



ALBOAN
www.alboan.org

La vigilancia de lo público desde la participación ciudadana



GARAPENERAKO
LANKIDETZAREN
EUSKAL AGENTZIA
AGENCIA VASCA DE
COOPERACIÓN PARA
EL DESARROLLO



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

Experiencias ALBOAN

...

7. Participación, sociedad y democracia. (2015)
8. ¿Tiene género la participación? Rompiendo barreras en la participación de las mujeres. (2015)
9. Procesos participativos desde la sociedad civil y las administraciones públicas. El caso de Perú. (2015)
10. Los movimientos sociales y la participación ciudadana. (2015)
11. Enfocando la participación desde lo local. (2015)
12. La vigilancia de lo público desde la participación ciudadana. (2015)

La vigilancia de lo público desde la participación ciudadana



Edita:

ALBOAN

Padre Lojendio 2, 2º
48008 Bilbao
Tel.: 944 151 135

Avenida Barañain 2
31011 Pamplona
Tel.: 948 231 302

Andía, 3
20004 San Sebastián
Tel.: 943 275 173

Monseñor Estenaga 1
01002 Vitoria-Gasteiz
Tel.: 945 202 676

alboan@alboan.org

www.alboan.org

Fecha: Junio 2015

Diseño y Maquetación: Marra, S.L.

Imprime: Lankopi S.A.

Depósito Legal: BI-1993-2015

Se autoriza la reproducción parcial de esta obra, siempre que ésta no tenga fines comerciales y la fuente sea citada.

Contenido

Introducción	5
Formas de control ciudadano de las políticas públicas: una propuesta para la incidencia social	7
<i>Mary Tere Guzmán</i>	
Una propuesta concreta desde ALBOAN	7
Itinerario: ¿Cómo se ha desarrollado esta metodología?	9
¿De dónde nace?	9
Propuesta. “Cambia las decisiones: metodología para la incidencia social”	12
La formas de control ciudadano: el papel de las nuevas tecnologías	17
<i>Antxon Gallego</i>	
Definición de la E-participación	17
Participación en el Ámbito Institucional	18
Limitaciones de la E-Participación	18
Oportunidades de la E-Participación	19
Ejemplos de la E-Participación	20
Conclusiones	22
El Gobierno Abierto para mejorar la eficiencia de gestión pública	23

Formas de control ciudadano de las políticas públicas: la experiencia en vigilancia del Grupo Propuesta Ciudadana	25
<i>Eduardo Ballón</i>	
Grupo Propuesta Ciudadana	25
Contexto y enfoque de intervención	25
Funcionamiento del GPC para la intervención	26
El Trabajo de Vigilancia del Grupo Propuesta Ciudadana	29

Introducción

La crisis económica y social que estalló en 2008 ha conllevado también una importante crisis política. Los gritos del “no nos representan” en muchas plazas del Estado español tuvieron su reflejo en otros países, donde la ciudadanía salía a la calle para mostrar su rechazo ante un sistema que no tiene en cuenta las necesidades y problemáticas de la población. Al mismo tiempo, desde hace años asistimos al discurso de diferentes instituciones públicas que abogan por una mayor participación ciudadana en espacios de encuentro y concertación con las administraciones públicas. ¿Cómo puede ser posible semejante paradoja?

Desde ALBOAN llevamos tiempo trabajando la cuestión de la participación ciudadana. En el año 2007 publicamos una primera investigación donde sentábamos las bases de lo que entendemos como participación, conectando experiencias de organizaciones aliadas en el Sur con otras realizadas en el País Vasco. La participación por la que apostamos es aquella que construye protagonistas y permite el fortalecimiento de las capacidades de las personas, los grupos y las organizaciones. Es aquella que trasciende la visión utilitarista que percibe a las personas como beneficiarias de servicios, y promueve el protagonismo de ciudadanas y ciudadanos como sujetos de su propio desarrollo y del de su entorno. De esta manera, los procesos participativos actúan como escuelas de formación ciudadana básica y son la base de posteriores cambios personales y colectivos.

Pero la participación no solo construye ciudadanía, también cimienta la democracia. En diferentes países del Sur las experiencias de participación ciudadana han contribuido en gran medida a fortalecer los frágiles sistemas democráticos con los que contaban, lo que ha permitido en algunos casos mejorar las políticas públicas y la generación de resultados en términos de desarrollo

humano. Para ello es necesario romper con la idea de que las personas en condición de pobreza son seres pasivos, receptivos y beneficiarios de las políticas de desarrollo. La promoción de la participación implica un cambio de mirada sobre la población, acentuando el carácter de construcción de ciudadanía que todo proceso participativo debe fomentar, lo cual conlleva generar condiciones de acceso a oportunidades y al ejercicio de libertades.

Los grandes retos en la participación ciudadana confluyen en torno a cómo implicar a la sociedad para la deliberación de los intereses comunes y en qué espacios y ámbitos se toman las decisiones. Otro aspecto clave es la forma en la que esos intereses de la sociedad y de sus grupos organizados son entendidos por las instituciones públicas, sin caer en el clientelismo y en la cooptación de las propias organizaciones o de sus líderes. La promoción de diferentes espacios de participación nos debe encaminar a la creación de una ciudadanía interesada en lo público, en lo social, en la política. Este interés puede ayudar a los grupos formales de la sociedad civil y a la ciudadanía en general a construir condiciones de diálogo y negociación con el Estado que realmente se orienten a la consecución del bien común y al bienestar general de la población, para lo cual es imprescindible que los propios ciudadanos y ciudadanas quienes asuman el protagonismo en la toma de decisiones sobre cuestiones que afectan a sus vidas.

El presente cuaderno se centra en uno de los aspectos menos estudiados de la participación ciudadana. La vigilancia o seguimiento de las decisiones que se han tomado en los espacios compartidos. Muchas veces se considera que la participación termina en el momento en el que se toma una decisión, sin embargo el proceso participativo debe ir mucho más allá e incluir el seguimiento de que, las decisiones tomadas, se cumplen y no hay desviaciones en las mismas. Se trata de uno de los elementos principales al que, por desgracia, se le presta poco atención. Un proceso participativo se puede ver truncado porque las decisiones no se ejecutan o porque se hacen en signo contrario a lo que se había decidido, deslegitimando el proceso seguido.

Para el seguimiento y vigilancia contamos con nuevas herramientas como las tecnológicas de las que presentaremos algunas de sus aplicaciones. También se expone el trabajo de vigilancia que se hace en Perú y una experiencia de ALBOAN para aplicar con grupos de jóvenes.

Formas de control ciudadano de las políticas públicas: una propuesta para la incidencia social

Mary Tere Guzmán.

Coordinadora de Acción Pública y Participación de ALBOAN

*“Son cosas chiquitas.
No acaban con la pobreza,
No nos sacan del subdesarrollo,
No socializan los medios de producción y de cambio
No expropián las cuevas de Ali Baba
Pero quizá desencadenen la alegría de hacer, y la traduzcan en actos
Y al fin y al cabo, actuar sobre la realidad, y cambiarla aunque sea un poquito,
Es la única manera de probar
Que la realidad es transformable.”*

Eduardo Galeano

Una propuesta concreta desde ALBOAN

Desde los comienzos de ALBOAN y, en las raíces que posibilitan la formación de ALBOAN tal y como es hoy día, han estado presentes dos señas de identidad claves: la intencionalidad de comprometerse en la construcción de una ciudadanía global que denuncie las injusticias que provocan desigualdad en el mundo, y la construcción de una cultura que promueva el bien común y transforme las estructuras generadoras de pobreza a nivel local y global.

Para ello, ALBOAN ha venido trabajando en procesos de cooperación internacional en distintos contextos, así como en iniciativas de educación para la transformación social en su entorno más inmediato. Desde sus orígenes, ALBOAN ha entendido que la promoción de una ciudadanía comprometida supone favorecer espacios de participación ciudadana.

Para nuestra organización la reflexión y promoción en torno a la participación es un ámbito de especial interés, porque supone un componente indispensable para el ejercicio de la ciudadanía. Crear y recrear espacios de participación que permitan generar capacidades colectivas y sociales es hoy un gran reto para todas las organizaciones sociales. Los procesos de participación no son sencillos, requieren numerosos elementos coordinados para que produzcan cambios en las personas y en las sociedades.

La promoción de espacios de participación ha ido tomando fuerza en los últimos años, tanto por parte de grupos de la sociedad civil como por los propios gobiernos de distintos países. La construcción de espacios de diálogo y participación se ha impulsado como parte de una visión de las personas como sujetos activos de su propio desarrollo, de sus derechos y deberes.

Es por ello, que partimos de la convicción de que no hay desarrollo posible sin la voz y la participación de grupos de la sociedad civil protagonista de su propio desarrollo. Nos empeñamos en construir una sociedad en la que la opinión y la visión de las personas excluidas sean tenidas en cuenta y consideradas en la toma de decisiones y en el diseño de políticas públicas que afectan directamente a sus vidas.

Es así como desde ALBOAN se plantea el desarrollo de una metodología concreta que se pone a disposición de personas y grupos de ciudadanía que quieren participar y quieren irse entrenando y aprendiendo para involucrarse en los asuntos de lo público. Se ofrecen propuestas de formación sobre participación, pero el gran reto es cómo ofrecer propuestas de implicación y de participación social que permitan a las personas involucrarse.

Para ello se desarrolla una propuesta concreta que denominados *“Cambia las decisiones, Metodología para el cambio social”*. Esta metodología pretende aportar una ruta de trabajo para grupos que quieran participar en los espacios públicos, que quieran dar seguimiento a propuestas y programas públicos que, de una y otra manera, afectan sus vidas y que quieran movilizarse y movilizar a otras personas en torno a una causa común. Dicha propuesta se basa en 3 elementos:

1. La apuesta por la construcción de una ciudadanía comprometida y activa.
2. La promoción de la participación como práctica de esa ciudadanía.
3. La creación de espacios y experiencias que supongan posibilidades de implicación y participación social.

Itinerario: ¿Cómo se ha desarrollado esta metodología?

A raíz de un programa de cooperación internacional que permitió el diálogo y la colaboración con organizaciones aliadas en Honduras, fue posible desarrollar un itinerario de trabajo compartido para desarrollar nuestra propuesta específica que respondiera a los retos de nuestro contexto local. El paso siguiente fue contrastarla y ponerla a disposición de grupos que estaban interesados en el control ciudadano. Es así como se llegó a la construcción de una metodología para apoyar el trabajo de grupos organizados. Su objetivo es facilitar una estructura, recursos, referencias y estrategias que les permitan, desde su ámbito local, dar seguimiento a temas, programas o políticas vinculadas al desarrollo social.



¿De dónde nace?

Este proyecto nace de 3 fuentes:

1. Del **diálogo** con organizaciones aliadas con las que se trabaja en distintos países. Por ejemplo, en Latinoamérica:
 - Investigación, visita y contraste.
 - Espacios de encuentro.
 - Difusión de la propuesta - búsqueda activa de nuevas alianzas.

2. De mirar la **realidad**.

- Debate sobre el acceso a la información.
- Surgimiento de nuevos movimientos o formas de participación.
- Contexto de crisis.

3. De la propia **experiencia**.

- Propuesta formativa.
- Seguimiento de presupuestos de Cooperación Internacional - Cooperación Descentralizada.
- Acompañamiento a grupos.



1. Del **Diálogo**. ¿Qué encontramos en la búsqueda?

- Se encontró una gran diversidad de formas de entender la vigilancia y el control ciudadano. Distintos enfoques y también diferentes experiencias y formas de hacer esa vigilancia social.
- No fue fácil identificar temáticas claves que pudiera trabajar la ciudadanía, por la complejidad que requiere, en ocasiones, hacer control ciudadano. Por ejemplo, el seguimiento presupuestario de instituciones públicas o el monitoreo de compromisos políticos, etc. ¿Cómo acercar esos temas a gente diversa que se reúne eventualmente en grupos de voluntariado o grupos

parroquiales? ¿cómo facilitar que debates que parecen complejos sean asequibles, desentrañables y que podamos participar en ellos?

- Dificultad para encontrar soporte pedagógico sobre la propuesta de vigilancia. ¿Cómo aprender a hacerla?
- Se encontraron propuestas o muy globales o muy locales.
- Las experiencias que se encontraron se agruparon en 3 grupos:
 - Vinculadas a la incidencia política y el lobby.
 - Vinculadas a la investigación y el seguimiento de políticas nacionales.
 - Vinculadas a la capacitación de las personas para hacer control ciudadano y vigilancia.

2. De la mirada a la realidad ¿Qué se encontró?

Cuando se inició el estudio para elaborar una propuesta desde ALBOAN, se encontró lo siguiente en la realidad más cercana:

- Había un debate sobre el derecho a la información en el Estado. Era un tema que estaba vivo y ya había personas y grupos trabajando en ello y elaborando propuestas y habilitando canales para la incidencia en torno a la Ley de Transparencia.
- Había un surgimiento de nuevos movimientos y formas de participación, que emergían con fuerza y que requerían una respuesta.
- El contexto de crisis. La crisis destapó una serie de problemas que no habían sido preocupación de la ciudadanía hasta ese momento y, eso llevó a que ciertos grupos de personas quisieran implicarse y comenzaron a hacer seguimiento a las administraciones públicas o a los compromisos políticos con mayor interés, por ejemplo el endeudamiento público generó un gran interés en la ciudadanía y dio origen a iniciativas de seguimiento y monitoreo.

3. De la propia experiencia. ¿Qué se encontró?

- La propuesta formativa que ALBOAN tenía sobre participación nos ha permitido reflexionar y crear materiales educativos que suponen la

participación como práctica y como ámbito formativo. Esa propuesta, especialmente dirigida al sector de la educación formal, ha sido una base fundamental para el trabajo en el ámbito de la participación social y ciudadana.

- Otro elemento ha sido la experiencia propia de dar seguimiento a los presupuestos vinculados a la Cooperación Internacional, especialmente a la descentralizada. Adentrarnos en la dificultad que supone entender proyectos presupuestarios, seguimiento de la ejecución y cumplimiento de compromisos, ha sido un gran aprendizaje para saber que ejercer el derecho a la información y participar de las decisiones políticas no es fácil, supone especialización, esfuerzo y dedicación.
- Nuestra trayectoria en el acompañamiento a grupos de jóvenes y de ciudadanía organizada. Durante años hemos acompañado grupos de personas comprometidas con la solidaridad y la justicia social, con agenda propia y con formas de organización específicas. Nuestra mayor preocupación ha sido, cómo apoyarles para fortalecer capacidades y cómo caminar juntos para transitar de la sensibilización hacia el compromiso social.



Propuesta. *“Cambia las decisiones: metodología para la incidencia social”*

1. ¿Qué se propone?

- Que grupos de ciudadanía se impliquen en el seguimiento de políticas y acciones públicas buscando la justicia para todas las personas. Tiene un horizonte ético-político claro que supone la transformación social hacia la justicia social y el bien común.

- Que la ciudadanía sea la protagonista.
- Que la participación sea lo fundamental para multiplicar esa iniciativa en el resto de la ciudadanía.
- Que haya una clara orientación al cambio social. Un cambio que requiere de más grupos y comunidades que se sumen a propuestas de transformación. Transformación que es posible e implica el reconocimiento de los derechos de las personas y del entorno. Transformación que necesita de nuestra implicación como personas y como colectivos ciudadanos sujetos a derechos y responsabilidades en la construcción de un mundo donde todas las personas puedan vivir con dignidad.

2. Objetivo

Transformar situaciones o leyes que están en contra del desarrollo de las personas o que no son buenas para la sociedad. Necesidad de impulsar nuevas propuestas que no existen y que son necesarias para la sociedad.

Para lograr ese objetivo, se proponen objetivos intermedios:

- Acceso a la información.
- Participación ciudadana.
- Diálogo y espacios de construcción de lo público.

3. Propuesta de Ruta

¿Qué se pretende en cada paso? ¿Qué recursos se pueden utilizar? ¿Qué formas o maneras concretas para trabajar? Presentamos brevemente los pasos a dar en la propuesta de metodología para la incidencia social de ALBOAN. Para conocerla más en profundidad se puede consultar el documento *“Cambia las decisiones. Metodología para la incidencia social”* de libre disposición en la página web de materiales educativos de ALBOAN. Además de un mayor desarrollo de los pasos de la metodología aparecen recursos para trabajar cada uno de ellos, recomendaciones y ejemplos concretos que nos pueden orientar.

Paso 1: Cautivar y motivar dentro de los propios grupos. El objetivo clave de este momento es generar interés y curiosidad en la gente de nuestro colectivo o gente cercana en torno a que algo va a pasar o que ya está pasando.

Paso 2: Hazlo a tu medida. Es el momento de debatir conjuntamente y aterrizar las inquietudes y deseos a puntos o aspectos. ¿Qué se quiere controlar o vigilar? ¿En qué se quiere centrar el grupo? Aquí ALBOAN propone algunos conceptos en los que poder trabajar, algunos horizontes, como por ejemplo, el desarrollo social, la igualdad o la sostenibilidad.

Paso 3: En marcha. Es el momento de salir a buscar datos, testimonios, referencias... Buscar la información precisa para luego poder decir algo o incidir y aproximarse lo más clara y ampliamente posible a la temática.

Paso 4: Dale vueltas a la pelota. Es tiempo para el análisis de fondo y crítico. También puede ser tiempo de jugar con las cifras y los datos intentando visualizarlos con diferentes formatos y desde diferentes perspectivas para tener una mirada de la realidad lo más plural posible.

Paso 5: Cuenta, expande y propón. Es el tiempo de comunicar y motivar a otros, para hacer un efecto multiplicador. Es muy importante tener clara una propuesta para invitar a la ciudadanía. Propuestas concretas, sencillas y atractivas a las que sumarse.

Paso 6: ¿Qué hemos conseguido? ¿Qué falta? Este momento es el de agradecer, de celebrar lo conseguido. Es tiempo de presentar lo que todavía falta y animar a la gente a continuar implicándose y participando en esta acción o en otras similares. Se necesitan pequeños logros para animar y motivar a otras personas.

Paso 7: Contar la experiencia y seguir cautivando y motivando. Es el momento de compartir la experiencia desde qué nos ha motivado, cómo hemos motivado a otras personas, las acciones realizadas, reconocer lo avanzado y lo conseguido.

4. Retos

- Ampliar la base social a la que ofrecemos la metodología y el acompañamiento. Es necesario comunicar, animar y compartir resultados de esa participación ciudadana para animar a más personas a implicarse.

- Afinar el análisis de la información. No resulta fácil analizar datos, comparar, dar seguimiento, etc. Desde las organizaciones sociales es necesario acompañar en el análisis de la información y en la definición de orientaciones claras de incidencia para que el análisis sea riguroso y los mensajes y propuestas de incidencia generen diálogo político y social.
- Articular el trabajo con otras redes que han surgido o se han fortalecido en los últimos años y a las que organizaciones de cooperación al desarrollo no solemos acompañar. Esta metodología puede ayudarnos a vincular nuestro trabajo con otros grupos de la sociedad civil organizada, ampliar el foco y enriquecer las visiones y apuestas de la cooperación internacional.

Todos estos retos tienen como objetivo crear “escuelas de participación”, de gente joven y adulta que permita facilitar experiencias significativas. Es fundamental crear espacios en los que se aprenda a participar, participando, y en donde se desarrollen capacidades para el diálogo político y la creación de propuestas ciudadanas.

Las formas de control ciudadano: el papel de las nuevas tecnologías

Antxon Gallego.
Consultor en Ibatuz

Definición de la E-participación

- **La “e” (de electrónica)**, tiene una relación directa con el comercio electrónico, con el *e-gobierno* y la *e-administración*. Se refiere particularmente al uso de las tecnologías de la información y la comunicación.
- **La “Participación”** se puede entender como “tomar parte”, tanto en una deliberación o debate como a la hora de asumir un papel como sujeto en un proceso de toma de decisiones determinado.
- **La e-participación** se asocia a una cierta forma de deliberación política o toma de decisiones que se puede dar tanto dentro del proceso político instituido (participación institucional), como fuera del mismo (activismo social). Se puede definir de las siguientes formas:
 - *La e-participación, “implica la interacción de las nuevas tecnologías para mediar entre la esfera de la sociedad civil y la política”.*
 - *La e-participación consiste en “la extensión y la transformación de los procesos democráticos y consultivos de carácter social a través de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC’s)”.*

Participación en el Ámbito Institucional

El debate en este ámbito consiste en cómo incorporar todo lo relativo a la participación a las Instituciones Públicas. La respuesta es clara, se puede fomentar la participación promoviendo modelos de participación que se sustenten en cuatro aspectos fundamentales, que responden a una correcta planificación y a una posterior implementación de los procesos participativos.

- Participación ***inclusiva***: que contemple dinámicas y canales de recepción de propuestas, de personas y de grupos de interés diversos. En resumen, facilitar la presencia del mayor número de personas posibles, cada una con sus necesidades, con sus intereses y con su derecho a participar cuando quiere y hasta donde quiere. En nuestro entorno se empezó con la e-participación en relación con la sostenibilidad.
- Participación ***transparente***: al trasladar fielmente los consensos y disensos sobre la materia, y los recursos empleados para conseguirlo. Está dentro de la agenda pública todo lo que implica la promoción de la transparencia, dentro del nivel local y regional.
- Participación ***accesible***: información sencilla para la ciudadanía que no tiene por qué tener la formación suficiente para comprender e interpretar ciertos temas, por ejemplo, la planificación urbanística.
- ***Suscitar la cooperación*** entre agentes, entre diferentes. Concitar esta cooperación, sirviéndose de canales y medios para llegar al máximo de colectivos a partir de intermediarios interesados en la misma finalidad, evitando la duplicidad de esfuerzos y medios y el consumo de recursos no esenciales.

Limitaciones de la E-Participación

- ***Brecha digital o desigualdad de acceso***. Bien porque el acceso es limitado o bien porque la tecnología requiere de un conocimiento y, por tanto, no está al alcance de todas las personas utilizar estos métodos de participación.
- ***Error por exceso de información y escasa calidad***. Estas plataformas permiten volcar una cantidad enorme de información sin tratar, es decir, hay una

falta de procesamiento y de clasificación, que dificultan la comprensión e interpretación de esa gran cantidad de información por todo el tipo de perfiles poblacionales de la sociedad.

- **Falta de cultura participativa**, por parte de la ciudadanía e Instituciones. Todos somos responsables de que esto no funcione. Hasta ahora, en el tiempo de bonanza económica, se ha visto la propia ciudadanía como cliente de una empresa de servicios públicos, que era el Ayuntamiento, y así demandaba servicios por el pago de los impuestos. Y en la época de crisis, se ha visto a las Administraciones Públicas como los malos y los que han engañado continuamente. Y no se ve el esfuerzo que hacen las Administraciones Públicas por adaptarse al nuevo contexto, quizá de una manera lenta, pero no puede transformarse y reconstruirse de un día para otro.
- **Pérdida de la calidad de la participación**, en el sentido de que se pierde la deliberación que posibilitan los encuentros presenciales. Por el contrario, permite participar a todos aquellos que no pueden asistir a esos espacios presenciales.
- **Existe un sesgo en el perfil** de las personas que participan, por la ya mencionada brecha digital.

Oportunidades de la E-Participación

- Facilita el acceso directo a la información política.
- Permite elevar la participación política de la ciudadanía.
- Posibilita la comunicación bidireccional e interactiva entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos. Por ejemplo, a través de las redes sociales.
- Posibilita las comunicaciones multinivel, en un mismo espacio y sin condiciones de tiempo. Rompe las dinámicas de las estructuras excesivamente jerárquicas.
- Fomentar la participación de colectivos que generalmente nunca lo hacen. Personas que nunca se acercarían a una reunión presencial, de esta forma, se pueden sentir más cómodas y así decidir participar.

- Aumenta la transparencia.
- Facilita la apertura de nuevos espacios de participación.
- Reduce costes de la participación. No requieren tantos recursos humanos ni técnicos o económicos.
- Es muy versátil. Se pueden utilizar para muy diversas cosas (E-votación, deliberación en línea, e-consultas, procesos de toma de decisiones, e-campañas, e-peticiones, etc.).

Ejemplos de la E-Participación

Al día surgen 3 nuevas experiencias o herramientas o aplicaciones relativas a la participación. Es un tema en ebullición y constante cambio y evolución.

1. Copenhague. Una experiencia pionera en su momento. La propia Administración municipal de Copenhague ofrecía la posibilidad a la ciudadanía de poder dar su opinión sobre debates que planteaba la propia Institución municipal o plantear reportes acerca de cualquier necesidad que detectaba en la ciudad, relativa a obras y servicios, mejoras de infraestructuras, etc.

<<http://indrebylokaludvalg.kk.dk>>.

2. EEUU. Experiencia promovida desde la sociedad civil. Un grupo de personas organizadas para promover el desarrollo de un nuevo modelo urbanístico, así se planteaba que la ciudadanía identificase aquellos recorridos o lugares que son amables, seguros y fácilmente accesibles a pie. En este caso se puede ver cómo los colectivos o desde lo privado se puede empujar a las Administraciones Públicas a apostar por este tipo de desarrollos.

<www.walkonomics.com>.

3. Reino Unido. Experiencia vinculada al sector primario. Hay un movimiento muy potente de recuperación del sector primario, de la agricultura orgánica y ecológica. En este sentido, hay dos movimientos que convergen, es decir, hay personas formadas que quieren ir al medio rural y desarrollar sus proyectos, pero que no disponen de las tierras e infraestructuras para llevarlo a cabo, y

a su vez, hay un gran problema de relevo generacional en el ámbito rural en Reino Unido, hay un gran número de tierras que están sin ocupar. Esta página web ofrece información específica para iniciar con este tipo de iniciativas y cómo conectar personas con intereses diferentes pero que convergen, personas que tiene disponibilidad de terrenos y personas que tienen interés en ocuparlos. Es una experiencia que se ha trasladado a otros países, como Canadá o Australia.

<www.landshare.net>.

Ejemplo del **uso de las redes sociales** en la participación:

1. **EEUU.** Experiencia premiada de la primera Administración que optó por el uso de las redes sociales como método de contacto y comunicación con su ciudadanía, a través de Twitter, Facebook, WhatsApp, y de generación de un amplio directorio de contactos en su propia página web, en la que simplemente accediendo a la página web se ponía en contacto con cualquier cargo político o técnico de esa Administración. Esto se ha exportado a otras muchas Administraciones, como por ejemplo, Gijón.

<www.enid.org>.

<www.gijon.es/page/2840-redes-sociale>.

Ejemplo de otras prácticas:

1. **Consultas ciudadanas.** El Consorcio de Transporte Público de Reino Unido desarrolló un portal de participación para sacar a luz pública y consultar a la ciudadanía determinadas cuestiones que le afectaban, relativas a la flexibilidad de horarios del transporte, rutas determinadas, dónde localizar paradas, dónde intervenir y realizar mejoras, etc. Es un portal dedicado específicamente a plantear consultas ciudadanas sobre el transporte en las que la ciudadanía puede opinar sobre lo que le genera interés.

<<https://consultations.t#.gov.uk>>.

2. **Encuestas ciudadanas online,** proyecto desarrollado en Finlandia.

<www.eharava.fi/en>.

3. **Reflexión estratégica.** Por ejemplo en Bristol, se han establecido espacios presenciales y virtuales coordinados y convergentes en los que se plantean una reflexión estratégica sobre qué modelo de ciudad quieren para su futuro.

<www.imaginecalgary.ca>.

4. **Rendición de cuentas. Las e- peticiones.** La recogida de un determinado número de firmas permite que un tema determinado sea trasladado al pleno municipal para que sea tratado. Y todo esto ha llevado a la creación de portales de peticiones 2.0 para que la ciudadanía plantee sus cuestiones.

<http://epetition.havering.public-i.tv/epetition_core>.

5. **Experiencias de movilidad.**

<<http://a841-tfpweb.nyc.gov/4thave/>>.

6. **Presupuestos Participativos.**

<www.backseatbudgeter.com/budgets/colorado2011/default.aspx>.

Conclusiones

- Las nuevas tecnologías como instrumento o herramienta que permite mejorar los niveles y la calidad de la participación que se plantea, no como fin en sí mismo.
- Tienen encaje las nuevas tecnologías en dos grandes elementos:
 - El concepto de las **Smart cities** o ciudades inteligentes. Las nuevas tecnologías utilizadas para mejorar la eficiencia del servicio público, es decir, las nuevas tecnologías aplicadas a la participación pueden mejorar la gestión pública.
 - El nuevo paradigma o concepto de **Gobierno abierto** (un nuevo espacio de oportunidad que se está desarrollando).

El Gobierno Abierto para mejorar la eficiencia de gestión pública

Hasta ahora, el principal problema que se veía en la participación ciudadana era que se consideraba como un cajón de sastre, un elemento aislado, que no lograba transversalizarse en el resto de la gestión municipal. Con el nuevo paradigma del Gobierno Abierto, la participación, ya no es un elemento aislado sino que se pone en relación con otros elementos, esto es, con la transparencia en la información pública, la generación de espacios de colaboración público-privada, basados en la obligatoriedad de las Administraciones Públicas de poner a disposición de la ciudadanía los datos que se generan fruto de su labor cotidiana -*Open Data*- y la participación.

Posibles **definiciones** de Gobierno Abierto:

- “Gobierno abierto es la doctrina política que sostiene que la actividad del gobierno (y de la Administración del Estado) debe estar abierta a todos los niveles para el escrutinio eficaz del público y de su supervisión”.
- “Nueva forma de comunicación permanente, transparente y bidireccional entre la Administración y la ciudadanía, mediante la que se consigue su participación efectiva en los procesos de decisión, colaboración y control de la gestión pública”.

Los **pilares** sobre los que se sustenta el nuevo concepto de Gobierno Abierto son:

- **La Participación.** Un Gobierno local participativo favorece el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la conformación de políticas públicas y anima a la Administración a beneficiarse del conocimiento y experiencia de la ciudadanía.
- **La Colaboración Público-Privada.** Un Gobierno local colaborativo implica y compromete a la ciudadanía y demás agentes en el propio trabajo de la Administración.
- **La Transparencia.** Un Gobierno local transparente fomenta y promueve la rendición de cuentas de la Administración ante la ciudadanía y proporciona información sobre lo que está realizando y sobre sus planes de actuación.

Formas de control ciudadano de las políticas públicas: la experiencia en vigilancia del Grupo Propuesta Ciudadana

Eduardo Ballón.

Coordinador del grupo Propuesta Ciudadana

Grupo Propuesta Ciudadana

El Grupo Propuesta Ciudadana (en adelante GPC) es una plataforma nacida hace 22 años, compuesta por 11 ONG y tiene una intervención directa en 10 de las 25 Regiones de Perú. Se asignó como misión el promover el protagonismo de las organizaciones y movimientos sociales urbanos y rurales, tanto como el de los gobiernos regionales y locales, en la perspectiva de la democratización del Estado y en el intento de construir un proyecto de desarrollo territorial que fuera inclusivo, definiendo para ello que trabajaría a través de 3 grandes estrategias:

- La promoción de la participación y el desarrollo de capacidades, de cara a la sociedad civil.
- La vigilancia ciudadana, de cara al Estado.
- La incidencia nacional y regional en las políticas públicas, como puente o forma de interrelación entre ambas esferas.

Contexto y enfoque de intervención

1. Contexto

- La transición a la democracia que se vivió a inicios del Siglo XXI, no supuso en ningún momento un cambio en el modelo primario-exportador que explica el largo ciclo de crecimiento económico del país. Respondió más a los intereses del Departamento de Estado Americano que a los procesos que se daban en el país.

- La descentralización, apareció de una manera atípica. No fue consecuencia de una demanda ciudadana ni como resultado de la búsqueda de la efectividad del Estado, sino como la expresión de la debilidad de un nuevo gobierno que se daba cuenta que tenía que re-legitimar un Estado que estaba descalificado por las décadas anteriores de hiper-centralismo, corrupción y por el proceso de guerra interna.
- Había una gran debilidad Institucional.
- Fragmentación sociedad civil.
- Coexistencia de discursos desde arriba y desde abajo, que encontraban en la participación un instrumento útil para sus respectivos afanes.

2. Enfoque desde el GPC

- Lo que estaba en disputa era la Gobernanza. A la idea de Gobernanza le podemos poner el apellido de democrática, como criterio instrumental resultaba interesante para acercarse a los mapas de configuración de poder y mirarlos en relación a las expectativas de los actores sociales y económicos, a los conflictos y, desde esa perspectiva, a la estructura y a imaginarse formas de interacción que se entendía eran conflictivas. Los mecanismos básicos para ello son:
 - Acceso a información.
 - Rendición de cuentas.
 - Transparencia.
 - Participación Ciudadana.
- Entramos en esta lógica saliendo de un régimen autoritario, el “Fujimorismo”, que aprobó la Ley de Acceso a la Información Pública más radical que existe en América Latina y que diseñó uno de los sistemas de consulta más complejo y completo que existen a nivel mundial, donde es posible observar en línea (online) un conjunto de dimensiones de la vida del Estado que permiten una acción sobre éste.

Funcionamiento del GPC para la intervención

El Grupo Propuesta Ciudadana es una plataforma que tiene 3 grandes instancias para su vida cotidiana y una gran lógica de intervención. Las instancias son:

- Asamblea de socios: Son los representantes de las instituciones y se reúnen una o dos veces al año.
- Consejo Directivo: Son 3 instituciones elegidas por los socios, que ordenan la vida cotidiana de la Institución.
- Coordinación Ejecutivo: La Asamblea de socios elige al Coordinador junto con un equipo ejecutivo de profesionales y técnicos.

<p>Asamblea de Socios: Un representante de cada institución. Se reúne 2 veces al año</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de orientaciones estratégicas y de las políticas institucionales • Elección del Consejo Directivo y del coordinador ejecutivo • Aprobación y evaluación del Plan Operativo Anual (POA) • Coordinación entre el equipo central y los socios
<p>Consejo Directivo: Tres instituciones de la Asamblea elegidas anualmente, una de las cuales preside. Se reúne 6 veces al año</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento periódico al trabajo del Consorcio • Apoyo al trabajo operativo del equipo • Seguimiento de la coyuntura
<p>Coordinación Ejecutiva: Un coordinador ejecutivo, elegido por la Asamblea de Socios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En coordinación con la presidencia, representa al Consorcio, gestiona los recursos necesarios y propone los planes y presupuestos operativos • Organiza el trabajo por programas (áreas de trabajo) • Rinde cuentas a la Asamblea de Socios

Interviene en los territorios a través de las Instituciones socias, cada una de las cuales trabaja sus propias plataformas, redes y formas de movilización de la sociedad civil y acción colectiva.

Para la intervención tiene 3 grandes componentes:

1. La formación de capacidades y promoción de la participación.
2. La incidencia nacional y regional.
3. La vigilancia ciudadana.

Componentes	Línea de actividad
<p>Formación de Capacidades y Promoción de la participación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la participación • Programa de formación • Red Participa Perú 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de plataformas interinstitucionales en regiones • Promoción de redes nacionales • Elaboración de módulos de formación • Elaboración de boletines y foros para Red Participa
<p>Incidencia Nacional y Regional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agenda Nacional Descentralista • Promoción y apoyo a procesos de reforma institucional en Gobiernos Regionales: <ul style="list-style-type: none"> - Incidencia en regiones: OT - Apoyo a ANGR 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de reuniones y comisiones temáticas • Espacios de concertación entre ANGR y Sociedad Civil • Elaboración de campañas • Elaboración de acuerdos regionales
<p>Vigilancia Ciudadana:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generación, distribución y uso de la renta de las industrias extractivas • Gestión de gobiernos regionales • Políticas y presupuesto público para la pequeña agricultura y Educación • Concesiones mineras y petroleras en el Perú 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de reportes de seguimiento y vigilancia • Elaboración de boletines regionales y nacionales • Diseño e implementación de módulos y cartillas de formación en vigilancia • Diseño y desarrollo de programas de asesoría

El sistema de funcionamiento está formado alrededor de 3 grandes conceptos:

1. **La participación.** Hay dos historias distintas que confluyen en el tiempo, una que viene desde finales de la década de los 70 y que es la historia de la participación para resolver el déficit democrático, y que va a encontrar en los discursos de partidos como el PT, en el caso de Brasil, o el Frente Amplio, en Uruguay, su concreción. Apunta a una lógica de redistribución del poder y los recursos, y encuentra en un instrumento como el presupuesto participativo un modelo en el que fijarse, y que termina creando mitos como Porto Alegre. Esto es absorbido por el discurso de las multilaterales que en la década de los 90, en el contexto del consenso de Washington, para

atender al déficit social y económico, pero, sobre todo, para atender a los desafíos de efectividad en la intervención pública, se planteó el mejorar la calidad de vida de los pobres y hacerlo por vía de acceso a los servicios. Es entonces cuando el Banco Mundial en sus informes sobre pobreza, el Banco Interamericano de Desarrollo en su guía de consulta y práctica sobre la participación, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, convirtiendo la participación en derecho humano, complejizan el discurso y generan interlocuciones distintas. Constatando esa complejidad, GPC opta por una mirada más instrumental que sirve para lo que se quería hacer, entendiendo la participación ciudadana como la capacidad política y jurídica de la ciudadanía para intervenir individual y colectivamente, directamente o, a través de sus representantes, por medio de diversas modalidades, en los principales procesos de gestión que afectan a las condiciones de vidas de las personas.

2. **La rendición de cuentas.** Proceso proactivo por el que los agentes públicos informan y justifican sus planes, decisiones y resultados. Al ser una relación entre desiguales (sociedad-Estado), y por tanto, asimétrica, se vincula con la vigilancia.
3. **La Vigilancia.** Ejercida por la sociedad civil sobre el Gobierno y los funcionarios.

El Trabajo de Vigilancia del Grupo Propuesta Ciudadana

La pretensión fue crear un *sistema de vigilancia* que sirviera para empujar el único proceso de reforma que se ha vivido desde finales del S.XX, que es la descentralización. Buscando que, desde ese sistema de vigilancia, se fueran generando formas de hacer que pudieran ser apropiadas y accesibles para la sociedad, pero que, en el camino, supusieran el mayor rigor posible y la definición de criterios que lo hicieran “socialmente válido y legítimo” y que obligaran a los actores a aceptar la validez de lo que allí se decía, y así alimentar argumentativamente a movimientos y actores individuales y sociales.

Objetivo específico del área	Estrategias	Resultados
<p>Construir un sistema de vigilancia sobre el proceso de descentralización de nivel nacional, regional y local en 16 regiones</p>	<p>Desarrollo del sistema de vigilancia mejorando sus indicadores, procesos y procedimientos para facilitar su uso</p>	<p>Sistema de indicadores para la vigilancia ciudadana sobre el proceso de descentralización validado</p> <p>Se han emitido reportes regionales y nacionales de seguimiento al proceso y a las instancias de gobierno</p> <p>Se ha logrado una amplia cobertura del sistema de vigilancia ciudadana</p> <p>Se ha involucrado a sectores representativos de la sociedad civil, en especial de los sectores excluidos, en la utilización de los reportes</p>
<p>Aportar al incremento de la capacidad de seguimiento a la gestión pública y al uso de la renta de las actividades extractivas en el nivel regional y nacional de los espacios de concertación de la sociedad civil</p>	<p>Fortalecimiento de las organizaciones regionales y el aporte al fortalecimiento de la democracia</p>	<p>Sistema consolidado de información sobre gestión pública regional y la renta de las actividades extractivas en regiones priorizadas y nacionalmente</p> <p>Mecanismos consolidados de seguimiento a gestión y ejecución regional alimentan campañas de difusión</p>
<p>Aumentar la transparencia sobre el uso de los fondos de carácter público y cuasi-públicos provenientes de las actividades mineras, especialmente los fondos PMSP y los Fondos Sociales</p>	<p>Usar y ampliar el acceso a la información que promueve la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)</p>	<p>Aumento de la transparencia de fondos del PMSP y de los Fondos Sociales</p> <p>Inclusión en EITI de los fondos PMSP y Fondos Sociales</p> <p>Debate sobre obligatoriedad del mecanismo EITI</p> <p>Pilotos de transparencia implementado</p>

El sistema de vigilancia ha tenido dos grandes momentos:

1. Descentralización.
2. Ligado a las extractivas.

Así se puede ver que el sistema responde a las coyunturas sociales de cada momento. Es por ello que actualmente se vive un tercer momento, el de la vigilancia de la obra pública en territorios concretos, como parte del fortalecimiento de los actores sociales que se desempeñan en esos territorios.

Requisitos para el Sistema de Vigilancia

1. Neutralidad: diseño de procedimientos y formatos estandarizados que permiten dar cuenta del desempeño de las autoridades en la descentralización, puntuándolas sin descalificar.
2. Objetividad: se busca dar cuenta sobre lo que se quiere medir a partir de una matriz de indicadores construidos sobre unos criterios claros y conocidos, aprovechando la gran cantidad de información pública que existe.
3. Regularidad: supone una entrega sistemática en el tiempo de informes de monitoreo, forzando, en los territorios con los socios, la presentación y discusión pública.
4. Interlocución con los monitoreados, a través de la discusión de cada reporte con autoridades y funcionarios territoriales, permitiendo responder.

La idea básica era que todo este proceso, desarrollado a lo largo de 5 años, alimentase propuestas de política pública que el GPC, junto a sus socios, en alianza con otros movimientos sociales y otras redes y plataformas, pudiesen llevar adelante, como finalmente se consiguió.

Estrategias e Instrumentos

1. **Vigilancia.** Sustentada como herramientas básicas en los reportes y en un sistema de boletines a través de redes y de los propios medios de comunicación.

2. Transparencia. Se empezó supervisando los portales de los Gobiernos Regionales y su información. Luego se recurre a la modalidad de los boletines, al entrar en las extractivas, mirando los reportes de la gestión del aporte voluntario, construyendo un ranking de transparencia de las empresas y buscando promover una iniciativa de transparencia de las industrias extractivas.

3. Formación de opinión y debate público, como condición para la incidencia.

4. Estudios y propuestas.

Vigilancia	Transparencia	Formación de opinión y debate público	Estudios y propuestas
Reportes de Vigilancia (Nacional y Regionales)	Supervisión de los portales de los GR	Notas de información y análisis	Por temas: (i) distribución y uso del canon; (ii) tributación minera y sobreganancias; (iii) capacidad de inversión de los GR; (iv) transparencia
Boletines	Reportes de gestión del aporte voluntario	Foros y seminarios públicos	Por propuestas: (i) portal estándar (transparencia); (ii) modelo de ahorro intergeneracional a partir del canon; (iii) mejor distribución del canon; (iv) sobreganancias; (v) uso canon; (vi) aumento inversión para pequeña agricultura
	Ranking de transparencia de mineras	Materiales de difusión y capacitación	
	Participación y promoción de la Iniciativa EITI	Presencia en medios	
		Base de datos de inversión pública por departamentos y nivel de gobierno (hasta distrito)	
		Base de datos de concesiones	
	Participación en redes		

Ejemplos de Matriz de Vigilancia

1. Descentralización. Se trabajan 6 dimensiones:

- Gestión presupuestaria.
- Producción normativa y transparencia.
- Participación ciudadana.
- Inclusión – Exclusión.
- Educación.
- Salud.

2. Industrias Extractivas. Se trabajan 4 dimensiones:

- La generación de la renta.
- La distribución de la renta.
- El uso del canon y regalías.
- La transparencia y el acceso a la información.

Temas, niveles de gobierno	Generación de renta	Distribución de renta	Uso del canon y regalías	Transparencia y acceso a la información
Gobierno central		X		X
Gobierno regional, local			X	X
Empresas	X			X

Para industrias extractivas se ha trabajado con 32 indicadores y para descentralización se ha trabajado con 42 indicadores. Para cada indicador se trabaja con una ficha de reporte y una guía de entrevista a los informantes clave. Esto no puede ser una tarea de la sociedad civil, porque es una labor muy ardua.

Esto es su virtud y su principal defecto. El gran límite es que este proceso es hijo y dependiente de la cooperación al desarrollo y está diseñado en una secuencia metodológica pensada para hacer incidencia en la política pública nacional y regional. A partir de esos elementos se busca fijar las bases y criterios de aquello que había que transferir a la sociedad civil para que éstos pudiesen usar en su vida diaria, y articularlo todo para que esté al alcance de su movilización.



Logros y Limitaciones

1. Logros:

- Los 25 Gobiernos Regionales tiene sus portales de transparencia estándar y la Defensoría del Pueblo está obligado a monitorearlos.
- El Estado peruano incrementó la transparencia de las industrias extractivas. Así, el Grupo de Propuesta Ciudadana, representa a la sociedad civil en el grupo nacional y se han incrementado los niveles de exigencia. En distintas regiones del país hay plataformas autónomas que vigilan varios de los procesos de política pública.

- El GPC es reconocido por el Gobierno Nacional y por las empresas como interlocutor válido.

2. Limitaciones:

- El sistema exige altas capacidades profesionales y, por lo tanto, tiene un alto costo.
- Se requiere una inversión permanente en capacitación en la escala del nivel de intervención que se vaya a hacer.
- El Estado no asume costos. Se está en esa lucha de que el Estado asuma esos costos porque la democracia no es gratis, y la participación como parte de la democracia tampoco lo puede ser.
- Resistencia permanente del Estado y de las empresas a entregar información.

Lecciones Aprendidas

El aprendizaje más destacado en el último tiempo es la importancia que para la ciudadanía tiene la vigilancia de obras y de servicios a nivel local, pero no por la vigilancia en sí misma, sino por su contribución a la generación de formas de ciudadanía más activa y de construcción de puentes.

Todos esos son procesos instrumentales, no son fines en sí mismos. La utilidad de todos esos procesos dependerá de las coyunturas y de la correlación de fuerzas en la Sociedad Civil, y entre ésta y el Estado.

Lo clave es que esos instrumentos permiten la movilización de distintos sectores de Sociedad Civil, enriquecen la acción colectiva, generan la argumentación y crean o permiten condiciones para acciones de incidencia en el sentido más clásico.

Obliga a mejorar los estándares públicos y privados, contribuyendo por esta vía a la transparencia.

Permite dar más densidad a la participación institucional, pero también a la movilización directa.

La participación, la transparencia, la vigilancia y la rendición de cuentas son herramientas útiles para la acción de los movimientos sociales y la incidencia de ciudadanía en los procesos participativos.

En las sociedades cada vez más complejas, el individuo, el ciudadano, la ciudadana, tiene que sacrificar parte de su tiempo en las cuestiones de participación ciudadana si quiere estar en condiciones de crear una gobernabilidad democrática.