

IV CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Evaluación transversal de políticas públicas

Gestión de la participación ciudadana

Autora: Noemí Pulido - noemipulido@gmail.com

*“La democracia no es sólo un régimen ,
sino también un modo particular de relación,
entre estado y ciudadanos(as),
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 accountability”
Guillermo O Donnell¹*

Introducción

Asumir que la evaluación de políticas públicas, con sus rigurosos métodos e instrumentos, tiene potencial impacto en el mejoramiento de la organización pública, tanto en sus modelos internos de gestión como en su intervención en el campo social a través de la producción de políticas, cobra un carácter crítico en un contexto latinoamericano caracterizado por una institucionalidad débil y por la desconfianza generalizada en el desempeño de la política, por lo que “un golpe de timón es necesario tanto en las estrategias como en el comportamiento de los actores” (Flores Andrade, 2005)¹.

El propósito del trabajo es aportar una contribución a la evaluación matricial de políticas públicas porque resulta precaria la sostenibilidad del impacto de cualquier política si el abanico general de producción y gestión de políticas no guarda congruencia y conexión –sinergia- con relación a los objetivos superiores de la gestión pública como sistema integral de implementación de la totalidad de las políticas vigentes.

En este marco abordamos la cuestión de la participación ciudadana en dos de sus versiones recientes, paralelas y contradictorias; por un lado la importancia creciente que se le ha ido asignando a la sociedad civil en los acuerdos y compromisos supranacionales, y por otro el impacto efectivo de las reformas administrativas orientadas al mercado sobre las redes sociales latinoamericanas. Ello permite reconocer los puntos de partida para gestionar la participación como capital social. En un análisis de la participación, al que pretendemos despojar tanto de su dimensión reactiva como de una concepción mágica, desarrollamos una perspectiva matricial de la evaluación para proponer una agenda temática, y una aplicación de dimensiones transversales que permiten evaluar y por tanto promover la consideración de la participación ciudadana en todo el ciclo de las políticas, con un abordaje que necesariamente deberá atravesar los modelos mentales y las rutinas consagradas.

¹ ponencia presentada en el Seminario Internacional "La Reinención de la Política y la Ciudadanía", organizado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 2001. Traducción a cargo y responsabilidad del IIG.

Participación ciudadana, escenas recientes

La participación ciudadana ha configurado un punto insoslayable de la agenda continental durante la última década por lo menos. Los gobiernos americanos han estado reiterando la conveniencia de impulsar la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos para otorgar vigor y permanencia a las democracias (Cumbre de las Américas, Miami, 1994), para lograr la sostenibilidad del desarrollo mediante la intervención de la sociedad civil en las decisiones de diseño, implementación y evaluación de políticas y programas de gobierno (Cumbre sobre Desarrollo Sostenible, Santa Cruz de la Sierra, 1996) afirmando que *se promoverá el perfeccionamiento de los mecanismos institucionales de participación pública.*

La valoración de la participación civil se ha ido profundizando con el compromiso de los gobiernos de educar para la democracia y de tornar más participativas las estructuras institucionales. (Cumbre de las Américas, Santiago de Chile, 1998). En estos antecedentes se enmarca la *estrategia interamericana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones para el desarrollo sostenible* (OEA, 1999), el compromiso de los gobiernos de trabajar con todos los sectores de la sociedad civil (Cumbre de las Américas, Québec, 2001), “las estrategias para incrementar y fortalecer la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA” (2003), y el compromiso de institucionalizar los encuentros con la sociedad civil, el sector académico y el privado para alentar la participación en las cumbres de las Américas (Cumbre extraordinaria de las Américas, Nueva León, 2004).

Durante el proceso de la IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, el diálogo incluyó a la sociedad civil en las discusiones sobre la adopción de acciones para generar trabajo, reducir la pobreza y contribuir a la gobernabilidad. Un paso mayor ha sido dado: encomendar a la OEA que prepare para el año 2007 “un programa interamericano de intercambio de experiencias y mejores prácticas para fortalecer y perfeccionar en nuestros países los mecanismos de participación y colaboración de las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, y la ciudadanía en general, en la gestión del Estado.....” (Cumbre de las Américas, Mar del Plata, 2005)

Al mismo tiempo y con mayor vigor muchas naciones de la región fueron asumiendo el paradigma empresarial para su sector público. El mercado adquiriría un rol dominante y el Estado con su burocracia (O Donnell 2003)² se disponía a reducirse a su mínima expresión y acción. En este esquema la participación, con excepciones escasas y notorias³, había encuadrado en formatos de consulta de satisfacción sobre calidad de los servicios prestados. El ciudadano había reencarnado en cliente de servicios que iban a ser progresivamente arancelados. Sin el igualador universalismo básico las políticas públicas remitirían – paradójicamente- a servicios básicos de gestión privada (educación, salud, seguridad, jubilación) de carácter diferenciado para quienes pudieran pagarlos, y servicios públicos escasos y deficitarios para mayorías privadas de buena parte de sus empleos en el marco del criterio rector de la eficiencia que establecía la conveniencia de importar productos para consumir a menores precios relativos, lo que tornaría “innecesaria” la manufacturación doméstica y por tanto sus consecuentes agregaciones de valor susceptibles de ser redistribuidas en concepto de retribuciones al empleo productivo.

Si nos circunscribimos a la Argentina, su reforma del Estado de primera generación, estructural, fiscalista y orientada al mercado desbarató buena parte del aparato público. El Estado debía desplazar hacia manos privadas aquello que “no sabía

hacer bien”, y descentralizar los servicios básicos como salud y educación. Con la eliminación, fusión y reformulación de organismos y unidades orgánicas componentes del sistema, se anulaban muchas de sus capacidades estratégicas y procedimentales. La prolongada discusión de sesgo cuantitativo sobre el modelo de Estado - ¿Cuánto Estado?-de pronto había zanjado a favor de su vertiginosa reducción. Al cabo de la privatización y la cirugía mayor los problemas estructurales (crisis fiscal, deuda crónica, agotamiento del crecimiento) continuaban intactos, con extensión y profundización de la pobreza, pérdidas masivas de puestos de trabajo y de la calidad de los servicios básicos universales. Los programas públicos reparatorios del trauma social identificaban nuevas identidades subalternizadoras de la categoría ciudadano: beneficiarios, asistidos, vulnerables, excluidos.

Al interior del aparato administrativo público, el paradigma de gestión empresarial, más cercano al mundo de los negocios que a las artes de gobierno, en nombre de la eficacia demandaba cambios rápidos y en nombre de la eficiencia desentenderse de los procesos transfiriendo a proveedores privados la mayor cantidad de operatorias que pudieran ser constituidas en unidades de negocios. No participan del paradigma los atributos de ciudadanía ni la construcción simbólica del colectivo social (Lechner 1997)⁴, su actor fundamental es el líder modernizador, transformador - no la comunidad ni la institución pública – al que le atribuye la potestad de instalar un nuevo presente y dotarlo de sentido.

El impulso de las Cumbres presidenciales a la participación ciudadana se desencadenaba entonces en un escenario regional en que grandes colectivos sociales se fragmentaban y empobrecían sus oportunidades de desarrollo con cada reemplazo de políticas universales por aquellas focalizadas en compensar mínimamente a los perdedores de la competencia abierta. Sin eufemismos ni opacidades se las denominó “políticas compensatorias”.

Sin embargo, con la presente década irrumpía la hora de “reconocer que la teoría del intercambio no da cuenta de todas las relaciones entre las organizaciones gubernamentales y los clientes” (Alford, 2002)⁵. La extendida pobreza, desigualdad y fragmentación social de la América Latina, venía a resituar al Estado en el centro del paisaje social. El nuevo milenio encontraba a la Argentina, entre otros países, lejos del desempeño que supo exhibir durante el Siglo XX en materia de educación, salud, producción, empleo, movilidad social.

Por otra parte los países del mundo y las instituciones para el desarrollo, más tarde que temprano, disponían acordar los objetivos del Milenio con sus respectivas metas e indicadores, para lograr avances significativos para el año 2015(ONU, 2000) en materia de:

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Lograr la educación primaria universal
- Promover la equidad de género y autonomía de la mujer
- Reducir la mortalidad infantil
- Mejorar la salud materna
- Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- Garantizar la sostenibilidad ambiental

He aquí un plexo de políticas sociales prioritarias que deben encarar los Estados promoviendo la participación de la sociedad civil, cuyo Primer Foro Cívico (2004) ha

señalado que *La Comunidad Iberoamericana de Naciones debe ser un espacio privilegiado para la participación de una ciudadanía incluyente y participativa* porque ello constituye *no sólo un principio democrático, sino una necesidad práctica para mejorar las posibilidades de éxito de las estrategias de lucha contra la pobreza.*

Gestionar la participación

Los países avanzados muestran que un Estado que asume el rol de dinamizar el desarrollo del conjunto social multiplica espacios y oportunidades en el campo del empleo, la salud y la educación, pero además es capaz de fortalecer los atributos de ciudadanía inherentes a su población y de movilizar capital social, en una dinámica de redistribución de los recursos materiales, humanos y tecnológicos disponibles. En ese contexto la participación efectiva de la población incluye la consulta pero no se limita a ella, la ciudadanía se activa con el diálogo cooperativo para construir visiones compartidas y cohesión social⁶.

En este sentido constituye un primer reto revisar el modelo mental con el que opera la organización pública para desterrar el supuesto de que la participación, su impulso y su desarrollo, es responsabilidad de quienes desean, proponen o se interesan por participar (Pulido, 2007)⁷. Razones que hacen a la calidad de la gestión pública están señalando que la participación incorpora mayor información y perspectivas a la toma de decisiones; mejora la calidad de la implementación de políticas puesto que provee previsibilidad minimizando impactos sorpresivos; aumenta la legitimidad de la política si ella se desarrolla en un proceso multiactoral inclusivo, y se constituye en sí misma en una experiencia política con fuerza educativa puesto que permite comprobar la trama de intereses y valores involucrados en la acción pública (Meadowcroft, 2003).⁸

En este marco es que concebimos a la participación como una política transversal a las políticas públicas, tanto puertas afuera de la administración como en su propia ingeniería de gestión. En el campo intraorganizacional la calidad de la implementación de políticas requiere una gestión de equipos de trabajo informados, aplicados a proponer innovaciones y alineados con los resultados que se pretende producir. Un requisito inseparable de la eficacia de la acción pública es la comprensión por los agentes de los objetivos de la agencia, así como la armonía entre los objetivos de desarrollo de la organización y el desarrollo profesional de sus cuadros. En la perspectiva externa la tarea básica es la organización de canales que activen vínculos para ligar a la política con la sociedad y asegurar el funcionamiento efectivo de mecanismos para convocar a la participación ciudadana en instancias de generación, desarrollo y evaluación de políticas y programas.

Por prioritaria y estratégica que luzca, la definición de una política es irrelevante si su ejecución no está asegurada. La definición de la política, el dispositivo de implementación y los mecanismos participativos que tomen parte en su desarrollo son aspectos constitutivos de su calidad.

La teoría de planificación situacional, los instrumentos del marco lógico y las herramientas de construcción de visión compartida a través de conversaciones cooperativas, son dispositivos adecuados para facilitar la organización del diálogo y el abordaje interdisciplinario e intersectorial que permite completar puntos de vista en el diagnóstico, identificar y definir los problemas críticos, y seleccionar los procesos y

actividades mediante los cuales se procurará revertirlos. Una vez decidida la instancia de planificación participativa, ella podrá constituirse en un programa generador de oportunidades para la intervención positiva de los ciudadanos en la gestión pública en las etapas de implantación de los programas y en la sostenibilidad de los resultados. En este aspecto se encuentran disponibles, y con experiencias de aplicación difundidas, variadas metodologías e instrumentos para organizar la participación, a modo de ejemplo:

- ✓ Planificación / Presupuesto / Evaluación participativos
- ✓ Reuniones ejecutivas abiertas
- ✓ Cartas de compromiso
- ✓ Foros ciudadanos
- ✓ Mesas de diálogo y concertación
- ✓ Audiencias Públicas
- ✓ Auditorías sociales
- ✓ Observatorios sociales
- ✓ Gobierno electrónico
- ✓ Agencias de gestión asociada
- ✓ Consejos asesores
- ✓ Consejos veedores
- ✓ Sesiones legislativas abiertas

La planificación de dispositivos para canalizar la participación debe ser considerada en la evaluación de políticas públicas, dado que “existe una creciente conciencia sobre la necesidad de evaluar la gestión de los organismos públicos, estableciendo para ello sistemas internos y externos que examinen el cumplimiento de las políticas, metas y objetivos propuestos, y la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía. En este contexto parece recomendable además la creación de instituciones nacionales de evaluación que permitan desarrollar estos sistemas”⁹.

La batería de indicadores al servicio de expresar resultados en materia de desempeño debe considerar, además de los tradicionales criterios de eficacia y eficiencia, el criterio de calidad reflejado en la experiencia o percepción de la población expuesta al proceso o servicio evaluado. “La evidencia sugiere que el éxito de los procesos de modernización del Estado en la región, depende de la creciente capacidad de sus instituciones públicas, y esta capacidad, a su vez, es un factor clave para fortalecer y profundizar la democracia y el desarrollo humano y sostenible” (Prats, 1997)¹⁰

Evaluación transversal de políticas, hacia una perspectiva matricial

En el marco de una literatura que provee frondosa y ricas definiciones sobre evaluación, a los efectos de este trabajo proponemos pensar la evaluación de las políticas/programas de intervención pública como un método de captura y análisis de datos para apreciar calidad de procesos, resultados y situaciones alcanzadas con relación a metas planificadas o expectativas racionalmente formuladas.

Para hacerlo se manejan diferentes categorías de análisis según que la evaluación sea clásica o participativa, estratégica u operacional, descriptiva o experimental, formativa o informativa, previa concomitante o posterior, de alcance integral o parcial, y otros tipos que enriquecen el análisis, y que permiten insertar la evaluación como una etapa planificada en el propio ciclo de las políticas públicas.

Un repaso a estas tipologías de evaluación en uso permite advertir la preeminencia del enfoque de análisis sectorial con una batería de indicadores que permiten concluir niveles de pertinencia, eficacia, eficiencia, de modo que cada política, programa o proyecto pueden ser apreciados, valorados y juzgados con cierta independencia de otros programas del mismo sector de intervención pública y más nítida independencia de otros sectores de la gestión gubernamental.

La complejización creciente de las relaciones sociales y económicas, parece estar requiriendo una evaluación que con carácter constructivo y formativo ponga el foco en los atributos del dispositivo de implementación de las políticas, consideradas como el corpus de intervención deliberada del poder público en los asuntos vinculados al bien común. Es en este marco que concebimos la evaluación como una política en sí misma. La política dirigida a evaluar políticas en el contexto latinoamericano tendría como desafío forjar mayor democratización de los vínculos ciudadanía-administración, para incidir en la calidad de las instituciones y de la gestión de políticas. Cuestiones como la transparencia y la participación social atraviesan todo el ciclo de una política, pero también a todas las políticas de una gestión gubernamental.

El interés en la institucionalidad pública de América Latina y su capacidad para desencadenar las políticas que viabilicen el desarrollo humano centrado en el potencial y competencias de la propia población se justifica en la inequidad y la debilidad de las instituciones que caracteriza a la región (Yañez, 2007)¹¹, con síntomas nítidos de desconfianza social generalizada. Creemos que la organización de la participación ciudadana- en políticas y programas- agrega perspectivas, información y legitimidad, pero además contribuye a reconstruir credibilidad entre los actores.

Por otra parte es conveniente desterrar toda concepción mágica sobre la participación, no es automática consecuencia de su inclusión en los documentos del diseño de la política o programa gubernamental. Una evaluación transversal del componente participación de las políticas, requiere la consideración de cuatro factores críticos (Cuervo, 2005)¹²

Autoestima: un grupo está dispuesto a participar y aprender en la medida en que haciéndolo consiga resultados, la confianza en sí mismo surge de la comprobación de su “autoeficacia”. Su capacidad de incidir en la resolución de problemas lo alienta a involucrarse y a proponer innovaciones. Toda pseudo consulta sobre decisiones públicas ya adoptadas profundizan la desconfianza en las instituciones, y dañan la vocación de compromiso social.

Apertura: suele observarse en los sistemas una tendencia al encierro en su propia lógica. Si una organización cree que poco o nada tendrá para aprender de la participación de “no especialistas” tornará superficiales los canales para participar, porque estarán orientados a instalar la imagen de una organización innovadora. La relación directa entre autoestima y apertura incide decisivamente en la calidad de la participación.

Autoconocimiento: El capital simbólico de un grupo en tanto saber acumulado sobre su historia, su contexto, sus oportunidades y restricciones, los actores implicados, las

experiencias anteriores y sus resultados, inciden en la percepción de autoeficacia del grupo que participa. Es por ello especialmente significativo el acceso a toda información pública proporcionada en los códigos susceptibles de interpretación social.

Construcción colectiva: Las capacidades de concertación y diálogo permiten construir acuerdos operativos eficaces para organizar la participación más apropiada en términos de asignar los roles en función del potencial transformador de los actores."La función de la política, y de la participación social es a todas luces estratégica para comprender el transcurso de los procesos de desarrollo..." (Cuervo, 2005:35)

En este punto del análisis podemos considerar que a) la perspectiva sectorial en la evaluación de una política o programa público remite a analizar los cambios, resultados e impactos atribuibles a su implementación con significativas aportaciones para la mejor gestión de los programas públicos, pero deja aún pendiente la necesidad de evaluar el plexo de políticas convergentes (Morin, 1990)¹³, b) que debe agregarse una perspectiva transversal al conjunto de políticas contemporáneas con relación a la participación ciudadana que ellas desencadenan, organizan y capitalizan en términos de potenciar sus alcances y sostenibilidad. Un esquema básico de evaluación matricial permitirá mejor sinergia entre diferentes políticas y programas gubernamentales, con probabilidad de un visible impacto sistémico.

A partir de estas consideraciones una evaluación participativa y transversal de las políticas dinamiza capacidades para diseñar mecanismos y métodos (apertura) de procesamiento de opiniones, percepciones y juicios críticos de la población y organizaciones participantes (autoeficacia) que –despojada de prejuicios y dogmas- proporcionará información para corregir y mejorar la gestión de políticas (conocimiento) y ampliar el compromiso de involucramiento de los actores (construcción colectiva)

Las dimensiones que pueden ser consideradas para el análisis transversal de las políticas conforman un listado abierto de resguardo de derechos, libertades y patrimonio público. Temas como la perspectiva de género, el impacto ambiental, los derechos de las minorías, el capital social, el patrimonio cultural, la identidad, el rol de la juventud, entre otros, son de interés para evitar la suma cero entre políticas de impacto contradictorio convergentes en un territorio. Uno de los ejemplos al que podemos apelar es la coexistencia de políticas sociales asistencialistas y políticas de reconstrucción de la cultura del trabajo. Una evaluación transversal de ambas contribuiría a cuantificar la aplicación de fondos públicos a la generación de impactos contrapuestos.

Un instrumento de interés en la materia es el de evaluación de proyectos de desarrollo en comunidades de aprendizaje proporcionado por OEA - BID¹⁴. Su diseño apela a la evaluación transversal de proyectos emprendidos por comunidades de investigación o de aprendizaje en la esfera universitaria. Sus indicadores se despliegan a partir de las dimensiones a evaluar atravesando la totalidad de los proyectos académicos. Interinstitucionalidad; interdisciplinariedad; participación; potencial educativo; integración académica; fines éticos y de desarrollo; retroalimentación y comunicación son las variables seleccionadas.

Entre los antecedentes destacables para el aprendizaje y desarrollo de una perspectiva transversal de la evaluación de políticas identificamos el Programa Auditoria Ciudadana –calidad de las prácticas democráticas en municipios-¹⁵, que aplica una metodología de evaluación que identifica como parámetros un conjunto de aspiraciones vinculadas a las prácticas democráticas que inciden en la vida de la población, para la

posterior traducción de esas aspiraciones a indicadores mediante una experiencia participativa que se completa con una investigación evaluativa basada en opiniones y percepciones de la población a la que se convoca a grupos focales, encuestas domiciliarias y al foro cívico local.

La exploración de los cuatro ejes temáticos fijos que se señalan a continuación, en todos los municipios alcanzados, asegura la comparabilidad a la hora de evaluar el grado de democratización de las prácticas del gobierno y de los ciudadanos.

- Cultura cívica alude a los valores y creencias que subyacen a las relaciones entre ciudadanos e instituciones en un régimen democrático, y que se reflejan en la normativa vigente que regula derechos y libertades a los que deben subordinarse tanto las instituciones como los particulares.
- Participación ciudadana en las políticas públicas trata sobre los canales, normativos y prácticos, que generan oportunidades para la intervención de los ciudadanos en las decisiones públicas, y por otro lado sobre su utilización efectiva.
- Trato al ciudadano refiere al trato que procuran las instituciones públicas a la población, se evalúa el reconocimiento de derechos y respeto a la dignidad. También el marco administrativo y normativo con relación a los procedimientos decisorios.
- Rendición de cuentas abarca por un lado las acciones del gobierno y de la administración pública para informar a los ciudadanos sobre la gestión y sus resultados, por otro el grado en que los ciudadanos exigen rendición de cuentas.

El desarrollo de este Programa comprueba el crecimiento de la participación y de toma de decisiones más informadas por parte de los gobiernos cuando los mecanismos participativos están organizados y facilitados desde el sector público que es el que maneja el aparato de producción de información y estadísticas públicas y de la construcción de los circuitos de atención y cooperación con el público, con potencial para hacer de la participación una experiencia productiva¹⁶.

Con la reformulación de este enfoque y esquema se desarrolla a continuación la propuesta de evaluación transversal de políticas públicas que contemporáneamente convergen sobre una misma población. A los fines de este trabajo se adoptan tres categorías: el trato al ciudadano, la rendición de cuentas y la participación ciudadana por la interconexión de sus prácticas.

El trato al ciudadano con sus aspectos de profesionalización de los cuadros públicos y los de difusión de información, y la rendición de cuentas con la producción de datos sobre la gestión, son a la vez condiciones para la ampliación de la participación ciudadana por el capital informacional que socializan. En cuánto a participación ciudadana, en sentido estricto, la determinación de mecanismos transparentes para concretarla completa un triángulo con potencial de incidencia en los niveles de calidad de la planificación y la gestión de las políticas públicas.

En el Cuadro I se exponen tres dimensiones constitutivas del Trato al Ciudadano: *Información pública*, alude a la puesta en circulación de información sobre la gestión concreta de la Política/Programa y sus procesos, y sobre los servicios disponibles. La democratización de la información pública inhibe de favoritismos o inequidades en el acceso a la información y a los servicios ofrecidos. El aseguramiento de igualdad de

oportunidades para el acceso con reglas nítidas es el núcleo del trato justo.

Servicio civil, refiere a la transparencia en los nombramientos de los agentes, en el carácter competitivo del acceso a los puestos y en una evaluación de sus desempeños que asegure las competencias para gestionar adecuadamente. De modo que el nombramiento arbitrario por lazos familiares o políticos implica un trato inadecuado al ciudadano que tiene derecho a postularse para el acceso a los cargos públicos sin otra condición que la idoneidad, pero además tiene derecho a que se designe a los mejores agentes entre los postulantes a los puestos públicos.

Cuadro I - Trato al Ciudadano	
Dimensión	Indicador
<p><i>Información Pública</i></p> <p>Que los organismos públicos gestores de la Política/Programa garanticen el acceso a la información que se genera y a los servicios que se brindan mediante reglas claras en materia de igualdad de oportunidades y de trato.</p>	<p>Grado de normatividad de los mecanismos y vías por las que se hará disponible toda la información relativa a la gestión de la Política/Programa.</p> <p>Existencia de mecanismos de difusión que tornan fehaciente la información al público sobre la Política/Programa.</p> <p>Percepción de la población sobre la disponibilidad, cantidad, calidad y utilidad de información pública.</p> <p>Percepción de la población sobre el grado de transparencia para acceder a la información y a la participación efectiva.</p> <p>Percepción de la población sobre prácticas irregulares o clientelares para acceder a los servicios, a la información o a la participación.</p>
<p><i>Servicio civil</i></p> <p>Que el organismo público seleccione a los directivos y agentes gestores de la Política/Programa mediante sistemas de concurso y evaluación de su desempeño.</p>	<p>Existencia de procedimientos de contratación de empleados públicos basados en reglas competitivas, abiertas al escrutinio público.</p> <p>Existencia de mecanismos transparentes de evaluación de desempeño del personal afectado a la Política/Programa.</p>
<p><i>Vínculo con la población</i></p> <p>Que las organizaciones que implementan la Política/Programa proporcionen un trato respetuoso a la ciudadanía.</p>	<p>Percepción ciudadana sobre experiencias de participación y de contacto a propósito de la política/programa.</p> <p>Existencia de denuncia/queja/insatisfacción por trato inapropiado por parte de agentes públicos.</p> <p>Existencia de unidades de gestión dedicadas a procesar reclamos o propuestas de la población con relación a la Política/Programa y su gestión e impactos.</p> <p>Difusión de información sobre lugares y temas en los que puede participar e informarse de la gestión de la Política/Programa.</p>
<p>Elaboración propia basada en la metodología del Programa Auditoría Ciudadana – calidad de las prácticas democráticas en Municipios</p>	

El *Vínculo con la población* refiere a la calidad de la interacción ciudadano-administración. Si ponemos este foco en las políticas y programas públicos convergentes en un territorio tendremos una visión sobre la cultura del sistema político-social que las operacionaliza y datos críticos para procurar los aprendizajes y correcciones necesarias.

La rendición de cuentas se puede evaluar en dos dimensiones, la *rendición ofrecida* por la Política/Programa en cuanto a información básica respecto a los recursos públicos y su aplicación, y en la difusión amplia de las decisiones, avances o novedades. Por otro lado, la *demanda de rendiciones* apunta a evaluar la capacidad y el interés de la población por utilizar o interiorizarse de cuestiones de acción pública. (Cuadro II)

Cuadro II - Rendición de Cuentas	
Dimensión	Indicador
<p><i>Rendición ofrecida</i></p> <p>Que la organización pública ofrezca a la ciudadanía una rendición de cuentas significativa, pertinente y oportuna de la gestión de la Política/Programa y sus avances.</p>	<p>Existencia de normativa que establezca canales y plazos en que la organización rendirá cuentas por las acciones/decisiones en el marco de la Política/Programa.</p> <p>Existencia de unidades orgánicas y cronogramas de difusión de información específica de la Política/Programa y de la organización pública en general, tales como.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presupuestaria. • Incidencia de la participación en la gestión de la Política/Programa. • Contrataciones, licitaciones y compras directas. • Nómina de personal afectado a la Política/Programa. • Dispositivos de información dirigidos a población rural, dispersa o aislada.
<p><i>Demanda de rendición</i></p> <p>Que la población requiera/se interese por las rendiciones de la gestión de la Política/Programa.</p>	<p>Nivel de conocimiento de las reglas y procedimientos para exigir la rendición de cuentas a los titulares de organismos/políticas/programas</p> <p>Nivel de requerimiento/utlización de la población de la información pública relativa a la Política/Programa</p>
<p>Elaboración propia basada en la metodología del Programa Auditoria Ciudadana – calidad de las prácticas democráticas en Municipios</p>	

Con relación a la participación ciudadana las dimensiones abarcan centralmente (Cuadro III) la *creación de los canales y mecanismos de participación* para evaluar la existencia de normativa, unidades de gestión y mecanismos instalados por el poder público como espacios de participación efectiva y, por otro lado la *utilización* efectiva de esos canales, traducida en proyectos, iniciativas y propuestas, y también el involucramiento en instituciones. Todo ello dará cuenta de las capacidades ciudadanas para participar de modo productivo, crítico e informado en los asuntos de orden local en beneficio del conjunto comunitario.

Cuadro III - Participación Ciudadana en Políticas Públicas	
Dimensión	Indicador
<p><i>Creación y organización de mecanismos participativos</i></p> <p>Que la Política/ Programa público promueva la intervención ciudadana en sus etapas de planificación, desarrollo y evaluación.</p>	<p>Existencia y utilización de mecanismos de participación (consulta, debates, audiencias públicas, concursos o registro abierto de proyectos y propuestas, mesas de diálogo, capacitación para la evaluación, foros, presupuesto participativo)</p> <p>Existencia y utilización de normativas que establezcan la consulta y la participación en las Políticas/ Programas que afectarán a la población.</p> <p>Existencia de unidades/funciones de gestión de la participación ciudadana en la estructura orgánica.</p>
<p><i>Utilización pública de canales creados</i></p> <p>Que la población utilice mecanismos de participación disponibles.</p>	<p>Grado de participación voluntaria de la población en instituciones.</p> <p>Existencia de participación organizada en las diferentes etapas del ciclo de la Política/Programa y en su control.</p> <p>Registros de iniciativas, opiniones y propuestas formuladas por la sociedad civil organizada, o los particulares.</p> <p>Proyectos legislativos ingresados a partir de iniciativas provenientes de la población.</p>
<p>Elaboración propia basada en la metodología del Programa Auditoría Ciudadana – calidad de las prácticas democráticas en Municipios</p>	

Conclusiones

El progreso en materia de sistemas de evaluación de las políticas, programas y proyectos públicos, hace un aporte significativo a la mejora en la intervención pública en cada uno de los sectores o dimensiones de la vida social, lo que incide de modo directo en la calidad de la organización que los gestiona y de las instituciones vinculadas. No obstante es posible fortalecer y expandir esa incidencia a todo el aparato público de producción de políticas, con la incorporación sincrónica de una evaluación transversal de variables vinculadas a la participación social cuya influencia positiva en la gobernabilidad se ha argumentado.

La creación de mejores condiciones ambientales para viabilizar las políticas públicas es una tarea pendiente en contextos, como el argentino, signados por la discontinuidad y ruptura de políticas, y por la baja credibilidad de las instituciones. El péndulo de las políticas suele recorrer toda su trayectoria en cada gestión de gobierno, tendencia que puede ser revertida con el involucramiento activo de la sociedad en los objetivos y horizontes planificados, en el desarrollo efectivo de la gestión y sobre todo en su evaluación como base para las correcciones y ajustes que aseguren su continuidad.

Este enfoque se expresa como intención de sumarse a las contribuciones de las instituciones, unidades y áreas que están desarrollando sistemas de evaluación de políticas, porque la sostenibilidad de los éxitos de una determinada política pública está condicionada por la congruencia e interconexión con el plexo de políticas que se

gestionan contemporáneamente, sobre un mismo territorio desde todos los niveles de gobierno.

Fortalecer el crecimiento del capital social e instalar una concepción del desarrollo sostenible centrada en los recursos, capacidades y potencialidades de la población, exige organizar la participación ciudadana, considerar los factores que permiten ampliarla y capitalizar los saberes y nuevos aprendizajes sociales en construir mayor calidad en las intervenciones públicas.

Referencias bibliográficas y notas

Conferencia Anual 57 (2004). “Objetivos del Milenio. La sociedad civil pasa a la acción”. ONU

Secretario General de la OEA (Kofi A Annan) “Un concepto mas amplio de libertad” Departamento de Información pública de Naciones Unidas (2005)

O ‘Donnell G y otros. (2003) *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. PNUD - Homo Sapiens Ediciones. Buenos Aires

PNUD (2004) La democracia en América Latina. www.pnud.org.ar

OEA- Secretaría Cumbre de las Américas. Manual para la participación de la sociedad civil en la Organización de estados americanos y en el proceso de las Cumbres de las Américas. Washington 2006

XV Cumbre iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2005). I Foro Cívico Iberoamericano. *Manifiesto de las organizaciones de la sociedad civil*. Salamanca.

[VOLVER AL INICIO](#)

-
- ¹ Flores Andrade Anselmo (2005) *La difícil gobernabilidad de América Latina. Una visión general de la política y de los partidos*. Observatorio de las Americas. Québec
- ² La reducción del Estado a su dimensión burocrática ha contribuido a las llamadas corrientes neoliberales “a demonizar al estado como culpable de todo tipo de patologías que se encuentran en una relación de suma cero con la sociedad”. (O’Donnell, 2003)
- ³ Los Planes estratégicos participativos de las ciudades de Rosario y Córdoba en los años 90, son dos de los ejemplos destacables
- ⁴ Lechner Norbert (1997) *Los condicionantes de la gobernabilidad en América Latina de fin de siglo*. FLACSO Buenos Aires
- ⁵ Alford John. Definiendo al cliente en el sector público. Una perspectiva de intercambio social. Publicación original “Public Administration Review” (2002) Volumen 62. Traducción autorizada www.top.org.ar
- ⁶ Gobierno de L’Hospitalet (2005) Plan director de participación ciudadana 2005-2007. Barcelona
- ⁷ Pulido Noemi (2007) *Mecanismos de gestión de la participación social*. Instituto de Políticas Públicas. Buenos Aires
- ⁸ Meadowcroft James (2003). *Participación y estrategias para el desarrollo sostenible*. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya. www.iigov.org/id/article.drt?edi=184501&art=184636
- ⁹ CLAD 2004 “Reforma del Estado y Reforma Política para construir una democracia de ciudadanía” Punto 6. VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Costa Rica
- ¹⁰ Prats Catalá J. “La Reforma del Estado y de la Administración Pública”. Congreso Internacional del CLAD de 1997. Venezuela.
- ¹¹ Yañez César (2007) *Los Estados latinoamericanos y la pertinaz desigualdad: una interpretación histórica de los obstáculos al desarrollo humano* México DF., Editorial Purrua, 2007, pp. 247-284
- ¹² Cuervo Luis (2005) El falso espejo de la ciudad latinoamericana. CEPAL Serie Gestión Pública 52. ILPES. Santiago de Chile
- ¹³ Al respecto compartimos que “La dificultad del pensamiento complejo es que debe afrontar lo entramado (el juego infinito de inter-retroacciones), la solidaridad de los fenómenos entre sí, la bruma, la incertidumbre, la contradicción. Pero nosotros podemos elaborar algunos de los útiles conceptuales, algunos de los principios, para esa aventura...” Edgar Morin (Introducción al pensamiento complejo-Edit ESF 1990)
- ¹⁴ OEA – BID (2007) “¿Cómo Enseñar Ética, Capital Social y Desarrollo en la Universidad? Estrategias de RSU” 4ta. Edición. www.educoas.org
- ¹⁵ Programa Auditoría Ciudadana –Calidad de las prácticas democráticas en Municipios- Subsecretaría para la Reforma Institucional – Jefatura de Gabinete de Ministros – Argentina. www.auditoriaciudadana.gov.ar
- ¹⁶ Pulido, Noemi (2005) IPP Mecanismos para democratizar las interacciones administración-sociedad Tercer Congreso Argentino de Administración Pública. Tucumán – Argentina. http://www.ag.org.ar/cong_ap3.htm

Noemí Pulido

Magister en Ciencias Sociales con mención en Educación (FLACSO, Argentina). Egresada del Programa de Especialización en Gobernabilidad y Desarrollo Institucional (INAP, España). Administradora Gubernamental (INAP, Argentina). Licenciada en Gestión Educativa (Universidad del CAECE, Argentina). Ha Coordinado el IV Programa de Formación de Administradores Gubernamentales, la Unidad de Planeamiento del INSSJP, el Programa de Desarrollo Gerencial del INAP, y el Consejo Federal de la Función Pública.

Actualmente es Coordinadora de Cooperación y Articulación de la Subsecretaría para la Reforma Institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros (Programa Auditoría Ciudadana - calidad de las prácticas democráticas en Municipios). Docente de la Universidad Torcuato Di Tella de Argentina, de la Universidad Nacional de Rosario, del INAP de Buenos Aires.

Integró en 2007 los comités de Evaluación de los Concursos de Proyectos del Programa Pequeñas Donaciones del BIRF (Acceso a la información pública) y de Proyectos 2007 del Programa Promoción de la Universidad Argentina (Puentes entre la Universidad y la Sociedad) de la Secretaría de Políticas Universitarias de la Nación. Especialista en materia de capacitación y desarrollo de capital humano.

Resumen

Los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas han venido ratificando –Cumbre tras Cumbre- la conveniencia de impulsar la participación de la sociedad civil en las decisiones de diseño, implementación y evaluación de políticas y programas de Gobierno. En la misma dirección han encomendado a la OEA preparar para 2007 “un programa interamericano de intercambio de experiencias y mejores prácticas para fortalecer y perfeccionar en nuestros países los mecanismos de participación y colaboración de las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, y la ciudadanía en general, en la gestión del Estado.....” (2005)

Mientras tanto – y en paralelo- se han desencadenado diversas iniciativas para promover la participación ciudadana, para acercar las instituciones a la sociedad y para evaluar la democratización de algunas prácticas. La rendición de cuentas, el acceso a la información pública, la toma de decisiones participadas, las sesiones legislativas abiertas, el control ciudadano, el presupuesto y el planeamiento participativos, son –entre otros- dispositivos comunes y transversales a la generalidad de las políticas públicas.

Evaluar en qué medida la gestión pública despliega los canales de información y participación indispensables para alentar y posibilitar la participación ciudadana tiene el potencial de construir un conocimiento de una clase de impacto de las políticas que resulta estratégico para mejorar su diseño, pero sobre todo para definir procesos de formación indispensables tanto para los agentes públicos que requieren reforzar las competencias que hacen posible democratizar la gestión cuánto para el público que requiere capacidades para un uso responsable y socialmente beneficioso del derecho a saber y a participar de los asuntos públicos.