

NOVENA SESIÓN DEL COMITÉ DE EXPERTOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**NACIONES UNIDAS, NUEVA YORK
19-23 DE ABRIL 2010-03-17**

“DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS FINANCIERA Y ECONÓMICA”

Presentación de Marta Oyhanarte:

EL CIUDADANO COMO DESTINATARIO CENTRAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

-Cómo puede la administración pública garantizar la prestación y expansión de los servicios públicos bajo las condiciones derivadas de la crisis y cómo se puede comprometer a la ciudadanía para lograr estos objetivos?
- ¿Cómo puede la gobernanza multinivel y la descentralización contribuir a una mejor prestación de servicios públicos a nivel local?
- ¿Cuán realista es hoy en día aumentar la prestación de determinados servicios públicos a través de las TIC, en los países con diversos niveles de desarrollo? Cuáles son las intervenciones clave para avanzar en este aspecto?

ESCENARIO DESPUES DE LA CRISIS

La crisis internacional que en agosto de 2007 ya había tomado forma, se extendió rápidamente. La incorporación de todos los países a una red de alcance global, facilitó esta expansión. Una a una fueron cayendo las piezas que sostenían el sistema financiero internacional. Lo que comenzó como una crisis financiera se trasladó muy rápidamente al sector real. Los efectos de la crisis, lejos de limitarse a los países más desarrollados se extendieron a los países emergentes. Aunque en estos el impacto fue menor, se trata de una crisis global en la amplia significación del término, ningún país puede salir por sí solo de ella. Ha caído la ilusión de que todo se resuelve con los mercados desregulados. Las regulaciones hoy son reivindicadas como bienes públicos. Esto no significa decretar la muerte del mercado, puesto que es indispensable para la asignación de recursos e insustituible para el crecimiento de la economía, pero se impone establecer reglas del juego globales para el mundo global y reforzar el multilateralismo tanto en materia comercial como en materia política. Es decir que, más allá de la necesidad de regulación de los mercados financieros, es imprescindible pensar en acciones solidarias multilaterales para resolver problemas como el subdesarrollo y la miseria prevalecientes en gran parte de la humanidad, el aumento de la brecha entre ricos y pobres (en los últimos 30 años la diferencia de ingresos entre el 20% más rico y el 20% más pobre de la población mundial aumentó de 30 a 60 veces), el tráfico de drogas y armamento, los conflictos políticos, étnicos y religiosos, las migraciones desde los países pobres y el cambio climático. Semejantes cuestiones no tienen respuesta por el libre juego de los

mercados si no existe, al mismo tiempo, una cooperación efectiva de la comunidad internacional.

Más allá de la perplejidad del liderazgo mundial y de la incertidumbre hay una certeza: el nuevo panorama global impone rever la ecuación entre estado, mercado y sociedad. Sería deseable que a esta crisis se la viera como oportunidad para:

- Desarrollar una mirada global fundada en una cultura de cooperación y solidaridad.
- Repensar el rol del Estado -tanto en relación a los fenómenos transnacionales como a los locales- .
- Ampliar los espacios de participación para que los ciudadanos encuentren canales para exigir a sus gobiernos mínimos sociales de cohesión e integración social.

Es decir, recuperar, entre todos, la racionalidad para defender el bien común y poner a la ciudadanía como destinataria central de los esfuerzos públicos.

No se pueden esperar soluciones mágicas. Se necesita el esfuerzo cotidiano del sector público, el privado y las organizaciones de la sociedad civil para asociar reflexión, pensamiento estratégico y acción transformadora en todos los frentes de la vida social y política.

SABER CÓMO IMPLEMENTAR POLÍTICAS

En cualquiera de los escenarios posibles, si queremos garantizar la prestación y expansión de los servicios públicos y que sus principales destinatarios sean los ciudadanos, se debe otorgar especial atención al proceso de implementación en el marco de la estrategia que cada país diseñe. El tema de la implementación de una política, si bien está creciendo en importancia en ámbitos académicos e investigaciones teóricas aún no se ha impuesto como factor relevante entre quienes deciden sobre políticas públicas. ¿Qué se entiende por implementación? Ni más ni menos que hacer operativa una decisión básica de política. Para ello es imprescindible reconocer que hay expectativas y oportunidades, tiempos y multiplicidad de actores, intereses y responsabilidades que habrá que tener en cuenta. Una política pública tiene un tiempo de formación y, al ponerla en marcha, hay que saber que las organizaciones o los agentes sociales van a reaccionar de manera distinta, los agentes públicos a quienes corresponda aplicarla van a tener distintas conductas y los grupos destinatarios de esa política van a dar distintas respuestas.

La implementación es, necesariamente, un proceso complicado, cuando no conflictivo, que exige conocimiento para hacer posible la coordinación que integre diferencias y facilite una acción colectiva armónica y efectiva.

El cambio de comportamiento de gran número de personas, requiere de un marco conceptual y de habilidades técnicas que puedan ir ajustándose a los diversos contextos como así también de una mirada con perspectiva histórica. Es un proceso complejo, de construcción conjunta y de recreación de confianzas recíprocas en el que se van articulando reglas formales e informales mediante las cuales se estructuran las relaciones entre los agentes sociales.

No se transforma la cultura política de un día para el otro. Las prácticas participativas imprescindibles para lograr el éxito de este proceso se perfeccionan y legitiman con su uso. Los ciudadanos deben percibir al gobierno como democrático, honesto y eficiente y saber cómo, dónde, para qué se participa. Y el gobierno debe saber que la participación puede movilizar muchos recursos latentes en la sociedad.

NUEVO ENFOQUE PARA LA REINVENCIÓN DEL GOBIERNO

El abordaje de los actuales desafíos impone a la administración pública un nuevo enfoque: la “reinvencción del gobierno” es un reclamo mundial.

En cualquier caso, esta debe procurar combinar el movimiento de arriba hacia abajo con el movimiento de abajo hacia arriba.

Todo lo que nos rodea puede ser reinventado, no mediante una acción súbita y general, sino empujando continuamente los límites. Pequeñas variaciones institucionales pueden tener importantes efectos prácticos.

“Un criterio fundamental para medir nuestra capacidad de aproximarnos a un ideal en política es nuestro éxito en lograr que los cambios dependan menos de las crisis. El cambio debe ser interno. La imaginación hace el trabajo de la crisis pero sin crisis”.

(Roberto Mangabeira Unger. “El Despertar del Individuo” Fondo de Cultura Económica, 2009)

Y, como nunca, se debe actuar con imaginación, voluntad y esperanza para alentar dos cuestiones fundamentales: el reconocimiento del poder del ciudadano y la profundización de la democracia.

Un aspecto a tener en cuenta es el impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación sobre la política, la cultura y la vida cotidiana de las personas. Por ello es que, aún siendo conscientes de que subsisten factores que limitan su acceso a buena parte de la población, no hay que escatimar esfuerzos para ampliar su alcance porque facilitan, entre otras cosas, el acceso a la información. La posibilidad de acceder a la información de los tres poderes del Estado de manera completa, adecuada y oportuna constituye un elemento indispensable para el ejercicio de la participación ciudadana.

GOBIERNO Y CIUDADANÍA LOCAL COMO ACTORES RELEVANTES

Pensar en democracia, pensar en desarrollo, supone pensar “desde abajo”, no en un proceso que vaya de lo general a lo particular sino que supone pensar en una región, en una localidad, en un municipio. En los últimos años, la mayor participación que se ha dado por fuera de los canales partidarios aparece asociada a la tendencia de fortalecimiento de las instancias de deliberación y decisión a nivel local. Una nueva cultura política puede comenzar desde lo local. Los gobiernos locales ya no son sólo prestadores de servicios, constituyen sistemas de alta complejidad que pueden jugar un rol central en el mundo globalizado, ya sea para regular de manera eficaz lo existente, ya sea para ampliar las oportunidades del territorio a través de intercambios y acuerdos con otras realidades afines. Todos los desafíos del mundo actual están presentes en una pequeña comunidad y la cercanía entre los protagonistas hace más accesibles los cambios.

Como paso subsiguiente al desarrollo local, la integración regional en el marco de un país puede, si se realiza con una dirección estratégica y de manera gradual, participativa y profunda, contrarrestar los efectos negativos de la globalización y promover el desarrollo humano para el disfrute de una vida larga, saludable y digna. El proceso requiere valores y compromisos compartidos por todos los actores sociales. Por ejemplo, la puesta en marcha de procesos de descentralización demanda una dosis de altruismo político de los niveles más altos del gobierno central porque, cada vez que los dirigentes a cargo del gobierno central transfieren poder a las unidades municipales, están ayudando a crear nuevos liderazgos que pueden llegar a competir con ellos. Este es un punto a tener en

cuenta y explica, muchas veces, por qué, en tantos países emergentes, reformas de este tipo son impulsadas por organismos externos y no por los propios gobiernos centrales.

UN EJEMPLO DE POLÍTICA PÚBLICA INNOVADORA

En 2003 se puso en marcha en Argentina, con la colaboración del PNUD, una política pública innovadora en gobiernos locales: Auditoría Ciudadana, Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios.

La Auditoría Ciudadana es una herramienta de participación que, a partir de determinados métodos de investigación, permite a una comunidad autoevaluar y mejorar su vida democrática vinculando la política con los problemas cotidianos de la gente. Los destinatarios del proyecto son la ciudadanía y sus gobiernos locales, quienes, a partir de un mapa de fortalezas y debilidades elaborado sobre la base de las deliberaciones y opiniones de la propia comunidad, tienen la posibilidad de desarrollar capacidades que les permiten identificar acciones tendientes a mejorar ciertas prácticas que hacen a la calidad de la democracia, es decir, a su calidad de vida.

Se definió como “prácticas democráticas” las reglas de juego que vinculan al Estado y a la Sociedad. Se seleccionaron cuatro de ellas por considerar que están ubicadas en la base de la construcción de una mejor institucionalidad: la cultura cívica, la participación ciudadana, el trato al ciudadano y la rendición de cuentas.

La **cultura cívica**, entendida como el conjunto de valores, creencias y conocimiento de la ciudadanía sobre la democracia y sobre el ejercicio de los derechos y deberes que ésta implica.

La **participación ciudadana** describe el grado en que las normas y programas públicos crean oportunidades para la intervención de los ciudadanos en la gestión y el uso efectivo que los ciudadanos hacen de esas oportunidades.

El **trato al ciudadano** es el modo que adquiere la interacción entre funcionarios y ciudadanos. Se focaliza en la capacitación de los agentes públicos y en el respeto recíproco por la dignidad de las personas.

La **rendición de cuentas** es la forma en que se someten al examen de la ciudadanía las actuaciones de los funcionarios y los resultados de la gestión, y el grado en que la ciudadanía exige esa información.

La Auditoría Ciudadana tiene impacto sobre la calidad de la convivencia democrática porque no es una evaluación realizada por un grupo de tecnócratas y académicos encerrados en una torre de marfil. Es una deliberación de los ciudadanos sobre su vida democrática y al mismo tiempo es un proceso de cambio social basado en rigurosidad académica.

La Auditoría Ciudadana despliega una metodología altamente transferible por su escala local y por estar determinada por una serie de etapas que permiten ajustar variables, corregir errores e incorporar lecciones aprendidas a partir de la evaluación de cada una de las mismas.

La Auditoría Ciudadana propicia un tipo de interrelaciones que corren al Estado local de una posición monopolizadora de la acción pública y contribuyen a visualizar a las organizaciones sociales y al sector privado como actores a ser asociados en la implementación de las políticas públicas locales.

La Auditoría Ciudadana constituye un aporte a la gobernabilidad democrática, ya que se apoya en la consecución de círculos virtuosos que se multiplican a medida que se avanza exitosamente en el territorio: “Si un gobierno es más transparente, mayor es la confianza

de los ciudadanos en las instituciones; a mayor grado de confianza, mayor liderazgo; a mayor liderazgo, más viable la construcción de relaciones propositivas entre actores; a mayor relación entre los actores, más fácil la producción de resultados, más participación; a más participación, más sostenibles los procesos” (PNUD, 2004 Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina. Bogotá).

El saber adquirido durante seis años de implementación del programa ha sido sistematizado en un manual. En el prólogo del mismo Carlos Felipe Martínez, Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas en Argentina escribió: “Esta producción de conocimiento está preparada para ser compartida y transferida a todos aquellos gobiernos de la región y el mundo que deseen desarrollar acciones de análisis y fortalecimiento de las prácticas democráticas locales”. (“Frutos de la Democracia. Manual de Implementación del Programa Auditoría Ciudadana Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios” 1ª Edición, Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD 2009)

Los municipios son el basamento para construir espacios económicos y políticos originales. Por supuesto, este no puede ser un proceso autárquico sino que debe articularse con los procesos nacionales. Aún así, quedarían dos temas relevantes para tratar: la cooperación internacional -que debe responder a las necesidades de cada comunidad- y la transferencia de mayores recursos desde los gobiernos centrales a los gobiernos locales.