



Subsecretaría para la Reforma Institucional
y Fortalecimiento de la Democracia
Jefatura de Gabinete de Ministros

mejordemocracia
INFORMACIÓN PÚBLICA AL ALCANCE DE TODOS
www.mejordemocracia.gov.ar

mejordemocracia
INFORMACIÓN PÚBLICA AL ALCANCE DE TODOS
www.mejordemocracia.gov.ar

*IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PARTICIPATIVAS
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL*

Estudio cuantitativo del uso
de las herramientas de participación
previstas en los anexos I y V del
Decreto N° 1172/03 en el ámbito
del Poder Ejecutivo Nacional.

JUNIO 2008



1. Introducción:

1.1-Objetivo del relevamiento.

El presente estudio tiene como fin conocer y realizar un análisis sobre la implementación del Reglamento General de Audiencias Públicas (en adelante, RGAP) y el Reglamento General de Elaboración Participativa de Normas (en adelante, RGEPN) previsto por el Decreto N° 1172/03 en el Poder Ejecutivo Nacional.

El objetivo principal es obtener información sobre el grado de utilización de dichas herramientas de participación ciudadana, identificar en qué áreas se utilizan con más frecuencia y esbozar los motivos por los que se implementan en determinadas áreas, así como identificar cuestiones pertinentes de ser abordadas a fin de mejorar los procesos de implementación de las herramientas. Asimismo, el presente análisis permitirá promover la utilización de dichos instrumentos en los organismos de la Administración Pública no familiarizados con estos procesos.

1.2-Organismos y período relevado.

El estudio realizado abarca un universo de 29 organismos públicos¹, entre los que se encuentran

1- Ente Nacional de Regulación del Gas (ENARGAS), Ente Nacional de Regulación de Electricidad (ENRE), Unidad de Renegociación y Análisis de Contrato de Servicios Públicos (UNIREN), Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS), Comisión Nacional de Regulación de Tránsito (CNRT), Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN), Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP), Superintendencia de Servicio de salud (SSS), Comité Federal de Radio Difusión (COMFER), Servicio Nacional de Sanidad (SENASA), Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA), Entidad Binacional Yacireta (EBY), Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR), Instituto Nacional del Agua (INA), Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI), Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), Consejo Nacional de Investigación Científicas y Técnicas (CONICET),

organismos descentralizados y entes reguladores de servicios públicos, sirviendo el presente como primer relevamiento de estos organismos en cuanto al cumplimiento del Decreto N° 1172/03.

El período relevado comprende desde marzo del 2004 hasta el mes de octubre del 2007, su inicio coincidiendo con la puesta en práctica efectiva del Decreto N° 1172/03 en el mes de marzo del año 2004. Asimismo, el corte realizado en octubre del 2007 responde a fines metodológicos.

2-Estrategia Metodológica

Los organismos relevados fueron consultados mediante una nota dirigida a su máxima autoridad. En la nota elaborada por esta Coordinación, se solicitó se brindara la siguiente información:

1-Sobre el Reglamento General de Audiencias Públicas:

- La cantidad de audiencias solicitadas en el ámbito de cada organismo, en el marco del Decreto N° 1172/03, desde el 3/12/2003 hasta la fecha. Asimismo, se indagó sobre las diferentes temáticas a ser abordadas mediante una Audiencia Pública y quienes las solicitaron en cada caso.
- La cantidad de audiencias que efectivamente se desarrollaron en el período mencionado.
- Los informes finales de cada audiencia.

2-Sobre el Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas.

Centro Nacional de Educación Social (CENARESO) Servicio Nacional de Rehabilitación (SNR), Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), Fondo de Capital Social (FONCAP), Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), Administración de Programas Especiales (APE), Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), Lotería Nacional (LN), Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), Comisión Nacional de Energía Atómica (CONEA).



- La cantidad de procesos de Elaboración Participativa de Normas iniciados desde el 3/12/2003 hasta la fecha. Asimismo, la indicación de las personas físicas o jurídicas que solicitaron la realización de dicho proceso.
- En qué casos y para el diseño de qué normas fueron consideradas las opiniones de los mencionados solicitantes.
- Por último, tenga a bien facilitar una copia del registro de opiniones y propuestas.

Estas notas fueron enviadas durante el mes de octubre del 2007, en los meses posteriores sólo una parte de los organismos requeridos brindó la información solicitada. Ante la falta de respuestas de la mayoría de los organismos requeridos, se efectuaron numerosas llamadas telefónicas a cada uno de ellos a fin de reiterar la consulta. Dichas comunicaciones fueran acompañadas con el envío de correos electrónicos adjuntando la nota enviada en el mes de octubre del 2007, para los casos en los que se encontrara extraviada o bien no se contara con ella por algún otro motivo. Como consecuencia de las comunicaciones antes mencionadas nuevos organismos respondieron a la consulta efectuada.

En cuanto al universo de organismos requeridos que no brindaron una respuesta, se consideró agotada la vía informal para reiterar la consulta efectuada y se envió, en el mes de marzo del presente, una nota formal solicitando se brinde la información requerida anteriormente por esta Autoridad. Dicha consulta fue contestada por varios organismos, las que sumadas a las anteriores respuestas representan el 75 % del universo relevado.²

²-Los organismos consultados que no brindaron la información solicitada son: Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), Fondo de Capital Social

Otras de las fuentes relevadas fueron las páginas de Internet de cada organismo, las que fueron consultadas a fin de completar y/o comparar la información otorgada por los organismos a esta Coordinación.

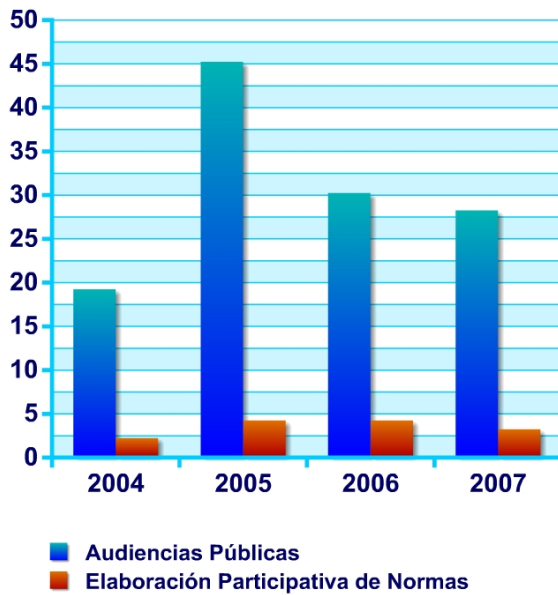
3-Resultados

Durante el período relevado- el que comprende desde el mes de marzo del 2004 hasta el mes de octubre de 2007- se efectuaron un total de 122 Audiencias Públicas y 13 procedimientos de Elaboración Participativa de Normas.

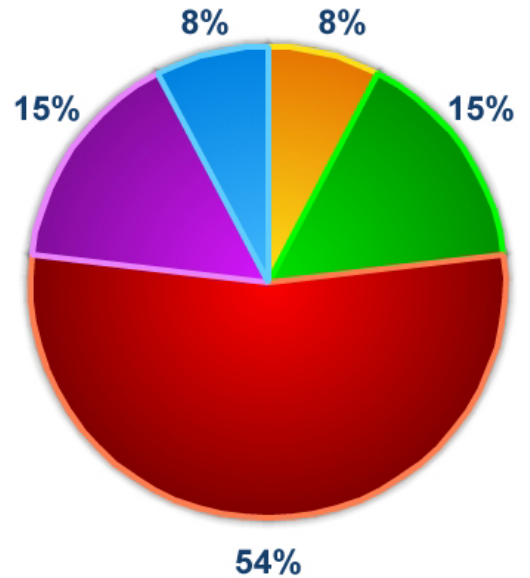
Las Audiencias Públicas (en adelante, A.P) se efectuaron de la siguiente manera: en el año 2004: 19 A.P, en el 2005: 45 A.P, en el 2006: 30 A.P y en el 2007: 28 A.P.

En cuanto a los procedimientos de Elaboración Participativa de Normas (en adelante, E.P.N) se realizaron de la siguiente forma: en el año 2004: 2 EPN, en el 2005: 4 EPN, en el 2006: 4 EPN y en el 2007: 3 EPN.

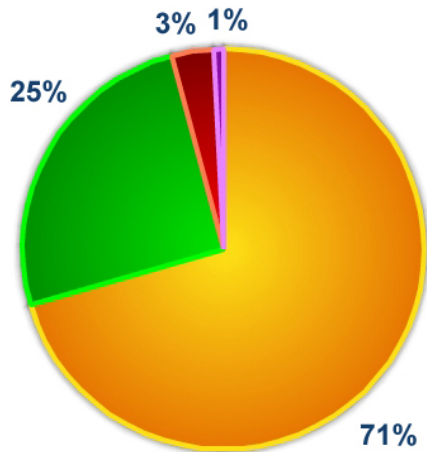
(FONCAP), Consejo Nacional de Investigación Científicas y Técnicas (CONICET), Comisión Nacional de Energía Atómica (CONEA), Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA), Entidad Binacional Yacireta (EBY), Servicio Nacional de Sanidad (SENASA), Lotería Nacional, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR) y Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR).



Elaboración Participativa de Normas



Audiencias Públicas



Del relevamiento efectuado a las páginas de Internet surgen dos cuestiones relevantes:

- Casi en un 100% de los casos se publica de forma proactiva información relacionada con las herramientas de participación previstas por el Decreto N° 1172/03.
- Se detectaron algunas contradicciones entre la información publicada en las páginas de Internet y las respuestas a las notas enviadas por esta Coordinación.



4-Análisis de las respuestas recibidas por los organismos requeridos y las consultas a sus respectivas páginas de Internet.

4.1-Audiencias Públicas.

De las respuestas y las consultas realizadas a las páginas de Internet de cada organismo surge lo siguiente:

- Casi el 100 % de las Audiencias Públicas fueron efectuadas por organismos relacionados con la prestación o control de un servicio público y en su mayoría se concentraron en dos organismos -Ente Nacional Regulador de Electricidad (en adelante, ENRE) y Unidad de Renegociación y Análisis de Contrato de Servicios Públicos (en adelante, UNIREN). La diferencia cuantitativa de Audiencia Públicas realizadas por organismos relacionados con temas de servicios públicos y los demás organismos, deja a la vista la importancia que tiene la materia en la que trabaje cada autoridad, para analizar la implementación de esta herramienta de participación.
- La conclusión antes expuesta se fortalece si observamos los informes realizados por la Auditoría General de la Nación y Asociaciones Civiles, donde se destaca un gran interés por parte de la sociedad en cuanto a mejorar la atención de los reclamos a los usuarios, aumentar la transparencia en la gestión de las empresas prestatarias de servicios públicos, etc.
- En ningún caso se especifica quienes fueron las personas que solicitaron las Audiencias Públicas, a pesar de encontrarse contemplado expresamente

en la consulta efectuada por esta Autoridad. La omisión de dicha información no nos permite conocer sobre las siguientes cuestiones:

- Si existe un conocimiento y uso real por parte de los ciudadanos de esta herramienta de participación, o si bien es un mecanismo implementado sólo por las autoridades de los organismos.
 - Así como tampoco podemos distinguir si la concentración de su uso en determinados organismos, se debe a un interés especial por parte de la sociedad en la materia que trabaja el organismo.
 - No es posible identificar un perfil de las personas que solicitan o participan de las Audiencias Públicas.
- Un caso que se considera importante destacar es el de la Superintendencia de Servicios de Salud tanto por el objetivo de las audiencias como por sus resultados. Las audiencias realizadas se celebraron durante los primeros meses de cada año a lo largo del periodo que abarca el 2004 a 2007, con el objeto informar acerca de las acciones que se llevaron adelante y la rendición de lo actuado durante de la gestión del año anterior. Se les otorgó una gran publicidad a las convocatorias a las Audiencias Públicas en diarios de gran alcance y en la página de Internet del organismo convocante, logrando una gran participación de la sociedad civil en



todas las Audiencias Públicas celebradas.

- Gran parte de los organismos presentan dificultades para distinguir entre Audiencias Públicas y Audiencias de Gestión de Intereses. Este problema se detectó en todas las comunicaciones tanto escritas como telefónicas y hasta en las páginas de Internet de los organismos. Este último caso puede tener graves efectos en virtud del alcance como medio de comunicación. En virtud de ello y como primera medida esta Subsecretaría se comunicó telefónicamente con cada uno de los organismos a fin de advertir sobre el error en el contenido de sus páginas de Internet. Dicha medida, es el comienzo de futuras acciones que se adoptarán con el objetivo de lograr una correcta aplicación de estas herramientas, tema que será tratado en el último apartado del presente informe.

4.2-Procedimiento de Elaboración Participativa de Normas.

De las respuestas otorgadas y la consulta realizada a las páginas de Internet de cada organismo surge lo siguiente:

- Se realizaron un total de 13 procedimientos de Elaboración Participativa de Normas, en este caso a diferencia de lo que sucede en relación a las Audiencias Públicas la mitad de los procedimientos fueron realizados por organismos, que no abordan problemáticas en común.

- La otra mitad se concentra en 1 organismo, la Autoridad Regulatoria Nuclear (en adelante, ARN) que llevó adelante 7 procesos de Elaboración Participativa de Normas. En todos los procedimientos realizados el organismo fue el promotor del proceso y sólo en un caso se registraron propuestas formales y se recibieron opiniones de carácter informal. Las opiniones recibidas fueron tenidas en cuenta en la preparación de los Anteproyectos de las Normas respectivas para su aprobación por el Directorio de la ARN -Nota ARN N° 4509/07-.
- Esta información refuerza lo antes expuesto sobre la importancia que tiene la materia en que trabajó el organismo y su injerencia en la sociedad para medir la implementación de las herramientas de participación.
- En la mayoría de los casos se omite adjuntar una copia del registro de opiniones y propuestas solicitado expresamente en la consulta efectuada por esta Coordinación. Dicha omisión no nos permite conocer:
 - El grado de participación ciudadana en estos procedimientos.
 - El nivel de recepción de las opiniones y propuestas formuladas por la sociedad civil por parte de la Autoridad que lleva adelante el procedimiento.
 - Controlar el cumplimiento de lo dispuesto en el RGEPN en relación a la obligación de publicar en su página de Internet los comentarios



informales, recibidos dentro del plazo estipulado para hacerlo- conf. arts. 16 y 17 RGEPN-

Públicas y Audiencias de Gestión de intereses. Por otra parte, no se publican las opiniones informales recibidas durante los procedimientos ni se brinda información sobre el universo que participa en ellos.

4.3- Características en común de las dos herramientas consultadas por esta Coordinación.

- Los organismos que cuentan con un alto grado de implementación de una de estas dos herramientas tienen un desarrollo casi nulo de la otra. Por ejemplo, en el caso del Ente Nacional de Regulación de Electricidad donde se efectuaron 87 Audiencias Públicas se realizó un sólo procedimiento de Elaboración Participativa de Normas. Y en el caso de la Autoridad Regulatoria Nuclear se iniciaron 7 procedimientos de Elaboración Participativa de Normas y ninguna Audiencia Pública. Si bien resulta importante destacar la existencia de una conducta tendiente a impulsar una mayor participación de la sociedad en los asuntos públicos, parecería que no se encuentran familiarizados de la misma manera con todas las herramientas de participación que prevé el Decreto N° 1172/03 limitándose al uso de una sola de ellas.
- La publicación en la mayoría de las páginas web de las herramientas de participación previstas por el Decreto N° 1172/03 utilizadas por el organismo. Esta conducta tendiente a incrementar una publicación proactiva de la información, sin embargo existen ciertas dificultades para hacerlo de forma correcta. Por un lado, no se distingue correctamente entre Audiencias

5- Conclusiones y propuestas sobre futuras medidas.

Es necesario resaltar que, el uso de las herramientas de participación prevista por el Decreto N° 1172/03 en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional es facultativo. Por lo que corresponde interpretar la utilización de dichas herramientas como un cambio de política tendiente a promover un acercamiento de la sociedad civil con el Estado Nacional. Asimismo, la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones a través de los instrumentos previstos por el Decreto beneficia a los organismos incrementando la eficacia y eficiencia de su funcionamiento.

Sin embargo, a pesar de los significativos avances en materia de implementación de las herramientas de participación previstas por el Decreto N° 1172/03, aún se encuentran pendientes objetivos importantes para los que será necesario desarrollar las siguientes medidas:

- Capacitar a los organismos relevados en todo lo relativo a Audiencias Públicas y Audiencias de Gestión de Intereses.
- Transmitir en las reuniones de enlaces realizadas por esta Coordinación la dificultad detectada para distinguir los procedimientos previstos en el Decreto N° 1172/03. A los efectos de mantener un



diálogo sobre el tema, que nos permita obtener un diagnóstico mas completo sobre la problemática y sus posibles soluciones.

- Promover el uso de todos las herramientas de participación previstas por el Decreto N° 1172/03 poniendo énfasis en los procedimientos menos utilizados por los organismos.
- En una segunda etapa, ampliar el universo relevado incluyendo a la administración central de cada organismo consultado en la primera etapa del presente informe.
- Una vez terminada la segunda etapa antes mencionada, comparar los resultados obtenidos sobre el uso de estas dos herramientas con el del Reglamento General de Acceso a la Información Pública.
- Difundir los datos estadísticos y hacer un breve relato sobre los casos que consideramos las mejores prácticas efectuadas en cuanto al uso de las herramientas, destacando los resultados alcanzados y sus beneficios.