF. Washington, D.C.

World Bank Group (2000) *Thinking Out Loud II: Innovative Case Studies On Participatory Instruments*. Latin America and the Caribbean Civil Society Team. Washington, D.C.

Wyman, Miriam (2001) "Thinking about Governance: A draft discussion paper". Prepared for The Commonwealth Foundation Citizens and Governance Programme.

Este documento se terminó de imprimir
en los talleres de LEDEL S.A.C. en
Lima-Perú en diciembre del 2003

bbv-nael@terra.com.pe
