

BANCO DE INNOVACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

TÍTULO

PAC: una radiografía cívica de participación municipal en asuntos de interés público

INFORMACIÓN INICIAL:

PROBLEMA:

Los acontecimientos desarrollados en 2001 en Argentina pusieron de manifiesto varios problemas en el país: la debilidad de las instituciones democráticas, la falta de legitimidad y confianza de los ciudadanos hacia los poderes públicos, el escaso conocimiento sobre sus los derechos, medios de defensa, obligaciones y canales de exigencia de responsabilidad pública y las pocas oportunidades para que éstos participasen en la toma de decisiones de las políticas públicas y en su posterior evaluación.

SOLUCIÓN GLOBAL:

Creación del Programa de Participación Ciudadana (PAC), como herramienta de evaluación, aportación y control de la sociedad civil en los asuntos de interés público, donde se fomente la práctica democrática de calidad y se fortalezcan las instituciones públicas del país.

COSTE APROXIMADO:

163.594 US\$

TERRITORIO:

República de Argentina

PÚBLICO DESTINATARIO:

Ciudadanía argentina (40.518.400 habitantes).

ENTIDAD QUE LA HA LLEVADO A CABO:

Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. República Argentina.

DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA O PROGRAMA:

En Diciembre de 2001, la crisis del gobierno argentino puso de manifiesto la debilidad de las instituciones democráticas del país y la falta de legitimidad ciudadana hacia los poderes del Estado. En concreto, empezaron a emerger una serie de problemas de amplio calado, tales como:

El limitado conocimiento de los ciudadanos en lo referente a sus derechos y obligaciones en sus relaciones con la Administración.

La escasa e irrelevante oportunidad ciudadana para participar en la toma de decisiones públicas y en la evaluación de los resultados obtenidos.

La débil confianza de los ciudadanos hacia los poderes públicos y el nulo conocimiento de sus los derechos, medios de defensa, obligaciones y canales de exigencia de responsabilidad pública.

Por todo ello, se pensó que la solución más idónea sería crear un sistema de auditoría ciudadana que devolviera el índice de confianza en la actuación pública y fomentara los valores propios de unas instituciones democráticas, hasta ese momento en crisis.

Así, la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia del Gobierno Central de Argentina ha implementando, del año 2003 al 2009, el Programa Auditoría Ciudadana (PAC). El Programa se constituye como una herramienta de participación que, a partir de determinados métodos de investigación, permite a una Comunidad determinada, autoevaluar y mejorar su vida democrática vinculando la política con la cotidianeidad de su día a día.

Los objetivos fundamentales con la puesta en práctica de PAC son:

- Diseñar una metodología de trabajo que sea útil a la hora de aplicarla.
- Responder a la crisis de legitimidad de las instituciones públicas, proporcionando una imagen detallada de las fortalezas y de las debilidades de la convivencia democrática.
- Crear una estrategia participativa que involucre a decisores públicos y ciudadanos para mejorar el rendimiento de las políticas públicas.
- Resaltar la existencia de buenas prácticas democráticas y difundirlas para promover su implantación y transferibilidad a otros municipios.
- Racionalizar la valiosa información que se puede extraer de las colaboraciones entre la Administración Pública y los ciudadanos.

En general, la finalidad de una auditoría reside en contratar datos de la realidad con parámetros (aspiraciones) que examinen el grado de cumplimiento de las actuaciones programadas y la forma de llevarlas a cabo. Con PAC, se trataría de que los ciudadanos (miembros de un determinado municipio) y su gobierno, desarrollen

capacidades que les permitan concretas acciones para mejorar prácticas que hacen la calidad de la democracia.

En tal sentido, se entienden por prácticas democráticas a las reglas del juego que vinculan al Estado y a la sociedad. En el Programa, estas prácticas se establecen desde cuatro ámbitos de acción:

- Cultura cívica: como conjunto de valores, creencias y conocimientos de la ciudadanía sobre la democracia y sobre el ejercicio de los derechos y deberes.
- Participación ciudadana: la expresión de las normas y programas públicos que crean oportunidades para la intervención de los ciudadanos en la gestión y uso efectivo de las mismas.
- Trato al ciudadano: la interacción entre funcionarios y ciudadanos, focalizado en el respeto recíproco de ambos y la capacitación de los empleados públicos para el desempeño de sus funciones.
- Rendición de cuentas: el examen de la ciudadanía a las actuaciones de los empleados públicos, los resultados de su gestión y el grado de exigencia de esos resultados por parte de la sociedad.

Para cada práctica se definen unas aspiraciones, es decir, las situaciones ideales que los ciudadanos desearían construir colectivamente. Posteriormente, se elaboran unos indicadores de percepción y de comprobación, como instrumentos que determinan el grado de aproximación de las situaciones ideales que se pretenden con la realidad social en la que se quieren aplicar.

Los datos correspondientes a los indicadores se obtienen a partir de diversas técnicas de investigación como grupos focales, entrevistas, cuestionarios o análisis de los registros administrativos y documentación relacionada.

En cuanto a la estructura de funcionamiento de PAC, ésta se divide de la siguiente forma:

- Foro Cívico: constituido por ciudadanos y gobierno local, es un espacio de participación abierto, pluralista y flexible, donde se identifican las debilidades y fortalezas de la acción de gobierno y donde se plantean las demandas sociales que se pretende sean satisfechas.
- Unidad de coordinación: es el equipo técnico que implementa PAC. Está integrado por un director nacional, un coordinador general, un coordinador técnico, un coordinador de cooperación y articulación, responsables regionales y un grupo interdisciplinario de investigadores y asistentes

administrativos y financieros.

- Consejo Asesor: compuesto por académicos de universidades e integrantes de algunas organizaciones sociales, formulan sugerencias, contribuyen a la difusión del Programa y controlan la aplicación de la metodología.
- Subsecretaría: se encarga de lo siguiente:
 - o Articular, mediante programas nacionales y provinciales, los proyectos que se deseen implementar en territorio local, fortaleciendo su viabilidad.
 - o La asistencia para desarrollar normativa respecto al acceso a la información pública, edición y distribución de boletines oficiales, implementación de presupuestos participativos y demás acciones que mejoren la democracia del país y la calidad de vida de sus ciudadanos.
 - o La implementación de acciones puntuales para crear una red intermunicipal estable, garantizando la continuidad de las estrategias locales más allá de los cambios políticos.

La primera fase para la implementación de PAC fue la selección de los municipios a los que se les iba a aplicar PAC. A modo de prueba y en un primer momento, se decidió elegir sólo a dos municipios de los 70 que después conformarían PAC.

Estas dos entidades estaban gobernadas por gobiernos de diferente signo político, con el fin de lograr la neutralidad de el estudio de la puesta en práctica. Las características de los dos municipios eran el tener menos de 100 habitantes, menos del 15% de las necesidades básicas no satisfechas, que la sociedad civil tuviera cierto grado de articulación institucional y que contaran con sistematización en los procedimientos administrativos.

Una vez visto en esta experiencia piloto que PAC funcionaba, la cifra de municipios participantes se fue incrementando progresivamente hasta llegar a los 70 actuales. Los criterios de evaluación se fueron mejorando y el Programa se perfeccionó.

En general, se pueden desglosar las etapas específicas por las que ha pasado el Programa de Participación Ciudadana de la siguiente manera:

- Creación del Foro de la Sociedad Civil en el municipio y puesta en funcionamiento.
- Apoyo institucional al Foro de la Sociedad Civil, con la participación de ciudadanos, políticos y

expertos en las materias objeto de análisis.

- Definición sistemática de estándares, variables e indicadores de la metodología que va a evaluar esas prácticas democráticas y las políticas públicas que se están implementando.
- Definición clara de una metodología para la investigación y el análisis de resultados en la implantación de las políticas públicas.
- Trabajo de campo: recopilación de documentación, opiniones y sugerencias ciudadanas, incorporación de las demandas individuales y colectivas de la sociedad civil, etc.
- Control y evaluación de las actuaciones llevadas a cabo por los decisores públicos.
- Informe final con los resultados obtenidos en cada ámbito de acción propuesto.
- Publicación y visibilidad del proyecto a nivel nacional e internacional.

IMPACTO:

Los impactos más significativos en la implantación de PAC han generado un efecto multiplicador, que desencadena en mejoras de los procesos locales y denotan cambios en la conducta y actitud de los ciudadanos. Algunos de ellos han sido:

- La redacción de más de 50 proyectos formulados por los foros.
- La elaboración de guías de capacitación y formación al empleado público.
- La celebración de talleres de análisis de resultados de auditoría ciudadana.
- La redacción de un Decálogo de buenas prácticas para un municipio saludable.
- El desarrollo de programas de presupuestos participativos.
- Los coloquios entre los decisores públicos y sus potenciales rivales y de éstos con los votantes.
- La ejecución de encuentros interforos, etc.

El Programa de Participación Ciudadana ha resultado todo un éxito. Ha desarrollado entre los ciudadanos valores tales como participación, transparencia y responsabilidad y sobre todo, ha propiciado las interrelaciones entre éstos y los decisores públicos, contribuyendo a definir, implementar y evaluar conjuntamente las políticas públicas, a visualizar los focos de poder público y a familiarizarse con las instituciones del país.

Respecto a las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos, PAC ha generado que éstos

últimos valoren mejor la labor pública y el trato y la ayuda que reciben a la hora de realizar cualquier trámite o consulta.

Respecto a los empleados públicos, PAC ha conseguido que los ciudadanos les vean capacitados para el desempeño de su puesto de trabajo, que puedan evaluarles y que valoren positivamente los procedimientos para su contratación.

Además, PAC ha tenido una trascendencia internacional y ha querido transferirse a otros estados, debido a su implementación por etapas que permite ajustar variables, corregir errores e incorporar lecciones aprendidas a partir de la evaluación de cada una de ellas.

El Programa Auditoría Ciudadana ha sido reconocido a nivel internacional en distintas oportunidades:

- En 2008, recibió la distinción honorífica a la Mejor Práctica por el Jurado en el Premio Internacional de Dubai, por la labor que ha desarrollado PAC contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.
- En 2009, el Programa resultó finalista del Premio de la IV Distinción de Buenas Prácticas en Participación Ciudadana, del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa.

También en el año 2009, PAC recibió una mención honorífica a cargo de New Local Government Network , del Reino Unido.

CALENDARIO DE IMPLANTACIÓN Y REFERENCIA TEMPORAL:

Agosto de 2003 – Diciembre de 2009.

DOCUMENTACIÓN DE CONSULTA Y APOYO:

Sitio Web de desarrollo del Programa Auditoría Ciudadana (PAC).

<http://www.auditoriaciudadana.com.ar/>

Manual de Implementación del Programa Auditoría Ciudadana (PAC): Calidad de las prácticas democráticas en municipios.

http://www.undp.org.ar/docs/Libros_y_Publicaciones/frutos_democracia.pdf

Link de la Biblioteca Ciudades para un Futuro más Sostenible (CF+S), donde se recoge la experiencia en la implantación del Programa Auditoría Ciudadana (PAC).

<http://habitat.aq.upm.es/dubai/08/bp2182.html>

Sitio Web del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), donde se recoge el PAC.

<http://www.undp.org.ar/programa/Proyectos/ARG04007.html>

Panel de experiencia: La implementación del Programa Auditoría Ciudadana en clave federal. Ponencia: Trato al ciudadano: mejorando la calidad de nuestra democracia. Autora: Florencia Azubel.

<http://www.congresoap.gov.ar/sitio/docs/ponencias/A/Azubel.pdf>

Oyhanarte, Marta (2010): Construyendo confianza: Metodologías y herramientas para el compromiso cívico a nivel local. Taller de trabajo 2. Compromiso Ciudadano en la Gestión del Desarrollo para el Logro de los Objetivos del Milenio. 21 - 23 de Junio de 2010. Barcelona, España.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan039665.pdf>

Pugliese, Marisa Luisa (2009): Rendición de cuentas: ofrecer y pedir para controlar. 5º Congreso Argentino de Administración Pública: "Administración Pública y cuestión federal: La red Nación, Provincias y Municipios". San Juan, Argentina. Mayo, 2009.

<http://www.congresoap.gov.ar/sitio/docs/ponencias/P/Pugliese.pdf>