

CIPPEC

CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO

Manual de Monitoreo Cívico de los Programas Sociales

Diciembre de 2007

AGRADECIMIENTOS

El *Manual de Monitoreo Cívico de los Programas Sociales* es el resultado de un proyecto realizado en el año 2006 y 2007 por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) con el apoyo de la National Endowment for Democracy (NED). Este documento fue preparado por Victoria Pereyra Iraola.

Esta iniciativa no hubiera sido posible sin la participación y el compromiso de las siguientes personas y organizaciones: la Oficina de Derechos Humanos Razonar, Gladis Villalba, Daniel Grasso y Karina Corral, la Municipalidad de Morón, Martín Costas, Centro Nueva Tierra, Madre Tierra, Mujeres al Oeste, Consejo de Personas con Capacidades Diferentes, Consejo de la Tercera Edad, Consejo de las Mujeres de Morón, Centro de atención integral Tinku Guagüitas, Comedor Sagrado Corazón, Comisión de Trabajadoras/es vecinales de Morón, Jóvenes en Construcción, Bernardo Buonomo y Hernán Perazzo.

TABLA DE CONTENIDOS

1. Introducción.....	5
2. Contexto	5
CLIENTELISMO POLÍTICO	6
CLIENTELISMO POLÍTICO Y PERSPECTIVA DE GÉNERO	9
3. Monitoreo Cívico.....	10
1. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN	12
2. PARTICIPACIÓN	14
3. LOS CUATRO PASOS DEL MONITOREO CÍVICO	17
FASE 1: DIAGNÓSTICO	18
FASE 2: DISEÑO PARTICIPATIVO DE LA METODOLOGÍA	23
FASE 3: IMPLEMENTACIÓN.....	25
CONCLUSIÓN	35
BIBLIOGRAFIA Y REFERENCIAS	36
Anexos:	37
1. CARTA MODELO PEDIDO DE INFORMACIÓN	37

TABLA DE CUADROS

CUADRO 1. MAPA DE LAS NORMAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS14

CUADRO 2. CICLO DEL PROYECTO DEL MONITOREO CÍVICO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES17

CUADRO 3. MINI-GUÍA RESUMEN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA19

CUADRO 4. EJEMPLO SIMPLE DE DIAGNÓSTICO DE MORÓN Y MORENO.20

CUADRO 5. EJEMPLOS DE PREGUNTAS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE ACTORES/ AS CLAVE22

CUADRO 6. DISEÑO PARTICIPATIVO DE LA METODOLOGÍA DEL MONITOREO CÍVICO23

CUADRO 7. LA IMPORTANCIA DE LOS ACTORES EN EL DISEÑO PARTICIPATIVO DEL MONITOREO24

CUADRO 8. ESTRATEGIAS Y ACTIVIDADES PARA EL MONITOREO CÍVICO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES26

CUADRO 9. FORTALECIENDO LAS CAPACIDADES DE LA SOCIEDAD CIVIL27

CUADRO 10. FORTALECIENDO LAS CAPACIDADES DEL SECTOR PÚBLICO28

CUADRO 11. GENERANDO INFORMACIÓN PARA LA INCIDENCIA29

CUADRO 12. CONSEJOS DE AUDITORIA SOCIAL30

CUADRO 13. ESTRATEGIAS JUDICIALES30

CUADRO 14. ESTRATEGIAS PARA LA REFORMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS31

CUADRO 15. HERRAMIENTAS DE COMUNICACIÓN33

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los retos más importantes para la gestión de los programas sociales es la administración eficiente, transparente y equitativa de los recursos públicos. En contextos locales condicionados por profundas asimetrías en la distribución de los recursos de poder, la **transparencia** y la **participación** en la gestión de los programas sociales son herramientas poderosas para inclinar la balanza hacia las personas que son excluidas.

Aunque las reformas legales e institucionales son importantes en el desarrollo de mejores políticas, la evidencia sugiere que no pueden existir sin **control social**. En el centro del problema están los incentivos de los políticos y tomadores de decisiones para diseñar e implementar políticas públicas responsables. Sin información sobre la gestión de los recursos públicos y sin ciudadanos y ciudadanas que demanden una verdadera rendición de cuentas sobre los resultados de las políticas sociales, los tomadores de decisión no tendrán los incentivos requeridos para usar los recursos públicos de una manera eficiente, transparente y equitativa.

Con estas preocupaciones en mente, CIPPEC comenzó en el año 2006 un proyecto para promover el **monitoreo cívico de la transparencia y la participación en los programas sociales** en dos municipios con características muy distintas: el Municipio de Morón y el Municipio de Moreno. Este Manual busca ser una herramienta práctica para organizaciones sociales y funcionarios públicos interesados en generar este tipo de experiencias en sus localidades.

2. CONTEXTO

Todos los ciudadanos/as tienen derecho a acceder a los servicios básicos de salud, educación, vivienda y alimentación. Sin embargo, los altos niveles de pobreza existentes en la Argentina dificultan que todos sus habitantes alcancen niveles de vida de calidad. Por ende, el Estado debe garantizar que aquellas personas que sufren dificultades económicas (pobreza y extrema pobreza) puedan acceder a estos servicios básicos a través de diversos programas

sociales. El objetivo de la existencia de los programas sociales focalizados es permitir que los que menos tienen (y más necesitan) alcancen y ejerzan plenamente sus derechos ciudadanos. Sin embargo, los programas sociales no siempre van dirigidos a los que verdaderamente lo necesitan. Muchas veces son utilizados para favorecer intereses políticos específicos beneficiando así los objetivos del político de turno. A este fenómeno se le denomina clientelismo.

En la Argentina, las políticas sociales están básicamente constituidas por los distintos programas, proyectos y planes de asistencia (más de 60 a nivel nacional) que van cambiando y fusionándose a través de los distintos gobiernos que comparten la misma debilidad político-instrumental del Estado. Esta debilidad es la causa de un fenómeno de fragmentación institucional a través del cual distintos organismos públicos sin ninguna coordinación implementan acciones aisladas, arbitrarias y hasta superpuestas. Otros rasgos que caracterizan a las políticas sociales son la falta de transparencia, la discrecionalidad y la personalización con las que se aplican. Esto hace que los criterios de asignación de recursos sean desconocidos por los ciudadanos y que pasen a depender de la decisión individual y discrecional del funcionario de turno.

CLIENTELISMO POLÍTICO

El clientelismo como fenómeno social, entendido como un concepto amplio y sin reducirlo a lo político, es una forma de vínculo particularista, producido a partir de criterios personalizados y no de criterios universales. Aparece entonces como vínculo entre determinados sujetos, en distintos momentos y lugares de la vida social. De esta relación clientelar participa un individuo con mayor poder (el patrón) quien aprovecha su influencia y recursos para dar protección, servicios o favores a otros individuos (clientes) que los reciben intercambiando con el patrón asistencia, servicios personales, prestigio social o apoyo político electoral. Entre ambos individuos (patrones y clientes) pueden aparecer los denominados mediadores, los cuales desarrollan una especie de intermediación entre los servicios, bienes o

favores provenientes del patrón y la fidelidad, asistencia, servicios personales, otorgamiento de prestigio o apoyo político- electoral que fluyen desde el cliente.

Según Guillermo O'Donnell, el clientelismo como institución puede componer “un patrón regularizado de interacción que es conocido, practicado y aceptado (si bien no necesariamente aprobado) por actores que tienen la expectativa de seguir interactuando bajo reglas sancionadas y sostenidas por ese patrón”(O'Donnell 1997) Para O'Donnell este fenómeno se desarrolla especialmente en las democracias delegativas ¹, las cuales se caracterizan por tener una ciudadanía de baja intensidad donde las políticas públicas son diseñadas y ejecutadas discrecionalmente ignorando los derechos ciudadanos y los controles horizontales del Estado.

En el marco de este Manual, nos vamos a concentrar en el fenómeno del clientelismo político como un mecanismo de dominación política. La conclusión más común es que la práctica del clientelismo político se da con más intensidad en condiciones institucionales de baja productividad, elevada inequidad, exclusión y desempleo (Robinson 2001). Desde este punto de vista existe, pues, una fuerte correlación entre pobreza y clientelismo político.

Según datos del PNUD, Argentina figura entre los países con un índice de clientelismo del 32,4 % sobre el total de la población.

¹ O'Donnell define así a la democracia delegativa : “las democracias delegativas se basan en la premisa de que la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como a él p 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. El presidente es considerado la encarnación de la nación y el principal definidor y guardián de sus intereses. Las medidas de gobierno no necesitan guardar ningún parecido con las promesas de campaña (...) Desde esta perspectiva, otras instituciones-los tribunales y las legislaturas entre otras- son sólo estorbos que desgraciadamente acompañan a las ventajas domésticas e internacional resultantes de ser un presidente democráticamente elegido. La accountability ante estas instituciones es vista como un mero impedimento de la plena autoridad que se ha delegado al presidente”. O'Donnell Guillermo, “Contrapuntos. Ensayos Escogidos sobre Autoritarismo y Democratización” Paidós, 1997, Bs.As.

Tabla 2. Nivel de conocimiento de casos de clientelismo en América Latina, 2002.

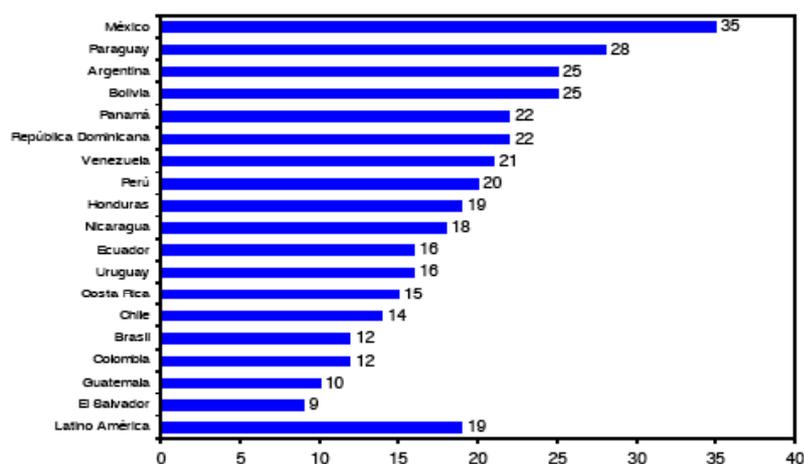
Bajo conocimiento de casos de clientelismo	Brasil (23,9%), Colombia (16,3%), Chile (16%), Ecuador (24,4%) y El Salvador (23,3%)
Conocimiento intermedio de casos de clientelismo	Argentina (32,4%), Bolivia (33,9%), Costa Rica (27,2%), Honduras (36,7%), Nicaragua (35,2%), Panamá (27,4%), Paraguay (34%), Perú (32,2%), Uruguay (32,3%) y Venezuela (31,8%)
Alto conocimiento de casos de clientelismo	Guatemala (42,3%), México (43,4%) y República Dominicana (53,1%)
Promedio de América Latina	31,4%

Nota: los datos corresponden a los porcentajes de personas que dicen conocer uno más casos en que una persona ha recibido privilegios por ser simpatizante del partido de gobierno.
Fuente: PNUD (2004).

El Latinobarómetro del 2005 indagó sobre el clientelismo a través de la asignación de recursos en base a privilegios. En este caso, la Argentina figura entre los tres países con mayores índices de clientelismo:

PRIVILEGIOS POR SER SIMPATIZANTE DEL PARTIDO DE GOBIERNO AMÉRICA LATINA 2005

*P. ¿Conoce Ud. personalmente un caso en que una persona haya recibido privilegios por ser simpatizante del partido de gobierno? * Aquí sólo 'Si, conozco más de un caso'*



Fuente: Latinobarómetro 2003-2005



Finalmente, en este contexto de altos índices de pobreza e indigencia, combinado con prácticas políticas e institucionales de baja transparencia y alta discrecionalidad, se crean las condiciones ideales para la manipulación clientelar de los programas sociales, reduciendo así la eficacia y la equidad de las políticas sociales contra la pobreza.

CLIENTELISMO POLÍTICO Y PERSPECTIVA DE GÉNERO

La feminización de la pobreza es algo más que un concepto económico que explica la falta de ingresos de las mujeres en comparación con los varones. Este concepto también toma en cuenta la mayor vulnerabilidad social de las mujeres frente a los riesgos sociales y el abuso de poder producidos por la desigualdad de género (Baden 2000). En la Argentina (OIT 2005) las mujeres normalmente perciben menos ingresos que los varones, experimentan mayores tasas de desempleo, están concentradas en los sectores con salarios más bajos del mercado de trabajo y están sobre-representadas en los segmentos sociales más pobres. Estos datos se reflejan fielmente en la feminización del programa social de mayor cobertura a nivel nacional, el Plan Jefes y Jefas de Hogar, donde el 72 % de las beneficiarias son mujeres.

La desigualdad de género también se refleja en el diseño y operación de las instituciones públicas, donde las mujeres enfrentan un acceso restringido a los procesos de toma de decisión y a los espacios de participación. En este contexto, las mujeres son discriminadas y tienen menos acceso a información, servicios sociales y justicia (HDR 2002).

La corrupción y el clientelismo también afectan más a las mujeres que a los varones. Si bien se ha discutido extensamente sobre si las mujeres son más o menos corruptas que los varones (IDS 2005), menos atención ha recibido el impacto diferenciado que pueden tener la corrupción y el clientelismo entre mujeres y varones. En primer lugar, la corrupción desvía recursos públicos que podrían ser asignados a políticas contra la pobreza, o sea, que impacta desproporcionalmente en el bienestar de las mujeres y sus dependientes. En segundo lugar, en ambientes institucionales controlados por varones, las mujeres no tienen suficiente poder para desafiar la corrupción ni las prácticas clientelares (ibid). Y, alternativamente, pueden

sufrir formas de clientelismo basadas en la desigualdad de género, como cuando se condiciona la inscripción de una mujer a un programa social a cambio de favores sexuales (CELS 2003).

3. MONITOREO CÍVICO

El *Manual de Monitoreo Cívico de los Programas Sociales* que presentamos desde CIPPEC busca ser una herramienta práctica para organizaciones sociales y funcionarios públicos interesados en generar este tipo de experiencias en sus localidades. El mismo se basa en la experiencia del *Programa de Transparencia de CIPPEC*, durante el año 2006 y 2007, en promover el **monitoreo cívico de la transparencia y la participación en los programas sociales** en dos municipios con características muy distintas: el Municipio de Morón y el Municipio de Moreno, de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

¿QUÉ ES UN MONITOREO CÍVICO?

Un Monitoreo Cívico puede ser descrito como el conjunto de estrategias y actividades por las cuales los/as ciudadanos/as y las organizaciones de la sociedad civil participan directa o indirectamente para exigir la rendición de cuentas. El monitoreo cívico puede ser iniciado por la sociedad civil, el gobierno o conjuntamente entre las organizaciones de la sociedad civil y agencias gubernamentales.

Este Manual no busca realizar un análisis exhaustivo de las actividades y alcances de la auditoría social en programas sociales²; más bien busca ser una herramienta práctica para comenzar a explorar, reinventar e imaginar nuevas maneras de promover el monitoreo cívico en los programas sociales. El Manual incluye algunos conceptos básicos sobre la

² Para consultar bibliografía específica sobre estos temas consultar: Gruenberg, CH y Pereyra Iraola, V. 2006. Manual de Estudio de Casos: Transparencia, Participación y Rendición de Cuentas. Fundación Tinker.

transparencia y la participación en programas sociales, para luego mostrar las principales fases (desde el diseño hasta la evaluación) que son útiles para diseñar e implementar el monitoreo cívico. Asimismo, el Manual es ilustrado por ejemplos y casos prácticos que permiten comenzar a imaginar y adaptar las estrategias a cada contexto y situación particular.

1. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

¿Qué es el derecho a saber?³

La democracia se funda sobre un principio básico: el poder reside en el pueblo y es éste el que elige a sus representantes para que lo ejerzan. Con nuestro voto, todos y cada uno de nosotros delegamos el poder en nuestros representantes para que administren el Estado. El sistema republicano supone dos principios fundamentales: la obligación de nuestros representantes de rendir cuentas y la publicidad de los actos de gobierno. Si delegamos en otros el poder, tenemos derecho a saber qué es lo que se hace en nuestro nombre.

Así, el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, citada por nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inciso 22 garantiza el derecho a saber: “toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección”

¿Para que sirve el derecho a la información?

El derecho a saber es crucial para la vida política antes y después del voto. Tener información pública nos ayuda a tomar mejores decisiones y a participar más y mejor en los asuntos públicos. Pero también nos ayuda a ejercer otros derechos como la salud, la educación, la vivienda o el acceso a servicios públicos esenciales.

El marco legal de la transparencia en la Argentina

En la Argentina no existe aún una ley nacional que reglamente el derecho de acceso a la información pública. Sin embargo, en diciembre de 2003, se emitió el Decreto 1172/03 que regula el derecho de acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo

³ Ver CIPPEC y Clarín (2007) *¿Vos sabés! – Guía práctica para el acceso a la información pública*, 20-27 de Mayo.

Nacional (PEN). Su alcance es más limitado al de una ley y rige tan sólo para uno de los tres poderes del gobierno nacional –excluyendo a los poderes Legislativo y Judicial.

El decreto reconoce a toda persona el derecho de pedir y acceder a información disponible en el ámbito del PEN. El decreto obliga a brindar información a todos los organismos, entidades, empresas, sociedades y dependencias que funcionen bajo esa órbita, como así también a las organizaciones que reciben subsidios del PEN. Para presentar un pedido de información no deben expresarse motivos ni cumplirse formalidades, tan sólo basta con acreditar la identidad y detallar la información a la que se quiere acceder. La Subsecretaría de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia es la autoridad encargada de diseñar e implementar los lineamientos básicos para hacer efectivo el decreto. La Oficina Anticorrupción, por su parte, es la encargada, de recibir los reclamos y denuncias por incumplimientos del decreto.

Que nuestro país no tenga una ley nacional que reglamente el ejercicio del derecho de acceso a la información tiene consecuencias en el modo en que el derecho ha sido reconocido en el ámbito provincial. Mientras que algunas provincias avanzaron en la aprobación de leyes o decretos provinciales - aunque no todos de buena calidad-, otras aguardan el tratamiento de los proyectos en las Legislaturas provinciales y otras ni siquiera discutieron el tema. Esta situación de reconocimiento dispar del derecho también se registra en los gobiernos locales.

Cuadro 1. Mapa de las normas de acceso a la información en las provincias Argentinas



Fuente: www.accesoalainformacion.org

2. PARTICIPACIÓN

¿Qué es el derecho a participar?

La participación ciudadana es parte esencial de un sistema democrático y refiere al derecho de los ciudadanos de elegir a sus representantes políticos, opinar libremente, ser consultado, decidir y tomar parte de la elaboración de opciones y decisiones.

La reforma de la Constitución Nacional de 1994, con la jerarquización constitucional de los tratados de Derechos Humanos, incorpora nuevos derechos relacionados con la participación. Además del derecho al sufragio y a la participación política, se incluyen los derechos a participar en la vida cultural, en organizaciones no gubernamentales, en la formulación de planes de desarrollo, en disposiciones relacionadas con los pueblos indígenas y minorías

étnicas, en educación para la participación o los deberes de las personas respecto a la comunidad (Fidyka 2007).

¿Quiénes tienen derecho a participar?

El concepto de participación es suficientemente ambiguo y amplio como para acomodar diversas teorías, discursos y prácticas participativas. No se trata de un proceso lineal, más bien se trata de un proceso en el cual constantemente los temas y conceptos básicos sobre las implicancias de la participación social son reclasificados, revisados y resignificados.

Uno de los ejes clave para diseñar un proceso participativo es pensar cuál es el concepto formulado de comunidad y de participación comunitaria. En concreto, cuando se convoca a la comunidad a organizarse y participar en la demanda de recursos y servicios, en general se tiende a favorecer a aquellos grupos y organizaciones que ya cuentan con la capacidad y experiencia para la formulación y ejecución de proyectos, dejando fuera de la demanda a los grupos más pobres y marginados. Desde este punto de vista, el mito de la comunidad se construye sobre la idea de una masa homogénea y armoniosa de personas. Sin embargo, la comunidad local está conformada por múltiples y distintos grupos que se diferencian notoriamente en términos de acceso a los recursos, servicios, poder e información. Así, el mito de la comunidad se descompone en elites locales, terratenientes, pobres rurales, mujeres pobres, niños, adultos mayores, personas con discapacidades y diversos grupos étnicos, entre otros. En resumen, el desafío de los procesos participativos en las intervenciones y programas contra la pobreza está en tomar medidas concretas para asegurar la inclusión de los grupos sociales más vulnerables (Gruenberg 2006).

El marco legal de la participación en programas sociales en la Argentina

Como respuesta a una de las peores crisis económicas y sociales de la Argentina, el gobierno nacional respondió con la implementación del programa Jefes y Jefas de Hogar, el cual se constituyó en el programa social más importante del país, al contar con un presupuesto anual

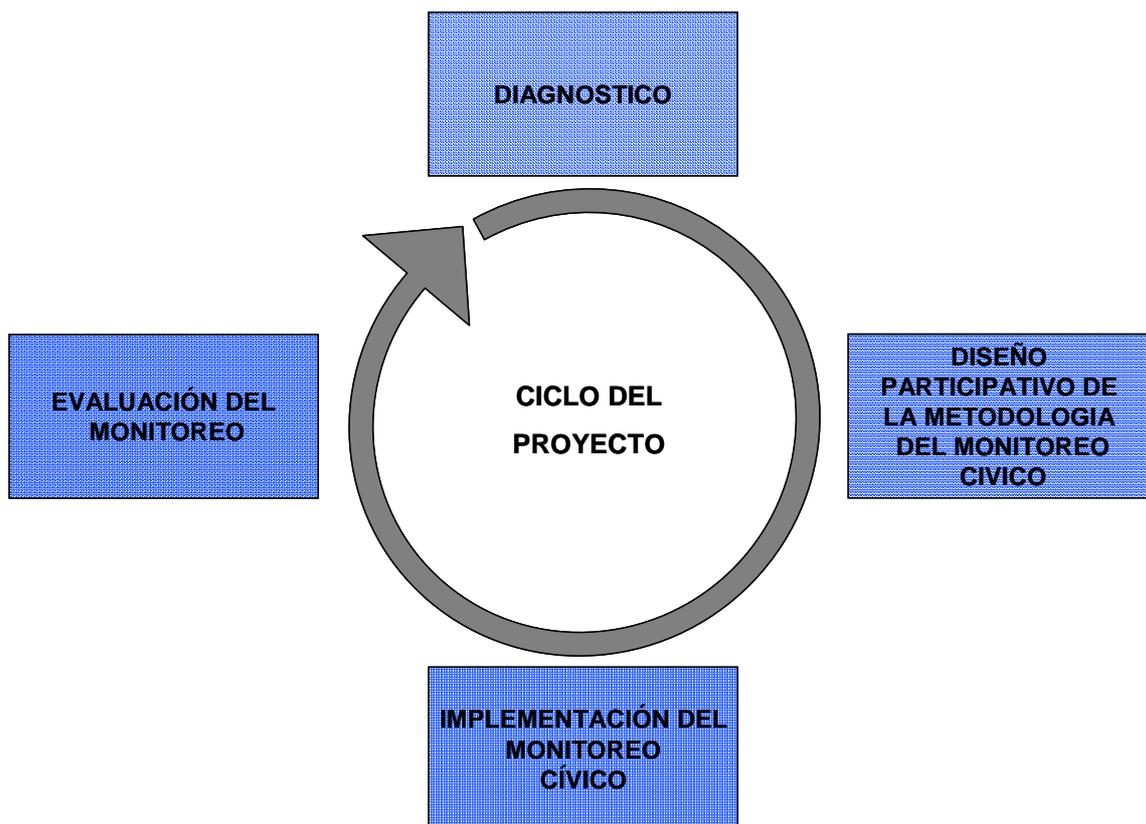
cercano a los \$3.500 millones para cubrir a casi 2 millones de personas desocupadas. En este contexto, una de las principales innovaciones del programa fue la implementación de canales de participación a través de Consejos Consultivos Municipales (CCM), encargados de asegurar localmente el control, transparencia y la efectiva ejecución del programa. Según el decreto que creó el programa Jefes y Jefas de Hogar, debía constituirse un Consejo Consultivo por municipio. Durante los primeros 6 meses del programa se crearon 1.500 Consejos sobre un total de 2.250 municipios, es decir un 70 %.

Sin embargo la mayoría de los Consejos no alcanzaron ese objetivo. En un informe realizado por Caritas (2003) se estimó una importante dependencia de los Consejos a las decisiones del Intendente. El estudio muestra que un 70% de los Consejos Consultivos no cumplen con sus tareas de control y auditoría, y sólo un 9% afirmó que el Consejo tiene lazos con la comunidad. Con el objetivo de garantizar un grado razonable de representatividad, los gobiernos municipales tenían la obligación de realizar una convocatoria pública y garantizar que al menos dos tercios de sus miembros provengan de instituciones no gubernamentales (sindicatos, organizaciones empresariales, profesionales y sociales). Sin embargo, otro estudio mostró que en la mitad de las 23 provincias los CCM tenían, en promedio, mayoría de representantes estatales (Bombal 2003). Aún cuando muchos consejeros manifestaron que formalmente todos los miembros tenían el mismo poder de decisión, se registró en la práctica más poder y capacidad de control en el intendente o sus representantes (Caritas 2003). Este fenómeno es muy común en la conformación de espacios de participación a nivel local, donde los municipios son los principales responsables de llevar a cabo la convocatoria. Si bien muchas veces parece cumplirse con los requisitos formales para garantizar la composición democrática de los espacios participativos, subsisten patrones informales de control a través de los cuales la autoridad política de los intendentes restringe la entrada a determinadas organizaciones, mientras refuerza su red clientelar.

3. LOS CUATRO PASOS DEL MONITOREO CÍVICO

No existe una única manera ni una fórmula exacta para implementar un monitoreo cívico de los programas sociales. Por el contrario, el diseño de un monitoreo cívico es un resultado del contexto socio-político en el que se implemente y de la voluntad, las inquietudes y las necesidades de las personas que participan en su diseño e implementación. El siguiente cuadro muestra cuatro pasos clave para diagnosticar, diseñar, implementar y evaluar un monitoreo cívico de los programas sociales:

Cuadro 2. Ciclo del proyecto del Monitoreo Cívico de los programas sociales



FASE 1: DIAGNÓSTICO

El primer paso para diseñar un monitoreo cívico de los programas sociales es realizar un diagnóstico del contexto social y político con el que se va a trabajar. Esto implica tanto relevar los principales indicadores sociales y políticos, como realizar un análisis político-institucional de los principales programas sociales vigentes. Un paso simultáneo consiste en identificar a los/as actores/as clave, tanto sociales como políticos/as, que puedan participar en el proyecto. Junto al diagnóstico del contexto social y político, este ejercicio permitirá establecer las bases para comenzar el diseño participativo de la metodología.

¿Qué información necesitamos para el diagnóstico inicial?

Para realizar el diagnóstico inicial para el diseño del monitoreo cívico es útil recabar la mayor cantidad de estadísticas sociales y políticas relevantes sobre el Municipio, y obtener la mayor cantidad de información sobre la implementación de los programas sociales nacionales, provinciales y municipales vigentes en el Municipio. Esto implica el análisis de estadísticas nacionales y provinciales, y también el desarrollo de entrevistas con funcionarios públicos y académicos, y otras actividades que permitan acceder a esta información.

Una herramienta clave para realizar el diagnóstico es la realización de pedidos de acceso a la información pública. El siguiente cuadro resume los cinco pasos clave para realizar un pedido de información:

5 PASOS PARA ACCEDER A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

1

IDENTIFICAR LA INFORMACIÓN DESEADA

Es aconsejable acotar con precisión la información que se quiere sobre el tema para que los/las funcionarios/as puedan comprender el pedido y responderlo efectivamente.

Es aconsejable chequear, primero, si la información ya está publicada en Internet.

2

IDENTIFICAR DONDE SE ENCUENTRA LA INFORMACIÓN

Es importante determinar en qué nivel de gobierno se encuentra la información que buscamos: nacional, provincial o municipal

Una vez identificado el nivel de gobierno, es útil- aunque no siempre es fácil- ubicar el organismo en el cual puede encontrarse la información .

3

REDACTAR EL PEDIDO DE INFORMACIÓN

Toda persona puede ejercer el derecho sin requisitos de forma alguna y sin necesidad de contar con la asistencia de un/a abogado/a.

Todos pueden presentar un pedido de información: no hace falta que este escrito en computadora y puede realizarse oralmente en un organismo, donde el funcionario/a que nos atiende debe ayudarnos a transcribir el pedido e ingresarlo.

4

PRESENTACIÓN DEL PEDIDO DE INFORMACIÓN

Siempre que sea posible, es recomendable presentar el pedido, directamente y sin ensobrarlo, personalmente en la "Mesa de Entradas" del organismo público. Las mesas de entradas son las oficinas encargadas de recibir toda la correspondencia que llega al organismo.

Es aconsejable llevar dos copias del pedido, y pedir que nos sellen una copia que nos servirá de constancia de la presentación del pedido. Este documento es importante para controlar si la respuesta no llega a tiempo o para realizar un reclamo si no obtenemos respuesta.

Si lo enviamos por correo postal, es recomendable que en el sobre se haga una referencia explícita a su contenido con leyendas como "Pedido de información" y/o "Decreto 1172/03", para el caso nacional u otra legislación para los casos municipales y provinciales.

5

SEGUIMIENTO DEL PEDIDO DE INFORMACIÓN

El ejercicio del derecho a saber no termina con la presentación de la solicitud. A veces, los pedidos no son respondidos o las respuestas resultan incompletas, incorrectas o inoportunas. Pero, ¡a no desanimarse! Presentar la solicitud hasta obtener la respuesta con la información deseada es un derecho que podemos ejercer tantas veces como queramos o sea necesario.

Algunas de las situaciones que podemos enfrentar son las siguientes: 1) demora en la respuesta. 2) falta de respuesta, 3) respuesta incompleta, incorrecta o inoportuna y 4) denegatoria

¿Que tipo de información puedo pedir sobre programas sociales?

Podemos pedir toda la información en manos del Estado, provinda por el Estado o con fondos públicos. El Estado no tiene la obligación de producir información a partir de nuestro requerimiento excepto que estuviere legalmente obligado a hacerlo.

Sobre los programas sociales podemos preguntar infimas cosas, por ejemplo:

- Presupuesto nacional asignado a un programa social particular en el año anterior.

- Requisitos para inscribirse al programa social.

- Cantidad de beneficiarios del programa social en mi Municipio.

- Mecanismos de participación y rendición de cuentas del programa.

Basado y adaptado de CIPPEC y Clarín, ¿Vos Sabes! – Guía práctica para el acceso a la información pública, 20-27 de Mayo de 2007

Para mayor información, consultar la Guía en http://www.cippec.org/nuevo/files/bv_244.pdf

¿Para que nos sirve el diagnóstico inicial?

El diagnóstico inicial nos sirve para analizar el contexto socio-político en el que vamos a trabajar y para empezar a pensar las alternativas que tenemos para el diseño de un monitoreo cívico de los programas sociales. El siguiente cuadro muestra un ejemplo simple de un diagnóstico:

Cuadro 4. Ejemplo simple de diagnóstico de Morón y Moreno.

CARACTERÍSTICAS SOCIO-ECONÓMICAS DE LOS MUNICIPIOS DE MORÓN Y MORENO

Según la información provista por el último Censo Nacional 2001, la estructura de la población presenta características disímiles en ambos municipios. El partido de Moreno posee 380.503 habitantes mientras que en el partido de Morón habitan 309.380 personas. La diferencia radica en la magnitud de la densidad poblacional del municipio de Morón respecto del municipio de Moreno, cuyo valor es de 5.524,6 habitantes por km² para el primero y 2.113,9 habitantes por km² para el segundo.

La situación socioeconómica en ambos municipios también es dispar. La tasa de desocupación del municipio de Moreno alcanza un poco más del 43% en tanto el municipio de Morón registra una tasa de desocupación del orden del 30%. Asimismo, el indicador que refleja las necesidades básicas insatisfechas (NBI) arroja valores distintos en ambos municipios. Los hogares con NBI son los hogares que presentan al menos uno de los indicadores de privación tales como el hacinamiento, la precariedad de la vivienda, condiciones sanitarias débiles, inasistencia escolar, entre otras. El partido de Moreno registra un 22% de hogares que se encuentran con necesidades básicas insatisfechas (superando al promedio de los 24 partidos del conurbano bonaerense) mientras que en el partido de Morón casi el 7% de los hogares presenta dichas necesidades.

Además, los dos municipios también presentan **características político-institucionales diferentes**. Uno de los aspectos que los distingue es que en tanto el **Municipio de Morón cuenta con una ordenanza que regula el derecho de acceso a la información** en su jurisdicción, el municipio de Moreno lamentablemente aún no cuenta con una normativa similar. Esta diferencia creemos que incidirá fuertemente las posibilidades de acceder a la información sobre las transferencias en el ámbito municipal, lo cual nos permitirá avanzar también una agenda de reforma pro-acceso en el ámbito municipal.

Los dos principales programas sociales en ambos Municipios son el Programa Jefes y Jefas y el Programa Familias. Otros programa son el Programa Más Vida, Programa de Empleo Comunitario, Programa Comadres, Programa Tercera Edad, Programa Discapacidad, Programa Emprendimientos Infantiles, Programa Recreación Social, Programa Gestión del hábitat y y el Plan Barrios Bonaerenses. Programa Unidad de Gestión Operativa Territorial.

En Moreno, la cantidad de titulares del Jefes y Jefas de Hogar asciende a 12.446 mientras que en Morón es de 7.215. El Ministerio de Trabajo, de Empleo y Seguridad Social publica los padrones de

beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar con el nombre, apellido, DNI, sexo, importe del programa y el banco en el cual se deposita el dinero. En cambio, el Ministerio de Desarrollo Social que otorga el Plan Familias, si bien publica el total de beneficiarios por municipio no proporciona información sobre el nombre y apellido del beneficiario. El total de titulares del Programa Familias en Moreno es de 10.461 mientras que en Morón se registra un total de 1.678.

¿Por qué es útil identificar a los/as actores/as clave para el diseño del monitoreo?

Como mencionamos antes, no existe una fórmula exacta ni una única manera de desarrollar un monitoreo cívico de la implementación de los programas sociales. Por el contrario, el diseño de cada monitoreo va a depender del contexto y, muy especialmente, de la voluntad, la apertura, las inquietudes y las necesidades de los/as actores/as que participen en su diseño.

En este sentido, una actividad esencial para el diseño del proyecto consiste en identificar a los/AS **actores/as sociales y gubernamentales** que puedan comprometerse con la iniciativa y tomar liderazgo en el diseño y la implementación del monitoreo. Esto implica estudiar y analizar el contexto geográfico en el que vamos a trabajar para identificar los/as actores/as relevantes, analizando sus características y aspectos propios, tales como sus fines, sus estrategias, su legitimidad y sus intereses (incluyendo su voluntad de contribuir con el proyecto). **Para ello, es muy útil consultar directamente a cada grupo de actores/as a través de encuestas formales y/o informales, en grupos de discusiones o herramientas similares de acercamiento y comunicación con los actores.**

El producto final de este ejercicio será el de realizar un análisis de actores/as. Este análisis es útil para:

- enumerar y caracterizar a los/as actores/as principales
- entender sus papeles actuales, roles potenciales y responsabilidades
- entender sus intereses, preocupaciones, problemas y roles potenciales
- obtener las conclusiones para la planificación del proyecto.

Cuadro 5. Ejemplos de preguntas para la identificación de actores/as clave

EJEMPLO DE PREGUNTAS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE ACTORES/AS

ACTORES/AS SOCIALES

¿Cuáles son las organizaciones de base que están trabajando activamente en la localidad?

¿Cuáles son sus principales actividades y cuál es su principal población objetivo?

¿Trabajan para el empoderamiento de los y/o las titulares de los programas sociales?
¿Cómo?

¿Cómo surge su interés de promover un monitoreo de la transparencia y la participación en los programas sociales?

¿Qué intereses/preocupaciones tienen? ¿Qué responsabilidades o roles podrían/les gustaría tomar en una iniciativa como esta?

ACTORES/AS GUBERNAMENTALES

¿Qué funcionarios/as públicos/as están encargados, a nivel municipal, del área de desarrollo y acción social? ¿Cuál es (si existe) su política de transparencia? ¿Están interesados/as en promover políticas para mejorar la transparencia?

¿Qué otros/as funcionarios/as municipales, concejales u otros pueden llegar a estar interesados? ¿Existe una oportunidad política para promover acciones de transparencia?

¿Qué funcionarios/as públicos/as a nivel provincial y/o nacional pueden actuar como socios/as de esta iniciativa? Ej.: Defensoría del Pueblo, Fiscalías, Oficinas de Acceso a la Información, otros.

FASE 2: DISEÑO PARTICIPATIVO DE LA METODOLOGÍA

En términos generales, el diseño participativo de la metodología del monitoreo cívico puede ser realizado de tres formas distintas: 1) desde la sociedad civil; 2) desde el gobierno municipal, provincial y/o nacional y 3) de manera conjunta, entre la sociedad civil y el gobierno. Como vimos en la sección anterior, la forma que tome el diseño participativo de la metodología dependerá de la voluntad y la apertura de los/as actores/as sociales y/o gubernamentales clave para participar en el mismo.

El siguiente cuadro muestra algunas de las preguntas clave que debemos hacernos antes de comenzar el diseño participativo de la metodología del monitoreo cívico para los tres formas distintas que puede adoptar. El cuadro también destaca alguna de las actividades que pueden incluir cada una:

Cuadro 6. Diseño participativo de la metodología del monitoreo cívico

	DISEÑO PARTICIPATIVO DE LA METODOLOGÍA DEL MONITOREO CÍVICO	ALGUNAS PREGUNTAS PARA PENSAR	EJEMPLOS DE ACTIVIDADES
A C T O R E S	SOCIEDAD CIVIL	<p>¿Qué organizaciones de base trabajan a nivel municipal y cómo pueden ser convocadas, garantizando una participación inclusiva que incluya a titulares y potenciales titulares de Programas sociales?</p> <p>¿Cómo se relacionan los temas de trabajo de las organizaciones con el clientelismo político? ¿Qué nuevos temas surgen?</p> <p>¿Cuáles son las necesidades y preocupaciones de las organizaciones y los titulares de programas sociales?</p>	<p>-Mapa de organizaciones activas en el Municipio</p> <p>-Talleres de capacitación sobre transparencia</p> <p>- Talleres de trabajo con organizaciones de base en el Municipio</p> <p>- Talleres de capacitación</p>
	GOBIERNO	<p>¿Existe una norma de acceso a la información municipal y/o nacional? ¿El Municipio ha promovido o existe la voluntad para promover políticas municipales pro-transparencia?</p> <p>¿Existe voluntad desde los funcionarios encargados del área de desarrollo social para promover una política de transparencia?</p> <p>¿Qué actores clave pro-transparencia pueden identificarse en el gobierno municipal y nacional?</p>	<p>-Entrevistas con el Intendente</p> <p>-Entrevistas con funcionarios públicos municipales</p> <p>-Talleres de trabajo con funcionarios del área social y transparencia/anticorrupción</p> <p>- Talleres de capacitación</p> <p>-Entrevistas con funcionarios clave a nivel nacional</p>
	SOCIEDAD CIVIL Y GOBIERNO	<p>¿Cómo es la relación entre el gobierno municipal y las organizaciones sociales? ¿Qué experiencias/instancias de participación entre el gobierno y la sociedad civil existen en el municipio? (Ej.: Consejo consultivo, Presupuesto participativo, otros) ¿Cómo fueron estas experiencias?</p> <p>¿Qué organizaciones de base trabajan a nivel municipal y cómo pueden ser convocadas, garantizando una participación inclusiva?</p>	<p>-Talleres de trabajo con funcionarios públicos</p> <p>-Talleres de trabajo con organizaciones sociales</p> <p>-Convocatoria oficial de organizaciones de la sociedad civil para el monitoreo</p> <p>-Talleres de capacitación</p>

Cuadro 7. La importancia de los actores en el diseño participativo del monitoreo**NO HAY MONITOREO SIN ACTORES/AS: EL DISEÑO PARTICIPATIVO**

El proyecto que realizamos de monitoreo cívico de programas sociales desde CIPPEC se implementó en dos municipios con características institucionales y políticas muy distintas, lo cuál aportó gran diversidad a las estrategias y modalidades que tomo el monitoreo cívico de los programas sociales en cada municipio. En este sentido, el proyecto puede ilustrar las tres formas distintas de diseñar un monitoreo cívico de los programas sociales: desde la sociedad civil (Moreno), desde el gobierno (Morón, parte 1) y desde la sociedad civil y el gobierno (Morón, parte 2)

En Moreno, CIPPEC trabajo activamente con la organización de derechos humanos *Razonar* en el diseño y la implementación del monitoreo cívico de las condiciones institucionales de transparencia y participación en la gestión de los programas sociales. *Razonar* es una asociación civil que atiende a mujeres víctimas de distintos tipos de violencia; y que demostró mucho interés en promover el monitoreo de los programas sociales. El grado de receptividad del gobierno municipal de Moreno al proyecto, como había sido previsto, fue muy bajo debido a la poca disponibilidad y apertura al proyecto de los funcionarios municipales. A pesar de que CIPPEC intentó reiteradas veces comunicarse con los funcionarios, no se logró acordar una reunión con el Intendente ni con los encargados del área de Acción Social.

El rol de *Razonar* en el diseño participativo del programa fue clave y esencial para el monitoreo. En los talleres de capacitación y trabajo, se diseñaron dos estrategias de monitoreo paralelas. Por un lado, se elaboró una estrategia específica para monitorear las condiciones institucionales de transparencia y participación en la gestión de programas sociales teniendo en cuenta a un sub-grupo compuesto en su gran mayoría por mujeres titulares de programas sociales y victimas de violencia domestica. Este proyecto permitió evaluar, por primera vez, la incidencia del clientelismo político en las mujeres en el Municipio de Moreno. Por otro lado, frente a las necesidades, inquietudes y demandas de las/los participantes se judicializaron casos de exclusión del Plan Jefes y Jefas de Hogar de mujeres que participaron de los talleres.

A diferencia del caso del gobierno de Moreno, el grado de receptividad del gobierno municipal de Morón fue muy positivo y pro-activo, pudiendo desarrollar un programa innovador de promoción de la transparencia y la participación en el monitoreo cívico de los programas sociales frente a las elecciones. La primera parte del trabajo incluyo la firma de un convenio por el cuál se creó un programa municipal para garantizar la transparencia en la implementación de todos los programas sociales a cargo del municipio; y garantizar la continuidad de las políticas implementadas durante los procesos electorales con participación y transparencia.

A fin de monitorear el programa, se diseño una segunda parte del proyecto convocando a organizaciones sociales locales para monitorear el cumplimiento del convenio. Para ello, se creó un *Consejo Independiente para la Transparencia en los Programas Sociales* formado por organizaciones sociales activas en el partido de Morón. El Consejo presentó tres informes al municipio de Morón con denuncias concretas y propuestas de reforma, que fueron recibidas y discutidas con el Intendente y el encargado del Área de Acción Social, derivando varias de las denuncias a la Oficina de Anti-Corrupción municipal.

FASE 3: IMPLEMENTACIÓN

¿Qué estrategias puede incluir un monitoreo cívico de los programas sociales?

Como mencionamos anteriormente, el diseño participativo del monitoreo depende de la voluntad, participación y la imaginación de los actores involucrados en el diseño del proyecto. Un elemento importante en la implementación de monitoreos cívicos son los incentivos que crean para que los/las funcionarios/as rindan cuentas. Idealmente, una iniciativa debería fortalecer y complementar los esfuerzos de funcionarios/as públicos/as que transparentan y rinden cuentas sobre los programas sociales, mientras que debería imponer sanciones (judiciales, mediáticas u otras) a los que no lo hacen. Ejemplos de **sanciones** pueden ser desde la publicación de un informe sobre el mal desempeño de los/las funcionarios/as o iniciar una causa judicial, entre otros. Ninguna estrategia logra, por sí sola, un cambio en los incentivos de los/as funcionarios/as públicos/as, sino que es importante seleccionar una combinación de estrategias - a modo de *zanahorias y garrotes*- conducentes a informar, denunciar, cambiar y mejorar la falta de transparencia y participación en los programas sociales. El siguiente cuadro muestra algunas de las estrategias disponibles para el monitoreo cívico:

Cuadro 8. Estrategias y actividades para el monitoreo cívico de los programas sociales

ESTRATEGIAS	EJEMPLOS DE ACTIVIDADES	CASOS
FORTALECIENDO LAS CAPACIDADES DE LA SOCIEDAD CIVIL	Talleres de capacitación para organizaciones sociales sobre transparencia y participación en programas sociales; talleres prácticos sobre acceso a la información pública, etc.	Talleres de trabajo con RAZONAR
FORTALECIENDO LAS CAPACIDADES DEL SECTOR PÚBLICO	Talleres con funcionarios públicos, nacionales, provinciales y municipales, concejales, legisladores sobre políticas de transparencia y acceso a la información en programas sociales.	Reuniones con la Municipalidad de Morón
GENERANDO INFORMACIÓN PARA LA INCIDENCIA	Encuestas, estadísticas, tableros de control, análisis presupuestario, entrevistas cualitativas y otras actividades que generen información sobre el clientelismo, la transparencia y la participación en los programas sociales.	Fichas de RAZONAR
CONCEJOS DE AUDITORIA SOCIAL	Concejos sociales para el monitoreo de los programas sociales, urnas ciudadanas para captar las denuncias de los titulares de los programas sociales, y otros.	Consejo Independiente para la Transparencia en las Políticas Sociales
ESTRATEGIAS JUDICIALES	Presentación de denuncias administrativas, civiles y penales sobre la falta de transparencia, el clientelismo político y la exclusión de los programas sociales.	Caso Lina Brites
ESTRATEGIAS PARA LA REFORMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	Presentación de reformas para la transparencia y el acceso a la información en programas sociales, trabajo con Funcionarios públicos, legisladores, entre otros.	Programa Demostrar

1. FORTALECIENDO LAS CAPACIDADES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Esta estrategia incluye todas las actividades y herramientas que promueven la participación y el empoderamiento de los ciudadanos y las ciudadanas, fortaleciendo sus capacidades para ejercer la auditoria social y demandar por sus derechos. Puede incluir distintas actividades como talleres sobre transparencia y acceso a la información pública en los programas sociales, capacitaciones prácticas sobre cómo realizar pedidos de información al gobierno, charlas sobre programas sociales vigentes y sus requisitos de inscripción, seminarios, entre otras. El siguiente cuadro describe algunos ejemplos de esta estrategia:

Cuadro 9. Fortaleciendo las capacidades de la sociedad civil**SE REALIZARON TALLERES DE TRABAJO EN MORENO SOBRE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN EN PROGRAMAS SOCIALES**

10 de Mayo, 2007

Se realizaron cuatro talleres presenciales de capacitación en Moreno, uno en CIPPEC, dos televisivos y uno radial para transferir habilidades a organizaciones de base sobre estrategias para monitorear y acceder a información pública relacionada con el diseño, implementación y evaluación de programas sociales.

Primer Taller: Acceso a la información pública. Lugar: Escuela de Trabajo Social de Moreno. Participaron vecinos de Moreno y miembros de organizaciones de base.

Segundo Taller: Acceso a la información de subsidios sociales. Se presentó la base de datos de subsidios elaborada por CIPPEC durante el año 2006. Lugar: Escuela de Trabajo Social de Moreno.

Tercer Taller: Análisis detallado del contenido, estructura y funcionamiento de los principales programas sociales. Composición, funcionamiento y uso de los Consejos Consultivos. Lugar: Escuela de Trabajo Social de Moreno.

Cuarto Taller: Mecanismos de reclamo y estrategias de litigación. Experiencias de litigio sobre la universalidad del Plan Jefas y Jefes. Lugar: CIPPEC.

Quinto taller: Acceso a la justicia. Organismos receptores de reclamo y denuncias. UFISES. Lugar: CIPPEC. A partir de este taller, pudieron relevarse las experiencias y demandas de los participantes, y realizar un análisis detallado del funcionamiento de los principales programas sociales. A cargo del Fiscal Federal Guillermo Marijuán.

2 Presentaciones de los talleres en la televisión de Moreno.

1 Taller radial en Moreno para promover la demanda efectiva de programas sociales.

2. FORTALECIENDO LAS CAPACIDADES DEL SECTOR PÚBLICO

Esta estrategia incluye todas las actividades y herramientas que promueven el fortalecimiento de las capacidades de funcionarios públicos, a nivel nacional, provincial y/o municipal para mejorar su desempeño para responder a las demandas y necesidades de los/las ciudadanos/as. Puede incluir distintas actividades como reuniones de trabajo sobre la importancia de la transparencia y acceso a la información pública en los programas sociales,

seminarios sobre experiencias internacionales relevantes sobre la transparencia en programas sociales, entre otras. El siguiente cuadro describe algunos ejemplos de esta estrategia:

Cuadro 10. Fortaleciendo las capacidades del sector público

TALLER INTERNACIONAL “DERECHOS, RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES FOCALIZADOS

27 de Junio, 2007

Los días 21 y 22 de junio se realizó el Taller Internacional “Derechos, Rendición de Cuentas y Transparencia en la Gestión de Programas Sociales Focalizados” para presentar, compartir y discutir diferentes experiencias en la gestión de programas sociales en países de América Latina. Para presentar la experiencia mexicana –Programa Oportunidades- se invitó, por un lado, al Dr. Héctor Díaz Santana, de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, principal institución mexicana en la investigación de delitos de clientelismo en la gestión de programas sociales focalizados y por el otro, a Felipe Hevia, investigador y especialista en el área de estrategias de rendición de cuentas y contraloría social del programa Oportunidades de México. En representación del Programa Bolsa Familia de Brasil (este programa constituye el más grande programa social a nivel mundial) fue invitado Antonio Carlos Junior, Director de Operaciones del Bolsa Familia.

También contamos con la presencia de la Dra. Virginia Tedeschi, Coordinadora Nacional del Plan Familias, y el Dr. Guillermo Marijuan, responsable de la UFISES; Horacio Esber, de la Defensoría del Pueblo de la Nación y Martín Costas, responsable de Acción Social del Municipio de Morón.

3. GENERANDO INFORMACIÓN PARA LA INCIDENCIA

Esta estrategia incluye a todas las actividades que permiten la recopilación de datos mediante métodos innovadores y participativos que permiten generar información relevante sobre la situación objetiva, las demandas y necesidades de los/las ciudadanos/as con respecto a los servicios públicos y/o programas sociales. Esto puede incluir desde el desarrollo de encuestas a los ciudadanos, actividades de diagnóstico participativo hasta análisis presupuestarios sobre la distribución de los recursos. Esta estrategia permite la generación de “datos duros” (indicadores cuantitativos y cualitativos) que superen el mero dato anecdótico sobre la situación de los/las ciudadanos/as. La generación de estos datos constituye una herramienta clave para las organizaciones sociales para poder comunicar el problema que las

aqueja, ganar legitimidad frente a los medios y la opinión pública y promover la atención de los tomadores de decisión. El siguiente cuadro resume un ejemplo práctico de esta estrategia:

Cuadro 11. Generando información para la incidencia

MONITOREO DE LA TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN EN LOS PROGRAMAS SOCIALES DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Martes, 17 de Julio de 2007

En Moreno, CIPPEC trabajo activamente con la organización de derechos humanos Razonar en el diseño y la implementación del monitoreo cívico de las condiciones institucionales de transparencia y participación en la gestión de los programas sociales.

Para ello, se elaboró una estrategia específica para monitorear las condiciones institucionales de transparencia y participación en la gestión de programas sociales teniendo en cuenta a un sub-grupo compuesto en su gran mayoría por mujeres titulares de programas sociales y víctimas de violencia doméstica. Se realizaron 119 fichas de relevamiento, que fueron procesadas y complementadas con entrevistas con beneficiarias y posibles damnificadas de la gestión irregular de los programas sociales. El monitoreo demostró el déficit que presenta la gestión de los programas sociales en cuanto a la transparencia y a la participación social en este municipio. Un 43% de las personas encuestadas dijo conocer a una o varias personas que recibieron el programa social de manera condicionada. El monitoreo también probó la baja participación de las mujeres en las dos principales instituciones participativas del programa: el consejo consultivo y el centro de atención local. Finalmente, el monitoreo también demostró el poco conocimiento que tienen las titulares de los programas de los mecanismos de rendición de cuentas. Un 97% de las encuestadas nunca hicieron una denuncia, y aún si quisieran hacerla el 90% no sabría como hacerlas.

4. CONSEJOS DE AUDITORÍA SOCIAL

Esta herramienta permite realizar una auditoria ciudadana del grado de cumplimiento de los funcionarios públicos con leyes y/o convenios de compromisos y/o su desempeño en la implementación de políticas públicas. Los consejos de auditoria social son formados por distintas organizaciones sociales interesados en promover la transparencia en las políticas públicas que se unen para monitorear un objetivo particular. Los consejos de auditoría social pueden autoconvocarse o formarse por convocatoria explícita del gobierno, pero es esencial que se garantice y fomente su total independencia durante el monitoreo a fin de legitimar sus resultados.

Cuadro 12. Consejos de Auditoría Social**SE FORMÓ EL CONSEJO INDEPENDIENTE PARA LA TRANSPARENCIA EN LOS PROGRAMAS SOCIALES EN MORÓN**

A fin de monitorear el programa de transparencia en programas sociales del Municipio de Morón, se creó un *Consejo Independiente para la Transparencia en los Programas Sociales* formado por organizaciones sociales activas en el partido de Morón.

El Consejo administró y repartió urnas para que los titulares y potenciales titulares de programas sociales presentaran sus denuncias de posibles delitos en los programas sociales, realizó entrevistas con informantes clave y demandó a la oficina de Acción Social mayor transparencia en los programas sociales. Como resultado del monitoreo, presentó tres informes al municipio de Morón con denuncias concretas y propuestas de reforma, que fueron recibidas y discutidas con el Intendente y el encargado del Área de Acción Social, derivando varias de las denuncias a la Oficina de Anti-Corrupción municipal.

5. ESTRATEGIAS JUDICIALES

Las estrategias judiciales pueden ser una estrategia efectiva para la implementación de un monitoreo cívico. Las estrategias judiciales permiten la denuncia de violaciones de derechos humanos de los/as titulares de programas sociales como también la denuncia de casos de corrupción. El siguiente cuadro muestra dos ejemplos de estrategias judiciales iniciadas por la exclusión de potenciales titulares de programas sociales.

Cuadro 13. Estrategias Judiciales**SE INICIARON DOS ESTRATEGIAS JUDICIALES PARA HACER EFECTIVO EL DERECHO A ACCEDER A PROGRAMAS SOCIALES.**

Frente a las necesidades, inquietudes y demandas de las/los participantes de los talleres de trabajo en Moreno, se iniciaron dos casos judiciales de exclusión de personas al Plan Jefes y Jefas de Hogar. El proyecto acompañó dos estrategias distintas, a fin de poder evaluar la efectividad y eficacia de las mismas, y así poder establecer conclusiones generales sobre los sistemas de rendición de cuentas en programas sociales.

Estrategia 1: Denuncia ante la Unidad Fiscal de Investigaciones de la Seguridad Social (UFISES)

El primer caso es el de la señora Lina Brites de la localidad de Moreno. En el año 2002 se inscribió en tiempo y forma en el plan Jefes y Jefas de Hogar y si bien cumplió con todos los requisitos para ser beneficiaria del plan, nunca pudo hacer efectivo el cobro del mismo.

La denuncia se presentó ante la Unidad Fiscal de Investigaciones de la Seguridad Social (UFISES) en diciembre de 2006 y luego de la tramitación y la instrucción de la misma, se confirmó la irregularidad en el cobro de la Sra. Brites, que a lo largo de 5 años nunca se había hecho efectivo. El Dr. Guillermo Marijuan, Fiscal a cargo de la UFISES, ordenó al Estado, más precisamente a el Municipio de Moreno, a través de su departamento de empleo, que efectivice el pago y que incluya en la lista de beneficiarios a la Sra. Brites. La denuncia causó gran impacto en la comunidad y surgió como una herramienta interesante para estudiar las estrategias judiciales frente a la exclusión de los programas sociales.

Estrategia II: Amparo ante los Tribunales de la Seguridad Social

En diciembre del 2006 se presentó ante los Tribunales de la Seguridad Social un amparo judicial contra el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Este caso fue iniciado por Laura Carlon, quién intento inscribirse en el Plan Jefes y Jefas en el año 2002, pero fue rechazada por no cumplir con el requisito de tener hijos a cargo. Sin embargo, al año siguiente fue madre y quiso inscribirse en el Plan no teniendo éxito en su gestión por estar fuera de plazo, bajo el argumento que la fecha de inscripción había cerrado. El amparo se tramitó ante el Juzgado Nro 7 de la Seguridad Social, pero fueron rechazadas las medidas cautelares y se dio traslado al Ministerio de Trabajo para que conteste sobre el fondo del asunto. El Ministerio contó con un plazo de 10 días para contestar, el cual venció el lunes 23 de abril. En le mes de mayo, el Ministerio presentó su informe a modo de respuesta a través de un formato estándar y actualmente el expediente continúa en despacho aguardando la resolución judicial. Este caso es promovido por el Dr. Guido Rubinstein quien conoció a la damnificada en uno de los talleres realizados en CIPPEC durante el último trimestre de 2006.

6. ESTRATEGIAS PARA LA REFORMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Las estrategias para la reforma de políticas públicas pueden tomar varias formas desde la presentación de propuestas de reforma legislativa, hasta el asesoramiento e incidencia para la adopción de políticas de transparencia en el gobierno municipal, provincial y nacional. El siguiente cuadro describe una experiencia exitosa para la creación de una política de transparencia en el Municipio de Moreno:

Cuadro 14. Estrategias para la reforma de políticas públicas

EL PROGRAMA DEMOSTRAR: UNA POLITICA PRO-TRANSPARENCIA PARA LOS PROGRAMAS SOCIALES EN EL MUNICIPIO DE MORÓN

Como resultado de las reuniones de trabajo entre CIPPEC y el Municipio de Morón, el gobierno municipal de Morón desarrolló un programa innovador y único en la región de promoción de la transparencia y la participación en el monitoreo cívico de los programas sociales frente a las elecciones, que incluyo la firma de un Convenio por el cuál se creo el *Programa Demostrar*, con el objetivo central de garantizar la transparencia en la implementación de todos los programas sociales a cargo del municipio; y garantizar la continuidad de las políticas implementadas durante los procesos electorales con participación y transparencia.

El municipio de Morón incluyó información sobre los padrones de receptores, los presupuestos y la ejecución de gastos, los criterios de incorporación, los instrumentos de registros y evaluaciones de

impacto de los principales programas sociales a nivel provincial y nacional. Además, el municipio se comprometió a brindar a las personas físicas o jurídicas, entidades y organizaciones populares, toda la información que pudieran requerir sobre la gestión y administración de la política social del municipio; a través de las Oficinas de Acceso a la Información Pública y Anticorrupción del municipio de Morón para la obtención de información y denuncia de posibles irregularidades, dentro de las facultades y competencias de las mencionadas dependencias.

Como parte del *Programa Demostrar*, el Municipio de Morón elaboró y publicó una base de datos de subsidios municipal, como la que diseñó CIPPEC a nivel nacional, para transparentar la gestión de estas transferencias. El hecho que Morón haya diseñado un instrumento similar es sumamente alentador dado que permite conocer la gestión de los subsidios y permite identificar cuánto dinero se transfiere a organizaciones culturales sin fines de lucro y empresas privadas.

¿Cuál es el rol de los medios de comunicación en la implementación de las estrategias de monitoreo cívico?

Los medios cumplen un rol clave en las iniciativas de monitoreo cívico. El periodismo es un actor central para la rendición de cuentas, algunas veces actuando de manera independiente, otras veces activado por las organizaciones sociales. La radio, la televisión, los diarios y hasta el uso de internet son herramientas clave para demandar la rendición de cuentas, exponiendo el desempeño de los funcionarios a la opinión pública.

Cada medio tiene un alcance y posibilidades distintas de incidir en la opinión pública. La radio es el medio de comunicación más accesible y es también percibido como el mejor medio para canalizar las demandas de la sociedad civil (Waisbord 2006). La audiencia televisiva también es muy extendida, especialmente en los países de ingreso medio como la Argentina, Chile y México, y un buen canal para difundir los resultados del monitoreo. Por otro lado, los diarios matutinos y editoriales siguen siendo una referencia importante para definir la agenda para otros medios de comunicación. (Waisbord 2006).

Los avances en las tecnologías de comunicación e información han creado nuevas oportunidades para las organizaciones sociales que buscan promover la rendición de cuentas difundiendo sus actividades. A pesar de que todavía alcanza a una proporción pequeña de la población, Internet es una herramienta que sirve tanto para amplificar la función tradicional de la auditoría ciudadana como para conocer y vincularse con otras organizaciones similares

(Goetz y Gaventa 2001). En este sentido, parece esencial continuar explorando el uso de nuevas tecnologías para mejorar y fortalecer las acciones de monitoreo cívico.

Finalmente, podría haber una expansión de los parámetros de lo que significa una estrategia de comunicación. En el proyecto de CIPPEC, por ejemplo, algunos de los talleres de capacitación sobre el monitoreo en programas sociales fueron realizados a través de la radio y la televisión, pudiendo llegar a una mayor audiencia y recibiendo consultas de nuevas personas que eran vulneradas por la falta de transparencia y participación en los programas sociales. El siguiente cuadro incluye una lista de herramientas de comunicación disponibles para el monitoreo cívico en programas sociales:

Cuadro 15. Herramientas de comunicación

EVENTOS DE PRENSA
PUBLICACIONES
ENTREVISTAS EN LOS MEDIOS
REUNIONES COMUNITARIAS
CARAVANAS
CONFERENCIAS DE PRENSA
TV, RADIO Y PERIODICOS
TELEVISIÓN SATELITAL
TEATRO
RADIOS COMUNITARIAS
INTERNET
TELEFONÍA CELULAR
PUBLICIDAD EN MEDIOS
ASAMBLEAS
REUNIONES ESCOLARES

FASE 4: EVALUACIÓN

La evaluación cumple un rol importante en el monitoreo cívico, como herramienta de aprendizaje y de planificación, para aprender cómo se lograron los éxitos y explorar que cuestiones no funcionaron. La evaluación puede ser realizada en distintos momentos del monitoreo cívico, y es útil definirla al comienzo del proyecto. Algunos indicadores que pueden ser útiles al realizar la evaluación son los siguientes:

INDICADORES

Cantidad y calidad de las organizaciones de base que participen de los talleres de capacitación

Cuando hablamos de cantidad nos referimos a que se espera que los talleres cuenten con un promedio mínimo de 15 organizaciones y de 30 como máximo.

Cuando hablamos de calidad, nos referimos al nivel de liderazgo que tengan estas organizaciones dentro de su barrio o comunidad (cantidad de afiliados, voluntarios o beneficiarios, prestigio, trayectoria, credibilidad, etc.).

Grado de participación de las organizaciones capacitadas en el monitoreo cívico

Permanencia y el involucramiento de las organizaciones capacitadas en el proceso de monitoreo.

Grado de receptividad de los gobiernos locales, provinciales y nacionales a las propuestas de reforma planteadas desde el proyecto

Cantidad y calidad de las actividades iniciadas con gobiernos en el marco del proyecto

Grado de participación de funcionarios públicos

Iniciativas concretas iniciadas por los gobiernos en respuesta a las propuestas del proyecto

Cantidad y calidad de los debates mantenidos entre los participantes del proyecto y los representantes gubernamentales

Cuando hablamos de cantidad nos referimos a la cantidad de temas desarrollados en los debates en los seminarios, desayunos de trabajo y talleres.

Cuando hablamos de calidad, nos referimos al nivel de aprendizaje e innovación de los temas, y debates que promovió el proyecto.

Grade de diversidad de las estrategias iniciadas desde el proyecto

Cantidad de estrategias iniciadas utilizando distintas metodologías y recursos. Grado de innovación de las estrategias.

Calidad y cantidad de la cobertura mediática nacional y local

Número de artículos de prensa y exposición mediática del proyecto

CONCLUSIÓN

Este documento sostiene la idea de que los programas sociales no son sólo políticas públicas fundamentales debido a su función redistribucionista a través de la transferencia directa de recursos focalizados en los grupos más vulnerables de la sociedad. También deben funcionar como un canal para re-integrar a los grupos marginados a la esfera pública, recuperando su status de ciudadanos a través de la participación y el control de los recursos públicos que afectan sus vidas. Desde esta perspectiva, el manual defiende la idea de que el efectivo ejercicio de los derechos ciudadanos es un componente fundamental para combatir la exclusión social y promover el desarrollo de la democracia.

En este contexto, los programas sociales deberían funcionar como un mecanismo integrador para que los grupos más marginados dejen de ser controlados por el Estado y los partidos políticos a través de prácticas clientelares y pasen a convertirse en sujetos activos de control sobre la asignación de recursos públicos. En este sentido, el monitoreo cívico o *accountability social* de los programas sociales surge como una herramienta esencial para controlar la gestión de los programas sociales, promoviendo y demandando una administración más eficiente, transparente y equitativa de los recursos públicos.

El *Manual de Monitoreo Cívico de los Programas Sociales* resume y sistematiza la experiencia de monitoreo cívico realizada por el Programa de Transparencia de CIPPEC en dos Municipios con características institucionales muy distintas: Morón y Moreno. En este sentido, el Manual no propone una única receta para realizar el monitoreo, sino introduce los conceptos, estrategias y herramientas básicas invitando a nuevas organizaciones sociales, funcionarios/as públicos/as y otras personas interesadas en el tema a profundizar, imaginar y promover nuevas estrategias a fin de poder fortalecer la acción colectiva que permita generar mayor información y evidencia, alianzas y sinergias, y nuevas herramientas para asegurar la transparencia y la participación en los programas sociales.

BIBLIOGRAFIA Y REFERENCIAS

- Baden, S. (2000) "Gender, Governance and the Feminization of Poverty", *Women and Political Participation: 21st Century Challenges*, New York: UNDP
- Bombal, I., Garay, C. Y Potenza, F. (2003). *Organizaciones de la sociedad civil y políticas sociales en la argentina de los noventa*. San Andrés y CEDES
- Caritas y Grupo Sophia. (2003) *Fortalecimiento institucional de los Consejos Consultivos – Programa Jefas y Jefes de Hogar Representatividad y Funcionamiento de los Consejos Consultivos*. Buenos Aires.
- Carrillo, Fernando y Gruenberg, Christian Fighting Clientelism CIPPEC y BID.
- CELS (2003) Centro de Estudios Legales y Sociales; "Plan Jefes y Jefes: Derecho Social o beneficio sin derechos?" Mayo 2003.
- CEPAL (2005), Arriagada I. (Editora) "Aprender de la experiencia: El capital social en la superación de la pobreza". CEPAL, 2005.
- CIPPEC y Clarin (2007) *¿Vos sabés! – Guía práctica para el acceso a la información pública*, 20-27 de Mayo 2007.
- IDS Gender Working Group (2005), *Gender and Governance: Proposal for Concept Development and Workshop*, mimeo.
- Fidyka, Leopoldo (2007) *Participación ciudadana: Marco Constitucional de la República Argentina II*. Programa de Estudios Especiales.
- Goetz, Anne Marie and John Gaventa (2001). *Bringing citizen voice and client focus into service delivery*. IDS Working Paper 138. Institute of Development Studies. Brighton, Sussex: England.
- Gruenberg, Christian y Pereyra Iraola, Victoria. (2006). Manual de Estudio de Casos: Transparencia, Participación y Rendición de Cuentas. Fundación Tinker.
- O'Donnell Guillermo. (1997) Contrapuntos. Ensayos Escogidos sobre Autoritarismo y Democratización" Paidós, Buenos Aires.
- OIT (2005). *Protección social en Argentina: Financiamiento y cobertura (1990-2003)*
- Robinson, James y Verdier, Thierry. (2001). *Political economy of clientelism*. Working paper, University of Berkeley.
- UNDP Human Development Report (2002), New York: UNDP.
- Waisbord, Silvio R. (2006) *Reading Scandals, Media and Citizenship in Contemporary Argentina*. In Peruzzotti, Enrique and Catalina Smulovitz. Ed. Enforcing the Rule of Law. University of Pittsburgh Press: Pittsburgh.

ANEXOS:

1. CARTA MODELO PEDIDO DE INFORMACIÓN

Sres.

Institución

Nombre de dependencia

Nombre del Responsable de Acceso a la Información *[si el pedido se realiza al PEN]*

Presente

De mi mayor consideración,

A través de la presente carta solicito información referida a *[introducir el tema]*, que se encuentra bajo la órbita de *[nombre de dependencia]*.

Fundo la presente solicitud en el derecho de acceso a la información reconocido por el artículo 19 de la Convención Universal de Derechos Humanos, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incorporados a la Constitución Nacional a través del artículo 75 inciso 22. *[En caso de que este pedido de información sea enviado a una dependencia del Poder Ejecutivo se debería agregar el Decreto 1172/03, y a nivel provincial las leyes correspondientes a cada jurisdicción]*.

El detalle de la información requerida es el siguiente:

- *[Detalle de la información solicitada]*
- *[Detalle de la información solicitada]*

Quedo a su disposición por cualquier consulta o inquietud respecto del pedido de información realizado.

Muchas gracias por su colaboración, lo saluda atentamente,

[Firma]

Nombre Completo

DNI

Dirección Postal

Teléfono

Puesto en la Organización *[Opcional]*

Organización *[Opcional*]*

** Recordar que si el pedido lo realiza una organización deberá presentar el pedido un apoderado y presentar una copia de la personería jurídica y del poder del apoderado.*