

I. Ficha Técnica

Nombre de la Herramienta: **Audiencia Pública**

Descripción breve: **Es un procedimiento de consulta e información que pueden utilizar las autoridades públicas en la Argentina previo a la toma de decisiones frente a formulación o ejecución de políticas, programas o proyectos públicos, o para evaluar los mismos. (En algunos países opera una modalidad de Audiencia Pública a municipal conocida como Cabildo Abierto.)** Poder Ciudadano propone en su “Programa de Contrataciones Transparentes” combinar las audiencias públicas con la introducción de los Pactos de Integridad a fin de promover la transparencia en distintos pasos del proceso de las contrataciones públicas.

ONG responsable: **Poder Ciudadano, Capítulo Nacional de Transparencia Internacional.**

Tipo de proceso: **Concesión**

Problema que enfrenta: **Falta de transparencia, publicidad y de sondeo; y reflexión de la administración sobre la existencia de diversos intereses y opiniones, alrededor de un asunto público sobre el que se va a tomar una decisión.**

Área de trabajo: **Legislativa, Planes de desarrollo, Contrataciones Públicas, Definición de políticas, Licencias ambientales, etc.**

Creación de la herramienta: **Poder Ciudadano tomó la iniciativa a “reanimar” las audiencias públicas – una figura antigua en Argentina que se había en cierta forma desprestigiada – en el campo de las contrataciones públicas**

Mayor Información: **Christian Gruenberg, Poder Ciudadano, tel. 54-11-4375 4925 / 4926, email: chris@poderciudadano.org.ar**

II. Objetivos

Organizar una reunión pública, ordinariamente citada por la administración, alrededor de un tema puntual, con la participación, en pie de igualdad, de todas las personas o partes que se verán afectadas por la decisión o tengan un interés colectivo.

Crear un espacio de consulta - por lo tanto las opiniones no tienen carácter vinculante para la administración.

Busca que el responsable de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones, en forma simultánea y en pie de igualdad, sobre el tema en discusión a través del contacto directo con los interesados.

Buscar promover la participación ciudadana y transparencia en los procesos de toma de decisión

III. Contexto General

La necesidad de profundización de la democracia en América Latina, la reforma del Estado, y el ejercicio de control de la administración pública por parte de la ciudadanía abrió en la década de los ochenta un discurso oficial sobre la participación ciudadana.

Las audiencias públicas son una modalidad antigua de participación directa de la ciudadanía que es retomada en el marco de las reformas municipales y asociada a la necesidad de facilitar al ciudadano común información sobre los actos del gobierno local⁶. Posteriormente ha sido utilizada en procesos de decisión ambiental, en planeación local y en contratación administrativa.

IV. Metodología

Una audiencia pública en Argentina es un proceso reglamentado de consulta. Por lo general es a iniciativa de la administración, pero existe la posibilidad de que las comunidades y las organizaciones soliciten su convocatoria, como sucede en Colombia.

Las condiciones generales de convocatoria y desarrollo de la audiencia pública

A fin de organizar una audiencia pública, es necesario tener en cuenta los siguientes pasos.

Fijar el tema con precisión y comunicarlo en forma concreta a todos los participantes. Es ideal utilizar todos los medios de comunicación posibles para convocar la audiencia. Esta invitación debe incluir:

Quién convoca

A quién convoca

Lugar y fecha de la audiencia

Tema y objetivo

Una breve descripción del proceso de la audiencia y su duración.

Cómo pueden hacer si lo desean para enviar su opinión anticipadamente.

Quiénes participarán por parte de la administración y en carácter de qué.

Poner anticipadamente a disposición de los convocados la documentación necesaria para que se formen una completa opinión del tema (Proyectos legislativos, propuesta de plan de desarrollo, informe evaluativo, términos de referencia del contrato, etc) .

Registrar los participantes a la entrada del recinto donde se realizará la audiencia pública.

⁶ Cunill, Nuria. *"PARTICIPACIÓN CIUDADANA –Dilemas Y Perspectivas Para La Democratización De Los Estados Latinoamericanos-*CLAD, Caracas 1991.

Establecer con claridad la agenda de la audiencia, los elementos mínimos que ésta debe incluir son:

Orden del día

Presentación de la autoridad que convoca

Presentación y justificación del asunto público a tratar.

Apertura del período de opinión de los participantes

Designar a una persona responsable de coordinar el desarrollo de la audiencia. Las obligaciones principales de esta persona son:

Asegurar que todos los participantes tengan el mismo espacio de tiempo para opinar.

Evitar que la audiencia se convierta en un debate

Procurar que las intervenciones permanezcan en el tema objeto de la audiencia y el respeto por las opiniones que se emitan.

Elaborar una memoria general de lo actuado, con el listado de los participantes, y registrar aparte la recepción por escrito de todas las opiniones presentadas.

Habilitar un espacio para que se presenten expertos o peritos imparciales a opinar sobre la cuestión tratada

Si fuera posible, consultar en el desarrollo de la audiencia la opinión de los participantes a través de una breve encuesta. Esta información también es de utilidad para evaluar la posibilidad de utilizar este mecanismo en el futuro y corregir defectos.

Las condiciones generales de la audiencia pública

La audiencia pública es convocada y presidida por la máxima autoridad de la entidad. La coordinación de las cuestiones preliminares y de la audiencia pública podrá ser delegada en otro funcionario de jerarquía.

La comunicación de la audiencia pública se realiza a través de medios masivos de comunicación con suficiente anticipación. Se informa sobre el objetivo general, agenda a desarrollar u orden del día, lugar y fecha de realización, plazos para inscripciones y presentaciones previas, el carácter abierto de la invitación, y la forma en la cual los interesados pueden acceder al reglamento general.

La audiencia pública permite acceso para el público general y los medios de comunicación.

Pueden ser parte de la audiencia pública: todos los ciudadanos interesados en participar, todas las empresas interesadas en prestar el servicio objeto de la licitación, sean nacionales o extranjeras, los organismos públicos que tengan un interés en esta cuestión, las universidades, centros de investigación, unidades académicas y demás entidades que tengan conocimientos técnicos sobre esta cuestión, los legisladores provinciales y nacionales, los organismos de control de la Administración, los miembros del Poder Judicial, expertos nacionales o extranjeros, peritos y técnicos por sí o invitados a

instancias de la autoridad que convoca a la audiencia pública, entidades sindicales, organismos no gubernamentales, colegios profesionales.

Todas las partes pueden participar por sí o mediante representación debidamente acreditada.

En el caso de la **Concesión de la Línea H**, tres sesiones acompañaron el proceso:

La primera Audiencia Pública:

El 23 de octubre de 1998 se reunieron cerca de 450 personas para escuchar 70 opiniones acerca de los pliegos y ruta para la Línea H. Esta reunión fue organizada por el entonces alcalde de Buenos Aires, Fernando de la Rúa.

En esta oportunidad Poder Ciudadano introdujo el concepto de Pactos de Integridad, como herramienta complementaria a la audiencia en su “Programa de Contrataciones Transparentes”.

Segunda Audiencia Pública:

En esta ocasión, Poder Ciudadano y Michael Wiehen (Asesor experto de Transparencia Internacional en Pactos de Integridad) se reunieron con el Ministerio de Obras Públicas. El Gobierno argumentó que se necesitaría introducir cambios en la legislación para poder incluir un Pacto de Integridad en los requerimientos de los pliegos. Esta propuesta fue bienvenida, aclarando que esto no iba en detrimento de suscribir un Pacto de Integridad en el proceso de licitación de la “Línea H”.

Por lo tanto se procedió a preparar un borrador del pacto de Integridad, siguiendo los lineamientos propuestos por Transparencia Internacional. La principal preocupación del gobierno era que el proceso se encontraba en una etapa avanzada y en consecuencia los licitantes podrían alegar cambio de reglas del juego. Finalmente se acordó que se presentaría la iniciativa a los proponentes y que se esperaría la reacción del Sector Privado .

Tercera Audiencia pública:

El 7 de abril de 1999, el entonces alcalde de la ciudad de Buenos Aires, hizo la invitación formal a los proponentes a participar en la firma del Pacto de Integridad que posteriormente sería enviado al Congreso para que éste se convirtiera en un futuro requisito de los procesos de licitación.

Cronograma:

	Primera Audiencia	Segunda Audiencia	Tercera Audiencia
Fecha	23 de Octubre de 1998	11 de Diciembre de 1998	7 de abril de 1999
Contenido	Para discutir los pliegos; la ruta de la Línea H;	Se acuerda preparar el documento base de Pactos de Integridad	Se presenta el Pacto de Integridad para la firma

V. Resultados

Definir el criterio de éxito de las Audiencias Públicas resulta complejo. En principio habrá éxito siempre y cuando se consiga una verdadera participación de la sociedad civil ante la consulta y si las inquietudes y preguntas de la misma serán debidamente contestadas por la autoridad oficial. Sin embargo, cabe esperar: que la autoridad, al emitir la decisión correspondiente explique las razones que justifican la misma.

Resultados positivos:

Por ser un procedimiento abierto y de acceso a la audiencia, permite la participación directa a nivel individual y de manera organizada.

Dadas las características de la audiencia, todos los participantes pueden participar en igualdad de condiciones

La autoridad se forma una opinión, para la toma de decisiones, alimentada por distintas visiones e intereses.

Este procedimiento contribuye a legitimar decisiones de la administración pública.

Por medio de la audiencia, los participantes pueden cualificar sus opiniones, aprovechando la presencia de expertos.

Problemas:

Pese a que el objetivo de la primera audiencia era la revisión de los pliegos de la licitación y la camino por la cual se trazaría la ruta de la Línea H, ya se encontraban a la venta los pliegos y se estaba estudiando algunas propuestas.

Decisiones críticas como el límite de participación extranjera (hasta un 40%) aunque fuera responsable por la construcción de los túneles, no fueron consultadas públicamente y por lo tanto no se tuvieron en cuenta las consecuencias, costos que podrían llegar a ser tan graves como la corrupción convencional.

Esta decisión estuvo justificada como deseos de mayor participación por parte de industrias argentinas, aunque fue en detrimento de los ciudadanos. Preguntas como el grado de participación de empresas extranjeras y/o preferencias al sector nacional son el tipo de discusiones que se pretenden generar.

Indicadores de cambio:

Para “medir” el éxito de la Audiencia Pública, se pueden seleccionar indicadores que reflejen la dimensión cualitativa⁷ y cuantitativa⁸.

⁷ Se entiende el grado de influencia en el proceso de adopción de decisiones (sea directa o indirecta).

⁸ Se entiende la cantidad relativa de actores individuales y colectivos que intervienen en la audiencia.

VI. Recomendaciones

La institucionalización de las audiencias públicas, desarrollo y utilización, como procedimiento de participación ciudadana en la modalidad de consulta, depende en gran medida de la voluntad de la administración.

Las audiencias públicas se perfilan como un mecanismo accesible, corriente de información y de consulta a nivel local.

Monitorear externamente todo el proceso de preparación, desarrollo y eficacia de la audiencia pública.

Promover la adopción del procedimiento consultivo en entidades o instancias territoriales que desconozcan el mismo.

Cuando se trate de procesos de contratación de recursos públicos, es conveniente convocar especialistas internacionales para examinar los pliegos licitatorios y evaluar el proceso para luego dar a conocer su opinión al gobierno, oferentes, prensa y ciudadanos interesados.

Es necesario interesar a los medios de comunicación en el proceso de convocatoria, desarrollo de la audiencia y resultados de la misma. Finalmente para evaluar el impacto de los medios de comunicación, se tomará en consideración un periodo constante ex ante y ex post de una semana respecto de cada una de las Audiencias Públicas.