



*Universidad Nacional de Cuyo*



*Facultad de Ciencias Políticas y Sociales*

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**TESIS DE DOCTORADO**

**Evaluación de la Calidad de la Democracia en la Ciencia Política  
Contemporánea: Auditorías Ciudadanas a Municipios en Argentina**

**Doctoranda:** Alicia Marcela Ballabio

**Director:** J. Mario Herrera Ramos

**Co-director:** Walter José Cueto

Mendoza, noviembre de 2010

***“Tesis presentada en vistas para la obtención del grado de Doctora en  
Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política”***

*A Rodrigo,  
el agente impulsor de mi calidad de vida*

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	5
<b>CAPÍTULO I: MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LA DEMOCRACIA</b>	16
1.1 Problemas en la conceptualización de la democracia para su medición y evaluación	16
1.2 El estado del arte de los estudios destinados a medir y evaluar la democracia	21
1.2.1 Las Instituciones Democráticas	25
1.2.2 La Política y Desarrollo Económico-Social	32
1.2.3 La Cultura Política	35
1.2.4 La Calidad de la Democracia	38
<b>CAPÍTULO II: AUDITORÍAS A LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA</b>	50
2.1 Primera Auditoría Democrática: la experiencia en el Reino Unido	51
2.2 Los estudios realizados por IDEA Internacional	55
2.3 La Auditoría Ciudadana en Costa Rica	67
2.4 Análisis comparado de las auditorías de IDEA Internacional y de Costa Rica	80
<b>CAPÍTULO III: EL PROGRAMA AUDITORÍA CIUDADANA: EL CASO ARGENTINO</b>	91
3.1 Las etapas de implementación y sus actores	104
3.2 Los resultados de auditar municipios en Argentina	111
3.3 Una evaluación externa al PAC	116
<b>CAPÍTULO IV: EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA AUDITORIA CIUDADANA</b>	122
4.1 Lo no evaluado del proceso de implementación	123
4.2 El desafío de evaluar resultados construyendo índices de calidad	127
4.2.1 La propuesta de índices agregados que generó el PAC	127
4.2.2 Otra propuesta	130
4.3 Las nuevas prácticas democráticas que el Programa promovió	144
<b>CONCLUSIONES</b>	152
<b>ANEXO ESTADÍSTICO</b>	158
<b>ANEXO METODOLÓGICO</b>	197
<b>BIBLIOGRAFÍA CITADA</b>	200

## ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

### CUADROS

Cuadro I.1: Mediciones y evaluaciones en torno a la democracia	48
Cuadro II.1: Marco de trabajo para la evaluación de la democracia de IDEA Internacional.	59
Cuadro II.2: Pasos para la evaluación de una democracia por IDEA Internacional	62
Cuadro II.3: Dominios y Aspiraciones de Calidad Democrática en Costa Rica	73
Cuadro II.4: Características de los casos de auditorías analizadas	81
Cuadro II.5: Pasos o etapas efectuadas para le ejecución de las Auditorías	86
Cuadro II.6: Temas objeto de evaluación en las Auditorías	87
Cuadro II.7: Similitudes y diferencias de los casos de auditorías analizadas	89
Cuadro III.1: Núcleos temáticos y aspiraciones del PAC	100
Cuadro III.2: Actores y etapas del PAC	106
Cuadro III.3: Auditorías Ciudadanas por etapas, municipios y equipos de campo	111
Cuadro III.4: Auditorías Ciudadanas por equipos de investigación	114
Cuadro IV.1: Ranking PAC Municipios Auditados	129
Cuadro IV.2: Ranking Municipios Auditados en la Segunda Etapa	136
Cuadro IV.3: Ranking Municipios Auditados en la Tercera Etapa (grupo 1)	138
Cuadro IV.4: Ranking Municipios Auditados en la Tercera Etapa (grupo 2)	139
Cuadro IV.5: Ranking Municipios Auditados en la Cuarta Etapa (grupo 1)	141
Cuadro IV.6: Ranking Municipios Auditados en la Cuarta Etapa (grupo 2)	143

### GRÁFICOS

Gráfico II.1: Idea Básica de la Auditoría Ciudadana en Costa Rica.	72
Gráfico III.1: Provincias, municipios y habitantes auditados por el PAC	112

## INTRODUCCIÓN

La evaluación como una actividad vinculada a las intervenciones sociales aparece en Estados Unidos después de la crisis económica de 1929. La idea de evaluar los programas sociales surge luego de implementar la política de New Deal, que buscaba atenuar los efectos adversos de los ciclos económicos por medio de la intervención estatal. Estas primeras evaluaciones finalizan por la Segunda Guerra Mundial y durante las administraciones de Truman y Eisenhower, se produce la desaparición de muchos programas públicos y el desmantelamiento de todas aquellas iniciativas y prácticas evaluativas que implicaban acciones de innovación.

No obstante, la idea de la evaluación se mantuvo en el área de la educación. Estos evaluadores identificaron que el problema era someter aquellos programas políticos al mero cálculo del costo/eficacia en términos monetarios, dado que no servía como indicador que garantizara la calidad o la eficiencia. De forma inesperada, este argumento alarmó a las instituciones y contribuyó a la crisis de los programas sociales en Estados Unidos y al desarrollo de la “cultura económica liberal de los años 50” de Milton Friedman y la Escuela de Chicago, lo cual, seguidamente, desdibujó el papel asignado a la evaluación en los años 30 (Comas Arnau, 2006: 20).

Al mismo tiempo, en Europa, en aquellos países en los que se estaba instaurando el Estado de Bienestar, dicho argumento servía para situarse en una posición inversa: el bienestar era un derecho de la ciudadanía y los costos relacionados con este derecho era algo que no necesitaba ser evaluado. Es decir, en ambos casos se llegó a considerar que la evaluación era “una opción política inadecuada”. Sin embargo, mientras en Norteamérica el peligro se resumía en que la evaluación podría justificar “un exceso” de gasto social, en los países europeos que apostaban por el bienestar social, la “amenaza” consistía en que la “evaluación” podía cercenar derechos de ciudadanía. Quizá por este motivo, especialmente en los Estados Unidos, la evaluación abandonó el territorio de las prácticas gubernamentales y se instaló en el ámbito académico, principalmente bajo los estudios basados en la teoría del aprendizaje de Donald Campbell, la cual dominaría el territorio académico durante las décadas de los años 50 y 60. Como consecuencia, en dicho período la mayor parte de los trabajos evaluativos en el

campo social tuvieron un marcado carácter académico, se mantuvieron en el área de influencia de la psicología conductual y en la huella del diseño experimental (Herman, 1987).

Las nuevas políticas impulsadas, en la década de 1960, por la administración de John Kennedy y de forma más intensa por Lyndon Johnson, en particular su “guerra contra la pobreza”, así como por la explosión del movimiento de los Derechos Civiles, impulsó múltiples programas sociales, o algunas innovaciones en la intervención social. Todo este movimiento reforzó la noción de evaluación. Por un lado, en Europa se produjo una situación muy similar, aunque más tardía, en los años 70, cuando a partir de la crisis económica del petróleo comenzó a plantearse la necesidad de “racionalizar” los derechos adquiridos del Estado de Bienestar y la evaluación dejó de verse como una amenaza para los derechos ciudadanos para percibirse como una estrategia para garantizarlos. Mientras que en Estados Unidos la evaluación se desarrollaba como consecuencia del refuerzo de las organizaciones cívicas y los programas sociales, en Europa era precisamente la supuesta “crisis del Estado de Bienestar” la que abría la puerta a la evaluación. En todo caso, y desde puntos de partida muy divergentes, se produjo una confluencia en torno a “la necesidad de la evaluación”, por lo que para fines de 1970 se había hecho común en los gobiernos y muchos centros de investigación crecieron para incluirla.

La investigación evaluativa puso en evidencia el hecho de que las evaluaciones pueden ser incitadas no solamente por la administración, sino también por otras asociaciones: prensa, universidad, sindicatos, grupos profesionales, asociaciones de consumidores, asociaciones de la sociedad civil, etc. *“La evaluación, en efecto, es una fórmula que sólo tiene sentido en una sociedad abierta, que permite la libre expresión de cada uno acerca de la acción gubernamental. Las fórmulas para llevar a cabo estas evaluaciones son muy variadas y están íntimamente ligadas a los sistemas institucionales de cada país. El punto fundamental es la pluralidad de fuentes de análisis y de evaluación que es una condición para su calidad”* (Nioche, 1986: 34).

La evaluación como problema de investigación requiere una referencia específica a la relación entre teoría, investigación y práctica: *“Las disciplinas tienen una razón de ser intrínseca. Si queremos saber cómo está hecha una cierta realidad, es porque nos urge obrar sobre esta realidad. Vale decir que el conocimiento empírico es un conocimiento para aplicar [...] la Ciencia Política no es una excepción a esta regla”* (Sartori, 1984: 45). Las Ciencias Sociales han debatido,

sobre todo en el campo propiamente metodológico, la relación entre teoría e investigación: cómo se pasa de la teoría a la investigación (donde la centralidad es alcanzada por las definiciones operacionales) y cómo, a la inversa, la investigación nutre la teoría o está incorporada a ella. La prioridad dada a esta problemática es perfectamente explicable; pero no justifica el olvido de otra relación, no menos importante y que vale también como forma de comprobación, como instrumento de control de la teoría: la relación entre la teoría y la práctica (Sartori, 1984: 82-83).

En este sentido el autor insta a los investigadores a ocuparse del contexto que a su juicio ha sido más descuidado hasta ahora en la Ciencia Política: la práctica como control de la teoría, control dado por la confirmación de los hechos: *“se puede sostener que la teoría precede y condiciona a la práctica (dirección: de la teoría a la práctica), o que la práctica precede y condiciona a la teoría (dirección: de la práctica a la teoría). El hecho de que la praxis, lo que yo he hecho o estoy haciendo, vuelva a operar sobre la teoría quiere decir simplemente que el hombre aprende experimentando y equivocándose, dicho en otras palabras, aprende de su experiencia”* (Sartori, 1984: 107-108).

Este razonamiento plantea una disyuntiva al concepto de evaluación, por un lado el objetivo de la evaluación es “dar cuenta” en el sentido de rendir cuenta de una gestión y los resultados de ésta, pero por otro lado, también cabe la posibilidad de que la evaluación tenga como finalidad el “darse cuenta”, que hace referencia a la evaluación como una ocasión de aprendizaje sobre la gestión llevada a cabo (Amaya 2005: 1).

Consecuentemente, desde mayo de 2002, se ha desarrollado en el Centro de Estudios de Innovación Institucional para la Gobernabilidad Democrática (CEII) – UNCuyo, dirigido por Walter Cueto, la línea de investigación “Elecciones, Ciudadanía e Instituciones Políticas en Mendoza”, particularmente preocupada por la evaluación en la Ciencia Política Contemporánea centrándose en la relación entre Instituciones y el enfoque de Calidad Democrática. Los estudios de consultoría e investigaciones académicas se agrupan en torno a las siguientes temáticas: *Auditorías Ciudadanas a los Municipios* (Ballabio. 2005, 2006; 2008; 2009), (Cueto: 2006, 2007), (Cueto, Belmonte y Ballabio: 2007); *Observaciones Etnográficas en elecciones generales* (Cueto y Ballabio 2002, 2006 y 2008), (Cueto y De Nicola: 2008); *Experiencias de Voto Electrónico* (Cueto, Ballabio, y otros: 2004, 2005, 2006); *Auditoría Ciudadana a la Legislatura Mendocina* (Cueto: 2007), (Ballabio: 2007) y *Clase dirigente y Calidad Democrática* (Cueto y Ballabio, 2009). Los resultados se agrupan en tres grandes propósitos o ejes 1) dar respuesta a las principales características de los fenómenos

estudiados, 2) presentar sugerencias o recomendaciones de política pública y 3) realizar aportes teórico-metodológicos al enfoque de Calidad Democrática.

Bajo esta dinámica de trabajo fue necesario dedicar tiempo para indagar sobre aspectos teórico-metodológicos que sostienen y justifican los aportes desde el CEII. Es decir, que no sólo preocupa “dar cuenta”, evaluar como una actividad profesional sino que también interesa “darse cuenta”, revisar los contenidos de las herramientas que se están utilizando y cuál es el lugar que ocupan en la producción de la ciencia política actual.

Por lo tanto la presente tesis doctoral, no es sólo una línea complementaria o secundaria, sino que constituye un componente central destinado a revisar críticamente lo que el Centro de Estudios genera y a conectar con los avances y desarrollos actuales en el contexto nacional e internacional de la Ciencia Política contemporánea.

Por otra parte, la conceptualización de la democracia y consecuentemente la posibilidad de medición de los regímenes democráticos ha sido uno de los fenómenos más estudiados en las últimas décadas por politólogos, sociólogos, economistas, etc. de todo el mundo. Así, Lerner (1958), Lipset (1959), Coleman (1960), Cutright (1963), fueron los primeros en producir índices o indicadores de democracia, y hacia finales de los setenta, con el resurgir democrático en muchos países periféricos se potenció aún más este tipo de estudios con Bollen (1980), O'Donnell (1978), Morlino (1985), los que hicieron hincapié en nuevas conceptualizaciones y estrategias de medición.

Asimismo, diferentes escuelas centraron su interés en factores o características de la democracia tales como *Las Instituciones Democráticas*: Lijphart (1977, 1984, 2000), Anderson y Guillory (1997), Colomer (2001), Mainwaring y Scully (1995), Linz y Valenzuela (1994), O'Donnell (1975, 1979, 1989, 1996,1997); *La Política y desarrollo económico y social*: Lerner (1958), Cutright (1963) y Bollen (1980), Lipset (1959), Huntington (1968, 1991), Diamond (1989, 1992), Przeworski y Limongi (1997), Schneider, Wagner y Dufour (2003), Anderson y Guillory (1997); *La Cultura Política*: Almond y Verba (1965), Diamond (1989); Gibbins (1989), Welch (1993), Inglehart (1991), ENCUP (INEGI: 2001, 2003 y 2008), Latinobarómetro, LAPOP (Seligson, 2004, 2006, 2008), Ai Camp (2007) y Putman (1995). Por último, *Calidad de la democracia*: Sen (1999), Freedom House, Índice de Desarrollo Democrático (IDD), Latinobarómetro, Economist Intelligence Unit (EIU) e índice Levine y Molina 2007. Democratic Audit Beetham (1997),

Auditoría IDEA Internacional (Beetham, Landman, et. al. 2009) y Auditorías Ciudadanas (O'Donnell, Vargas Cullell e Iazzetta, 2003).

Específicamente, la incorporación del concepto de Auditoría como herramienta de medición y evaluación de la democracia fue impulsada por la Universidad de Essex y el Centro de Derechos Humanos en Gran Bretaña al sugerir que la evaluación democrática fuese guiada por una estrategia de consulta y participación (Vargas Cullell, 2003: 158-159). La noción de auditoría es un préstamo conceptual hecho desde el campo de la administración. Por definición, la auditoría contrasta con ciertos “parámetros o estándares” la realidad a fin de examinar su grado de cumplimiento. Una auditoría democrática es una evaluación comprensiva y sistemática de la vida política de un país para contestar la pregunta: ¿cuán democrático es y cuánto son protegidos los derechos humanos? Este tipo de auditoría debe permitir a ciudadanos en cualquier país evaluar la calidad de su democracia e identificar qué reformas son necesarias para democratizar aún más su país (Democratic Audit, Human Rights, 2010).

En una primera instancia, el marco teórico fue desarrollado para aplicar la Auditoría en el Reino Unido. Posteriormente en el Instituto Internacional para la Democracia Electoral (IDEA) lo rediseñaron y ampliaron a fin de crear un marco universal para evaluar la condición de la democracia en cualquier país. Un grupo internacional de expertos estuvo de acuerdo con el marco teórico después de la discusión exhaustiva por lo que IDEA Internacional aplicó una prueba piloto en ocho países. La metodología de evaluación está basada en los dos principios básicos de democracia representativa -control popular e igualdad política: ¿es decir cuánto control ejerce la gente sobre funcionarios con poder de decisión política y de tomar decisiones? Y ¿cuánta igualdad política existe en el ejercicio de este control? De estos dos principios surgieron las preguntas que permiten a la gente sistemáticamente y en profundidad examinar la calidad de su democracia, derechos humanos y servicios públicos. Las preguntas están agrupadas en cuatro bloques 1) Ciudadanía, Legislación y Derechos, 2) Gobierno Representativo y Responsable, 3) Sociedad Civil y Participación Popular y 4) Democracia más allá del Estado (Beetham, Carvalho, Landman y Weir, 2008).

En América Latina, la experiencia más exitosa de auditoría de la democracia se ha desarrollado hasta ahora en Costa Rica. La Auditoría sobre la calidad de la democracia es una iniciativa del Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, a través de la cual se busca fortalecer las prácticas democráticas en la vida política costarricense. Es un proceso social y técnico, que

se desarrolló entre junio de 1998 y junio de 2000, para investigar y evaluar participativamente la vida política en Costa Rica. Fue promovida por los Consejos Directivo y Consultivo del Proyecto Estado de la Nación y su ejecución fue posible gracias al financiamiento del Gobierno de Suecia y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La Auditoría costarricense definió 33 aspiraciones, agrupándolas en diez dominios (temas), para evaluar la Calidad Democrática de: 1) competencia electoral, 2) vida interna de los partidos políticos, 3) Administración de justicia, 4) formación de leyes, 5) trato institucional, 6) gobiernos locales, 7) participación ciudadana, 8) sociedad civil, 9) opinión pública y 10) cultura cívica. Estos dominios son el puente entre la idea de calidad de la democracia como concepto teórico y la idea de calidad de la democracia como programa de investigación. Son acuerdos intersubjetivos que expresan el máximo común denominador en la ciudadanía sobre ciertas prácticas democráticas que serían deseables y posibles en su democracia hoy en día, y que permiten a personas de distintos grupos sociales, políticos o ideológicos, funcionar como partes de un mismo sistema. (Vargas Cullell, J. 2001: 25-26).

En Argentina desde 2003, la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, dependiente de la Secretaría de Gabinete, Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina, puso en marcha cofinanciado con PNUD, el Programa Auditoría Ciudadana Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios (PAC). El programa define la Auditoría Ciudadana como una herramienta de participación que, a partir de determinados métodos de investigación, permite a una comunidad autoevaluar y mejorar su vida democrática vinculando la política con la vida y con los problemas cotidianos de la gente. En el caso argentino, los estándares se denominan aspiraciones y la idea de calidad de la democracia se refiere al grado en que las prácticas democráticas de una comunidad se acercan a esas aspiraciones. Las prácticas democráticas son las reglas de juego que vinculan al Estado y a la sociedad, los miembros de una comunidad y su Gobierno Local, a partir de sus propias deliberaciones y opiniones, desarrollan capacidades que les permiten concretar acciones para mejorar estas prácticas que hacen a la calidad de la democracia (PNUD, 2009: 25-26).

El PAC seleccionó cuatro prácticas democráticas por considerar que están ubicadas en la base de la construcción de las instituciones de la democracia: cultura cívica, participación ciudadana, trato al ciudadano y rendición de cuentas. Para cada una de estas prácticas, el PAC definió aspiraciones, es decir, situaciones ideales que los ciudadanos desearían construir colectivamente y posteriormente

determinaron los indicadores, que son señales o indicios que nos muestran cuán lejos o cuán cerca está la realidad de esas situaciones ideales. Los indicadores que utilizaron para analizar el estado de las aspiraciones son: a) *de percepción*, que buscan obtener la opinión de determinados actores sobre una situación, y b) *de comprobación*, que verifican la existencia o inexistencia de una situación (PNUD, 2009: 26-27). Los datos correspondientes a estos indicadores se obtienen a partir de técnicas de investigación tales como grupos focales, encuestas domiciliarias, entrevistas a referentes locales, cuestionarios a docentes y alumnos y recopilación y análisis de registros administrativos y documentación del municipio.

En el transcurso de 2004-2009 el PAC auditó 47 municipios a lo largo de todo el país (Buenos Aires: 11, Entre Ríos: 8, Mendoza: 6, Santa Fe: 5, Neuquén: 3, Corrientes: 2, San Juan: 2, Catamarca: 1, Chaco: 1, Chubut: 1, Córdoba: 1, Formosa: 1, Jujuy: 1, La pampa: 1, Salta: 1, San Luis: 1, Tucumán: 1). Las auditorías fueron realizadas en 4 grandes etapas (6 si se considera que la etapa 3 y 4 se hicieron a su vez en dos grupos) y hasta el momento sólo 25 municipios han completado el proceso, es decir que, se han dado a conocer en una Audiencia Pública los resultados finales de la Auditoría.

La presente tesis doctoral busca efectuar una evaluación sistemática de las Auditorías Ciudadanas a Municipios realizadas en Argentina, para ello se ha establecido como problema *¿El Programa Auditoría Ciudadana Calidad de las Prácticas Democráticas en municipios ha logrado promover en la Argentina el fortalecimiento de la democracia?*

Para responder a este problema se ha fijado como objetivo general desarrollar una evaluación sistemática de las Auditorías Ciudadanas a Municipios realizadas en Argentina identificando, su desarrollo efectivo, el modo de operativización, las particularidades en la implementación y los resultados que esta herramienta de participación haya propiciado para mejorar la calidad de las prácticas ciudadanas a nivel local.

Para ello se han estipulado, a su vez cuatro objetivos específicos: primero, categorizar los principales estudios que se han desarrollado en materia de evaluación de la democracia a fin de caracterizar el enfoque de Calidad Democrática aplicado por las Auditorías Ciudadanas. En segundo lugar, contrastar otras experiencias de Auditorías Ciudadanas realizadas en el mundo, con el objeto de reconocer similitudes y diferencias –teóricas y metodológicas- con la experiencia nacional. Luego, evaluar el Programa Auditoría Ciudadana Calidad de las Prácticas

Democráticas en Municipio atendiendo tanto a su conceptualización teórica y metodológica como así también a los resultados obtenidos de la aplicación de dicho programa en el ámbito municipal. Por último, evaluar y determinar la capacidad del Programa para impulsar mejoras en la calidad de las prácticas ciudadanas a nivel local.

Con el logro de estos objetivos específicos, se busca dar respuestas a los siguientes interrogantes: ¿Cuáles son los principales estudios interesados por medir o evaluar la democracia? ¿Qué características – teóricas y metodológicas- tienen estos estudios? ¿Cómo y cuándo se introduce el concepto de Calidad de la Democracia? ¿Cómo se aplica el concepto de Calidad democrática a las Auditorías Ciudadanas? ¿Qué experiencias de Auditorías Ciudadanas se han realizado en el mundo? ¿Existen particularidades que las distinguen de la experiencia nacional? ¿Cómo se desarrolló el programa Auditorías Ciudadanas a municipios? ¿Qué resultados se obtuvieron? ¿Qué nos dicen la lectura de dichos resultados?, y por último ¿Promovió significativamente el programa más y mejores prácticas democráticas a nivel local?

De allí que la hipótesis sea: *Si bien el Programa Auditoría Ciudadana ha logrado una importante operacionalización del enfoque al auditar cuán democrática es la vida política en 47 municipios, la experiencia argentina no ha logrado aun transformar dicha auto-evaluación en una herramienta de promoción de mejores prácticas democráticas entre los ciudadanos y sus gobiernos locales.* Dicha hipótesis produce a su vez, tres consecuencias observables a saber: 1) Existen diferencias en la forma de operacionalizar las Auditorías Ciudadanas en relación con otras experiencias exitosas en el mundo. Algunas de éstas podrían haber sido incorporadas al programa nacional, para obtener una mejor medición de la Calidad Democrática. 2) Los resultados obtenidos por los índices agregados de los 47 municipios, deben ser evaluados teniendo en cuenta los diferentes momentos en los que fueron auditados, a fin de considerar si factores externos (momentos políticos, situación económica nacional y social, etc.), podrían haber afectado la evaluación global y 3) las nuevas prácticas democráticas existentes a nivel municipal no son necesariamente producto de la autoevaluación que los ciudadanos hicieron en las auditorías. Existen prácticas de participación que no responden a la lógica del ciudadano-agente propulsor de sus acciones democráticas.

Por consiguiente, se busca desarrollar una evaluación del Programa Auditorías Ciudadanas a municipios bajo el enfoque de Calidad Democrática. El

análisis sistemático se realiza sobre los municipios auditados, evaluando los resultados en su conjunto, y a su vez se señalan las particularidades que se obtienen de cada uno de ellos.

La estrategia metodológica contiene dos miradas, en primer lugar, se parte de una perspectiva interpretativa- hermenéutica. Los documentos y textos que se utilizan exigen sistematizar las experiencias de evaluación de la democracia. A continuación, se sitúa el análisis bajo el enfoque de Calidad de la Democracia y en las experiencias realizadas por medio de la herramienta de Auditoría en el mundo. Posteriormente se focaliza el análisis en las características del Programa Auditorías Ciudadanas y en los resultados obtenidos de cada uno de ellos. El segundo aspecto de la estrategia utilizada es la incorporación de métodos de evaluación principalmente cuantitativos, dado que el PAC decidió realizar un índice agregado para cada etapa, el mismo será revisado por medio de la construcción de una propuesta alternativa en la que se incorpore precisión temporal que mejore la comparabilidad de los municipios auditados y exhaustividad en el tratamiento de las unidades de análisis por eliminación de variables.

El universo de estudio está compuesto por los 47 municipios auditados por el PAC. Se utiliza de cada uno ellos la base de datos con 400 casos de la encuesta domiciliaria para realizar cálculos estadísticos, mientras que los informes cualitativos -4 grupos focales- se revisan, en caso de ser necesario, para dar sustento y complemento a los resultados obtenidos en el análisis cuantitativo.

A partir de estas precisiones teórico-metodológicas se ha organizado la tesis en cuatro capítulos, dispuestos en función de una mirada que busque presentar el tema específico vinculado y como producto de un proceso que supera el ámbito de lo local. Es por esto que, en un primer capítulo, *Medición y evaluación de la democracia*, a modo de marco teórico se exponen las diferentes concepciones acerca del término democracia. Por este camino se desarrollan las dificultades que surgen al momento de realizar una correcta conceptualización de la democracia para su medición y posterior evaluación y a partir de esta problemática se efectúa un recorrido por los distintos enfoques o perspectivas destinadas a medirla y evaluarla. Luego, se presentan los conceptos de Instituciones Democráticas; Política y Desarrollo Económico-Social; Cultura Política, para llegar a uno de los más recientes: Calidad de la Democracia, todos ellos esenciales al marco teórico de la presente investigación.

Seguidamente, en el *Capítulo 2: Auditarías a la Calidad de la Democracia*, se realiza una caracterización de estos tipos de estudios comenzando por la primera experiencia en el mundo, la Auditoría Democrática del Reino Unido, para continuar con aquellas que se llevaron a cabo, a partir de esta primera, por IDEA internacional. Posteriormente se avanza con el caso Auditoría Ciudadana en Costa Rica, primer estudio desarrollado en América Latina bajo una mirada similar. Finalmente, se realiza un análisis comparado por similitudes y diferencias, de estos dos tipos de estudios, a fin de elaborar algunas consideraciones a tener en cuenta para el posterior análisis del caso argentino. Como puede observarse el trabajo se presenta desde una visión general orientada hacia el núcleo investigativo centrado en la evaluación de un programa nacional.

A su vez, en el *Capítulo 3: El Programa Auditoría Ciudadana: el caso argentino*, se efectúa una revisión de los antecedentes, se presentan sus características generales, los actores directa e indirectamente involucrados y las etapas que este tipo de estudios comprende. Posteriormente, se realiza una descripción de los resultados logrados y los publicados por el PAC y a la luz de estos, se hace a su vez una valoración integral de evaluación externa que le realizaran oportunamente al Programa.

En el último capítulo, *Evaluación de la Implementación del Programa Auditoría Ciudadana* se incorpora una evaluación sobre ciertos aspectos del proceso de implementación, a partir de las sugerencias obtenidas de las experiencias internacionales. Asimismo, se realizan comentarios sobre los índices presentados por el PAC y se propone un nuevo índice de municipios por etapas, agrupándolos según el período en la que se realizó la auditoría. También se efectúa la evaluación de las nuevas prácticas democráticas que el Programa promovió, para ello se parte de una caracterización de los foros cívicos y se comentan sobre las nuevas prácticas anunciadas por el PAC.

Para facilitar la lectura y no interrumpir el texto del trabajo se han ubicado al final del mismo dos anexos. El primero incluye los cálculos estadísticos derivados del análisis factorial, los pasos metodológicos seguidos en la elaboración de los índices y una descripción de las variables utilizadas. El segundo, por su parte, presenta la Tabla de Aspiraciones e Indicadores utilizados por el Programa para implementar la Auditoría Ciudadana.

Por último, pero no por ello menos importante se procede a agradecer a todas aquellas personas e instituciones que hicieron posible no sólo la concreción

del proyecto, investigación y confección de este trabajo, sino que también alentaron con su cooperación el desarrollo personal de la vocación de quien escribe.

En primer lugar, se agradece al Concejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) por la beca otorgada para la realización de la carrera de doctorado y la elaboración de la presente tesis.

Asimismo, se agradece a la Unidad Coordinadora del Programa ya que este trabajo no hubiera sido viable sin el aporte de las fuentes bibliográficas tanto publicadas como inéditas que recogen los resultados obtenidos durante la implementación del PAC. Este agradecimiento se hace extensivo a aquellos que colaboraron desde el exterior con toda la información referida a la experiencia costarricense.

Por su parte, se agradece al director Dr. J. Mario Herrera por guiar desde la distancia no sólo con su sabiduría y amistad, sino también con su entereza. Más cercana, la codirección generosa llevada a cabo por Walter Cueto desde el trabajo compartido en lo cotidiano. A él y a su sólida formación un especial reconocimiento.

Finalmente, un agradamamiento personal a la familia y amigos sin cuyo apoyo nada de esto se explica.

## **CAPÍTULO I**

### **MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LA DEMOCRACIA**

Una conceptualización de la democracia que facilite operacionalizar procesos de medición y evaluación en los regímenes democráticos ha sido uno de los fenómenos más estudiados en las últimas décadas por politólogos, sociólogos, economistas, etc. de todo el mundo y en consecuencia, el primer interrogante reside en determinar, para qué es importante hacer una conceptualización del término.

Se puede constatar como señala Villoro que, *“el análisis conceptual busca, ante todo la clarificación de los conceptos. Para ello tiene que partir de los significados usuales de los términos, examinar sus distintos usos en diferentes situaciones, variarla en ejemplificaciones sucesivas, hasta dar con un núcleo de significado que permanezca a través de todas las variantes. Este núcleo puede expresarse en las condiciones necesarias y suficientes de aplicación del concepto”* y continúa afirmando que la clarificación conduce, a la vez, a la precisión del concepto y a una determinación de las notas esenciales del objeto *“esto es, de las notas invariables a través de las variaciones, que debemos admitir en el objeto para poder aplicarle ese término”* (1986: 23).

En consecuencia, un primer desafío que se presenta es el de indagar sobre las diferentes alternativas que se han seguido dentro de la disciplina para resolver esta cuestión.

#### **1.1 Problemas en la conceptualización de la democracia para su medición y evaluación**

Una de las dificultades primarias en torno a la conceptualización de la democracia reside en la variedad de definiciones y, por consiguiente, aproximaciones que se han realizado acerca de ella. Como aclara De Schweinitz: *“Democracy is one of those troublesome words which mean all things to all things to all people. Like motherhood and patriotism, it is thought to be a noble condition and is evoked by politicians, publicists, preachers, and demagogues to prove their*

*unsullied intentions and just claim to popular support*” (1964: 13)<sup>1</sup>. O como señala Morlino: “el término “democracia” se ha usado con los significados más diversos y opuestos. No sólo porque se repite en la batalla política y porque numerosas fuerzas políticas de distintos países, especialmente después de la segunda guerra mundial, lo han usado como símbolo, como palabra mágica en torno a la que agregar los mayores consensos posibles, sino también porque desde hace siglos ha sido objeto de atención y reflexión del pensamiento político occidental” (1988: 80).

Es justamente en este sentido, que el autor afirma que “*La diversidad de significados y la ambivalencia ideológica que el término sigue teniendo aún hoy ha llevado a algunos autores a proponer abandonarlo cuando se trata de traducirlo en el plano empírico*” (Morlino, 1988: 80). No obstante, no se comparte esta visión, dado que una definición teórica de democracia es un prerequisite necesario a la hora de realizar cualquier tipo de medición y evaluación, porque si bien no se pretende abarcar todas las definiciones ofrecidas por los científicos políticos contemporáneos, se debe hacer un intento de revisión sobre aquellas que han marcado el camino en esta dirección.

Hacia 1954 Schumpeter había enunciado que “*el método democrático es el instrumento institucional para llegar a decisiones políticas, en virtud del cual cada individuo logra el poder de decidir mediante una competición que tiene por objeto el voto popular*” (1954: 257), consecuentemente con esta concepción Lipset, define a la democracia como “*a political system which supplies regular constitutional opportunities for changing the governing officials, and social mechanism which permits the largest possible part of the population to influence major decisions by choosing among contenders for political office*” (1963: 27)<sup>2</sup>. De esta forma dichas definiciones ponen el énfasis en el poder que tiene la población, por medio de las elecciones, para elegir a sus representantes en el gobierno.

Otros autores prefieren poner el acento no sólo en el valor de la competencia por los cargos, sino también sobre el supuesto de que existan mayorías y minorías y que en consecuencia haya oposición. Downs establece “*a democratic society must have periodic elections, decided by majority rule, in which*

---

<sup>1</sup> “*Democracia es una de esas palabras problemáticas que significa de todo a todas las personas como maternidad y patriotismo, es pensada como una noble condición y es evocada por políticos, publicistas, predicadores y demagogos para aprobar sus intenciones fallidas y para aclamar justamente por el apoyo popular*” (Traducción propia).

<sup>2</sup> “*un sistema político que provee oportunidades constitucionales regulares para cambiar a los funcionarios gobernantes y de un mecanismo social que permite, a la porción más grande posible de la población, elegir entre los que compiten por los cargos políticos e influir en las decisiones trascendentales*” (Traducción propia).

*each voter casts only one vote. In addition, he suggests that there must be two or more parties competing for control, and a single party (or coalitions of parties) chosen to run the government*". (1957: 23-24)<sup>3</sup>. Por su parte, Sartori escribe "definiré la democracia como un sistema ético-político en el que la influencia de las mayorías está confiada al poder de minorías concurrentes que la aseguran mediante el mecanismo electoral" (1969: 105).

A partir de estas definiciones Morlino sostiene que "tenemos una primera indicación clara de los elementos esenciales de un régimen democrático: surge el carácter central de la competencia y de la existencia de la oposición; después la existencia de más minorías; por último, el papel clave del voto popular" (1988: 82). De esta manera cuando se utiliza el concepto de democracia se está propugnando el de soberanía popular, el derecho del pueblo a gobernarse por sí mismo eligiendo a sus representantes, bajo la regla de la mayoría y con finalidades que proporcionen el interés general, respetando a las minorías. Consecuentemente este autor entiende que si se busca una conceptualización de democracia que ofrezca una traducción empírica, que sea verdaderamente satisfactoria, conviene citar a Robert Dahl porque es el que logra la articulación de la teoría política normativa y el análisis empírico.

En efecto, para Dahl el término "democracia" es claramente polisémico, pues entre otras, contiene dos acepciones bien diferentes: por una parte, sostiene un ideal de sistema político y por el otro, un conjunto de sistemas políticos reales que suelen estar muy lejos de aquel ideal. Pues bien, "el objeto de la teoría política, como subcampo de la ciencia política- y en ello se diferencia de la filosofía política y la filosofía moral- es tanto la clarificación y refinamiento de los conceptos, cuanto la elaboración de estándares y criterios de evaluación crítica de los sistemas políticos" (Dahl, 1989: 15). Por lo tanto, la fijación de un *umbral mínimo*, que debe ser superado por un proceso político para adquirir la condición de democrático, necesita una cierta operacionalización con indicadores que puedan aplicarse a los sistemas políticos "reales". Esto, a su vez, requiere un desplazamiento relativo desde el ámbito normativo del análisis al de la teoría de orientación empírica. (Dahl, 1989: 12-16).

La posición de Dahl, tanto desde el campo de la Ciencia Política como de la teoría política normativa, radica desde sus primeras obras en conectar en una única

---

<sup>3</sup> "una sociedad democrática debe tener elecciones periódicas, decididas bajo las reglas de la mayoría, en donde cada votante cuenta con un voto y también sugiere que debe existir al menos dos o más partidos que compitan por los cargos y un partido (o coalición de partidos) elegido para llevar a cabo el gobierno" (Traducción propia).

y compleja concepción teórica, los aspectos normativos y empíricos de la democracia y así, se refiere a la democracia política o *poliarquía*, cuando cuenta con las siguientes características: “1) *autoridades públicas electas*; 2) *elecciones libres y correctas* 3) *elecciones competitivas*; 4) *sufragio universal*; 5) *derecho de competir por cargos públicos*; 6) *libertad de expresión*; 7) *fuentes alternativas de información* y 8) *libertad de asociación y organización*” (Dahl, 1980:2-3). Lo que este autor quiere decir es que con estas instituciones -garantías constitucionales- queda plasmada la posibilidad de medir los regímenes democráticos y determinar la existencia o no de una democracia empírica: “*los países del mundo pueden ordenarse, en verdad, según el grado en que esté presente en ellos, en un sentido realista, cada una de estas instituciones. Consecuentemente, éstas pueden servir como criterio para decidir cuáles son los países gobernados por una poliarquía en la actualidad o en pasado... estos ordenamientos y clasificaciones puede utilizarse para investigar las condiciones que favorecen o perjudican el establecimiento de la poliarquía*” (Dahl, 1998: 267).

De esta manera el *umbral mínimo* por debajo del cual una democracia no puede ser considerada como tal es aquel “*régimen democrático que presenta a) sufragio universal, masculino y femenino b) elecciones libres, competitivas, periódicas y correctas; c) más de un partido, d) fuente de información distintas y alternativas*” (Morlino, 1988: 85). Es decir que esta definición “mínima y reducida” recoge en lo esencial algunos de los aspectos enunciados por Dahl y su utilidad reside fundamentalmente, en el plano empírico, al ser de aplicación directa, inmediata y evidente.

Dentro de esta misma línea de pensamiento, Guillermo O’Donnell realiza reflexiones en torno a la teoría democrática y la política comparada que resume en una serie de proposiciones, entre las que se destacan “*las elecciones limpias e institucionalizadas, junto con ciertas libertades concomitantes, conforman una definición realista y restringida de un régimen democrático, o poliarquía o democracia política*”. A su vez, “*una definición realista y restringida del régimen democrático genera un espacio empírico y analítico que permite distinguir a este tipo de régimen de otros, con importantes consecuencias normativas, prácticas y teóricas*” (O’Donnell, 2007: 43-44).

En el marco de esta conceptualización, uno de los aportes más significativos que el autor hace a la teoría de la democracia, reside en la noción de “*ciudadanía*”, que le permite proyectar la democracia más allá del régimen, hacia otros ámbitos en el ejercicio del poder político. Esta visión no desconoce la centralidad que tiene

un régimen político para la democracia, ni los desafíos que en esta materia están pendientes en América Latina. Sin embargo, el politólogo argentino sugiere que incluso para actuar sobre estos retos es necesario pensar acerca de los complejos espacios de la democracia que exceden el ámbito acotado de la elección de gobernantes en un marco de instituciones públicas. Al incluir la *ciudadanía* como un elemento constitutivo del concepto de democracia, sostiene acertadamente que “*si descartamos este concepto, la teoría de la democracia queda desprovista de un elemento esencial para su definición, que es la idea del ciudadano como agente*” (O’Donnell, 2003<sup>a</sup>: 13). Dicha idea permite tanto el desarrollo del enfoque de calidad democrática como la construcción de la herramienta denominada auditoría ciudadana, desde cuya perspectiva se sustenta la evaluación del *Programa Auditorías Ciudadanas: Calidad de las prácticas democrática en Municipios en Argentina, objeto de la presente investigación*.

El segundo problema que exige una revisión conceptual es el de medir y evaluar, en este caso la democracia; lo que a su vez requiere intentar una suerte de refinamiento en el significado de los mismos, dado que con frecuencia se usan en forma indistinta, como si fueran sinónimos. Sin embargo, en este trabajo se comparte la idea de que se trata de dos términos con significados distintos, que en todo caso participan del proceso de una operación común en el conocimiento de un fenómeno.

Si se examina la etimología de la palabra “medir” se observa que la misma proviene del latín *metīri* que significa “*comparar con una medida convencional previa*”. A su vez la palabra latina *metīri*, parece venir del indoeuropeo *me* que da entre otras palabras: medida (unidad usada para medir), dimensión (algo que se puede medir en dos lados), mensurable (algo que se puede medir). Según el diccionario de la Real Academia Española (RAE) la palabra medir tiene varias acepciones: “*Comparar una cantidad con su respectiva unidad, con el fin de averiguar cuántas veces la segunda está contenida en la primera*”, “*comparar algo no material con otra cosa, por ejemplo: medir las fuerzas, el ingenio*”. Y “*tener determinada dimensión, ser de determinada altura, longitud, superficie, volumen, etc.*” (RAE, 2010). En definitiva, medir se refiere a determinar la magnitud de un objeto o un evento por comparación con un patrón o escala predeterminada. Alude directamente al acto de asignar un número o cantidad al indicador que representa la característica del objeto o hecho que se está investigando.

Por su parte el término evaluar responde etimológicamente al vocablo latino *valere* que significa *ser fuerte*. De ahí también provienen las palabras *valuar*, *valorar*

y evaluar (determinar lo que vale). El término evaluar es definido como “*señalar el valor de algo; estimar, apreciar, calcular el valor de algo*” (RAE, 2010). Como se aprecia de esta definición y relacionándola con la anterior, ella lleva a pronunciarse sobre la medida del indicador y según sea el caso, traducir o transformar la medida en términos concretos, es decir medirla para determinar su valor. Como señala Carol Weiss “*el término evaluación es una palabra elástica que se extiende para abarcar muchas clases de juicios. La gente habla de evaluación de la ejecución de la tarea por parte de un trabajador, de evaluación de un guión cinematográfico, de evaluación del potencial de ventas de un nuevo detergente. Lo que tienen en común todos los empleos del término es la noción de juzgar los méritos de alguna cosa. Alguien está examinando y sopesando un fenómeno—una persona, una cosa, una idea— valiéndose de algún patrón explícito o implícito*” (Weiss, 2004-:13).

En definitiva, se debe tener en cuenta que el concepto de evaluación se relaciona directamente con un juicio de valor que involucra subjetividad sobre aquello que es evaluado. Mientras que la medición es una operación previa que aporta a la evaluación un patrón y que ayuda a la configuración del juicio de valor. Es decir, se puede concluir que medir y evaluar se encuentran unidos, aunque ambos tienen implicancias propias o en otros términos, evaluar es un concepto más amplio que contiene entre sus operaciones a la medición.

Como ya se ha anticipado, medir y evaluar la democracia ha supuesto hasta ahora en la Ciencia Política contemporánea esfuerzos y propuestas diversas, que son importantes rescatar previamente a la consideración específica del enfoque o perspectiva de la calidad de la democracia. De esta manera se verá entonces, cuáles han sido algunas de las propuestas más significativas.

## **1.2 El estado del arte de los estudios destinados a medir y evaluar la democracia**

Roderic Ai Camp sostiene que determinar si un sistema político posee ciertas características que se consideran asociadas a la democracia, como las elecciones competitivas, el intercambio de poder entre dos o más partidos políticos, una división de poderes, entre otras.; supone un proceso analítico bastante simple. Sin embargo, el mismo autor agrega que: “*los especialistas difieren en qué aspectos definen más característicamente a la democracia y hasta qué punto, están en realidad presentes en cualquier sociedad. Ellos tienen incluso diferencias más*

*marcadas en relación con las precondiciones necesarias para la democracia*". (Ai Camp, 2007: 11-12).

Con significativo énfasis, desde mediados del siglo veinte, muchos autores han analizado variables alternativas para brindar explicaciones sobre el avance y desarrollo de las democracias, incluyendo condiciones estructurales, como nivel de desarrollo económico, incidencia de las características culturales, niveles de confianza interpersonales, apoyo al cambio revolucionario, entre otros. Bajo esta lógica Kenneth Bollen es quien recapitula algunos de estos estudios -Lerner: 1959; Lipset: 1959; Coleman: 1960; Cutright: 1963-, que desde fines de los cincuenta produjeron los primeros índices o indicadores de democracia; pero además, en los años ochenta y noventa, el propio Bollen escribe varias publicaciones (1979, 1980, 1981, 1983, 1990) orientadas a enunciar cuáles son a su entender, los prerequisites para determinar la existencia de un régimen democrático y en cierta manera confronta con los autores de dichos índices.

En su obra *Comparative measurement of political Democracy*, sostiene que ya hacia 1958 Daniel Lerner utiliza el porcentaje de población que vota en las elecciones nacionales como variable para medir la democracia política en un determinado país, y comenta que esta variable- participación en la votaciones nacionales- también fue utilizada por autores como Smith (1969), Jackman (1973; 1975) Coulter (1975) y Stack (1979) para medir la democracia (Bollen: 1980: 373). De esta forma Lerner en *The Passing of Traditional Society: Modernising the Middle East*, sostiene la importancia que tienen ciertos "íconos" entre la población, dado que su presencia les hace percibir, que se encuentran bajo una sensación o estado de democracia. *"In some countries, voter participation is a symbol of political democracy often used in nondemocratic nations"* (Lerner, 1958:68)<sup>4</sup>

Estas afirmaciones dejan ver que la obra del célebre sociólogo norteamericano está marcada por las investigaciones que realizara sobre propaganda e información durante la Segunda Guerra Mundial y que posteriormente, desde el ámbito académico, desarrollara en materia de Comunicación Política en Estados Unidos, junto a Lasswell, Schramm y otros fundadores de esta rama de investigación.

Estos primeros intentos realizados por Lerner fueron ampliamente cuestionados por Huntington quien le contesta que: *"Popular participation in politics does not necessarily mean popular control of government. Constitutional*

---

<sup>4</sup> *"En algunos países, la participación a través del voto es vista como un "símbolo" de la democracia política, a pesar de que también es utilizado en naciones no democráticas"* (Traducción propia).

*democracies and communist dictatorship are both participant polities*" (1968: 89)<sup>5</sup>. Por su parte, Bollen se suma a la polémica indicando que no ha tenido en cuenta que un mayor número de votantes no siempre significa mayor democracia, dado que en muchos países -cita como ejemplo a Ecuador- la concurrencia a votar es obligatoria y penada por ley en caso de incumplimiento. Además, afirma que es muy ambiguo hablar de altos o bajos niveles de participación, ya que no queda claro cuál debiera ser el criterio -el mínimo porcentaje- para suponer que se está bajo la presencia de un gobierno democrático (Bollen, 1980: 374).

El segundo concepto que fue utilizado a menudo por los índices de democracia es la variable sintetizada en la idea de "estabilidad política", entendida como estabilidad del sistema político. *De esta forma* Lipset en su obra *Some social requisites of democracy* estipula que "se está bajo la presencia de países europeos democráticos, cuando han tenido una continuidad ininterrumpida de democracia política desde la Primera Guerra Mundial y para el caso de América Latina clasifica como democráticos a aquellos países que han tenido una historia de elecciones más o menos libres para la mayoría del período posterior a la Primera Guerra Mundial" (1959: 74). De esta forma otros índices de democracia como Cutright (1963), Cutright y Wiley (1969), Smith (1969), Coulter (1975) y Hewitt (1977) (Bollen, 1980: 374) incorporaron la medición de la variable "estabilidad política".

El índice de Cutright (1963) es uno de los más usados hasta la década de los ochenta y por esto Bollen lo describe brevemente, con el propósito de abordarlo críticamente: "the time period covered by Cutright's (1963) index is 1940 to 1960. For each year, the legislative and executive branches of government are assigned a score. The highest score is assigned to each country having a parliament or legislative body that has representatives of two or more political parties, with the minority party holding at least 30% of those seats, and a chief executive who is in office through an open election. The score a nation receives for each year from 1940 to 1960 is summed to form the final index" (Bollen, 1980: 373-374)<sup>6</sup>.

Una vez descripto, Bollen (1980: 374) somete el índice a una fuerte crítica señalando algunos puntos que se habrían marcado como virtud cuando en realidad

---

<sup>5</sup> "La participación popular en la política no necesariamente significa control del gobierno. Democracias constitucionales y dictaduras comunistas son ambas, formas de gobierno participativas". (Traducción propia).

<sup>6</sup> "El período de tiempo del índice de Cutright (1963) es de 1940-1960. Para cada año, se les asigna una puntuación, a las ramas legislativas y ejecutiva del Gobierno. La puntuación más alta se le asigna a cada país que tenga un Parlamento o Legislatura con representantes de al menos dos o más partidos políticos, donde el partido de la minoría posee al menos el 30% de los escaños y un responsable ejecutivo -presidente, primer ministro, etc.-, que haya sido elegido a través de una elección libre. El puntaje que recibe una nación, cada año desde 1940 a 1960 se suma para formar el índice final" (Traducción propia).

lo que marcan es más bien la debilidad de consistencia estadística en el cálculo: *“este tipo de técnicas penaliza a los países que presentan inestabilidad política y recompensa aquellos con estabilidad”* (Cutright, 1963: 256). Además, sostiene que otro problema para medir la estabilidad como variable de democracia política es que *“trae aparejada serias dificultades como por ejemplo que estabilidad/democracia a menudo se construye a partir de períodos de diez o veinte años y que este rango temporal no siempre refleja los cambios políticos ocurridos durante dichos períodos. Aunque el problema más serio, reside en que estos índices que combinan estabilidad política con democracia provocan un análisis ambiguo de los resultados, porque no se puede establecer si la situación de un país se debe a la estabilidad, a la democracia o a la combinación de ambos factores”*. (Bollen, 1980:375).

A partir de estas observaciones Bollen desarrolla su propio índice revisado de democracia política, conocido como *“POLDEM”*, que en sus escritos posteriores va ir mejorando y aplicándole varios cálculos estadísticos a fin de responder a preguntas tales como: *¿democracia política: una medición uni o bidimensional?* (Bollen, 1981:651), o *¿existe evidencia empírica para afirmar que la dependencia económica y la posición en el sistema mundial afecta a la democracia política de los países?* (Bollen, 1983:469). De esta manera, va ir introduciendo técnicas estadísticas novedosas para la ciencia política de la época -correlaciones, regresiones, análisis factorial, etc.- con vista a medir con la mayor precisión si un país se encuentra sobre ese *umbral mínimo* que se ha señalado como básico para la existencia de un sistema democrático.

En definitiva, más allá de la precisión metodológica y estadística con la que han sido construidos cada uno de estos índices, es prudente recuperar la reflexión que Morlino realiza en la obra *Las Democracias* (1988) en el apartado *Indicadores y medidas* *“Sin entrar en mayores detalles sobre cada uno de los intentos, bastará recordar que los indicadores y las medidas de la democracia son, ante todo, un intento de ver hasta qué punto las liberal-democracias reales se alejan de los sistemas democráticos ideales...En consecuencia, los indicadores y las medidas que han demostrado ser más aptos son los que, “limitando el alcance del objeto” a medir, se han fijado en el grado de respeto y garantías reales de los derechos políticos y civiles”* (Morlino, 1988: 86).

En consecuencia, dado que hacia fines de los setenta, el resurgir democrático en muchos países periféricos potenció aún más este tipo de estudios y emergieron nuevas conceptualizaciones y estrategias de medición, es conveniente

ver las principales perspectivas que ampliaron lo que Morlino llama “*el alcance del objeto a medir*” en una democracia. En este caso se centran en las siguientes dimensiones o variables: *las instituciones democráticas, la política y desarrollo económico-social, la cultura política y finalmente la calidad democrática.*

El recorrido se inicia desde los autores que realizan distinciones en torno a las instituciones democráticas, en tanto se ocupan de analizar la relación entre las actitudes de los ciudadanos y el contexto institucional. Dicho de otra manera, la preocupación básica reside en determinar cuál es el efecto de los diseños institucionales en las orientaciones generales de los ciudadanos hacia ellas. Por esta razón, a continuación, se verán entonces los arreglos institucionales que resaltan en la configuración de la democracia según los autores considerados.

### **1.2.1 Las Instituciones Democráticas**

Sin duda esta es la perspectiva más antigua o tradicional en los estudios sobre los sistemas democráticos y en la cual se intentaban establecer diferencias o peculiaridades a través de su sistema de gobierno o su sistema de representación parlamentaria, o su sistema de partidos. No obstante, como confirma García Jurado (2001), poco se había escrito sobre las diferencias específicas de los sistemas democráticos y será Arend Lijphart quién, a través de *Las democracias en las sociedades plurales* (1977), *Las democracias contemporáneas* (1987) y principalmente en *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países* (2000) realice con exhaustividad empírica, una clasificación sistemática de los distintos tipos de democracia a nivel mundial (García Jurado, 2001: 324). Así en *Modelos de democracia* (2002), Lijphart desarrolla como idea central *que un análisis comparativo de los diferentes sistemas democráticos en el mundo verifica que pueden identificarse dos modelos de democracia: la democracia mayoritaria y la democracia consensual.*

Estos dos modelos se distinguen porque mientras la democracia mayoritaria coincide con la concepción tradicional de la democracia, es decir, con la concepción de que éste es un régimen político en el cual un partido ostenta la titularidad del gobierno y la representación parlamentaria para que los otros desempeñen las funciones de oposición política, la *democracia consensual* interpreta a la democracia como un sistema que incluye a todos los partidos representativos en las tareas ejecutivas y legislativas de gobierno. Lijphart llegó a esta diferenciación a través del análisis de 10 instituciones políticas básicas de 36 países democráticos.

A partir de este análisis comparativo pudo determinar que *la democracia mayoritaria se distingue por*: 1) *La concentración del Poder Ejecutivo en gabinetes mayoritarios de un solo partido*; 2) *Predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo*; 3) *Bipartidismo*; 4) *Sistema electoral mayoritario*; 5) *Sistema pluralista de grupos de interés*; 6) *Gobierno unitario y centralizado*; 7) *Concentración del Poder Legislativo en una sola cámara*; 8) *Flexibilidad constitucional*; 9) *Ausencia de revisión judicial*; y 10) *Bancos centrales que dependen del ejecutivo*.

Así mismo, determinó que *la democracia consensual se distingue precisamente por las características contrarias*, esto es: 1) *División del Poder Ejecutivo en amplias coaliciones multipartidistas*; 2) *Equilibrio de poder entre ejecutivo y legislativo*; 3) *Multipartidismo*; 4) *Representación proporcional*; 5) *Corporativismo de los grupos de interés*; 6) *Gobierno federal y descentralizado*; 7) *Bicameralismo*; 8) *Rigidez constitucional*; 9) *Revisión judicial*; y 10) *Independencia del Banco Central*.

Del análisis que realiza este autor se establece que los 36 países estudiados se adecuan de una manera más o menos clara en uno u otro tipo. No todos ellos cumplen exactamente con las diez características típicas de cada modelo, en la mayor parte de los casos tienen ciertas características atípicas. Sin embargo, existen algunos ejemplos que se aproximan notablemente a la versión ideal. Por ejemplo, el Reino Unido, Nueva Zelanda, y Barbados se acercan al ideal de democracia mayoritaria, en tanto Suiza y Bélgica hacen lo propio con el modelo de democracia consensual (García Jurado, 2001: 326).

Recientes estudios han puesto de manifiesto que en determinado tipo de democracia es más fácil lograr un alto nivel de confianza en sus instituciones. Anderson y Guillory (1997: 7), tomando como punto de partida el trabajo de Lijphart, se preguntan si las instituciones afectan a la satisfacción de los ciudadanos con la democracia. En concreto deben considerarse el tipo de democracia y si las instituciones son capaces de integrar y en qué medida a los ganadores y perdedores. Por su parte, Josep Colomer en su obra *Instituciones políticas* (2001) desarrolla una línea de investigación que en parte converge con la de Lijphart. Colomer distingue las democracias considerando tres aspectos críticos: *quién vota, cómo se cuentan los votos y qué se vota* -esta última relativa a las instituciones elegidas y a sus modos de interacción y entrelazamiento-. El análisis de Colomer permite distinguir entre distintos tipos de instituciones democráticas y da pie a una evaluación del grado de eficiencia –maximización de la utilidad o satisfacción social-

de las mismas, evaluación que subraya las ventajas de las instituciones incluyentes y pluralistas que dan lugar a múltiples ganadores.

Existen otros tipos de análisis institucionales. Algunos autores han centrado sus investigaciones en resaltar las diferencias entre democracias presidenciales y parlamentarias. Uno de los estudios que ha examinado la temática, desde una perspectiva crítica sobre el presidencialismo es *El fracaso de la democracia presidencial*, de Juan Linz y Arturo Valenzuela (1994) donde se exponen las repercusiones que han tenido estos tipos de regímenes para el funcionamiento y estabilidad de la democracia.

Por su parte, Mainwaring y Scully (1995), en *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America* plantean el nivel de institucionalización del sistema de partidos como una variable fundamental para explicar importantes aspectos del desenvolvimiento de las democracias latinoamericanas, como por ejemplo la fortaleza de las legislaturas, la legitimidad, la gobernabilidad y las probabilidades de prácticas populistas. A fin de determinar el grado de institucionalización, los autores utilizan cuatro criterios: *la estabilidad del sistema de partidos, la profundidad del vínculo entre los partidos y la sociedad, la centralidad de los partidos y las elecciones en la determinación de quién gobierna, y la solidez interna de las organizaciones partidistas* (1995: 3-5). Con base en estos criterios se clasifican los sistemas de partidos de América Latina en tres categorías: *Institucionalizados, No Institucionalizados y Hegemónicos en Transición* (1995: 17-20).

Siguiendo este análisis, estos autores *el grado de institucionalización afecta la legitimidad del sistema político* en la medida en que la posibilidad de utilizar las elecciones como un mecanismo para exigir responsabilidad a los gobernantes se facilita en sistemas de partidos institucionalizados y se dificulta en sistemas no institucionalizados (1995: 24). En cuanto a la *influencia de esta variable sobre el nivel de credibilidad*, parece factible asumir que cuando el sistema de partidos está altamente institucionalizado, la población tiende a *trasladar su confianza en los partidos al sistema político* en que ellos funcionan, y que al mismo tiempo las *organizaciones políticas tendrán interés y éxito en proteger la confianza en dicho sistema*. Por otra parte, *la institucionalización indica fortaleza de los partidos*, lo que implica igualmente capacidad para la defensa de sus votos y para evitar los fraudes en su contra. Por ello, en igualdad de otras condiciones, se puede esperar mayor pulcritud y confianza sobre la limpieza de los resultados electorales en países con sistemas de partidos institucionalizados que en países con sistemas no

institucionalizados. En los países con un *sistema de partido hegemónico en transición*, dado el predominio de un partido con una reputación no democrática muy reciente, es de esperar que el escepticismo respecto a elecciones limpias sea mayor que en los países encuadrados en las dos categorías anteriores (1995: 27-34).

Así como Lijphart, Guillermo O'Donnell es otro de los principales autores que ha realizado varias y sucesivas líneas de investigación destinadas a conceptualizar la democracia en América Latina, centrando la atención -entre otros temas- en los gobiernos Burocrático-Autoritarios (BA), la transición democrática, las etapas de consolidación democrática, las democracias delegativas, la "otra" institucionalización, las necesidades de accountability, para llegar finalmente a la evaluación de la calidad democrática, sobre la que se volverá oportunamente.

En *Tensiones del estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia*, O'Donnell (1975) centra su atención en la experiencia de los estados burocrático-autoritarios (BA) y los define como "*una forma subóptima de dominación burguesa*" señalando que de un estado sin mediaciones, y por consiguiente con una dominación que aparece al desnudo como tal, surge la necesidad de plantear una fórmula óptima de dominación: "*si se pudiera llegar a la democracia política reaparecería el plano de la ciudadanía [...] y la recuperación de la democracia política permitiría también resolver un problema en el que la falta de mediaciones y la militarización del estado muestra otra faz preocupante: el de la sucesión presidencial*" (1975: 92). La pregunta es entonces *¿qué es democracia política?* o más centralmente en su análisis: *¿cómo llegar a una democracia política?*, es decir *¿cómo democratizar?* (1975: 93). Con este interrogante deja implícito que la democracia es importante no sólo porque revela el talón de Aquiles de la dominación de los gobiernos BA, sino porque también contiene una dinámica que puede ser el hilo conductor en el largo camino de construcción de una sociedad más acorde con ciertos valores fundamentales como son el desarrollo, la equidad y el ejercicio de los derechos políticos.

Posteriormente, O'Donnell escribe *Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del estado burocrático-autoritario* (1979), donde señala que los procesos de terminación de un estado BA no conducen necesariamente a la democracia política. Los ejes problemáticos fundamentales para el estudio de estos procesos giran, según O'Donnell, en torno a dos precisiones conceptuales: *¿desde qué?* y *¿hacia dónde?* A lo que el autor se responde: "*desde el BA hacia otra forma política es establecer un punto de partida*

*donde se pueda concretar la resurrección de la sociedad civil” (1997: 200).* Desde un BA como punto de partida, significa que desaparezca cualquier condicionante que implique que ya no se encuentre bajo un estado burocrático-autoritario. Este es un requisito necesario, pero no suficiente para la vigencia de una democracia política como punto de llegada. Paralelamente, señala O’Donnell que cuando el BA parece firmemente implantado, la sociedad civil queda profundamente despolitizada. Apatía, “consenso tácito”, miedo a despertar la vocación represiva de ese estado, censura y autocensura son algunas características típicas de los períodos en que el BA parece capaz de imponer su dominación (1997: 205). Por consiguiente, los primeros pasos de la liberación son también los más rápidos en la resurrección y en la intensa re-politización de la sociedad. Esto implica que muchas organizaciones ya existentes de la sociedad civil resuciten como tales y dejen, por lo tanto, de ser cascarones conquistados por el aparato del estado. Junto con estas viejas organizaciones emergen nuevas formas asociativas: comités de barrios, organizaciones de autoayuda, movimientos sindicales o barriales de base, instituciones populares de la Iglesia Católica u otras confesionales, que son testimonio del dinamismo social que el BA no pudo suprimir. Estas viejas y nuevas organizaciones de la sociedad civil, informales y radicalizadas, junto con una generalizada revalorización de la política dan desde la sociedad civil un clima exultante de victoria contra el BA. La resurrección de la sociedad civil también se manifiesta en la “eclosión” de innumerables demandas postergadas. El problema fundamental de una democratización viable, es el grado en que la oposición democrática controla su campo, no sólo en el plano político-electoral, sino también en las manifestaciones de la sociedad civil, porque son parte constitutiva-particularmente dinámica- de estos procesos. Es decir que, todo proceso democratizador deberá consolidar el poder y la permanencia de los actores democráticos (1997: 205-206).

En *Transiciones, continuidades y algunas paradojas* (1989) había expresado que los procesos de democratización vividos por los países latinoamericanos conllevan a dos transiciones. “*La primera es la que va desde el régimen anterior hasta la instalación de un gobierno democrático. La segunda va desde ese gobierno hasta la consolidación de la democracia o, en otras palabras, a la vigencia efectiva de un régimen democrático*” (1997<sup>7</sup>: 221-222). La democracia a la que se refiere el autor es la democracia política o poliarquía, concepto que utiliza así como lo había

---

<sup>7</sup> Las diferencias de las fechas se explican porque la primera edición del estudio de O’Donnell (1989), corresponde a la versión en portugués: “*Transições, Continuidades e Alguns Paradoxos*”. No obstante, recién en 1997 fue publicada en español.

Dahl (1971) y que cuenta con las ocho características mencionadas en el apartado anterior, a las que O'Donnell le agrega tres más, a saber: 9) *autoridades electas (y otras designadas, como los jueces de los tribunales superiores) que no deben ser arbitrariamente depuestas antes de que concluyan sus mandatos constitucionales;* 10) *autoridades públicas electas que no deben ser sometidas a restricciones o vetos severos ni ser excluidas de ciertas esferas políticas por otros actores, como las fuerzas armadas;* y 11) *existencia en un territorio indisputado que defina claramente la población que vota* (1997: 224).

Para avanzar en la consolidación de la democracia, especifica un subconjunto de actores democráticos: los políticos, encargados de guiar el viaje desde el gobierno autoritario hacia el régimen democrático y, por consiguiente, los encargados de tomar las decisiones más importantes para el destino de la segunda transición (O'Donnell 1997: 224). De esta manera, el destino de la segunda transición parece depender de la calidad de la dirigencia política democrática, ya que es la que quiere y entiende lo que significa la práctica institucional de la democracia política (1997: 224). También, en este trabajo, el autor se detiene en hacer una fuerte relación entre democracia y república. Y en este sentido establece que *“hay una dimensión sin la cual las democracias contemporáneas no podrían existir: ésta es la tradición republicana [...] El gobernante y funcionario no están, por encima de la ley, por el contrario, tienen la obligación de obedecerla”* (1997: 240). Concatenado con este último concepto incorpora uno nuevo: el de *accountability*, que tiene una doble dimensión: la de estar sujeto a la ley y la de rendir cuentas por sus acciones, otorgándole a la ciudadanía la posibilidad de evaluar la gestión de sus gobernantes ya sea para ratificarlos o rechazarlos en elecciones limpias y competitivas. Por ello, la ciudadanía supone no sólo un gobierno democrático, sino también republicano. *“La dimensión republicana es indispensable para la efectiva garantía de los derechos de la democracia política. Un gobierno que no es mínimamente republicano no es democrático”* (1997: 241).

Una vez finalizada muchas de las transiciones en los países de la región, se observan distintas formas de institucionalización de estas democracias. La mayoría, dada la inestabilidad económico-social y la discontinuidad de instituciones claves, genera en los años noventa un nuevo tipo de democracia. En *¿Democracias delegativas?* (1996), el autor esboza un nuevo concepto producto de las reformas estructurales del FMI y el vademécum de políticas del *Washington Consensus*. Las democracias delegativas se basan en la premisa de que la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente,

sólo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato. Las medidas de gobierno no necesitan guardar ningún parecido con las promesas de su campaña, ya que en este tipo de democracia los presidentes se eligen prometiendo que salvarán al país. (O'Donnell 1997: 293). Una vez que las esperanzas iniciales se disipan y los primeros "paquetes de políticas" fracasan, aparece una curiosa combinación de omnipotencia e impotencia presidencial. Omnipotencia que comienza con especular en la promulgación (por decreto) de los primeros paquetes y continúa con la avalancha de decisiones destinadas a complementar e inevitablemente corregir las numerosas consecuencias no deseadas de los primeros. En definitiva, el autor describe un círculo infernal de delegaciones y avasallamientos consentidos en el cual quedan los gobiernos atrapados y destinados al fracaso.

Íntimamente relacionada con el problema de las democracias delegativas se plantea en la obra *La otra institucionalización* (1996). El autor continúa con la idea de la consolación de las democracias y explica que los frecuentes problemas que deben afrontar las *nuevas poliarquías*, es que no están o están pobremente institucionalizadas. "No hay teoría que nos diga por qué y cómo las nuevas poliarquías que institucionalizaron las elecciones vayan a completar su complejo institucional o logren consolidarse. Todo lo que se puede asegurar es que, mientras las elecciones estén institucionalizadas, las poliarquías, probablemente subsistan" (1997: 316). Que algunas poliarquías sean informalmente institucionalizadas tiene varias consecuencias. La más importante estaría estrechamente relacionada con el concepto de *accountability*. De esta manera, mientras que la institucionalización de las elecciones afirmarían el significado de *accountability vertical*, el autor se pregunta por la otra dimensión, es decir por la horizontal.

Así, en *Accountability Horizontal* (1997), O'Donnell se refiere a los controles que algunas agencias estatales se supone que ejercen sobre otras. Las poliarquías formalmente institucionalizadas cuentan con varias agencias investidas de la autoridad legalmente definida para supervisar y, eventualmente, sancionar acciones ilegales emprendidas por otros agentes estatales. En contraste, es muy poca la *accountability* horizontal en la mayoría de las nuevas poliarquías. Más aun, en muchas democracias delegativas el poder ejecutivo hace denodados esfuerzos, a menudo exitosos, por erosionar la *accountability* horizontal existente. Como consecuencia el particularismo tiende a reinar en el congreso y los partidos, los tribunales fracasan en forma manifiesta al administrar justicia y las agencias de

control (*Ombudsman*, fiscalías, controlarías o auditorías políticas) son eliminadas o reducidas a la pasividad.

En síntesis, en la revisión secuencial de sus obras, cuestión que se considera esencial en este trabajo, O'Donnell ha realizado en primer lugar, la identificación de los estados burocrático-autoritarios (BA) como una forma subóptima de dominación capitalista que permite establecer el punto de partida desde el cual los países latinoamericanos producen sus transiciones hacia una nueva forma de gobierno. Dicha transición contiene al menos dos etapas: 1) desde el régimen anterior hasta la instalación de un gobierno democrático, donde los actores democráticos, principalmente los políticos, han tenido un rol fundamental para su realización y 2) desde ese gobierno hasta la consolidación de la democracia o poliarquía. A su vez, dicha consolidación está limitada por la conjunción de: la urgencia de la ciudadanía por mejores condiciones económicas-sociales, que hace que reclamen acciones "salvadoras" a sus gobernantes desencadenando democracias delegativas; el grado de institucionalización de las reglas formales e informales en cada uno de estos países latinoamericanos muestra la posibilidad de continuidad democrática en el tiempo, y finalmente, la posibilidad de ejercicio de un control ciudadano por mecanismos de *accountability* vertical y horizontal.

Estos estudios, en definitiva, permiten analizar la institucionalización de la democracia en sus distintos momentos. Al poner énfasis en las características de una democracia mayoritaria o consensual, presidencialista o parlamentarista, así como en el nivel de institucionalización del sistema de partidos, el grado de confianza en las instituciones y las elecciones como un instrumento para exigir la responsabilidad de los gobernantes, facilitan la identificación de dimensiones que exceden el ámbito procedimental de la democracia y avanzan sobre aspectos fundamentales para la democratización de un régimen político de calidad.

### **1.2.2 La Política y el Desarrollo Económico-Social**

Para realizar una aproximación a la compleja relación entre política, desarrollo económico-social y democracia, es necesario retomar a Seymour Lipset, que en el ensayo *Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy* estimuló uno de los temas más debatidos por la comunidad científica de la Ciencia Política: *la importancia de los factores económicos en la legitimidad y por consiguiente en la estabilidad de la democracia*. Para probar su

tesis sobre el impacto económico en la legitimidad, clasifica a países de Latinoamérica, Europa y democracias angloparlantes, dividiéndolos en dos grupos: Europa, América del Norte, Australia y Nueva Zelanda, respecto de los cuales distingue “*democracias estables*” versus “*democracias inestables y dictaduras*”, y un segundo grupo compuesto por países de América Latina, en el que distingue “*democracias y dictaduras inestables*” versus “*dictaduras estables*”. Luego, compara dentro de cada grupo los tipos de regímenes, respecto a un rango de indicadores correspondientes al desarrollo socioeconómico, tales como: nivel de ingresos, comunicaciones, grado de industrialización, grado de educación y nivel de urbanización. Con ello, comprueba que los países más democráticos, correspondientes a cada grupo, exhiben niveles medios de desarrollo más elevados que los menos democráticos (Lipset, 1959: 80).

Indudablemente, el estudio de Lipset constituye un gran avance en la tradición de investigaciones empíricas. No obstante, es duramente criticado por los resultados que arrojó la taxonomía antes mencionada. De hecho, Larry Diamond en su artículo *Reconsideración del nexo entre desarrollo económico y democracia* (1992), señaló una anomalía sorprendente que Lipset no se ocupó de analizar: “*en once de las quince variables de desarrollo, cuyos datos fueron considerados, las no-democracias europeas (y democracias inestables) exhibían niveles medios de desarrollo más altos que los de las democracias (y dictaduras inestables) de América Latina*” (1992: 40). Según este autor, si Lipset hubiera comparado estas dos categorías conceptualmente distintas —democracias latinoamericanas y las dictaduras europeas— hubiese advertido que las segundas presentaban índices de desarrollo económico considerablemente más altos que las primeras, lo cual habría servido para matizar de manera muy significativa la conexión que estableció entre desarrollo económico y democracia. (1992: 40).

Por lo tanto, Diamond concluyó que Lipset no identificó un detalle que hubiera servido para diferenciar mejor los índices de desarrollo socioeconómicos utilizados. Este índice marca la diferencia entre países europeos en dictadura y democracias latinoamericanas, dado que considera aspectos de bienestar no mencionados con anterioridad a su trabajo, como es el caso del nivel de alfabetización y la expectativa de vida. Sin embargo, pese a tales reinterpretaciones, Diamond reconoce que éstas “*no opacaron la conexión entre desarrollo económico y democracia, debido a que el ensayo dejó un patrón secuencial muy nítido: como era de esperar, el nivel promedio de desarrollo*

*aumenta significativamente con cada paso conducente a una democracia estable”* (1992: 41).

Lo cierto es que Lipset, es el precursor de las investigaciones que consideraron los factores económicos como causales de la estabilidad democrática. Incluso, Przeworski y Limongi agregaron que la discusión acerca de si la economía influye sobre la legitimidad o únicamente en su eficacia, ha generado la más extensa producción de investigaciones que cualquier otro tema de política comparada (1997: 156).

Otros autores que tratan estos temas son Schneider, Wagner y Dufour en su trabajo *Satisfaction not guaranteed – Institutions and satisfaction with democracy in Western Europe* (2003) en el que realizan un complejo análisis de regresión binaria combinando al mismo tiempo *variables individuales* (interés en política, ingreso, edad, educación, percepción del rendimiento económico de los últimos 12 meses) y *variables institucionales* (sistema electoral, partidos, etc.). Este análisis fue aplicado a 11 países -1000 observaciones en cada uno- a fin de medir el grado de satisfacción con la democracia (2003: 5-22), retomando ciertos aspectos tratados por Anderson y Guillory (1997), en *Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems*, quienes demuestran que el haber votado por aquellos que ganaron la elección y gobiernan, o por quienes perdieron y están en la oposición tiene influencia sobre la *tendencia del elector a considerar que la democracia en su país funciona bien o no*. El modelo incluye variables socio-demográficas como sexo, edad, educación y posición socio-económica de la población, con el objeto de determinar su incidencia en “la satisfacción con la democracia” de los ocho países considerados. Igualmente exploran a manera de control el posible efecto de otras variables que han demostrado su importancia explicativa respecto al comportamiento político: la ubicación ideológica en el espectro izquierda-derecha, el interés en política y la confianza genérica en los demás. En consecuencia, la hipótesis central que intentaban verificar era: “*la confiabilidad y credibilidad de las elecciones está asociada a la forma de integración de los organismos electorales, al grado de institucionalización del sistema de partidos, al nivel de confianza de la población en los poderes públicos y los partidos, así como también al apoyo y satisfacción con la democracia*” (1997: 66-81).

Esta línea de investigación pone el acento en algunos de los aspectos políticos, económicos y sociales que hacen al desarrollo de los sistemas democráticos. Variables como el nivel de educación, edad, sexo, trabajo, nivel de

ingreso, interés por la política, etc. influyen tanto en el grado de satisfacción de los ciudadanos con la democracia como en la caracterización de una democracia de calidad.

### 1.2.3 La Cultura Política

El concepto de cultura política es acuñado por la Ciencia Política estadounidense en la década de los cincuenta. Una noción general sobre el mismo entiende que cultura política es “*un conjunto de valores, concepciones y actitudes que se orientan hacia el ámbito específicamente político; es decir, el conjunto de elementos que configuran la percepción subjetiva que tiene una población respecto al poder*” (Peschard, 2001: 9)

La sugerente idea de analizar el comportamiento político en grandes núcleos de la población (*Behavioural analysis*), utilizando técnicas cuantitativas, enraizó en buena parte de las escuelas dominantes de Ciencia Política de los años sesenta y setenta, llegando a formar todo un programa de investigación, especialmente en los Estados Unidos. El objetivo principal de esta corriente era explicar por qué los miembros de una sociedad se comportan de determinada manera. (Heras Gómez, 2002: 182).

Los autores del término *cultura política* fueron Gabriel Almond y Sydney Verba, quienes en su obra *The Civic Culture* (1965), realizaron un estudio sobre las actitudes de la población hacia sus respectivos sistemas políticos. De esta manera contemplaron tres aspectos: *los conocimientos sobre el tema político, la identificación del individuo con su sistema político y la evaluación sobre éste*; es decir, una dimensión cognitiva, una afectiva y una evaluativa. Para ello, aplicaron un detallado cuestionario a cinco países como sujetos de análisis -Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Italia y México- seleccionando en cada caso una muestra de 1000 habitantes. El estudio considera al sistema político como el lugar en donde se lleva a cabo la “asignación autoritaria de valores” (Easton, 1965) y se reconoce como el centro receptor de demandas (*inputs*) y de donde emanan las respuestas (*outputs*). A su vez, el estudio pretende delimitar una imagen-objetivo de democracia frente a la cual se establezca la comparación entre países. La idea que guía todo el estudio es buscar en qué medida la cultura cívica-política posibilita el desarrollo de la democracia en un país, pero sobre todo tiende a procurar su estabilidad.

De este modo, Almond y Verba presentan *tres tipos de cultura política: parroquial, de súbdito y participativa*, e incluyen sus posibles combinaciones. Finalmente, entienden que el mantenimiento del sistema político democrático está soportado por el desarrollo concreto de la cultura cívica. En otras palabras, la cultura cívica es considerada como aquella que exige a los ciudadanos una participación activa dentro del sistema político, basándose en un cálculo racional e informado y no emocional (Heras Gómez, 2002: 182).

Desde su aparición en 1963 la obra de Almond y Verba, el estudio de la cultura política, ha sido un tema largamente abordado por politólogos; sin embargo, dicha aproximación resultó en el mediano plazo ampliamente cuestionada, en especial por sociólogos y antropólogos, que la consideraban parte de un modelo occidental de orientación norteamericana capitalista y democrático-liberal e insistían en reubicar el estudio de la cultura política dentro del amplio campo de los valores, significados e instituciones de la cultura general. Este debate dio origen a nuevos enfoques en ciencia política cada vez más sofisticados cualitativa y cuantitativamente que ahora intentaban explicar no sólo el comportamiento político en la sociedad, sino que empezaban a abarcar todo el espectro del cambio político en la misma (Heras Gómez, 2002: 182).

De esta forma surgieron, entre otros, los estudios de política comparada, que actualmente constituyen un campo teórico de gran consenso en los medios académicos y en autores como Ronald Inglehart (1988, 1991), Larry Diamond, *Political Culture and Democracy in Developing Countries* (1989); John. Gibbins, *Contemporary Political Culture, Politics in a Modern Age* (1989), y Stephen Welch *The Concept of Political Culture* (1993). A modo ilustrativo, Inglehart en *The Renaissance of Political Culture* (1988) sostiene que la cultura política es parte fundamental para que el desarrollo económico genere una democracia estable, ya que la democracia no depende únicamente del factor económico (1988: 123). Asimismo, en *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas* (1991), señala que el éxito económico a largo plazo puede contribuir a la legitimidad democrática, igualmente que a mantener la viabilidad de las instituciones democráticas una vez que han sido establecidas. No obstante, si el desarrollo económico no se encuentra unido a ciertos cambios en la estructura social y en la cultura política, es poco probable que tienda hacia una democracia liberal (Inglehart, 1991: 39).

En América Latina, desde la segunda mitad de los ochentas algunos sectores intelectuales y de los medios de comunicación empezaron a utilizar

ampliamente la noción de cultura política. El interés por las cuestiones político-culturales estuvo relacionado en ese momento con el fenómeno de la transición a la democracia luego de varios años de dictaduras. Pero recién en la década de los noventa es cuando la categoría cultura política se emplea de manera constante en estudios e investigaciones políticas y sociales nacionales como es el caso de la *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP)*, realizada en México en los años 2001, 2003 y 2008, por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con el propósito de conocer y diagnosticar las particularidades de la cultura política y las prácticas ciudadanas que predominan entre la población mexicana actual, así como identificar sus cambios y permanencias en el tiempo.

Asimismo, existen algunas encuestas realizadas para la región por organismos internacionales, por ejemplo, la denominada *Latinobarómetro*, encuesta coordinada por Marta Lagos en Santiago de Chile y relevada en 18 países de América Latina. También es importante destacar el *Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana (LAPOP)*, que coordina Mitchell Seligson de la Universidad de Vanderbilt (Estados Unidos), quien en sus cuestionarios incluye información sobre la percepción pública de los ciudadanos, de la actuación de los gobernantes y de la cultura política. Por su parte, Roderic Ai Camp en *Visiones ciudadanas de la Democracia en América Latina (2007)* realiza un estudio comparado de tres países de la región, en el que busca comprender de manera más amplia, qué piensan los chilenos, costarricenses y mexicanos sobre el significado de democracia, por qué piensan de esta forma y en menor medida, cuál es la diferencia que tales ideas sobre la democracia pueden provocar en otros aspectos de la vida en sociedad. Como puede observarse, dichos estudios parten del supuesto de que si las naciones desean alcanzar un modelo democrático de participación, se requerirá algo más que instituciones formales de una democracia como el sufragio universal, los partidos políticos o la legislatura electiva. La forma democrática del sistema político requiere también de una cultura política democrática.

Finalmente, Putman (1999) es otro autor que aborda el tema de la cultura política, aunque utiliza un concepto cercano al de cultura cívica, el de capital social, aplicado primero al caso italiano y después al norteamericano, argumentando que “*las instituciones y las innovaciones democráticas son más exitosas, legítimas y rinden mejor donde existe o ha existido cierta tradición de participación cívica y densas redes de relaciones sociales recíprocas. Sin embargo, donde estas redes*

*se debilitan la democracia corre el riesgo de bajar su calidad”* (del Pino Matute, 2002: 5).

Este tipo de investigación acentúa en la cultura política, la cultura cívica y el capital social al sostener que para la consolidación de la democracia es fundamental la participación ciudadana en la búsqueda de fórmulas que permitan a la comunidad verse representada cotidianamente en el ejercicio del gobierno, acción que implica un esfuerzo dirigido a incluir a todos los ciudadanos en la toma de decisiones públicas para la construcción y legitimación de democracias de calidad. Dar vida a este principio conlleva echar a andar una compleja y enmarañada red de voluntades individuales, grupales e institucionales, que al realizarla vaya generando su propia y singular cultura.

#### **1.2.4 Calidad de la Democracia**

En el umbral del nuevo milenio, Amartya Sen enuncia la necesidad de considerar *la democracia como valor universal*. En el discurso producido durante el Congreso por la Democracia celebrado en Nueva Delhi en febrero de 1999 retoma una pregunta que le habían realizado dos años antes: cuál era, desde su punto de vista, el acontecimiento más relevante del siglo XX. Por lo cual sostuvo que si bien *“estos últimos cien años no han estado precisamente faltos de acontecimientos importantes [...] en última instancia no tuve ningún problema para escoger el más destacado entre la gran variedad de sucesos que han tenido lugar en este periodo: el ascenso de la democracia. No quiere decir que les reste importancia a otros acontecimientos, pero creo que, en el futuro, cuando se vuelva la vista atrás y se detenga en el siglo XX, será difícil que no se le conceda la primacía al establecimiento de la democracia como la única forma de gobierno aceptable”* (2001: 11).

De esta forma explica que en el siglo XIX la pregunta habitual de los teóricos era si un determinado país estaba preparado para la democracia, mientras que en el siglo XX la pregunta había sido reformulada y centrada ya no en la preocupación de si el país debía estar preparado *“para”* la democracia, sino más bien si estaba preparado *“mediante”* la democracia. Al respecto afirma: *“Las personas necesitadas, desde el punto de vista económico, requieren también de voz política. La democracia no es un lujo que pueda esperar hasta la llegada de la prosperidad generalizada”* (Sen, 2001: 15). Este cambio sustancial lo señala como decisivo *“pues hacía extensible el alcance potencial de la democracia a miles de millones de*

*personas, cualquiera que fuera su cultura o su nivel económico” (Sen, 2001: 12). Sobre este nuevo escenario, la democracia obtiene un reconocimiento como sistema internacionalmente admitido y cada vez más aceptado como valor universal, convirtiéndose en la forma de gobierno considerada como la “correcta”.*

*Para hacer su defensa, la inicia con la siguiente afirmación: “la democracia implica exigencias complejas, que incluyen el voto y el respeto hacia los resultados de las elecciones, pero también implica la protección de las libertades, el respeto a los derechos legales y la garantía de la libre expresión y distribución de información y crítica. Incluso las elecciones pueden resultar lesivas si tienen lugar sin que los diferentes contendientes tengan la oportunidad de presentar sus programas, o sin que el electorado goce de la libertad de obtener información y de considerar los puntos de vista de los principales partidos. La democracia es un sistema exigente, no una simple condición mecánica –el gobierno de la mayoría- tomada de forma aislada” (Sen, 2001: 19).*

*A partir de esta definición de democracia, Sen observa que sus cualidades y la afirmación de su valor universal pueden relacionarse con algunas virtudes inherentes a su práctica sin restricciones. De hecho, sostiene que la democracia enriquece la vida de los ciudadanos de tres formas diferentes: “primero, la libertad política se inscribe dentro de la libertad humana en general, y el ejercicio de los derechos civiles y políticos es una parte crucial de la vida de los individuos en tanto seres sociales. La participación social y política posee un valor intrínseco para la vida y el bienestar de los hombres. El hecho de impedir la participación en la vida política de la comunidad constituye una privación capital. Segundo, la democracia posee un importante valor instrumental en el reforzamiento de la respuesta obtenida por el pueblo cuando expresa y sostiene sus demandas de atención política - incluidas las demandas económicas- y tercero la práctica de la democracia ofrece a los ciudadanos la oportunidad de aprender unos de otros y ayuda a la sociedad a formar sus valores y prioridades” (Sen, 2001: 20).*

*De esta forma la defensa de la democracia abarca más de una dimensión. Puede observarse que mientras implica necesariamente el ejercicio de los derechos políticos inherentes a toda vida humana (valor intrínseco), a su vez es un instrumento que permite reclamar y luchar para que las necesidades de los pueblos sean cubiertas por sus gobernantes (valor instrumental). Finalmente, esa defensa posee una importancia constructiva en la formación de valores y en la asunción de necesidades, derechos y deberes; es decir ofrece a los ciudadanos la posibilidad de*

la toma de conciencia de este poder y de la capacidad de aprender de la interacción social en la búsqueda de cubrir tales necesidades (valor constructivo).

Una vez aclaradas estas ideas, centra la atención en la defensa de la democracia como valor universal. Para especificar este concepto se pregunta si para ser considerado universal debería existir un consenso al respecto, pero concluye que *“el consenso no es un requisito necesario para la universalidad de un valor, sino que éste depende de que haya razones para percibirlo como algo valioso en cualquier lugar. [...] Todas las afirmaciones de la universalidad de un valor –no sólo de la democracia- implican este supuesto”* (Sen, 2001: 22-23). Justamente esta suposición implícita es la que ha generado el cambio de visión sobre la democracia en el siglo XX. *“Al considerar la democracia como sistema político posible para un país en el que no existe y en el que la mayoría de la gente no ha tenido la oportunidad de considerarla algo factible, se asume que las personas implicadas la aprobarían en cuanto se convirtiera en una realidad”* (Sen, 2001: 23). Es decir, cabe la posibilidad de ver la democracia como un valor universal, dado que se la ha percibido como algo valioso; allí es donde reside en última instancia, su fuerza.

Luego, al considerar la democracia como valor universal, queda planteada la posibilidad de una nueva forma para conceptualizarla, medirla y por ende evaluarla. Con el nacimiento de un nuevo siglo, la democracia ya no basta como condición mínima, debe ser entendida, en palabras de Sen, como la forma “mediante” la cual los gobiernos se desenvuelven a fin de satisfacer las necesidades de sus ciudadanos. Los interrogantes sobre la transición a la democracia y los prerrequisitos económicos, sociales y culturales necesarios para constituir estos regímenes, ahora son desplazados por nuevos focos de atención, dado que la mayor parte de los países se hallan bajo este tipo de régimen político. Este hecho podría llegar a confirmar el valor universal de la democracia. Altman y Pérez-Liñán lo señalan de esta manera: *“durante los últimos años, la mayor parte de los regímenes políticos han preservado la estabilidad democrática, lo que significa que la variable dependiente no muestra ninguna variación significativa. Esta situación ha conducido a los especialistas a nuevas y más sutiles preguntas sobre las precondiciones para la consolidación democrática, así como a un análisis más detallado de las características institucionales de las nuevas democracias”* (1999: 83). Como puede verse se introduce, entonces, una nueva preocupación: la de la calidad de la democracia y con ella surge una nueva dificultad, el problema de su conceptualización.

Cuando David Altman y Aníbal Pérez-Liñán en el texto *Más allá de la Poliarquía: una aproximación a la calidad de las democracias* (1999) se preguntan “¿calidad de la democracia?” Sostienen que: “*las democracias pueden “mejorar” en función de múltiples aspectos, y resulta discutible que cada uno de estos constituya una dimensión válida del concepto*” (1999: 84) y ofrecen una primera clasificación que resulta de gran utilidad a fin de agrupar las posibles direcciones sobre la materia. “*Mientras algunos comparativistas han considerado la idea de calidad de la democracia como la mera extensión de la idea de la democracia, otros han acentuado aspectos particulares que se relacionan con la política democrática, pero no necesariamente son parte del concepto- matriz de poliarquía. Los comparativistas en el primer grupo se han preguntado “¿qué países son más democráticos?”, mientras que los del segundo grupo se cuestionan “¿qué democracias son mejores democracias?”* (Altman y Pérez-Liñán, 1999: 84). Si bien ambas preguntas parecieran ser semejantes, los autores son capaces de marcar dos sendas de investigación definitivamente distintas.

La primera “*está dada por la continuación de la tradición que concebía a la calidad de la democracia como resultado de un continuo que se extiende desde los regímenes totalitarios ideales a las democracias perfectas*” (Altman y Pérez Liñan, 1999: 84). Es decir que esta visión coincide con el análisis más convencional, que concibe medir principalmente a través de un índice o estadísticas descriptivas el estado de la democracia. A ese tipo de perspectiva le llaman *unidimensional*; es decir “*esto no significa que la democracia en sí misma haya sido definida en una sola dimensión, de hecho, muchas de estas escalas son técnicamente multidimensionales, pero democracia y la calidad de la democracia se han articulado como una prolongación del concepto*” (Altman y Pérez Liñan, 1999: 84). Bajo este tipo de índices se encuentran los de los autores previamente mencionados, Cutright (1963), Bollen (1980) y Gastil (1991), Diamond (1996) y Coppedge (1997) quienes han acentuado su cálculo tomando como base las condiciones institucionales, o las políticas y el desarrollo económico y social necesarias para convertirse en poliarquías. En este sentido, en lo que respecta a otros índices que midan algún aspecto de la democracia, existe diversidad de evaluaciones, casi todas cuantitativas, que buscan reflejar en general un cierto período o fase democrática del mundo y otros tantos focalizados en las particularidades que presentan hoy en día los países latinoamericanos.

En lo que se refiere a estos índice se puede seguir a Manuel Alcántara Sáez, quien en su artículo *Luces y sombras de la calidad de la democracia en*

*América Latina (2008)* realiza un análisis comparativo de los 4 índices más reconocidos para la región señalando que “*empíricamente pueden considerarse varios índices que con metodologías diferentes abordan aspectos relativos al desempeño de la política; intentando medir esos distintos grados de calidad de la democracia... Todos estos análisis... han puesto sobradamente de manifiesto las grandes diferencias que se dan entre los países de América Latina. Se trata de los índices de Freedom House, de Desarrollo Democrático (IDD) de la Fundación Konrad Adenauer, The Economist Intelligence Unit (EIU) y el elaborado por Levine y Molina 2007. Es el propio Alcántara Sáez (2008: 3-10) quien sintetiza las características de cada uno de estos cuatro índices y que se consignan a continuación:*

1. *Índice de Freedom House:* se establece anualmente sobre la base de opiniones subjetivas de expertos que evalúan el estado de la libertad mundial según la experimentan los individuos. Por consiguiente, se trata de una evaluación de los derechos y de las libertades que gozan las personas. El índice se traduce en una escala de 1 a 7 con dos apartados bien diferenciados para los derechos políticos y las libertades civiles. Los derechos políticos capacitan a la gente para participar libremente en el proceso político, incluyendo el derecho a votar libremente por distintas alternativas en elecciones legítimas, competir por cargos públicos, incorporarse a partidos políticos y a organizaciones y elegir representantes que tengan un impacto decisivo sobre las políticas públicas y que sean responsables ante el electorado. Las libertades civiles tienen que ver con las libertades de expresión y de creencia, los derechos de asociación, el estado de derecho y la autonomía personal sin interferencias desde el Estado. Son considerados “libres” aquellos países cuyo índice se sitúa entre 1 y 2.5, “semi libres” son aquellos en los que el índice se sitúa entre 3 y 5; en la categoría de “no libres” para valores comprendidos entre 5.5 y 7.

2. *Índice de Desarrollo Democrático (IDD-Lat)* está compuesto por indicadores que miden los atributos de la democracia formal sobre la base de elecciones libres, sufragio universal y participación plena (dimensión I) y otros de la democracia real articulados en tres dimensiones: el respeto de los derechos políticos y libertades civiles (dimensión II), la calidad institucional y la eficiencia política (dimensión III) y el ejercicio de poder efectivo para gobernar (dimensión IV), escindida esta última en la capacidad para generar políticas que aseguren bienestar y, en segundo término,

eficiencia económica. Son, por tanto, indicadores procedentes de percepciones subjetivas, pero también de rendimientos empíricamente cuantificables. Este índice permite establecer cuatro grupos de países plenamente diferenciados de mayor, medio-alto, medio-bajo y menor desarrollo democrático.

3. The Economist Intelligence Unit (EIU): Este índice es el resultado de la integración de cinco variables que son los procesos electorales y el pluralismo; el funcionamiento del gobierno; la participación política; la cultura política y las libertades civiles. Clasifica y agrupa en cuatro categorías a 167 países. El primer grupo, es el de democracias plenas, el segundo de democracias devaluadas; los regímenes híbridos constituyen el tercer grupo; y por último se agrupan los regímenes autoritarios.

4. Índice de Levine y Molina 2007: parte de una definición de la calidad de la democracia como la medida en que los ciudadanos a) participan informadamente b) el proceso de votación es libre, imparcial y frecuente; c) participan en la toma de decisiones políticas; d) exigen responsabilidad a los gobernantes y e) los gobernantes toman efectivamente las decisiones y lo hacen respondiendo a la voluntad popular. Esta definición identifica cinco dimensiones de la calidad de la democracia que son consideradas individualmente y que se incorporan al índice bajo la siguiente conceptualización: la decisión electoral, la participación, la responsabilidad (*accountability*), respuesta a la voluntad popular (*responsiveness*) y la soberanía.

Razonablemente, Alcántara Sáenz señala que “*todos estos análisis presentan una similitud altamente significativa*” (2008: 3), ya que en los cuatro índices existe una fuerte superposición temática que asigna una fuerte importancia a los derechos políticos y civiles en el proceso de evaluación. Sin embargo, es necesario agregar que dicha similitud no oculta las diferencias cruciales en los objetivos de las distintas metodologías. De esta forma el índice de Freedom House es una encuesta sobre los derechos civiles y políticos, que tiene por objetivo identificar la posición de cada uno de los países en una comparación global. Junto a este índice se encuentran otros similares a la hora de medir derechos humanos y políticos, como *Human Rights Watch*, *Amnistía Internacional*, *Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2005 Country*.

Por su parte el IDD-lat busca generar evaluaciones sociales y económicas a fin de ofrecer una mirada descriptiva de la situación económica social en la que se encuentran los países de la región. Otro estudio cuantitativo similar, si bien no se reduce a un único índice, es el que produce *Latinobarómetro*.

Así mismo, el *EIU*, sigue la línea de los primeros índices desarrollados en este capítulo que se proponen explorar relaciones empíricas entre democracia y otras variables significativas como desarrollo económico o estabilidad política.

Finalmente, el índice de Levine y Molina presenta la particularidad de incluir variables de participación política como requisitos para evaluar la calidad de la democracia y en este sentido existen estudios similares, como los realizados por Corbeta y Pérez Liñan (2001) al incluir como variable la participación ciudadana y Altman y Pérez Liñan (2002) al agrupar como una dimensión de la poliarquía la participación efectiva.

Todos estos tipos de índices presentan en mayor o menor medida algún tipo de limitación. Desafortunadamente, al reducir el estado de la democracia a un único número (el índice) se generan varios problemas. En primer lugar, este tipo de mediciones no logra reflejar los cambios ocurridos en forma real cuando se muestran a través de leves variaciones: *“la mayor parte de estos indicadores han resultado ser poco sensibles a la hora de reflejar sutiles variaciones de la calidad de la democracia entre diversas poliarquías -los índices fueron concebidos para medir variaciones drásticas de cambios de régimen, no sutiles diferencias entre las democracias-, pero también que las mejoras marginales en los derechos y las libertades políticas pueden no ser la clave para evaluar la calidad de la vida democrática”* (Altman y Pérez Liñan, 1999: 84).

En segundo lugar, se observa que muchas veces, las dimensiones escogidas para generar los índices pueden no reflejar de modo global el estado de los países evaluados, por ejemplo el índice Freedom House 2010 califica como “no libre” a países como Rusia, o “parcialmente libres” a Paraguay, Bolivia y Ecuador<sup>8</sup>.

Luego, otra de las limitaciones de los índices, es que estos tipos de mediciones sólo permiten hacer simples análisis descriptivos y pueden llegar a ser reiterativos y tediosos. En esta dirección Gabriel Murillo Castaño y Freddy Osorio Ramírez, en su artículo *Una aproximación crítica a las mediciones sobre la calidad*

---

<sup>8</sup> En <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2010&country=7917> se pueden ver más ejemplos.

*de la democracia latinoamericana* (2007) realizan varias observaciones a algunos de los índices mencionados para Latinoamérica, entre ellas encontramos consideraciones como: *“Los enfoques descriptivos se limitan a presentar el resultado de las investigaciones en términos de “observaciones neutrales”. Dentro de este grupo es posible identificar aquellos informes que hacen análisis cuantitativos, en donde se presentan cifras y gráficas sólo en aras de medir la democracia. Los informes de IDD-Lat y el Latinobarómetro son ejemplos de esta tendencia.”* (2007: 6). Incluso, estos autores señalan que desde una perspectiva metodológica es cuestionable que algunos índices utilicen datos obtenidos a través de otros índices o fuentes secundarias *“...la inmersión en las explicaciones operacionales correspondientes al “relevamiento empírico” que se hacen en el IDD-Lat, permiten ver cómo muchos de los datos correspondientes a las variables usadas para construir los índices agregados, a su vez, provienen de otros informes de este tipo pertenecientes a organizaciones internacionales como, por ejemplo Freedom House, Transparencia Internacional o a “tanques de pensamiento” como la Fundación Heritage* (Murillo Castaño y Osorio Ramírez, 2007: 7).

Retomando la segunda línea de investigación, de carácter multidimensional, en Altman y Pérez Liñan, también se identifica la calidad de la democracia como *“un conjunto de condiciones sociales y políticas que pueden fortalecer, pero en principio, son independientes de las condiciones para la poliarquía. Según esta perspectiva, una poliarquía plena puede carecer de los atributos necesarios para convertirse en una “buena poliarquía”.* Este enfoque entonces, involucra una *aproximación multidimensional al problema*, porque se distingue entre niveles y calidad de la democracia. *“En la dimensión institucional, un régimen puede haber alcanzando un alto nivel de democratización, pero la calidad de esta democracia puede ser pobre en otras dimensiones como por ejemplo la participación ciudadana o el respeto por la ley”* (Altman y Pérez Liñan, 1999: 85).

Bajo esta perspectiva se agrupan aquellas investigaciones que implican evaluaciones de la calidad democrática más acabadas que las anteriormente mencionadas, dado que se alejan de índices globales y buscan a través de miradas cualitativas y cálculos cuantitativos complejos, obtener evaluaciones más completas de la democracia a fin de medir su calidad.

Los estudiosos que se encuentran bajo esta segunda línea de investigación parten de un umbral mínimo, de la premisa que la poliarquía es un valor necesario, pero no por ello suficiente para tener una democracia de calidad; aquí es donde se observan diferentes posiciones al respecto. En este sentido, retoman la concepción

de Dahl de poliarquía y, como O'Donnell, ven la necesidad de incluirle a este concepto otros atributos a fin de elevar las exigencias para el estándar de una democracia de calidad. Es decir, coinciden en resaltar la importancia de los aspectos institucionales básicos de una poliarquía, pero subrayan la idea que democracia es "algo más" que un régimen político, lo que les lleva a incorporar algunos componentes normativos, como el estado de derecho y la relación con la ciudadanía. Como indica O'Donnell "*la democracia no es tan sólo un régimen democrático sino también un modo particular de relación, entre Estado y ciudadanos y entre los propios ciudadanos, bajo un tipo de Estado de Derecho que, junto con la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de rendición de cuentas*" (2001: 27).

Consecuentemente, estos tipos de estudios presentan por lo general dos exigencias: desarrollarlos como enfoques teóricos, pero al mismo tiempo planteando la necesidad de operativizar los conceptos para un proceso de verificación empírica, definiendo variables e indicadores. En esta categoría se encuentran aquellos estudios realizados para países con democracias más estables como son los de *Democratic Audit*, realizados en el Reino Unido a partir de 1993, por la Universidad de Essex y el Centro de Derechos Humanos, que sugieren la importancia de que la evaluación democrática sea guiada por una estrategia de consulta y participación ciudadana. Con este tipo de informes se busca, principalmente, despertar conciencia y generar un mayor nivel de debate público sobre temas relacionados con la democracia. La experiencia evaluativa fue retomada posteriormente por IDEA Internacional y si bien tiene una gran similitud con las auditorías democráticas anteriores, dado que se originó a partir de ellas, se le realizaron varias modificaciones, especialmente metodológicas, con el propósito de generar conciencia pública sobre temas relacionado con la democracia en determinados países, evaluar la calidad de la democracia, identificar sus fortalezas y debilidades e indicar reformas.

En el caso de estudios realizados para evaluar la democracia en América Latina, informes como *La política importa, democracia y desarrollo en América Latina*, publicado por el BID e IDEA en 2002, ponen énfasis en las instituciones democráticas, el papel que los partidos políticos juegan dentro de esas grandes estructuras generales y en las opiniones que las instituciones anteriormente presentadas suscitan en la ciudadanía (Payne, *et al*, 2002: xii).

Asimismo, tanto el estudio de *Desarrollo Humano* realizado por PNUD (2002) y el libro de O'Donnell, Vargas Cullell e Iazzetta *Democracia, desarrollo*

*humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina* (2003), abordan para los países latinoamericanos, cuestiones sobre la calidad de la democracia en relación con el desarrollo humano y los derechos humanos. Por un lado, dichos trabajos ofrecen una reflexión desde la teoría democrática y por otro, avanzan en torno a métodos y herramientas prácticas para poder observar y decir algo respecto a lo que ocurre en las democracias “reales” latinoamericanas.

De esta forma, se crea una herramienta que mide la democracia y específicamente su calidad desde la opinión de la ciudadanía: son las *auditorías ciudadanas*, cuya primera experiencia se desarrolla en Costa Rica entre 1998 y 2002. Allí, la Auditoría Ciudadana de la calidad de la democracia fue definida como *“un método para investigar y evaluar participativamente la vida política de un país o parte de él, como una herramienta innovadora que articula la investigación participativa con la acción cívica, que en determinadas condiciones, puede llegar a tener impactos sobre la calidad de la convivencia democrática y sobre las reflexiones académicas acerca de la democracia”* (Vargas Cullell, 2003: 157). Es decir, hasta el momento la conceptualización había girado sobre cuestiones relacionadas al régimen de gobierno y a las instituciones necesarias para hacerla estable. Con estos nuevos estudios se avanza significativamente al colocar a ciudadanas y ciudadanos en un rol clave: el de protagonistas. *“El mejoramiento de la calidad de las democracias no es una consecuencia natural de la democratización de los regímenes políticos. Este mejoramiento requiere, entre otras cosas, de un fuerte empuje “desde abajo” por ciudadanías interesadas en materializar la promesa básica de una democracia: que en ella, la soberanía popular reside en sus ciudadanos”* (Vargas Cullell, 2003: 157).

Hasta aquí una primera revisión de los diversos estudios dedicados a conceptualizar y evaluar la democracia. Como se puede observar, dicha revisión comprende una evolución histórica y conceptual a partir de las principales perspectivas, instituciones democráticas, política y desarrollo económico-social y cultura política, que “limitaron el objeto a medir” para finalmente llegar a desarrollar una de las más novedosas: la de la calidad de la democracia. A modo de síntesis, el siguiente cuadro ofrece una presentación ordenada del desarrollo de los enfoques, dimensiones y variables involucradas en la preocupación por medir y evaluar la democracia.

## Cuadro I.1

### Mediciones y evaluaciones en torno a la democracia

Perspectivas	Dimensiones y variables utilizadas	Autores
<b>INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS</b>	<p>Modelos de democracia: mayoritaria vs. consensual</p> <p>Nivel de confianza en las instituciones</p> <p>Quién vota, cómo se cuentan los votos y qué se vota</p> <p>Nivel de institucionalización de sistema de Partidos.</p> <p>Parlamentarismos vs. Presidencialismo.</p> <p>Transición de los BA a la democracia, consolidación, democracias delegativas, la otra institucionalización y <i>accountability</i> horizontal.</p>	<p>Lijphart (1977, 1984, 2000).</p> <p>Anderson y Guillory (1997)</p> <p>Colomer (2001)</p> <p>Mainwaring y Scully (1995)</p> <p>Linz y Valenzuela (1994)</p> <p>O'Donnell (1975, 1979, 1989, 1996,1997)</p>
<b>POLÍTICA Y DESARROLLO ECONÓMICO-SOCIAL</b>	<p>Participación de votantes en elecciones nacionales.</p> <p>Estabilidad política.</p> <p>Factores económicos como causales de la estabilidad democrática.</p> <p>Rendimiento económico y democracia</p> <p>Variables socio-demográficas que inciden en determinar si funciona la democracia</p>	<p>Lerner (1958), Cutright (1963) y Bollen(1980)</p> <p>Lipset (1959). Huntington (1968,1991)</p> <p>Diamond (1989, 1992), Przeworski y Limongi (1997)</p> <p>Schneider, Wagner y Dufour 2003)</p> <p>Anderson y Guillory (1997)</p>
<b>CULTURA POLÍTICA</b>	<p>Creencias que ordenan y dan significado a un proceso político</p> <p>La cultura política es parte esencial para que el desarrollo económico genere democracias estables.</p> <p>Estudios de opinión para América Latina. Cultura política. Encuestas sobre valores.</p> <p>Capital Social</p>	<p>Almond y Verba (1965), Diamond (1989); Gibbins (1989), Welch (1993)</p> <p>Inglehart (1991)</p> <p>ENCUP (INEGI: 2001, 2003 y 2008), Latinobarómetro, LAPOP (Seligson, 2004, 2006, 2008), Ai Camp (2007)</p> <p>Putman (1995)</p>
<b>CALIDAD</b>	<p>Democracia como valor Universal</p> <p>Índices de calidad democrática (calidad como unidimensión)</p> <p>Poliarquía y calidad democrática (calidad como multidimensión)</p>	<p>Sen (1999)</p> <p>Freedom House, Índice de Desarrollo Democrático (IDD), Latinobarómetro, Economist Intelligence Unit (EIU) e índice Levine y Molina 2007.</p> <p>Democratic Audit Beetham (1997), Auditoría IDEA Internacional (Beetham, Landman, et. ál.2009) Auditorías Ciudadanas (O'Donnell, Vargas Cullell, Iazzetta (2003)</p>

**Fuente:** Elaboración propia en base a las obras y autores consultados.

En su preocupación por medir y evaluar la democracia cada una de las primeras tres dimensiones reconocen algunos aspectos que hacen a la conformación del concepto y otros que exceden la definición de régimen político. Poner el acento en cuestiones como el voto como herramienta de *accountability* horizontal de la ciudadanía, el desarrollo económico y social de la población o en el conjunto de creencias y valores que caracterizan a cada poliarquía, permite reconocer que el concepto de democracia, implica una diversidad de variables.

Esta compleja red de atributos que configuran la democracia adquiere una valoración mayor cuando es incorporada al concepto de calidad, que en primer momento fuera únicamente asociado a cuestiones institucionales del régimen (unidimensional). Estudios más recientes demuestran un avance hacia la evaluación de la calidad desde una concepción multidimensional, que no solo incluye aspectos institucionales, sino que también comprende atributos propios de las otras dos dimensiones. En definitiva, la calidad es una dimensión de análisis que puede y debe ser estudiada en forma transversal. Los interrogantes quedan abiertos para que otros factores como los que se han enunciado: valores, percepciones ciudadanas, requisitos sociales y económicos, etc., se entrecrucen a fin de comprobar si los regímenes políticos se encuentran o no bajo democracias de calidad.

En el capítulo siguiente se realiza un análisis comparado de dos experiencias evaluativas: *Auditoría Democrática* y *Auditoría Ciudadana*. Se entiende que existen similitudes y diferencias significativas en la forma de operacionalizarlas e interesa observar si esos rasgos aparecen en el caso específico del Programa Auditoría Ciudadana- calidad de las prácticas democrática en municipios de Argentina, cuyo análisis y evaluación es el objeto central de este trabajo.

## **CAPÍTULO II**

### **AUDITORÍAS A LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA**

El presente capítulo consiste en una revisión de dos tipos de estudios dedicados a medir y evaluar la calidad de la democracia: Auditoría Democrática y Auditoría Ciudadana. Como se ha señalado, estas experiencias fueron cobrando fuerza hacia mediados de la década de los noventa cuando la preocupación de los investigadores se orientó no sólo hacia la evaluación de aspectos básicos de las democracias, como el de los procesos electorales, sino que también se asumió el compromiso de conocer el estado de otras cuestiones institucionales como el respeto a la ley y el ejercicio pleno de los derechos, entre otros. Asimismo, se asumió que una democracia de calidad excede lo institucional e implica relaciones más complejas con valores, opiniones, creencias y otros aspectos sociales y económicos con los que conviven los habitantes de un país.

En definitiva, la conjunción de todos estos aspectos hizo necesaria la creación de nuevas formas de evaluar la democracia, entre las cuales surge la Auditoría como una opción y herramienta de evaluación. Aunque, como ha señalado Walter Cueto (2006), la idea de auditar como proceso de evaluación de las actuaciones de los sistemas políticos, fue utilizado como lo señala Walter Cueto (2006), un proceso ya utilizado en los años setenta por Karl Deutsch con las “Pruebas de Actuación”. Se entiende por actuación *“al resultado que se desea, pero que no es probable que se produzca sin esfuerzo [...] La actuación se mide ante todo por valores específicos [...] De este modo, en su actuación el gobierno debe tratar de alcanzar la mayor cantidad posible de cada uno de los múltiples valores que el pueblo desea ahora y debe mantener la búsqueda de estos valores lo más compatible posible. Pero también debe preservar y aumentar la capacidad para buscar nuevos valores en el futuro y para alcanzarlos. En el desempeño de estas tres tareas, los gobiernos deben elaborar a menudo sutiles configuraciones de valores que no se pueden precisar fácilmente, pero que el pueblo puede reconocer intuitivamente en ocasiones. La gente habla entonces de la calidad de un sistema político o de la calidad de la vida en una sociedad”* (Cueto, 2006: 165-166). Así es como la auditoría retoma este mecanismo de constatación de valores en forma de “estándares” para determinar su grado de cumplimiento, por lo que se entiende que si bien la denominación del proceso es novedosa, como técnica y herramienta de

evaluación de la calidad de régimen democrático existe hace más de cuatro décadas.

## **2.1 Primera Auditoría Democrática: la experiencia en el Reino Unido**

La noción de auditoría es un préstamo conceptual proveniente del campo disciplinar de la administración. Por definición “*la auditoría contrasta la realidad con ciertos parámetros o estándares a fin de examinar su grado de cumplimiento. Una Auditoría democrática es una evaluación comprensiva y sistemática de la vida política de un país para contestar la pregunta: ¿cuán democrático es y cuánto son protegidos los derechos humanos? Debe permitir a ciudadanos en cualquier país evaluar la calidad de su democracia e identificar qué reformas son necesarias para democratizar aún más su país*” (Democratic Audit, 2010)<sup>9</sup>.

La Auditoría Democrática en el Reino Unido fue iniciada en 1993 por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Essex para evaluar la calidad de la democracia y la libertad política en ese país. Posteriormente la investigación se consolidó como una organización independiente constituyéndose en un proyecto realizado por el Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) con sede en Estocolmo; no obstante, la Auditoría Democrática continúa con el permanente asesoramiento de algunos de los académicos de Essex.

La primera auditoría en el Reino Unido se realizó siguiendo un índice de derechos humanos, construido a partir de los principales tratados internacionales de derechos humanos y su jurisprudencia. Dos de los tratados más significativos son el *Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas* y la *Convención Europea sobre Derechos Humanos*. Como se puede observar la auditoría empleó, este cuerpo de leyes y normas internacionales a fin de proporcionarse la base prescriptiva para evaluar empíricamente el estado de los derechos políticos y de las libertades civiles en el Reino Unido.

Los primeros resultados fueron publicados por Francesca Klug, Keir Starmer y Stuart Weir en *The Three Pillars of Liberty* (1997) donde se verifica que algunas de las disposiciones británicas ideadas para proteger los derechos políticos y civiles no se encontraban funcionando correctamente al momento de realizar la auditoría democrática. El parlamento, los tribunales y la opinión pública, constituyen “los tres pilares de la democracia”, y en teoría debieran velar por estos derechos, pero la

---

<sup>9</sup> Este estudio se encuentra desarrollado en el sitio oficial de Democratic Audit, <http://www.democraticaudit.com>

auditoría señaló que en los hechos fallan en su misión de proteger o reforzar los derechos más fundamentales. Posteriormente, Stuar Weir y David Beetham (1999), publican *Political Power and Democratic Control in Britain. The Democratic Audit of the United Kingdom*, en el que analizaban los “flexibles y extensos” poderes que posee el Ejecutivo británico. Ambos informes, alcanzaron gran relevancia internacional, no sólo por ser pioneros en la forma de medir y evaluar la democracia, aportando un marco de referencia para futuras investigaciones en materia de calidad, sino que también señalaron cómo en un país como el Reino Unido, al momento de ser auditado, presentaba 42 violaciones a las normas establecidas en los mencionados tratados internacionales sobre derechos humanos y 22 ejemplos donde las leyes locales o su ejercicio, estaban cercanas a infringir los estándares internacionales acordados desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Específicamente, la Auditoría Democrática revelaba un abanico de violaciones a derechos democráticos que, si bien no eran incumplidos en su totalidad, resultaron ser claros ejemplos de una sistémica debilidad, que llegó a poner en duda la salud de la democracia británica. Las principales conclusiones de la Auditoría se desarrollaron en torno a las siguientes temáticas, expuestas en 1997 por Klug, Starmer y Weir y en 1999 por Weir y Beetham:

1) *Igual protección ante ley*: la más seria y lesiva violación a los estándares internacionales es la incapacidad británica de asegurar a todos los ciudadanos igual protección ante la ley. No existe en el Reino Unido una ley que garantice universalmente dicha igualdad. Si bien en la legislación se encuentran leyes contra la discriminación por razones de raza, sexo, religión, lo cierto es que no se aplican uniformemente en todas partes del Reino Unido. Por ejemplo, en Irlanda del Norte, la discriminación por motivos religiosos está prohibida, pero no la racial. A su vez, la discriminación racial, pero no la religiosa, está prohibida en las demás partes del país. Tampoco los ciudadanos están protegidos contra otro tipo de discriminaciones, como la vejez, la salud y la orientación sexual. Algunos funcionarios gubernamentales, como los oficiales de inmigración, están exentos de las principales leyes antidiscriminación y cierta legislación y práctica de gobierno en realidad promueven la intolerancia, como en el caso de los homosexuales.

2) *Libertad de información*: no existe ningún derecho que garantice el acceso a documentos oficiales. En su lugar hay un código voluntario de divulgación de información del gobierno, adecuadamente vigilado por el

Ombudsman. Generalmente, la libertad de información es coartada por motivos como la seguridad nacional, los secretos oficiales y la conveniencia política. En contrapartida, las administraciones locales están más abiertas a brindar información.

3) *Libertad de expresión*: la libertad de expresión puede ser comprometida con severidad por el empleo de prescripciones temporales, ejerciendo un tipo de “restricción previa”: el secreto oficial y sus consecuentes sanciones penales por incumplimiento. La rígida ley de difamación, la blasfemia e indecencia, entre otras, son restricciones oficiales que limitan en gran medida este derecho fundamental.

4) *Libertad de reunión*: los ciudadanos británicos no disfrutaban de la libertad de reunión o del derecho a la protesta en la vía pública. Actualmente se debe solicitar un permiso, quedando en última instancia el ejercicio de este derecho a “la buena voluntad” o “al sentido común” de las autoridades que los otorgan. Por lo general, este tipo de permisos son denegados aludiendo a la infracción de leyes de tránsito y a la libertad de circulación de las personas.

5) *Libertad de asociación*: por lo general la ley británica garantiza la no intervención para reprimir esta libertad, es decir que en lo que se refiere al respeto de la libertad de asociación de las personas está a la altura de los estándares internacionales de derechos humanos.

6) *Derechos sindicales*: esta cuestión se centra en la relevancia de garantizar la autonomía de los sindicatos a la hora de someter a votación los temas relacionados con la composición de las juntas directivas o con la incidencia de los mismos en los programas industriales. En este sentido no se violan normas internacionales, aunque algunos aspectos de las leyes sindicales, como los convenios colectivos de trabajo, en cierta medida afectan este derecho. Así mismo los patrones tienen la capacidad para despedir a quienes se encuentren participando de una huelga y esto sí es una violación a las normas internacionales, así como también la existencia de restricciones a los empleados públicos para unirse al sindicato que deseen.

7) *El Derecho a la vida y a la libertad*: los derechos que tutelan el uso y abuso de “la fuerza bruta” y de los poderes de la policía o de fuerzas de seguridad generalmente se adecuan a las normas internacionales, pero

existen excepciones significativas, incluyendo la detención de personas por “prevención de actos de terrorismo”. También se presentan abusos por parte de las fuerzas de seguridad en prácticas de “tiroteos” y “gatillo fácil” que son señales de un uso indiscriminado de las armas de fuego, por lo que de hecho se violan las normas internacionales.

8) *El Derecho a la intimidad*: no existe legislado como tal en Gran Bretaña.

9) *Protección contra la vigilancia estatal*: el Parlamento crea en 1989 y 1994, un marco legal que rige al Servicio Secreto, así como también un procedimiento de denuncias y quejas contra éste. No obstante, la ley todavía no regula en materia de vigilancia y uso de dispositivos de escuchas por parte de la *Rama Especial* de la Policía. Este tipo de violaciones fácilmente podría ser remediado con reformas legales.

10) *El Derecho de votar*: las elecciones se encuentran ampliamente aseguradas siguiendo las normas internacionales. Sin embargo, persisten vicios significativos, como la ausencia de reglas precisas que estipulen la identificación de los candidatos en las papeletas para votar, la naturaleza restrictiva y confusa de las condiciones para realizar “votos postales” y la exclusión del derecho a votar para la mayor parte de los prisioneros, entre otros.

En definitiva, esta primera auditoría sostiene que el Reino Unido ofrece de hecho una protección de los derechos políticos y libertades fundamentales menos eficaz que lo que las normas internacionales requieren. Los resultados permiten concluir que resta trabajo por hacer a fin de asegurar a los británicos una democracia de alta calidad.

Últimamente, cuando David Beetham, Ian Byrne, Pauline Ngan y Stuar Weir escriben *Democracy under Blair* (2002), examinan si Gran Bretaña es más o menos democrática bajo el gobierno de Tony Blair y lo hacen por medio de una nueva auditoría democrática realizada con ciertas modificaciones en los parámetros de evaluación respecto de la experiencia anterior. Dichos parámetros fueron revisados, ajustados y traducidos en una *Guía práctica* precisamente por Landaman, Beetham, Carvalho y Weir para IDEA internacional a fin de asegurar la comparabilidad con las experiencias realizadas. La misma asegura que mientras que el gobierno de Blair logró introducir reformas significativas como la descentralización del poder a gobiernos locales y la ley de Derechos Humanos, paradójicamente también se

emplearon en forma desmesurada los poderes del Ejecutivo para hacer aún más poderoso al gobierno central.

Como se ha señalad, si bien la Auditoría Democrática tiene su origen en el Reino Unido, fue el puntapié inicial para un extenso recorrido de evaluaciones posteriores sobre la calidad de la democracia a lo largo de todo el mundo. Es IDEA Internacional, organización mundialmente reconocida, quien se constituye en la principal agencia hacedora de auditorías democráticas, rediseñando el primer marco teórico-metodológico que confeccionó la Universidad de Essex. Al mismo tiempo se constituyó en una agencia facilitadora para que otras instituciones realicen estudios con esta herramienta de evaluación.

## **2.2 Los estudios realizados por IDEA internacional**

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) desarrolla una forma para evaluar la democracia que busca distanciarse de los *ranking* o clasificaciones jerárquicas de países y de los juicios de valor externos, orientándose a una evaluación integral basada en equipos de evaluación nacionales conducidos por gobiernos, organismos de la sociedad civil o instituciones académicas. Dicha forma de trabajo surge, como se señala en el apartado anterior, de replicar la iniciativa de *Democratic Audit* del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Essex, en países con realidades políticas muy diversas.

Desde el año 2000, las evaluaciones de la Auditoría Democrática se han llevado a cabo en más de 20 países en el mundo. Las evaluaciones de primera generación (evaluaciones piloto) se llevaron a cabo en Bangladesh, El Salvador, Italia, Kenya, Malawi, Nueva Zelanda, Corea del Sur y Perú. Estos países representan diferentes regiones del mundo, demostrando la aplicabilidad universal de esta herramienta. Las evaluaciones de la segunda generación se han realizado en Australia, Irlanda, los Países Bajos, Filipinas, Bosnia y Herzegovina, Letonia, Asia del Sur - que abarca, la India, Bangladesh, Nepal, Pakistán y Sri Lanka; Central Asia-cubrimiento-Kazajstán, Kirguistán, Mongolia, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán, y también se está llevando a cabo en México. La puesta en marcha de la metodología revisada es el punto de partida para una tercera generación de evaluaciones (IDEA, 2010)<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Este estudio se encuentra desarrollado en el sitio oficial de IDEA, <http://www.idea.int>

En la obra *Evaluar la calidad de la democracia: Una introducción al marco de trabajo de IDEA Internacional*, Todd Landman con la colaboración de Beetham, Carvalho y Weir desarrollan el marco teórico-metodológico para la evaluación de la democracia en el mundo. Dicho marco de trabajo permite utilizar las mediciones existentes y a la vez incorporar información mucho más específica de cada contexto sobre la calidad de la democracia, que puede a su vez relacionarse con procesos nacionales de reforma democrática. Su uso en democracias tan diversas, tanto nuevas como antiguas, como Mongolia e Italia, Bangladesh y Kenia, Perú y Australia, ha demostrado que funciona y continuamente se reciben solicitudes para implementarla en contextos nuevos, lo que constituye un verdadero desafío. (Landman, 2009: 7-22)

El marco de trabajo incorpora los principios fundamentales de IDEA Internacional en su tarea de apoyo a la democracia en todo el mundo. En este punto se considera preciso citar dichos principios: *a) La democratización es un proceso que requiere tiempo y paciencia; b) La democracia no se logra sólo mediante las elecciones; c) Las prácticas democráticas se pueden comparar, pero no prescribir y d) La democracia se construye desde el interior de las sociedades. La democracia no se puede importar ni exportar, pero sí apoyar* (Landman, 2009:9).

La *pregunta fundamental* e implícita en la evaluación de una democracia es: *¿Cuán democrático es el país y su gobierno?* Si bien hay muchas formas de responder a esta pregunta, el marco de trabajo de IDEA Internacional adopta un enfoque particular para la medición y evaluación de la democracia que lo distingue de otros. Las características principales de este enfoque de IDEA Internacional se presentan a continuación:

- Sólo los ciudadanos y demás personas que residen en un país debieran llevar a la práctica la evaluación de su democracia, ya que sólo ellos pueden saber a partir de su propia experiencia cómo la historia y la cultura de dicho país dan forma a su enfoque de los principios democráticos.
- La evaluación de una democracia por parte de los ciudadanos y residentes de un país puede ser iniciada por organismos de gobierno o externos sólo si se toman estrictas medidas preventivas para garantizar la independencia de la evaluación.
- El propósito principal de la evaluación de una democracia es contribuir al debate público y a la concientización, y su puesta en práctica debiera

permitir la expresión de la opinión popular, así como el consenso de los grupos de elite.

- La evaluación debiera ayudar a identificar prioridades para la reforma y a monitorear su progreso.
- Los criterios de evaluación debieran surgir de principios democráticos claramente definidos y contemplar el más amplio espectro de cuestiones relativas a la democracia, permitiendo a los evaluadores elegir las prioridades para el análisis en base a las necesidades locales.
- Las evaluaciones debieran consistir en juicios cualitativos sobre las fortalezas y debilidades de cada área, reforzados por mediciones cuantitativas cuando resulte apropiado.
- Los evaluadores debieran elegir puntos de referencia o estándares para la evaluación en base a la historia del país, las prácticas regionales y las normas internacionales según lo consideren apropiado.
- El proceso de evaluación debiera involucrar consultas públicas en amplia escala, así como un taller de trabajo a nivel nacional para validar las conclusiones. Se debería aplicar un marco de trabajo similar para la evaluación de las democracias tanto antiguas como nuevas. (Landman, 2009: 10-11).

Además, los principios democráticos claves que constituyen la base del marco de trabajo para la evaluación son el control popular sobre los tomadores de decisiones y la igualdad política de quienes ejercen dicho control. Estos principios definen aquello por lo que han luchado los partidarios de la democracia de todos los tiempos y lugares: *1) lograr que el control popular sobre la toma de decisiones públicas sea más eficaz y más inclusivo; 2) eliminar el monopolio de la elite sobre la toma de decisiones y sus beneficios, y 3) superar obstáculos que impiden el ejercicio igualitario de los derechos ciudadanos, tales como los de género, etnia, religión, idioma, clase y riqueza, entre otros* (Landman, 2009: 11).

A su vez, del marco de trabajo se derivan siete *valores que operan como “mediadores”* de las características principales:

1. *Participación*. Sin la participación ciudadana, y sin los derechos, las libertades y los medios para participar, el principio del control popular sobre el gobierno no puede materializarse.

2. *Autorización.* El punto de partida de la participación consiste en autorizar a los representantes o funcionarios públicos mediante elecciones libres y justas, de manera tal que se genere una asamblea legislativa representativa de las diferentes tendencias de la opinión pública.

3. *Representación.* Si diferentes grupos de ciudadanos son tratados en igualdad de condiciones, según su cantidad, entonces las principales instituciones públicas serán socialmente representativas de la ciudadanía en su conjunto.

4. *Responsabilidad.* La responsabilidad de todos los funcionarios, tanto ante el público de manera directa como a través de las instituciones mediadoras -el parlamento, los tribunales, el defensor del pueblo y otros organismos de control- es fundamental para que actúen como representantes o servidores del pueblo y no como sus dueños.

5. *Transparencia.* Sin apertura o transparencia en el gobierno, no es posible que la rendición de cuentas por parte de los responsables sea eficaz.

6. *Capacidad de respuesta.* La capacidad de respuesta frente a las necesidades públicas, a través de una variedad de instituciones mediante las cuales sea posible articular dichas necesidades, es un indicador clave del nivel de influencia para ejercer el control que el pueblo tiene sobre el gobierno.

7. *Solidaridad.* Si bien está presente como principio en todos los valores que operan como mediadores, la igualdad encuentra especial expresión en la solidaridad que los ciudadanos de las democracias muestran ante quienes difieren de ellos en su país, y frente a las luchas populares por la democracia en el exterior (Landman, 2009: 11-12).

Por su parte los valores que operan como “mediadores” poseen determinados requisitos y cuentan con medios institucionales para su concreción.

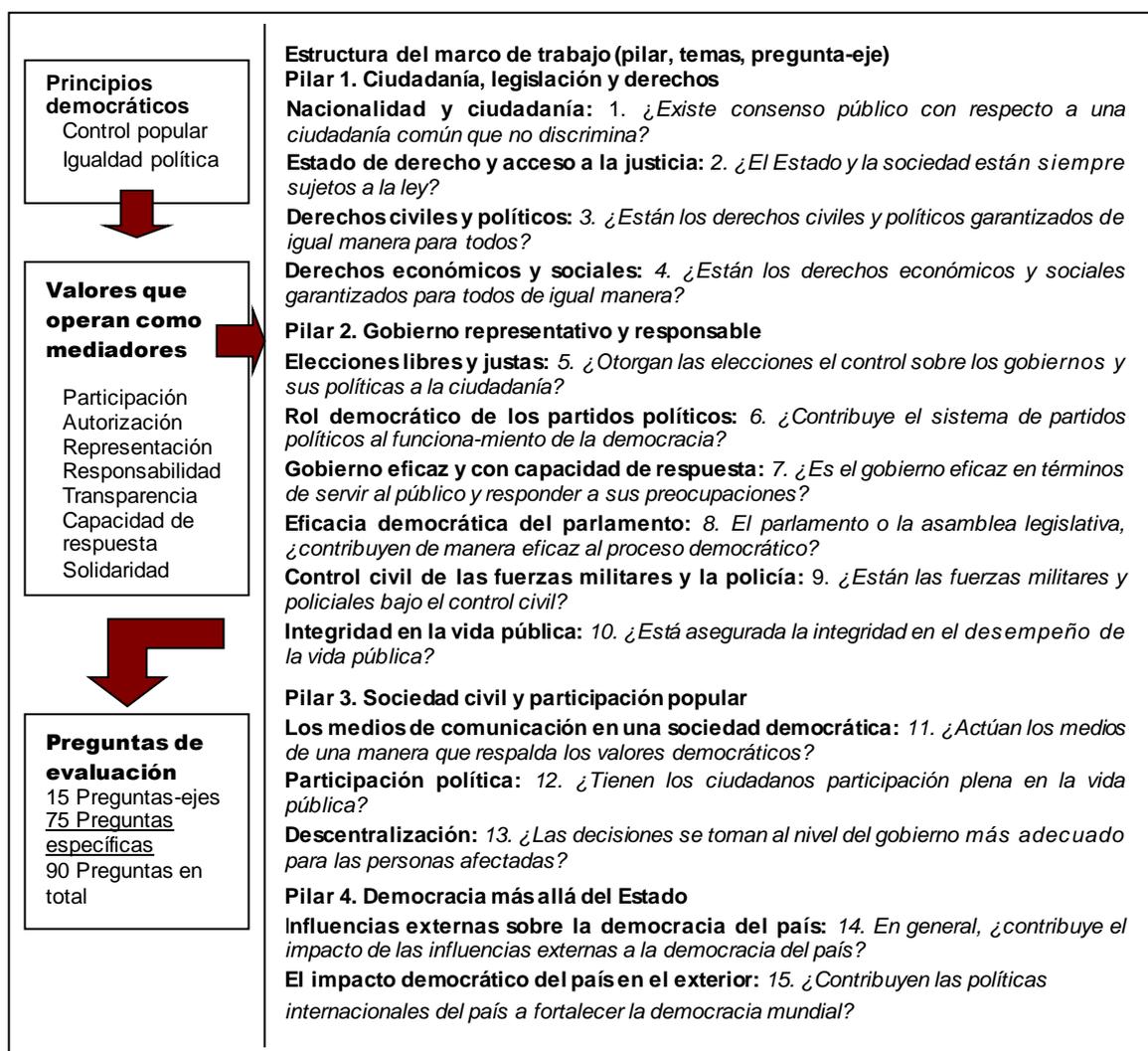
La estructura general del marco de trabajo para la evaluación deriva de a) los principios democráticos y b) de los valores que actúan como “mediadores”. A su vez dicha estructura incluye *cuatro pilares principales*, cada uno dividido en 90 preguntas de evaluación (15 preguntas-eje y 75 preguntas específicas) que constituyen el núcleo de la evaluación de una democracia.

El siguiente cuadro (Ver Cuadro II.1) muestra la relación entre los principios democráticos, los valores que operan como mediadores, la estructura del marco de trabajo y las preguntas de evaluación que se han venido desarrollando.

1. *Ciudadanía, legislación y derechos*: la democracia comienza con el ciudadano. Los derechos del ciudadano, y la capacidad del Estado de garantizar iguales derechos de ciudadanía para todos mediante sus procesos constitucionales y legales, constituyen el tema del primer pilar del marco de trabajo. La evaluación incluye derechos civiles, políticos, económicos y sociales reunidos bajo los ejes: nacionalidad y ciudadanía, estado de derecho y acceso a la justicia, derechos civiles y políticos y derechos económicos y sociales.

### Cuadro II.1

#### Marco de trabajo para la evaluación de la democracia de IDEA Internacional



**Fuente:** IDEA Internacional.

2. *Gobierno representativo y responsable de rendir cuentas*: el segundo pilar abarca las instituciones de un gobierno representativo y responsable, e incluye el proceso electoral, el sistema de partidos políticos, el rol del parlamento o la

asamblea legislativa y de otras instituciones en términos de garantizar la integridad y responsabilidad de los funcionarios de gobierno y el control civil de las fuerzas militares y policiales. Lo integran seis ejes: elecciones limpias y justas, rol democrático de los partidos políticos, gobierno eficaz y con capacidad de respuesta, eficacia democrática del parlamento, control civil de las fuerzas militares y la policía e integridad en la vida pública.

3. *Sociedad civil y participación popular*: está dedicado a lo que se suele denominar “sociedad civil”. Para su eficaz funcionamiento, las instituciones democráticas dependen de derechos garantizados y defendidos por el proceso legal y de una ciudadanía alerta y activa. Este pilar se articula en torno a los ejes de los medios de comunicación en una sociedad democrática, la participación política y la descentralización.

4. *Democracia más allá del Estado*: el último *pilar* se relaciona con las dimensiones internacionales de la democracia. Su fundamento es que los países no constituyen unidades aisladas, sino que son interdependientes, en especial en su grado de progreso democrático. La evaluación toma en cuenta las influencias externas sobre la democracia de un país y el impacto democrático del país en el exterior. Está integrado por dos ejes: la influencia externa sobre la democracia del país y el impacto democrático del país en el exterior (Landman, 2009: 12-13).

Como ya se ha señalado la metodología de evaluación fue creada y utilizada por primera vez por la organización Auditoría Democrática (*Democratic Audit*) en el Reino Unido y fue desarrollada para uso universal bajo el auspicio de IDEA Internacional, sometiéndola a prueba durante un periodo de seis meses en ocho países: Bangladesh, El Salvador, Italia, Kenia, Malawi, Perú, Nueva Zelanda y Corea del Sur. Las evaluaciones piloto abarcaron distintas regiones del mundo y una combinación de países desarrollados y en vías de desarrollo, en un esfuerzo por poner a prueba el proceso. Casi todas involucraron la realización de una conferencia nacional con la participación de expertos líderes y de sectores interesados.

En cuanto a los resultados las evaluaciones piloto demostraron que ha sido relativamente sencillo: 1) *obtener una Constitución y una declaración de derechos con amplio consenso*; 2) *crear alguna forma de oficina del defensor del pueblo y/o defensor público*; 3) *celebrar elecciones libres, establecer el sufragio universal y revitalizar al gobierno local*; y 4) *garantizar el respeto y la protección de libertades básicas tales como la asociación en partidos y la libertad de prensa, de expresión y*

*de reunión. Pero también revelaron que ha sido más difícil establecer: 1) la inclusión eficaz de las minorías y la participación de las mujeres; 2) el acceso igualitario a la justicia y la protección del derecho a la vida; 3) una democracia intrapartidaria significativa; 4) el control del poder ejecutivo; 5) la reducción de la influencia privada y de los intereses privados en la esfera pública; y 6) un rol significativo para los partidos opositores (Landman, 2009: 15-16).*

Las maneras de llevar adelante las evaluaciones fueron tantas y tan diversas como los proyectos. Al observar el conjunto de las experiencias queda claro que la amplitud de las investigaciones necesarias para realizar evaluaciones completas generalmente obligó a los proyectos a involucrar a una amplia gama de colaboradores. En efecto los equipos de evaluación incluyeron a académicos nacionales e internacionales, investigadores y analistas de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, miembros de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y representantes de la sociedad civil y los medios de comunicación. Pareciera que los proyectos generalmente involucran a un pequeño núcleo de personas que coordina la investigación y redacta los borradores de los informes y un conjunto más amplio de expertos, que con frecuencia han sido reclutados más allá de los límites de la institución que lleva a cabo la evaluación, que suelen trabajar independientemente unos de otros. (Landman, 2009: 16)

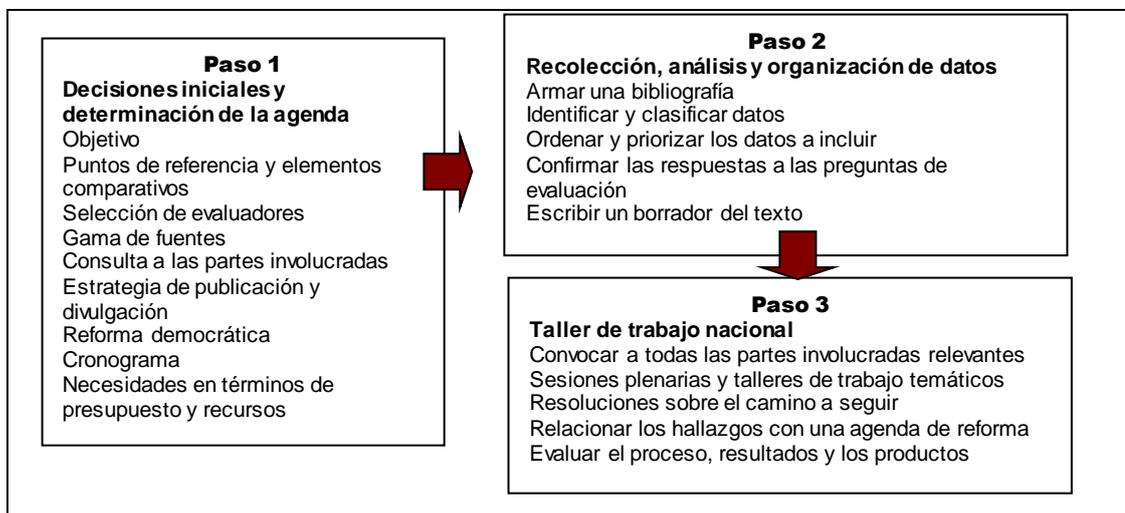
**Los pasos de la evaluación.** Como se ha venido señalando, evaluar la calidad de la democracia es una tarea vasta y compleja que involucra a muchas partes interesadas y se ve afectada por una variedad de factores nacionales y específicos de cada ámbito, incluyendo el tamaño de un país (población y geografía), su nivel de desarrollo económico, su tipo de divisiones sociales y nivel de fragmentación, y la historia de su democracia y estabilidad democrática, entre muchos otros.

A pesar de esta complejidad y variedad, las evaluaciones se han llevado a cabo en democracias nuevas y antiguas, en países grandes y pequeños, en países pos-autoritarios y situaciones pos-conflicto, en países ricos y pobres. Justamente esta aplicabilidad universal supone el seguimiento de una serie de pasos estándar que todas las evaluaciones atraviesan para obtener los mejores resultados posibles en cada caso. Los pasos incluyen: *a) las decisiones iniciales y la elaboración de la agenda para el proceso de evaluación, (b) la recolección, análisis y organización de los datos que forman el núcleo central de la evaluación, y (c) un taller de trabajo nacional y un evento para las partes interesadas a fin de dar a conocer, debatir y*

evaluar el informe final y discutir el futuro de la democracia. El Cuadro II.2, presenta en forma resumida los elementos principales de tres pasos:

### **Cuadro II.2**

#### **Pasos para la evaluación de una democracia por IDEA Internacional**



**Fuente:** IDEA Internacional.

*Paso 1.* Incluye todas las decisiones relativas al objetivo de la evaluación, el contexto en el que se la llevará a cabo, la gama de puntos de referencia y elementos comparativos que se usarán, el personal a cargo de la evaluación y muchas otras decisiones cruciales como la determinación de las fuentes a utilizar, consultas a las partes involucradas, fijación del presupuesto, diseño de estrategias de publicación y divulgación y confección del cronograma.

*Paso 2.* Constituye el núcleo de la evaluación y es el que lleva más tiempo, pues implica recolectar y analizar los datos a fin de brindar respuestas válidas, significativas y confiables a todas las preguntas de evaluación (como ya se dijo la evaluación consta de 90 preguntas: 15 preguntas-eje y 75 preguntas específicas) que hasta ahora han sido respondidas en todas las evaluaciones realizadas. El tiempo que lleva completar una evaluación está necesariamente en función de la complejidad del contexto en el cual se la lleva a cabo, de la capacidad y recursos disponibles, y de los parámetros iniciales establecidos en el paso anterior. Comprende acciones tales como el armado de la bibliografía, la identificación y clasificación de datos, orden y priorización de los datos a incluir, confirmación de las respuestas obtenidas y la elaboración del borrador del informe.

*Paso 3.* Consiste en un evento de alcance significativo que implica a todas las partes involucradas, los medios, actores clave de la sociedad civil y del ámbito político y económico, y en muchos casos, a la comunidad internacional. Es el

momento de crear consenso en torno a las principales conclusiones del informe y reflexionar sobre los tipos de reforma que pueden diseñarse e implementarse, así como sobre las formas de evaluar la experiencia en su conjunto. Para ello se convoca a todas las partes involucradas, se realizan sesiones plenarias y talleres de trabajo temáticos, se obtienen resoluciones sobre el camino a seguir, se relacionan los resultados con una agenda de reforma y finalmente se evalúa el procedimiento, los resultados y los productos alcanzados.

**Productos de la evaluación de una democracia.** Existe una variedad considerable entre los productos que arroja la evaluación –evaluaciones completas, informes especiales, auditorías parciales e informes de monitoreo o seguimiento- y en las formas de publicarlos y divulgarlos.

La mayoría de los proyectos han publicado evaluaciones completas en un único volumen, mientras que algunos incluyeron materiales complementarios adicionales. Como, por ejemplo, puede citarse el equipo de Asia Meridional, que publicó informes de cada país por separado y está considerando hacer lo mismo con sus estudios de caso y diálogos. Por su parte Mongolia publicó una Nota Informativa sobre el país, *Indicadores de Gobernabilidad Democrática* y un *Plan de Acción Nacional*.

Otros proyectos, como el de Filipinas, publicaron libros dedicados a cada uno de los pilares del marco de trabajo por separado. (Landman, 2009: 17-18).

El marco de trabajo de IDEA Internacional enfatiza que el proceso de evaluación es un medio eficaz para comunicar una historia particular sobre la democracia forjada mediante el consenso nacional. La historia en sí debiera ser comunicada a un público lo más diverso y amplio posible y conducir a la formulación de *propuestas concretas para la reforma democrática* que partan de los hallazgos de la evaluación, en base al sentido de pertenencia y apropiación a nivel local de la agenda de reforma.

Las experiencias de aplicación del marco de trabajo dejan en claro que los equipos de evaluación han ido más allá del conjunto de las preguntas de evaluación, utilizando el marco de trabajo como herramienta útil para la reflexión crítica dentro del país evaluado. Un equipo local constituido por evaluadores y otras partes interesadas con sede en el país a evaluar brinda la base empírica para responder a las preguntas y a la vez reflexionar sobre los logros y déficits democráticos del período en evaluación, además de identificar los posibles obstáculos a la reforma democrática. Así, la evaluación es crucial para celebrar

logros democráticos y al mismo tiempo revelar tanto las deficiencias críticas en la experiencia democrática del país como los obstáculos que requieren atención mediante propuestas de reforma orientadas al progreso de la agenda democrática. Las mayores brechas entre los logros constitucionales e institucionales tempranos, por un lado, y los problemas de más largo plazo que erosionan la calidad de la vida democrática por el otro, están en consonancia con los comentarios popularizados y los análisis críticos sobre las deficiencias democráticas más allá de los países objeto de evaluaciones realizadas con el marco de trabajo de IDEA Internacional.

Esos comentarios son críticos respecto de dos puntos clave: a) un énfasis exagerado en las elecciones a expensas de examinar otras dimensiones claves para la democracia (conocido como la “falacia electoral”); y b) la falsa lógica de la “secuencia” democrática. En efecto las elecciones son importantes y tienen un papel relevante para la evaluación; sin embargo, las demás dimensiones del marco de trabajo demuestran que aquellas constituyen sólo una faceta de la experiencia democrática y que cuestiones relativas a los derechos, la inclusión, los medios, los partidos políticos y los parlamentos, deben estar a la par de la celebración de elecciones regulares. Por su parte, la secuencia democrática ve el desarrollo de la democracia como un conjunto de pasos necesarios en los que el Estado y el estado de derecho se afianzan previamente a que la democracia se introduzca por completo. Una crítica reciente a este “enfoque secuencial”, advierte y afirma que las democracias y sus partidarios locales son los mejores situados para generar una reforma democrática, que sus esfuerzos para hacerlo a menudo *preceden* más que *sucedan* a las intervenciones de la comunidad internacional y que, aun en los casos en que esto no ocurra, el poder de la intervención externa en la promoción de la democracia está sobrevaluado.

Esta visión es altamente compatible con los tipos de lecciones aprendidas al aplicar el marco de trabajo a un grupo de países esencialmente distintos, que incluyó tanto a democracias establecidas como a democracias nuevas y reinstauradas. Para exponer algunas de estas lecciones, cabe mencionar a los nuevos actores de la democracia de Mongolia, que crearon un sistema electoral competitivo, en el cual tuvo lugar una verdadera alternancia de poder y las principales partes interesadas jugaron un activo rol en la reforma del Estado y en el fortalecimiento del estado de derecho. Por su parte en los Países Bajos, el rechazo popular a la Constitución de la UE y dos notorios asesinatos políticos, dieron inicio a una evaluación que reveló la necesidad de rever cuestiones relacionadas con la ciudadanía holandesa, así como la complejidad del gobierno mismo en términos de

representar las necesidades y aspiraciones democráticas de la población. En Asia Meridional, el proyecto “Estado de la Democracia” procuró situar a la democracia en el contexto de la región a fin de averiguar qué piensan sus habitantes sobre ella y cómo han adaptado la idea misma de democracia a esta región. El proyecto demostró que en la región no se necesitan ‘precondiciones’ democráticas para instalar la democracia y que ésta aún no ha podido solucionar los problemas de la pobreza.

En las distintas experiencias, el *contexto* de la evaluación varió ampliamente según cuál fuera el *agente principal de la evaluación* (gobierno, sociedad civil o institución académica), la relativa *apertura del proceso político a la reforma* y la también relativa *voz de la evaluación* en el dominio público y el discurso político popular. Las evaluaciones pueden tener una influencia directa sobre los responsables de elaborar políticas y sobre otras elites políticas, como en el caso de los Países Bajos, Mongolia y Letonia y, en menor grado, en Irlanda y el Reino Unido. También pueden fortalecer a los electorados y a las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, que pueden movilizarse y sumar presión en pro de la reforma democrática. Las evaluaciones también pueden tener un impacto cultural a largo plazo mediante la concientización y su incorporación a los currículums de enseñanza secundaria y universitaria.

Por último, los diferentes públicos de una evaluación de la democracia pueden incluir a diversas partes interesadas a nivel nacional, dentro del gobierno y en la sociedad política, civil y económica, así como a públicos en el exterior, incluyendo a otros países que deseen realizar sus propias evaluaciones (Landman, 2009: 19-21).

Estas distintas dimensiones del proceso de evaluación (agente, contexto, apertura del proceso político, públicos, productos e impacto) crean diferentes oportunidades y áreas de reforma democrática, que incluyen tres tipos de *reformas: institucionales; mediante el uso de recursos; y reformas culturales a largo plazo.*

Las *reformas institucionales* se basan en la mejora de los mecanismos de rendición de cuentas sobre las responsabilidades, de forma que prohíban la centralización del poder o eviten que el ejercicio del poder y la toma de decisiones se ejerzan sin supervisión real. En los diferentes sistemas institucionales (por ejemplo, sistemas unitarios y federalistas, presidencialistas y parlamentarios, y proporcionales y mayoritarios), las experiencias de evaluación han demostrado que es importante contar con mecanismos institucionales para mantener formas

independientes de representación y rendición de cuentas sobre las responsabilidades. La vigilancia institucional requiere poder verdadero y efectivo, respaldado por la autoridad constitucional o legal a los efectos de supervisar y controlar las acciones de gobierno que puedan tener un impacto perjudicial sobre los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales o culturales. Las soluciones institucionales populares incluyen el establecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos, comisiones electorales, organismos anticorrupción y defensorías públicas, además de poderes de supervisión legislativa y judicial más tradicionales, que han evolucionado durante largo tiempo en las democracias más establecidas. Para las sociedades en transición, existe una demanda adicional de soluciones institucionales que hagan frente a los legados autoritarios (a nivel formal y legal, y a nivel cultural y práctico), a los llamados “dominios de reserva” de poder militar (por ejemplo, en Bangladesh y Pakistán) y al uso de poderes de emergencia en el marco de las constituciones nacionales. Más aún, debería haber soluciones institucionales para aumentar la participación e inclusión de todos los grupos, incluyendo a minorías y mujeres.

Por su parte, la necesidad de *reformas mediante el uso de recursos* surge del marco de trabajo, basado en la idea de que la igualdad política y jurídica debe complementarse con medios para materializar la igualdad social. La persistencia de la desigualdad social y económica limita la capacidad de grandes cantidades de personas de participar en los asuntos públicos del país. A menudo se critica la concentración de las reformas en función del cumplimiento de los derechos económicos y sociales, lo que impone una pesada carga a la capacidad fiscal de los gobiernos, pero los programas destinados a incrementar la protección de los derechos civiles y políticos también conllevan tal carga. Todos los derechos dependen en alguna medida de los ingresos fiscales y del gasto público. Por ende, la mejora de la calidad de la democracia implica mejorar la capacidad fiscal de los Estados, mientras que los procedimientos e instituciones más democráticos pueden contribuir a una mejor asignación de los ingresos nacionales de manera que aumenten los estándares de vida y el bienestar general.

Por último, un tipo de reformas que promueven y desarrollan una *cultura política más amplia que apoye a la democracia*, reformas cuyos resultados sólo pueden verificarse a largo plazo. Las experiencias de evaluación de Bosnia y Letonia demostraron que las democracias nuevas y las democracias reinstauradas enfrentan desafíos más duros en este sentido. Bangladesh ha experimentado intervenciones militares continuas en la esfera política que en general contaron con

el apoyo del público. Ello sugiere un compromiso débil con la democracia y los principios democráticos. De hecho, la evaluación de Asia Meridional reveló que *“afirmar la democracia no implica negar las alternativas autoritarias, de modo tal que el apoyo a la democracia es débil”*. Los Países Bajos han procurado formular un paquete de medidas interrelacionadas para garantizar, reforzar y –donde fuera necesario- renovar la democracia, junto con el Foro de los Ciudadanos (*Burgerforum*) y el Convenio Nacional (*Nationale Conventie*), entre otras iniciativas. En Australia, los productos de la evaluación forman parte de los programas de estudio universitarios, donde *“al aprender sobre política australiana, los estudiantes se inician con evaluaciones propias de las prácticas políticas de Australia”*. Tales reformas institucionales, basadas en el uso de recursos culturales, requieren diferentes grados de atención, tiempo, y una amplia variedad de actores diferentes a fin de construir un futuro democrático mejor, más amplio y más profundo.

A modo de recapitulación, los diversos acercamientos al marco de trabajo para la evaluación de la democracia han dejado en claro que esta herramienta debe ser integral, inclusiva y estar orientada al futuro, de manera tal que parta de los logros democráticos, tenga fundamento en los más diversos contextos en que la democracia florece y requiera el apoyo de todos los ciudadanos del país a evaluar. En efecto, se ha visto que la evaluación de una democracia involucra a todos los niveles de la sociedad, así como a actores internacionales clave, en un esfuerzo por construir y fortalecer las instituciones democráticas, la sociedad democrática y la cultura democrática de manera que reflejen las necesidades de la población gobernada en el marco de esa misma democracia (Landman, 2009: 21-22).

### **2.3 La Auditoría Ciudadana en Costa Rica**

La Auditoría sobre la calidad de la democracia es una iniciativa dentro del Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, programa de investigación y formación que brinda información relevante para la formulación de políticas públicas y opinión crítica de la ciudadanía sobre temas estratégicos para el desarrollo humano sostenible, tanto en Costa Rica como en Centroamérica.

El Programa Estado de la Nación tiene la particularidad de operar dentro del ámbito académico, dado que reúne a las cuatro universidades públicas en el Consejo Nacional de Rectores (CONARE). Asimismo, incluye representantes de la Defensoría de los Habitantes de la República (Ombudsman) y cuenta con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Programa de

Democratización y Derechos Humanos de la Unión Europea para las actividades de difusión<sup>11</sup>.

Puede observarse que el tema de Auditoría Ciudadana es axial en el desarrollo del programa, ya que su propósito principal es *dotar a la sociedad de instrumentos de fácil acceso para conocer su evolución, desarrollar instancias de rendición de cuentas, fortalecer mecanismos de participación, negociación y contribuir a la formación de consensos nacionales, ejercicios imprescindibles en una sociedad democrática.*

Entre los estudios que ofrece está el informe *Estado de la Nación* que constituye un sistema de seguimiento y evaluación anual de Costa Rica en desarrollo humano sostenible tanto de aspectos sociales, económicos, ambientales y políticos. Además, ha elaborado publicaciones especiales como: la *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*, el *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria*, la serie *Aportes para el Desarrollo Humano Sostenible* (PEN; 2010).

En 2001 Jorge Vargas Cullell, Evelyn Villarreal Fernández y Miguel Gutiérrez Saxe dan a conocer bajo el título *Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: Informe de la auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica*, en cuyos resultados señalan que la auditoría busca fortalecer las prácticas democráticas en la vida política costarricense. En este sentido, se entiende que la auditoría ciudadana constituye un proceso social y técnico para investigar y evaluar participativamente la vida política en Costa Rica y que pretende contribuir 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 como objetivos: 1) *Un sistema de seguimiento y evaluación de las fortalezas y debilidades de la vida democrática, con participación ciudadana en sus diversas etapas de ejecución.* 2) *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.* 3) *Una exploración de la relevancia del concepto de calidad de la democracia, para conocer la experiencia cotidiana de las personas al vivir en democracia y ampliar el conocimiento de la democracia como un modo de vida.* (Vargas Cullell, et al., 2001: 25)

---

<sup>11</sup> Este estudio se encuentra disponible en el sitio oficial: [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Antecedentes de la Auditoría.** Los orígenes de la Auditoría se remontan a 1998, después de la publicación de los tres primeros *informes sobre el Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible en Costa Rica*. Estos informes y las encuestas sobre la percepción ciudadana de las instituciones públicas y del gobierno evidenciaban dos fenómenos. Por un lado, un creciente descontento ciudadano hacia la política; por el otro, 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 Consultivo del proyecto, reafirmaron este fenómeno y evidenciaron la necesidad de estudiarlo detalladamente desde una óptica ciudadana. Ellos produjeron una decisión inicial sobre el Proyecto. El intercambio con el Instituto Hellen Kellogg de Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame, en especial con Guillermo O'Donnell, permitió 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. A su vez, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estuvo interesado en apoyar financieramente la Auditoría ciudadana como parte de sus ejes de acción sobre gobernabilidad y democracia en América Latina. Otra parte del apoyo financiero provino de la cooperación sueca (ASDI). (Vargas Cullell, *et al*, 2001: 29)

**Los pilares de la Auditoría.** La Auditoría es una experiencia -social y técnica- que responde a dos preguntas. La primera es de carácter teórico: *¿cuán democrática es la vida política en una democracia?* Este interrogante se encuentra íntimamente relacionado con problemas fundamentales del pensamiento político y recientemente ha sido objeto de interés de destacados pensadores (Burton, Gunther *et al*, 1992; Putnam, 1993; Dahl, 1996; Linz and Stepan, 1996; Lijphart, 1997; Linz, 1997; O'Donnell, 1997 y 1999). La segunda pregunta tiene un carácter práctico: *¿cómo puede una evaluación del desempeño democrático convertirse en un instrumento en manos de los ciudadanos para el perfeccionamiento de la democracia y las instituciones?* Para responder estos interrogantes la Auditoría integró, como su nombre completo lo indica, dos conceptos: *calidad de la democracia y auditoría*.

Mientras que “por calidad de la democracia se entiende el grado en que, dentro de un régimen democrático, la convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía” (Vargas Cullell, 2000). Por su parte, una auditoría es un examen de registros e informes, realizado por especialistas

*“para asegurar una plena rendición de cuentas y ayudar [...] al cumplimiento de las responsabilidades encomendadas” (General Accounting Office, 1988; Reider, 1994). Pero hay que tener en cuenta que “auditar no es cualquier tipo de evaluación [...] tiene como condición una revisión sistemática de las cuentas o registros y como finalidad asegurar la rendición de dichas cuentas por parte de quienes son responsables de ejercer las funciones auditadas” (Vargas Cullell, 2003: 158).*

Esta auditoría se califica como de “ciudadana” por dos razones. En primer lugar, porque es una evaluación hecha por y para los ciudadanos costarricenses. Es una autoevaluación, una mirada “desde adentro” y “desde abajo” de la democracia costarricense. Y, en segundo lugar, porque la auditoría se realizó de manera participativa, ya que en las diversas etapas de su ejecución se recurrió a diversos mecanismos de consulta y participación social. En efecto esta iniciativa no fue, una evaluación encerrada entre cuatro paredes a cargo de un grupo de especialistas pequeño y aislado.

Existe una idea central subyacente en la definición; tal como lo señala O’Donnell, es la noción de agencia. *“Un agente es alguien dotado de razón práctica: usa su capacidad cognitiva y motivacional para decidir opciones que son razonables en términos de su situación y sus metas, de las cuales, salvo prueba terminante en contrario, se lo/a considera el/la mejor juez/a [...] La presunción de agencia es, precisamente lo que constituye a cada individuo como persona legal, portadora de derechos subjetivos. Esta persona realiza opciones y es responsabilizada por ellas, porque el sistema legal presupone que es autónoma, responsable, y razonable, repito es un agente” (O’Donnell, 2003: 59-60).* Cuando el que realiza la evaluación es el/la ciudadano/a, cuando se piensa en una mirada “desde abajo”, se busca que la condición de agente salga a luz. *“El reconocimiento de las personas como agente implica la atribución legal de la capacidad de cada ciudadano/a de hacer opciones que son consideradas suficientemente razonables como para tener significativas consecuencias en términos de la agregación de votos, el desempeño de funciones en el estado y el gobierno [...] Los individuos pueden o no ejercer estos derechos, esta atribución crea un espacio de igualdad universalista, legalmente predicada respecto de todos lo que satisfacen los requisitos de la ciudadanía” (O’Donnell, 2003: 43).*

La Auditoría compara la realidad con ciertos estándares adecuados a los fines de la evaluación. En el presente ejercicio, los estándares fueron agrupados en dos subconjuntos: el Umbral Superior de Alta Calidad Democrática (USCD) y el Umbral de las Garantías Mínimas de la Democracia (UGMD). Los umbrales

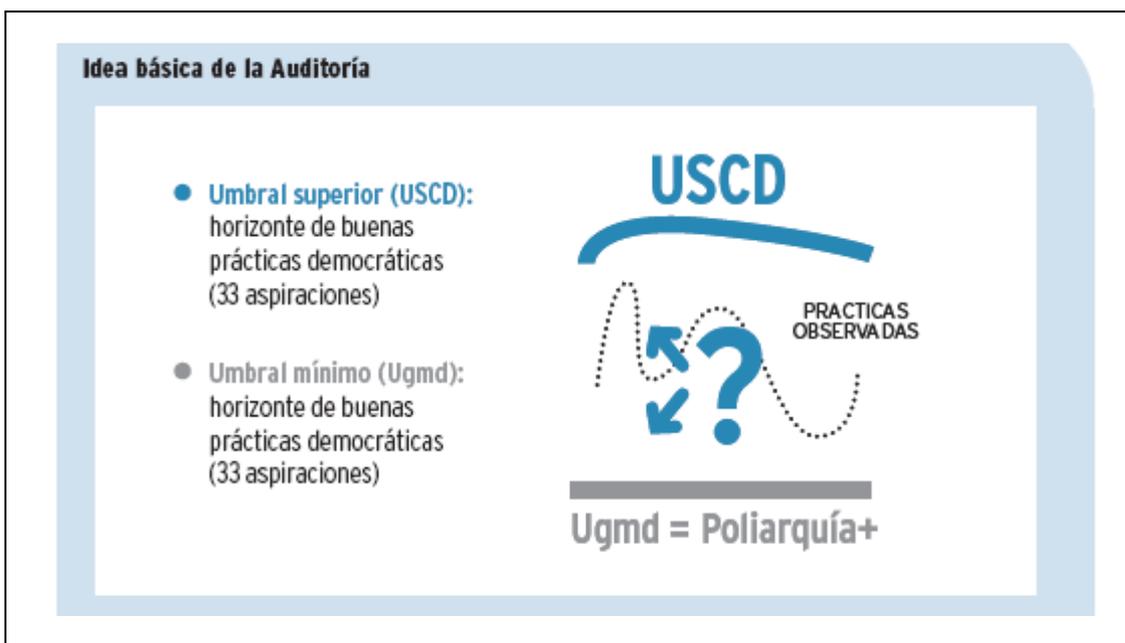
procuran distinguir, respectivamente, los estándares de evaluación máximos y mínimos para medir cuán cerca o lejos de cada umbral se encuentra una práctica observada. El Umbral Superior de Alta Calidad Democrática es, precisamente, el horizonte de buenas prácticas democráticas. Cada aspiración expresa una práctica política que, por consenso, fue identificada en las rondas de consulta con ciudadanos como una práctica cuya existencia es deseable. El Umbral de las Garantías Mínimas de la Democracia se refiere a las condiciones mínimas para que un régimen califique como democracia (Vargas Cullell, *et al*, 2001: 28-29). En el siguiente gráfico (Gráfico II.1) se puede observar que el sentido de la Auditoría es verificar cuán cerca o lejos se encuentra del umbral –máximo /mínimo- una práctica política determinada.

La Auditoría se define a través de dominios y aspiraciones para evaluar la calidad de la democracia costarricense (ver Cuadro II.3). Específicamente, los dominios son los grupos, o núcleos temáticos bajo los cuales se concentran las aspiraciones. De esta manera puede observarse que el proyecto Estado Nación enfoca el interés en 10 grandes temas: I. *Calidad democrática de la competencia electoral*: grado en que el proceso electoral de cargos públicos resulta en un voto libre (sin coacción), informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos del electorado y sus candidatos. II. *Calidad democrática de la vida interna de los partidos políticos*: grado en que el funcionamiento interno de los partidos políticos se basa en una gestión sujeta al control democrático de sus afiliados. III. *Calidad democrática de la administración de justicia*: grado en que el acceso y el funcionamiento de la administración de justicia protegen los derechos ciudadanos equitativamente (sin distinciones sociales) IV. *Calidad democrática de la formación de leyes*: grado en que la formación de las políticas públicas está basada en el respeto de las garantías constitucionales. V. *Calidad democrática del trato institucional*: grado en que el funcionamiento de las instituciones públicas está abierto al escrutinio público. VI. *Calidad democrática de los gobiernos locales*: grado en que los gobiernos locales gobiernan democráticamente. VII. *Calidad democrática de la participación ciudadana*: grado en que la libre participación ciudadana (directa o por medio de representantes electos) modifica la ejecución de políticas públicas. VIII. *Calidad democrática de sociedad civil*: grado en que el funcionamiento de la sociedad civil es independiente del Estado y sujeto al control democrático de la ciudadanía. IX. *Calidad democrática de la opinión pública*: grado en que en la formación de opinión pública se ejercita mediante su interés una libre, oportuna, informada y equitativa expresión de las preferencias ciudadanas. X. *Calidad*

*democrática de la cultura cívica*: grado en que la cultura cívica de las personas está basada en valores democráticos de pertenencia a una comunidad política nacional. (Vargas Cullell, *et al.*, 2001: 30-31).

### Gráfico II.1

#### Idea Básica de la Auditoría Ciudadana en Costa Rica



Fuente: Proyecto Estado de la Nación (PEN: 2001).

Cada uno de los dominios cuenta con aspiraciones, que son el puente entre la idea de calidad de la democracia como concepto teórico y la idea de calidad de la democracia como programa de investigación. Una aspiración democrática es un estándar. Según la International Standardization Organization (ISO), un estándar es “un acuerdo documentado que contiene especificaciones técnicas u otros criterios específicos para ser empleados de manera consistente como reglas, guías o definiciones de características que permiten juzgar si una cosa es apropiada para el fin que se persigue<sup>12</sup>”. Para el caso de la Auditoría, se trata de “acuerdos funcionales” empleados por las personas para evaluar el desempeño de la convivencia democrática. “Este consenso operativo es un híbrido que permite la cohabitación de diversas visiones sobre lo que la democracia debe ser. El resultado de los consensos operativos es una vida y un imaginario político híbrido, pero uno que cumple con un requisito básico: debe ser, sino el deseable, al menos aceptable para las personas. En consecuencia, las aspiraciones democráticas compartidas no

<sup>12</sup> Para mayor información ver sitio oficial [www.iso.com](http://www.iso.com)

se ajustan a un modelo de democracia determinado, ni constituyen una utopía democrática”. (Vargas Cullell, et al, 2001: 29).

Los estándares o parámetros, para el caso de esta auditoría ciudadana fueron denominados “aspiraciones democráticas”. Para que un estándar pueda ser calificado como una aspiración debe cumplir con tres requisitos: a) que sea un acuerdo documentado entre varias personas, con actividades cuidadosamente registradas y abiertas al escrutinio público (carácter intersubjetivo); b) que el acuerdo contenga especificaciones o criterios que permitan emplearlos en un ejercicio de evaluación y; c) que el parámetro sea empleado de manera consistente para valorar las cosas; es decir que requiere un diseño metodológico para recopilar la información y verificar su cumplimiento. (Vargas Cullell, 2003: 160).

### **Cuadro II.3**

#### **Dominios y Aspiraciones de Calidad Democrática en Costa Rica**

<b>Dominio</b>	<b>Aspiración</b>
<b>I. Calidad democrática de la competencia electoral:</b> Grado en que el proceso electoral de cargos públicos resulta en un voto libre (sin coacción), informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos del electorado y sus candidatos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Las y los candidatas a cargos públicos no enfrentan prejuicios sociales y culturales</li> <li>■ La ciudadanía tiene información veraz, oportuna y objetiva para evaluar a los y las candidatas a cargos públicos y sus ofertas electorales.</li> <li>■ En las campañas electorales, los y las líderes políticos respetan el Estado de derecho y los derechos y políticos de sus oponentes.</li> <li>■ Los partidos políticos emergentes y los minoritarios ejercen su representación sin enfrentar barreras arbitrarias.</li> </ul>
<b>II. Calidad democrática de la vida interna de los partidos políticos:</b> Grado en que el funcionamiento interno de los partidos políticos se basa en una gestión sujeta al control democrático de sus afiliados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ El financiamiento de los partidos públicos es legal y está permanentemente abierto al examen público.</li> <li>■ Los partidos políticos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas.</li> </ul>
<b>III. Calidad democrática de la administración de justicia:</b> Grado en que el acceso y el funcionamiento de la administración de justicia protegen los derechos ciudadanos equitativamente (sin distinciones sociales)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ La ciudadanía tiene libre acceso a medios jurídicamente establecidos, eficaces y no discriminatorios, para la protección de sus derechos civiles y políticos.</li> <li>■ Las personas tienen acceso libre e igualitario a la justicia impartida por un Poder Judicial independiente de otros poderes del Estado.</li> <li>■ La ciudadanía tiene libre acceso a medios eficaces para prevenir y sancionar en la esfera pública.</li> <li>■ El Poder Judicial y las instituciones de control político y legal imponen, luego de un debido proceso, sanciones expeditas contra los representantes elegidos, funcionarios de confianza y servidores públicos que violan la ley.</li> <li>■ El Estado protege equitativa y eficazmente los derechos de los grupos étnicos y de género.</li> </ul>
<b>IV. Calidad democrática de la formación de leyes:</b> Grado en que la formación de las políticas públicas está basada en el respeto de las garantías constitucionales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ningún asunto público está excluido de la aplicación de normas democráticas, excepto la vigencia de las garantías constitucionales.</li> <li>■ El Poder Legislativo funciona mediante normas democráticas.</li> <li>■ Los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen relaciones diversas y fluidas, que no comprometen sus respectivas competencias constitucionales.</li> </ul>

<p><b>V. Calidad democrática del trato institucional:</b> Grado en que el funcionamiento de las instituciones públicas está abierto al escrutinio público.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Las instituciones públicas seleccionan a los servidores públicos por medio de reglas técnicas, abiertas al examen público.</li> <li>■ Las instituciones públicas no tratan a nadie de una manera considerada como degradante por la población.</li> <li>■ Las personas acceden a los servicios públicos mediante reglas claras y sujetas al control ciudadano.</li> <li>■ Los extranjeros pueden adquirir la ciudadanía por medio de normas y procedimientos claros, lícitos y respetuosos de sus derechos civiles.</li> </ul>
<p><b>VI. Calidad democrática de los gobiernos locales:</b> Grado en que los gobiernos locales gobiernan democráticamente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Los gobiernos locales gobiernan democráticamente.</li> </ul>
<p><b>VII. Calidad democrática de la participación ciudadana:</b> Grado en que la libre participación ciudadana (directa o por medio de representantes electos) modifica la ejecución de políticas públicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ La ciudadanía dispone de medios abiertos y eficaces de participación en la toma de decisiones sobre las políticas públicas de mayor relevancia para la sociedad.</li> <li>■ La ciudadanía exige, por medios diversos y eficaces, la rendición de cuentas a las autoridades de gobierno, los diputados, los funcionarios en cargos de confianza y los servidores públicos, sin menoscabo de sus derechos y su dignidad.</li> <li>■ La ciudadanía hace uso efectivo de las oportunidades para participar en las decisiones referentes a asuntos de interés público.</li> </ul>
<p><b>VIII. Calidad democrática de sociedad civil:</b> Grado en que el funcionamiento de la sociedad civil es independiente del Estado y sujeto al control democrático de la ciudadanía.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Las personas ejercen eficazmente su derecho a la libre organización, mediante la creación de múltiples y activas organizaciones de la sociedad civil.</li> <li>■ Las organizaciones de la sociedad civil con representación de sectores sociales o étnicos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas.</li> <li>■ Ningún grupo de presión de la sociedad civil controla las decisiones de las instituciones públicas.</li> <li>■ Las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil con representación de sectores sociales, grupos étnicos o de género y las instituciones públicas están abiertas al escrutinio público.</li> </ul>
<p><b>IX. Calidad democrática de la opinión pública:</b> Grado en que en la formación de opinión pública se ejercita mediante de su interés una libre, oportuna, informada y equitativa expresión de las preferencias ciudadanas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Una pluralidad de medios de comunicación, disponiendo de un marco legal adecuado, lleva a cabo un escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos.</li> <li>■ Los y las habitantes expresan libre y oportunamente su opinión sobre los asuntos públicos de su interés.</li> <li>■ Los medios de comunicación son un foro abierto e independiente para la expresión de una opinión pública pluralista.</li> </ul>
<p><b>X. Calidad democrática de la cultura cívica:</b> Grado en que la cultura cívica de las personas está basada en valores democráticos de pertenencia a una comunidad política nacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ La ciudadanía tiene una fuerte creencia en la democracia como un valor en sí mismo y como un medio adecuado para mejorar el bienestar público.</li> <li>■ Los y las ciudadanas identifican una unidad cívica nacional y se reconocen como parte de ella.</li> <li>■ La ciudadanía conoce sus deberes y derechos, y los procedimientos para ejercerlos.</li> <li>■ Las personas ejercitan la tolerancia en la convivencia política con los demás.</li> </ul>

Fuente: Proyecto Estado de la Nación (PEN: 2001).

***El proceso de ejecución.*** La ejecución de la Auditoría se dividió en seis etapas.

1) La organización técnica, social y administrativa fue el primer paso y contempló la creación de tres órganos, a saber: a) El Consejo Consultivo de la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia, que 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 tenía 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. b) Un panel académico asesor, compuesto por 10 académicos de reconocido prestigio internacional (la mayoría no son costarricenses). Su función fue la de apoyar al control de la calidad metodológica y técnica de la Auditoría. c) Un equipo técnico coordinador, que dirige la ejecución de la iniciativa, crea y supervisa una red de más de 40 investigadores. Si bien en la auditoría ciudadana participaron 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 permitirían además ir realizando un control de calidad de los resultados obtenidos. Finalmente, aunque no constituye un órgano, la aplicación de varios métodos participativos durante el trabajo de campo permitió que la ciudadanía se convirtiera en fuente de información y en los evaluadores de sus propias prácticas democráticas. Específicamente se pudo identificar la participación por grupos socioeconómicos en los siguientes métodos de investigación: sitios centinela<sup>13</sup>, encuesta nacional, ejercicios etnográficos de observación experimental y grupos focales. Esta primera etapa se realizó entre junio y agosto de 1998.

2. Posteriormente, de agosto de 1998 a enero de 1999, se emprendió la tarea de ejecutar la investigación y la evaluación. El Consejo Consultivo estableció, por consenso, 33 estándares de alta calidad democrática, desagregados en 138 variables. El panel académico asesor apoyó este proceso y simultáneamente se realizaron 6 sesiones de grupos focales, para determinar si el consenso alcanzado por el Consejo Consultivo correspondía con las preocupaciones y aspiraciones de otros ciudadanos. Finalmente se encontró afinidad en los resultados de ambos.

3. La estrategia y el trabajo de campo propiamente dicho llevó un año de realización y durante el cual se recopiló, lo más exhaustivamente posible, información relacionada con los estándares de alta calidad democrática. Esta fase se caracteriza por la diversificación y combinación de métodos cuantitativos y cualitativos, la naturaleza multidisciplinaria de las investigaciones, el tratamiento de cada estándar como un módulo independiente y el establecimiento de amplias

---

<sup>13</sup> Sitios Centinela: Los Sitios Centinela constituyen un método de investigación aplicable en un panel de lugares seleccionados (microuniversos). No es un método basado en la inferencia estadística. Fue inicialmente empleado en epidemiología para el estudio rápido y efectivo de causas o condiciones de epidemias en sitios determinados, con el fin de identificar y anticipar tendencias más generales. La Auditoría los emplea para valorar el dominio de los gobiernos locales. Se aplicó en 7 cantones. Se visitaron 3.200 hogares, se entrevistaron a 141 personas entre informantes clave y autoridades municipales y se realizaron 7 grupos focales y 7 juicios grupales ponderados (uno por municipio) (PEN, 2001: 79-80)

redes de investigadores. Participaron 64 investigadores quienes utilizaron 3 tipos de métodos: a) Métodos de consulta: encuesta nacional, grupos focales, sitios centinela y juicio grupal ponderado<sup>14</sup>; b) Métodos experimentales: Ejercicios etnográficos de observación y observación en medios de comunicación colectiva; c) Métodos interpretativos: ponencias especializadas, investigaciones temáticas y análisis jurídicos. Además, se llevaron a cabo dos acciones de recopilación de información: recopilación y sistematización de registros administrativos, y recopilación bibliográfica y de estudios previos.

4. La siguiente etapa consistió en el procesamiento de la información y la evaluación de los resultados. Para ello se diseñó, con el apoyo de un panel de expertos, un modelo de evaluación. El modelo incluía juicios individuales y colectivos sobre los hallazgos del trabajo de campo, para establecer en cada uno de los estándares e indicadores de alta calidad democrática cuál era su grado de cumplimiento en Costa Rica. Los estándares de alta calidad democrática fueron agrupados en diez temas generales. Y se estableció un panel de evaluadores por tema; en total, participaron 34 personas. Por su parte, se realizaron otros 10 paneles de ciudadanos para evaluar los resultados del trabajo de campo de acuerdo con un modelo de evaluación. Esta fase fue concluida en junio del 2000.

5. Para la elaboración del informe final que sintetiza los resultados del trabajo de campo y la evaluación se realizaron rondas de consulta sucesivas, entre julio y agosto de 2000, con los miembros de los paneles de evaluación y del Consejo Consultivo.

---

<sup>14</sup> El juicio grupal ponderado es un método para la evaluación cualitativa y la toma de decisiones, aplicable a programas que enfrentan problemas calificados como no específicos por las disciplinas relevantes. Fue originalmente diseñado para temas de salud, como esquema alternativo a los juicios clínicos de especialistas. Resulta, en tal situación, un método mejor que la conjetura de expertos, pues llega a decisiones más consistentes. Los pasos son: a) identificación de las personas u organizaciones relevantes que son actores en el programa; b) reunión del panel con un moderador; c) se fija el tema, mediante una pregunta generadora; d) cada miembro del panel responde a la pregunta en forma escueta, sin argumentación ni discusión, la que se anota a vista de todos; e) una vez recopiladas las respuestas, se someten a discusión una a una, brevemente; f) mediante votación, se reduce el número de respuestas; g) se procede a aclarar las respuestas anotadas, mediante la discusión de los patrones de votación inconsistente; cuando corresponda se pueden eliminar duplicaciones o lograr una mejor clasificación; h) se valoran y seleccionan respuestas mediante la asignación de prioridades, para quedarse con unas 10 respuestas; i) se levanta la información sobre las percepciones de éxito de las respuestas, mediante una valoración de los miembros del panel; j) en pasos sucesivos, y con cálculos específicos, se llega a la selección de un conjunto pequeño de asuntos sobre los que se expresa acuerdo en cuanto a su importancia y prioridad. El sentido de este ejercicio es generar un proceso social tendiente a extraer recomendaciones y preferencias, reducir esas preferencias a unas pocas esenciales (priorizar), producir una estadística simple y significativa sobre esas prioridades y aislar las fuentes de error (PEN, 2001: 80).

6. Finalmente, una vez elaborado el informe final se procedió a la difusión (durante todo el año 2001), por medio de la presencia en medios de comunicación, de presentaciones en la sociedad civil e instituciones públicas, y en talleres internacionales. Asimismo, el libro elaborado se lanzó en varios lugares del continente, además de su publicación *on-line*.

Dicho libro señala que las principales fortalezas de la democracia costarricense están concentradas en su régimen político. La auditoría documenta 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 identifican 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. Los hallazgos han servido como efecto-demostración para otros municipios.

En las dimensiones de la democracia, más allá del régimen, se registran fuertes diferencias en cuanto a calidad democrática. Por ejemplo, en el tema del Estado democrático de derecho existen en su balance logros e incumplimientos. Por el lado positivo, la auditoría encuentra 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 causas al sistema de administración de justicia. Por el lado negativo, se documenta la saturación de los servicios judiciales, que impiden una justicia rápida y efectiva y debilidades en la legislación y en 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 fallaron en no más del 40% de los casos ingresados por año (Proyecto Estado Nación, 2001: 64-76).

La auditoría ciudadana encuentra áreas de baja calidad democrática. Una de ellas es la evidencia sobre extendidas prácticas de maltrato hacia las personas por parte de las instituciones públicas –situaciones en las que se afectan los derechos o la dignidad de las personas en el curso de una gestión en una oficina

pública-. En la encuesta aplicada se logra determinar que de cada seis personas a una, le han pedido una “coima” 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. 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 a la hora de proteger a las personas del maltrato institucional. En efecto, mientras algunas de las nuevas instancias creadas carecen de independencia frente a las jerarquías institucionales; otras como el Ombudsman, poseen un marco legal que si bien les garantiza independencia y define sus competencias específicas carece de medios para hacer vinculantes sus resoluciones (Proyecto Estado Nación, 2001: 208-22).

La Auditoría Ciudadana identificó temas controversiales, donde la evidencia aportada dio paso a intensas discusiones que finalmente no fueron zanjadas. Uno de estos temas lo constituyó el polémico marco jurídico que regula el ejercicio de la libertad de prensa 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 argumentan que, en virtud de estas regulaciones, ellos ejercen la censura (y la autocensura) pero otros evaluadores indicaron que esta legislación es necesaria para proteger el “honor de las personas”. El carácter conflictivo de este asunto en la sociedad costarricense quedó posteriormente ratificado, ya que 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 de retirar la figura del desacato- fue aprobada. Tanto el escrutinio que los medios de comunicación social realizan sobre los asuntos públicos como la protección de los periodistas frente a sus empresas fueron temas igualmente controversiales. Se documentaron casos de amenazas a periodistas y casos de periodistas que perdieron su trabajo o debieron interrumpir una investigación por presiones de las empresas donde trabajaban (Proyecto Estado Nación, 2001: 383-489).

Por otra parte, la auditoría logró establecer áreas problemáticas en donde, pese a la falta de información, se recopilan “pruebas preocupantes” Entre esas cuestiones se identifican 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 coincidía con las pautas publicitarias y las actividades efectivamente desarrolladas (Proyecto Estado Nación, 2001b: 184-189, 285-297). Asimismo, una investigación sobre organizaciones y líderes de la sociedad civil reveló la falta de garantías a los derechos de los afiliados y el poco desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas por parte de los líderes (Proyecto Estado Nación, 2001: 319-333).

El Informe final del Proyecto contiene recomendaciones generales articuladas con acciones particulares de política pública orientadas a influir sobre la agenda de distintos actores políticos e institucionales. Las recomendaciones generales fueron las siguientes: a) *Mejora simultánea de los mecanismos de representación política y participación ciudadana*. La auditoría sugiere una combinación mixta de medidas de carácter inmediato frente a las tesis que sostienen la “democracia participativa” ante la “democracia representativa”. b) *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 sugiere 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. c) *Descentralización gradual y selectiva del estado*. Habida cuenta de las diferencias en la calidad democrática de los gobiernos locales, la auditoría plantea que la transferencia de recursos y competencias del gobierno central a las municipalidades debe estar sujeta al cumplimiento de estándares mínimos de gestión democrática local (Proyecto Estado Nación, 2001: 65-7).

En términos generales, las limitaciones de la auditoría ciudadana estuvieron relacionadas fundamentalmente con su implementación, la cual es un proceso social y técnico altamente dependiente del entorno. En efecto, antes de su aplicación, se requiere de una cuidadosa evaluación sobre las condiciones políticas, técnicas y sociales de ese entorno y de una inversión de tiempo y esfuerzo para generar viabilidad a la iniciativa.

En este sentido se pueden 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 concierne 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, garantizar la independencia frente al gobierno y la aceptación voluntaria de la auditoría ciudadana para que ésta adquiriera el carácter de una autoevaluación. 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 con su experiencia como plan piloto para realizar este ejercicio en otros lugares. En efecto, el enfoque ciudadano recomienda 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, el problema de una región o de una institución. 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.

#### **2.4 Análisis comparado de las auditorías de IDEA Internacional y de Costa Rica**

Un análisis comparado por similitudes y diferencias de los dos estudios considerados, intentará elaborar algunas premisas que se espera permitan profundizar en el análisis del Programa Auditoría Ciudadana Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios, desarrollado en Argentina.

La comparación se realiza, como se puede apreciar en el Cuadro II.4, a partir de seis interrogantes: ¿De dónde provienen? ¿Qué son? ¿Para qué se realizan?, ¿Quiénes las han realizado? ¿Cuántas y en cuánto tiempo se han

realizo? y ¿Cómo las han realizado? Cada una corresponde a una dimensión de análisis: antecedentes, conceptualización, finalidad, organización, cantidad y metodología.

#### Cuadro II.4

#### Características de los casos de auditorías analizadas

INTERROGANTES	AUDITORÍA DEMOCRÁTICA IDEA INTERNACIONAL	AUDITORÍA CIUDADANA COSTA RICA
¿De dónde proviene?	Auditoría Reino Unido (Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Essex) 1993.	1. Auditoría Reino Unido 2. Grupos de ciudadanos ejerciendo "Rendición de cuentas social". 3. Informes Proyecto Estado de la Nación (PEN) Costa Rica, 1995, 1996 y 1997 4. Investigaciones exploratorias realizadas por el PEN entre 9/1997 y 3/1998.
¿Qué?	Por definición, la auditoría contrasta la realidad con ciertos parámetros o estándares a fin de examinar su grado de cumplimiento. Una Auditoría democrática es una evaluación comprensiva y sistemática de la vida política de un país.	Por definición, la auditoría contrasta la realidad con ciertos parámetros o estándares a fin de examinar su grado de cumplimiento. La Auditoría es ciudadana porque: es una evaluación hecha por y para los ciudadanos y porque se realiza de manera participativa.
¿Para qué?	<i>Para responder a los interrogantes: ¿Cuán democrático es y cuánto son protegidos los derechos en el país? ¿Cuán democrático es nuestro país y su gobierno?</i>	<i>Para dar respuesta a dos preguntas: ¿Cuán democrática es la vida política en una democracia? y ¿Cómo puede una evaluación del desempeño democrático convertirse en un instrumento en manos de los ciudadanos para el perfeccionamiento de la democracia y las instituciones?</i>
¿Quiénes?	Difieren según el lugar de origen por lo general incluyen: 1) Pequeño núcleo que coordina y redacta los informes. 2) Grupo ampliado de expertos que hace la evaluación.	4 tipos de actores: 1) Ciudadanía 2) Consejo Consultivo 3) Panel académico asesor y 4) Equipo técnico coordinador.
¿Cuántas y Cuánto?	20 en diversas partes del mundo. De 2 a 4 años de duración Diferentes tipos y cantidad de financiamiento.	1 en Costa Rica. Casi 4 años de duración 350 mil dólares, provenientes mayoritariamente de ASDI y del PNUD.
¿Cómo?	3 pasos De forma cualitativa. cuatro pilares principales, 90 preguntas de evaluación (15 preguntas-eje y 75 preguntas específicas)	6 etapas Con una diversidad de métodos cualitativos y cuantitativos 10 dominios. 33 aspiraciones o estándares desagregados en 138 variables.

Fuente: Elaboración propia en base a los estudios de casos IDEA Internacional y Costa Rica.

En lo que concierne a los antecedentes que dieron origen a la aplicación de la Auditoría como herramienta de evaluación de la calidad de la democracia, ambas experiencias reconocen a la Auditoría Democrática en el Reino Unido, iniciada en 1993 por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Essex, como idea fundacional de estos tipos de estudios, al desarrollar un método de evaluación donde se evidencia que evaluar el desempeño democrático es una iniciativa factible

y a su vez aporta una herramienta teórica que ayuda a reflexionar e impulsar los procesos de consolidación democrática; no obstante, con algunos matices propios.

La Auditoría Democrática de IDEA Internacional se consolida a partir del asesoramiento de Weir, Klung, Starmer, y Beetham, creadores de la Auditoría en Reino Unido, con la elaboración de una guía de aplicación que posibilita su utilización en diversas partes del mundo. Mientras que la Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica posee además otros tres antecedentes relacionados con experiencias en Latinoamérica. Se trata de a) grupos de ciudadanos ejerciendo lo que Smulovitz y Peruzzotti denominan “rendición de cuentas social” (accountability societal), sugiriendo la importancia de que la evaluación democrática fuese guiada por una estrategia de consulta y participación ciudadana (Valverde, 1996; Coba, 1997; O'Donnell, 1997; Saba, 1997; Saballos, 1997; Proyecto Estado de la Nación, 1999; Smulovitz and Peruzzotti, 2000); b) la experiencia específica de Costa Rica durante tres años del Proyecto Estado de la Nación, en la evaluación del desarrollo humano sostenible en ese país, que diera pautas sobre cómo organizar dicha evaluación de manera legítima y participativa (Proyecto Estado de la Nación, 1995, 1996, 1997) y finalmente, c) los resultados de las investigaciones exploratorias realizadas entre setiembre de 1997 y marzo de 1998 por ese mismo Proyecto, que proporcionaron información e ideas acerca de lo que los ciudadanos costarricenses consideran como los principales problemas de la vida democrática. En consecuencia, la Auditoría de Costa Rica amplía su capacidad de acción al considerar a los ciudadanos como actores claves del proceso de evaluación, como agentes hacedores de sus propias democracias y poniendo en evidencia que la diferencia con la versión europea es de carácter conceptual.

Si bien ambas experiencias parten de una auditoría como herramienta que contrasta la realidad con ciertos parámetros o estándares a fin de examinar su grado de cumplimiento, las de Idea Internacional resaltan el adjetivo “democrática”, lo cual implica una evaluación comprensiva y sistemática de la vida política de un país con el propósito de responder a los interrogantes *¿Cuán democrático es y cuánto son protegidos los derechos en el país? ¿Cuán democrático es nuestro país y su gobierno?* Dichos interrogantes buscan asegurar los dos principios democráticos “Control popular” e “igualdad política” que rigen todo el marco teórico de IDEA Internacional. Por su parte, los costarricenses conceptualizan a la auditoría como un mecanismo de deliberación, fortalecimiento de las capacidades ciudadanas de participación, evaluación e identificación de desafíos democráticos. Esta Auditoría se acompaña del adjetivo “ciudadana” porque: es una evaluación

hecha por y para los ciudadanos costarricenses, se trata de una autoevaluación, una mirada “desde adentro” y porque la Auditoría se realiza de manera participativa. En definitiva, buscan dar respuesta a dos cuestiones: *¿Cuán democrática es la vida política en una democracia?* y *¿Cómo puede una evaluación del desempeño democrático convertirse en un instrumento en manos de los ciudadanos para el perfeccionamiento de la democracia y las instituciones?* Como puede observarse, con el primer interrogante la Auditoría de Costa Rica podría ser considerada como Democrática. Ahora bien, cuando busca consolidarse como un instrumento de los ciudadanos defensores de su vida democrática, se convierte en Ciudadana.

Con dicha afirmación no se niega la intervención de los ciudadanos en las experiencias realizadas por IDEA Internacional, porque como se ha señalado: *“Sólo los ciudadanos y demás personas que residen en un país debieran llevar a la práctica la evaluación de su democracia, ya que sólo ellos pueden saber a partir de su propia experiencia cómo la historia y la cultura de dicho país dan forma a su enfoque de los principios democráticos”* (Landman, 2009:11). La diferencia radica en la forma en que se ha operativizado dicha evaluación.

Los equipos de las auditorías democráticas se conformaron de manera muy diversa dependiendo de quién impulsara el proyecto, por ejemplo (gobierno, sociedad civil o institución académica), la relativa apertura del proceso político a la reforma, y la también relativa voz de la evaluación en el dominio público y el discurso político popular. No obstante, en la mayoría de los casos el equipo evaluador se constituyó por académicos nacionales e internacionales, investigadores y analistas de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, miembros de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y representantes de la sociedad civil y los medios de comunicación. Generalmente los proyectos involucran a un núcleo pequeño de personas que coordina la investigación y redacta los borradores de los informes, y a un conjunto más amplio de expertos, que con frecuencia han sido reclutados más allá de los límites de la institución que lleva a cabo la evaluación, y que suelen trabajar independientemente unos de otros. En la mayoría de los casos los ciudadanos son consultados por medio de una encuesta sobre algunas de las conceptualizaciones claves como qué significado tiene la democracia, y cuán profundamente arraigada está la democracia en un país, pero no participan activamente del proceso de evaluación, distanciándose en gran medida de la visión de ciudadanos-agente que se tiene en la Auditoría Ciudadana.

Por su parte, la auditoría de Costa Rica se lleva a cabo por medio de la articulación de cuatro tipos de actores: 1) la ciudadanía que a lo largo de todo proceso se convierte en la principal fuente de información y en los evaluadores de sus propias prácticas democráticas, 2) el Consejo Consultivo compuesto por 41 personalidades costarricenses, 3) Un panel académico asesor, compuesto por 10 académicos de reconocido prestigio internacional cuya función fue apoyar el control de la calidad metodológica y técnica de la Auditoría y 4) un equipo técnico coordinador, que dirigió la ejecución de la iniciativa, creó y supervisó a los investigadores.

En lo que se refiere a la cantidad de auditorías realizadas, se puede observar una gran diversidad de respuesta en cuanto al tiempo necesario para su realización y el financiamiento utilizado. Hasta el momento se han realizado 20 Auditorías Democráticas. Cada una de ellas tuvo no menos de dos años de duración, aunque algunas se extienden en el tiempo llegando hasta cuatro años. A su vez, los orígenes, el financiamiento y la forma de las evaluaciones difieren en gran medida. Todas las evaluaciones piloto financiadas por IDEA Internacional tuvieron su base en universidades. La mayoría de las evaluaciones no realizadas por IDEA Internacional hasta el momento -nueve evaluaciones nacionales y una evaluación regional de Asia Meridional- tuvieron su origen en universidades, pero ha habido grandes variaciones en el financiamiento y en el proceso de evaluación; desde evaluaciones totalmente financiadas con fondos nacionales e internacionales (por ejemplo, las llevadas a cabo en Australia, Letonia y Mongolia) hasta aquellas que contaron con escasos recursos y se realizaron poco a poco (por ejemplo, las de Nueva Zelanda y Filipinas). Tres evaluaciones (Bosnia y Herzegovina, Irlanda y el Reino Unido) surgieron de la sociedad civil, mientras que dos (Países Bajos y Mongolia) fueron lideradas por gobiernos. La evaluación holandesa fue financiada íntegramente por el gobierno, y la de Mongolia recibió asistencia técnica del Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD y financiamiento de diversos donantes internacionales. Las evaluaciones lideradas por el gobierno en Mongolia, los Países Bajos y Letonia (en cierto sentido patrocinadas por el Estado) se llevaron a cabo sin ninguna intervención inapropiada del gobierno, y en gran medida comprometieron al gobierno con la agenda de reforma democrática en sentido amplio.

En el caso de Costa Rica, sólo se realizó una auditoría ciudadana que duró casi cuatro años desde la formulación hasta la difusión del informe final. El presupuesto estimado de todo el proceso es alrededor de 350 mil dólares, provenientes mayoritariamente de la cooperación sueca (ASDI) y del PNUD (PEN,

2001, 76). Una cuarta parte del presupuesto total se invirtió en las actividades de planeación que incluyeron: 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. Por último, la publicación y difusión se desarrollaron con el 40% restante del presupuesto. Estas actividades incluyeron la elaboración de estrategia y cronograma de difusión, la campaña de sensibilización de medios de comunicación y la realización de actividades de promoción internacionales. Actualmente, existen otras experiencias en Chile y Argentina, aunque no necesariamente responden teórica y metodológicamente a la idea costarricense.

En lo que respecta a la metodología utilizada para ejecutar las auditorías ambas experiencias tienen similitudes en cuanto al procedimiento y a los temas elegidos para evaluar. En cuanto a las etapas o pasos para la ejecución de la evaluación (procedimiento), si bien la Auditoría Democrática centra las actividades en tres grandes pasos y la Auditoría Ciudadana en 6 etapas, la estrategia metodológica es muy similar, tal como queda reflejado en siguiente cuadro (ver cuadro II.5).

El único paso que no está explícitamente contemplado por la Auditoría Democrática es la difusión por medio de la presencia en los medios de comunicación. Si bien se dan conocer en el último paso los resultados a todas las partes involucradas por medio del taller de trabajo nacional, la difusión masiva no queda estipula como actividad en la última parte del trabajo. No obstante, dentro del paso 1 se diseñan estrategias de publicación y divulgación sumado a la variedad de documentos elaborados por las distintas auditorías democráticas que se hayan subidos *on line* en los sitios oficiales y las muchas experiencias que también han sido volcadas en publicaciones escritas a la venta para el público en general, hace

concluir que no existen diferencias sustanciales en lo que concierne al procedimiento de ejecución de las auditorías.

**Cuadro II.5**

**Pasos o etapas efectuadas para le ejecución de las Auditorías**

<b>AUDITORÍA DEMOCRÁTICA PASOS</b>	<b>AUDITORÍA CIUDADANA ETAPAS</b>
1) Decisiones iniciales y Determinación de la Agenda, lo hace por medio de seis etapas.	1) La organización técnica, social y administrativa
	2) Perfilar el mandato de la investigación y la evaluación.
2) Recolección, análisis y organización de datos.	3) La estrategia de campo y el trabajo de campo propiamente dicho
	4) Procesamiento de la información y la evaluación de los resultados.
3) Taller de trabajo nacional.	5) Elaboración del informe final con rondas de consulta sucesivas, con los miembros de los paneles de evaluación y del Consejo Consultivo.
	6) Difusión por medio de la presencia en medios de comunicación.

Fuente: Elaboración propia en base a los estudios de casos IDEA Internacional y Costa Rica.

En lo que se refiere a los temas centrales para la evaluación casi en su totalidad se hallan contemplados en ambos casos (ver Cuadro II.6). Sólo han quedado excluidas cuatro preguntas-ejes para su evaluación desde la mirada de la Auditoría Ciudadana. La primera, relativa a la nacionalidad y ciudadanía que hace mención a la existencia de consenso público con respecto a una ciudadanía común que no discrimina. La segunda, que busca determinar si las fuerzas militares y la policía se hallan bajo el control civil. Por último, el pilar N° 4 que refiere a la democracia más allá del Estado no se contempla para el análisis. Es decir que las preguntas ejes que hacen mención a las influencias externas sobre la democracia del país y el impacto democrático del país en el exterior no han sido tenidos en cuenta por la experiencia costarricense para ser evaluadas como dominios específicos.

La diferencia sobre los temas elegidos radica en la perspectiva desde la que han sido encarados los estudios. Mientras que la Auditoría Democrática pone mayor énfasis en los aspectos institucionales y en la capacidad del gobierno para cumplir con el ejercicio democrático de la política, la Auditoría Ciudadana se ubica desde la visión de las ciudadanas y ciudadanos y de cómo son actores clave del proceso de democratización “desde abajo”. Por ejemplo, en cuanto al tema justicia, mientras que la Auditoría Democrática pone énfasis en preguntas como ¿en qué medida el estado de derecho está en vigor en todo el territorio? y ¿en qué medida los tribunales y el poder judicial son independientes del poder ejecutivo, y hasta qué

punto están libres de todo tipo de interferencia?, la Auditoría Ciudadana centra su atención en determinar si la ciudadanía tiene libre acceso a medios jurídicamente establecidos, eficaces y no discriminatorios, para la protección de sus derechos civiles y políticos y si las personas tienen acceso libre e igualitario a la justicia impartida por un Poder Judicial independiente de otros poderes del Estado.

### **Cuadro II.6**

#### **Temas objeto de evaluación en las Auditorías**

<b>AUDITORÍA DEMOCRÁTICA PREGUNTAS-EJES</b>	<b>AUDITORÍA CIUDADANA DOMINIOS DE CALIDAD DEMOCRÁTICA</b>
Elecciones libres y justas	Competencia electoral
Rol democrático de los partidos políticos	Vida interna de los partidos políticos
Estado de derecho y acceso a la justicia	Administración de justicia
Eficacia democrática del parlamento	Formación de leyes
Gobierno eficaz y con capacidad de respuesta Integridad de los funcionarios en la vida pública	Trato institucional
Descentralización	Gobiernos locales
Participación política	Participación ciudadana
	Sociedad civil
Los medios de comunicación en una sociedad democrática	Opinión pública
Derechos cívicos y políticos Derechos económicos y sociales	Cultura cívica
Nacionalidad y ciudadanía	
Control civil de las fuerzas militares y la policía	
Influencias internas sobre la democracia del país	
El impacto democrático del país en el exterior	

Fuente: Elaboración propia en base a los estudios de casos IDEA Internacional y Costa Rica.

La principal diferencia metodológica reside en la cantidad de métodos y técnicas utilizadas para realizar las auditorías. En efecto, la Auditoría Democrática, para responder a cada una de las preguntas (15 preguntas eje y 75 preguntas específicas) de la evaluación establece tres criterios. El primero consiste en examinar las leyes y demás normativa vigente que se encuentran relacionadas con la pregunta en cuestión. Este ejercicio inicial implica diversas acciones de recolección documental. El segundo criterio corresponde al contraste entre el ideal y lo real, es decir es donde se realiza una evaluación práctica de cuánto se cumplen las leyes anteriormente seleccionadas. Dicha evaluación la realizan los expertos por medio de ponderaciones utilizando una escala del 1 a 5 de acuerdo al grado ocurre o no el fenómeno en estudio. El último criterio consiste en el hallar indicadores negativos que señalen casos específicos donde las leyes no son cumplidas a fin de

testimoniar el grado de calidad democrática que tiene determinado país. La búsqueda de estos casos también se hace por medio de expertos que manejan los temas y a través de la búsqueda bibliográfica de documentos o estudios que hayan señalado la ausencia de algún principio democrático. Como puede observarse, todas estas técnicas responden a un análisis de corte cualitativo. En ciertas ocasiones, se utilizan encuestas de opinión que ayudan a los equipos evaluadores a identificar lo que las personas consideran importante sobre la democracia y a dimensionar cuán profundamente arraigada está la cultura democrática en un país. Pero en ningún momento estas encuestas tuvieron la intención de responder al total de interrogantes (90 preguntas) formulados para la realización de la auditoría.

Por su parte, la Auditoría Ciudadana establece que los estándares de alta calidad democrática -y la mayoría de sus indicadores- son abordados, como regla general, por más de un método de investigación. Se trata de examinar la calidad de la democracia costarricense empleando la mayor cantidad posible de métodos y técnicas. A su vez los métodos de investigación se ordenaron en métodos de consulta, métodos experimentales, métodos interpretativos y acciones de recolección documental. Los métodos de consulta son aquellos mediante los cuales se auscultó la opinión de la ciudadanía costarricense, ya fuera mediante procedimientos de muestreo estadístico, o a través de procedimientos estadísticamente no representativos. Se emplearon cuatro métodos de consulta: la encuesta nacional, los grupos focales, los sitios centinela y el juicio grupal ponderado. Por otro lado, los ejercicios de observación experimental consistieron en aproximaciones directas al comportamiento de actores en micro-situaciones reales, con el fin de analizar prácticas relevantes para la calidad de la democracia. En la Auditoría, cada ejercicio contó con su correspondiente definición de objetivos, protocolo de observación y criterios para la sistematización, tabulación y presentación de resultados. Se aplicaron dos tipos de ejercicios: etnográficos y de observación de medios de comunicación. Los métodos cuantitativos, como la encuesta y los sitios centinela, fueron usualmente acompañados por métodos cualitativos, como los ejercicios experimentales. La combinación característica fue, por ejemplo, la encuesta con un ejercicio experimental o una ponencia especializada. Cuando no fue posible la anterior combinación cuantitativa y cualitativa, se realizó una combinación entre métodos cualitativos. Muy excepcionalmente, un indicador es investigado por un solo método cualitativo. Casi todos los estándares (con excepción de uno) fueron abordados mediante una

combinación de registros administrativos y recopilación bibliográfica o de estudios previos.

### **Cuadro II.7**

#### **Similitudes y diferencias de los casos de las auditorías analizadas**

DIMENSIONES	SIMILITUDES	DIFERENCIAS	
		IDEA INTERNACIONAL	COSTA RICA
<b>Antecedentes</b>	Auditoría Reino Unido	-----	3 experiencias de participación ciudadanas en latinoamericana
<b>Definición</b>	Auditoría	Democrática	Ciudadana
<b>Finalidad</b>	Asegurar los principios democráticos	-----	Consolidarse como un instrumento de los ciudadanos para defensa y mejora de la vida democrática.
<b>Organización</b>	Un equipo técnico y un Consejo Consultivo	Un grupo ampliado de expertos que realizan la evaluación.	Los ciudadanos son los actores claves en el proceso de evaluación. También cuenta con un Panel Académico Asesor que controla la calidad metodológica y técnica
<b>Cantidad</b>	-----	20	1
<b>Duración</b>	-----	De 2 a 4 años	4 años
<b>Financiamiento</b>	-----	Diversas fuentes	ASDI Y PNUD
<b>Metodología</b>	Pasos o etapas. Temas- ejes evaluados	Perspectiva con la que son evaluados los temas. Énfasis en aspectos institucionales. Incluye preguntas la democracia más allá del Estado.	Perspectiva con la que son evaluados temas. Énfasis en la visión de los ciudadanos. Evaluación cuanti/ cualitativa

Fuente: Elaboración propia en base a los estudios de casos IDEA Internacional y Costa Rica.

En síntesis, tanto los estudios de IDEA Internacional, como los de Costa Rica coinciden en la necesidad de entender la democracia en un sentido más amplio que la sola medición de las elecciones y la variedad de temas evaluados marca el ritmo de avance en esa dirección. A su vez, han servido para determinar los progresos y retrocesos políticos de los países evaluados, como también para plantear una agenda de reformas con el fin de fortalecer el desarrollo democrático.

Las diferencias radican, principalmente, en el modo de calificar a la auditoría y en las técnicas utilizadas para realizar la evaluación. En este sentido la Auditoría Democrática, centra su análisis en la constatación entre la normativa y la vigencia efectiva tanto de los derechos y deberes, como del funcionamiento de las instituciones democráticas. Para ello se vale fundamentalmente del juicio de

expertos y de la revisión documental. Por su parte, la Auditoría Ciudadana emplea una variedad de métodos y técnicas a fin de asegurar la evaluación con la mayor y mejor participación de los ciudadanos.

En definitiva, la implementación de la Auditoría Ciudadana como herramienta de evaluación de la calidad de la democracia abre una puerta, no sólo a una nueva forma de valoración de las prácticas políticas en las distintas instancias gubernativas, sino también a una nueva concepción de la democracia ligada íntimamente a la capacidad de gestionar los cambios necesarios “desde abajo” en busca de más calidad y donde la ciudadanía asuma un rol clave, el de protagonista. Los ciudadanos se convierten en demandantes de más y mejor democracia, y en actores principales para fortalecer la vida democrática más allá de una poliarquía tradicional.

### CAPÍTULO III

#### EI PROGRAMA AUDITORÍA CIUDADANA: EL CASO ARGENTINO

La evaluación de la calidad de las prácticas democráticas a través de una Auditoría Ciudadana como en el caso de Costa Rica, estimuló para que la experiencia se replicara en otros países latinoamericanos. Esta fue la razón inicial que motivó su desarrollo en Argentina, aunque no se lograra formular e implementar en una primera instancia, debido a los obstáculos políticos e institucionales en el máximo nivel gubernamental que impidieron que se concretara rápidamente. Incluso la crisis de 2001 postergó una prueba como la que suponía implementar una auditoría ciudadana en el país.

Las primeras dificultades las describe el mismo Guillermo O'Donnell al comienzo del libro *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, cuando cuenta las circunstancias que rodearon a esta iniciativa ya durante la campaña electoral de 1999, que culminó con el triunfo de la fórmula electoral de Fernando De la Rúa y Carlos "Chacho" Álvarez. El entonces candidato a Vicepresidente se interesó por el proyecto de Costa Rica y una vez que asumió impulsó la idea de una auditoría en Argentina. Para ello, luego de una gestión exitosa ante la oficina de PNUD en Buenos Aires –la misma agencia internacional que había financiado gran parte del estudio costarricense- se iniciaron una serie de reuniones a fin de conformar el equipo al estilo de aquella experiencia; es decir con pocas personas muy capacitadas e íntegramente dedicado al proyecto. Sin embargo, el criterio no fue respetado dado que varias reparticiones estatales se interesaron y enviaron "representantes" a fin de conformar el equipo con un gran número de "asesores", casi todos ellos sin tener la experticia ni la dedicación de tiempo completo que un trabajo de esta envergadura exigía. Ante dicha situación, se produjo la protesta formal del doctor O'Donnell quien dijo textualmente que la situación: "*se asemejaba demasiado a prácticas que veía por todas partes y que garantizaba el fracaso de la auditoría*". Este hecho sumado a que debió retornar a Notre Dame para reasumir sus obligaciones docentes, el proyecto entró en un "*impasse*" que se prolongó por las internas del gobierno: "*Pronto quedó en evidencia que este proyecto había sido*

*devorado, por las crisis, las divisiones y en general, la incompetencia de ese gobierno” (O’Donnell, 2003: 26-27).*

La crisis socioeconómica del modelo neoliberal de los noventa, hacia fines de la década, se hacía sentir de manera cada vez más extendida y profunda y concluiría afectando el ordenamiento político institucional del país. A un año de iniciado el mandato de De la Rúa la crisis cada vez tenía más efectos devastadores, hasta involucrar las propias relaciones interpersonales de los máximos actores del gobierno: el Vicepresidente Álvarez se hizo eco de una denuncia periodística publicada en junio de 2000 en la que se afirmaba que la tramitación de la Ley de Reforma Laboral había sido acompañada del pago de sobornos a varios senadores. El Presidente desmintió la denuncia y optó por derivar el escándalo y las acusaciones al ámbito judicial. Estas diferencias llevaron finalmente a la renuncia del Vicepresidente el 5 de octubre de 2000, luego de que De la Rúa produjera algunos cambios en el gobierno, que incluían la salida del Jefe de Gabinete y del Ministro de Justicia y el respaldo a otros funcionarios y asesores que eran objeto de críticas crecientes.

Para el conjunto de la sociedad, el hecho contribuyó al desprestigio de la coalición que había llegado al gobierno con la promesa de sanear la actividad política. El escándalo de los sobornos en el Senado la mostraba reproduciendo los mismos vicios que había cuestionado duramente en la campaña electoral. Esto contribuyó al descrédito de la política partidaria e institucional en general, especialmente a partir de la renuncia de Álvarez. Así, la vida política se enrareció como consecuencia de los enfrentamientos y otras dimisiones que se fueron produciendo dentro de la Alianza y el creciente aislamiento del Presidente fue generando el rechazo ciudadano hacia su figura.

Conjuntamente las dificultades para afrontar los problemas de la deuda externa aumentaron. En marzo de 2001, el Ministro de Economía José Luis Machinea se vio obligado a renunciar y el gobierno nombró como nuevo ministro a Ricardo López Murphy. Su programa incluía una fuerte reducción del gasto público a través de recortes que afectaban la educación, la salud y que preveían una disminución de empleados estatales. Este nombramiento produjo un amplio rechazo entre los sectores políticos y sociales, por lo que, a solo dos semanas de su designación, De la Rúa destituyó a López Murphy ministro y nombró ministro a Domingo Cavallo. La “*rara*” manera de enfrentar la crisis, al instalar en la cartera de economía al padre del modelo de la convertibilidad en el momento que sus efectos

se hacían sentir de manera más dramática, contribuyó a desprestigiar aún más al gobierno, que definitivamente perdía el rumbo.

El retorno de Cavallo proponía brindar señales positivas a las instituciones y bancos internacionales sobre la política que seguiría la Argentina de ahí en adelante. Sin embargo, la situación era de extrema gravedad. La recesión y la falta de entrada de capitales hacía imposible sostener el modelo de apertura económica y de la convertibilidad por mucho tiempo más. La continuidad de la convertibilidad exigía aumentar el endeudamiento del país, para lo cual se seguían pidiendo fondos al FMI, pero ni el llamado “blindaje financiero” acordado para garantizar los pagos, ni el denominado “mega canje”, que prorrogó los vencimientos más acuciantes, sirvieron para aliviar de manera eficaz el peso de esa deuda. Desde mediados de 2001, comenzó una fuerte salida de capitales. Los grandes inversores y después los ahorristas más modestos, empezaron a retirar sus depósitos de los bancos y a comprar dólares para protegerse de la temida devaluación. El miedo al fin de la convertibilidad llevó a que la situación se hiciera insostenible.

Mientras la coalición gobernante se deshacía y el Partido Justicialista trataba de capitalizar la situación en su propio beneficio, el malestar de la sociedad era cada vez más notable y extendido. El 14 de octubre del 2001, cuando se realizaron las elecciones para la renovación parcial de las cámaras legislativas, los resultados se vieron como un gran fracaso para el gobierno y aunque en menor medida, también el peronismo perdió votos. El fenómeno más llamativo fue la disminución de la cantidad de votantes y el aumento de los votos en blanco e impugnados, que alcanzaron cifras inéditas. Muchos ciudadanos expresaban de ese modo su rechazo a la situación y a las actitudes de los dirigentes políticos.

Asimismo, la crisis social había generalizado las protestas y extendido el movimiento “piquetero”. Con ella se combinaban de manera explosiva la disconformidad de las clases medias, la desesperación de los más vulnerables, el oportunismo de algunos políticos dispuestos a desestabilizar al gobierno y las expectativas de varios sectores que creían en la necesidad de “*que se vayan todos*”.

A principios de diciembre de 2001 Cavallo tomó una decisión excepcional, al limitar el retiro de dinero de las cuentas bancarias y de los depósitos de plazo fijo. Esta medida, conocida como el “corralito”, intentaba frenar la corrida financiera que debilitaba al peso. Su resultado fue un verdadero caos. Los sectores de clase media que aun tenían dinero depositado en el sistema financiero y los asalariados,

que se veían impedidos de retirar libremente sus sueldos, fueron los más perjudicados. La tensión aumentó y el jueves 13 de diciembre con el “corralito” en pleno funcionamiento, se concretó el séptimo paro general en contra del gobierno. Esta huelga contó con un importante apoyo de todos los sectores de la sociedad y, pese a no estar previstas, se realizaron movilizaciones en varias ciudades del interior. En ellas se unían empleados estatales que reclamaban el pago de los sueldos atrasados y desocupados que exigían trabajo y alimentos. Al día siguiente se produjeron los primeros saqueos de supermercados en Mendoza y Rosario, punto de partida para una serie de acontecimientos similares en otros lugares del país.

El caos e incertidumbre se intensificaron el 19 y 20 de diciembre. Hacia fin del día 19, la capacidad de reacción de las autoridades había sido superada por la gravedad de los acontecimientos. Las tensiones económicas, sociales y políticas se unificaron y De la Rúa cometió su último error, declaró el estado de sitio. La respuesta fue inédita: la mayor parte de los barrios de la Ciudad de Buenos Aires se vieron sacudidos por ruidosos “cacerolazos” y por marchas protagonizadas por familias, que confluyeron en Plaza de Mayo y el Congreso. Apenas pasada la medianoche se dio a conocer la renuncia de Cavallo y casi inmediatamente se procedió a reprimir a los manifestantes. A la mañana siguiente, se produjeron enfrenamientos entre la Policía Federal y agrupaciones sociales, piqueteros y grupos juveniles, que terminaron con un saldo de ocho personas muertas y más de 90 heridas de bala, sólo en la Ciudad. En medio de la caótica situación, el Presidente intentó acordar con el Justicialismo el establecimiento de un gobierno de coalición. La convocatoria fracasó y De la Rúa renunció en la noche del jueves 20.

La crisis argentina de diciembre de 2001 expuso con máxima crudeza la debilidad de las instituciones democráticas y reveló que la ciudadanía, si bien valoraba la democracia, descreía del funcionamiento de las instituciones, de la política y de los políticos.

En efecto, en un relativamente breve lapso de tiempo, la ciudadanía argentina había mantenido diversas expectativas, ejercitado deberes y obligaciones cívicas, reclamado la efectividad de derechos y garantías, protestado ante el avasallamiento de derechos, se había movilizado en pos de numerosas causas, acomodado a determinadas circunstancias político-económicas, ilusionado con discursos promisorios declamados por liderazgos vacuos y efímeros, y esperando pacientemente cambios profundos. La crisis de diciembre de 2001, con sus contenidos político-institucionales y económico-sociales, no sólo terminó con esa

paciente espera, sino que dejó como saldo algunas certezas. En primer lugar, quedó expuesta con crudeza la debilidad de las instituciones democráticas argentinas y la falta de un proyecto de nación. En segundo lugar, la explosiva protesta social del cacerolazo y sus erráticas derivaciones revelaron básicamente dos aspectos relevantes: que *“la ciudadanía valora positivamente a la democracia como régimen político, pero descrece del funcionamiento de sus principales instituciones y de la política en general. Por otro lado, también revela que aún le faltan herramientas y entrenamiento para canalizar ese reclamo de manera que se traduzca en el fortalecimiento y desarrollo de las instituciones de la democracia”* (O'Donnell, 2002:309).

En 2003, mientras sectores de la sociedad seguían insistiendo con el reclamo *“Que se vayan todos”*, se convoca a elecciones y la fórmula presidencial Néstor Kirchner- Daniel Scioli gana los comicios luego de que Carlos Menem y Julio Romero renunciaran al balotaje. La Argentina cumplía veinte años de vida sin rupturas autoritarias en su régimen político, pero, ciertamente, con profundas intrusiones autoritarias en la organización del Estado y de sus relaciones con la ciudadanía. El desarrollo del estado democrático de derecho era incipiente, por lo que la protección de los derechos civiles y los mecanismos de *accountability* horizontal aún cuando formalmente existían, eran débiles (O'Donnell, 2002: 309-310). La crisis de 2001 mostraba un cuadro de situación sobre la democracia que parecía reproducirse en gran parte de Latinoamérica, donde las instituciones democráticas y los valores que las sustentan indicaban un elevado nivel de deterioro. Los hechos dejaron al descubierto: *a) que la ciudadanía carecía de medios eficaces para exigir a quienes los gobiernan que rindan cuentas por sus acciones; b) que las oportunidades institucionales para participar de las decisiones públicas eran escasas y cuando existían, poco relevantes y c) que la ciudadanía carecía de (o desconocía) los medios para defenderse de (y reparar los) daños que se derivaban de las violaciones a sus derechos.* Todo esto, situado en la realidad de en un contexto regional de sociedades con profundas desigualdades sociales (O'Donnell, 2002. 309-311).

Este diagnóstico abría la puerta a la posibilidad de retomar el proyecto Auditoría Ciudadana a fin de emprender el arduo trabajo de fortalecimiento y mejora de la calidad de la democracia en Argentina. *Las auditorías ciudadanas se presentaron como el instrumento más adecuado porque podían ofrecer a la ciudadanía y a su gobierno una herramienta de evaluación, participación y control que contribuyera a recuperar la confianza perdida* (Oyhanarte, 2009: 3).

La postergada propuesta de llevar a cabo la realización de una auditoría ciudadana en Argentina se materializó durante la presidencia de Kirchner al crearse el Programa Auditoría Ciudadana (PAC) –Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios- en el ámbito de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia<sup>15</sup>, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina y dirigida hasta diciembre de 2009 por Marta Oyhanarte<sup>16</sup>.

El punto de partida del enfoque de auditoría ciudadana utilizado por el PAC replica los interrogantes formulados para el caso costarricense. Estos son, por una parte, en ausencia de una teoría y conceptos desarrollados sobre el tema de la

---

<sup>15</sup> Entre sus objetivos persigue fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil a fin de proponer las reformas institucionales necesarias para desarrollar una democracia gobernable, transparente, legítima y eficiente, así como también promover la implementación de los mecanismos de democracia directa y de democracia participativa contemplados en la Constitución Nacional.

<sup>16</sup> En la entrevista realizada a Marta Oyhanarte por Laura Capriata publicada en el Diario La Nación, el 26 de diciembre de 2009, la abogada cuenta por qué renunció al cargo de subsecretaria para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. ...*“Renuncié porque se inició una oleada represiva que no puedo dejar de asociar a etapas nefastas de nuestra historia. Simbólicamente lo comparo con persecuciones, torturas y desapariciones de la dictadura, porque son cosas de la cultura del autoritarismo. Digo persecución porque después del nombramiento de nuevas personas, nos dimos cuenta de que eran informantes. A medida que se enteraban de actividades en marcha, recibíamos la orden de suspenderlas. También pedían listas de empleados y sus tareas, que derivaron en sus pedidos de renuncia. Notamos que teníamos intervenidos los teléfonos”*. Cuando se le pregunta qué pasó con su equipo afirma: *“Además de suspender todas las actividades que ya teníamos en marcha, y algunas ya pagadas, se nos prohibió hacer publicaciones. Empezamos a reunirnos fuera de la oficina, como si estuviéramos en la clandestinidad, para poder imprimir un manual de prácticas democráticas para municipios y un resumen de la gestión. Después de que yo me fui, despidieron a casi todo mi equipo, unas 20 personas”*. Ante la pregunta acerca de que explicación le dieron en el Gobierno responde: *“Ninguna. Ejercieron la peor de las violencias: el silencio”*.

La periodista continúa la entrevista y la interpela preguntándole ¿Por qué aceptó el puesto en 2003 si nunca fue kirchnerista? La Dra. Oyhanarte responde: *“Yo era parte de Diálogo Argentino y entendíamos que había que poner el hombro para salir de la crisis de confianza que nos agobiaba. El objetivo de la subsecretaría fue fortalecer las relaciones entre el Estado y la sociedad civil”*. ¿Y el Gobierno la dejó cumplir ese objetivo? *“Hasta agosto, sí. Estos seis años trabajamos dos líneas fundamentales: como autoridad de aplicación del decreto 1172 de acceso a la información, sentando las bases para hacer operativo el decreto, y por otro lado con gobiernos locales. En Buenos Aires, no se conoce, pero trabajamos en más de 70 municipios donde viven 10 millones de personas en la mejora de la calidad de las prácticas democráticas en áreas como participación, cultura cívica, rendición de cuentas y trato al ciudadano”*. Capriata le comenta que algunos le reprochan el hecho de haberse quedado tanto tiempo en un Gobierno cuyo compromiso con la transparencia está muy cuestionado: *“A los que me dicen eso yo les pregunto qué estuvieron haciendo ellos estos 6 años. En mi vida he dado muestras de que es importante ocupar espacios hasta donde uno pueda hacer. Cuando no puedo hacer más me voy, pero todo lo que pude hacer está en mi balance de gestión”*. Finalmente, la periodista le pregunta si va a volver a la política y la Dra. Oyhanarte afirma: *“nunca me fui. Yo voy a seguir trabajando seguramente desde la sociedad civil, para hacer plena la vigencia del derecho a la información y acompañando los procesos de democratización de los gobiernos locales”*.

calidad de la democracia *¿cómo estudiar empíricamente cuán democrática es la vida política en una democracia?* Por otra parte, en presencia de acendrados malestares y apatías ciudadanas con el funcionamiento de la democracia *¿cómo una evaluación de la vida política puede convertirse en una herramienta para incentivar la participación ciudadana?* (Vargas Cullell, 2003: 149).

En este sentido, se retoma el concepto clave de la auditoría ciudadana como *idea práctica para promover la participación ciudadana en la vida política* y como un laboratorio para concretar la experiencia de participación y evaluación ciudadana, ajustada a las particularidades de cada país (O'Donnell, 2003: 17). Un instrumento como este resulta provechoso para países que requieren identificar sus déficits democráticos. Es decir, se constituye en una herramienta innovadora que articula la investigación participativa con la acción cívica; que involucra simultáneamente estrategias de investigación participativa y de investigación-acción. *“Puede ser fuente para la generación de un nuevo enfoque sobre la democracia, que reconsidere las conexiones entre ella, el estado y el ejercicio de los derechos ciudadanos”* (Vargas Cullell, 2003: 151). En definitiva, la auditoría ciudadana se convertía en una herramienta práctica que permitiría encontrar algunas respuestas a los dos interrogantes iniciales. En primer lugar, el diagnóstico situacional sobre las prácticas ciudadanas existentes entre municipio y vecinos, por un lado incentivaría la participación ciudadana y por otro debería servir para identificar aquellos rasgos decisivos de la vida política y de las prácticas ciudadanas bajo una democracia de calidad, a fin de dar a luz una teoría normativa, hasta el momento inexistente.

Como ya se describió oportunamente la Auditoría Ciudadana tiene notas propias: es *un método para investigar y evaluar participativamente* la vida política en un país con un régimen democrático o en parte de él (una provincia, un municipio o una institución) y es *un sistema de seguimiento y evaluación de fortalezas y debilidades* de las prácticas democráticas, con participación ciudadana en diversas etapas de su ejecución. Es una deliberación y evaluación ciudadana sobre los asuntos públicos, que se atiene a reglas formales para arribar a una “opinión informada” sobre la calidad de la democracia. De acuerdo con esto, el propósito de una auditoría ciudadana es *“generar nuevas herramientas que permitan crear un espacio institucional orientado a restablecer la confianza quebrada entre la ciudadanía y sus administradores, como así también alcanzar mayores niveles de transparencia en la gestión de gobierno. Es un impulso para el cambio cultural cuyo desafío central radica en comenzar a integrar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones para terminar con la esquizofrénica*

*disociación entre discurso y acción que ha caracterizado desde la recuperación de la democracia a una buena parte de la dirigencia política” (Oyhanarte, 2005: 4).*

El Programa Auditoría Ciudadana (en adelante PAC) comenzó en agosto de 2003 con la aplicación de auditorías ciudadanas y hasta fines de 2009 se han auditado casi 50<sup>17</sup> municipios argentinos a fin de proponer las reformas institucionales necesarias para desarrollar una democracia gobernable, transparente, legítima y eficiente. (PAC, 2009: 11).

En Argentina, a diferencia de la experiencia costarricense, se tomó la decisión de realizar las auditorías ciudadanas a nivel municipal. La iniciativa se sustenta en que los gobiernos locales a partir de la reforma constitucional de 1994<sup>18</sup>, ya no son meros prestadores de servicios, sino que juegan un rol estratégico por ser la instancia de poder institucional más próxima a los ciudadanos y por su potencialidad para actuar directamente sobre la comunidad.

Pensar en la democracia y pensar en el desarrollo –sostenía el Informe 2005 de Desarrollo Humano en la Argentina- supone hacerlo “*de abajo hacia arriba*”, no es un proceso que vaya de lo general a lo particular, sino que implica pensar en una región, en una localidad, en un municipio. En los últimos años, la mayor participación que se ha dado por fuera de los canales partidarios aparece asociada a la tendencia de fortalecimiento de las instancias de deliberación y decisión a nivel local. Una nueva cultura política puede comenzar desde lo local y hay señales que refuerzan esta percepción (PNUD, 2005). Sobre la base de esta orientación el Programa de Auditoría Ciudadana en Argentina decide implementarse como una política pública, afirmando que “*Todos los desafíos del mundo actual están presentes en una pequeña comunidad y la cercanía entre los protagonistas hace más accesibles los cambios [...] pero además, se decide ejecutarlo en etapas para ajustar la metodología, llevarlo a cabo en municipios gobernados por distintos signos partidarios para mostrar neutralidad y, luego de las primeras experiencias,*

---

<sup>17</sup> Algunos autores como Oyhanarte, Niilus, Lacueva Barragán, citan hasta 70 experiencias exitosas, aunque se ha tomado como criterio para evaluación aquellos municipios en donde se ha completado el proceso de auditoría ciudadana, a saber 47 casos.

<sup>18</sup> La Constitución Nacional 1856/60 reconoce el régimen municipal en el art. 5, por su parte la reforma de 1994 se incorpora la autonomía municipal en art. 123. “*Art. 5º.- Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones” .... Art. 123.- Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.*” (CN, 1994: Art. 123).

*asumir el desafío mayor de generar cooperación y articulación para hacer sostenible el proceso que las auditorías ciudadanas desencadenan*” (PAC, 2009a: 27-28). En efecto esta política, fue formulada e implementada desde el Gobierno Nacional en relación directa con los municipios, lo cual en la práctica dejó de lado a los Gobiernos Provinciales, cuestión que nunca fue explicada abiertamente y sobre la que se volverá a insistir cuando se realice la evaluación del PAC.

Para su desarrollo el Programa acuerda que una auditoría, por definición, contrasta datos de la realidad con ciertos parámetros o estándares a fin de examinar su grado de cumplimiento. Como fue descrito para el caso costarricense, en las auditorías ciudadanas, los estándares se denominan aspiraciones y la idea de calidad de la democracia se refiere al grado en que las prácticas democráticas de una comunidad se acercan a esas aspiraciones (PAC, 2009a: 26). Por esta razón es que el objetivo que se planteó sea: *“que los miembros de una comunidad y su Gobierno Local, a partir de sus propias deliberaciones y opiniones, desarrollen capacidades que les permitan concretar acciones para mejorar prácticas que hacen a la calidad de la democracia. Entendiendo por prácticas democráticas “las reglas de juego que vinculan al Estado y a la sociedad”* (PAC, 2009a: 26).

Este objetivo lleva al PAC a implementar la auditoría siguiendo la idea originaria de O’Donnell y Vargas Cullerell. En consecuencia, en su doble misión, el PAC busca que los ciudadanos y las autoridades municipales conjuntamente sean capaces de obtener un diagnóstico de sus prácticas democráticas a fin de generar acciones conjuntas que promuevan más prácticas democráticas y a su vez, pretende que se generen nuevas “reglas de juego” que vinculen a los vecinos con el municipio para ir sorteando la ausencia de teoría elaborada sobre la participación ciudadana en una democracia de calidad.

Para emprender esta evaluación, el caso argentino selecciona cuatro *prácticas democráticas o “reglas de juego” que vinculan al Estado y a la Sociedad* como núcleos temáticos -dominios para el caso costarricense-: *1) cultura cívica democrática, 2) participación ciudadana en políticas públicas, 3) trato al ciudadano y 4) rendición de cuentas (accountability)* por considerar que estos están ubicados en la base de la construcción de las instituciones democráticas (PAC, 2009a: 26)

La selección inicial fue realizada por consenso entre la Unidad de Coordinación del PAC y el Consejo Asesor, quienes creyeron conveniente comenzar un conjunto específico y relativamente “pequeño” de prácticas

democráticas, las cuales a su vez, fueron asociadas a una cierta cantidad de aspiraciones e indicadores (9 aspiraciones y 38 indicadores)<sup>19</sup>.

Al igual que la experiencia costarricense, la auditoría prevé dos tipos de indicadores. Aquellos que se utilizan para evaluar el nivel de las aspiraciones son de *percepción*, dado que buscan obtener la opinión de los ciudadanos sobre una situación determinada para compararla con el ideal. Por su parte, los de *comprobación* verifican la existencia o inexistencia de una situación, actividad o institución. Los núcleos temáticos y aspiraciones utilizados para evaluar la calidad de las prácticas ciudadanas en los municipios argentinos se pueden ver a continuación, en el Cuadro III. 1.

### **Cuadro III.1**

#### **Núcleos temáticos y aspiraciones del PAC**

<b>Núcleo temático</b>	<b>Aspiración</b>
<b>1. Cultura cívica democrática.</b> Conjunto de valores, creencias y conocimientos de la ciudadanía sobre la democracia y sobre el ejercicio de los derechos y deberes que esta implica	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 1. Que los ciudadanos del Municipio se identifiquen y se comprometan con la democracia como valor en sí mismo.</li> <li>■ 2. Que los ciudadanos del Municipio tengan la convicción de que la democracia es el sistema más adecuado para mejorar la calidad de vida de la población.</li> </ul>
<b>2. Participación Ciudadana en Política Públicas.</b> Es la expresión de las normas y programas públicos que crean oportunidades para la intervención de los ciudadanos en la gestión y el uso efectivo que los ciudadanos hacen de esas oportunidades.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 3. Que el gobierno del Municipio promueva la participación ciudadana en los asuntos públicos</li> <li>■ 4. Que la ciudadanía haga uso efectivo de las oportunidades existentes para expresar opiniones sobre la decisión, diseño, implementación o evaluación de políticas públicas en el Municipio.</li> </ul>
<b>3. Trato al Ciudadano</b> es el modo que adquiere la interacción entre funcionarios y ciudadanos. Se focaliza en la capacitación de los agentes públicos y en el respeto recíproco por la dignidad de las personas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 5. Que las instituciones públicas municipales proporcionen un trato digno a la ciudadanía.</li> <li>■ 6. Que el Municipio seleccione a su personal mediante sistemas de concurso público, provea capacitación y realice evaluaciones periódicas de su desempeño.</li> </ul>
<b>4. Rendición de Cuentas</b> es la forma en que se someten al examen de la ciudadanía las actuaciones de los funcionarios y los resultados de su gestión y el grado en que la ciudadanía exige esa información.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 7. Que el gobierno del Municipio garantice el acceso a toda la información que genera y a los servicios que brinda mediante reglas claras que respeten la igualdad de oportunidades y de trato.</li> <li>■ 8. Que el gobierno del Municipio ofrezca a la ciudadanía una rendición de cuentas suficientemente detallada y oportuna de su gestión.</li> <li>■ 9. Que la ciudadanía exija la rendición de cuentas al gobierno del Municipio y a sus funcionarios.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base al libro “Frutos de la Democracia” (PAC: 2009a).

*Cultura Cívica Democrática: el conjunto de valores, creencias y conocimientos de la ciudadanía sobre la democracia y sobre el ejercicio de los derechos y deberes que esta implica* (PAC, 2009a: 26). A su vez, O’Donnell la define como *el conjunto de valores y creencias que sustentan y alimentan las relaciones entre ciudadanos e instituciones en un régimen democrático y constituyen la materia prima para la formulación de un sistema legal que establece*

<sup>19</sup> Ver Anexo Metodológico

*y respalda los derechos y libertades que este régimen implica y que prohíbe que cualquier ciudadano o institución del Estado esté por encima de la ley (2003: 72).*

Como puede observarse este primer núcleo temático contiene dos aspiraciones. La primera busca *que los ciudadanos del Municipio se identifiquen y se comprometan con la democracia como valor en sí mismo* y la segunda *que los ciudadanos del Municipio tengan la convicción de que la democracia es el sistema más adecuado para mejorar la calidad de vida de la población*. Los indicadores creados para Cultura Cívica Democrática buscan identificar *el nivel de apoyo* a la democracia por parte de la ciudadanía del municipio auditado, los cuales se agrupan en tres tipos. Así, los indicadores son: *percepción ciudadana* acerca: del conocimiento de los derechos y deberes ciudadanos, del ejercicio responsable que se hace de ellos y el cumplimiento efectivo con que se ejercen; del respeto por las normas, la valoración y cuidado de lo público también como del papel que cumplen las instituciones educativas en la formación de ciudadanos democráticos; *nivel de conocimiento* de la ciudadanía acerca de las respectivas responsabilidades y funciones de los gobiernos -local, provincial y nacional- así como también el nivel de participación de la ciudadanía del municipio en las elecciones; y *nivel de satisfacción* de la ciudadanía con el desempeño del estado, en democracia, como proveedor de servicios básicos y finalmente la *percepción ciudadana* acerca de la calidad de la política y de las instituciones.

*Participación Ciudadana en las Políticas Públicas:* tiene que ver, por un lado, con el grado en que las normas y programas públicos crean oportunidades para la intervención de los ciudadanos en la gestión pública y, por el otro, con el grado en que estos hacen uso efectivo de esas oportunidades para influir en la toma de decisiones dentro de las instituciones del Estado, exigir información sobre la marcha o resultados de las políticas o presentar denuncias ante las instancias de control (O'Donnell, 2003: 73). *Participación ciudadana es la expresión de las normas y programas públicos que crean oportunidades para la intervención de los ciudadanos en la gestión y el uso efectivo que los ciudadanos hacen de esas oportunidades.* (PAC, 2009a: 26).

Este núcleo temático contempla también dos aspiraciones. En primer lugar, *Que el gobierno del Municipio promueva la participación ciudadana en los asuntos públicos* y en segundo lugar, *que la ciudadanía haga uso efectivo de las oportunidades existentes para expresar opiniones sobre la decisión, diseño, implementación o evaluación de políticas públicas en el Municipio*. Los indicadores buscan determinar *la existencia y utilización de mecanismos* de democracia directa

y semi- directa, para habilitar la participación ciudadana en los asuntos públicos; de participación ciudadana en el diseño, elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto municipal; y la existencia de áreas y funcionarios especializados en promover y articular la participación ciudadana en el municipio. El *nivel de conocimiento* de la ciudadanía acerca de los espacios y mecanismos de participación existentes en el Municipio. La *percepción ciudadana acerca de la utilidad* de los espacios y mecanismos de participación existentes en el Municipio, así como de la incidencia efectiva que tienen, en la gestión de gobierno, las opiniones, sugerencias y proyectos canalizados a través de los espacios y mecanismos de participación vigentes. El *nivel de participación* ciudadana en organizaciones políticas y sociales. La *cantidad y tipo* de proyectos presentados por ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en el Concejo Deliberante y en el Departamento Ejecutivo, y resultados de su trámite.

*Trato al Ciudadano: es el modo que adquiere la interacción entre funcionarios y ciudadanos. Se focaliza en la capacitación de los agentes públicos y en el respeto recíproco por la dignidad de las personas.* (PAC, 2009a: 26). Este núcleo se refiere al trato democrático de las instituciones públicas a las personas, trato que supone que la interacción entre funcionarios y ciudadanos debe cumplir con dos condiciones: a) que se reconozca y respete la dignidad de las personas y b) que esté sujeta a un marco legal y administrativo aprobado mediante normas democráticas. Debe aclararse especialmente que el concepto de trato al ciudadano que se utiliza no se refiere a la eficacia y eficiencia institucional, es decir a la diligencia, sino a la dignidad con que se trata a las personas. (M. Esquivel y J. Guzmán, 1999).

Las dos aspiraciones asociadas al tercer núcleo temático son: *Que las instituciones públicas municipales proporcionen un trato digno a la ciudadanía y que el Municipio seleccione a su personal mediante sistemas de concurso público, provea capacitación y realice evaluaciones periódicas de su desempeño.* Los indicadores buscan reflejar la *percepción ciudadana* acerca de la relación de la ciudadanía con instituciones públicas municipales. Como así también *la existencia de:* registros de denuncias por tratos y/o procedimientos inapropiados o irrespetuosos hacia los ciudadanos por parte de los funcionarios y empleados públicos municipales y resultados de las mismas; entidades públicas de funcionamiento autónomo, encargadas de procesar reclamos ciudadanos por ineficiencias o irregularidades de las instituciones públicas municipales; procedimientos de contratación de empleados públicos basados en reglas técnicas,

abiertas al conocimiento público y publicación del trámite y sus resultados; programas de capacitación para funcionarios y empleados municipales con difusión de contenidos y destinatarios de los mismos; y de mecanismos específicos de evaluación de desempeño del personal municipal.

*Rendición de cuentas: refiere a la forma en que se someten al examen de la ciudadanía las actuaciones de los funcionarios y los resultados de su gestión y el grado en que la ciudadanía exige esa información.* (PAC, 2009: 27). A su vez el núcleo presenta dos dimensiones. La primera comprende las acciones que realizan el gobierno y la administración municipal para informar responsablemente a la ciudadanía sobre los resultados de su gestión administrativa, financiera y política, y sobre la prestación de servicios a su cargo. La segunda, se refiere al grado en que la ciudadanía exige estas explicaciones (Esquivel y Guzmán, 1999).

*Las aspiraciones asociadas a este último núcleo temático son tres: Que el gobierno del Municipio garantice el acceso a toda la información que genera y a los servicios que brinda mediante reglas claras que respeten la igualdad de oportunidades y de trato; Que el gobierno del Municipio ofrezca a la ciudadanía una rendición de cuentas suficientemente detallada y oportuna de su gestión y que la ciudadanía exija la rendición de cuentas al gobierno del Municipio y a sus funcionarios.*

Por su parte los indicadores buscan *la existencia de* legislación o regulaciones específicas que habiliten la disponibilidad y el acceso de la ciudadanía a la información de las instituciones públicas municipales y acciones orientadas a su efectivo cumplimiento. También se busca comprobar la existencia de publicaciones de distribución masiva que compilen y difundan normas de la administración pública municipal; normativa que regule el deber de los funcionarios públicos municipales de rendir cuentas de su gestión y el derecho de la población a exigirlos; normativa sobre presentación de declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios al ingreso y al egreso de la gestión y publicidad de las mismas; sistemas de control de la gestión del gobierno municipal, así como también de iniciativas ciudadanas orientadas a promover la rendición de cuentas de los funcionarios y de las instituciones públicas municipales. Por su parte, se busca conocer *la percepción ciudadana acerca:* de la disponibilidad, cantidad, calidad, utilidad y veracidad de la información de las instituciones públicas municipales; prácticas clientelares para acceder a los servicios brindados por las instituciones públicas municipales; de la existencia de prácticas corruptas en las instituciones públicas municipales; sobre la utilidad de la rendición de cuentas y sobre el voto

como medio eficaz para hacer rendir cuentas a sus representantes políticos. La *difusión* en los distintos medios de comunicación locales de las actividades y de los servicios prestados por las instituciones públicas municipales. La *identificación de acciones* de instituciones y funcionarios municipales orientadas a la difusión general de información relativa al presupuesto municipal, a las compras, contrataciones y licitaciones del municipio, y a los sueldos de los funcionarios y empleados municipales. El *nivel de conocimiento* que posee la ciudadanía acerca de las reglas y procedimientos para exigir la rendición de cuentas a sus representantes políticos en el gobierno municipal.

### **3.1 Las etapas de implementación y sus actores**

La ejecución del Programa implica al menos cinco etapas fundamentales en donde intervienen distintos actores:

1) *Unidad Coordinadora*, la compone el personal que trabaja desde la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia y constituye el “grupo chico” que tienen a su cargo el programa.

2) el *Consejo Asesor* compuesto por once académicos especialistas en el tema y dos miembros de organizaciones de la sociedad civil. En el inicio del programa el Consejo Asesor junto con la Unidad Coordinadora determinaron los 4 núcleos temáticos a auditar, con sus aspiraciones e indicadores y en diversas oportunidades se han reunido y han realizado modificaciones en los instrumentos de recolección de datos.

3) *Gobierno Local*, conformado por el intendente y su equipo de colaboradores, los que acuerdan con la Unidad Coordinadora, la posibilidad de aplicar la auditoría ciudadana en su municipio.

4) *Foro Cívico*. Es un grupo abierto a todos los ciudadanos, vecinos, organizaciones sociales y sus funcionarios municipales, que se reúne para dialogar y trabajar sobre los temas que le interesan a la comunidad. Tiene al menos dos convocatorias, en las que se los llama a fin de que opinen informadamente sobre los núcleos y aspiraciones con los que se auditará a su municipio.

5) El *Equipo de campo* -consultoras privadas al comienzo y posteriormente equipos de distintas universidades- se encarga de las encuestas y de los grupos focales y posteriormente realiza el procesamiento y análisis de los datos a fin de elaborar documentos de avances parciales y finales en donde se contrastan los

indicadores con los resultados alcanzados. Dichos documentos son revisados por la Unidad Coordinadora la que elabora el documento único y provisional que contiene una síntesis de los anteriores.

Finalmente se dan a conocer los resultados de la auditoría en el municipio, por medio de una Audiencia Pública donde se invita al Foro Cívico y demás miembros de la comuna a conocer los resultados obtenidos. Una síntesis de los principales actores en el proceso de auditoría y la correlación los pasos o etapas en la ejecución del programa se exponen en el Cuadro III. 2

La realización de una auditoría abarca en teoría unos once meses de trabajo -comprende desde la etapa 3 a la 5-. Los primeros nueve meses se inician con la presentación pública del PAC ante la comunidad, seguida de los talleres de constitución del Foro Cívico y el trabajo de campo, culminando con la Audiencia Pública donde se escuchan las opiniones de los actores clave luego de la lectura del informe preliminar. En los dos meses restantes el equipo del PAC realiza las incorporaciones pertinentes vertidas en la Audiencia y publica el informe final de la Auditoría Ciudadana.

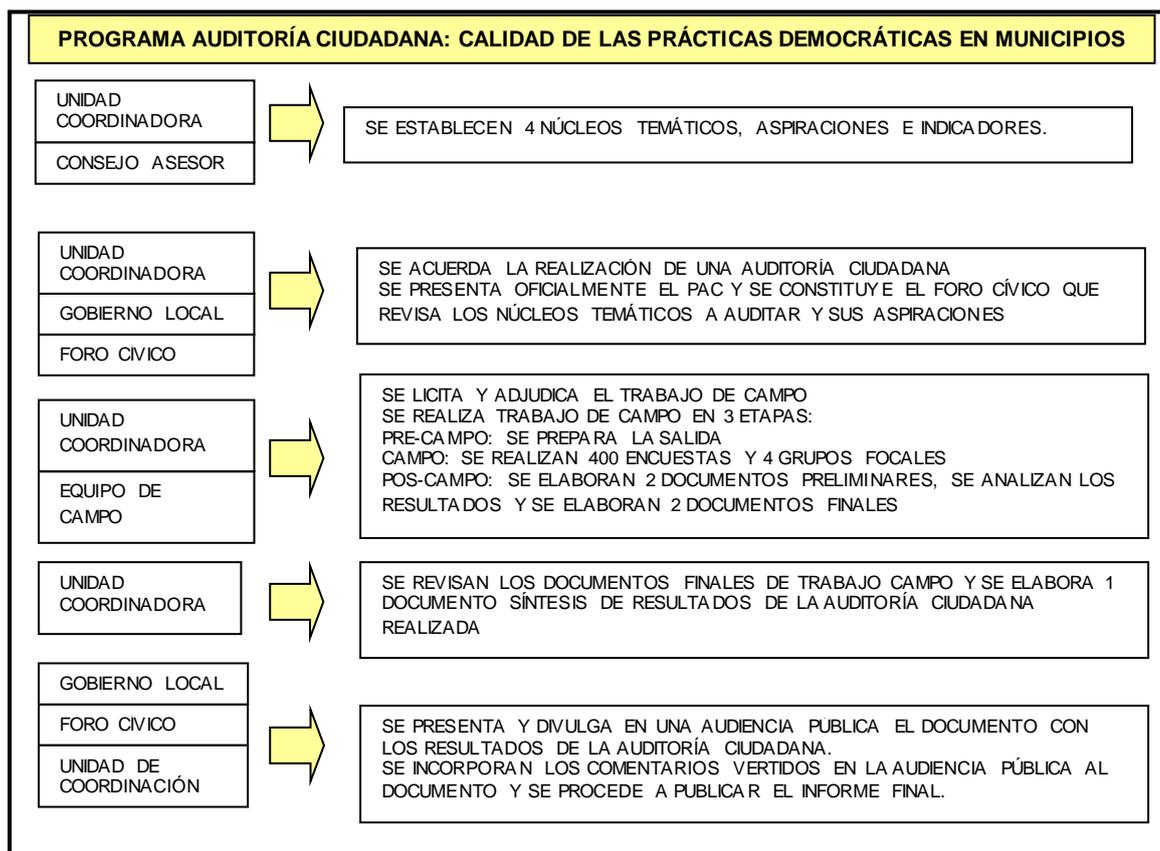
En general, el tiempo que demanda cada auditoría excede los nueve meses y tampoco es inmediata la presentación del documento preliminar, dado que la ejecución simultánea de varias de ellas exige un esfuerzo humano y técnico que no siempre logra responder a los plazos previstos. Por consiguiente, la convocatoria a la Audiencia Pública con la que se cierra la actividad, se realiza varios meses después de terminado el relevamiento. Por ejemplo, para el municipio de Godoy Cruz, (Provincia de Mendoza) el lanzamiento local ocurrió el 28 de junio de 2006, el trabajo de campo fue llevado a cabo entre abril y septiembre de 2007, la Audiencia Pública se efectuó el 13 de noviembre de 2008 y el documento final se publicó a principios de 2009.

Siguiendo la secuencia, los actores directamente involucrados son cinco: Unidad Coordinadora, Consejo Asesor, Gobierno Local, Foro Cívico, y Equipo de Campo. No obstante, el PAC utiliza otro criterio donde se establece una división entre actores principales y “de reparto”. Los primeros son el Gobierno local (municipio) y la ciudadanía, reunida en un Foro Cívico. Los segundos son los que acompañan el proceso de evaluación: la Unidad de Coordinación, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Consejo Asesor.

El trabajo realizado por el Equipo de Campo contratado para cada auditoría queda supuesto en la Unidad de Coordinación al establecer que la misma la

integran: “un director nacional, un coordinador general, un coordinador técnico, un coordinador de cooperación y articulación, responsables regionales (norte, centro y sur del país), un grupo interdisciplinario de investigadores y asistentes administrativos y financieros” (PAC, 2009a: 30).

### Cuadro III.2 Actores y etapas del PAC



Fuente: Elaboración propia en base al libro “Frutos de la Democracia” (PAC: 2009a).

Por su parte, en lo que respecta al PNUD, este organismo pertenece al grupo de “aliados” del PAC para dar difundir y multiplicar las auditorías ciudadanas y las acciones de cooperación derivada de ellas. “Entre los aliados internos se ubican organismos y programas oficiales nacionales y provinciales. Entre los aliados externos, el PNUD, gobiernos extranjeros, fundaciones internacionales y agencias de cooperación” (PAC, 2009a: 31). Aunque, se a podido observar que el rol que cumple el PNUD en todo el proceso excede el ámbito de la difusión, dado que se ve involucrado en las reuniones del Consejo Asesor al momento de definir asuntos metodológicos o de definiciones conceptuales. Además, también funciona como actor clave ante la Unidad de Coordinación a la hora de fijar cronograma de actividades, planificación de llamados a licitación y es el administrador de los

recursos financieros para implementar las auditorías - incluso en las experiencias piloto fue la principal fuente de financiamiento del programa-.

Más allá de la tipología que se utilice en las Auditorías Ciudadanas, se observa que, de la interacción de tan diversos actores, como señala Walter Cueto (2007), se genera un enfoque innovador en un triple sentido. Por una parte es un modo operativo que permite visualizar cómo se puede articular profesional y académicamente la Ciencia Política con la vida política; se permite construir y contrastar teoría, métodos y técnicas con las demandas de la ciudadanía; y se logra ver cómo políticos, funcionarios, científicos sociales y ciudadanos pueden construir un valioso espacio de diálogo, de consensos y disensos.

Por otra parte, es un modo de interacción entre el Estado, la Sociedad y las universidades, con el que se busca recuperar gobernabilidad y legitimidad, para construir transparencia y calidad institucional gestando y recreando prácticas ciudadanas cada vez más democráticas.

Es en definitiva una perspectiva que prescribe a la democracia como una construcción histórica y singular que se impulsa tanto desde arriba, con la dirigencia, como desde abajo, con las organizaciones de la sociedad y las ciudadanas y ciudadanos. Así desde la teoría, se revaloriza la noción de democracia y su impacto sobre la vida cotidiana de las ciudadanas y ciudadanos desde sus propias perspectivas. Metodológicamente, transforma las propias perspectivas en estándares o aspiraciones y en indicadores que facilitan la comparabilidad, lo que asegura que, siendo opiniones informadas y percepciones, sean medibles y evaluables. A su vez su implementación se funda en una investigación activa y participativa, concentrada en los foros cívicos locales que hablan de políticas y de prácticas sociales “de abajo hacia arriba” (Cueto, 2007:3).

Una auditoría se realiza a través de diversas actividades, acuerdos y mecanismos institucionales que constituyen eslabones claves en la cadena de implementación del PAC. El primer eslabón constituye la *selección del municipio*: la decisión de participar de un proceso de evaluación de semejante envergadura genera muchas expectativas por parte de los funcionarios locales. La selección siempre es una decisión que excede al PAC, ya que “*es un requisito sine qua non para su implementación que el gobierno local acepte desarrollar la auditoría en el municipio y adhiera a sus objetivos*” (Niilus, 2007: 10). El Intendente firma una *Carta de Intención* mediante la cual el Municipio adhiere al PAC. A partir de allí, se designa un “enlace” local que es el encargado de interactuar con el PAC. En

definitiva, si logran sortear el prejuicio inicial que se genera detrás de este tipo de experiencias “*comprenden que la participación como respuesta a la crisis de legitimidad, como estrategia para mejorar el rendimiento de las políticas públicas y como generadora de capital social, beneficia al conjunto de los actores del sistema político democrático. Y a su vez la valiosa información que proporciona la investigación y la rigurosidad metodológica en la que se basa, otorgan a los intendentes elementos de peso para la mejora de la gobernabilidad local*” (Niilus, 2008: 8).

En la etapa de *sensibilización* se busca introducir el programa a los actores políticos y sociales de la localidad sujeta a la evaluación. Constituye el eslabón previo al lanzamiento formal del PAC, es cuando la Unidad Coordinadora concurre al municipio y realiza encuentros con el equipo de gobierno, los concejales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones escolares, religiosas, consejos profesionales, sindicatos, cámaras empresariales, y demás entidades activas en relación con el municipio, a fin de brindarles la información necesaria para explicar en qué consiste una auditoría ciudadana. A su vez, durante este período, se procede a realizar una intensa difusión en los medios locales o provinciales –TV, radios, periódicos- para convocar a la población al lanzamiento del PAC.

El *acto de lanzamiento* es de carácter público y por el cual se presenta oficialmente el Programa a los vecinos y es la ocasión en la que se firma el Acuerdo de Adhesión, documento que explicita los compromisos que asumen tanto la Unidad Coordinadora como el Gobierno Local para el efectivo desarrollo de la auditoría. Este hecho cuenta, por lo general, con la cobertura de los medios locales y provinciales, lo que potencia la difusión del PAC y de las próximas etapas, como son la conformación del foro cívico y la realización de las encuestas y grupos focales por parte de los equipos de campo.

Los dos días siguientes al acto de lanzamiento se realizan talleres con la mayor cantidad de actores sociales en vista de *constituir y organizar el Foro Cívico*. Durante estas jornadas se procede a validar las aspiraciones y los indicadores que se utilizarán para realizar la evaluación, se establece un listado de prioridades y preocupaciones del Foro en materia de prácticas locales referidas a los cuatro temas que evalúa el PAC, así como también se fijan colectiva y participativamente las “reglas para el diálogo” donde se pauta el modo de trabajo y organización de todas las reuniones futuras. La organización se realiza a través de comisiones de trabajo, se constituyen por lo general dos. La integrada por la comunidad educativa reúne tanto a educadores y alumnos como a los diferentes actores dedicados a la

formación en valores, tales como líderes deportivos, religiosos y comunicadores sociales. La otra comisión se integra con miembros del gobierno local y actores de la sociedad civil. Cada comisión elige a sus coordinadores para conformar la Mesa ejecutiva del Foro, que es la instancia donde se elabora la agenda de trabajo que fija el calendario de reuniones necesarias para cubrir el temario propuesto por el PAC.

El *Trabajo de Campo* comienza una vez obtenido el acuerdo sobre el instrumento metodológico revisado por el foro cívico. Los datos se obtienen a partir de cinco técnicas de investigación: a) grupos focales, b) encuesta domiciliaria<sup>20</sup>, c) entrevistas a referentes locales, d) cuestionarios a docentes y alumnos y e) revisión y análisis de registros administrativos y documentos públicos. Las primeras cuatro técnicas se utilizan generalmente para obtener los indicadores de percepción, dado que ya sea en forma individual o colectiva, cualitativa o cuantitativamente se obtiene la opinión de los actores claves sobre la aspiración en cuestión. Por su parte, la revisión y análisis documental constituye la técnica más eficaz para comprobar la presencia o no de ciertos indicadores.

Las técnicas aplicadas directamente por la Unidad de Coordinación son las entrevistas a los referentes locales, el cuestionario a docentes y alumnos y la revisión de la normativa vigente relacionada con la problemática a evaluar. La *recopilación y análisis de la normativa local* se realiza sobre los cuatro núcleos temáticos que evalúa la auditoría ciudadana a fin de obtener información sobre su efectiva implementación en el municipio. La Unidad Coordinadora también entrevista a referentes de la comunidad, destacados por su trayectoria en el seno de la comunidad que, con sus comentarios, enriquecen los informes de las auditorías. A su vez los cuestionarios aplicados al sector educativo se realizan con un doble propósito: primero, incentivar a los niños y jóvenes en el desarrollo de prácticas democráticas en sus instituciones a los efectos de poder generar estrategias educativas innovadoras en beneficio del conjunto social, y segundo para obtener sus opiniones sobre algunas aspiraciones de la auditoría.

Por su parte, los grupos focales y la encuesta domiciliaria, como ya se ha mencionado, son realizados por el Equipo de Campo, adjudicados por licitación pública por el PAC. En la primera y segunda etapa, estos trabajos fueron realizados por empresas consultoras, con la excepción del municipio de Luján de Cuyo, Mendoza, en el que se llevaron a cabo con un equipo de la Universidad Nacional de Cuyo dirigido por Walter Cueto. A partir de la tercera etapa, dada la experiencia y

---

<sup>20</sup> Ver Anexo Metodológico

los resultados logrados con dicho equipo universitario, tanto en los casos de Luján de Cuyo como de San Luís-Capital, el PAC asumió: “*la firme intención de apostar al papel de las universidades en el marco de una estrategia de desarrollo local y regional y de potenciar y ampliar su capacidad de intervención en la comunidad, por lo que decidió convocar únicamente a instituciones universitarias públicas y privadas del país para la realización de estos estudios*” (Niilus, 2008: 9).

*Presentación y difusión del Informe Preliminar.* El equipo de campo realiza la sistematización de la información recopilada y analiza los resultados a fin de confeccionar una serie de documentos sobre las opiniones vertidas por los ciudadanos en los grupos focales y encuestas domiciliarias. Dichos materiales, junto a los recabados por la propia Unidad de Coordinación, constituyen los insumos necesarios que utiliza dicha Unidad para la elaboración del Informe Preliminar de Resultados, el cual es presentado al foro cívico del municipio correspondiente. A partir de allí, gobierno y comunidad avanzan en la elaboración de reflexiones y propuestas para conservar y profundizar aquello que se tiene y que es visto como una buena práctica e incorporar nuevas prácticas que aborden las debilidades que surgen del diagnóstico.

La *Audiencia Pública* constituye en palabras del PAC: “*el momento de mirarse al espejo*” (2009<sup>a</sup>: 70), es un momento relevante porque en ella se pone a consideración de la ciudadanía el Informe Preliminar con el fin de que vecinos y gobierno local presenten propuestas de cambio a partir de los resultados obtenidos. Las intervenciones y propuestas presentadas en la Audiencia Pública completan el Informe Final de la Auditoría Ciudadana que publica y difunde el PAC en el municipio.

Luego de las primeras auditorías, el PAC creyó conveniente desarrollar *acciones de cooperación* para la comunidad y el municipio, orientadas a brindarles herramientas que les permitieran llevar a la práctica los proyectos que se proponen encarar a partir de las propuestas que se presenten durante la Audiencia Pública y los que surgen desde los foros cívicos, incluso una vez finalizada la implementación. Con el mismo propósito, se asume la *estrategia de articulación* con programas nacionales y provinciales, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, gobiernos extranjeros, sector privado y otros municipios, para fortalecer la viabilidad de los proyectos a implementar en territorio local (Niilus, 2008: 10).

### 3.2 Los resultados de auditar municipios en Argentina

Si bien el PAC logra comprometer a 70 municipios –por medio de la firma del Acta Compromiso- para la realización de las auditorías ciudadanas, efectivamente se han realizado 47 a lo largo de cuatro etapas o convocatorias. La primera etapa que abarcó de agosto de 2003 a junio del 2004 corresponde a la experiencia piloto. La selección de los municipios de Rafaela y Pergamino respondió a los siguientes criterios: “*que su población no superara los 100 mil habitantes; que las necesidades básicas insatisfechas no alcanzaran a más del 15% de la población; que la sociedad civil tuviera cierto nivel de organización y de articulación con el Estado local; que el municipio contara con una mínima sistematización de la información administrativa y gubernamental; y que en las intendencias se expresaran signos partidarios diferentes*”(PAC, 2009a: 29).

**Cuadro III.3**

#### Auditorías Ciudadanas por etapas, municipios y equipos de campo

ETAPAS	MUNICIPIOS	CONSULTORA / UNIVERSIDAD
PRIMERA	RAFAELA (Santa Fe)	Consultora snack
	PERGAMINO (Buenos Aires)	Consultora snack
SEGUNDA	SAN MARTÍN DE LOS ANDES (Neuquén)	Consultora Mori
	PRESIDENCIA ROQUE SAENZ PENA (Chaco)	Consultora Mori
	MORÓN (Buenos Aires)	Consultora Mori
	PALPALÁ (Jujuy)	Consultora Mori
	PIRANÉ (Formosa)	Consultora Mori
	OLAVARRIA (Buenos Aires)	Consultora Mori
	JUNIN (Buenos Aires)	Consultora Mori
	GENERAL PICO (La Pampa)	Consultora Mori
	GUALEGUAYCHÚ (Entre Ríos)	Consultora Mori
	LUJÁN DE CUYO (Mendoza)	Universidad Nacional de Cuyo
TERCERA GRUPO 1	YERBA BUENA (Tucumán)	Consultora Snack
	MONTE CASEROS (Corrientes)	Consultora Gallup
	CONCEPCIÓN DEL URUGUAY (Entre Ríos)	Consultora Gallup
	CRESPO (Entre Ríos)	Consultora Gallup
	VILLA LA ANGOSTURA (Neuquén)	Consultora Gallup
	SAN FERNANDO DEL VALLE DE CATAMARCA (Catamarca)	Consultora Snack
	VILLA GENERAL BELGRANO (Córdoba)	Consultora Snack
SAN LUIS (San Luis)	Universidad Nacional de Cuyo	
TERCERA GRUPO 2	BRAGADO (Buenos Aires)	Universidad Nacional de 3 de Febrero
	VILLA GESELL (Buenos Aires)	Universidad Nacional de 3 de Febrero
	CURUZÚ CUATÍA (Corrientes)	Universidad Nacional de 3 de Febrero
	BALCARCE (Buenos Aires)	Universidad Nacional de 3 de Febrero
	GRAL. BELGRANO (Buenos Aires)	Universidad Nacional de 3 de Febrero
	VILLAGUAY (Entre Ríos)	Universidad Nacional de Rosario
	ROSARIO (Santa Fe)	Universidad Nacional de Rosario
	FIRMAT (Santa Fe)	Universidad Nacional de Rosario
	DIAMANTE (Entre Ríos)	Universidad Nacional de Rosario
	LAVALLE (Mendoza)	Universidad Nacional de Cuyo
	MALARGUE (Mendoza)	Universidad Nacional de Cuyo
	GUAYMALLÉN (Mendoza)	Universidad Nacional de Cuyo
CUARTA GRUPO 1	EL TRÉBOL (Santa Fe)	Universidad del Salvador
	CORONEL MOLDES (Salta)	Universidad del Salvador
	LAS ROSAS (Santa Fe)	Universidad del Salvador
	CERRITO (Entre Ríos)	Universidad del Salvador

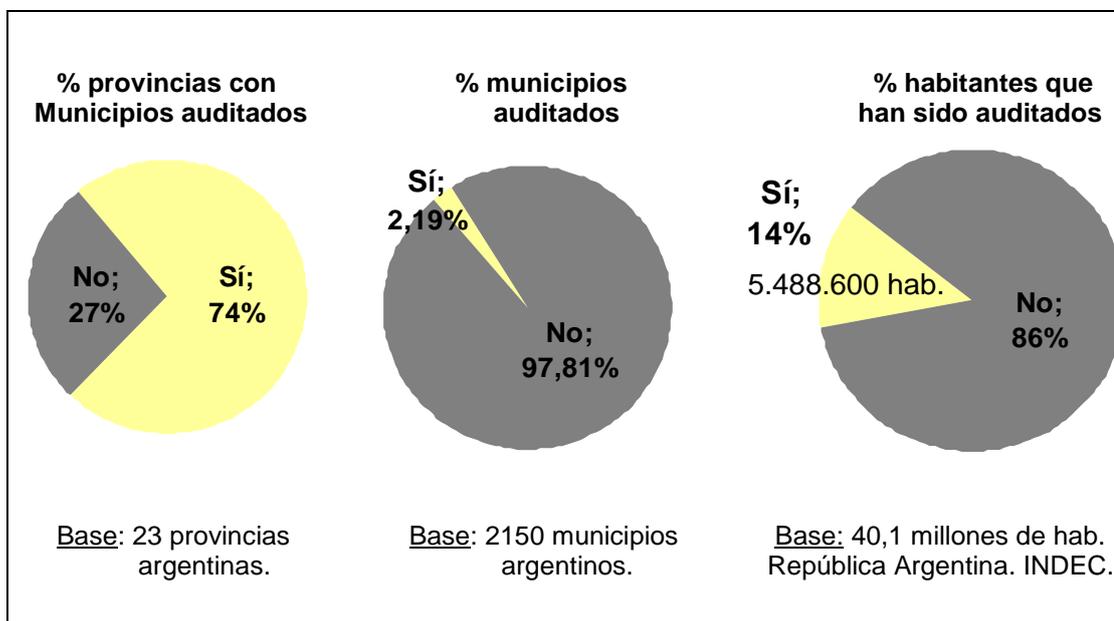
<b>CUARTA GRUPO 2</b>	GODOY CRUZ (Mendoza)	Universidad Nacional de Cuyo
	LAS HERAS (Mendoza)	Universidad Nacional de Cuyo
	COMODORO RIVADAVIA (Chubut)	Universidad Nacional de Lanús
	NEUQUEN (Neuquén)	Universidad Nacional de Lanús
	BAHIA BLANCA (Buenos Aires)	Universidad del Salvador
	GENERAL PUEYRREDÓN (Buenos Aires)	Universidad del Salvador
	SAN FERNANDO (Buenos Aires)	Universidad Nacional de Rosario
	CONCORDIA (Entre Ríos)	Universidad Nacional de Rosario
	LIBERTADOR SAN MARTÍN (Entre Ríos)	Universidad Nacional de Rosario
	RAWSON (SAN JUAN)	Universidad Nacional de San Juan
	RIVADAVIA (SAN JUAN)	Universidad Nacional de San Juan

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos publicados por el PAC (2009a).

Como puede verse en el cuadro, en la segunda etapa se auditaron 10 municipios. Mientras que la tercera se subdividió en dos grupos, uno compuesto por 8 y el otro por 12 municipios. La última etapa se ejecutó también en dos grupos, el primero con 6 municipios y el segundo con 9. En cuanto a la distribución por provincias, se observa que son 17 las que cuentan con al menos un municipio en su territorio auditado. Finalmente, en cuanto a los equipos encargados de realizar el trabajo de campo son 9, de los cuales 6 corresponden a universidades y 3 a consultoras privadas.

### **Gráfico III. 1**

#### **Provincias, municipios, y habitantes auditados por el PAC**



**Fuente:** elaboración propia en base a datos publicados por el PAC (2009a) e INDEC

No obstante, cuando el PAC ha informado sobre el estado de su gestión, sostiene haber auditado a tres cuartas partes del total de las provincias argentinas; es decir que 17 de 23 provincias han tenido al menos un municipio que ha sido auditado dentro su territorio. Si a este dato se le suma la cantidad de habitantes que

contiene cada uno de dichos municipios, encontramos que el PAC logró conocer la opinión (sobre un total de 47 municipios auditados) de 5.488.600<sup>21</sup> habitantes (PAC, 2009a: 29 -30), cantidad que representa aproximadamente un 14% del total de la población de la República Argentina<sup>22</sup>. Estas afirmaciones permiten presentar los resultados en los siguientes términos. (Ver Grafico III.1).

Reconociendo la magnitud del esfuerzo realizado por el PAC, si se contrasta la cantidad de municipios auditados (47) con los existentes en el país (2150) es necesario advertir que la cobertura es muy baja (2,19%) y en consecuencia el alcance efectivo del programa aún refleja una baja densidad. Además, hay que distinguir la inferencia estadística que permite predicar los resultados de un municipio, con el supuesto de que esa inferencia justifica que la auditoría es una política conocida y reconocida por la totalidad de población. En otras palabras, no es posible afirmar que las auditorías han alcanzado más de 5 millones de ciudadanos, porque esa es sólo la población teórica total sobre la que se puede predicar el diagnóstico, pero es imposible afirmar que efectivamente esta cantidad conozca o sepa de la existencia de la auditoría.

Tampoco se utilizó un criterio técnico -es sólo político- en la selección de los municipios auditados. El propio Programa manifiesta que debe existir una intención expresa y formal por parte de los gobiernos locales para la ejecución de la auditoría en su jurisdicción. Además, los resultados señalan que la cantidad de municipios auditados por provincias, no se han hecho con una distribución equitativa. La provincia de Buenos Aires fue la más auditada con 11 municipios en total, seguida de Entre Ríos con 8, Mendoza con 6, Santa Fe con 5, Neuquén con 3, San Juan y Corrientes con 2 respectivamente y sólo con 1 municipio auditado las provincias Catamarca, Chaco, Chubut. Córdoba, Formosa, Jujuy, La Pampa, Salta, San Luis y Tucumán. Es decir que las tres primeras provincias (Buenos Aires, Entre Ríos y Mendoza) concentran más de la mitad (53.2%) de los casos auditados. Es decir que se busca priorizar la adhesión del municipio como criterio para garantizar la implementación del Programa y en consecuencia que no se caiga por falta de apoyo.

De igual manera, la observación de los equipos que realizaron el trabajo de campo en los municipios permite comprobar que 6 de un total de 9 corresponde a

---

<sup>21</sup> El cálculo se realiza a partir de las cifras publicadas por el Programa (PAC, 2009a:29-30).

<sup>22</sup> La cantidad estimada para 2009 es de 40,1 millones de habitantes en la República Argentina según los datos oficiales del INDEC.

grupos de investigación de universidades nacionales (ver Cuadro III.4) y que los tres restantes son consultoras privadas.

#### **Cuadro III.4**

#### **Auditorías Ciudadanas por equipos de investigación**

<b>Equipo de trabajo</b>	<b>Municipios auditados</b>
Consultora Mori	9
Consultora Snack	5
Consultora Gallup	4
Universidad Nacional de Cuyo	7
Universidad Nacional de Rosario	7
Universidad del Salvador	6
Universidad Nacional de 3 de Febrero	5
Universidad Nacional de San Juan	2
Universidad Nacional de Lanús	2
Total	47

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos publicados por el PAC (2009a).

La concentración del trabajo en grupos universitarios confirma la decisión del PAC de incrementar progresivamente la participación de los mismos asumida a partir de la tercera etapa del programa y consolidada desde la licitación del segundo grupo. A su vez, en la cuarta etapa la decisión se fortaleció al invitar sólo a los equipos investigadores de las universidades, dado que mostraron mayor capacidad de respuesta, rigor técnico y mejores informes de investigación optaron por convocar al concurso de precio para la adjudicación de los trabajos, solamente a este tipo de equipos (Niilus, 2008: 9).

En este sentido, a la hora de valorar los logros alcanzados por el PAC, no debe subestimarse la publicación de los informes finales. Como ya se dijo, estos documentos son elaborados por la Unidad de Coordinación a partir de una versión preliminar enriquecida con las opiniones vertidas en la Audiencia Pública. En palabras del PAC el material constituye: *“la mejor “radiografía cívica” del municipio. No es un texto convencional, persigue el objetivo de provocar en el lector interés en la información relativa a su comunidad y motivarlo para que se convierta en protagonista”* (PAC, 2009a: 86). Bajo este objetivo de publicación, el PAC se vio obligado a optar entre presentar la mayor cantidad de datos recogidos en campo por los grupos focales, las entrevistas, las encuestas y el análisis documental o generar un material, “que en vista de no agobiar al lector”, redujera la cantidad de información ofrecida generando mayor interés por su lectura. Al elegir esta última, el PAC debiera haber brindado también la posibilidad de acceder, aunque sea por la vía digital, a los documentos elaborados por los equipos de campo, dado que en

ellos se producía un análisis completo de las opiniones ofrecidas en materia de prácticas ciudadanas auditadas. En el informe cualitativo se sistematizaban las opiniones de 4 grupos focales y en el cuantitativo se analizaban los resultados de 400 encuestas domiciliarias, llegando en promedio, a generar unas 300 páginas entre ambos documentos. Los informes finales se publican en formato papel y digital (pdf), y en promedio, cada uno tiene unas 130 páginas. La figura ilustra el tipo de documento que el PAC da a conocer como resultado de las auditorías ciudadanas a cada municipio.



**Fuente:** [www.auditoriaciudadana.com.ar](http://www.auditoriaciudadana.com.ar)

Los documentos se elaboran con un formato similar e igual esquema de contenidos. Es así que cada informe publicado contiene una *introducción* en la que se explica en qué consiste el programa y los núcleos temáticos seleccionados para evaluar la calidad de las prácticas ciudadanas con el municipio. Luego, en la *primera parte* se hace mención a los datos del municipio, como su ubicación geográfica, y la información demográfica, social, económica e institucional, relevante. También en esta parte se detalla, quiénes fueron los protagonistas de la auditoría, quiénes participaron del Foro Cívico, como está constituido el gobierno municipal, una cronología de la auditoría, a qué acuerdos se arribaron en el Foro Cívico y cómo se utilizaron los métodos de recolección de la información. En la *segunda parte*, se vuelcan los resultados obtenidos para los 4 núcleos temáticos con sus respectivos indicadores. Finalmente, en la *tercera parte* se describe lo acontecido en la audiencia pública y se enuncian las propuestas que el Foro Cívico evoca para mejorar las prácticas democráticas con el municipio.

El Programa señala en su sitio web<sup>23</sup>, que ha “*publicado y difundido en el nivel local y en el nacional 32 Informes sobre la Calidad de las Prácticas Democráticas Municipales*”. No obstante, sólo se tiene acceso en esta página a 25

<sup>23</sup> El Programa se encuentra desarrollado en el sitio web [www.auditoriaciudadana.com](http://www.auditoriaciudadana.com)

de estos documentos finales. Sea cual fuere la cantidad de documentos publicados, el proceso de auditoría ha quedado incompleto si se considera que más de la mitad de los municipios de la etapa 3 y todos los de la etapa 4 no han tenido aún la Audiencia Pública y la posterior publicación del documento final. Considerando que a finales de 2009 la actividad del programa se vio interrumpida, lo más probable es que 22 auditorías ciudadanas a municipios queden inconclusas.

### **3.3 Una evaluación externa al PAC**

Hasta fines de 2009 el Programa de Auditoría Ciudadana tuvo una evaluación externa a la que se convocó por concurso público, que quedó inconclusa. La misma fue fundamentalmente de carácter cualitativo, la ganó el *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)*, dirigido por Oscar Oszlak que produjo un primer informe de avance hacia junio de 2009 denominado “Evaluación Externa del Proyecto PNUD 04/007 Auditoría Ciudadana - Calidad de las prácticas Democráticas en Municipios”.

En esta evaluación se abordan aspectos tales como: a) la visión que el programa tiene sobre la democracia; b) los antecedentes inmediatos en materia de evaluación de la calidad democrática en Latinoamérica; c) los instrumentos para la realización de la auditoría ciudadana en municipios; d) los aspectos centrales del estudio cuantitativo, como la muestra, construcción de cuestionario, formulario de encuesta, categorías, aspiraciones e indicadores utilizados y operacionalización de los conceptos entre otros; e) los aspectos centrales del estudio cualitativo, como la guía de pautas para el grupo focal y formulario filtro para reclutamiento de los grupos; asimismo, f) la evaluación incluye el análisis de la construcción de los datos en campo y el perfil de los informes cualitativos realizados por los equipos de consultores. Finalmente, g) también se incluyó en la evaluación el tratamiento de las entrevistas a referentes de la comunidad, la recopilación de registros administrativos y documentación del municipio y cuestionarios a docentes y alumnos, que eran las técnicas restantes que completaban cada auditoría.

Este informe, es una primera lectura de lo realizado por el PAC con el objeto de producir consideraciones sobre la primera dimensión del análisis: *el marco teórico y la propuesta metodológica*. Es decir que esta evaluación -según su previsión original- no alcanzó a completar las dimensiones restantes que se pautaron (análisis de casos, resultados de las auditorías y consideraciones generales al Programa).

¿Cuáles fueron los resultados de este primer informe? Independientemente de los desarrollos teóricos que recupera sobre la visión de la democracia, apoyado fundamentalmente en el texto “*Democracia, Desarrollo Humano y Derechos humanos*” (O’Donnell, 2003) y de los referidos a los antecedentes sobre este tipo de estudios en Latinoamérica, el trabajo comienza a producir observaciones desde el ítem que trata al Programa en sí. En tal sentido las consideraciones realizadas por el evaluador externo son las siguientes:

1) Destaca que estos estudios han sido realizados una sola vez en cada municipio, lo que genera una dificultad para la comparación “*Mientras no se haga en forma regular se hace difícil evaluar hasta qué punto determinados resultados se enmarcan en una dinámica de progreso o no. Por tal razón, el PAC ha tendido a acumular “fotografías” sobre la vida democrática de un conjunto heterogéneo de municipios; pero falta aún su clasificación y ordenamiento en un álbum que pueda establecer una visión comparativa lo más amplia posible sobre cada municipio y sobre el estado de la vida política en diversos ámbitos municipales*” (CEDES, 2009: 23)

2) Sobre el estudio cuantitativo cuestiona el cálculo de la muestra en cuanto al tamaño, porque entiende que debería haber existido “*un criterio de proporcionalidad muestra/universo, para evitar que se fije un mismo número de entrevistados cualquiera fuese el universo en cada municipio*” (CEDES; 2009: 25). A su vez estipula que no existe un documento donde cada equipo de campo especifique cómo procedió a realizar este cálculo y además cuestiona que no se haya realizado un muestreo estratificado por nivel socioeconómico.

3) La evaluación hace un tratamiento absolutamente minucioso del cuestionario y particularmente de las preguntas y de su consistencia en la relación con núcleos temáticos, aspiraciones e indicadores y en tal sentido observa que numerosas preguntas no guardan coherencia en la correlación “núcleo/aspiraciones/indicadores”, por lo cual recomienda la incorporación de la secuencia en una guía que facilite al analista advertir la correlación que se quiere evaluar. En este aspecto, el informe es muy exhaustivo, por lo excedería los límites detenerse en cada una de las observaciones particulares.

4) Se cuestiona que el procesamiento de la información haya sido descriptivo y sólo a partir de cuadros de frecuencia. Entiende que su lectura a veces genera contradicciones o paradojas que podrían haber sido salvadas incorporando comentarios obtenidos de los grupos focales que fortalecieran la idea general, u

otra opción podría haber sido la generación de índices para cada aspiración: *“La elaboración de esos índices brinda la posibilidad de que se combinen respuestas aportando información unificada para cada una de las dimensiones (o subdimensiones) del concepto original que, en este caso, serán primero las aspiraciones y luego las categorías del concepto “prácticas democráticas” [...] A partir de estos informes, el equipo del PAC podría encargarse sólo de actividades más sofisticadas como, entre otras, la construcción de una tipología de municipios (v.g., mediante variables socioeconómicas y geoculturales) y/o la comparación entre Municipios. Dichas tareas de síntesis podrían orientar más adecuadamente la elaboración, por ejemplo, de políticas promocionales”*. (CEDES, 2009: 57-58).

5) En cuanto al *estudio cualitativo* las observaciones -muy exhaustivas y detalladas- fueron fundamentalmente las siguientes: menciona que para lograr una discusión profunda que incluya a todos los participantes se deben proponer pocos temas, dado que el objetivo es que se focalice la atención. Si bien la guía de pautas responde a los núcleos temáticos, observa que hubiera sido preferible que no se cubrieran “áreas tan diversas”. También advierte que esa guía de pautas tiende a una “sobreutilización” de preguntas en las que se responden por sí o por no, cuando este tipo de indagaciones resta espacio temporal y relevancia a otras preguntas que son de mayor pertinencia para la discusión esperada. A su vez, subraya la “excesiva exigencia” de la guía de pautas por cumplir con la indagación sobre todos los temas lo que lleva al coordinador a *“acortar los períodos de discusión colectiva sobre los tópicos, sacrificando el potencial de las pautas que más información pueden generar”* (CEDES, 2009: 62). Menciona por su parte, que el lenguaje utilizado para la redacción de dicha guía es muy complejo y que en muchos casos no permite que los participantes logren entender cabalmente de qué se trataba el tema sobre el que debían responder. En cuanto al formulario filtro para reclutar a los participantes, observa que ha sido demasiado estricto en cuanto a los criterios de selección –sexo y nivel socioeconómico- y que responde a criterios más afines con técnicas cuantitativas. Finalmente, realiza comentarios sobre algunos instrumentos que faltaron y podrían haber enriquecido la información acerca de los grupos, como por ejemplo una ficha para cada uno de los participantes que hubiera brindado información adicional a la hora de enriquecer los documentos.

6) El informe recomienda la elaboración de un *“manual teórico-metodológico”* para los equipos de campo que debiera ir actualizándose continuamente en función de los cambios que la experiencia indicara, para evitar la dispersión de información sobre los fundamentos y características centrales del

Programa, porque además se observa que en el manual de estilo se confunden aspectos formales o de estilo con los estrictamente metodológicos.

7) Asimismo, sugiere, la *“compilación de los documentos del Programa y las ponencias presentadas en jornadas nacionales e internacionales por sus responsables”*, para que generen un *“corpus teórico-metodológico”* que ayude al intercambio con los equipos contratados para el relevamiento de información. (CEDES, 2009: 99).

8) El informe finalmente recomienda, que el PAC debiera contemplar: *“algún tipo de compromiso de las contrapartes locales para realizar sucesivos relevamientos periódicos más allá de la primera auditoría[...] para dar continuidad al proceso de auditoría, para que los municipios puedan constatar el progreso alcanzado en la institucionalización de mejores prácticas democráticas”*, (CEDES, 2009: 99). En este sentido, sostiene que podrían realizarse estudios de actualización de la información que no necesariamente impliquen un desembolso, aplicando cada dos años un cuestionario mucho más acotado, actualizando la documentación normativa en forma continua y realizando los grupos focales en lapsos temporales mayores con apoyo de equipos universitarios. También estipula que *“es bien sabido que la restricción financiera puede resultar determinante para que este compromiso no pueda asumirse, pero también es necesario asumir el hecho de que el proceso de democratización tiene costos”* (CEDES, 2009: 99).

Si bien estas observaciones aparecen como las más destacables, el Informe presenta una complejidad y riqueza tales, que no se corresponden con los objetivos de esta evaluación. No obstante, no era intención hacer un uso más exhaustivo del mismo. Sin embargo, interesa fijar una posición frente a cada una de las consideraciones individualizadas porque el trabajo deja líneas abiertas para la discusión que se consideran importantes problematizar y en algunos casos hasta relativizar. Por esta razón se ordenan las respuestas a dichas observaciones en tres grupos de reflexiones:

a) Se coincide plenamente con las observaciones realizadas en los ítems 5, 6 y 7. Los grupos focales debieran haber tenido una guía de pautas más acotada y menos estructurada, con menos preguntas que permitieran a los participantes expresarse sobre sus opiniones y percepciones a fin de enriquecer el debate. Mientras que las exigencias impuestas en el formulario filtro para realizar el reclutamiento llevó en muchos casos *“a cumplir”* con las mismas, sacrificando la riqueza de opiniones que pudieran haber surgido de algún grupo donde no se

cumplía con tales requisitos. Por ejemplo, en el municipio de Malargüe el PAC exigió rehacer el grupo focal que se había llevado a cabo sólo con mujeres, en un clima de confianza y debate en el que las participantes expusieron sus puntos de vista de manera exhaustiva y aportando contenidos valiosísimos. Estos aspectos positivos en la reiteración no se volvieron a reproducir.

Por su parte, las recomendaciones de generar un “manual teórico metodológico” para facilitar la tarea de los equipos de campo, como así también la compilación en un “corpus teórico-metodológico” de los documentos y ponencias presentadas en jornadas, sigue la línea de recomendaciones que se hiciera en el apartado anterior (3.3 Los resultados obtenidos de auditar municipios en Argentina), cuando se sostuvo que los documentos elaborados por los equipos de campo debían ser de acceso público considerando que dicha información podía ser utilizada por el municipio y los ciudadanos para generar o mejorar prácticas democráticas. Es decir, en este tipo de trabajos no debiera haber informes reservados.

b) En relación a los ítems 1, 3 y 8 se coincide parcialmente, porque si bien es sumamente minuciosa y exhaustiva la forma en que el Informe ha evaluado la correspondencia entre los núcleos temáticos, aspiraciones, indicadores y preguntas, hay que tener en cuenta que al poner el acento casi exclusivamente en los problemas técnicos de la evaluación -consistencia entre la teoría y operacionalización de la variable- la misma pierde de vista la dimensión político-práctica que tiene como fin último la auditoría ciudadana. Recuérdese que uno de los motivos centrales de la auditoría busca responder este interrogante: *¿cómo una evaluación de la vida política puede convertirse en una herramienta para incentivar la participación ciudadana?*

En cuanto a las observaciones acerca de que la realización de una sola auditoría en cada municipio dificulta la comparación y por lo tanto se recomienda establecer algún tipo de compromiso de las contrapartes locales para poder realizar sucesivos relevamientos periódicos; las sugerencias son razonables desde una mirada estrictamente técnica, pero dista –nuevamente- de la concepción en la que fueron pensadas estas auditorías ciudadanas. Es decir, lo que se busca no es almacenar “fotografías” sino que estos estudios sean el puntapié inicial para la concreción de más y mejores prácticas entre los ciudadanos entre sí y con el municipio.

c) No se coincide con los ítems 2 y 4. En cuanto al muestreo, se entiende que en primer lugar los equipos de campos explicitaron la forma en que realizarían el cálculo muestral al momento de presentarse a la licitación, en segundo lugar, el muestreo fue estratificado por sexo y edad siguiendo la distribución censal, por lo que al cubrir las fracciones, radios y manzanas del municipio, se estaba indirectamente contemplando la variable socioeconómica. Además, hay un error estadístico al considerar que hubo sobre o sub- dimensionamiento en la fijación del tamaño de la muestra. La fórmula de muestreo estipulada es la de un margen de error de entre +/- 2.9 y +/- 4.9 según la dispersión de la variable para un intervalo de confianza del 95%. Esto significa, sin necesidad de conocer el tamaño de la población, que el tamaño de la muestra tienda a 400 casos. (Ver Anexo Estadístico).

Por su parte, en cuanto a las recomendaciones vertidas a favor de la construcción de índices, esta sugerencia debe considerarse con mayor cautela; porque si bien es cierto que la utilización de “índices aditivos simples y ponderados” sirve para reducir la cantidad de información, aunque este tipo de análisis es muy utilizado, se sustenta en otra perspectiva teórico-metodológica. Cuando Alejandro Moreno Álvarez en su estudio *Valores, ciudadanía y democracia (2008)* realiza un análisis de los resultados obtenidos en la encuesta sobre valores ciudadanos en el Distrito Federal, ya estaba prevista en la construcción del propio cuestionario la reducción de datos por el procedimiento de índices, por lo cual no generó problemas a la hora de fijar “ponderaciones” a las variables claves (Moreno Álvarez, 2008: 15-16). Consecuentemente, los índices no debieran ser utilizados como única opción de análisis de los resultados; si fuera así se perdería de vista la dimensión normativa implícita en la medición de las prácticas democráticas a partir de una auditoría ciudadana.

Independientemente del nivel de coincidencias con el Informe de la evaluación externa realizada por CEDES, sin duda es loable que el Programa se autoimpusiera esta tarea, más aún teniendo en cuenta la calidad del equipo que realizó la evaluación. Por supuesto que es lamentable que se haya visto interrumpida y que por ahora estas reflexiones sólo tengan valor como una discusión teórico-metodológica en el ámbito académico, postergándose una vez más la posibilidad de que este tipo de estudios impacte directamente en la vida política cotidiana.

## **CAPÍTULO IV**

### **EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA AUDITORÍA CIUDADANA**

La noción de política pública hace referencia a las interacciones, alianzas y conflictos producidos en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos con el fin de resolver un problema colectivo que requiera de una acción concreta (Subirats, 2008: 13). En este sentido, el Programa Auditoría Ciudadana, ante la debilidad de las instituciones democráticas, la explosiva protesta social y las erráticas derivaciones que dejó como saldo la crisis de 2001, fue concebido como una política pública para auditar la democracia a fin de generar prácticas ciudadanas que promovieran el fortalecimiento y desarrollo de las instituciones de la democracia. Se entendía que la auditoría ciudadana era la herramienta de participación más adecuada para generar cambios en la vida de los ciudadanos.

El PAC nace ligado a una coyuntura político-social determinada y a su vez íntimamente asociado a un conjunto de actores que asumieron la implementación de la política con sus propias convicciones e intereses. Desde una concepción normativa, la utilización del poder político debía servir para resolver los problemas colectivos, no obstante, la política pública a menudo se convierte en una arena de confrontación de intereses, en el espacio donde los actores expresan sus cuotas de poder e imponen límites a la política.

El Programa contó desde el comienzo con tres tipos de actores. Los primeros corresponden a aquellos funcionarios políticos que, desde la Jefatura de Gabinete de Ministros, hicieron posible política y económicamente que se implementara un programa que promoviera la calidad de la democracia. El interés de estos actores estuvo centrado en encontrar respuestas a la situación de descreimiento de los ciudadanos luego de la crisis 2001. Su actuación, en general, estuvo centrada en las instancias de decisión básicas de esta política: su impulso y su interrupción.

El segundo tipo de actores responsables de la gestión, el equipo de la Unidad Coordinadora conducido por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, quienes asumieron el compromiso de auditar la democracia siguiendo la idea originaria de la Auditoría Ciudadana. Estos actores

elaboraron los procedimientos necesarios para adecuar la idea a la realidad del país y ejecutaron la política pública en el espacio municipal. Dicha ejecución fue centralizada y, si bien algunos trabajos se delegaron, el equipo de la Unidad estuvo presente en cada una de las etapas y actividades que demandó cada auditoría independientemente del lugar donde se estaba realizando la evaluación. Así el destino de las auditorías quedó sujeto a la dinámica de esta Unidad de Coordinación, desde el momento inicial de la vinculación con cada intendente municipal hasta la instancia final de la audiencia pública en la que se presentaban los resultados. Incluso las actividades posteriores al ciclo de la auditoría también quedaron subordinadas a la conducción del PAC.

Asimismo, pudo observarse que el interés por acelerar la réplica del programa en nuevos municipios fue relativizando el objetivo inicial -generar nuevas prácticas democráticas a nivel municipal- e impidió que los propios municipios se apoderaran de la herramienta, quedando “atados” a la lógica centralizada de una política nacional. Bajo este estilo de gestión, la renuncia de la Subsecretaria, produjo también la desvinculación de todo el equipo y la consecuencia fue la interrupción de las actividades del Programa, que no lograron ser retomadas por los nuevos funcionarios, por los municipios ni por los ciudadanos.

Justamente éstos, los gobiernos locales y la ciudadanía constituyeron el tercer grupo de actores, quienes se comportaron como destinatarios directos del Programa, aunque dicha concepción dista de la idea de ciudadano agente presentada por O'Donnell (2003: 43). En efecto, un actor destinatario es un espectador a la espera de un producto terminado, mientras que un ciudadano que toma conciencia de su poder para autogestionar se convierte en protagonista. Se invierte la mirada sobre la política si el que realiza la evaluación es el ciudadano y la construcción se produce “desde abajo”; es decir que la condición de agente sale a luz. Si esta concepción se hubiera fortalecido, la no continuidad del PAC, quizás, no hubiera sido simultáneamente el límite de esta política.

#### **4.1 Lo no evaluado del proceso de implementación**

Antes de precisar algunos aspectos del proceso de implementación que han quedado sin evaluación, es necesario reiterar que la Evaluación Externa ya ha puesto un exhaustivo énfasis en la operativización de las distintas actividades del proceso de ejecución y como se ha anticipado en el capítulo anterior no quedan observaciones pendientes.

Respecto al proceso de implementación propiamente dicho, es decir la forma con la que diseñó el proceso de ejecución, restan considerar algunos aspectos:

a) En primer lugar, al comparar las auditorías realizadas por el PAC con los casos internacionales, existen dos adjetivos que pueden definir el trabajo realizado: la experiencia argentina ha sido “ambiciosa” y a la vez “incompleta”. Ambiciosa, por la cantidad de municipios que han sido objeto de evaluación e incompleta, porque dicho proceso quedó trunco. En 2005, se afirmaba que *“el objetivo propuesto es abarcar en la presente gestión, una cantidad de 100 municipios que cubran, en conjunto, 13.000.000 habitantes, es decir, alrededor del 30% de la población del país”* (PAC, 2005: 14). Dicho objetivo es por demás elocuente si además se compara con lo ocurrido en la experiencia internacional. En efecto, que IDEA Internacional menciona algo más de 20 auditorías democráticas en todo el mundo, implementadas sólo una vez en cada país -excepto Reino Unido- y Costa Rica continúa trabajando con los resultados de la auditoría realizada; Argentina llegó a comprometer a más de 70 municipios para ser evaluados. Por su parte, se puede afirmar que ha quedado inconcluso, porque si bien logró implementarse en 47 municipios, 22 de éstos aún están sin informe final, los funcionarios responsables están “desvinculados” de sus cargos y el gobierno nacional ha discontinuado el Programa.

b) En segundo lugar y en lo que respecta a los núcleos temáticos escogidos, el PAC argumenta que el Consejo Asesor consideró oportuno seleccionar un conjunto “específico” y “pequeño” de prácticas democráticas; por lo que entendió que los temas a evaluar debían ser *1) cultura cívica democrática, 2) participación ciudadana en políticas públicas, 3) trato al ciudadano y 4) rendición de cuentas*. La especificidad de los temas no ha quedado aclarada de manera explícita. No existe un documento que desarrolle las razones por las cuales el Consejo Asesor optó por tales núcleos. Sólo podría inferirse estos escogidos fueron parte de la evaluación tanto de IDEA Internacional como de Costa Rica; pero en este sentido, la justificación de la selección continúa abierta porque también podrían haber sido incorporados otros temas como: *la competencia electoral, el funcionamiento de los partidos políticos, la administración de justicia, el proceso de formación de leyes, y el rol de la opinión pública*.

Una razón sobre los motivos de esta selección podría ser que los núcleos temáticos escogidos pueden ser evaluados en cualquier instancia de gobierno (nacional, provincial, municipal). Es decir que en gran medida pueden ser

contrastados en la relación ciudadanos-funcionarios de gobierno. En tanto que otros temas considerados como prácticas democráticas por las experiencias internacionales, como son el rol democrático de los partidos políticos, el acceso a la justicia o la eficacia democrática del parlamento, exceden las competencias exclusivas de los municipios. Una segunda razón podría ser que se buscó equilibrar los aspectos a evaluar de los actores involucrados (ciudadanos y gobierno municipal). Con dos temas –cultura cívica ciudadana y rendición de cuenta– se evalúa específicamente a los actores involucrados y con los dos restantes –participación ciudadana en las políticas públicas y trato al ciudadano– se mide la relación entre los mismos. Sin embargo, y más allá de las razones efectivas que justificaron la selección, lo cierto es que al momento de tomarse la decisión existían otras alternativas. O'Donnell sugirió la estrategia de un abordaje en *tres tercios de datos*; “Uno sería el núcleo duro comparativo, compartido por todos los casos. Otro recoge especificidades y el tercero, en el medio, consiste en datos que el equipo debe intentar hacer comparables, pero sin descuidar especificidades” (O'Donnell, 2003: 140). Incluso en la formulación original de los documentos, se prescribía que en las dos jornadas posteriores al acto de lanzamiento del Foro Cívico los ciudadanos debatieran sobre aspiraciones e indicadores, aunque los núcleos temáticos ya aparecían preestablecidos. Es decir, que en los comienzos del Programa existió la idea de sostener un espacio de debate ciudadano sobre la constitución de la tabla de aspiraciones, criterio que fue reemplazado con posterioridad. En consecuencia, las razones que fundaron la “especificidad” de los temas nunca quedaron documentadas.

En cuanto a la selección de un grupo “pequeño” de temas, el objetivo se cumplió si se tiene en cuenta la experiencia internacional: IDEA Internacional utiliza 15 “preguntas ejes” y Costa Rica 10 “dominios” sobre calidad democrática. Sin embargo, ese criterio inicialmente restrictivo se relativizó en las auditorías a municipios, al desarrollar las aspiraciones e indicadores para cada núcleo. En efecto, a cada uno se le asociaron al menos dos aspiraciones y una veintena de indicadores que se tradujeron en más de 90 preguntas en el cuestionario de la encuesta domiciliaria y en unos 100 interrogantes delineados en la guía de pautas de los grupos focales. Por lo que el segundo criterio de selección de los núcleos temáticos, aunque cumple “formalmente” con el cometido, excede por la extensión con la que se trataron cada uno de los temas la intención original de que la cantidad de temas a auditar fuera “pequeño”.

c) Finalmente, asociadas a la problemática de los núcleos temáticos, se encuentran las técnicas seleccionadas para recolectar la información. Ya se ha mencionado que el caso argentino tomó el criterio utilizado por Costa Rica en lo concerniente a los tipos de indicadores escogidos para contrastar las aspiraciones. Estos indicadores son de dos tipos: *de percepción* y *de comprobación*. Los primeros recaban las opiniones de los ciudadanos y los segundos verifican la existencia o no de una institución, situación o actividad. La dificultad no se presenta con los indicadores propiamente dichos y en este sentido la Evaluación Externa, ha señalado la consistencia en la relación núcleo/aspiración/indicador/preguntas; el problema reside en la técnica utilizada para recolectar los datos, más precisamente en la cantidad de técnicas utilizadas para cada aspiración. La auditoría de Costa Rica construyó 10 técnicas agrupadas en 3 tipos de métodos -de consulta, experimental e interpretativos- y 2 acciones de recopilación de información; además previó que en cada indicador se recurriera a más de un método y a más de una técnica de recolección de datos a fin de garantizar la riqueza en los resultados. El caso argentino, por su parte, utiliza 1 acción de recopilación -revisión documental- y un método -el de consulta-, principalmente se vale de la información recogida por la encuesta domiciliaria y los grupos focales, aunque además prevé entrevistas a referentes locales, cuestionarios a docentes y alumnos. No obstante, el problema es que en la mayoría de los casos, cuando un indicador tiene como método de recolección de información la técnica de grupo focal y la de encuesta domiciliaria, no cuenta con estudios de comprobación y viceversa, cuando se realiza la comprobación del indicador por medio de la recolección de la normativa vigente no se utilizan, en todas las aspiraciones la encuesta ni los grupos focales. De esta manera por ejemplo, el núcleo temático Participación Ciudadana en las Políticas Públicas, en la Aspiración N° 3 “*Que el gobierno del Municipio promueva la participación ciudadana en los asuntos públicos*”, cuenta con 4 indicadores, todos ellos de comprobación por medio de la revisión documental. Como puede observarse, el problema reside en última instancia en que no se previó incorporar indicadores de percepción para estas aspiraciones.

En síntesis, entre las cuestiones no evaluadas en el proceso de implementación se observa que: la experiencia argentina fue ambiciosa por la cantidad de municipios que se propuso auditar e incompleta porque no se concluyó con el proceso y la política ha sido discontinuada, existen pruebas de su cancelación. En la selección de los núcleos temáticos, no se especificó el criterio utilizado y existe una suerte de contradicción entre la intención de trabajar con

pocos temas y la exhaustividad con la que fueron desarrollados a nivel de aspiraciones e indicadores. Por último, no existió una combinación entre métodos y técnicas que garantizara la robustez de los datos, articulando todos los indicadores con más de un método y de una técnica.

#### **4.2 El desafío de evaluar resultados construyendo índices de calidad**

Después de cinco años de producir resultados minuciosos y descriptivos, el PAC decide revisar el criterio analítico y comienza la construcción de índices agregados que alienten la comparación. Esa construcción de índices es una decisión que toma distancia de la lógica teórica y práctica con la que fueron pensadas las auditorías ciudadanas inicialmente. Además, con este tipo de estudios se vuelve a replicar una forma de evaluación de la calidad de la democracia de *modo unidimensional*, que ya se expusiera en el Capítulo I y que reduce la comparación a una simple escala o ranking, sin lecturas complementarias, contextuales ni cualitativas que mantengan vigente una de las ideas originales del Programa: la de utilizar las auditorías como paso previo para un proceso de incidencia en el mejoramiento de las prácticas democráticas de los municipios.

El criterio de construir índices no sólo es un desafío sino también discutible en un proceso que no contempló ni técnica ni anticipadamente esta tarea. En efecto, cuando se inició el Programa, la posibilidad de abordar de esta manera la lectura de la calidad de la democracia se conocía; sin embargo, se prefirió seguir otro camino, para prefiriendo resaltar de un *modo multidimensional* las singularidades de los municipios y con esto incidir en la calidad de las prácticas ciudadanas. En este sentido se considera que la incorporación de los índices no aparece como una decisión que mejore el impacto de la herramienta “Auditoría Ciudadana” sobre los municipios. Además, como se verá en el próximo apartado, la propia construcción de los mismos puede ser entendida en su tratamiento estadístico como consecuencia de la decisión extemporánea de incorporar este tipo de análisis. No obstante, este desacuerdo básico, se tratará de mostrar que en sí el procedimiento –técnicamente- puede ser corregido y consecuentemente mejorado.

##### **4.2.1 La propuesta de índices agregados que generó el PAC**

A mediados de 2009, el Programa realizó un análisis factorial para variables categóricas y construyó índices para cada uno de los núcleos temáticos y como consecuencia facilitó la revisión de la consistencia de las bases de datos

disponibles hasta ese momento. Para el diseño y elaboración de índices el Programa contrató al Doctor Agustín Salvia, quien asesoró en esta tarea. El análisis cuantitativo se realizó para construir un índice para cada uno de los núcleos temáticos que se evalúan. La finalidad era *“obtener una herramienta que permitiera un análisis comparativo de los resultados alcanzados en los diferentes municipios donde se ha implementado la auditoría”* (PAC, 2009b: 3). Consecuentemente, en octubre de 2009 se presenta el documento: *“Informe de Resultados: Diseño y metodología para la elaboración de índices”*.

Siguiendo la clasificación por núcleos temáticos, la investigación reúne las bases de datos de los municipios auditados y construye una “base consolidada” de información que contiene los principales indicadores relevados por las auditorías, tomando las bases de datos de las encuestas correspondientes a 47 municipios y más de 20 registros de comprobación referidos a las mismas unidades. La elaboración de los índices para cuatro prácticas democráticas municipales se efectuó a través de pasos escalonados a partir de: 1) *el análisis y la selección de los indicadores teóricamente relevantes y estadísticamente significativos de cada dimensión (a partir de considerar los indicadores contenidos en las aspiraciones de cada núcleo);* y 2) *la construcción de medidas índices alternativas para cada dimensión a partir del empleo de un particular método factorial* (PAC, 2009b: 3).

Ahora bien, en este punto cabe preguntarse cómo se construyeron dichos índices. En primer lugar, los indicadores debieron ser recalculados para unificar la unidad de medida. Los indicadores provenientes de las preguntas de las encuestas domiciliarias fueron convertidos en porcentajes de respuestas afirmativas sobre el valor relevado. Por ejemplo *“IND1\_1\_A: Democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”* es el indicador que responde a la siguiente descripción: *“porcentaje de habitantes del Municipio que consideraron que la Democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”*. (PAC, 2009b: 49). Por su parte los indicadores de comprobación, fueron construidos a partir de la información del análisis documental recabada por la Unidad de Coordinación en cada municipio. Estos indicadores son, por lo general, de escala. A modo de ejemplo *“IND3\_1\_B Existencia y utilización de Consulta popular”*, responde a la descripción: *“Existencia y utilización de mecanismos de democracia directa y semi directa – Consulta popular donde 0 es “No existe”, 1 es “Existe” y 2 es “Existe y se utiliza”* (PAC, 2009b: 41). En consecuencia, los resultados del estudio se calcularon agrupados por núcleos temáticos. Para el caso de *Cultura Cívica Democrática* se trabajó con los 47 municipios, pero para los demás núcleos se redujo el número de casos dado

que para algunos casos no se contaba con alguna información proveniente del análisis documental –lo que faltaba era datos sobre la existencia de: referéndum, consulta popular, registros de denuncias, procedimiento de contratación de empleados, legislación regulatoria del acceso a la información, entre otros.- De esta manera, en *Participación Ciudadana* quedaron excluidos 7 municipios (Concordia, General Belgrano, Libertador San Martín, Neuquén, Rawson, Rivadavia y San Fernando), mientras que para *Trato al Ciudadano* no se contemplaron los municipios de Bahía Blanca, General Belgrano, General Pueyrredón, Libertador San Martín, Neuquén, Rawson y San Fernando. Finalmente, para *Rendición de Cuentas* 5 municipios no contenían la información suficiente (General Pueyrredón, Libertador San Martín, Bahía Blanca, San Fernando y Rawson).

#### **Cuadro IV.1**

#### **Ranking PAC Municipios Auditados**

<b>Índice Cultura Cívica-Democrática</b>					
<b>Localidades</b>	<b>Puntaje Factor 1</b>	<b>Puntaje Factor 2</b>	<b>Puntaje ÍNDICE</b>	<b>Ranking ÍNDICE</b>	
Comodoro Rivadavia	-1,55	-2,00	-11,43	<b>1</b>	
Palpalá	-1,08	-1,10	-7,38	<b>2</b>	
San Luis	-1,32	-,13	-6,54	<b>3</b>	
Las Heras	-1,21	,00	-5,73	<b>4</b>	
Coronel Moldes	-,59	-1,06	-4,95	<b>5</b>	
.	.	.	.	.	
.	.	.	.	.	
Libertador San Martín	3,85	-,51	17,19	<b>47</b>	
<b>Índice Participación Ciudadana</b>					
<b>Localidades</b>	<b>Puntaje Factor 1</b>	<b>Puntaje Factor 2</b>	<b>Puntaje Factor 3</b>	<b>Puntaje ÍNDICE</b>	<b>Ranking ÍNDICE</b>
Comodoro Rivadavia	-2,59	,59	-,38	-2,58	<b>1</b>
Olavarría	-1,17	-,51	-1,20	-2,05	<b>2</b>
Diamante	-1,67	-,75	1,05	-1,48	<b>3</b>
General Pico	-1,21	-,45	,27	-1,30	<b>4</b>
Gualeguaychú	-2,08	1,02	1,08	-1,09	<b>5</b>
.	.	.	.	.	.
.	.	.	.	.	.
San Luis	1,63	1,08	2,57	3,51	<b>40</b>
<b>Ranking Índice Trato al Ciudadano</b>					
<b>Localidades</b>	<b>Puntaje Factor 1</b>	<b>Puntaje Factor 2</b>	<b>Puntaje ÍNDICE</b>	<b>Ranking ÍNDICE</b>	
Rivadavia	-1,69	-1,17	-2,78	<b>1</b>	
Villaguay	-1,72	-,71	-2,44	<b>2</b>	
Concordia	-,96	-1,53	-1,88	<b>3</b>	
Guaymallén	-1,26	,09	-1,64	<b>4</b>	
Godoy Cruz	-,48	-1,43	-1,57	<b>5</b>	
.	.	.	.	.	
.	.	.	.	.	
Bragado	1,47	,86	2,13	<b>40</b>	
<b>Ranking Índice Rendición de Cuentas</b>					
<b>Localidades í</b>	<b>Puntaje Factor 1</b>	<b>Puntaje Factor 2</b>	<b>Puntaje Factor 3</b>	<b>Puntaje ÍNDICE</b>	<b>Ranking ÍNDICE</b>
Pergamino	-2,25	-,92	-1,11	-3,30	<b>1</b>
Rafaela	-1,55	-1,01	,46	-2,07	<b>2</b>
Olavarría	-1,61	-,68	,35	-1,92	<b>3</b>
Palpalá	-1,08	-,88	,02	-1,70	<b>4</b>
Junín	-,49	-1,05	-,73	-1,57	<b>5</b>
.	.	.	.	.	.
.	.	.	.	.	.
Neuquén	-,59	3,90	1,59	3,07	<b>42</b>

Fuente: Informe de Resultados: Diseño y metodología para la elaboración de índices PAC 2009b.

De esta forma, los índices obtenidos permitieron elaborar un *ranking* de municipios auditados, del cual se presenta a continuación una síntesis (Ver Cuadro IV. 1) de la versión original, que pretende describir en qué consistió una evaluación que mejora las condiciones de comparabilidad de los municipios auditados hasta fines de 2009.

El diseño en cuanto a los pasos escalonados realizados para la obtención del índice fue un trabajo metodológicamente completo, preciso, riguroso y exhaustivo. No obstante, el documento final no hace una explicación detallada sobre la cantidad de factores resultantes del análisis de componentes principales para cada núcleo temático y tampoco describe ni interpreta los resultados alcanzados. Se trata, básicamente, de una secuencia precisa de los pasos realizados: *Matriz de correlaciones, Estadísticos Descriptivos, Varianza Total explicada, Matriz de componentes rotados, Tabla A Ranking localidades- Índice, Tabla B localidades agrupadas por cuartiles y posteriormente gráficos de ejes cartesianos donde se contrastan a factores en los que fueron reducidos los indicadores.*

El informe tampoco hace referencia al déficit de información que derivó finalmente en la reducción del número de casos con lo cual se generó una suerte de asimetría en la cantidad de municipios involucrados por núcleo temático. Esta falta de información corresponde principalmente, a los municipios auditados en la última fase del PAC (Etapa 4 grupo 2) y que quedaron inconclusos como consecuencia de los atrasos acumulados en la labor interna de la Unidad Coordinadora y por la interrupción del Programa. Quizás, una estrategia alternativa podría haber reducido el número de variables, eliminando aquellas que no contaban con la información completa, en lugar de reducir el universo de estudio. Siguiendo una estrategia de este tipo se propone a continuación la revisión de los índices construidos por el PAC, incorporando precisión temporal que mejora la comparabilidad de los municipios auditados y exhaustividad en el tratamiento de las unidades de análisis por eliminación de variables.

#### **4.2.2 Otra propuesta**

Un ejercicio de evaluación que incorpore el análisis sobre la posición de los municipios auditados debe garantizar la comparabilidad y para ello es ineludible reconocer explícitamente la distribución de los grupos de auditorías según la etapa de ejecución; es decir, atender la variable temporal o al momento histórico en el que fueron realizados los trabajos de campo. De lo contrario, la comparabilidad se

debilita bajo el supuesto de que todos ellos fueron realizados en el mismo momento.

Si bien durante el periodo 2003-2009 se mantuvo el mismo perfil político, económico y social en la Argentina, se sucedieron diversos hechos que influyeron contextualmente en la ejecución de las auditorías y que no pueden obviarse a riesgo de generar un índice pobre. En tal sentido, los acontecimientos más relevantes en la caracterización de dicho contexto, aunque no se han utilizados directamente en el cálculo factorial, han servido para observar el nivel de especificidad de cada etapa y confirmar la importancia de la incidencia temporal en el diseño de los índices.

En 2003 asume la Presidencia Néstor Kirchner. En este mismo año se produce el lanzamiento del Programa Auditoría Ciudadana y en noviembre ya se adjudica la Primera Etapa, que era la prueba piloto en los municipios de Rafaela y Pergamino. Durante los primeros años de gestión, Kirchner buscó legitimar su gobierno, poniendo en marcha un estilo “transversal” de ejercicio de la política para sumar dirigentes de otros partidos que acompañaran su gestión. También se consolidaba un crecimiento económico con tasas del PBI cercanas al 9%, por medio de una fuerte política a favor de las exportaciones que aumentaron de 29.938 millones en 2003 a 34.574,90 millones de dólares en 2004 (INDEC, 2010)<sup>24</sup>.

En octubre de 2004, bajo condiciones favorables en la economía y con un gobierno que se consolidaba, se inicia la ejecución de la Segunda Etapa del Programa, llamando a licitación y adjudicando de 10 auditorías. Además, a principio de 2005 el gobierno revierte la medida del cese de pagos ante el FMI, realizándose el canje de la deuda de los bonos que se habían emitidos en el *default* del 2001. La medida trajo aparejada una incipiente inversión extranjera, acompañada de una tasa de desocupación que disminuía 8 puntos en relación a comienzos de 2003. Es decir que la realización de esta etapa se produce en un contexto de percepción favorable al gobierno, tanto a nivel nacional como municipal.

El lanzamiento de la Tercera Etapa -con demoras en el proceso de licitación- se produce durante el proceso preelectoral de renovación para cargos legislativos en el que finalmente, en octubre de 2005, el Frente para la Victoria triunfa obteniendo la primera minoría y con medidas restrictivas a las exportaciones de carne y con controles de precios para evitar el aumento inflacionario. Con este impulso en enero de 2006, Kirchner declara la "independencia" argentina del Fondo

---

<sup>24</sup> Estadísticas extraídas de <http://www.indec.gov.ar/argentinaencifras> (INDEC 2010).

Monetario Internacional (FMI) al cancelar en un solo pago de 9.500 millones de dólares las deudas del país con ese organismo multilateral.

En un escenario con fuertes señales políticas a favor del gobierno nacional, la ejecución de esta Tercera Etapa se subdividió –Grupo 1 y 2- debido a la cantidad de municipios que habían adherido al Programa. Los trabajos de campo para el Grupo 1, se inician recién a comienzos de 2006 con 8 auditorías. Ese mismo año también se produce el conflicto con Uruguay –proceso que impacta sobre auditorías en el Litoral- por la instalación de una planta de celulosa y aunque se inician negociaciones para destrabarlo, la situación se prologará hasta 2010, con cortes del paso fronterizo por parte de movimientos ambientalistas argentinos.

Por su parte, el Grupo 2 de la tercera etapa, se inicia hacia septiembre de 2006, con 12 auditorías más, cuyos trabajos de campo comienzan en Mayo de 2007. Es decir que en un contexto de fuertes decisiones políticas y económicas nacionales el PAC veía incrementada notablemente la presión de municipios que adherían a su política al mismo tiempo que debía regular el proceso de ejecución de auditorías en función de su capacidad de gestión. Además, hacia el segundo trimestre de ese mismo año, las reservas internacionales subieron más de 30.000 millones de dólares, la tasa de desocupación bajó al 8,5%, mientras que el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza e indigencia se situaban en un 20% y en un 5,6% respectivamente (INDEC, 2010).

La Cuarta Etapa también se tuvo que subdividir, igualmente, en dos grupos. En julio de 2007, bajo la fuerte campaña presidencial que incluía elecciones municipales, se llama a licitación para adjudicar 6 nuevas auditorías. El 28 de octubre de 2007 gana las elecciones Cristina Fernández de Kirchner y el 10 de diciembre asume la presidencia con la promesa de "profundizar el modelo" que había comenzado a desarrollarse en 2003, con acumulación de cuatro años consecutivos de crecimiento económico, de un 8% anual promedio y contando con un nivel de opinión favorable para Néstor Kirchner, lo que corroboraba un proceso de importante expectativa, económica y social. Dicho proceso respaldaba directamente la gestión que el PAC había desarrollado durante esos cuatro años.

No obstante, el trabajo de campo del Grupo 1 (Cuarta Etapa), recién se inicia efectivamente a fines de enero de 2008 y se desarrolla en momentos en los que se produce el extenso conflicto con las organizaciones del campo, que se generó como consecuencia del nuevo sistema de retenciones móviles a las exportaciones de granos.

Si bien parecía que el humor de distintos sectores de la sociedad había cambiado en relación al gobierno y se percibían niveles crecientes de tensión, que finalmente se reflejarán en las elecciones legislativas de 2009, el Programa continuó su proceso de implementación y en agosto de 2008 se inició la licitación del que será el último grupo (Cuarta Etapa, Grupo 2) y que se extiende en el trabajo de campo hasta marzo de 2009.

El Programa había cumplido cuatro años interrumpidos en la implementación de su política de auditar la vida democrática en una importante diversidad de municipios. Durante ese tiempo, la política nacional y la economía habían fortalecido una percepción favorable hacia las instituciones democráticas y en este camino transitaba el PAC. Incluso hacia fines de 2008, la Presidente anuncia la decisión de cancelar deudas por 6.700 millones de dólares con el Club de París. Un mes después eleva al Congreso un proyecto de ley para poner fin al sistema previsional de AFJP. La desocupación se había mantenido en niveles similares a los del año anterior y el trabajo informal (no registrado), se había reducido a un 37%, después de haber alcanzado casi el 50% a fines 2003 (INDEC, 2010).

La secuencia de acontecimientos muestra que el proceso político general del país acompañó la política de auditorías en municipios y que las expectativas crecientes entre la dirigencia de los gobiernos locales se reflejaron también de modo ascendente en la adhesión al Programa. Ese impulso permitió llegar a comienzos de 2009 con municipios que demandaban ser auditados. No obstante, la coyuntura política y el propio proceso de gestión demuestran que el PAC debió afrontar decisiones sobre qué municipios y cuántos -en cada etapa- se debían auditar. Esto indica que la respuesta siempre fue ponderada, regulada y decidida tomando en cuenta la incidencia del contexto en el cual se generaron situaciones para cada una de las etapas en la que PAC ejecutó su política como el partido político gobernante, los períodos electorales, la composición de las cámaras legislativas, la renovación de los cargos, la relación del gobierno con actores políticos claves, así como también el nivel de empleo, la tasa de crecimiento de la economía, el incremento del PBI, el porcentaje población bajo la línea de indigencia o de pobreza.

**La propuesta de un procedimiento ajustado.** En función de estas observaciones se propone una alternativa a la elaborada por el Programa y que consta de una serie de pasos.

Primero, los cálculos estadísticos se efectúan sobre la “*base consolidada*” de datos que construyera el PAC. Dicha base contiene aquellos indicadores que fueron teóricamente relevantes y estadísticamente significativos de cada dimensión. La construcción de los mismos se realizó, a partir de un método escalonado, con los datos de las encuestas y de los registros de comprobación de los 47 municipios auditados. En consecuencia, se utilizaron 11 variables para *Cultura Cívica Democrática*, 9 para *Participación Ciudadana en las Políticas Públicas*, 5 para *Trato al Ciudadano* y 9 para *Rendición de Cuentas* (Ver Anexo Estadístico).

Segundo, se utiliza el mismo método de análisis factorial para variables categóricas a fin de construir índices para cada núcleo temático<sup>25</sup>.

Tercero, se agrupan los municipios por etapas. De este modo, al construir índices para cada núcleo temático y etapa en la que fueron realizadas las auditorías se obtiene un nuevo ranking que posiciona a los municipios agrupados según condiciones contextuales similares. La consecuencia inmediata se observa en los factores resultantes para cada índice. Al aplicar el análisis para cada etapa no siempre se corresponden (o agrupan) las mismas variables con los mismos factores, por lo que la riqueza del cálculo reside en la interpretación de dichos factores a la luz de la teoría que respalda la Tabla de aspiraciones e indicadores.

Cuarto, se excluyen las variables cuya información no esté completa, según la etapa que corresponda. Es decir, que se opta trabajar con todos los casos y eliminar variables, con el objeto de obtener un ranking ponderado de los municipios por etapa. De esta manera, quedan excluidas del análisis factorial por falta de significancia las siguientes variables: *Iniciativas ciudadanas orientadas a promover rendición de cuentas de funcionarios y de instituciones municipales* -excluida en la segunda y cuarta etapa grupos 1 y 2-; *Legislación o regulaciones que habiliten la disponibilidad y el acceso de la ciudadanía a la información pública* -excluida en la cuarta etapa grupos 1 y 2- y *Existencia y utilización de Referéndum, Existencia y resultado de registro de denuncias contra funcionarios y empleados municipales, Procedimientos de contratación de empleados municipales y Existencia de publicaciones de distribución masiva que compilen y difundan normas de la administración municipal* -excluidas en la cuarta etapa grupo 2-. La eliminación de las variables se ve reflejada en la matriz de correlaciones (Ver Anexo Estadístico).

---

<sup>25</sup> El análisis factorial se realiza a partir de una serie de instancias en las que se verifica la pertinencia de la inclusión de las variables seleccionadas y los factores resultantes como son: *la matriz de correlaciones, el tests de KMO y Bartlett, la varianza total explicada, el ponderador de factores, la matriz de componentes rotados, las comunalidades y el puntaje de los componentes de la matriz de coeficientes*. En el Anexo Estadístico se exponen los resultados por etapa y para los cuatro núcleos temáticos.

En consecuencia, la propuesta en términos de procedimientos consiste en: segmentar la base de datos por etapa de ejecución, incluir todos los municipios auditados y excluir aquellas variables que no tienen significancia estadística.

Ahora bien, el análisis factorial tiene como objeto simplificar las múltiples y complejas relaciones que pueden existir entre un conjunto de variables observadas. Para ello trata de encontrar factores que ligan a las variables aparentemente no relacionadas. Concretamente, se trata de encontrar un conjunto de factores no directamente observables que expliquen suficientemente las variables perdiendo el mínimo de información, de modo que sean fácilmente interpretados y los menos posibles. Además, los factores han de extraerse de forma que resulten independientes entre sí, es decir, que sean ortogonales. En consecuencia, el análisis factorial es una técnica de reducción de datos que examina la interdependencia de variables y proporciona conocimiento de la estructura subyacente de los datos (Pérez, 2001: 488).

Los resultados por etapa y núcleo temático según los factores obtenidos de la asociación de variables y el valor de los mismos para cada municipio son los siguientes:

**Segunda etapa<sup>26</sup>.** En lo que concierne a la *Cultura Cívica Democrática* las variables quedan asociadas a dos factores: 1. Identificación de los ciudadanos con el respeto de sus derechos y obligaciones bajo un sistema democrático de gobierno y 2. Convicción de los ciudadanos de que la democracia mejora la calidad de vida de la población. Asimismo, el valor de los factores por municipios permite establecer que las tres primeras posiciones las ocupan General Pico, Olavarría y San Martín de los Andes, mientras que Palpalá y Gualaguaychú obtienen los últimos puestos.

Por su parte, el núcleo *Participación Ciudadana en las Políticas Públicas*, agrega a las variables en tres factores: 1. Promoción del gobierno local de mecanismo democracia directa e indirecta, 2. Interés y participación ciudadana en los asuntos de gobierno y 3. Promoción del gobierno y participación ciudadana en espacios e instancias democráticas. El ranking ubica en los mejores puestos a Olavarría, Luján de Cuyo y Roque Sáez Peña, mientras que San Martín de los Andes se posiciona en el décimo lugar.

---

<sup>26</sup> No se incluye en el cálculo la Primera Etapa porque la misma consistió, como ya se ha dicho, en la prueba piloto y además sólo comprende la auditoría a dos municipios.

Ahora bien, este municipio se posiciona en el primer lugar del ranking para el núcleo temático *Trato al ciudadano*. Al cual se le asocian los dos siguientes factores: 1. Fomento de un trato digno al ciudadano y de un correcto funcionamiento de las instituciones públicas municipales y 2. Promoción de mecanismos de contratación y de desempeño de los funcionarios de gobierno.

Por último, en lo que respecta a la *Rendición de Cuentas*, la reducción de variables se realiza en tres factores: 1. Transparencia, calidad y disponibilidad de la información brindada por el municipio, 2. Exigencia de los ciudadanos por la rendición de cuenta del accionar de los funcionarios de gobierno y 3. Conformidad con la información que brinda y difunde el municipio. En este núcleo obtienen las mejores posiciones los municipios de Palpalá, Luján de Cuyo y Olavarría. (Ver Cuadro IV.2).

### **Cuadro IV.2**

#### **Ranking Municipios Auditados en la Segunda Etapa**

<b>CULTURA CÍVICA DEMOCRÁTICA</b>				
<b>MUNICIPIO</b>	<b>Puntajes Factor 1</b>	<b>Puntajes Factor 2</b>	<b>Índice</b>	<b>Ranking Índice</b>
General Pico	-1,02	0,23	-0,81	1
Olavarría	-0,71	0,12	-0,57	2
San Martín de los Andes	-0,63	0,23	-0,49	3
Pirané	-0,46	-0,43	-0,46	4
Luján de Cuyo	-0,16	-0,48	-0,21	5
Roque Sáenz Peña	-0,25	0,95	-0,05	6
Junín	-0,07	0,11	-0,04	7
Morón	-0,12	0,43	-0,03	8
Palpalá	1,03	-2,41	0,46	9
Gualeguaychú	2,39	1,24	2,20	10

<b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POLÍTICAS PÚBLICAS</b>					
<b>MUNICIPIO</b>	<b>Puntajes Factor 1</b>	<b>Puntajes Factor 2</b>	<b>Puntajes Factor 3</b>	<b>Índice</b>	<b>Ranking Índice</b>
Olavarría	-1,12	-1,00	1,55	-0,63	1
Luján de Cuyo	-1,14	0,36	0,32	-0,62	2
Roque Sáenz Peña	-0,86	0,09	-0,03	-0,55	3
General Pico	-0,13	-0,87	-1,15	-0,44	4
Palpalá	-0,14	-0,10	-0,82	-0,25	5
Junín	-0,19	-0,26	-0,07	-0,18	6
Pirané	-0,43	1,98	-0,89	-0,08	7
Gualeguaychú	1,23	-1,47	-0,87	0,39	8
Morón	1,23	0,34	1,70	1,16	9
San Martín de los Andes	1,55	0,92	0,25	1,21	10

<b>TRATO AL CIUDADANO</b>				
<b>MUNICIPIO</b>	<b>Puntajes Factor 1</b>	<b>Puntajes Factor 2</b>	<b>Índice</b>	<b>Ranking Índice</b>
San Martín de los Andes	-0,78	-1,56	-1,07	1
Palpalá	-1,34	0,20	-0,78	2
Luján de Cuyo	-1,72	1,29	-0,61	3
Pirané	0,05	-0,83	-0,27	4
Olavarría	0,37	-1,21	-0,21	5
General Pico	-0,17	-0,24	-0,20	6
Gualeguaychú	1,19	-0,36	0,62	7
Junín	0,66	0,73	0,69	8
Morón	0,64	1,08	0,80	9
Roque Sáenz Peña	1,09	0,90	1,02	10

RENDICIÓN DE CUENTA					
MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Puntajes Factor 3	Índice	Ranking Índice
Palpalá	-1,26	-1,34	-0,98	-1,23	1
Luján de Cuyo	-0,28	-0,81	-0,08	-0,43	2
Olavarría	-0,05	-0,95	0,08	-0,36	3
Pirané	-0,44	0,41	-0,83	-0,21	4
General Pico	0,63	-0,07	-0,86	0,04	5
San Martín de los Andes	-0,23	0,89	-0,27	0,18	6
Morón	-0,71	-0,20	2,50	0,19	7
Gualeduaychú	-0,89	2,09	-0,04	0,40	8
Junín	1,31	-0,37	0,52	0,51	9
Roque Sáenz Peña	1,91	0,35	-0,05	0,90	10

Fuente: Elaboración propia con base de datos del *Informe de Resultados: Diseño y metodología para la elaboración de índices* (PAC 2009b).

**Tercera Etapa (grupo 1).** En esta etapa, las variables también fueron agrupadas en factores, pero los factores resultantes son distintos de los que se agregan en la segunda etapa. En lo que respecta al núcleo *la Cultura Cívica Democrática* los factores son: 1. Compromiso de los ciudadanos en el ejercicio de derechos y deberes en democracia y 2. Convicción de los ciudadanos de que la democracia es el sistema más adecuado de gobierno.

En cuanto a la *Participación Ciudadana en las Políticas Públicas* comprende tres factores: 1. Promoción del gobierno e interés de los ciudadanos por participar en espacios e instancias democráticas, 2. Promoción del gobierno local de mecanismo de democracia directa e indirecta y 3. Interés del gobierno municipal de generar espacios o áreas de promoción la participación ciudadana.

Por su parte, en *Trato al ciudadano*, el análisis factorial agrupa las variables en: 1. Fomento de un trato digno al ciudadano y de mecanismos de contratación de los funcionarios de gobierno y 2. Promoción de la capacitación de los funcionarios y de la existencia de mecanismos de denuncias en instituciones públicas municipales.

Finalmente, para rendición de *Rendición Cuenta* los tres factores son: 1. Conformidad con el acceso a la información brindada por el municipio, 2. Conocimiento de instancias de información sobre el uso de mecanismos de rendición de cuenta y 3. Interés de los ciudadanos en la normativa vigente para exigir la rendición de cuentas a los funcionarios de gobierno municipal. El dato distintivo de la Tercera Etapa (Grupo 1) es que para los cuatro núcleos temáticos se encuentra al municipio de San Fernando del Valle de Catamarca en los primeros puestos del ranking (Ver Cuadro IV.3).

### Cuadro IV.3

#### Ranking Municipios Auditados en la Tercera Etapa (grupo 1)

CULTURA CÍVICA DEMOCRÁTICA				
MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Índice	Ranking Índice
San Luis	-1,01	-1,22	-1,05	1
San F. del Valle de Catamarca	-0,95	0,48	-0,68	2
Concepción del Uruguay	-0,70	0,10	-0,54	3
Villa La Angostura	-0,12	-0,39	-0,17	4
Monte Caseros	0,35	-0,78	0,13	5
Yerba Buena	-0,13	2,11	0,30	6
Villa Gral Belgrano	0,52	-0,26	0,37	7
Crespo	2,04	-0,04	1,64	8

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POLÍTICAS PÚBLICAS					
MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Puntajes Factor 3	Índice	Ranking Índice
San F. del Valle de Catamarca	-1,88	0,77	-0,19	-0,71	1
Yerba Buena	0,27	-1,40	-1,20	-0,55	2
Villa Gral Belgrano	-0,78	-0,30	0,84	-0,29	3
Concepción del Uruguay	-0,48	0,31	-0,17	-0,17	4
Monte Caseros	0,53	-0,16	-1,36	-0,08	5
Crespo	0,26	-0,79	0,75	0,04	6
Villa La Angostura	0,86	-0,30	1,53	0,64	7
San Luis	1,21	1,88	-0,20	1,12	8

TRATO AL CIUDADANO				
MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Índice	Ranking Índice
San F. del Valle de Catamarca	-0,73	-1,89	-1,16	1
San Luis	-1,18	-0,10	-0,78	2
Concepción del Uruguay	-0,55	-0,30	-0,46	3
Villa La Angostura	-0,68	1,16	0,00	4
Monte Caseros	0,06	1,06	0,43	5
Villa Gral Belgrano	0,40	0,63	0,48	6
Yerba Buena	0,81	0,13	0,56	7
Crespo	1,87	-0,69	0,92	8

RENDICIÓN DE CUENTAS					
MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Puntajes Factor 3	Índice	Ranking Índice
San F. del Valle de Catamarca	-1,26	-0,87	0,36	-0,79	1
Monte Caseros	0,20	-0,40	-2,20	-0,50	2
Concepción del Uruguay	-0,56	-0,61	-0,02	-0,45	3
San Luis	-0,92	0,12	-0,03	-0,43	4
Villa La Angostura	0,25	-0,37	1,19	0,28	5
Villa Gral Belgrano	0,04	0,93	0,68	0,44	6
Yerba Buena	0,23	2,01	-0,26	0,63	7
Crespo	2,02	-0,82	0,28	0,82	8

Fuente: Elaboración propia con base de datos del *Informe de Resultados: Diseño y metodología para la elaboración de índices* (PAC 2009b).

**Tercera etapa (grupo 2).** Las variables fueron agrupadas en factores, de las que resultan interesantes interpretaciones. El núcleo *Cultura Cívica Democrática* cuenta de los factores: 1. Identificación de los ciudadanos con el régimen democrático y de las posibilidades que éste genera en la calidad de vida de la población y 2. Interés por conocer y ejercer deberes ciudadanos. Del mismo modo, el valor de los factores por municipios permite establecer que los posicionados en

los tres primeros puestos son Curuzú Cuatiá, Guaymallén y Malargüe, mientras que Bragado, General Belgrano y Firmat obtienen los últimos puestos.

En el núcleo *Participación Ciudadana en las Políticas Públicas* se agrupan tres factores: 1. Interés y participación ciudadana en los asuntos de gobierno, 2. Promoción del gobierno local de mecanismos de democracia directa e indirecta y 3. Interés del gobierno municipal de generar espacios o áreas de promoción para la participación ciudadana; aquí se posicionaron en los tres mejores puestos los municipios de Diamante, Balcarce y Villaguay.

Por su parte, para *Trato al Ciudadano* el ranking de municipios ubica nuevamente a Villaguay y a Guaymallén en los mejores puestos. Este núcleo agrupa sus variables en los siguientes factores: 1. Fomento de un trato digno al ciudadano y de un correcto funcionamiento de las instituciones públicas municipales y 2. Promoción de mecanismos de contratación y de desempeño de los funcionarios de gobierno.

Por último, *Rendición de Cuentas*: comprende tres factores: 1. Conformidad con la información que brinda y difunde el municipio, 2. Interés en el uso del voto como mecanismo de rendición de cuentas del accionar de los funcionarios de gobierno y 3. Promoción por parte del municipio de procedimientos para exigir la rendición de cuentas a sus funcionarios de gobierno; los municipios de General Belgrano, Curuzú Cuatiá y Diamante se encuentran como los mejor posicionados en el ranking de este núcleo temático, mientras que Rosario y Firmat se encuentran en los últimos puestos (ver Cuadro IV.4).

#### **Cuadro IV.4**

##### **Ranking Municipios Auditados en la Tercera Etapa (grupo 2)**

<b>CULTURA CÍVICA DEMOCRÁTICA</b>				
<b>MUNICIPIO</b>	<b>Puntajes Factor 1</b>	<b>Puntajes Factor 2</b>	<b>Índice</b>	<b>Ranking Índice</b>
Curuzú Cuatiá	-1,24	0,12	-0,90	1
Guaymallén	-0,75	-1,13	-0,85	2
Malargüe	-1,50	1,20	-0,82	3
Lavalle	-1,08	0,67	-0,64	4
Villa Gesel	-0,08	-0,52	-0,19	5
Diamante	-0,13	0,01	-0,10	6
Rosario	0,63	-2,05	-0,04	7
Villaguay	0,29	-0,91	-0,01	8
Balcarce	0,01	0,04	0,02	9
Bragado	1,14	0,70	1,03	10
General Belgrano	1,35	0,55	1,15	11
Firmat	1,37	1,32	1,36	12

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POLÍTICAS PÚBLICAS					
MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Puntajes Factor 3	Índice	Ranking Índice
Diamante	-1,56	-1,64	0,39	-1,15	1
Balcarce	-0,50	-0,14	-1,25	-0,56	2
Villaguay	0,05	-0,99	-1,18	-0,52	3
Firmat	-1,09	1,51	-1,48	-0,43	4
Villa Gesel	-0,20	-0,82	1,12	-0,09	5
Bragado	-0,52	0,46	0,45	-0,03	6
Malargüe	0,49	-0,40	0,86	0,31	7
Curuzú Cuatiá	0,73	0,35	0,30	0,53	8
Rosario	-0,46	1,65	1,36	0,55	9
Guaymallén	1,82	-0,27	-0,73	0,66	10
Lavalle	1,24	0,28	0,16	0,73	11
General Belgrano	---	----	----	----!	12

TRATO AL CIUDADANO				
MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Índice	Ranking Índice
Villaguay	-1,25	-1,39	-1,30	1
Guaymallén	-1,09	-0,41	-0,86	2
Lavalle	-1,10	0,54	-0,55	3
Diamante	-1,32	1,10	-0,50	4
Malargüe	0,47	-1,75	-0,27	5
Balcarce	0,77	-0,85	0,22	6
Rosario	0,10	0,93	0,38	7
Curuzú Cuatiá	0,73	-0,11	0,45	8
Firmat	0,30	1,16	0,59	9
Villa Gesel	1,07	0,22	0,78	10
Bragado	1,31	0,56	1,06	11
General Belgrano	.-----	.	-----	12

RENDICIÓN DE CUENTAS					
MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Puntajes Factor 3	Índice	Ranking Índice
General Belgrano	-1,14	-0,57	-0,59	-0,85	1
Curuzú Cuatiá	-0,27	-0,86	-1,06	-0,63	2
Diamante	-0,84	-0,31	0,03	-0,48	3
Balcarce	-0,29	0,90	-1,74	-0,30	4
Villa Gesel	-0,13	-0,65	-0,16	-0,28	5
Guaymallén	-0,62	-0,36	1,46	-0,05	6
Malargüe	0,44	0,03	-1,14	-0,05	7
Villaguay	-0,47	-0,60	1,47	-0,04	8
Lavalle	-0,59	0,36	0,61	-0,04	9
Bragado	0,16	2,13	0,58	0,82	10
Rosario	2,44	-1,35	0,18	0,82	11
Firmat	1,31	1,27	0,36	1,07	12

Fuente: Elaboración propia con base de datos del *Informe de Resultados: Diseño y metodología para la elaboración de índices* (PAC 2009b).

**Cuarta etapa (grupo 1).** En lo concerniente al núcleo *Cultura Cívica Democrática*, se utilizan dos factores: 1. Identificación de los ciudadanos el sistema electoral en un régimen democrático de gobierno y 2. Convicción de los ciudadanos de que la democracia mejora la calidad de vida de la población en su vida cotidiana. Asimismo, el valor de los factores por municipios permite establecer que los posicionados en los tres primeros puestos son Godoy Cruz, Las Heras y Coronel Moldes, mientras que El Trébol, Las Rosas y Cerrito obtienen los últimos tres puestos.

Por su parte, en el núcleo *Participación Ciudadana en las Políticas Públicas* se agregan las variables en los factores: 1. Promoción del gobierno e interés de los ciudadanos por participar en espacios e instancias democráticas 2. Promoción del gobierno local de mecanismos de democracia directa e indirecta 3. Promoción del gobierno y participación ciudadana en espacios e instancias democráticas. El municipio de Coronel Moldes se ubica en el mejor puesto de ranking, mientras que Godoy Cruz se posiciona en el último lugar. Mientras que en lo que respecta a *Trato al Ciudadano* aparecen asociados dos factores: 1. Fomento de un trato digno al ciudadano y de un correcto funcionamiento de las instituciones públicas municipales y 2. Promoción de mecanismos de contratación y de desempeño de los funcionarios de gobierno. Para este núcleo temático el ranking posiciona a Las Heras en el primer lugar.

Finalmente, en lo que respecta a la Rendición Cuenta, la reducción de variables se realiza en tres factores: 1. Conformidad de los ciudadanos con la información que brinda el municipio y con el voto como herramienta de rendición de cuenta, 2. Promoción por parte del municipio de procedimientos y normativas para exigir la rendición de cuentas a sus funcionarios de gobierno y 3. Conocimiento de los ciudadanos de la manera en que los funcionarios rindan cuentas de su accionar de gobierno. Nuevamente el Municipio de Las Heras obtiene el mejor puesto, seguido de Coronel Moldes y las Rosas (Ver Cuadro IV.5).

#### **Cuadro IV.5**

##### **Ranking Municipios Auditados en la Cuarta Etapa (grupo 1)**

<b>CULTURA CÍVICA CIUDADANA</b>				
<b>MUNICIPIO</b>	<b>Puntajes Factor 1</b>	<b>Puntajes Factor 2</b>	<b>Índice</b>	<b>Ranking Índice</b>
Godoy Cruz	-1,05	0,93	-0,83	1
Las Heras	-0,75	-0,63	-0,73	2
Coronel Moldes	-0,12	-1,51	-0,28	3
El Trébol	-0,03	1,18	0,10	4
Las Rosas	0,14	-0,19	0,10	5
Cerrito	1,81	0,22	1,63	6

<b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POLÍTICAS PÚBLICAS</b>					
<b>MUNICIPIO</b>	<b>Puntajes Factor 1</b>	<b>Puntajes Factor 2</b>	<b>Puntajes Factor 3</b>	<b>Índice</b>	<b>Ranking Índice</b>
Coronel Moldes	-1,15	-0,16	1,45	-0,63	1
El Trébol	-0,68	-0,40	-0,32	-0,57	2
Las Rosas	-0,38	-0,43	-0,68	-0,42	3
Las Heras	0,38	-0,64	-1,15	-0,06	4
Cerrito	0,13	2,02	-0,28	0,66	5
Godoy Cruz	1,70	-0,38	0,98	1,01	6

TRATO AL CIUDADANO				
MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Índice	Ranking Índice
Las Heras	-1,46	0,08	-0,70	1
Godoy Cruz	-0,41	-0,94	-0,67	2
Coronel Moldes	-0,22	-0,80	-0,50	3
El Trébol	0,23	0,71	0,47	4
Cerrito	1,59	-0,65	0,49	5
Las Rosas	0,27	1,59	0,92	6

RENDICIÓN DE CUENTA					
MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Puntajes Factor 3	Índice	Ranking Índice
Las Heras	-1,46	0,56	-1,25	-0,88	1
Coronel Moldes	-0,23	-1,85	0,31	-0,59	2
Las Rosas	0,06	-0,40	-0,07	-0,09	3
Godoy Cruz	-0,46	0,88	1,72	0,22	4
El Trébol	0,58	0,45	-0,13	0,44	5
Cerrito	1,51	0,36	-0,58	0,90	6

Fuente: Elaboración propia con base de datos del *Informe de Resultados: Diseño y metodología para la elaboración de índices* (PAC 2009b).

**Cuarta etapa (grupo 2).** Sólo en el núcleo *Cultura Cívica Ciudadana* se ha realizado el cálculo con todos los municipios auditados en esta etapa, de los cuales municipios de Comodoro Rivadavia, Rivadavia y General Pueyrredón obtienen, según el valor de sus factores, los tres mejores lugares y San Fernando, Bahía Blanca y Libertador San Martín los tres últimos puestos del ranking. Para los restantes núcleos temáticos, si bien se realiza el cálculo factorial, el ranking señala únicamente la situación de aquellos municipios que cuentan con la información en las variables analizadas. En definitiva, la comparación puede hacerse de forma parcial y por consiguiente los resultados carecen de la utilidad para los fines que han sido creados.

Las variables fueron agrupadas de la manera que sigue. Para *Cultura Cívica Democrática* en: 1. Interés por conocer y ejercer derechos y deberes ciudadanos y 2. Convicción de los ciudadanos de que la democracia es la mejor forma de gobierno y que mejora la calidad de vida de la población. *En tanto que Participación Ciudadana en las Políticas Públicas* comprende dos factores: 1. Interés y participación ciudadana en los asuntos de gobierno y 2. Promoción del gobierno local de mecanismos de democracia directa e indirecta. *Trato al ciudadano* incluye en los factores: 1. Fomento de un trato digno y de una correcta atención al ciudadano en dependencias municipales y 2. Promoción de programas de capacitación de desempeño de los funcionarios u empelados municipales. Por último, *Rendición Cuentas* se agrupa las variables en dos factores: 1. Conformidad en el uso del voto y de otros mecanismos para obtener la rendición de cuentas y 2. Promoción de mecanismos y normativas para exigir la rendición de cuentas a sus funcionarios de gobierno (Ver Cuadro IV.6).

### Cuadro IV.6

#### Ranking Municipios Auditados en la Cuarta Etapa (grupo 2)

CULTURA CÍVICA DEMOCRÁTICA				
MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Índice	Ranking Índice
Comodoro Rivadavia	-0,83	-2,08	-1,09	1
Rivadavia	-0,52	0,31	-0,36	2
General Pueyrredón	-0,37	0,38	-0,22	3
Neuquén	-0,06	-0,83	-0,22	4
Rawson	-0,31	0,21	-0,21	5
Concordia	-0,18	0,41	-0,06	6
San Fernando	-0,09	0,57	0,04	7
Bahía Blanca	-0,22	1,43	0,12	8
Libertador San Martín	2,59	-0,38	1,99	9

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POLÍTICAS PÚBLICAS					
MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Puntajes Factor 3	Índice	Ranking Índice
Comodoro Rivadavia	-1,13	-0,25	-	-0,82	1
Bahía Blanca	0,78	-0,85	-	0,21	2
General Pueyrredón	0,35	1,10	-	0,61	3
Neuquén	-----	-----	-----	-----	-----
San Fernando	-----	-----	-----	-----	-----
Concordia	-----	-----	-----	-----	-----
Libertador San Martín	-----	-----	-----	-----	-----
Rawson	-----	-----	-----	-----	-----
Rivadavia	-----	-----	-----	-----	-----

TRATO AL CIUDADANO				
MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Índice	Ranking Índice
Rivadavia	-1,48	1	-1,48	1
Concordia	-0,45	2	-0,45	2
Comodoro Rivadavia	0,26	3	0,26	3
General Pueyrredón	0,56	4	0,56	4
Bahía Blanca	1,10	5	1,10	5
Neuquén	--	--	--	--
Libertador San Martín	--	--	--	--
San Fernando	--	--	--	--
Rawson	--	--	--	--

RENDICIÓN DE CUENTA					
MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Puntajes Factor 3	Índice	Ranking Índice
Concordia	-1,10	-0,34	-	-0,80	1
Rivadavia	0,85	-0,78	-	0,19	2
Neuquén	0,26	1,13	-	0,60	3
Comodoro Rivadavia	-----	-----	-----	-----	-----
General Pueyrredón	-----	-----	-----	-----	-----
Libertador San Martín	-----	-----	-----	-----	-----
Bahía Blanca	-----	-----	-----	-----	-----
San Fernando	-----	-----	-----	-----	-----
Rawson	-----	-----	-----	-----	-----

Fuente: Elaboración propia con base de datos del *Informe de Resultados: Diseño y metodología para la elaboración de índices* (PAC 2009b).

**Las diferencias en los resultados.** A los efectos de generar una prueba sobre las diferencias que generan ambas propuestas se compara el ranking del PAC con los construidos en esta propuesta. A modo de ejemplo, para el núcleo *Cultura Cívica Democrática*, el índice PAC ubica en primer lugar a Comodoro Rivadavia, mientras que en la propuesta logra igual posición. La comparación con la

tabla general no muestra que a continuación se ubiquen los que obtuvieron el primer lugar en las restantes etapas. San Luis queda en el 3° puesto, Curuzú Cuatiá se ubica en el 11°, General Pico en 14° y Godoy Cruz en el 17.

Para *Participación Ciudadana en las Políticas Públicas*, San Fernando del Valle de Catamarca se posiciona en el puesto 27 del ranking general, mientras que en la propuesta ocupa el primer puesto. Por su parte San Martín de Los Andes se posiciona en el último puesto para el índice de la segunda etapa, y en el general, se encuentra en el puesto 30.

En *Trato al Ciudadano*, ambos índices posicionan en primer lugar a Rivadavia, aunque los municipios que ocupan el primer puesto en su respectiva etapa -Las Heras, San Martín de los Andes y San Fernando del Valle de Catamarca- ocupan el 7°, 8° y 16° lugar respectivamente en el índice PAC.

En *Rendición de Cuentas* el municipio de Pergamino es el que ocupa el primer lugar del ranking del PAC, pero no corresponde a ninguno de los puestos en la propuesta por etapas. Por su parte, si se compara el mejor y el peor posicionado se observa que Palpalá -primero en su etapa- se ubica en el cuarto puesto del ranking general, mientras que Roque Sáenz Peña –último en su etapa-, lo hace solo a tres posiciones por debajo, ubicándose séptimo en el índice del PAC. Para las demás etapas se invierten los resultados entre el mejor y el peor posicionados en el índice por etapa. De este modo San Fernando del Valle de Catamarca (primer puesto) obtiene la ubicación 17, cuando Crespo (último puesto) lo hace en el 15 lugar del ranking PAC; General Belgrano (1°) ocupa el puesto 37 y Firmat el 25. Por último, Las Heras (1°) logra el puesto 35 y Cerrito (último) el puesto 31 del ranking general.

Las diferencias ratifican resultados diversos según el índice que se utilice y los factores resultantes de agrupar variables, lo que confirma que la decisión de construirlo no mejora significativamente el tratamiento de los resultados ni los objetivos del Programa.

### **4.3 Las nuevas prácticas democráticas que el Programa promovió**

Como ya se mencionado, el Programa Auditorías Ciudadanas a Municipios fue diseñado con el objetivo explícito de *“que los miembros de una comunidad y su Gobierno Local, a partir de sus propias deliberaciones y opiniones, desarrollen capacidades que les permitan concretar acciones para mejorar prácticas que hacen a la calidad de la democracia, entendiendo por prácticas democráticas las reglas de*

*juego que vinculan al Estado y a la sociedad”* (PAC, 2009a: 26). De esta manera, con la implementación del Programa se buscaba un doble propósito: realizar un diagnóstico situacional sobre la calidad de las prácticas ciudadanas identificando aquellos rasgos decisivos de la vida política democrática en cada municipio, e incentivar la concreción de más y mejores prácticas ciudadanas para una democracia de calidad.

Los resultados confirman que han sido auditados 47 municipios y que se ha logrado una “fotografía” de la relación entre ciudadanía y gobierno municipal en cada uno de ellos. No obstante, aún falta responder a un segundo interrogante ¿se han generado nuevas prácticas ciudadanas que justifiquen hablar de un incremento en la calidad democrática?

El PAC concibió la implementación de las auditorías, para que ciudadanos y funcionarios municipales, reunidos en Foro Cívico, obtuvieran un diagnóstico sobre las prácticas existentes y que simultáneamente, se generaran nuevas prácticas. Es decir, foros donde vecinos, organizaciones y gobiernos locales dialogaran y trabajaran sobre los temas de interés para la comunidad. Se esperaba que las nuevas prácticas democráticas surgieran en la interacción de los actores en el espacio de un foro cívico.

¿Cuál fue el desempeño de los Foros Cívicos? Aunque su composición respondió en principio a las características específicas de cada comunidad, siempre se garantizaba que los actores centrales –ciudadanía y municipio- estuvieran presentes. Era un requisito imprescindible para la implementación del Programa; no obstante, las experiencias muestran diferencias sustanciales en el nivel de compromiso, aunque la dinámica de trabajo que se aplicó siempre fue sistemáticamente la misma.

En la actuación de los foros cívicos se evidencian tres tipos de desempeño muy disímiles entre los cuales se han podido distinguir tres tipos: a) Los que se limitaron a “cumplir” con la formalidad. Los ciudadanos mostraron bajo nivel de participación, se reunían esporádicamente con bajo nivel de concurrencia y el municipio tampoco mostró interés por impulsar esta forma asociativa de identificación y de discusión de los problemas locales. b) Los que asumieron la lógica del Programa y acompañaron la implementación de la auditoría en forma activa; pero una vez difundidos los resultados en audiencia pública, se disolvieron. c) Los que asumieron el rol de protagonistas, convirtiendo al foro cívico en una instancia de participación eficaz, impulsaron proyectos, iniciativas y acciones sobre

temas de su interés y que tuvieron continuidad más allá de los resultados de la audiencia pública. Sólo los últimos encontraron en la auditoría, una herramienta para concretar acciones y mejorar las prácticas ciudadanas a nivel municipal.

¿A que se debió el desempeño diferente de los foros o por qué algunos aprovecharon mejor las instancias de participación que ofrecía la auditoría? La experiencia ciudadana previa, el nivel de organización social y la posibilidad de generar y consolidar liderazgos fueron factores significativos en la convocatoria, para lograr la efectividad y continuidad en las reuniones y en la relación con el municipio; pero la orientación que el gobierno local le imprimió a la convocatoria y el estilo de liderazgo del intendente fue determinante para el desempeño de los foros en la mayoría de los casos.

De este modo, las experiencias más exitosas ocurrieron en aquellos foros donde se trabajó con intensidad y continuidad en el tiempo, con un alto grado de articulación entre los liderazgos sociales y municipales y en donde las reuniones fueron utilizadas para identificar los intereses comunes y los problemas sociales más apremiantes. Asimismo, cuando los intendentes acercaron a este espacio de discusión especialistas y funcionarios competentes en los temas que se trataban, se lograron respuestas a las problemáticas priorizadas por los vecinos. También se evidenció que el accionar de la Unidad de Cooperación y Vinculación del PAC facilitó el encuentro de funcionarios locales con representantes de organismos internacionales, generándose posibilidades específicas de inversiones en desarrollo comunitario.

El PAC puede dar cuenta de numerosos casos en los que el liderazgo del intendente permitió óptimos resultados en la implementación de las auditorías ciudadanas y la extensión de la misma más allá de las audiencias públicas con experiencias de cooperación que permitieron identificar prácticas ciudadanas innovadoras. También se reconocen casos en los que dicho liderazgo fue el responsable de resultados adversos.

En otros casos el foro se politizó como un espacio de contienda entre quienes apoyaban la gestión y los que la criticaban abiertamente y el municipio no lograba sustraerse del conflicto, tomaba parte en él, discontinuaba la comunicación con el foro y desinformaba a la ciudadanía durante gran parte del proceso de auditoría. El contacto con el vecino era muy escaso y el municipio perdía la posibilidad de liderar la construcción de una relación más proactiva.

Otras experiencias demostraron que los municipios contaban con relaciones fluidas con sus organizaciones vecinales, aunque no se podía asumir como fortaleza porque la mayoría estaba controlada por dirigentes personalistas, tradicionales, “muy viejos”, que dificultaban la generación de cambios en la modalidad de trabajo y de vinculación con el municipio. No estaban interesados en cambiar las prácticas clientelares e incluso explícitamente expresaban su desconfianza sobre la mecánica del foro y temían perder su posición ante la promoción de nuevos liderazgos que el nuevo espacio facilitaba.

El lanzamiento del Programa en años electorales no siempre facilitó la implementación de las auditorías; tanto por la incidencia de la tensión preelectoral durante el proceso de implementación como por la renovación de autoridades municipales que generaba discontinuidad o retroceso en su desarrollo. Al asumir la nueva dirigencia, aunque fuera del mismo signo partidario, en algunos casos, no logró por desinterés o desinformación capitalizar la experiencia de la auditoría y en consecuencia impactó en su continuidad.

En definitiva, el desempeño diferente de los foros responde en gran medida al nivel de construcción de espacios abiertos, flexibles e interactivos, donde los actores pueden dar a conocer sus opiniones, necesidades e intereses, así como también a la continuidad y estabilidad de los foros, aunque dicha estabilidad no se logre en forma espontánea y en gran medida se deba al tipo de liderazgo ejercido en estos espacios de participación. Es decir que la participación de foros liderados en forma democrática, con intendentes comprometidos en la construcción de prácticas ciudadanas, por medio de políticas específicas fueron algunos de los factores claves para multiplicar las experiencias exitosas a nivel local. Por el contrario, cuando no existen liderazgos sociales e institucionales capaces de promover el debate y la reflexión en las reuniones; cuando se pierde interés por el Programa por los cambios de gestión o cuando los intendentes y sus equipos se muestran desinformados y poco interesados en la conducción del proceso, son escasas las posibilidades de convertir a los foros cívicos en instancias de fortalecimiento e innovación de las prácticas democráticas a nivel local.

¿Qué experiencias reconoce el PAC? El programa nunca ha reconocido formalmente las experiencias negativas y esta actitud es comprensible como criterio político para consolidar la institucionalidad del Programa. Como consecuencia, cuando se refiere a sus experiencias, lo que recupera son los éxitos o en general las experiencias positivas. En septiembre de 2009 el Programa dio a conocer un

*Catálogo de experiencia en municipios*<sup>27</sup> en donde expone, a modo de ejemplo<sup>28</sup> treinta experiencias que surgieron a partir de la implementación del Programa Auditoría Ciudadana (PAC, 2009c: 13), que fueron clasificadas en seis bloques:

1. *La Democracia recupera la historia: “Vivir en democracia permite resguardar y recuperar la memoria de las sociedades. Preservar la identidad, a través de la conservación de los archivos públicos o de la puesta en valor de instituciones de la comunidad constituye ejemplos de esta tarea”* (PAC, 2009c: 13). Las experiencias asociadas a este bloque consistieron en la recuperación de un teatro para el municipio de Bragado y en la conservación de documentos públicos del archivo de Yerba Buena, logrando restaurar y sensibilizar a la comunidad acerca de su valor cultural e histórico.

2. *La Democracia multiplica los recursos: “A través de mecanismos de gestión asociada entre gobierno y comunidad, los ciudadanos pueden decidir el destino de parte de los recursos municipales y, de esta manera, intervenir activamente en las políticas públicas”* (PAC, 2009c: 13). Comprende dos prácticas destinadas a la planificación del presupuesto de forma participativa en Crespo y Morón. En ambos casos los foros cívicos lograron de manera exitosa, que los ciudadanos determinaran dónde se harían las inversiones y cuáles eran las prioridades y acciones a desarrollar por su gobierno municipal.

3. *La Democracia crea más democracia. “Los espacios de diálogo expanden las posibilidades de participación ciudadana y generan acciones para mejorar la transparencia, concretar oportunidades de desarrollo, compartir información y canalizar las inquietudes de la ciudadanía”* (PAC, 2009c: 13). En este bloque se encuentran tres experiencias. Una asociada a la construcción de espacio de diálogo plural con representantes de los Foros Cívicos de siete municipios auditados en la provincia de Entre Ríos. La experiencia fortaleció el rol de los foros como espacio promotor de la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos y para abordar problemáticas que requieren la intervención de la provincia. Las dos experiencias restantes consistieron en la creación de un boletín informativo sobre el accionar del municipio de Morón, y en la organizaron de encuentros con candidatos para que dieran a conocer su propuesta electoral de gestión a la población (Crespo). Ambas

---

<sup>27</sup> El Catálogo se preparó para la Feria de Prácticas Locales que se realizó del 2 al 4 de septiembre en Mar del Plata, aunque a último momento el PAC no participó, la difusión del catálogo se hizo por otros medios, entre ellos se subió al sitio oficial de Internet.

<sup>28</sup> En el sitio [www.auditoriaciudadana.com.ar](http://www.auditoriaciudadana.com.ar) se exponen otras prácticas alcanzadas por los municipios y los Foros Cívicos, todas ellas siguen la lógica de las presentadas en el Catálogo de experiencias.

experiencias, lograron una comunicación más directa entre la dirigencia política, el gobierno y la comunidad.

4. *La Democracia acerca actores. “La participación democrática permite vincular a actores públicos, privados y, también, de la sociedad civil en iniciativas y alianzas que dinamizan los territorios y amplían oportunidades para mejorar la calidad de vida”* (PAC, 2009c: 13). En esta materia se realizaron diversas y fructíferas acciones de vinculación de actores claves con la sociedad. Entre ellas se efectuó la realización de un Foro Interinstitucional en Lavalle, donde se reunieron a las distintas áreas del municipio para buscar respuestas a las demandas de las población; la elaboración de un proyecto para impulsar el manejo integral de los residuos (Firmat), así como también acciones para propiciar la mediación comunitaria, a través del diálogo fomentando el respeto y el entendimiento mutuo y jornadas- talleres de concientización sobre hábitos alimenticios (Rawson) y un programa para señalar las calles en algunos barrios del municipio de Diamante.

5. *La Democracia agranda tu mundo: “El acceso universal a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación contribuye a la equidad social y permite potenciar las oportunidades de las personas en materia de educación, empleo y desarrollo productivo”* (PAC, 2009c: 13). Se señalan cuatro experiencias vinculadas a implementar espacios tecnológicos equipados con computadoras y acceso a Internet en distintas instituciones educativas, comisiones vecinales y centros comunitarios, entre otros, ofreciendo a los ciudadanos mayores y mejores posibilidades de acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (Diamante, Palpalá, Yerba Buena y Rafaela). También el municipio de Pergamino creó un sistema informático de seguridad, a través de la concientización de los ciudadanos para el aviso de situaciones conflictivas o actos delictivos.

6. *La Democracia prepara para el futuro: “La construcción de una ciudadanía democrática exige aprendizajes tempranos en materia de prácticas de mejor convivencia y compromiso social; especialmente, las que protagonizan niños y jóvenes y que producen innovaciones en sus territorios”* (PAC, 2009c: 13). Este último bloque se compone de una variedad de jornadas y talleres realizados por los foros cívicos en coordinación con sus municipios en materia de seguridad vial, alcoholismo, adicciones, como también jornadas con jóvenes para trabajar temas de sexualidad, planificación familiar y actividades dirigidas a alumnos de escuelas primarias con el fin de no sólo promover los valores de la democracia y la

participación ciudadana en los niños sino también para promover el hábitos de la lectura y la práctica de deporte.

Las experiencias catalogadas por el PAC demuestran la existencia de esfuerzos por estimular con cooperación y vinculación actividades que, diagnosticadas por las auditorías, lograron trascender la realización de las mismas. No obstante, la más efectiva e integral fue la ejecutada con intervención de la cooperación neozelandesa. Cinco municipios integraron el proyecto de vinculación institucional financiado y ejecutado por el gobierno neozelandés a partir de 2006. El proyecto *Construyendo Puentes: Planificación colaborativa para fortalecer los lazos entre el gobierno local y la sociedad civil en la Argentina* se implementó con los municipios de Morón, Palpalá, Yerba Buena, Rafaela y Crespo. La estrategia fue identificar las debilidades de cada municipio a través de las auditorías y convertir en resultados tangibles las recomendaciones consensuadas en los Foros Cívicos.

El resto de las experiencias se concretaron en casos no articulados e independientemente de que la auditoría estuviera terminada o no, dado que las prioridades se concentraron en fortalecer la actividad de los foros cívicos. En este sentido efectivamente existieron casos que concluyeron sus propuestas independientemente del proceso de auditoría e incluso de la intervención directa del PAC. Por ejemplo, en la ciudad de Batán, el foro cívico de General Pueyrredón organizó un Expo-feria de artesanías, arte y cultura con el propósito de rescatar el patrimonio cultural y generar un intercambio que enriqueciera al conjunto de la comunidad y favoreciera la integración de los ciudadanos. Por su parte el foro cívico de Diamante organizó una semana de promoción de la lectura para fomentar y estimular la lectura en niños y en jóvenes. Por último, en el municipio de Firmat, organizaciones de la comunidad elaboraron un proyecto participativo destinado a impulsar el manejo integral de los residuos en la ciudad. En estos casos los liderazgos locales y la organización de la comunidad lograron apropiarse de las iniciativas y convertirse en agentes construyendo “desde abajo” prácticas de calidad.

Asimismo, se observa un grupo pequeño de casos donde se generaron nuevas prácticas asociadas a los núcleos temáticos de la auditoría, es decir que el diagnóstico inicial sobre el grado de desarrollo de la cultura cívica democrática, la participación ciudadana en políticas públicas, el trato al ciudadano y la rendición de cuenta generaron algunas respuestas directas sobre el mejoramiento efectivo de estas prácticas. Para ilustrar la situación se mencionan la elaboración de boletines informativos sobre el accionar municipal, la formulación e implantación de

presupuestos participativos, la mediación comunitaria y los proyectos de promoción de valores de la democracia y la participación ciudadana.

En definitiva, aunque la auditoría finalmente no generó cambios en la vida de muchas de las comunidades locales, el PAC hizo importantes y sostenidos esfuerzos no sólo para ejecutarlas, sino también para encontrar caminos que fortalecieran las prácticas ciudadanas descubiertas y que innovaran con nuevas prácticas, especialmente a través sus esfuerzos por articular la cooperación y la vinculación con el espacio local.

## CONCLUSIONES

Dos interrogantes están presentes en todo el proceso de implementación del Programa Auditoría Ciudadana a Municipios en Argentina que con distintas formulaciones también aparecen en otras experiencias internacionales -incluyendo la de Costa Rica- y que Guillermo O'Donnell presenta así: en primer lugar, *¿cómo se puede estudiar empíricamente cuán democrática es la vida política en una democracia?* y en segundo término, *¿cómo una evaluación de la vida política puede convertirse en una herramienta para incentivar la participación ciudadana?*

La primera pregunta está presente, con diferentes énfasis en la preocupación por una construcción empírica de la democracia, en gran parte de la Ciencia Política actual y también con preocupaciones variables para incorporar en los desarrollos teóricos la dimensión de una política normativa. Dichas preocupaciones han quedado sistematizadas especialmente en las diversas conceptualizaciones sobre la democracia y cuando se ha trabajado con la problemática de los prerrequisitos que deben estar presentes en un régimen político para que sea considerado democrático. En efecto, al identificar las características del régimen democrático, se trabaja con el criterio de "umbral mínimo" para orientar inmediatamente el proceso hacia la preocupación por medir estándares asociados siempre al concepto de régimen político e incluso al de poliarquía. Los primeros trabajos, como ya se ha visto, centraban el análisis de la democracia en una variable dicotómica donde en última instancia lo que se determinaba era si existía o no este tipo de régimen a partir de la verificación de algunos de los requisitos mínimos.

La necesidad de estudiar empíricamente a la democracia también abrió un abanico de dimensiones bajo las cuales se encararon los estudios sobre las instituciones democráticas, las condiciones económicas, sociales y políticas y la cultura política. Cada una de estas perspectivas permitió caracterizar a la democracia atendiendo a sus particularidades como son el nivel de confianza en las instituciones, la preferencia por un sistema parlamentario o presidencial; así como también el nivel de estabilidad política, la incidencia de variables sociodemográficas en su funcionamiento, el rol de las opiniones, creencias y valores que dan significado a la vida política. En definitiva, todos estos estudios centran su preocupación en cómo se caracterizan las democracias en los países objeto de las

investigaciones. Pero cuando a esta pregunta se le incorpora la dimensión de la calidad, la compleja red de atributos con la que se intenta configurar a la democracia, adquiere un nuevo significado dado que la mirada transversal facilita un análisis que implica a todos ellos.

Dentro de los estudios destinados a medir la Calidad de la democracia se reconocen dos perspectivas en la investigación que en cierta manera aparecen como antagónicas y que una vez que se ha adoptado una es muy difícil buscar la complementariedad con la otra. La primera pone el acento en un análisis unidimensional, tiene una mirada macro y utiliza fundamentalmente técnicas cuantitativas para medir qué régimen democrático es el mejor. La mayoría de los índices construidos con este criterio, comparan restrictivamente las democracias, sin abordar los atributos más cualitativos que puedan especificar una democracia de calidad; es decir actúa por reducción y dicotomiza el análisis. El resultado es generalmente un ranking que permite únicamente visualizar posiciones relativas entre las unidades de análisis, situación que en el mejor de los casos describe, pero que en general no facilita la explicación ni la interpretación del fenómeno. Por eso ya se ha dicho que la decisión de incorporar la construcción de un índice unidimensional en la implementación del Programa contradice criterios iniciales que privilegiaban la diversidad, la singularidad y las particularidades de cada municipio y finalmente esteriliza la noción de calidad.

Por su parte, el análisis multidimensional, puede ir más allá de la descripción y ahondar en la inquietud por responder cuán democrática es la vida política en una democracia. En esta perspectiva y más allá de los aspectos institucionales básicos de una poliarquía, resalta la idea de que democracia es “algo más” que un régimen político y especialmente recupera la centralidad de la noción de ciudadanía, no como una categoría abstracta, sino circunstanciada y contingente.

Sin embargo, el desafío teórico-metodológico que plantea el primer interrogante -*¿cómo se puede estudiar empíricamente cuán democrática es la vida política en una democracia?*- se completa con un desafío político y de gestión que impulsa a imaginar las auditorías como herramientas de acción práctica, que conecte a la Ciencia Política con su campo específico de actuación, preguntando *¿cómo una evaluación de la vida política puede convertirse en una herramienta para incentivar la participación ciudadana?* Ésta ha sido la cuestión más compleja para resolver e impulsar la política de auditoría ciudadana, porque es la que requiere mayor tiempo de maduración en su ejecución, la que necesita de mayor comprensión por parte de las urgencias frecuentes de la política cotidiana, porque

sin duda implica cambios culturales y porque no depende de la eficiencia gerencial de un grupo de funcionarios, sino del ritmo de apropiación que puedan sostener las prácticas ciudadanas en el espacio público concreto. Finalmente, esta parece ser la experiencia que deja la implementación del PAC: un tremendo esfuerzo político y de gestión, especialmente de la Unidad de Coordinación, tanto en la ejecución de las auditorías ciudadanas a municipios, con notables resultados en un período de tiempo acotado, como en la recuperación y promoción de prácticas ciudadanas democráticas con resultados más limitados y localizados dependiendo ya no de una lógica técnica, sino de legitimidad política.

Justamente es en este sentido en el que se formulara la hipótesis de trabajo del presente estudio. En efecto, cuando se sostuvo que *“Si bien el Programa Auditoría Ciudadana ha logrado una importante operacionalización del enfoque al auditar cuán democrática es la vida política en 47 municipios, la experiencia argentina no ha logrado aun transformar dicha auto-evaluación en una herramienta de promoción de mejores prácticas democráticas entre los ciudadanos y sus gobiernos locales”*. Inclusive, como ya se ha señalado, la cantidad final de municipios que completaron el proceso de auditoría hasta la presentación de los resultados en audiencia pública fueron veinticinco. No obstante, si la expectativa es conocer en cuántos casos se logró responder por la totalidad del proceso que implican los dos grandes interrogantes que signaron el nacimiento del Programa, no sería correcto aventurar un nivel de cobertura efectiva, ya que la aparición y permanencia de prácticas ciudadanas en los municipios supone un largo proceso en el tiempo.

También este trabajo contemplaba la contrastación de tres consecuencias observables derivadas de la hipótesis general. En primer lugar, se sostenía que *“Existen diferencias en la forma de operacionalizar las Auditorías Ciudadanas en relación con otras experiencias exitosas en el mundo. Algunas de estas podrían haber sido incorporadas al Programa nacional, para obtener una mejor medición de la Calidad Democrática”*.

El análisis comparado con las experiencias internacionales confirmó que todas comparten la idea de auditar como forma de lograr un diagnóstico sobre el estado de la vida democrática en un país y para ello se valen de procedimientos similares con los que se contrastan aspiraciones (dimensión normativa) con indicadores que rescatan la situación empírica. No obstante, la diferencia más significativa la aporta el abordaje conceptual básico desde donde se mira la

democracia: uno se posiciona desde una perspectiva básicamente institucional y el otro privilegia las prácticas ciudadanas.

La experiencia internacional también ha permitido rescatar algunos criterios metodológicos que podían mejorar la eficacia del Programa en Argentina, especialmente en relación con el caso de Costa Rica. Por ejemplo, se podrían haber mejorado los indicadores de percepción y contrastación -incluso su vinculación- con la incorporación de una mayor cantidad de métodos y técnicas que permitieran un análisis más integral de los resultados. En la experiencia argentina el uso de una menor variedad de métodos y técnicas dejó vacíos en la recolección de datos, especialmente con los indicadores de comprobación y en consecuencia debilitó la contrastación entre los resultados de percepción y de comprobación. Por otra parte, la cantidad de preguntas que se destinaron para medir cada uno de los núcleos temáticos eran desproporcionadas y en efecto la extensión y complejidad del cuestionario afectaba la capacidad para recuperar la percepción del entrevistado sobre los temas. Estas observaciones sólo tienen relevancia teórica y carecen de eficacia práctica dado que son problemas que una vez iniciada la ejecución del Programa es muy difícil incorporar.

En segundo lugar, se observó que *“Los resultados obtenidos por los índices agregados de los 47 municipios, deben ser evaluados teniendo en cuenta los diferentes momentos en los que fueron auditados, a fin de considerar si factores externos (momentos políticos, situación económica nacional y social, etc.), podrían haber afectado la evaluación global”*.

Para contrastar esta segunda observación se propuso una estrategia alternativa en la construcción de un nuevo índice que garantizara la inclusión de la totalidad de los casos auditados mientras se ajustaban las variables, eliminando las que no contaban con información completa. Además, se incluyó un tratamiento del índice que atendiera la etapa en la que efectivamente se había realizado la auditoría de cada municipio. El resultado de este procedimiento permitió comprobar que el ranking por etapas reevalúa la posición relativa de los municipios para cada núcleo temático y que existen significativas diferencias entre una y otra estrategia. Aún así, el índice corregido no mejora el objetivo técnico del mismo que sólo alcanza para describir una posición relativa dentro de una escala.

La tercera consecuencia observable establecía que *“Las nuevas prácticas democráticas existentes a nivel municipal no son necesariamente producto de la autoevaluación que los ciudadanos hicieron en las auditorías. Existen prácticas de*

*participación que no responden a la lógica del ciudadano-agente propulsor de sus acciones democráticas”.*

Esta observación no pudo ser contrastada dado el escaso tiempo que el Programa tuvo para avanzar en la implementación de iniciativas y proyectos que provocaran innovaciones sociales y culturales efectivas en las prácticas ciudadanas. Tal como ya se ha verificado, aunque el proceso de promoción de la participación ciudadana se inició e incluso alcanzó una significativa incidencia en un grupo de municipios, es imposible pensar aún en la aparición de nuevas prácticas democráticas. En este sentido, los Foros Cívicos, pensados en el marco de la auditoría ciudadana como espacios de interacción entre actores claves a través de los cuales se impulsarían instancias de participación eficaz, constituyeron para los municipios que supieron alentarlos una herramienta para concretar acciones y mejorar las prácticas ciudadanas existentes.

Por lo expuesto, se puede concluir que, evaluar prácticas democráticas genera un desafío y a la vez una posibilidad. El desafío está presente en la conceptualización teórico-metodológica, en la variedad de técnicas, así como también en la pluralidad de actores y en la diversidad de información utilizada que en conjunto comprendieron la herramienta auditoría ciudadana. Una primera posibilidad tiende a llevar este análisis a una mera descripción del fenómeno con el peligro de caer en un sinsentido. Una segunda forma de abordarlo, procurando identificar cada una de las relaciones que los actores de la política generan y sus consecuencias, podría desembocar en un esfuerzo titánico que se perdiera de vista los objetivos de la investigación. Se considera que el esfuerzo realizado logra un punto intermedio entre lo exhaustivo y lo abarcable, aunque esto no signifique que el mismo pueda ser mejorado o problematizado de otra forma. No obstante, se entiende que el objetivo propuesto de *“desarrollar una evaluación sistemática de las Auditorías Ciudadanas a Municipios realizadas en Argentina identificando su desarrollo efectivo, el modo de operativización, las particularidades en la implementación y los resultados que esta herramienta de participación haya propiciado para mejorar la calidad de las prácticas ciudadanas a nivel local”*, se ha cumplido.

La evaluación del Programa Auditoría Ciudadana permitió la apropiación del objeto de investigación y facilitó la formulación de sugerencias, con la intención de recomendar cambios que permitan mejorar la operacionalización, el proceso de ejecución y también reflexionar sobre la dificultad que se plantea cuando se habla de ciudadanos en el rol activo, siendo protagonistas en relación con su municipio.

En definitiva, tanto en la oportunidad ofrecida como el desafío descubierto impulsaron las acciones necesarias para la realización de la presente investigación.

Cuando se propuso la evaluación de este programa se tenía la doble intención de dar cuenta de él y de darse cuenta a la vez de lo que la herramienta Auditoría Ciudadana busca generar. Las prácticas democráticas ciudadanas que fomenten la vida en una democracia de calidad son posibles y vale la pena el desafío de promover mayores esfuerzos para que el compromiso sea de todos.

## ANEXO ESTADÍSTICO

### Fórmula de muestreo

La fórmula de muestreo estipulada por PAC es la de un margen de error entre +/- 2.9 y +/- 4.9 según la dispersión de la variable para un intervalo de confianza del 95%. Esto significa, sin necesidad de conocer el tamaño de la población, que el tamaño de la muestra tienda a 400 casos, para un error del 4.9

La fórmula de muestreo simple, se utiliza para buscar el número de casos para aplicar la encuesta, donde:

$$n_0 = \left( \frac{Z}{\epsilon} \right)^2 * p * q$$

$$n = \frac{n_0}{1 + \frac{n_0}{N}}$$

$n_0$ : Cantidad teórica de elementos de la muestra.

$n$ : Cantidad real de elementos de la muestra a partir de la población asumida.

$N$ : Número total de elementos que conforman la población

$Z$ : Valor estandarizado en función del grado de confiabilidad de la muestra calculada.

Se ha estipulado trabajar con el 95 % de confiabilidad la muestra seleccionada, entonces el valor estandarizado asumir es igual a 1.96 (Para dos colas).  $\epsilon$ : Error asumido en el cálculo. Toda expresión que se calcula contiene un error de cálculo, este error se puede asumir entre 1 hasta un 10 %; es decir, que se asume en valores de probabilidad correspondiente entre un 0.01 hasta un 0.1. El PAC estipula  $\epsilon = 0.049$ . Por su parte  $p$  es la probabilidad que se presente el evento (0,5) y  $q$ : probabilidad de no ocurra (0,5).

Consideremos tres ejemplos de poblaciones muy diferentes:

Municipios	General Belgrano	Guaymallén	Rosario
Habitantes	15.000	255.000	1.000.000

Fuente: Según datos proporcionados por el Programa (PAC 2009a: 29)

Al remplazar los valores en la fórmula encontramos que:

$$n_0 = \left( \frac{Z}{\epsilon} \right)^2 * p * q \Rightarrow n_0 = \left( \frac{1,96}{0,049} \right)^2 * 0,5 * 0,5 = 400$$

Sino no se conociera el tamaño de la población **n sería 400 casos.**

Dado que se conoce la población, se puede sustituir en la segunda expresión y determinar el valor de n:

$$n = \frac{n_0}{1 + \frac{n_0}{N}} = \frac{400}{1 + \frac{400}{15000}} = 390 \approx 400 \text{ casos}$$

$$n = \frac{n_0}{1 + \frac{n_0}{N}} = \frac{400}{1 + \frac{400}{255000}} = 399 \approx 400 \text{ casos}$$

$$n = \frac{n_0}{1 + \frac{n_0}{N}} = \frac{400}{1 + \frac{400}{1000000}} = 400 = 400 \text{ casos}$$

Si bien existen diferencias para cada ejemplo escogido, estas son muy pequeñas considerando la cantidad de habitantes que viven en el municipio. Se aconseja aplicar para todos los municipios 400 casos.

## **Análisis factorial para variables categóricas**

### ***Segunda etapa***

#### **CULTURA CÍVICA CIUDADANA**

<b>Matriz de Correlaciones (a)</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>
1. Democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	1,00	0,62	0,35	0,62	0,85	1,00	1,00	0,62	0,57	0,56	0,62
2. Conocimiento de sus derechos	0,62	1,00	0,73	0,97	0,91	0,62	0,62	0,46	0,86	0,73	0,86
3. Exigencia y asegurarse que sus derechos sean respetados por las autoridades	0,35	0,73	1,00	0,80	0,55	0,34	0,35	-0,03	0,31	0,49	0,56
4. Conocimiento de deberes	0,62	0,97	0,80	1,00	0,89	0,62	0,62	0,35	0,77	0,72	0,81
5. Cumplimiento de deberes	0,85	0,91	0,55	0,89	1,00	0,85	0,85	0,54	0,85	0,64	0,76
6. Respeto de las normas	1,00	0,62	0,34	0,62	0,85	1,00	1,00	0,62	0,58	0,55	0,62
7. Valoración / Cuidado de bienes públicos	1,00	0,62	0,35	0,62	0,85	1,00	1,00	0,62	0,57	0,56	0,62
8. Votación en elecciones	0,62	0,46	-0,03	0,35	0,54	0,62	0,62	1,00	0,61	0,57	0,60
9. Escuelas e instituciones educativas contribuyen sobre derechos y responsabilidades	0,57	0,86	0,31	0,77	0,85	0,58	0,57	0,61	1,00	0,58	0,79
10. Satisfacción con funcionamiento de democracia en la ciudad	0,56	0,73	0,49	0,72	0,64	0,55	0,56	0,57	0,58	1,00	0,87
11. Democracia ayuda para mejorar calidad de vida de la gente	0,62	0,86	0,56	0,81	0,76	0,62	0,62	0,60	0,79	0,87	1,00
a. This matrix is not positive definite.											

Varianza Total Explicada										
Autovalores iniciales				Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación			Pond e rador
Component e	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	
1	7,66	69,66	69,66	7,66	69,66	69,66	4,61	41,89	41,89	<b>0,83</b>
2	1,53	13,92	83,57	1,53	13,92	83,57	4,58	41,68	83,57	<b>0,17</b>
3	0,92	8,38	91,95							<b>1,00</b>
4	0,54	4,92	96,87							
5	0,20	1,84	98,71							
6	0,11	1,00	99,71							
7	0,02	0,18	99,89							
8	0,01	0,10	99,99							
9	0,00	0,01	100,00							
10	-0,00	-0,00	100,00							
11	-0,00	-0,00	100,00							

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Puntaje de los componentes de la Matriz Coeficientes	Componentes	
	1	2
1. Democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	0,27	-0,11
2. Conocimiento de sus derechos	-0,07	0,24
3. Exigencia y asegurarse que sus derechos sean respetados por las autoridades	-0,25	0,36
4. Conocimiento de deberes	-0,10	0,27
5. Cumplimiento de deberes	0,09	0,09
6. Respeto de las normas	0,27	-0,11
7. Valoración / Cuidado de bienes públicos	0,27	-0,11
8. Votación en elecciones	0,29	-0,17
9. Escuelas e instituciones educativas contribuyen sobre derechos y responsabilidades	0,05	0,10
10. Satisfacción con funcionamiento de democracia en la ciudad	0,01	0,14
11. Democracia ayuda para mejorar calidad de vida de la gente	-0,00	0,17

Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization. Component Scores.

Matriz de componentes Rotados (a)	Componentes		Comunalidades	
	1	2	inicial	Extracción
1. Democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	<b>0,90</b>	0,32	1,00	0,91
2. Conocimiento de sus derechos	0,41	<b>0,89</b>	1,00	0,96
3. Exigencia y asegurarse que sus derechos sean respetados por las autoridades	-0,05	<b>0,88</b>	1,00	0,78
4. Conocimiento de deberes	0,35	<b>0,92</b>	1,00	0,97
5. Cumplimiento de deberes	<b>0,68</b>	0,67	1,00	0,92
6. Respeto de las normas	<b>0,90</b>	0,32	1,00	0,91
7. Valoración / Cuidado de bienes públicos	<b>0,90</b>	0,32	1,00	0,91
8. Votación en elecciones	<b>0,81</b>	0,11	1,00	0,67
9. Escuelas e instituciones educativas contribuyen sobre derechos y responsabilidades	0,55	<b>0,62</b>	1,00	0,69
10. Satisfacción con funcionamiento de democracia en la ciudad	0,46	<b>0,66</b>	1,00	0,65
11. Democracia ayuda para mejorar calidad de vida de la gente	0,50	<b>0,76</b>	1,00	0,82

Extraction Method: Principal Component Analysis.  
a. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

## ÍNDICE CULTURA CÍVICA CIUDADANA (SEGUNDA ETAPA)

MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Ranking F1	Ranking F2	Índice	Ranking Índice
General Pico	-1,02	0,23	1	7	-0,81	1
Olavarría	-0,71	0,12	2	5	-0,57	2
San Martín de los Andes	-0,63	0,23	3	6	-0,49	3
Pirané	-0,46	-0,43	4	3	-0,46	4
Luján de Cuyo	-0,16	-0,48	6	2	-0,21	5
Roque Sáenz Peña	-0,25	0,95	5	9	-0,05	6
Junín	-0,07	0,11	8	4	-0,04	7
Morón	-0,12	0,43	7	8	-0,03	8
Palpalá	1,03	-2,41	9	1	0,46	9
Gauleguaychú	2,39	1,24	10	10	2,20	10

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Matriz de Correlaciones	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Interés en reunirse para encontrar soluciones	1,00	0,82	0,97	-0,14	-0,56	-0,61	-0,74	-0,21	-0,57
2. Interés en reunirse para encontrar soluciones y opina que participar sirve para generar cambios	0,82	1,00	0,77	-0,08	-0,37	-0,20	-0,46	0,06	-0,40
3. Tiene interés o participa en alguna organización	0,97	0,77	1,00	-0,04	-0,42	-0,57	-0,67	-0,24	-0,50
4. Existencia y utilización de Referéndum	-0,14	-0,08	-0,04	1,00	0,26	0,13	0,20	-0,22	0,41
5. Existencia y utilización de Consulta popular	-0,56	-0,37	-0,42	0,26	1,00	0,66	0,72	-0,00	0,53
6. Existencia y utilización de Audiencia pública	-0,61	-0,20	-0,57	0,13	0,66	1,00	0,87	0,25	0,57
7. Cantidad de mecanismos reglamentados de participación y espacios del gob municipal que funcionan	-0,74	-0,46	-0,67	0,20	0,72	0,87	1,00	0,35	0,84
8. Existencia y utilización de Mecanismos referidos al Presupuesto municipal	-0,21	0,06	-0,24	-0,22	-0,00	0,25	0,35	1,00	0,36
9. Existencia de áreas o funcionarios especializados en promover y articular la participación ciudadana	-0,57	-0,40	-0,50	0,41	0,53	0,57	0,84	0,36	1,00

kMO and Bartlett's Test		
Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.		0,57
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square	61,03
	df	36,00
	Sig.	0,01

Total Varianza Explicada										
Componente	Autovalores iniciales			Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación			Ponderador
	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	
1,00	4,83	53,72	53,72	4,83	53,72	53,72	3,42	37,98	37,98	0,65
2,00	1,32	14,62	68,34	1,32	14,62	68,34	2,72	30,19	68,17	0,18
3,00	1,30	14,46	82,80	1,30	14,46	82,80	1,32	14,63	82,80	0,17
4,00	0,78	8,66	91,47							1,00
5,00	0,37	4,14	95,61							
6,00	0,29	3,18	98,79							
7,00	0,08	0,94	99,73							
8,00	0,02	0,19	99,92							
9,00	0,01	0,08	100,00							

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Puntaje de los componentes de la Matriz Coeficientes	Componentes		
	1,00	2,00	3,00
1. Interés en reunirse para encontrar soluciones	0,03	0,33	-0,02
2. Interés en reunirse para encontrar soluciones y opina que participar sirve para generar cambios	0,20	0,48	0,12
3. Tiene interés o participa en alguna organización	0,07	0,36	-0,10
4. Existencia y utilización de Referéndum	0,23	0,16	-0,56
5. Existencia y utilización de Consulta popular	0,23	0,03	-0,19
6. Existencia y utilización de Audiencia pública	0,29	0,11	0,09
7. Cantidad de mecanismos reglamentados de participación y espacios del gob municipal que funcionan	0,27	0,03	0,07
8. Existencia y utilización de Mecanismos referidos al Presupuesto municipal	0,17	0,15	0,61
9. Existencia de áreas o funcionarios especializados en promover y articular la participación ciudadana	0,30	0,10	-0,03
Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization. Component Scores.			

Matriz de componentes rotados (a)	Componentes			Comunalidades	
	1	2	3	inicial	Extracción
1. Interés en reunirse para encontrar soluciones	-0,48	<b>0,86</b>	-0,06	1,00	0,97
2. Interés en reunirse para encontrar soluciones y opina que participar sirve para generar cambios	-0,11	<b>0,94</b>	0,13	1,00	0,91
3. Tiene interés o participa en alguna organización	-0,39	<b>0,86</b>	-0,16	1,00	0,92
4. Existencia y utilización de Referéndum	0,44	0,10	<b>-0,73</b>	1,00	0,74
5. Existencia y utilización de Consulta popular	<b>0,72</b>	-0,29	-0,23	1,00	0,65
6. Existencia y utilización de Audiencia pública	<b>0,83</b>	-0,23	0,14	1,00	0,76
7. Cantidad de mecanismos reglamentados de participación y espacios del gob municipal que funcionan	<b>0,89</b>	-0,39	0,12	1,00	0,95
8. Existencia y utilización de Mecanismos referidos al Presupuesto municipal	0,38	0,06	<b>0,80</b>	1,00	0,80
9. Existencia de áreas o funcionarios especializados en promover y articular la participación ciudadana	<b>0,84</b>	-0,23	-0,01	1,00	0,75
Extraction Method: Principal Component Analysis. a. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.					

## ÍNDICE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POLÍTICAS PÚBLICAS (SEGUNDA ETAPA)

MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Puntajes Factor 3	Ranking F1	Ranking F2	Ranking F3	Índice	Ranking Índice
Olavarría	-1,12	-1,00	1,55	2	2	9	-0,63	1
Luján de Cuyo	-1,14	0,36	0,32	1	8	8	-0,62	2
Roque Sáenz Peña	-0,86	0,09	-0,03	3	6	6	-0,55	3
General Pico	-0,13	-0,87	-1,15	7	3	1	-0,44	4
Palpalá	-0,14	-0,10	-0,82	6	5	4	-0,25	5
Junín	-0,19	-0,26	-0,07	5	4	5	-0,18	6
Pirané	-0,43	1,98	-0,89	4	10	2	-0,08	7
Gualeguaychú	1,23	-1,47	-0,87	8	1	3	0,39	8
Morón	1,23	0,34	1,70	9	7	10	1,16	9
San Martín de los Andes	1,55	0,92	0,25	10	9	7	1,21	10

## TRATO AL CIUDADANO

Matriz de Correlaciones	1	2	3	4	5
1. Buen funcionamiento de las instituciones	1,00	0,73	0,03	0,03	0,43
2. Buena evaluación de atención en dependencia municipal	0,73	1,00	-0,30	-0,15	0,85
3. Existencia y resultado de Registro de denuncias contra funcionarios y empleados municipales	0,03	-0,30	1,00	0,66	-0,48
4. Procedimientos de contratación de empleados municipales	0,03	-0,15	0,66	1,00	-0,33
5. Programas de capacitación para funcionarios y empleados municipales	0,43	0,85	-0,48	-0,33	1,00

kMO and Bartlett's Test		
Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.		0,54
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square	21,83
	df	10,00
	Sig.	0,02

Varianza Total Explicada										
Componente	Autovalores iniciales			Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación			Ponderador
	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	
1	2,65	52,92	52,92	2,65	52,92	52,92	2,31	46,15	46,15	0,63
2	1,53	30,70	83,62	1,53	30,70	83,62	1,87	37,47	83,62	0,37
3	0,46	9,27	92,89							1,00
4	0,29	5,84	98,74							
5	0,06	1,26	100,00							

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Puntaje de los componentes de la Matriz Coeficientes	Componentes	
	1,00	2,00
1. Buen funcionamiento de las instituciones	0,42	0,22
2. Buena evaluación de atención en dependencia municipal	0,42	0,01
3. Existencia y resultado de Registro de denuncias contra funcionarios y empleados municipales	0,05	0,49
4. Procedimientos de contratación de empleados municipales	0,11	0,50
5. Programas de capacitación para funcionarios y empleados municipales	0,31	-0,16

Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization. Component Scores.

Matriz de componentes rotados (a)	Componentes		Comunalidades	
	1	2	inicial	Extracción
1. Buen funcionamiento de las instituciones	<b>0,87</b>	0,19	1,00	0,79
2. Buena evaluación de atención en dependencia municipal	<b>0,96</b>	-0,19	1,00	0,95
3. Existencia y resultado de Registro de denuncias contra funcionarios y empleados municipales	-0,14	<b>0,90</b>	1,00	0,83
4. Procedimientos de contratación de empleados municipales	-0,01	<b>0,88</b>	1,00	0,78
5. Programas de capacitación para funcionarios y empleados municipales	<b>0,79</b>	-0,46	1,00	0,83

Extraction Method: Principal Component Analysis.  
a. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

## ÍNDICE TRATO AL CIUDADANO (SEGUNDA ETAPA)

MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Ranking F1	Ranking F2	Índice	Ranking Índice
San Martín de los Andes	-0,78	-1,56	3	1	-1,07	1
Palpalá	-1,34	0,20	2	6	-0,78	2
Luján de Cuyo	-1,72	1,29	1	10	-0,61	3
Pirané	0,05	-0,83	5	3	-0,27	4
Olavarría	0,37	-1,21	6	2	-0,21	5
General Pico	-0,17	-0,24	4	5	-0,20	6
Gualeguaychú	1,19	-0,36	10	4	0,62	7
Junín	0,66	0,73	8	7	0,69	8
Morón	0,64	1,08	7	9	0,80	9
Roque Sáenz Peña	1,09	0,90	9	8	1,02	10

## RENDICIÓN DE CUENTAS

Matriz de Correlaciones	1	2	3	4	5	6	7	8
1. Satisfecho con información que brinda el Municipio de actos de gobierno	1,00	0,40	-0,10	0,27	0,61	0,57	-0,21	0,14
2. Frecuencia de pagos irregulares (intermedio)	0,40	1,00	-0,42	0,03	0,60	0,41	-0,03	-0,27
3. Conocimiento de maneras que los funcionarios informen	-0,10	-0,42	1,00	0,75	-0,08	-0,18	-0,17	-0,06
4. Conocimiento de organización que explique como informarse de actos de gobierno	0,27	0,03	0,75	1,00	0,34	-0,15	-0,46	-0,39
5. Eficacia del voto para que rindan cuentas funcionarios	0,61	0,60	-0,08	0,34	1,00	0,06	-0,28	-0,46
6. Legislación o regulaciones que habiliten la disponibilidad y el acceso de la ciudadanía a la información pública	0,57	0,41	-0,18	-0,15	0,06	1,00	0,39	0,26
7. Existencia de publicaciones de distribución masiva que compilen y difundan normas de la administración municipal	-0,21	-0,03	-0,17	-0,46	-0,28	0,39	1,00	-0,06
8. Normativa que regule el deber de los funcionarios municipales de rendir cuentas de gestión y el derecho de la población a exigirlos	0,14	-0,27	-0,06	-0,39	-0,46	0,26	-0,06	1,00

se excluye variable Iniciativas ciudadanas orientadas a promover rendición de cuentas de funcionarios y de instituciones municipales

KMO and Bartlett's Test	
Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.	0,13
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square
	df
	Sig.

Total Varianza Explicada										
Autovalores iniciales				Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación			Ponderador
Componente	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	
1,00	2,53	31,63	31,63	2,53	31,63	31,63	2,17	27,08	27,08	0,41
2,00	2,29	28,61	60,25	2,29	28,61	60,25	2,14	26,75	53,82	0,37
3,00	1,36	17,04	77,28	1,36	17,04	77,28	1,88	23,46	77,28	0,22
4,00	1,06	13,28	90,57							1,00
5,00	0,42	5,23	95,79							
6,00	0,23	2,92	98,71							
7,00	0,10	1,27	99,98							
8,00	0,00	0,02	100,00							

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Puntaje de los componentes de la Matriz Coeficientes	Componentes		
	1,00	2,00	3,00
1. Satisfecho con información que brinda el Municipio de actos de gobierno	0,16	0,05	0,45
2. Frecuencia de pagos irregulares (intermedio)	-0,13	0,36	0,09
3. Conocimiento de maneras que los funcionarios informen	0,40	-0,20	0,03
4. Conocimiento de organización que explique como informarse de actos de gobierno	0,42	0,05	0,02
5. Eficacia del voto para que rindan cuentas funcionarios	0,08	0,38	0,04
6. Legislación o regulaciones que habiliten la disponibilidad y el acceso de la ciudadanía a la información pública	-0,07	-0,08	0,45
7. Existencia de publicaciones de distribución masiva que compilen y difundan normas de la administración municipal	-0,30	-0,01	-0,03
8. Normativa que regule el deber de los funcionarios municipales de rendir cuentas de gestión y el derecho de la población a exigirlos	0,04	-0,43	0,39

Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization. Component Scores.

Matriz de componentes Rotados (a)	Componentes			Comunalidades	
	1	2	3	inicial	Extracción
1. Satisfecho con información que brinda el Municipio de actos de gobierno	0,25	0,36	<b>0,84</b>	1,00	0,89
2. Frecuencia de pagos irregulares (intermedio)	-0,21	<b>0,78</b>	0,37	1,00	0,78
3. Conocimiento de maneras que los funcionarios informen	<b>0,81</b>	-0,31	-0,14	1,00	0,77
4. Conocimiento de organización que explique como informarse de actos de gobierno	<b>0,92</b>	0,23	-0,03	1,00	0,89
5. Eficacia del voto para que rindan cuentas funcionarios	0,27	<b>0,85</b>	0,23	1,00	0,85
6. Legislación o regulaciones que habiliten la disponibilidad y el acceso de la ciudadanía a la información pública	-0,27	0,03	<b>0,83</b>	1,00	0,76
7. Existencia de publicaciones de distribución masiva que compilen y difundan normas de la administración municipal	<b>-0,64</b>	-0,13	-0,00	1,00	0,42
8. Normativa que regule el deber de los funcionarios municipales de rendir cuentas de gestión y el derecho de la población a exigirlos	-0,13	<b>-0,71</b>	0,52	1,00	0,80

Extraction Method: Principal Component Analysis.  
a. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

## ÍNDICE RENDICIÓN DE CUENTA (SEGUNDA ETAPA)

MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Puntajes Factor 3	Ranking F1	Ranking F2	Ranking F3	Índice	Ranking Índice
Palpalá	-1,26	-1,34	-0,98	1	1	1	-1,23	1
Luján de Cuyo	-0,28	-0,81	-0,08	5	3	5	-0,43	2
Olavarría	-0,05	-0,95	0,08	7	2	8	-0,36	3
Pirané	-0,44	0,41	-0,83	4	8	3	-0,21	4
General Pico	0,63	-0,07	-0,86	8	6	2	0,04	5
San Martín de los Andes	-0,23	0,89	-0,27	6	9	4	0,18	6
Morón	-0,71	-0,20	2,50	3	5	10	0,19	7
Gualeguaychú	-0,89	2,09	-0,04	2	10	7	0,40	8
Junín	1,31	-0,37	0,52	9	4	9	0,51	9
Roque Sáenz Peña	1,91	0,35	-0,05	10	7	6	0,90	10

### Tercera etapa (grupo 1)

#### CULTURA CÍVICA CIUDADANA

Matriz de Correlaciones (a)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1. Democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	1,00	0,35	0,15	0,13	0,06	-0,01	-0,07	-0,12	0,32	0,21	0,80
2. Conocimiento de sus derechos	0,35	1,00	0,84	0,96	0,91	0,83	0,78	0,48	0,63	0,69	0,62
3. Exigencia y asegurarse que sus derechos sean respetados por las autoridades	0,15	0,84	1,00	0,89	0,87	0,79	0,77	0,50	0,78	0,89	0,47
4. Conocimiento de deberes	0,13	0,96	0,89	1,00	0,93	0,89	0,89	0,53	0,69	0,75	0,47
5. Cumplimiento de deberes	0,06	0,91	0,87	0,93	1,00	0,92	0,86	0,49	0,64	0,70	0,38
6. Respeto de las normas	-0,01	0,83	0,79	0,89	0,92	1,00	0,96	0,50	0,69	0,61	0,35
7. Valoración / Cuidado de bienes públicos	-0,07	0,78	0,77	0,89	0,86	0,96	1,00	0,55	0,75	0,68	0,33
8. Votación en elecciones	-0,12	0,48	0,50	0,53	0,49	0,50	0,55	1,00	0,22	0,59	0,50
9. Escuelas e instituciones educativas contribuyen sobre derechos y responsabilidades	0,32	0,63	0,78	0,69	0,64	0,69	0,75	0,22	1,00	0,82	0,49
10. Satisfacción con funcionamiento de democracia en la ciudad	0,21	0,69	0,89	0,75	0,70	0,61	0,68	0,59	0,82	1,00	0,59
11. Democracia ayuda para mejorar calidad de vida de la gente	0,80	0,62	0,47	0,47	0,38	0,35	0,33	0,50	0,49	0,59	1,00

a. This matrix is not positive definite.

Varianza Total Explicada										
Autovalores iniciales				Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación			Ponderador
Componente	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	
1	7,29	66,25	66,25	7,29	66,25	66,25	6,77	61,55	61,55	0,81
2	1,73	15,71	81,96	1,73	15,71	81,96	2,24	20,41	81,96	0,19
3	0,90	8,14	90,10							1,00
4	0,62	5,63	95,73							
5	0,33	3,00	98,73							
6	0,09	0,81	99,54							
7	0,05	0,46	100,00							
8	0,00	0,00	100,00							
9	0,00	0,00	100,00							
10	-0,00	-0,00	100,00							
11	-0,00	-0,00	100,00							

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Puntaje de los componentes de la Matriz Coeficientes	Componentes	
	1,00	2,00
1. Democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	-0,14	0,53
2. Conocimiento de sus derechos	0,10	0,09
3. Exigencia y asegurarse que sus derechos sean respetados por las autoridades	0,13	0,01
4. Conocimiento de deberes	0,15	-0,03
5. Cumplimiento de deberes	0,16	-0,07
6. Respeto de las normas	0,17	-0,11
7. Valoración / Cuidado de bienes públicos	0,17	-0,13
8. Votación en elecciones	0,10	-0,05
9. Escuelas e instituciones educativas contribuyen sobre derechos y responsabilidades	0,08	0,12
10. Satisfacción con funcionamiento de democracia en la ciudad	0,09	0,09
11. Democracia ayuda para mejorar calidad de vida de la gente	-0,05	0,43

Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization. Component Scores.

Matriz de componentes rotados (a)	Componentes		Comunalidades	
	1	2	inicial	Extracción
1. Democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	-0,07	<b>0,97</b>	1,00	0,95
2. Conocimiento de sus derechos	<b>0,85</b>	0,38	1,00	0,87
3. Exigencia y asegurarse que sus derechos sean respetados por las autoridades	<b>0,90</b>	0,24	1,00	0,87
4. Conocimiento de deberes	<b>0,95</b>	0,17	1,00	0,93
5. Cumplimiento de deberes	<b>0,94</b>	0,09	1,00	0,89
6. Respeto de las normas	<b>0,94</b>	0,01	1,00	0,89
7. Valoración / Cuidado de bienes públicos	<b>0,95</b>	-0,02	1,00	0,90
8. Votación en elecciones	<b>0,62</b>	0,05	1,00	0,38
9. Escuelas e instituciones educativas contribuyen sobre derechos y responsabilidades	<b>0,72</b>	0,39	1,00	0,67
10. Satisfacción con funcionamiento de democracia en la ciudad	<b>0,79</b>	0,36	1,00	0,75
11. Democracia ayuda para mejorar calidad de vida de la gente	0,35	<b>0,88</b>	1,00	0,90

Extraction Method: Principal Component Analysis.  
a. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

### ÍNDICE CULTURA CÍVICA CIUDADANA (TERCERA ETAPA (grupo 1))

MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Ranking F1	Ranking F2	Índice	Ranking Índice
San Luis	-1,01	-1,22	1	1	-1,05	1
San F. del Valle de Catamarca	-0,95	0,48	2	7	-0,68	2
Concepción del Uruguay	-0,70	0,10	3	6	-0,54	3
Villa La Angostura	-0,12	-0,39	5	3	-0,17	4
Monte Caseros	0,35	-0,78	6	2	0,13	5
Yerba Buena	-0,13	2,11	4	8	0,30	6
Villa Gral Belgrano	0,52	-0,26	7	4	0,37	7
Crespo	2,04	-0,04	8	5	1,64	8

### PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Matriz de Correlaciones	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Interés en reunirse para encontrar soluciones	1,00	0,80	0,91	0,48	0,25	-0,69	0,63	0,04	-0,11
2. Interés en reunirse para encontrar soluciones y opina que participar sirve para generar cambios	0,80	1,00	0,61	0,14	0,47	-0,62	0,12	-0,29	-0,51
3. Tiene interés o participa en alguna organización	0,91	0,61	1,00	0,60	0,11	-0,68	0,73	0,01	0,00
4. Existencia y utilización de Referéndum	0,48	0,14	0,60	1,00	0,42	-	0,69	0,58	-
5. Existencia y utilización de Consulta popular	0,25	0,47	0,11	0,42	1,00	0,16	-0,05	0,12	-0,59
6. Existencia y utilización de Audiencia pública	-0,69	-0,62	-0,68	-	0,16	1,00	-0,18	0,15	0,07
7. Cantidad de mecanismos reglamentados de participación y espacios del gob municipal que funcionan	0,63	0,12	0,73	0,69	-0,05	-0,18	1,00	0,40	0,53
8. Existencia y utilización de Mecanismos referidos al Presupuesto municipal	0,04	-0,29	0,01	0,58	0,12	0,15	0,40	1,00	0,45
9. Existencia de áreas o funcionarios especializados en promover y articular la participación ciudadana	-0,11	-0,51	0,00	-	-0,59	0,07	0,53	0,45	1,00

<b>Total Varianza Explicada</b>										
Autovalores iniciales				Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación			Ponderador
Componente	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	
1	3,83	42,53	42,53	3,83	42,53	42,53	3,39	37,68	37,68	0,48
2	2,45	27,17	69,70	2,45	27,17	69,70	2,50	27,72	65,40	0,31
3	1,68	18,70	88,40	1,68	18,70	88,40	2,07	23,00	88,40	0,21
4	0,54	6,04	94,44							1,00
5	0,35	3,84	98,28							
6	0,12	1,30	99,58							
7	0,04	0,42	100,00							
8	0,00	0,00	100,00							
9	-0,00	-0,00	100,00							

Extraction Method: Principal Component Analysis.

<b>Puntaje de los componentes de la Matriz Coeficientes</b>	Componentes		
	1,00	2,00	3,00
1. Interés en reunirse para encontrar soluciones	0,26	0,04	0,02
2. Interés en reunirse para encontrar soluciones y opina que participar sirve para generar cambios	0,22	-0,11	0,19
3. Tiene interés o participa en alguna organización	0,26	0,07	-0,05
4. Existencia y utilización de Referéndum	-0,02	0,37	0,16
5. Existencia y utilización de Consulta popular	-0,10	0,17	0,48
6. Existencia y utilización de Audiencia pública	-0,31	0,18	0,15
7. Cantidad de mecanismos reglamentados de participación y espacios del gob municipal que funcionan	0,12	0,26	-0,16
8. Existencia y utilización de Mecanismos referidos al Presupuesto municipal	-0,13	0,36	0,00
9. Existencia de áreas o funcionarios especializados en promover y articular la participación ciudadana	0,01	0,13	-0,41

Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization. Component Scores.

<b>Matriz de componentes Rotados (a)</b>	Componentes			Comunalidades	
	1	2	3	inicial	Extracción
1. Interés en reunirse para encontrar soluciones	<b>0,92</b>	0,28	0,17	1,00	0,96
2. Interés en reunirse para encontrar soluciones y opina que participar sirve para generar cambios	<b>0,78</b>	-0,15	0,52	1,00	0,91
3. Tiene interés o participa en alguna organización	<b>0,91</b>	0,36	0,02	1,00	0,95
4. Existencia y utilización de Referéndum	0,25	<b>0,88</b>	0,27	1,00	0,90
5. Existencia y utilización de Consulta popular	0,01	0,28	<b>0,91</b>	1,00	0,91
6. Existencia y utilización de Audiencia pública	<b>-0,87</b>	0,21	0,13	1,00	0,81
7. Cantidad de mecanismos reglamentados de participación y espacios del gob municipal que funcionan	0,49	<b>0,75</b>	-0,31	1,00	0,90
8. Existencia y utilización de Mecanismos referidos al Presupuesto municipal	-0,21	<b>0,82</b>	-0,12	1,00	0,72
9. Existencia de áreas o funcionarios especializados en promover y articular la participación ciudadana	-0,09	0,39	<b>-0,86</b>	1,00	0,90

Extraction Method: Principal Component Analysis.  
a. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

## ÍNDICE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POLÍTICAS PÚBLICAS (TERCERA ETAPA (grupo 1))

MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Puntajes Factor 3	Ranking F1	Ranking F2	Ranking F3	Índice	Ranking Índice
San F. del Valle de Catamarca	-1,88	0,77	-0,19	1	7	8	-0,71	1
Yerba Buena	0,27	-1,40	-1,20	5	1	4	-0,55	2
Villa Gral Belgrano	-0,78	-0,30	0,84	2	3	5	-0,29	3
Concepción del Uruguay	-0,48	0,31	-0,17	3	6	6	-0,17	4
Monte Caseros	0,53	-0,16	-1,36	6	5	7	-0,08	5
Crespo	0,26	-0,79	0,75	4	2	1	0,04	6
Villa La Angostura	0,86	-0,30	1,53	7	4	3	0,64	7
San Luis	1,21	1,88	-0,20	8	8	2	1,12	8

### TRATO AL CIUDADANO

Matriz de Correlaciones	1	2	3	4	5
1. Buen funcionamiento de las instituciones	1,00	0,71	0,14	-0,46	0,19
2. Buena evaluación de atención en dependencia municipal	0,71	1,00	-0,24	-0,66	0,68
3. Existencia y resultado de Registro de denuncias contra funcionarios y empleados municipales	0,14	-0,24	1,00	-0,09	-0,59
4. Procedimientos de contratación de empleados municipales	-0,46	-0,66	-0,09	1,00	-0,18
5. Programas de capacitación para funcionarios y empleados municipales	0,19	0,68	-0,59	-0,18	1,00

kMO and Bartlett's Test		
Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.		0,44
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square	14,75
	df	10,00
	Sig.	0,14

Varianza Total Explicada										
Autovalores iniciales				Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación			Ponderador
Componente	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	
1	2,56	51,19	51,19	2,56	51,19	51,19	2,28	45,57	45,57	0,63
2	1,51	30,26	81,45	1,51	30,26	81,45	1,79	35,88	81,45	0,37
3	0,54	10,84	92,29							1,00
4	0,33	6,63	98,92							
5	0,05	1,08	100,00							

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Puntaje de los componentes de la Matriz Coeficientes	Componentes	
	1,00	2,00
1. Buen funcionamiento de las instituciones	0,40	-0,13
2. Buena evaluación de atención en dependencia municipal	0,34	0,17
3. Existencia y resultado de Registro de denuncias contra funcionarios y empleados municipales	0,19	-0,55
4. Procedimientos de contratación de empleados municipales	-0,38	0,11
5. Programas de capacitación para funcionarios y empleados municipales	0,04	0,48

Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.  
Component Scores.

Matriz de componentes rotados (a)	Componentes		Comunalidades	
	1	2	inicial	Extracción
1. Buen funcionamiento de las instituciones	<b>0,86</b>	-0,04	1,00	0,74
2. Buena evaluación de atención en dependencia municipal	<b>0,86</b>	0,47	1,00	0,96
3. Existencia y resultado de Registro de denuncias contra funcionarios y empleados municipales	0,17	<b>-0,90</b>	1,00	0,84
4. Procedimientos de contratación de empleados municipales	<b>-0,82</b>	0,02	1,00	0,67
5. Programas de capacitación para funcionarios y empleados municipales	0,31	<b>0,87</b>	1,00	0,86

Extraction Method: Principal Component Analysis.  
a. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

### ÍNDICE TRATO AL CIUDADANO (TERCERA ETAPA (grupo 1))

MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Ranking F1	Ranking F2	Índice	Ranking Índice
San F. del Valle de Catamarca	-0,73	-1,89	2	1	-1,16	1
San Luis	-1,18	-0,10	1	4	-0,78	2
Concepción del Uruguay	-0,55	-0,30	4	3	-0,46	3
Villa La Angostura	-0,68	1,16	3	8	0,00	4
Monte Caseros	0,06	1,06	5	7	0,43	5
Villa Gral Belgrano	0,40	0,63	6	6	0,48	6
Yerba Buena	0,81	0,13	7	5	0,56	7
Crespo	1,87	-0,69	8	2	0,92	8

### RENDICIÓN DE CUENTAS

Matriz de Correlaciones	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Satisfecho con información que brinda el Municipio de actos de gobierno	1,00	0,72	-0,13	0,06	0,80	-0,57	-0,80	-0,30	-0,15
2. Frecuencia de pagos irregulares (intermedio)	0,72	1,00	-0,04	0,14	0,33	-0,55	-0,70	0,03	0,22
3. Conocimiento de maneras que los funcionarios informen	-0,13	-0,04	1,00	0,79	-0,05	-0,13	0,40	0,17	0,07
4. Conocimiento de organización que explique como informarse de actos de gobierno	0,06	0,14	0,79	1,00	-0,02	-0,24	0,14	0,14	-0,37
5. Eficacia del voto para que rindan cuentas funcionarios	0,80	0,33	-0,05	-0,02	1,00	-0,44	-0,45	-0,64	-0,08
6. Legislación o regulaciones que habiliten la disponibilidad y el acceso de la ciudadanía a la información pública	-0,57	-0,55	-0,13	-0,24	-0,44	1,00	0,21	0,21	-0,21
7. Existencia de publicaciones de distribución masiva que compilen y difundan normas de la administración municipal	-0,80	-0,70	0,40	0,14	-0,45	0,21	1,00	-0,14	0,14
8. Normativa que regule el deber de los funcionarios municipales de rendir cuentas de gestión y el derecho de la población a exigirlos	-0,30	0,03	0,17	0,14	-0,64	0,21	-0,14	1,00	0,14
9. Iniciativas ciudadanas orientadas a promover rendición de cuentas de funcionarios y de instituciones municipales	-0,15	0,22	0,07	-0,37	-0,08	-0,21	0,14	0,14	1,00

Total Varianza Explicada										
Componente	Autovalores iniciales			Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación			Ponderador
	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	
1	3,39	37,67	37,67	3,39	37,67	37,67	3,20	35,61	35,61	0,49
2	1,99	22,06	59,73	1,99	22,06	59,73	2,00	22,26	57,86	0,29
3	1,51	16,76	76,49	1,51	16,76	76,49	1,68	18,62	76,49	0,22
4	1,28	14,19	90,68							1,00
5	0,48	5,32	95,99							
6	0,30	3,39	99,38							
7	0,06	0,62	100,00							
8	0,00	0,00	100,00							
9	-0,00	-0,00	100,00							

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Puntaje de los componentes de la Matriz Coeficientes	Componentes		
	1,00	2,00	3,00
1. Satisfecho con información que brinda el Municipio de actos de gobierno	0,27	-0,00	-0,10
2. Frecuencia de pagos irregulares (intermedio)	0,32	0,04	0,24
3. Conocimiento de maneras que los funcionarios informen	-0,00	0,46	0,01
4. Conocimiento de organización que explique como informarse de actos de gobierno	0,04	0,48	-0,04
5. Eficacia del voto para que rindan cuentas funcionarios	0,13	-0,01	-0,36
6. Legislación o regulaciones que habiliten la disponibilidad y el acceso de la ciudadanía a la información pública	-0,22	-0,16	0,01
7. Existencia de publicaciones de distribución masiva que compilen y difundan normas de la administración municipal	-0,28	0,15	-0,16
8. Normativa que regule el deber de los funcionarios municipales de rendir cuentas de gestión y el derecho de la población a exigirlos	0,07	0,07	0,55
9. Iniciativas ciudadanas orientadas a promover rendición de cuentas de funcionarios y de instituciones municipales	0,08	-0,08	0,32

Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization. Component Scores.

Matriz de componentes rotados (a)	Componentes			Comunalidades	
	1	2	3	inicial	Extracción
1. Satisfecho con información que brinda el Municipio de actos de gobierno	<b>0,92</b>	-0,05	-0,32	1,00	0,96
2. Frecuencia de pagos irregulares (intermedio)	<b>0,90</b>	0,05	0,23	1,00	0,86
3. Conocimiento de maneras que los funcionarios informen	-	<b>0,93</b>	0,05	1,00	0,87
4. Conocimiento de organización que explique como informarse de actos de gobierno	0,09	<b>0,95</b>	-0,06	1,00	0,91
5. Eficacia del voto para que rindan cuentas funcionarios	<b>0,62</b>	-0,07	-0,68	1,00	0,86
6. Legislación o regulaciones que habiliten la disponibilidad y el acceso de la ciudadanía a la información pública	<b>0,68</b>	-0,29	0,12	1,00	0,55
7. Existencia de publicaciones de distribución masiva que compilen y difundan normas de la administración municipal	<b>0,82</b>	0,33	-0,11	1,00	0,79
8. Normativa que regule el deber de los funcionarios municipales de rendir cuentas de gestión y el derecho de la población a exigirlos	0,08	0,16	<b>0,89</b>	1,00	0,82
9. Iniciativas ciudadanas orientadas a promover rendición de cuentas de funcionarios y de instituciones municipales	0,10	-0,15	<b>0,48</b>	1,00	0,26

Extraction Method: Principal Component Analysis.  
a. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

## ÍNDICE RENDICIÓN DE CUENTA (TERCERA ETAPA (grupo 1))

MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Puntajes Factor 3	Ranking F1	Ranking F2	Ranking F3	Índice	Ranking Índice
San F. del Valle de Catamarca	-1,26	-0,87	0,36	1	1	6	-0,79	1
Monte Caseros	0,20	-0,40	-2,20	5	4	1	-0,50	2
Concepción del Uruguay	-0,56	-0,61	-0,02	3	3	4	-0,45	3
San Luis	-0,92	0,12	-0,03	2	6	3	-0,43	4
Villa La Angostura	0,25	-0,37	1,19	7	5	8	0,28	5
Villa Gral Belgrano	0,04	0,93	0,68	4	7	7	0,44	6
Yerba Buena	0,23	2,01	-0,26	6	8	2	0,63	7
Crespo	2,02	-0,82	0,28	8	2	5	0,82	8

### Tercera etapa (grupo 2)

#### CULTURA CÍVICA CIUDADANA

Matriz de Correlaciones (a)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1. Democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	1,00	0,40	0,00	0,43	0,28	-0,07	-0,08	0,51	-0,07	0,38	0,83
2. Conocimiento de sus derechos	0,40	1,00	0,55	0,98	0,69	0,58	0,42	0,72	0,00	0,61	0,70
3. Exigencia y asegurarse que sus derechos sean respetados por las autoridades	0,00	0,55	1,00	0,53	0,06	0,18	0,14	0,37	0,16	0,57	0,21
4. Conocimiento de deberes	0,43	0,98	0,53	1,00	0,74	0,59	0,46	0,77	0,12	0,68	0,73
5. Cumplimiento de deberes	0,28	0,69	0,06	0,74	1,00	0,78	0,60	0,62	0,32	0,38	0,63
6. Respeto de las normas	-0,07	0,58	0,18	0,59	0,78	1,00	0,64	0,55	0,52	0,41	0,33
7. Valoración / Cuidado de bienes públicos	-0,08	0,42	0,14	0,46	0,60	0,64	1,00	0,52	0,57	0,23	0,24
8. Votación en elecciones	0,51	0,72	0,37	0,77	0,62	0,55	0,52	1,00	0,42	0,53	0,61
9. Escuelas e instituciones educativas contribuyen sobre derechos y responsabilidades	-0,07	0,00	0,16	0,12	0,32	0,52	0,57	0,42	1,00	0,48	0,15
10. Satisfacción con funcionamiento de democracia en la ciudad	0,38	0,61	0,57	0,68	0,38	0,41	0,23	0,53	0,48	1,00	0,66
11. Democracia ayuda para mejorar calidad de vida de la gente	0,83	0,70	0,21	0,73	0,63	0,33	0,24	0,61	0,15	0,66	1,00

a. This matrix is not positive definite.

KMO and Bartlett's Test	
Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.	0,22
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square
	161,24
	df
	55,00
	Sig.
	0,00

Varianza Total Explicada										
Componente	Autovalores iniciales			Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación			Ponderador
	Total	% de la varianza	% Acum..	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	%acumulado	
1	5,73	52,08	52,08	5,73	52,08	52,08	4,62	42,03	42,03	0,75
2	1,93	17,52	69,60	1,93	17,52	69,60	3,03	27,57	69,60	0,25
3	1,25	11,38	80,98							1,00
4	1,00	9,05	90,03							
5	0,49	4,46	94,49							
6	0,31	2,78	97,28							
7	0,16	1,42	98,70							
8	0,11	1,04	99,74							
9,	0,02	0,21	99,95							

10	0,01	0,05	100,00	
11	0,00	0,00	100,00	
Extraction Method: Principal Component Analysis.				

Puntaje de los componentes de la Matriz Coeficientes	Componentes	
	1,00	2,00
1. Democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	0,27	-0,27
2. Conocimiento de sus derechos	0,19	-0,01
3. Exigencia y asegurarse que sus derechos sean respetados por las autoridades	0,09	0,01
4. Conocimiento de deberes	0,18	0,01
5. Cumplimiento de deberes	0,06	0,17
6. Respeto de las normas	-0,05	0,30
7. Valoración / Cuidado de bienes públicos	-0,09	0,33
8. Votación en elecciones	0,13	0,08
9. Escuelas e instituciones educativas contribuyen sobre derechos y responsabilidades	-0,12	0,31
10. Satisfacción con funcionamiento de democracia en la ciudad	0,15	0,01
11. Democracia ayuda para mejorar calidad de vida de la gente	0,24	-0,12
Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization. Component Scores.		

Matriz de componentes rotados (a)	Componentes		Comunalidades	
	1	2	inicial	Extracción
1. Democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	<b>0,78</b>	-0,35	1,00	0,74
2. Conocimiento de sus derechos	<b>0,86</b>	0,31	1,00	0,83
3. Exigencia y asegurarse que sus derechos sean respetados por las autoridades	<b>0,44</b>	0,18	1,00	0,23
4. Conocimiento de deberes	<b>0,88</b>	0,36	1,00	0,90
5. Cumplimiento de deberes	0,57	<b>0,61</b>	1,00	0,70
6. Respeto de las normas	0,31	<b>0,84</b>	1,00	0,80
7. Valoración / Cuidado de bienes públicos	0,17	<b>0,84</b>	1,00	0,74
8. Votación en elecciones	<b>0,73</b>	0,45	1,00	0,73
9. Escuelas e instituciones educativas contribuyen sobre derechos y responsabilidades	0,01	<b>0,76</b>	1,00	0,57
10. Satisfacción con funcionamiento de democracia en la ciudad	<b>0,70</b>	0,29	1,00	0,58
11. Democracia ayuda para mejorar calidad de vida de la gente	<b>0,91</b>	0,05	1,00	0,84
Extraction Method: Principal Component Analysis. a. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.				

## ÍNDICE CULTURA CÍVICA CIUDADANA (TERCERA ETAPA (grupo 2))

MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Ranking F1	Ranking F2	Índice	Ranking Índice
Curuzú Cuatía	-1,24	0,12	2	7	-0,90	1
Guaymallén	-0,75	-1,13	4	2	-0,85	2
Malargüe	-1,50	1,20	1	11	-0,82	3
Lavalle	-1,08	0,67	3	9	-0,64	4
Villa Gesel	-0,08	-0,52	6	4	-0,19	5
Diamante	-0,13	0,01	5	5	-0,10	6
Rosario	0,63	-2,05	9	1	-0,04	7
Villaguay	0,29	-0,91	8	3	-0,01	8
Balcarce	0,01	0,04	7	6	0,02	9
Bragado	1,14	0,70	10	10	1,03	10
General Belgrano	1,35	0,55	11	8	1,15	11
Firmat	1,37	1,32	12	12	1,36	12

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

<b>Matriz de Correlaciones</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Interés en reunirse para encontrar soluciones	1,00	0,90	0,97	-0,18	-0,68	0,24	-0,19	0,03	-0,01
2. Interés en reunirse para encontrar soluciones y opina que participar sirve para generar cambios	0,90	1,00	0,86	-0,26	-0,50	0,23	-0,24	0,01	-0,21
3. Tiene interés o participa en alguna organización	0,97	0,86	1,00	-0,12	-0,62	0,20	-0,30	0,11	-0,06
4. Existencia y utilización de Referéndum	-0,18	-0,26	-0,12	1,00	0,11	-0,07	-0,37	-0,15	0,04
5. Existencia y utilización de Consulta popular	-0,68	-0,50	-0,62	0,11	1,00	0,08	-0,19	0,08	-0,52
6. Existencia y utilización de Audiencia pública	0,24	0,23	0,20	-0,07	0,08	1,00	0,47	0,36	0,09
7. Cantidad de mecanismos reglamentados de participación y espacios del gob municipal que funcionan	-0,19	-0,24	-0,30	-0,37	-0,19	0,47	1,00	0,20	0,47
8. Existencia y utilización de Mecanismos referidos al Presupuesto municipal	0,03	0,01	0,11	-0,15	0,08	0,36	0,20	1,00	-0,07
9. Existencia de áreas o funcionarios especializados en promover y articular la participación ciudadana	-0,01	-0,21	-0,06	0,04	-0,52	0,09	0,47	-0,07	1,00

<b>KMO and Bartlett's Test</b>	
Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.	0,32
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square
	df
	Sig.

<b>Total Varianza Explicada</b>										
Autovalores iniciales				Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación			Ponderador
Componente	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	
1	3,41	37,85	37,85	3,41	37,85	37,85	3,36	37,37	37,37	0,49
2	1,99	22,13	59,99	1,99	22,13	59,99	1,78	19,82	57,18	0,29
3	1,52	16,88	76,87	1,52	16,88	76,87	1,77	19,69	76,87	0,22
4	0,99	10,99	87,87							1,00
5	0,70	7,81	95,68							
6	0,25	2,83	98,51							
7	0,11	1,21	99,72							
8	0,02	0,20	99,92							
9	0,01	0,08	100,00							

Extraction Method: Principal Component Analysis.

<b>Puntaje de los componentes de la Matriz Coeficientes</b>	Componentes		
	1,00	2,00	3,00
1. Interés en reunirse para encontrar soluciones	0,29	0,02	0,01
2. Interés en reunirse para encontrar soluciones y opina que participar sirve para generar cambios	0,28	0,06	-0,11
3. Tiene interés o participa en alguna organización	0,29	0,02	-0,05
4. Existencia y utilización de Referéndum	-0,03	-0,27	-0,02
5. Existencia y utilización de Consulta popular	-0,20	0,14	-0,38
6. Existencia y utilización de Audiencia pública	0,00	0,45	-0,04
7. Cantidad de mecanismos reglamentados de participación y espacios del gob municipal que funcionan	-0,12	0,31	0,33
8. Existencia y utilización de Mecanismos referidos al Presupuesto municipal	-0,03	0,42	-0,16
9. Existencia de áreas o funcionarios especializados en promover y articular la participación ciudadana	-0,03	-0,09	0,53

Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization. Component Scores.

Matriz de componentes rotados (a)	Componentes			Comunalidades	
	1	2	3	inicial	Extracción
1. Interés en reunirse para encontrar soluciones	<b>0,98</b>	0,10	0,05	1,00	0,98
2. Interés en reunirse para encontrar soluciones y opina que participar sirve para generar cambios	<b>0,93</b>	0,15	-0,14	1,00	0,90
3. Tiene interés o participa en alguna organización	<b>0,97</b>	0,08	-0,05	1,00	0,95
4. Existencia y utilización de Referéndum	-0,17	<b>-0,49</b>	-0,11	1,00	0,27
5. Existencia y utilización de Consulta popular	<b>-0,68</b>	0,11	-0,66	1,00	0,92
6. Existencia y utilización de Audiencia pública	0,11	<b>0,79</b>	0,05	1,00	0,64
7. Cantidad de mecanismos reglamentados de participación y espacios del gob municipal que funcionan	-0,29	0,62	<b>0,65</b>	1,00	0,89
8. Existencia y utilización de Mecanismos referidos al Presupuesto municipal	-0,02	<b>0,70</b>	-0,17	1,00	0,52
9. Existencia de áreas o funcionarios especializados en promover y articular la participación ciudadana	-0,06	-0,02	<b>0,92</b>	1,00	0,85
Extraction Method: Principal Component Analysis. a. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.					

## ÍNDICE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POLÍTICAS PÚBLICAS (TERCERA ETAPA (grupo 2))

MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Puntajes Factor 3	Ranking F1	Ranking F2	Ranking F3	Índice	Ranking Índice
Diamante	-1,56	-1,64	0,39	1	1	7	-1,15	1
Balcarce	-0,50	-0,14	-1,25	4	6	2	-0,56	2
Villaguay	0,05	-0,99	-1,18	7	2	3	-0,52	3
Firmat	-1,09	1,51	-1,48	2	10	1	-0,43	4
Villa Gesel	-0,20	-0,82	1,12	6	3	10	-0,09	5
Bragado	-0,52	0,46	0,45	3	9	8	-0,03	6
Malargüe	0,49	-0,40	0,86	8	4	9	0,31	7
Curuzú Cuatía	0,73	0,35	0,30	9	8	6	0,53	8
Rosario	-0,46	1,65	1,36	5	11	11	0,55	9
Guaymallén	1,82	-0,27	-0,73	11	5	4	0,66	10
Lavalle	1,24	0,28	0,16	10	7	5	0,73	11
General Belgrano	---	---	---	12	12	12	---	12

## TRATO AL CIUDADANO

Matriz de Correlaciones	1	2	3	4	5
1. Buen funcionamiento de las instituciones	1,00	0,48	0,49	0,43	0,70
2. Buena evaluación de atención en dependencia municipal	0,48	1,00	0,04	0,30	0,69
3. Existencia y resultado de Registro de denuncias contra funcionarios y empleados municipales	0,49	0,04	1,00	0,45	0,09
4. Procedimientos de contratación de empleados municipales	0,43	0,30	0,45	1,00	0,09
5. Programas de capacitación para funcionarios y empleados municipales	0,70	0,69	0,09	0,09	1,00

KMO and Bartlett's Test	
Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.	0,54
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square
	df
	Sig.
	17,24
	10,00
	0,07

Varianza Total Explicada										
Componente	Autovalores iniciales			Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación			Ponderador
	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	
1	2,57	51,37	51,37	2,57	51,37	51,37	2,14	42,86	42,86	0,66
2	1,30	25,96	77,32	1,30	25,96	77,32	1,72	34,46	77,32	0,34
3	0,66	13,24	90,56							1,00
4	0,34	6,74	97,30							
5	0,13	2,70	100,00							

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Puntaje de los componentes de la Matriz Coeficientes	Componentes	
	1	2
1. Buen funcionamiento de las instituciones	0,26	0,24
2. Buena evaluación de atención en dependencia municipal	0,43	-0,11
3. Existencia y resultado de Registro de denuncias contra funcionarios y empleados municipales	-0,16	0,57
4. Procedimientos de contratación de empleados municipales	-0,07	0,48
5. Programas de capacitación para funcionarios y empleados municipales	0,48	-0,15

Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization. Component Scores.

Matriz de componentes rotados (a)	Componentes		Comunalidades	
	1	2	inicial	Extracción
1. Buen funcionamiento de las instituciones	<b>0,70</b>	0,56	1,00	0,80
2. Buena evaluación de atención en dependencia municipal	<b>0,86</b>	0,07	1,00	0,75
3. Existencia y resultado de Registro de denuncias contra funcionarios y empleados municipales	0,00	<b>0,88</b>	1,00	0,77
4. Procedimientos de contratación de empleados municipales	0,15	<b>0,79</b>	1,00	0,65
5. Programas de capacitación para funcionarios y empleados municipales	<b>0,94</b>	0,03	1,00	0,89

Extraction Method: Principal Component Analysis.  
a. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

## ÍNDICE TRATO AL CIUDADANO (TERCERA ETAPA (grupo 2))

MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Ranking F1	Ranking F2	Índice	Ranking Índice
Villaguay	-1,25	-1,39	2	2	-1,30	1
Guaymallén	-1,09	-0,41	4	4	-0,86	2
Lavalle	-1,10	0,54	3	7	-0,55	3
Diamante	-1,32	1,10	1	10	-0,50	4
Malargüe	0,47	-1,75	7	1	-0,27	5
Balcarce	0,77	-0,85	9	3	0,22	6
Rosario	0,10	0,93	5	9	0,38	7
Curuzú Cuatiá	0,73	-0,11	8	5	0,45	8
Firmat	0,30	1,16	6	11	0,59	9
Villa Gesel	1,07	0,22	10	6	0,78	10
Bragado	1,31	0,56	11	8	1,06	11
General Belgrano	-----	.	12	12	-----	12

## RENDICIÓN DE CUENTAS

<b>Matriz de Correlaciones</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Satisfecho con información que brinda el Municipio de actos de gobierno	1,00	0,42	0,14	0,58	0,21	0,18	-0,04	0,16	0,55
2. Frecuencia de pagos irregulares (intermedio)	0,42	1,00	-0,43	-0,19	0,27	-0,20	0,06	0,05	-0,20
3. Conocimiento de maneras que los funcionarios informen	0,14	-0,43	1,00	0,61	-0,03	0,48	-0,17	0,25	0,54
4. Conocimiento de organización que explique como informarse de actos de gobierno	0,58	-0,19	0,61	1,00	-0,42	0,23	-0,18	0,08	0,75
5. Eficacia del voto para que rindan cuentas funcionarios	0,21	0,27	-0,03	-0,42	1,00	0,46	-0,21	0,17	-0,12
6. Legislación o regulaciones que habiliten la disponibilidad y el acceso de la ciudadanía a la información pública	0,18	-0,20	0,48	0,23	0,46	1,00	-0,10	0,43	0,37
7. Existencia de publicaciones de distribución masiva que compilen y difundan normas de la administración municipal	-0,04	0,06	-0,17	-0,18	-0,21	-0,10	1,00	0,54	0,00
8. Normativa que regule el deber de los funcionarios municipales de rendir cuentas de gestión y el derecho de la población a exigirlos	0,16	0,05	0,25	0,08	0,17	0,43	0,54	1,00	0,35
9. Iniciativas ciudadanas orientadas a promover rendición de cuentas de funcionarios y de instituciones municipales	0,55	-0,20	0,54	0,75	-0,12	0,37	0,00	0,35	1,00

<b>Total Varianza Explicada</b>										
Autovalores iniciales				Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación			
Com ponente	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acum	Total	% de la varianza	% acu mulado	Ponde rador
1	3,04	33,78	33,78	3,04	33,78	33,78	2,97	33,02	33,02	0,48
2	1,81	20,10	53,88	1,81	20,10	53,88	1,73	19,21	52,23	0,28
3	1,52	16,85	70,73	1,52	16,85	70,73	1,66	18,50	70,73	0,24
4	1,49	16,52	87,25							1,00
5	0,39	4,30	91,55							
6	0,31	3,47	95,02							
7	0,28	3,08	98,10							
8	0,16	1,79	99,88							
9	0,01	0,12	100,00							

Extraction Method: Principal Component Analysis.

<b>Puntaje de los componentes de la Matriz Coeficientes</b>	Componentes		
	1,00	2,00	3,00
1. Satisfecho con información que brinda el Municipio de actos de gobierno	0,23	0,38	-0,15
2. Frecuencia de pagos irregulares (intermedio)	-0,06	0,46	-0,10
3. Conocimiento de maneras que los funcionarios informen	0,24	-0,16	0,08
4. Conocimiento de organización que explique como informarse de actos de gobierno	0,32	-0,07	-0,19
5. Eficacia del voto para que rindan cuentas funcionarios	-0,04	0,41	0,14
6. Legislación o regulaciones que habiliten la disponibilidad y el acceso de la ciudadanía a la información pública	0,15	0,10	0,27
7. Existencia de publicaciones de distribución masiva que compilen y difundan normas de la administración municipal	-0,12	-0,11	0,43
8. Normativa que regule el deber de los funcionarios municipales de rendir cuentas de gestión y el derecho de la población a exigirlos	0,03	0,04	0,51
9. Iniciativas ciudadanas orientadas a promover rendición de cuentas de funcionarios y de instituciones municipales	0,29	-0,00	0,02

Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization. Component Scores.

Matriz de componentes Rotados (a)	Componentes			Comunalidades	
	1	2	3	inicial	Extracción
1. Satisfecho con información que brinda el Municipio de actos de gobierno	<b>0,62</b>	0,63	-0,13	1,00	0,80
2. Frecuencia de pagos irregulares (intermedio)	-0,23	<b>0,79</b>	-0,13	1,00	0,70
3. Conocimiento de maneras que los funcionarios informen	<b>0,75</b>	-0,28	0,18	1,00	0,68
4. Conocimiento de organización que explique como informarse de actos de gobierno	<b>0,91</b>	-0,15	-0,22	1,00	0,90
5. Eficacia del voto para que rindan cuentas funcionarios	-0,08	<b>0,73</b>	0,28	1,00	0,61
6. Legislación o regulaciones que habiliten la disponibilidad y el acceso de la ciudadanía a la información pública	<b>0,51</b>	0,20	<b>0,51</b>	1,00	0,56
7. Existencia de publicaciones de distribución masiva que compilen y difundan normas de la administración municipal	-0,22	-0,13	<b>0,67</b>	1,00	0,51
8. Normativa que regule el deber de los funcionarios municipales de rendir cuentas de gestión y el derecho de la población a exigirlos	0,25	0,14	<b>0,87</b>	1,00	0,83
9. Iniciativas ciudadanas orientadas a promover rendición de cuentas de funcionarios y de instituciones municipales	<b>0,87</b>	-0,02	0,13	1,00	0,78

Extraction Method: Principal Component Analysis.  
a. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

## ÍNDICE RENDICIÓN DE CUENTA (TERCERA ETAPA (grupo 2))

MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Puntajes Factor 3	Ranking F1	Ranking F2	Ranking F3	Índice	Ranking Índice
General Belgrano	-1,14	-0,57	-0,59	1	5	4	-0,85	1
Curuzú Cuatiá	-0,27	-0,86	-1,06	7	2	3	-0,63	2
Diamante	-0,84	-0,31	0,03	2	7	6	-0,48	3
Balcarce	-0,29	0,90	-1,74	6	10	1	-0,30	4
Villa Gesel	-0,13	-0,65	-0,16	8	3	5	-0,28	5
Guaymallén	-0,62	-0,36	1,46	3	6	11	-0,05	6
Malargüe	0,44	0,03	-1,14	10	8	2	-0,05	7
Villaguay	-0,47	-0,60	1,47	5	4	12	-0,04	8
Lavalle	-0,59	0,36	0,61	4	9	10	-0,04	9
Bragado	0,16	2,13	0,58	9	12	9	0,82	10
Rosario	2,44	-1,35	0,18	12	1	7	0,82	11
Firmat	1,31	1,27	0,36	11	11	8	1,07	12

## Cuarta etapa (grupo 1)

### CULTURA CÍVICA CIUDADANA

Matriz de Correlaciones (a)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1. Democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	1,00	0,65	0,74	0,67	0,59	0,58	0,46	0,88	0,26	0,67	0,64
Conocimiento de sus derechos	0,65	1,00	0,97	0,99	0,98	0,92	0,90	0,74	0,75	0,98	0,85
2. Exigencia y asegurarse que sus derechos sean respetados por las autoridades	0,74	0,97	1,00	0,98	0,92	0,85	0,82	0,80	0,79	0,97	0,89
3. Conocimiento de deberes	0,67	0,99	0,98	1,00	0,95	0,89	0,87	0,75	0,76	0,99	0,89
4. Cumplimiento de deberes	0,59	0,98	0,92	0,95	1,00	0,98	0,97	0,63	0,73	0,96	0,80
5. Respeto de las normas	0,58	0,92	0,85	0,89	0,98	1,00	0,98	0,57	0,66	0,91	0,72
6. Valoración / Cuidado de bienes públicos	0,46	0,90	0,82	0,87	0,97	0,98	1,00	0,45	0,73	0,89	0,72
7. Votación en elecciones	0,88	0,74	0,80	0,75	0,63	0,57	0,45	1,00	0,39	0,68	0,58
8. Escuelas e instituciones educativas contribuyen sobre derechos y responsabilidades	0,26	0,75	0,79	0,76	0,73	0,66	0,73	0,39	1,00	0,76	0,68
9. Satisfacción con funcionamiento de democracia en la ciudad	0,67	0,98	0,97	0,99	0,96	0,91	0,89	0,68	0,76	1,00	0,93

10. Democracia ayuda para mejorar calidad de vida de la gente	0,64	0,85	0,89	0,89	0,80	0,72	0,72	0,58	0,68	0,93	1,00
a. This matrix is not positive definite.											

Varianza Total Explicada										
Componente	Autovalores iniciales			Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación			Ponderador
	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	
1	8,94	81,31	81,31	8,94	81,31	81,31	6,59	59,93	59,93	0,89
2	1,14	10,39	91,70	1,14	10,39	91,70	3,50	31,77	91,70	0,11
3	0,48	4,32	96,02							1,00
4	0,31	2,81	98,83							
5	0,13	1,17	100,00							
6	0,00	0,00	100,00							
7	0,00	0,00	100,00							
8	0,00	0,00	100,00							
9	-0,00	-0,00	100,00							
10	-0,00	-0,00	100,00							
11	-0,00	-0,00	100,00							

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Puntaje de los componentes de la Matriz Coeficientes	Componentes	
	1,00	2,00
1. Democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	-0,25	0,53
Conocimiento de sus derechos	0,11	0,04
2. Exigencia y asegurarse que sus derechos sean respetados por las autoridades	0,05	0,12
3. Conocimiento de deberes	0,09	0,06
4. Cumplimiento de deberes	0,17	-0,05
5. Respeto de las normas	0,17	-0,07
6. Valoración / Cuidado de bienes públicos	0,24	-0,19
7. Votación en elecciones	-0,22	0,49
8. Escuelas e instituciones educativas contribuyen sobre derechos y responsabilidades	0,27	-0,25
9. Satisfacción con funcionamiento de democracia en la ciudad	0,11	0,03
10. Democracia ayuda para mejorar calidad de vida de la gente	0,08	0,06

Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization. Component Scores.

Matriz de componentes Rotados (a)	Componentes		Comunalidades	
	1	2	inicial	Extracción
1. Democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	0,23	0,94	1,00	0,94
Conocimiento de sus derechos	0,85	0,52	1,00	0,98
2. Exigencia y asegurarse que sus derechos sean respetados por las autoridades	0,78	0,61	1,00	0,98
3. Conocimiento de deberes	0,83	0,54	1,00	0,98
4. Cumplimiento de deberes	0,89	0,40	1,00	0,96
5. Respeto de las normas	0,87	0,36	1,00	0,88
6. Valoración / Cuidado de bienes públicos	0,94	0,22	1,00	0,92
7. Votación en elecciones	0,29	0,91	1,00	0,92
8. Escuelas e instituciones educativas contribuyen sobre derechos y responsabilidades	0,86	0,08	1,00	0,75
9. Satisfacción con funcionamiento de democracia en la ciudad	0,85	0,51	1,00	0,98
10. Democracia ayuda para mejorar calidad de vida de la gente	0,73	0,49	1,00	0,78

Extraction Method: Principal Component Analysis.  
a. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

## ÍNDICE CULTURA CÍVICA CIUDADANA (CUARTA ETAPA - grupo 1)

MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Ranking F1	Ranking F2	Índice	Ranking Índice
Godoy Cruz	-1,05	0,93	1	5	-0,83	1
Las Heras	-0,75	-0,63	2	2	-0,73	2
Coronel Moldes	-0,12	-1,51	3	1	-0,28	3
El Trébol	-0,03	1,18	4	6	0,10	4
Las Rosas	0,14	-0,19	5	3	0,10	5
Cerrito	1,81	0,22	6	4	1,63	6

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Matriz de Correlaciones	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Interés en reunirse para encontrar soluciones	1,00	0,95	0,83	0,22	0,22	0,84	0,90	0,78	0,31
2. Interés en reunirse para encontrar soluciones y opina que participar sirve para generar cambios	0,95	1,00	0,80	0,35	0,35	0,72	0,77	0,60	-0,00
3. Tiene interés o participa en alguna organización	0,83	0,80	1,00	0,31	0,31	0,70	0,89	0,82	0,22
4. Existencia y utilización de Referéndum	0,22	0,35	0,31	1,00	1,00	-0,29	-0,04	-0,20	-0,32
5. Existencia y utilización de Consulta popular	0,22	0,35	0,31	1,00	1,00	-0,29	-0,04	-0,20	-0,32
6. Existencia y utilización de Audiencia pública	0,84	0,72	0,70	-0,29	-0,29	1,00	0,92	0,88	0,46
7. Cantidad de mecanismos reglamentados de participación y espacios del gob municipal que funcionan	0,90	0,77	0,89	-0,04	-0,04	0,92	1,00	0,97	0,53
8. Existencia y utilización de Mecanismos referidos al Presupuesto municipal	0,78	0,60	0,82	-0,20	-0,20	0,88	0,97	1,00	0,63
9. Existencia de áreas o funcionarios especializados en promover y articular la participación ciudadana	0,31	-0,00	0,22	-0,32	-0,32	0,46	0,53	0,63	1,00

Total Varianza Explicada										
Componente	Autovalores iniciales			Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación			Ponderador
	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	
1	5,32	59,07	59,07	5,32	59,07	59,07	4,97	55,19	55,19	0,61
2	2,61	28,98	88,05	2,61	28,98	88,05	2,33	25,89	81,08	0,30
3	0,76	8,41	96,46	0,76	8,41	96,46	1,38	15,38	96,46	0,09
4	0,28	3,12	99,58							1,00
5	0,04	0,42	100,00							
6	0,00	0,00	100,00							
7	0,00	0,00	100,00							
8	-0,00	-0,00	100,00							
9	-0,00	-0,00	100,00							

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Puntaje de los componentes de la Matriz Coeficientes	Componentes		
	1,00	2,00	3,00
1. Interés en reunirse para encontrar soluciones	0,21	0,03	-0,08
2. Interés en reunirse para encontrar soluciones y opina que participar sirve para generar cambios	0,27	-0,01	-0,37
3. Tiene interés o participa en alguna organización	0,16	0,11	0,03
4. Existencia y utilización de Referéndum	-0,05	0,47	0,15
5. Existencia y utilización de Consulta popular	-0,05	0,47	0,15
6. Existencia y utilización de Audiencia pública	0,23	-0,21	-0,14
7. Cantidad de mecanismos reglamentados de participación y espacios del gob municipal que funcionan	0,16	-0,01	0,12
8. Existencia y utilización de Mecanismos referidos al Presupuesto municipal	0,11	-0,03	0,24
9. Existencia de áreas o funcionarios especializados en promover y articular la participación ciudadana	-0,18	0,17	0,90

Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization. Component Scores.

Matriz de componentes rotados (a)	Componentes			Comunalidades	
	1	2	3	inicial	Extracción
1. Interés en reunirse para encontrar soluciones	<b>0,95</b>	0,17	0,11	1,00	0,95
2. Interés en reunirse para encontrar soluciones y opina que participar sirve para generar cambios	<b>0,92</b>	0,27	-0,18	1,00	0,96
3. Tiene interés o participa en alguna organización	<b>0,88</b>	0,29	0,16	1,00	0,88
4. Existencia y utilización de Referéndum	0,06	<b>0,99</b>	-0,14	1,00	1,00
5. Existencia y utilización de Consulta popular	0,06	<b>0,99</b>	-0,14	1,00	1,00
6. Existencia y utilización de Audiencia pública	<b>0,91</b>	-0,33	0,19	1,00	0,97
7. Cantidad de mecanismos reglamentados de participación y espacios del gob municipal que funcionan	<b>0,93</b>	-0,05	0,36	1,00	1,00
8. Existencia y utilización de Mecanismos referidos al Presupuesto municipal	<b>0,83</b>	-0,19	0,48	1,00	0,96
9. Existencia de áreas o funcionarios especializados en promover y articular la participación ciudadana	0,21	-0,21	<b>0,94</b>	1,00	0,97

Extraction Method: Principal Component Analysis.  
a. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

## ÍNDICE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POLÍTICAS PÚBLICAS (CUARTA ETAPA (grupo 1))

MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Puntajes Factor 3	Ranking F1	Ranking F2	Ranking F3	Índice	Ranking Índice
Coronel Moldes	-1,15	-0,16	1,45	1	5	6	-0,63	1
El Trébol	-0,68	-0,40	-0,32	2	3	3	-0,57	2
Las Rosas	-0,38	-0,43	-0,68	3	2	2	-0,42	3
Las Heras	0,38	-0,64	-1,15	5	1	1	-0,06	4
Cerrito	0,13	2,02	-0,28	4	6	4	0,66	5
Godoy Cruz	1,70	-0,38	0,98	6	4	5	1,01	6

## TRATO AL CIUDADANO

Matriz de Correlaciones	1	2	3	4	5
1. Buen funcionamiento de las instituciones	1,00	0,72	-0,42	-0,11	-0,49
2. Buena evaluación de atención en dependencia municipal	0,72	1,00	0,24	0,37	-0,24
3. Existencia y resultado de Registro de denuncias contra funcionarios y empleados municipales	-0,42	0,24	1,00	0,81	0,31
4. Procedimientos de contratación de empleados municipales	-0,11	0,37	0,81	1,00	-0,29
5. Programas de capacitación para funcionarios y empleados municipales	-0,49	-0,24	0,31	-0,29	1,00

<b>KMO and Bartlett's Test</b>		
Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.		0,23
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square	17,83
	df	10,00
	Sig.	0,06

No sería adecuado el análisis factorial

<b>Varianza Total Explicada</b>										
Autovalores iniciales				Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación			Ponderador
Componente	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	
1	2,08	41,63	41,63	2,08	41,63	41,63	2,08	41,63	41,63	0,51
2	2,00	40,06	81,69	2,00	40,06	81,69	2,00	40,06	81,69	0,49
3	0,85	16,99	98,68							1,00
4	0,06	1,25	99,93							
5	0,00	0,07	100,00							

Extraction Method: Principal Component Analysis.

<b>Puntaje de los componentes de la Matriz Coeficientes</b>	Componentes	
	1,00	2,00
1. Buen funcionamiento de las instituciones	0,44	-0,12
2. Buena evaluación de atención en dependencia municipal	0,38	0,20
3. Existencia y resultado de Registro de denuncias contra funcionarios y empleados municipales	-0,12	0,48
4. Procedimientos de contratación de empleados municipales	0,09	0,47
5. Programas de capacitación para funcionarios y empleados municipales	-0,34	0,02

Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization. Component Scores.

<b>Matriz de componentes rotados (a)</b>	Componentes		Comunalidades	
	1	2	inicial	Extracción
1. Buen funcionamiento de las instituciones	<b>0,93</b>	-0,23	1,00	0,91
2. Buena evaluación de atención en dependencia municipal	<b>0,79</b>	0,40	1,00	0,77
3. Existencia y resultado de Registro de denuncias contra funcionarios y empleados municipales	-0,25	<b>0,96</b>	1,00	0,98
4. Procedimientos de contratación de empleados municipales	0,19	<b>0,93</b>	1,00	0,90
5. Programas de capacitación para funcionarios y empleados municipales	<b>-0,72</b>	0,04	1,00	0,51

Extraction Method: Principal Component Analysis.  
a. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

## ÍNDICE TRATO AL CIUDADANO (CUARTA ETAPA (grupo 1))

MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Ranking F1	Ranking F2	Índice	Ranking Índice
Las Heras	-1,46	0,08	1	4	-0,70	1
Godoy Cruz	-0,41	-0,94	2	1	-0,67	2
Coronel Moldes	-0,22	-0,80	3	2	-0,50	3
El Trébol	0,23	0,71	4	5	0,47	4
Cerrito	1,59	-0,65	6	3	0,49	5
Las Rosas	0,27	1,59	5	6	0,92	6

## RENDICIÓN DE CUENTAS

<b>Matriz de Correlaciones</b>	1	2	3	4	5	6	7
1. Satisfecho con información que brinda el Municipio de actos de gobierno	1,00	0,81	-0,38	0,17	0,69	0,34	-0,54
2. Frecuencia de pagos irregulares (intermedio)	0,81	1,00	-0,09	0,68	0,90	-0,21	-0,90
3. Conocimiento de maneras que los funcionarios informen	-0,38	-0,09	1,00	0,15	0,21	-0,23	0,15
4. Conocimiento de organización que explique como informarse de actos de gobierno	0,17	0,68	0,15	1,00	0,70	-0,67	-0,89
5. Eficacia del voto para que rindan cuentas funcionarios	0,69	0,90	0,21	0,70	1,00	-0,11	-0,78
6. Existencia de publicaciones de distribución masiva que compilen y difundan normas de la administración municipal	0,34	-0,21	-0,23	-0,67	-0,11	1,00	0,51
7. Normativa que regule el deber de los funcionarios municipales de rendir cuentas de gestión y el derecho de la población a exigirlos	-0,54	-0,90	0,15	-0,89	-0,78	0,51	1,00

se excluye las variables Iniciativas ciudadanas orientadas a promover rendición de cuentas de funcionarios y de instituciones municipales y Legislación o regulaciones que habiliten la disponibilidad y el acceso de la ciudadanía a la información pública

<b>Total Varianza Explicada</b>										
Autovalores iniciales				Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación			Ponderador
Componente	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	
1	3,98	56,89	56,89	3,98	56,89	56,89	3,42	48,86	48,86	0,59
2	1,85	26,39	83,28	1,85	26,39	83,28	2,16	30,88	79,74	0,27
3	0,97	13,85	97,13	0,97	13,85	97,13	1,22	17,40	97,13	0,14
4	0,19	2,69	99,82							1,00
5	0,01	0,18	100,00							
6	0,00	0,00	100,00							
7	-0,00	-0,00	100,00							

Extraction Method: Principal Component Analysis.

<b>Puntaje de los componentes de la Matriz Coeficientes</b>	Componentes		
	1,00	2,00	3,00
1. Satisfecho con información que brinda el Municipio de actos de gobierno	0,33	0,26	-0,13
2. Frecuencia de pagos irregulares (intermedio)	0,27	-0,00	-0,01
3. Conocimiento de maneras que los funcionarios informen	0,09	0,12	0,86
4. Conocimiento de organización que explique como informarse de actos de gobierno	0,06	-0,34	0,03
5. Eficacia del voto para que rindan cuentas funcionarios	0,33	0,11	0,31
6. Existencia de publicaciones de distribución masiva que compilen y difundan normas de la administración municipal	0,19	0,54	0,08
7. Normativa que regule el deber de los funcionarios municipales de rendir cuentas de gestión y el derecho de la población a exigirlos	-0,13	0,26	0,19

Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization. Component Scores.

Matriz de componentes Rotados (a)	Componentes			Comunalidades	
	1	2	3	inicial	Extracción
1. Satisfecho con información que brinda el Municipio de actos de gobierno	<b>0,89</b>	0,28	-0,32	1,00	0,96
2. Frecuencia de pagos irregulares (intermedio)	<b>0,95</b>	-0,28	-0,09	1,00	0,98
3. Conocimiento de maneras que los funcionarios informen	-0,05	-0,09	<b>0,99</b>	1,00	0,38
4. Conocimiento de organización que explique como informarse de actos de gobierno	0,53	<b>-0,80</b>	0,13	1,00	0,92
5. Eficacia del voto para que rindan cuentas funcionarios	<b>0,94</b>	-0,19	0,25	1,00	0,84
6. Existencia de publicaciones de distribución masiva que compilen y difundan normas de la administración municipal	0,09	<b>0,96</b>	-0,12	1,00	0,81
7. Normativa que regule el deber de los funcionarios municipales de rendir cuentas de gestión y el derecho de la población a exigirlos	-0,75	<b>0,64</b>	0,18	1,00	0,94

Extraction Method: Principal Component Analysis.  
a. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

### ÍNDICE RENDICIÓN DE CUENTA (CUARTA ETAPA (grupo 1))

MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Puntajes Factor 3	Ranking F1	Ranking F2	Ranking F3	Índice	Ranking Índice
Las Heras	-1,46	0,56	-1,25	1	5	1	-0,88	1
Coronel Moldes	-0,23	-1,85	0,31	3	1	5	-0,59	2
Las Rosas	0,06	-0,40	-0,07	4	2	4	-0,09	3
Godoy Cruz	-0,46	0,88	1,72	2	6	6	0,22	4
El Trébol	0,58	0,45	-0,13	5	4	3	0,44	5
Cerrito	1,51	0,36	-0,58	6	3	2	0,90	6

### Cuarta etapa (grupo 2)

#### CULTURA CÍVICA CIUDADANA

Matriz de Correlaciones (a)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1. Democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	1,00	0,63	0,50	0,51	0,44	0,44	0,37	0,71	0,58	0,59	0,79
Conocimiento de sus derechos	0,63	1,00	0,91	0,98	0,91	0,92	0,90	0,12	0,77	0,84	0,80
2. Exigencia y asegurarse que sus derechos sean respetados por las autoridades	0,50	0,91	1,00	0,87	0,80	0,83	0,81	-0,09	0,67	0,72	0,59
3. Conocimiento de deberes	0,51	0,98	0,87	1,00	0,91	0,93	0,90	0,04	0,72	0,80	0,76
4. Cumplimiento de deberes	0,44	0,91	0,80	0,91	1,00	0,99	0,99	-0,09	0,81	0,77	0,57
5. Respeto de las normas	0,44	0,92	0,83	0,93	0,99	1,00	0,99	-0,09	0,82	0,79	0,61
6. Valoración / Cuidado de bienes públicos	0,37	0,90	0,81	0,90	0,99	0,99	1,00	-0,17	0,81	0,73	0,55
7. Votación en elecciones	0,71	0,12	-0,09	0,04	-0,09	-0,09	-0,17	1,00	0,08	0,34	0,61
8. Escuelas e instituciones educativas contribuyen sobre derechos y responsabilidades	0,58	0,77	0,67	0,72	0,81	0,82	0,81	0,08	1,00	0,67	0,68
9. Satisfacción con funcionamiento de democracia en la ciudad	0,59	0,84	0,72	0,80	0,77	0,79	0,73	0,34	0,67	1,00	0,75
10. Democracia ayuda para mejorar calidad de vida de la gente	0,79	0,80	0,59	0,76	0,57	0,61	0,55	0,61	0,68	0,75	1,00

a. This matrix is not positive definite.

Varianza Total Explicada										
Autovalores iniciales				Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación			Ponderador
Componente	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	
1	7,85	71,32	71,32	7,85	71,32	71,32	7,08	64,39	64,39	0,80
2	1,98	18,04	89,35	1,98	18,04	89,35	2,75	24,97	89,35	0,20
3	0,42	3,79	93,15							1,00
4	0,33	2,99	96,14							
5	0,21	1,90	98,04							
6	0,17	1,56	99,60							
7	0,03	0,31	99,91							
8	0,01	0,09	100,00							
9	0,00	0,00	100,00							
10	0,00	0,00	100,00							
11	-0,00	-0,00	100,00							

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Puntaje de los componentes de la Matriz Coeficientes	Componentes	
	1,00	2,00
1. Democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	-0,04	0,34
Conocimiento de sus derechos	0,12	0,04
2. Exigencia y asegurarse que sus derechos sean respetados por las autoridades	0,14	-0,05
3. Conocimiento de deberes	0,13	-0,01
4. Cumplimiento de deberes	0,16	-0,09
5. Respeto de las normas	0,16	-0,08
6. Valoración / Cuidado de bienes públicos	0,17	-0,12
7. Votación en elecciones	-0,16	0,46
8. Escuelas e instituciones educativas contribuyen sobre derechos y responsabilidades	0,11	0,03
9. Satisfacción con funcionamiento de democracia en la ciudad	0,07	0,12
10. Democracia ayuda para mejorar calidad de vida de la gente	0,00	0,28

Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization. Component Scores.

Matriz de componentes Rotados (a)	Componentes		Comunalidades	
	1	2	inicial	Extracción
1. Democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	0,37	<b>0,85</b>	1,00	0,86
Conocimiento de sus derechos	<b>0,92</b>	0,34	1,00	0,97
2. Exigencia y asegurarse que sus derechos sean respetados por las autoridades	<b>0,88</b>	0,14	1,00	0,80
3. Conocimiento de deberes	<b>0,93</b>	0,24	1,00	0,93
4. Cumplimiento de deberes	<b>0,97</b>	0,08	1,00	0,95
5. Respeto de las normas	<b>0,98</b>	0,09	1,00	0,98
6. Valoración / Cuidado de bienes públicos	<b>0,98</b>	0,01	1,00	0,96
7. Votación en elecciones	-0,21	<b>0,96</b>	1,00	0,96
8. Escuelas e instituciones educativas contribuyen sobre derechos y responsabilidades	<b>0,80</b>	0,28	1,00	0,73
9. Satisfacción con funcionamiento de democracia en la ciudad	<b>0,75</b>	0,47	1,00	0,79
10. Democracia ayuda para mejorar calidad de vida de la gente	0,56	<b>0,77</b>	1,00	0,91

Extraction Method: Principal Component Analysis.  
a. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

## ÍNDICE CULTURA CÍVICA CIUDADANA (CUARTA ETAPA (grupo 2))

MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Ranking F1	Ranking F2	Índice	Ranking Índice
Comodoro Rivadavia	-0,83	-2,08	1	1	-1,09	1
Rivadavia	-0,52	0,31	2	5	-0,36	2
General Pueyrredón	-0,37	0,38	3	6	-0,22	3
Neuquén	-0,06	-0,83	8	2	-0,22	4
Rawson	-0,31	0,21	4	4	-0,21	5
Concordia	-0,18	0,41	6	7	-0,06	6
San Fernando	-0,09	0,57	7	8	0,04	7
Bahía Blanca	-0,22	1,43	5	9	0,12	8
Libertador San Martín	2,59	-0,38	9	3	1,99	9

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Matriz de Correlaciones	1	2	3	4	5	6	7	8
1. Interés en reunirse para encontrar soluciones	1,00	1,00	1,00	0,39	-0,60	0,57	-0,60	-0,99
2. Interés en reunirse para encontrar soluciones y opina que participar sirve para generar cambios	1,00	1,00	1,00	0,39	-0,60	0,57	-0,60	-0,99
3. Tiene interés o participa en alguna organización	1,00	1,00	1,00	0,34	-0,64	0,53	-0,64	-0,98
4. Existencia y utilización de Consulta popular	0,39	0,39	0,34	1,00	0,50	0,98	0,50	-0,50
5. Existencia y utilización de Audiencia pública	-0,60	-0,60	-0,64	0,50	1,00	0,31	1,00	0,50
6. Cantidad de mecanismos reglamentados de participación y espacios del gob municipal que funcionan	0,57	0,57	0,53	0,98	0,31	1,00	0,31	-0,67
7. Existencia y utilización de Mecanismos referidos al Presupuesto municipal	-0,60	-0,60	-0,64	0,50	1,00	0,31	1,00	0,50
8. Existencia de áreas o funcionarios especializados en promover y articular la participación ciudadana	-0,99	-0,99	-0,98	-0,50	0,50	-0,67	0,50	1,00

No puede aplicarse el análisis factorial con la variable Existencia y utilización de Referéndum

Total Varianza Explicada										
Componente	Autovalores iniciales			Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación			Ponderador
	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	
1	5,19	64,92	64,92	5,19	64,92	64,92	5,18	64,80	64,80	0,65
2	2,81	35,08	100,00	2,81	35,08	100,00	2,82	35,20	100,00	0,35
3	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	100,00	0,00
4	0,00	0,00	100,00							1,00
5	0,00	0,00	100,00							
6	-0,00	-0,00	100,00							
7	-0,00	-0,00	100,00							
8	-0,00	-0,00	100,00							

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Puntaje de los componentes de la Matriz Coeficientes	Componentes		
	1	2	3
1. Interés en reunirse para encontrar soluciones	0,13	0,08	33.116.903,91
2. Interés en reunirse para encontrar soluciones y opina que participar sirve para generar cambios	0,24	-0,02	-24.109.873,53
3. Tiene interés o participa en alguna organización	0,20	-0,00	-2.297.547,35
4. Existencia y utilización de Consulta popular	0,02	0,37	18.490.865,66
5. Existencia y utilización de Audiencia pública	-0,17	0,30	16.861.703,50
6. Cantidad de mecanismos reglamentados de participación y espacios del gob municipal que funcionan	0,10	0,29	-6.623.667,51
7. Existencia y utilización de Mecanismos referidos al Presupuesto municipal	-0,09	0,21	-28.881.847,98
8. Existencia de áreas o funcionarios especializados en promover y articular la participación ciudadana	-0,22	-0,03	17.482.264,93
Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization. Component Scores.			

Matriz de componentes rotados (a)	Componentes			Comunalidades	
	1	2	3	inicial	Extracción
1. Interés en reunirse para encontrar soluciones	<b>1,00</b>	0,09	0,00	1,00	1,00
2. Interés en reunirse para encontrar soluciones y opina que participar sirve para generar cambios	<b>1,00</b>	0,09	-0,00	1,00	1,00
3. Tiene interés o participa en alguna organización	<b>1,00</b>	0,04	0,00	1,00	1,00
4. Existencia y utilización de Consulta popular	0,30	<b>0,95</b>	0,00	1,00	1,00
5. Existencia y utilización de Audiencia pública	-0,67	<b>0,74</b>	0,00	1,00	1,00
6. Cantidad de mecanismos reglamentados de participación y espacios del gob municipal que funcionan	0,50	<b>0,87</b>	-0,00	1,00	1,00
7. Existencia y utilización de Mecanismos referidos al Presupuesto municipal	-0,67	<b>0,74</b>	-0,00	1,00	1,00
8. Existencia de áreas o funcionarios especializados en promover y articular la participación ciudadana	<b>-0,98</b>	-0,21	0,00	1,00	1,00
Extraction Method: Principal Component Analysis. a. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.					

## ÍNDICE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POLÍTICAS PÚBLICAS (CUARTA ETAPA (grupo 2))

MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Puntajes Factor 3	Ranking F1	Ranking F2	Ranking F3	Índice	Ranking Índice
Comodoro Rivadavia	-1,13	-0,25	-	1	2		-0,82	1
Bahía Blanca	0,78	-0,85	-	3	1		0,21	2
General Pueyrredón	0,35	1,10	-	2	3		0,61	3
Neuquén	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
San Fernando	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Concordia	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Libertador San Martín	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Rawson	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Rivadavia	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

## TRATO AL CIUDADANO

Matriz de Correlaciones	1	2	3
1. Buen funcionamiento de las instituciones	1,00	0,40	0,36
2. Buena evaluación de atención en dependencia municipal	0,40	1,00	0,59
3. Programas de capacitación para funcionarios y empleados municipales	0,36	0,59	1,00

No puede aplicarse el análisis factorial con las variables Existencia y resultado de Registro de denuncias contra funcionarios y empleados municipales y Procedimientos de contratación de empleados municipales

<b>KMO and Bartlett's Test</b>		
Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.		0,64
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square	1,36
	df	3,00
	Sig.	0,72

<b>Varianza Total Explicada</b>										
Componente	Autovalores iniciales			Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación			Ponderador
	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	
1	1,91	63,55	63,55	1,91	63,55	63,55	1,95	38,97	38,97	1,00
2	0,68	22,74	86,28				1,57	31,35	70,32	-
3	0,41	13,72	100,00							1,00

Extraction Method: Principal Component Analysis.

<b>Puntaje de los componentes de la Matriz Coeficientes</b>	Componentes	
	1,00	2,00
1. Buen funcionamiento de las instituciones	0,37	0,05
2. Buena evaluación de atención en dependencia municipal	0,45	0,08
3. Programas de capacitación para funcionarios y empleados municipales	0,43	0,55

Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.  
Component Scores.

<b>Matriz de componentes rotados (a)</b>	Componentes		Comunalidades	
	1	2	inicial	Extracción
1. Buen funcionamiento de las instituciones	0,71	0,07	1,00	0,50
2. Buena evaluación de atención en dependencia municipal	0,85	0,11	1,00	0,72
3. Programas de capacitación para funcionarios y empleados municipales	0,83	0,87	1,00	0,69

Extraction Method: Principal Component Analysis.  
a. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

## ÍNDICE TRATO AL CIUDADANO (CUARTA ETAPA (grupo 2))

MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Ranking F1	Ranking F2	Índice	Ranking Índice
Rivadavia	-1,48	1			-1,48	1
Concordia	-0,45	2			-0,45	2
Comodoro Rivadavia	0,26	3			0,26	3
General Pueyrredón	0,56	4			0,56	4
Bahía Blanca	1,10	5			1,10	5
Neuquén	--	--	--	--	--	--
Libertador San Martín	--	--	--	--	--	--
San Fernando	--	--	--	--	--	--
Rawson	--	--	--	--	--	--

## RENDICIÓN DE CUENTAS

<b>Matriz de Correlaciones</b>	1	2	3	4	5	6
1. Satisfecho con información que brinda el Municipio de actos de gobierno	1,00	-0,62	0,23	0,83	-0,67	0,12
2. Frecuencia de pagos irregulares (intermedio)	-0,62	1,00	0,63	-0,07	1,00	-0,86
3. Conocimiento de maneras que los funcionarios informen	0,23	0,63	1,00	0,74	0,57	-0,94
4. Conocimiento de organización que explique como informarse de actos de gobierno	0,83	-0,07	0,74	1,00	-0,13	-0,45
5. Eficacia del voto para que rindan cuentas funcionarios	-0,67	1,00	0,57	-0,13	1,00	-0,82
6. Normativa que regule el deber de los funcionarios municipales de rendir cuentas de gestión y el derecho de la población a exigirlos	0,12	-0,86	-0,94	-0,45	-0,82	1,00
7. Satisfecho con información que brinda el Municipio de actos de gobierno	1,00	-0,62	0,23	0,83	-0,67	0,12

Se excluye las variables Iniciativas ciudadanas orientadas a promover rendición de cuentas de funcionarios y de instituciones municipales y Legislación o regulaciones que habiliten la disponibilidad; El acceso de la ciudadanía a la información pública y existencia de publicaciones de distribución masiva que compilen y difundan normas de la administración municipal

<b>Total Varianza Explicada</b>										
Componente	Autovalores iniciales			Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación			Ponderador
	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	
1	3,60	59,93	59,93	3,60	59,93	59,93	3,59	59,91	59,91	0,60
2	2,40	40,07	100,00	2,40	40,07	100,00	2,41	40,09	100,00	0,40
3	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	100,00	0,00
4	0,00	0,00	100,00							1,00
5	-0,00	-0,00	100,00							
6	-0,00	-0,00	100,00							

Extraction Method: Principal Component Analysis.

<b>Puntaje de los componentes de la Matriz Coeficientes</b>	Componentes		
	1,00	2,00	3,00
1. Satisfecho con información que brinda el Municipio de actos de gobierno	0,18	0,42	-70.583.801,74
2. Frecuencia de pagos irregulares (intermedio)	0,44	-0,08	-40.796.812,62
3. Conocimiento de maneras que los funcionarios informen	0,19	0,25	7.042.138,49
4. Conocimiento de organización que explique como informarse de actos de gobierno	-0,16	0,38	48.599.008,96
5. Eficacia del voto para que rindan cuentas funcionarios	0,29	-0,13	-5.900.935,08
6. Normativa que regule el deber de los funcionarios municipales de rendir cuentas de gestión y el derecho de la población a exigirlos	-0,25	-0,12	-2.396.258,76

Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization. Component Scores.

<b>Matriz de componentes Rotados (a)</b>	Componentes			Comunalidades	
	1	2	3	inicial	Extracción
1. Satisfecho con información que brinda el Municipio de actos de gobierno	-0,41	<b>0,91</b>	-0,00	1,00	1,00
2. Frecuencia de pagos irregulares (intermedio)	<b>0,97</b>	-0,24	-0,00	1,00	1,00
3. Conocimiento de maneras que los funcionarios informen	<b>0,79</b>	0,61	0,00	1,00	1,00
4. Conocimiento de organización que explique como informarse de actos de gobierno	0,17	<b>0,99</b>	0,00	1,00	1,00
5. Eficacia del voto para que rindan cuentas funcionarios	<b>0,95</b>	-0,30	0,00	1,00	1,00
6. Normativa que regule el deber de los funcionarios municipales de rendir cuentas de gestión y el derecho de la población a exigirlos	<b>-0,96</b>	-0,30	-0,00	1,00	1,00

Extraction Method: Principal Component Analysis.  
a. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

## ÍNDICE RENDICIÓN DE CUENTA (CUARTA ETAPA (grupo 2))

MUNICIPIO	Puntajes Factor 1	Puntajes Factor 2	Puntajes Factor 3	Ranking F1	Ranking F2	Ranking F3	Índice	Ranking Índice
Concordia	-1,10	-0,34	-	1	2		-0,80	1
Rivadavia	0,85	-0,78	-	3	1		0,19	2
Neuquén	0,26	1,13	-	2	3		0,60	3
Comodoro Rivadavia	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	
General Pueyrredón	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	
Libertador San Martín	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	
Bahía Blanca	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	
San Fernando	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	
Rawson	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	

### Pasos metodológicos seguidos en la elaboración de los índices<sup>29</sup>

A continuación, se expone de manera resumida los pasos y procedimientos que se siguieron para la construcción de los índices considerando e incorporando variables de tipo cualitativas en el análisis.

#### **Etapa I. Selección de los indicadores que componen los índices**

Esta etapa implicó el análisis inicial de las variables e indicadores que componen las dimensiones de análisis. El objetivo que persiguió esta instancia fue la selección de las variables finales que constituyeron los índices según criterios teóricos y estadísticos. Dado que se trabajó con indicadores que poseían distintos niveles de medición se introdujo al análisis una etapa intermedia. Los procedimientos fueron:

- *Se tomo como punto de partida los códigos numéricos iniciales de los indicadores y utilizando dichos valores numéricos se estandarizaron automáticamente (a partir del CATPCA que realiza un análisis factorial clásico) extrayendo los factores subyacentes y los puntajes factoriales.*
- *Se efectuó un análisis de correlación de todos los indicadores en donde se recategorizaron algunos de ellos y se seleccionaron posteriormente los indicadores finales que constituyen los índices.*

#### **Etapa II. Construcción y elaboración de los índices**

El objetivo de esta etapa fue la construcción del índice. Como fundamento teórico-metodológico se buscaba la obtención de factores subyacentes en los

<sup>29</sup> Información extraída de *Informe de Resultados: Diseño y metodología para la elaboración de índices*. (PAC 2009b:40)

indicadores y sus pesos específicos en la matriz de resultados que se obtuvo a partir del análisis factorial clásico. Los procedimientos seguidos fueron:

- *A partir de las variables definidas en puntajes estandarizados (valores z) se efectuó un análisis factorial clásico.*
- *Se obtuvieron los factores y ponderadores correspondientes a cada dimensión de análisis y se calculó el índice sintético para cada dimensión.*

### **Etapas III. Estandarización de los puntajes finales**

Por último, el objetivo de esta etapa fue la elaboración de una escala definida a partir de números enteros que permitieran una mayor interpretabilidad de los resultados obtenidos. Los procedimientos utilizados para ello fueron:

- *Las variables sintéticas o los índices - en puntaje Z- se transformaron en escala con puntajes máximos y mínimos 0-100. Es decir, se estandarizaron los resultados a una estructura teórica con mayor sentido y capaz de hacer operaciones más complejas.*
- *La operación de estandarización en una escala 0-100 adoptó dos criterios: un primer que fijó los límites inferior y superior en base a los valores observados y un segundo criterio que fijó los límites en base a un criterio estadístico (máximos y mínimos posibles).*

#### ESTANDARIZACIÓN ENTRE 0 Y 100 PUNTOS

$$Ii^* = \frac{Valor_O - Valor_{MIN}}{Valor_{MAX} - Valor_{MIN}} \times 100$$

### **Manual de códigos – Base Consolida de Municipios**<sup>30</sup>

#### **Cultura Cívica Democrática.**

##### **Indicadores de Encuesta**

###### **IND1\_1\_A Democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno**

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que consideraron que la “**Democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno**”.

###### **IND1\_1\_B Gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático**

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que consideraron que un “**Gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático**”.

###### **IND1\_1\_C No preferencia entre un gobierno democrático y uno no democrático**

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que expresaron una “**No preferencia entre un gobierno democrático y uno no democrático**”.

---

<sup>30</sup> Información extraída Informe de Resultados: Diseño y metodología para la elaboración de índices. (PAC 2009b:40)

#### **IND1\_2\_A Conocimiento de sus derechos**

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que expresaron estar “**Mucho**” o “**Bastante**” de acuerdo con que “los habitantes no conocen sus derechos”

#### **IND1\_2\_B Exigencia y asegurarse que sus derechos sean respetados por las autoridades**

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que expresaron estar “**Mucho**” o “**Bastante**” de acuerdo con que “los habitantes exigen y se aseguran que sus derechos sean respetados por las autoridades”

#### **IND1\_3\_A Conocimiento de deberes**

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que expresaron estar “**Mucho**” o “**Bastante**” de acuerdo con que “los habitantes conocen sus deberes”

#### **IND1\_3\_B Cumplimiento de deberes**

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que expresaron estar “**Mucho**” o “**Bastante**” de acuerdo con que “los habitantes cumplen con sus deberes”

#### **IND1\_4\_A Respeto de las normas**

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que expresaron estar “**Mucho**” o “**Bastante**” de acuerdo con que “los habitantes respetan las normas”

#### **IND1\_4\_B Valoración / Cuidado de bienes públicos**

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que expresaron estar “**Mucho**” o “**Bastante**” de acuerdo con que “los habitantes del Municipio valoran y cuidan los bienes públicos, como por ejemplo plazas, tachos de basura, semáforos, alumbrado público, etc.”

#### **IND1\_5\_A Identificación de responsables de servicios (todas las consultas)**

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que definieron, **en todas las menciones realizadas**, un nivel de gobierno como responsable de los servicios consultados.

#### **IND1\_5\_B Identificación de responsables de servicios (porcentaje de 1° mención)**

Descripción: promedio del porcentaje de respuestas de habitantes del Municipio, **considerando sólo las primeras menciones**, en las que se definió algún nivel de gobierno como responsable de los servicios mencionados.

#### **IND1\_6 Votación en elecciones**

Descripción: porcentaje de habitantes de 21 años y más del Municipio que **votaron en todas o en la mayoría de las elecciones**.

#### **IND1\_7 Escuelas e instituciones educativas contribuyen sobre derechos y responsabilidades**

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que expresaron estar “**Mucho**” o “**Bastante**” de acuerdo en que las escuelas e instituciones educativas en el Municipio contribuyen en informar a los habitantes sobre sus derechos y responsabilidades.

#### **IND2\_1 Satisfacción con funcionamiento de democracia en la ciudad**

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que expresaron estar “**Satisfechos**” o “**Muy satisfechos**” con el funcionamiento de la democracia en el Municipio.

#### **IND2\_2 Democracia ayuda para mejorar calidad de vida de la gente**

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que expresaron que la democracia “**Ayuda mucho**” o “**Ayuda bastante**” a mejorar la calidad de vida de la gente.

### **Participación ciudadana en las Políticas Públicas**

#### **Indicadores de Comprobación.**

##### **IND3\_1\_A Existencia y utilización de Referéndum**

Descripción: Existencia y utilización de mecanismos de democracia directa y semi directa - **Referéndum**.

- 0 No existe
- 1 Existe
- 2 Existe y se utiliza

##### **IND3\_1\_B Existencia y utilización de Consulta popular**

Descripción: Existencia y utilización de mecanismos de democracia directa y semi directa – **Consulta popular**.

- 0 No existe
- 1 Existe
- 2 Existe y se utiliza

##### **IND3\_1\_C Existencia y utilización de Audiencia pública**

Descripción: Existencia y utilización de mecanismos de democracia directa y semi directa – **Audiencia pública**.

- 0 No existe

- 1 Existe
- 2 Existe y se utiliza

**IND3\_1\_D Existencia y utilización de Iniciativa popular**

Descripción: Existencia y utilización de mecanismos de democracia directa y semi directa – **Iniciativa popular.**

- 0 No existe
- 1 Existe
- 2 Existe y se utiliza

**IND3\_1\_E Existencia y utilización de Revocatoria de mandatos**

Descripción: Existencia y utilización de mecanismos de democracia directa y semi directa – **Revocatoria de mandatos.**

- 0 No existe
- 1 Existe
- 2 Existe y se utiliza

**IND3\_2\_A Porcentaje de mecanismos reglamentados de participación y espacios del gobierno municipal que funcionan**

Descripción: **Porcentaje de mecanismos** reglamentados y espacios ofrecidos por el gobierno municipal a la ciudadanía para habilitar su participación en los asuntos públicos **que funcionan** respecto al total de mecanismos identificados.

**IND3\_2\_B Cantidad de mecanismos reglamentados de participación y espacios del gobierno municipal que existen**

Descripción: **Cantidad de mecanismos** reglamentados y espacios ofrecidos por el gobierno municipal a la ciudadanía para habilitar su participación en los asuntos públicos **que existen.**

**IND3\_2\_C Cantidad de mecanismos reglamentados de participación y espacios del gobierno municipal que funcionan**

Descripción: **Cantidad de mecanismos** reglamentados y espacios ofrecidos por el gobierno municipal a la ciudadanía para habilitar su participación en los asuntos públicos **que funcionan.**

**IND3\_2\_D Cantidad de mecanismos reglamentados de participación y espacios del gobierno municipal que no funcionan**

Descripción: **Cantidad de mecanismos** reglamentados y espacios ofrecidos por el gobierno municipal a la ciudadanía para habilitar su participación en los asuntos públicos **que no funcionan.**

**IND3\_2\_E Cantidad de mecanismos reglamentados de participación y espacios del gobierno municipal que no se sabe si funcionan**

Descripción: **Cantidad de mecanismos** reglamentados y espacios ofrecidos por el gobierno municipal a la ciudadanía para habilitar su participación en los asuntos públicos **que no se sabe si funcionan.**

**IND3\_3 Existencia y utilización de Mecanismos referidos al Presupuesto municipal**

Descripción: Existencia y utilización de mecanismos de participación en el **diseño, elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto municipal.**

- 0 No existe
- 1 Existe
- 2 Existe y se utiliza

**IND3\_4 Existencia de áreas o funcionarios especializados en promover y articular la participación ciudadana**

Descripción: Existencia de **áreas o funcionarios** especializados en promover y articular la **participación ciudadana**

- 0 No existe
- 1 Existe

**Indicadores de Encuesta**

**IND4\_2\_A Interés en reunirse para encontrar soluciones**

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que están **“Bastante interesados”** o **“Muy interesados”** en reunirse con otras personas que no sean de su familia o amigos más cercanos para buscar soluciones a los problemas de su vida cotidiana.

**IND4\_2\_B Opina que participación sirve para generar cambios**

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que está de acuerdo con que **“las participaciones de personas en actividades comunitarias pueden servir para cambiar las cosas”.**

**IND4\_3 Opina que espacios participativos inciden en decisión del gobierno**

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que piensan que las **opiniones, sugerencias y proyectos presentados a través de los espacios y mecanismos de participación ciudadana** inciden efectivamente en la **gestión del gobierno municipal**.

#### **IND4\_4\_A Participa en alguna organización**

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que **pertenecen o participan en alguna organización de cualquier tipo**, por ejemplo, juntas de vecinos, cooperadoras escolares, grupo religioso o ecologista, club de barrio, partidos políticos, sindicatos, etc.

#### **IND4\_4\_B Interés en reunirse para encontrar soluciones y opina que participar sirve para generar cambios**

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que están **“Bastante interesados” o “Muy interesados”** en reunirse con otras personas que no sean de su familia o amigos más cercanos para buscar soluciones a los problemas de su vida cotidiana y, además, están de acuerdo con que “la participación de personas en actividades comunitarias puede servir para cambiar las cosas.

#### **IND4\_4\_C Tiene interés o participa en alguna organización**

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que están **“Bastante interesados” o “Muy interesados”** en reunirse con otras personas que no sean de su familia o amigos más cercanos para buscar soluciones a los problemas de su vida cotidiana **o que pertenecen o participan en alguna organización** de cualquier tipo, por ejemplo, juntas de vecinos, cooperadoras escolares, grupo religioso o ecologista, club de barrio, partidos políticos, sindicatos, etc.

### **Trato al Ciudadano**

#### **Indicadores de Encuesta**

##### **IND5\_1\_A Buen funcionamiento de las instituciones**

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que consideran que las instituciones municipales funcionan **“Bien” o “Muy bien”**.

##### **IND5\_1\_B Buena evaluación de atención en dependencia municipal**

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio, respecto de las que realizaron trámites municipales en los últimos 12 meses, que consideran que la atención que recibieron fue **“Muy buena” o “Buena”**.

#### **Indicadores de Comprobación**

##### **IND5\_2 Existencia y resultado de Registro de denuncias contra funcionarios y empleados municipales**

Descripción: Existencia de **registro de denuncias por tratos y/o procedimientos inapropiados o irrespetuosos** hacia los ciudadanos por parte de los funcionarios y empleados públicos municipales y resultados de las mismas

- 0 No existe
- 1 Existe y no se utiliza
- 2 Existe, se utiliza y no seguimiento
- 3 Existe, se utiliza y seguimiento

##### **IND5\_3 Existencia y funcionamiento de entidades autónomas para Reclamos de ciudadanos**

Descripción: Existencia de **entidades públicas de funcionamiento autónomo, encargadas de procesar reclamos ciudadanos**.

- 0 No existen
- 1 Existen
- 2 Existen y funcionan

##### **IND6\_1 Procedimientos de contratación de empleados municipales**

Descripción: Existencia de **procedimientos de contratación de empleados públicos** basados en reglas técnicas, abiertas al conocimiento público y publicación del trámite y sus resultados

- 0 No existe
- 1 Existe, no aplicado y cerrado
- 2 Existe, no aplicado y abierto
- 3 Existe, aplicado y cerrado
- 4 Existe, aplicado y abierto

##### **IND6\_2 Programas de capacitación para funcionarios y empleados municipales**

Descripción: Existencia de **programas de capacitación para funcionarios y empleados municipales** con difusión de contenido y destinatarios de los mismos.

- 0 No existe y no hay ad hoc
- 1 No existe, hay ad hoc y no pertinente
- 2 Existe, no aplicado y no pertinente
- 3 Existe, aplicado y no pertinente
- 4 No existe, hay ad hoc y es pertinente
- 5 Existe, es aplicado y es pertinente

##### **IND6\_3 Mecanismos específicos de evaluación del desempeño del personal municipal**

Descripción: Existencia de mecanismos específicos de **evaluación del desempeño del personal municipal**.

- 0 No existe y no hay ad hoc
- 1 Existe y no se aplica
- 2 Hay ad hoc
- 3 Existe y se aplica

## Rendición de Cuentas

### Indicadores de Encuesta

#### IND7\_3 Satisfecho con información que brinda el Municipio de actos de gobierno

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que están **“Muy satisfechos”** o **“Bastante satisfechos”** con la información que brinda a los ciudadanos el Municipio sobre sus servicios y actos de gobierno.

#### IND7\_5\_A Necesidad de “hacer algo” para obtener algo (amplio)

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que piensan que **“Nunca”**, **“Casi nunca”** o **“Pocas veces”** algunas personas tienen que hacer “algunas cosas” que les piden los funcionarios, como votar por ellos el día de las elecciones, para lograr lo que necesitan.

#### IND7\_5\_B Necesidad de “hacer algo” para obtener algo (intermedio)

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que piensan que **“Nunca”** o **“Casi nunca”** algunas personas tienen que hacer “algunas cosas” que les piden los funcionarios, como votar por ellos el día de las elecciones, para lograr lo que necesitan.

#### IND7\_5\_C Necesidad de “hacer algo” para obtener algo (moderado)

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que piensan que **“Nunca”** algunas personas tienen que hacer “algunas cosas” que les piden los funcionarios, como votar por ellos el día de las elecciones, para lograr lo que necesitan.

#### IND8\_5\_A Frecuencia de pagos irregulares (amplio)

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que piensan que **“Nunca”**, **“Casi nunca”** o **“Pocas veces”** algunas personas tienen que hacer “pagos irregulares” para lograr los servicios que brinda el Municipio.

#### IND8\_5\_B Frecuencia de pagos irregulares (intermedio)

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que piensan que **“Nunca”** o **“Casi nunca”** algunas personas tienen que hacer “pagos irregulares” para lograr los servicios que brinda el Municipio.

#### IND8\_5\_C Frecuencia de pagos irregulares (moderado)

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que piensan que **“Nunca”** algunas personas tienen que hacer “pagos irregulares” para lograr los servicios que brinda el Municipio.

#### IND9\_1\_A Conocimiento de maneras que los funcionarios informen

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que expresan que **conocen maneras para exigirle a los funcionarios del gobierno municipal que le informen** sobre sus actos y decisiones de gobierno.

#### IND9\_2 Necesidad de estar informado de actos de gobierno

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que expresan que **quieren o necesitan estar informados** sobre lo que hacen los funcionarios del gobierno municipal.

#### IND9\_3 Conocimiento de organización que explique como informarse de actos de gobierno

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que saben que **existe en el municipio alguna organización que se dedique a explicarle a la gente como puede hacer para lograr que los funcionarios del gobierno municipal le informen periódicamente** sobre que temas estuvieron trabajando y que hicieron por la comunidad.

#### IND9\_4 Eficacia del voto para que rindan cuentas funcionarios

Descripción: porcentaje de habitantes del Municipio que consideran como una herramienta **“Muy eficaz”** o **“Bastante eficaz”** el voto, el día de las elecciones, para lograr que los funcionarios rindan cuentas de sus decisiones y actos de gobierno a la gente.

### Indicadores de Comprobación

#### IND7\_1 Legislación o regulaciones que habiliten la disponibilidad y el acceso de la ciudadanía a la información pública

Descripción: Existencia de **legislación o regulaciones específicas** que habiliten la **disponibilidad y el acceso de la ciudadanía a la información pública** de las instituciones públicas municipales y acciones desarrolladas para su efectivo cumplimiento

- 0 No existe
- 1 Existe y no se aplica
- 2 Existe, se aplica y no cumple estándares internacionales
- 3 Existe, se aplica y cumple estándares internacionales

**IND7\_2 Existencia de publicaciones de distribución masiva que compilen y difundan normas de la administración municipal**

Descripción: Existencia de **publicaciones de distribución masiva** que compilen y difundan **normas de la administración pública municipal** (PE y CD)

- 0 No existe norma y no se publica
- 1 Existe norma y no se publica
- 2 No existe norma y se publica
- 3 Existe norma y se publica

**IND8\_1 Normativa que regule el deber de los funcionarios municipales de rendir cuentas de gestión y el derecho de la población a exigirlos**

Descripción: Existencia de **normativa que regule el deber** de los funcionarios públicos municipales de **rendir cuentas de su gestión y el derecho de la población a exigirlos**.

- 0 No existe y no hay ad hoc
- 1 Existe y no se cumple
- 2 Hay ad hoc
- 3 Existe y se cumple

**IND8\_2 Nivel de difusión de información**

Descripción: Identificación de acciones de instituciones y funcionarios municipales orientadas a la **difusión general de información relativa al presupuesto municipal**, a las **compras, contrataciones y licitaciones** del municipio y a los **saldos** de los funcionarios y empleados.

- 0 Nulo
- 1 Bajo
- 2 Medio
- 3 Alto

**IND8\_3 Normativa sobre la presentación de declaraciones juradas patrimoniales al ingreso y egreso de la gestión y publicidad de las mismas**

Descripción: Existencia de **normativa** sobre la **presentación de declaraciones juradas patrimoniales** al ingreso y egreso de la gestión y publicidad de las mismas.

- 0 No existe
- 1 Existe y no se cumple
- 2 Existe, se cumple y no se publica
- 3 Existe, se cumple y se publica

**IND8\_4 Existencia de sistemas de control de la gestión del gobierno municipal**

Descripción: Existencia de **sistemas de control** de la gestión del gobierno municipal

- 0 No
- 1 Si

**IND9\_3\_N Iniciativas ciudadanas orientadas a promover rendición de cuentas de funcionarios y de instituciones municipales**

Descripción: Existencia **de iniciativas ciudadanas** orientadas a promover la **rendición de cuentas** de los funcionarios y de las instituciones públicas municipales

- 0 No
- 1 Si

**ANEXO**  
**METODOLÓGICO**

**Tabla de Aspiraciones e Indicadores.**

CULTURA CÍVICA DEMOCRÁTICA	INDICADORES	Métodos de Recolección		
		Grupos Focales	Encuesta Domiciliaria	Estudios de comprobación
<b>ASPIRACIÓN Nº 1</b> Que los ciudadanos del Municipio se identifiquen y se comprometan con la democracia como valor en sí mismo.	1.1 Nivel de apoyo a la democracia por parte de la ciudadanía del municipio.	X	X	
	1.2 Percepción ciudadana acerca del conocimiento de los derechos ciudadanos y del ejercicio responsable que se hace de ellos.	X	X	
	1.3 Percepción ciudadana acerca del conocimiento de los deberes ciudadanos y de la responsabilidad y el cumplimiento efectivo con que se ejercen.	X	X	
	1.4 Percepción ciudadana acerca del respeto por las normas y la valoración y cuidado de lo público.	X	X	X
	1.5 Nivel de conocimiento de la ciudadanía acerca de las respectivas responsabilidades y funciones de los gobiernos: local, provincial y nacional	X	X	X
	1.6 Nivel de participación de la ciudadanía del municipio en las elecciones.	X	X	
	1.7 Percepción de la ciudadanía acerca del papel que cumplen las instituciones educativas en la formación de ciudadanos democráticos.	X	X	
<b>ASPIRACIÓN Nº 2</b> Que los ciudadanos del Municipio tengan la convicción de que la democracia es el sistema más adecuado para mejorar la calidad de vida de la población.	2.1 Nivel de satisfacción de la ciudadanía con el desempeño del estado, en democracia, como proveedor de servicios básicos.	X	X	
	2.2 Percepción ciudadana acerca de la calidad de la política y de las instituciones.	X	X	
<b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PUBLICAS</b>	INDICADORES	Métodos de Recolección		
		Grupos Focales	Encuesta Domiciliaria	Estudios de comprobación
<b>ASPIRACIÓN Nº 3</b> Que el gobierno del Municipio promueva la participación ciudadana en los asuntos públicos	3.1 Existencia y utilización de mecanismos de democracia directa y semidirecta (referéndum, consulta popular, audiencia pública, iniciativa popular, revocatoria de mandatos).			X
	3.2 Existencia de mecanismos reglamentados y espacios ofrecidos por el gobierno municipal a la ciudadanía para habilitar su participación en los asuntos públicos.			X
	3.3 Existencia y utilización de mecanismos de participación ciudadana en el diseño, elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto municipal.			X
	3.4 Existencia de áreas y funcionarios especializados en promover y articular la participación ciudadana en el municipio.			X
<b>ASPIRACIÓN Nº 4</b> Que la ciudadanía haga uso efectivo de las	4.1 Nivel de conocimiento de la ciudadanía acerca de los espacios y mecanismos de participación existentes en el Municipio.	X	X	

oportunidades existentes para expresar opiniones sobre la decisión, diseño, implementación o evaluación de políticas públicas en el Municipio.	4.2 Percepción ciudadana acerca de la utilidad de los espacios y mecanismos de participación existentes en el Municipio.	X	X	
	4.3 Percepción ciudadana acerca de la incidencia efectiva que tienen, en la gestión de gobierno, las opiniones, sugerencias y proyectos canalizados a través de los espacios y mecanismos de participación vigentes.	X	X	
	4.4 Nivel de participación ciudadana en organizaciones políticas y sociales.	X	X	
	4.5 Cantidad y tipo de proyectos presentados por ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en el Concejo Deliberante y en el Departamento Ejecutivo, y resultados de su trámite.			X
<b>TRATO AL CIUDADANO</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>Métodos de Recolección</b>		
		<b>Grupos Focales</b>	<b>Encuesta Domiciliaria</b>	<b>Estudios de comprobación</b>
<b>ASPIRACIÓN Nº 5</b> Que las instituciones públicas municipales proporcionen un trato digno a la ciudadanía.	5.1 Percepción ciudadana acerca de la relación de la ciudadanía con instituciones públicas municipales.	X	X	
	5.2 Existencia de registros de denuncias por tratos y/o procedimientos inapropiados o irrespetuosos hacia los ciudadanos por parte de los funcionarios y empleados públicos municipales y resultados de las mismas.			X
	5.3 Existencia de entidades públicas de funcionamiento autónomo, encargadas de procesar reclamos ciudadanos por ineficiencias o irregularidades de las instituciones públicas municipales.			X
<b>ASPIRACIÓN Nº 6</b> Que el Municipio seleccione a su personal mediante sistemas de concurso público, provea capacitación y realice evaluaciones periódicas de su desempeño.	6.1 Existencia de procedimientos de contratación de empleados públicos basados en reglas técnicas, abiertas al conocimiento público y publicación del trámite y sus resultados.	X	X	X
	6.2 Existencia de programas de capacitación para funcionarios y empleados municipales con difusión de contenidos y destinatarios de los mismos.	X	X	X
	6.3 Existencia de mecanismos específicos de evaluación de desempeño del personal municipal			X
<b>RENDICIÓN DE CUENTAS</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>Métodos de Recolección</b>		
		<b>Grupos Focales</b>	<b>Encuesta Domiciliaria</b>	<b>Estudios de comprobación</b>
<b>ASPIRACIÓN Nº 7</b> Que el gobierno del Municipio garantice el acceso a toda la información que genera y a los servicios que brinda mediante reglas claras que respeten la igualdad de oportunidades y de trato.	7.1 Existencia de legislación o regulaciones específicas que habiliten la disponibilidad y el acceso de la ciudadanía a la información pública de las instituciones públicas municipales y acciones desarrolladas para su efectivo cumplimiento.			X
	7.2 Existencia de publicaciones de distribución masiva que compilen y difundan normas de la administración pública municipal (Departamento Ejecutivo y Concejo Deliberante)			X
	7.3 Percepción ciudadana acerca de la disponibilidad, cantidad, calidad, utilidad y veracidad de la información de las instituciones públicas municipales.	X	X	
	7.4 Difusión en los distintos medios de comunicación locales de las actividades y de los servicios prestados por las instituciones públicas municipales.	X	X	X
	7.5 Percepción ciudadana acerca de la existencia de prácticas clientelísticas para acceder a los servicios brindados por las instituciones públicas municipales.	X	X	
<b>ASPIRACIÓN Nº 8</b> Que el gobierno del Municipio ofrezca a la	8.1 Existencia de normativa que regule el deber de los funcionarios públicos municipales de rendir cuentas de su gestión y el derecho de la población a exigirlos.			X

ciudadanía una rendición de cuentas suficientemente detallada y oportuna de su gestión.	8.2 Identificación de acciones de instituciones y funcionarios municipales orientadas a la difusión general de información relativa al presupuesto municipal, a las compras, contrataciones y licitaciones del municipio, y a los sueldos de los funcionarios y empleados municipales.			X
	8.3 Existencia de normativa sobre presentación de declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios al ingreso y al egreso de la gestión y publicidad de las mismas.			X
	8.4 Existencia de sistemas de control de la gestión del gobierno municipal.			X
	8.5 Percepción ciudadana acerca de la existencia de prácticas corruptas en las instituciones públicas municipales.	X	X	
<b>ASPIRACIÓN Nº 9</b> Que la ciudadanía exija rendición de cuentas al gobierno del Municipio y a sus funcionarios.	9.1 Nivel de conocimiento que posee la ciudadanía acerca de las reglas y procedimientos para exigir rendición de cuentas a sus representantes políticos en el gobierno municipal.	X	X	
	9.2 Percepción ciudadana sobre la utilidad de la rendición de cuentas.	X	X	
	9.3 Existencia de iniciativas ciudadanas orientadas a promover la rendición de cuentas de los funcionarios y de las instituciones públicas municipales.	X	X	X
	9.4 Percepción ciudadana sobre el voto como medio eficaz para hacer rendir cuentas a sus representantes políticos.	X	X	

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

**Ai Camp**, Roderic (Comp.), (2007): *Visiones ciudadanas de la Democracia en América Latina*. México. Siglo XXI editores.

**Altman**, David y **Pérez-Liñan**, Aníbal (1999): "Más allá de la Poliarquía: una aproximación a la calidad de las democracias" *en revista uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 11. Montevideo. ICP Ed.

**Amaya**, Paula Nazarena (2005): "Evaluación de políticas públicas: ¿"dar cuenta" o "darse cuenta"?", *ponencia presentada en X Congreso Internacional: La Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago de Chile 18-21 octubre. CLAD

**Anderson**, Christopher y **Guillory**, Christine (1997): "Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems" *en American Political Science Review* 91. 1st March. Washington, DC, United State. Cambridge University Press.

**Ballabio**, A. Marcela (2005): "Democracia y Calidad de las Prácticas ciudadanas: el caso de Luján de Cuyo, Provincia de Mendoza", *ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política*. 15 y el 18 de noviembre de 2005. Córdoba, Argentina. Sociedad Argentina de Análisis Político SAAP.

**Ballabio**, A. Marcela (2006): "Municipio y Ciudadanía. Calidad de Las Prácticas Ciudadanas: Un caso de Investigación evaluativa", *ponencia presentada en el VII Congreso Nacional Democracia*. 31/10 al 3/11 de 2006. Rosario, Argentina. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional Rosario.

**Ballabio**, A. Marcela (2007): "El enfoque de Auditoría Ciudadana como una estrategia de Investigación Evaluativa: el caso de la Legislatura Mendocina", *ponencia presentada en el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política*. 6 al 9 de noviembre de 2007. Buenos Aires, Argentina. Sociedad Argentina de Análisis Político SAAP.

**Ballabio**, A. Marcela (2008): "La Investigación Evaluativa: Seis Auditorías Ciudadanas a Municipios", *ponencia presentada en el VIII Congreso Nacional Democracia*. 1 a 4/9/2008. Rosario, Argentina. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario.

**Barreda**, Mikel (2009): "La calidad de la democracia en América Latina: medición y claves explicativas" *ponencia presentada en el IX Congreso español de Ciencia Política y Administración: Repensar la democracia: inclusión y diversidad*. 23, 24 y 25 de septiembre de 2009. Málaga. Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración AECPA.

**Beetham**, David, *et al.* (2001): *Democracy Under Blair: A Democratic Audit of the United Kingdom*, Londres. Politico's.

**Beetham**, David, *et al.* (2002a): *The State of Democracy: Democracy Assessments in Eight Nations Around the World*. La Haya, Kluwer Law International.

**Beetham**, David, *et al.* (2002b): *Handbook on Democracy Assessment*, La Haya. Kluwer Law International.

**Beetham**, David, *et al.* (2009): *Evaluar la Calidad de la Democracia. Guía Práctica*. Estocolmo, Suecia, IDEA Internacional.

**Beetham**, David, y **Weir**, Stuart (1998): *Political Power and Democratic Control in Britain. The Democratic Audit of the United Kingdom*, Londres. Routledge.

**Bollen**, Kenneth A (1979): "Political democracy and the timing of development" *en American Sociological Review* 44:572-87. United State. ASR editorial.

**Bollen**, Kenneth A (1980): "Issues in the comparative measurement of political democracy" *en American Sociological Review* 45:370-390. United State. ASR editorial.

**Bollen**, Kenneth A y **Grandjean**, Burke (1981): "The dimension(s) of democracy: further issues in the measurement and effects of political democracy" *en American Sociological Review* 46:651-659. United State. ASR editorial.

**CEDES** (2009): "Evaluación Externa Del Proyecto PNUD 04/007 Auditoría Ciudadana - Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios" Primer informe de avance. Documento presentado al PAC el 10 de junio de 2009 (mimeo).

**Colomer**, Josep (2001): *Instituciones políticas*. Barcelona, España. Paidós.

**Comas Arnau**, Domingo (2006): *Manual de evaluación para políticas, planes, programas y actividades de juventud*. Madrid. Gobierno de España Ministerio de Igualdad. IINJUVE.

**Constitución Nacional de República Argentina** (1994). Argentina. Kapelusz.

**Cueto**, Walter (2006): "De las Pruebas de Actuación a las Auditorías Ciudadanas", *en revista Temas y Debates N° 11*. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario.

**Cueto**, Walter (2007): "La Auditoría Ciudadana en Municipios. Una herramienta innovadora para la competitividad local" *ponencia presentada en la XIII Conferencia Interamericana de Alcaldes y Autoridades Locales: "Construyendo el Municipio Productivo, Eficiente y Equitativo: Nuevos Desafíos - Nuevas Oportunidades"* panel La Auditoría Ciudadana como herramienta para la competitividad local. El caso argentino. Miami, Florida.

**Cueto**, Walter y **Ballabio**, Marcela (2003): "Un ejercicio de etnología electoral en las elecciones del 14 de octubre de 2001 en la provincia de Mendoza" *en De la ilusión reformista al descontento ciudadano: las elecciones en Argentina, 1999-2001* de Cheresky, Isidoro y Jean- Michel Blanquer (Comp.) Rosario: Homo Sapiens.

**Cueto**, Walter y **Ballabio**, Marcela (2008): "Una Democracia en Época de Elecciones. Gestión Electoral y Ciudadanía: El Caso De Mendoza" *en Revista SAAP. Vol. 3, N°2*, junio 2008, Buenos Aires. Publicación de la Sociedad Argentina de Análisis Político. SAAP.

**Cueto, Walter y De Nicola, Tamara** (2008): “Prácticas Electorales y Calidad Institucional en Mendoza -Un estudio de observación electoral-“, *documento realizado para la Nacional Endowment for Democracy (NEC) Y FAVIM*. Mendoza. Argentina. Publicación en CD-Rom. FAVIM.

**Cueto, Walter, Belmonte, Alejandro y Ballabio, Marcela** (2007): “*Una Auditoría Ciudadana sobre la calidad de las prácticas democráticas en el Municipio de Luján de Cuyo (Provincia de Mendoza)*” Libro en CD ISBN: 978-987-05-2069-6. Mendoza. Centros de Estudios de Innovación Institucional (CEII).

**Dahl, Robert** (1971): *Polyarchy, Participation and Opposition*. New Haven, United State. Yale University Press.

**De Schweinitz, Karl** (1964): *Industrialization and Democracy*. Glencoe, Scotland; United Kingdom. Free Press, citado en Bollen, Kenneth (1980): “Issues in the comparative measurement of political democracy” en *American Political Science Review* vol. 45; 370-390. Washington, DC, United State. Cambridge University Press.

**Del Pino Matute, Eloísa** (2002): “La naturaleza de la relación entre los ciudadanos y la administración pública y sus implicaciones para la gobernanza democrática” en *VII Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 oct. 2002. CLAD

**Diamond, Larry** (1992): “Reconsideración del nexo entre desarrollo económico y democracia” en *American Behavioral Scientist*, Vol. 35, N° 45. ABS

**Diamond, Larry**. (1989): *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, London. Lynne Rienner Pub.

**Downs, Anthony** (1957): *An economic Theory of Democracy*. New York. Harper and Brothers.

**Dustsch, Karl** (1975): *Política y Gobierno*. Primera versión en español Madrid. Fondo de Cultura Económica.

**Easton, David** (1965): *Esquema para el Análisis Político*, Buenos Aires. Amorrortu Edit.

**García Jiménez, Eduardo et. al.** (2000): “Análisis Factorial”, en *Cuaderno de Estadística* 7. Madrid. La Muralla.

**Gibbins, John** (1989): *Contemporary Political Culture, Politics in a Modern Age*, Londres, Sage Publications.

**Heras Gómez, Leticia** (2002): “Cultura política: el estado del arte contemporáneo”. en *Reflexión Política* año 4 N° 8, diciembre 2002. Bucaramanga, Colombia. Instituto de Estudios Políticos, Universidad Autónoma de Bucaramanga.

**Herman, J. I.**, (1987): *Program evaluation Kit*, Beverly Hills, Sage.

**Inglehart**, Ronald (1988): "The Renaissance of Political Culture" en *American Political Science Review*, December 1988. Vol. 82, Num. 4, Cambridge University Press.

**Inglehart**, Ronald (1991): *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Madrid. Siglo XXI.

**Klug, Francesca, Starmer, Keir y Weir, Stuart** (1997): *The Three Pillars of Liberty* United Kingdom, Londres. Routledge.

**Landero Hernández, René y González Ramírez, Mónica** (2009): *Estadística con SPSS y Metodología de la investigación*. México. Trillas.

**Landman**, Todd et. ál. (2009): *Evaluar la calidad de la democracia Una introducción al marco de trabajo de IDEA Internacional*. Estocolmo, Suecia, IDEA Internacional.

**Lijphart**, Arent (1977): *Democracy in Plural Societies. A comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press.

**Lijphart**, Arent (1987): *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparado*. Barcelona, España. Ariel.

**Lijphart**, Arent (2000): *Modelos de democracia*. Barcelona, España. Paidós.

**Linz**, Juan y **Valenzuela**, Arturo (1994): *El fracaso de la democracia presidencial*. Madrid. Alianza editorial.

**Lipset**, Seymour (1959): "Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy" in *American Political Science Review* vol. 53; 69-105. Washington, DC, United State. Cambridge University Press.

**Mainwaring**, Scott y Timothy **Scully** (1995): "Introduction: Party Systems in Latin America" en *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Scott Mainwaring y Timothy Scully. eds. Stanford, California: Stanford University Press.

**Moreno Álvarez**, Alejandro (2008): *Valores, ciudadanía y democracia. Encuesta sobre valores ciudadanos en el Distrito Federal 2008*. México. Instituto Federal Electoral del Distrito Federal (IEDF).

**Morlino**, Leonardo (1988): "Capítulo 3: Las Democracias" en *Manual de Ciencia Política*. Pasquino, G (comp.) Salamanca, España. Alianza Editorial.

**Nilus**, Pamela (2007): "Tensiones en la implementación y ejecución de políticas participativas en el nivel local. El caso de las auditorías ciudadanas" ponencia presentada en *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. República Dominicana, 2007.

**Nilus**, Pamela (2008): "Auditorías Ciudadanas en Argentina: una herramienta participativa para la gestión local" ponencia presentada en *la XIII Conferencia Interamericana de Alcaldes y Autoridades Locales: "Construyendo el Municipio Productivo, Eficiente y Equitativo: Nuevos Desafíos - Nuevas Oportunidades"* panel La Auditoría Ciudadana como herramienta para la competitividad local. El caso argentino. Miami, Florida.

**O'Donnell, Guillermo (2007):** *Disonancias. Críticas democráticas a la Democracia*. Buenos Aires, Prometeo.

**O'Donnell, Guillermo (1975):** "Reflections on the patterns of change of the bureaucratic-authoritarian state" en Documento CEDES, GE- CLACSO, nº 1, la versión en castellano "Tensiones del estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia" en O'Donnell, Guillermo (1997): *Contrapuntos. Ensayos sobre autoritarismo y modernización*. Buenos Aires, Editorial Paidós.

**O'Donnell, Guillermo (1979):** "Notas para el estudio de procesos democratización política a partir del estado burocrático-autoritario" en Estudios CEDES, 2 nº 5, Buenos Aires. Incorporado en O'Donnell, Guillermo (1997): *Contrapuntos. Ensayos sobre autoritarismo y modernización*. Buenos Aires, Editorial Paidós.

**O'Donnell, Guillermo (1989):** "Transições, Continuidades e Alguns Paradoxos" en O'Donnell y Reis (Comp.), *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*, San Pablo, Ed. Vértice. La versión en castellano "Transiciones, continuidades y algunas paradojas" en O'Donnell, Guillermo (1997): *Contrapuntos. Ensayos sobre autoritarismo y modernización*. Buenos Aires, Editorial Paidós.

**O'Donnell, Guillermo (1996):** *La otra institucionalización*. La traducción al español publicada en Cuadernos de Estudios Políticos, nº 5, Buenos Aires, Ágora e incorporado en O'Donnell, Guillermo (1997): *Contrapuntos. Ensayos sobre autoritarismo y modernización*. Buenos Aires, Editorial Paidós.

**O'Donnell, Guillermo (1997):** "¿Democracia delegativa?" en *Contrapuntos. Ensayos sobre autoritarismo y modernización*. Buenos Aires, Editorial Paidós.

**O'Donnell, Guillermo (1997):** "Accountability Horizontal" en *La Política*, revista de estudios sobre el Estado y la sociedad, Nº 4, octubre. Paidós.

**O'Donnell, Guillermo (2002):** "Las poliarquías y la (in)inefectividad de la ley en América Latina" en Méndez, J E. et al. *La (In)Efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires, Paidós.

**O'Donnell, Guillermo (2003):** "Democracia, Desarrollo Humano y Derechos humanos" en O'Donnell, G.; Iazzetta, O. y Vargas Cullerell, J. editores. 2003. *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, Argentina. PNUD, Homo Sapiens Ediciones.

**O'Donnell, Guillermo (2007):** *Críticas democráticas a la democracia*. Rosario, Argentina. Prometeo.

**Oszlak, Oscar (1980):** *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Documento de Estudios CEDES. Vol. 3 Nº 2. Buenos Aires.

**Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1981):** "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en *Documento G.E. CLACSO. Vol. 4*. Buenos Aires, Argentina. FLACSO.

**Oyhanarte**, Marta (2005): "Auditorías ciudadanas: ¿se puede medir la calidad de la democracia?" en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 18 - 21 oct. 2005. CLAD.

**Oyhanarte**, Marta (2009): "Programa Auditoría Ciudadana. Calidad de las prácticas democráticas en municipios" en *IX Congreso Nacional de Ciencia Política*, mesa especial: Construyendo ciudadanía: las Auditorías Ciudadanas a municipios y el Ingreso Ciudadano en Argentina. Ciudad de Santa Fe, del 19 al 22 de agosto de 2009. Sociedad Argentina de Análisis Político. SAAP.

**PAC**, (2005): *Informe Final Municipio de Luján de Cuyo*. Buenos Aires. Programa Naciones Unidas Para el Desarrollo, PNUD.

**PAC**, (2009a): *Frutos de la democracia. Manual de implantación del Programa Auditoría Ciudadana Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios*. Buenos Aires. Programa Naciones Unidas Para el Desarrollo, PNUD.

**PAC**, (2009b): *Informe de Resultados: Diseño y metodología para la elaboración de índices*. Programa Auditoría Ciudadana Calidad de las prácticas democráticas en los municipios. Jefatura de Gabinete de Ministros (Documento de trabajo).

**PAC**, (2009c): *Catálogo de experiencia en municipios*. Feria de Prácticas Democrática Locales, 2, 3 y 4 de septiembre, Mar del Plata. Programa Auditoría Ciudadana Calidad de las prácticas democráticas en los municipios. Jefatura de Gabinete de Ministros.

**Payne**, J. Mark. Et al. (2002): *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D.C., publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

**Pérez Sánchez**, Margarita (ed.) (2005): *Análisis de Políticas Públicas*. España. Universidad de Granada.

**Pérez**, César (2001): *Técnicas Estadísticas con SPSS*. Madrid. Prentice Hall.

**Peschard**, Jacqueline (2001): *La cultura política democrática*, DF. México. Instituto Federal Electoral.

**Proyecto Estado de la Nación** (PEN, 2001): *Informe de la auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica*. San José, Costa Rica. Proyecto Estado de la Nación.

**Przeworski**, Adam y **Limongi**, Fernando (1997): "Modernization: Theories and Facts" en *World Politics*, Vol. 49. Publicado por la Universidad de John Hopkins con la colaboración de la Universidad de Princeton.

**Putnam**, Robert (1999): *Bowling Alone*. Nueva York. Simon & Schuster.

**Real Academia Española** (2010): *Diccionario de la lengua española*. Vigésima segunda edición. Real Academia Española. Versión on-line [www.rae.es/rae.es](http://www.rae.es/rae.es)

**Sartori**, Giovanni, (1969): *Democrazia e definizioni*, Bolonia, Italia, Il Mulino.

**Sartori, Giovanni**, (1984): “*La Política: Lógica y método en las Ciencias Sociales*”. México DF. Fondo de Cultura Económica.

**Schumpeter, Joseph** (1954): *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres Allen & Unwin, traducción castellano *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, 1983. 2 vols, Barcelona, España. Urbis.

**Sen, Amartya** (1999): “Democracy as a Universal Value” en *Journal of Democracy*, julio de 1999, vol. 10, número 3. The John Hopkins University. Press and National Endowment for Democracy. La versión en castellano “La democracia como valor universal” en revista *ISTOR Año I*, Número 4, Primavera del 2001. México. División de Historia del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

**Subirats, Joan et al.** (2008): *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona. Ariel.

**Vargas Cullell, Jorge con Villarreal Fernández, Evelyn y Gutiérrez Saxe, Miguel** (2003): “Auditorías ciudadana sobre la calidad de la democracia: una herramienta para la identificación de desafíos democráticos” en O’Donnell, G.; Iazzetta, O. y Vargas Cullell, J. editores. 2003. *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, Argentina. PNUD, Homo Sapiens Ediciones.

**Vargas Cullell, Jorge, Villarreal Fernández, Evelyn y Gutiérrez Saxe, Miguel** (2001) “Prologo” en *Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: Informe de la auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica*. San José, Costa Rica. Proyecto Estado de la Nación.

**Villoro, Luis** (1986): *Creer, conocer, saber*, México. Siglo XXI Ed.

**Weiss, Carol** (2004): *Investigación evaluativa: métodos para determinar la eficiencia de los programas en acción*. México, 2ª edición (reimp. 2004). Trillas.

**Welch, Stephen** (1993): *The Concept of Political Culture*, St. Martin’s Press, New York.

## **SITIOS DE INTERNET CONSULTADOS**

<http://www.auditoriaciudadana.com>

<http://www.democraticaudit.com>

<http://www.estadonacion.or.cr>

<http://www.freedomhouse.org>

<http://www.indec.gov.ar>

<http://www.iso.com>