

10 DE MAYO DE 2007

Mesa redonda “Democracia Participativa: Desafíos del Siglo XXI”
Hacia una mayor calidad de democracia con la participación como herramienta
PONENCIA “LA PARTICIPACIÓN COMO ESTILO DE GOBIERNO”

Lic. Christian M. Silveri
Responsable de Comunicación - Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia

A lo largo de mi exposición les referiré la experiencia de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina, a cargo de la Dra. Marta Oyhanarte, en implementación de herramientas de participación como política pública, como estilo de gobierno.

Pudimos escuchar a la Lic. Noemí Pulido comentando detalles del Programa Auditoría Ciudadana, una forma de participación que tiene que ver esencialmente con el trabajo que la Subsecretaría desarrolla en los municipios de nuestro país. Desde el área de Implementación de Políticas Participativas -también dependiente de la Subsecretaría- trabajamos a escala nacional en la aplicación de la normativa acceso a la información pública, el Decreto N° 1172 del año 2003. El Decreto N° 1172/2003 (BO 04/12/2003) de “Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones”, surge del intercambio fructífero entre distintas organizaciones de la sociedad civil y organismos públicos; el punto es relevante porque precisamente la función de la Subsecretaría es “fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil a fin de proponer reformas institucionales para desarrollar una democracia gobernable, transparente, legítima y eficiente”¹. En otras palabras, la norma que regula el acceso a la información pública en el Poder Ejecutivo Nacional es el resultado claro del objetivo principal de nuestra Subsecretaría: la articulación Estado-Sociedad Civil.

El citado Decreto N° 1172/03, a través de diferentes Reglamentos, regula cinco herramientas de participación ciudadana:

AUDIENCIAS PUBLICAS

La Audiencia Pública habilita la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones a través de un espacio institucional en el que todos aquellos que puedan sentirse afectados, manifiesten su conocimiento o experiencia y

¹ Ver Objetivos de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros en el Decreto N° 357/2002 (<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/72486/texact.htm>)

presenten su perspectiva individual, grupal o colectiva respecto de la decisión a adoptarse.

GESTIÓN DE INTERESES

Este Reglamento General establece la obligación de los funcionarios de publicar las audiencias que mantienen con sujetos cuyo objeto consiste en influir en el ejercicio de sus funciones y/o decisiones, -generalmente conocidos como *lobbyistas*-, permitiendo ejercer un efectivo control sobre la gestión de gobierno. Se encuentran obligados a registrarlas una extensa nómina de funcionarios, desde el mismo Presidente de la República hasta aquellos que detentan un cargo de Director Nacional o equivalente. Al día de la fecha pueden consultarse en el sitio web www.mejordemocracia.gov.ar, sin necesidad de contar con claves o *passwords* habilitantes, más de dieciocho mil registros de reuniones de funcionarios.

ELABORACIÓN PARTICIPATIVA DE NORMAS

La Elaboración Participativa de Normas es un procedimiento que, a través de consultas no vinculantes, involucra a sectores interesados y a la ciudadanía en general en la elaboración de normas administrativas y de proyectos de ley para ser elevados por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación.

REUNIONES ABIERTAS DE LOS ENTES REGULADORES DE SERVICIOS PÚBLICOS

A través de esta herramienta los ciudadanos pueden estar presentes en todas las reuniones de Directorio de dichos Entes, a fin de que puedan informarse sobre cómo se toman las decisiones que los afectan como usuarios.

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El Decreto N° 1172/2003 garantiza y hace operativo el derecho de toda persona a requerir, consultar y recibir información por parte del Poder Ejecutivo Nacional. Se encuentra sólidamente fundamentado, y exhibe simplicidad, claridad conceptual y respeto por los estándares internacionales en la materia. Mi exposición será, finalmente, una síntesis de la experiencia recorrida en la implementación de este Reglamento General de Acceso a la Información Pública contenida en el Decreto N° 1172/2003, interpretada desde el lugar de quienes tuvimos la oportunidad de llevarla a cabo.

Como ustedes imaginarán, poner en marcha esta batería de herramientas de participación ciudadana en los actos de gobierno, supuso enfrentar obstáculos significativos, que les referiré seguidamente, sintetizados en cinco puntos.

El primer y más evidente obstáculo, que quienes trabajamos en la administración pública conocemos -y padecemos-, tiene que ver con la comúnmente llamada "cultura del secreto"; el *silencio* de los funcionarios sobre los asuntos públicos. Se ha instalado la idea de que cierta información no debe ser difundida; en el posible convencimiento de que decisión de tal naturaleza protegería ciertas prácticas dudosas o resguardaría información eventualmente valiosa. Si bien es

justo admitir que muchas veces el secreto efectivamente se ha ejercido con el propósito de silenciar prácticas corruptas, en muchos otros casos se efectúa sin una causa real, sin intenciones encubiertas y por mera costumbre, promovido por una coyuntura imprecisa pero implacable que lo legitima y hasta lo fomenta.

En segundo lugar, y en relación con estos temas, es menester resaltar que muchas jurisdicciones -sobre todo las de perfil más administrativo- han organizado sus procedimientos sin mediar en ningún momento la interacción con el ciudadano. Para cualquier organización, además, evitar la aplicación de procesos innecesarios es una manera de agilizar la gestión, optimizar tiempos, recursos, evitar burocracia y, al cabo, favorecer la productividad.

Luego, cualquier iniciativa (brindar información a los ciudadanos, por ejemplo, hacer una convocatoria abierta para elaborar participativamente una norma o publicar las audiencias que celebran los funcionarios) que en apariencia no resulte indispensable para desarrollar las funciones primarias del organismo es interpretada por sus actores como un "procedimiento innecesario", como un obstáculo en la cadena de eficiencia.

Por eso, quizá sea útil empezar a considerar aquí, que esta reticencia natural que *a priori* parece evidenciar el escenario en lo que hace a la aplicación de políticas de transparencia, en muchos casos tiene menos que ver con la posible intención de silenciar prácticas corruptas que con la sensación de que estas políticas pudieran llegar a entorpecer el normal desenvolvimiento de los procedimientos vigentes, *eficientes*, demorando consiguientemente la llegada de los resultados que de dichos procedimientos se esperan.

En efecto, en la puerta de la aplicación del Decreto 1172/03, la idea de "transparencia" apareció curiosamente enfrentada al concepto de "eficiencia". Aplicar "transparencia" fue inicialmente interpretado como un factor de obstaculización de los procesos "eficientes".

Quebrar las connotaciones de este supuesto, sólidamente arraigado en el tácito colectivo de la Administración Pública, con todo lo que ello significa, y abrir el juego a interpretaciones más desarrolladas resultó una de las prioridades formuladas por el equipo que trabajó en la aplicación de la normativa.

Vale argumentar, sobre este tema, que en nuestro país ningún ciudadano puede exigir que el Estado Nacional le brinde la información con la que no cuenta; en ningún caso se puede pedir que se *cree* información para responder una solicitud, o que se la sistematice de un modo extraordinario para ser entregada al que la requiere².

Siendo así, ningún empleado del Poder Ejecutivo debiera realizar tareas adicionales para cumplir con la entrega de información a los ciudadanos, que no tuviese que realizar necesariamente por la demanda corriente que resulta del funcionamiento habitual del organismo. Si algún empleado debe trabajar

² "...El sujeto requerido debe proveer la información mencionada siempre que ello no implique la obligación de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido, salvo que el Estado se encuentre legalmente obligado a producirla, en cuyo caso debe proveerla" Artículo 5, Reglamento General de Acceso a la Información Pública en el Poder Ejecutivo Nacional (Decreto N° 1172/2003).

adicionalmente ante la llegada de una solicitud, ha de ser solamente porque la administración debiera contar con esa información que se está solicitando y porque esa información que necesariamente debía producirse, al momento de la llegada del pedido se encuentra ausente. Paradójicamente y como hemos visto, esta práctica -la ausencia de información elemental-, no suele interpretarse como una prueba de una posible "ineficiencia" de parte de la administración.

Cabe deducir, por lo tanto, que el valor "transparencia" no sólo facilita el acceso de los ciudadanos a la información que les pertenece, sino que además incentiva a la administración a ordenarse, a sistematizar la información, no sólo para entregarla a los ciudadanos sino para optimizar sus propios procesos. En efecto, el valor "transparencia", aplicado inteligentemente, es un impulsor, un promotor activo del valor "eficiencia": la transparencia produce eficiencia, necesariamente, así como la cultura del secreto favorece la conformación de islas comunicadas dentro de las organizaciones y, como es natural, fomenta la burocracia y, eventualmente, produce el caldo de cultivo indispensable para el desarrollo y sostenimiento de prácticas corruptas.

El tercer obstáculo que quisiera señalar tiene que ver con la novedad de las iniciativas en materia de acceso a la información pública. Porque si bien es cierto que para garantizar la vitalidad de los presupuestos fundamentales de un sistema democrático y republicano como el de la Argentina, resulta imprescindible promover aquellos mecanismos que procuran favorecer el fortalecimiento de la transparencia de los actos de gobierno, a ampliar la participación de los integrantes de la sociedad en los procesos de la administración y, al cabo -ya que de eso se trata- a lograr un acceso definitivo de los ciudadanos a la información con la que cuenta el Estado Nacional, no es menos real que muchos de los organismos del Poder Ejecutivo Nacional anteceden en su existencia por muchos años a estas iniciativas relacionadas con la transparencia y que, por lo tanto, su eficaz aplicación está condicionada directamente por la capacidad de asimilación de dichas medidas que cada organismo pueda demostrar a lo largo del proceso de implementación de la norma.

Así, muchos organismos realmente consustanciados con las iniciativas en materia de transparencia se enfrentaron, sin embargo, con obstáculos propios de su constitución: documentación existente pero difícilmente disponible, información no sistematizada.

La cuarta dificultad significativa que quisiera referirles está dada por la convivencia de múltiples vías posibles de acceso de las solicitudes de información, situación que puede provocar involuntarios extravíos de pedidos. A propósito, quisiera comentarles, a modo de ejemplo, mi propia experiencia como Responsable Jurisdiccional de Acceso a la Información Pública de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, función que he desempeñado hasta el mes de septiembre del año 2005.

Si bien todas las oficinas de la Secretaría General se encuentran ubicadas en el ámbito de la ciudad -otras jurisdicciones del Poder Ejecutivo Nacional tienen incluso sus oficinas repartidas a lo largo de todo el territorio nacional con lo cual,

evidentemente, la importancia de este factor se torna crítica-, la multiplicidad de emplazamientos y, sobre todo, de mesas de ingreso y salida de documentación para un mismo organismo, dificultan el control efectivo de la información que pudiera ingresar.

Veámoslo con mayor detalle: las oficinas del Secretario General y del Subsecretario General, así como las dependencias de las Coordinaciones de la Unidad Presidente, la Unidad Vicepresidente y la Casa Militar se encuentran ubicadas en el edificio con sede en el cruce de las calles Balcarce y Rivadavia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es decir, Casa Rosada. Sin embargo, curiosamente, la mesa de entrada y salida de documentación de la jurisdicción no se encuentra en la misma sede, sino en el segundo piso de en este mismo edificio, de la calle Julio A Roca 782, conocido como "Sede S.O.M.I.S.A". La mesa de entrada y salida de documentación que efectivamente existe en la Casa de Gobierno (Balcarce 24) corresponde a la Secretaría Legal y Técnica, organismo que brinda asesoría legal a la Presidencia de la Nación y cuya organización mantiene autonomía respecto de la Secretaría General.

Asimismo, el resto de los organismos cuyos recursos la Secretaría General administra (Comité Federal de Radiodifusión, Autoridad Regulatoria Nuclear y Obispado Castrense), poseen sus sedes en distintos edificios, cada uno con su respectiva mesa de entrada y salida de documentación, siempre en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A este escenario cabría añadir el caso del acceso adicional de documentos que existe en la Casa Rosada, a través de la Dirección de Documentación Presidencial, dependiente de la Coordinación General de la Unidad Presidente. Se considera "documentación presidencial" a toda la correspondencia informal enviada al Presidente de la Nación por los ciudadanos en todo el país. Dicha correspondencia puede ingresar por la mencionada mesa de Casa Rosada o bien puede ser recogida por el personal de la Dirección que acompaña al Presidente de la Nación en cada uno de sus viajes. La documentación es revisada en las oficinas de la Dirección, por un grupo de "lectores", quienes la clasifican, ordenan y distribuyen de acuerdo a su contenido. La cantidad de correspondencia que se recibe por día ronda las ochocientas unidades y el procedimiento de recepción, lectura y distribución de la documentación que ingresa, puede demorar unos treinta días aproximadamente. Este plazo excede notoriamente los 10 días que establece el Decreto para responder solicitudes³.

Si bien se decidió reforzar a la Dirección de Despacho, Mesa de Entradas y Protocolización de la Secretaría General (ubicada en la llamada "Sede SOMISA"), informatizándola y designándola boca oficial de ingreso de información, es cierto que el dispositivo de múltiples sedes y mesas de entradas no colaboraba con el control efectivo de la documentación entre la que fácilmente podía extraviarse una solicitud de información.

³ "El sujeto requerido está obligado a permitir el acceso a la información en el momento que le sea solicitado o proveerla en un plazo no mayor de DIEZ (10) días. El plazo puede ser prorrogado en forma excepcional por otros DIEZ (10) días, de mediar circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada" Artículo 12, Reglamento General de Acceso a la Información Pública en el Poder Ejecutivo Nacional (Decreto N° 1172/2003).

Finalmente, cabe cerrar esta sintética enumeración de dificultades y obstáculos mencionando que, para poder ejercer un derecho y exigir su cumplimiento, es condición indispensable el conocerlo. De acuerdo a lo que nos indicaban varias sondeos, el acceso a la información no era interpretado más que por una escasísima minoría de la ciudadanía como una forma de participación en los asuntos públicos. Poner en marcha este conjunto de herramientas ante una audiencia mayormente indiferente representaba un desafío importante, ya que no se trataba de esperar respuestas explosivas ni contundentes resultado de provocaciones *marketíneas* sino, más bien, de acompañar pacientemente la maduración democrática del conjunto de la sociedad y, naturalmente, de equivocarnos, retroceder, avanzar -en fin- de madurar también en el proceso, quienes nos decidimos a implementar estas políticas.

Nada se nos presentó sencillo en un comienzo, pero estábamos ante la oportunidad única de intentarlo.

Por eso, tomamos como primer impulso la misión de nuestra Subsecretaría, que como mencioné anteriormente consiste en interactuar y *articular* con organizaciones interesadas en promover iniciativas tendientes a fortalecer la participación democrática.

La articulación no siempre fue sencilla y atravesó, naturalmente, distintos momentos, pero siempre la intención rectora fue la de alcanzar acuerdos para fortalecer la participación. Hby podemos decir que, resultado de ese diálogo, hemos intercambiado puntos de vista que han enriquecido la calidad de la discusión en materia de acceso a la información en nuestro país y que, esencialmente, nos han permitido progresar en la calidad de la implementación del Decreto N° 1172/2003 en el Poder Ejecutivo Nacional.

Monitoreos, seminarios, capacitaciones, reuniones formales, sugerencias y hasta conversaciones informales que nos han ayudado en la responsabilidad de impulsar estas medidas, a partir del convencimiento común de que su vigencia resulta esencial para el fortalecimiento de la forma representativa de gobierno.

Al mismo tiempo se emprendieron distintas iniciativas en materia de capacitación hacia los funcionarios de la administración pública. Cada operador encargado de cargar audiencias de gestión de intereses de algún funcionario obligado recibió capacitación sobre el Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses y sobre las implicancias del Decreto N° 1172/2003 en general.

La capacitación de los operadores de las audiencias se llevó a cabo personalmente en muchos casos, visitando cada una de las oficinas de los funcionarios obligados, donde además se dejó una copia del Decreto N° 1172/2003 con todos sus reglamentos anexos.

En muchas jurisdicciones, se realizaron además jornadas específicas de capacitación vinculadas con el Reglamento General de Acceso a la Información Pública para el personal. Yo mismo, siendo Responsable de Acceso a la Información Pública, estuve encargado de capacitar personal de la Casa Militar y

de la Dirección de Documentación Presidencial con funciones de atención al público en las mesas de entrada y salida de documentación de la Casa Rosada.

En dichas jornadas se entregó, además, documentación vinculada con el Decreto N° 1172/2003: copias de la norma con todos sus anexos, copias de la Resolución N° 201/2004 del Secretario General sobre la implementación del acceso a la información en la jurisdicción, cartelera, folletos para distribución al público y formularios para presentar solicitudes de información.

Durante el mes de octubre del año 2004 se desarrolló una experiencia interesante también en la Secretaría General: un taller de "Gestión de la Información Pública" para el personal de la jurisdicción, que fue brindada por la Subsecretaría y que logró reunir en un mismo ámbito a personal de casi todas las áreas de la jurisdicción, contando en muchos casos con representantes de actores fundamentales en la aplicación del Reglamento.

El resultado del Taller fue muy auspicioso y pronto se puso de manifiesto, tanto la dificultad resultante de las múltiples mesas de entrada y salida de la documentación, como el -inesperado- entusiasmo de los participantes en contribuir con la pronta asimilación de las medidas de transparencia de parte de la jurisdicción.

Ya durante el año 2006, se efectuó una nueva capacitación de cinco jornadas que se desarrolló en este mismo auditorio y que tuvo como destinatarios a empleados de la Administración Pública de todos los organismos SINAPA y NO SINAPA, y nexos que se considerasen como destinatarios.

La capacitación, dictada por la Subsecretaría, apuntó a la formación de agentes públicos con capacidades operativas concretas en materia de acceso a la información pública, además de procurar la fijación de criterios interpretativos en materia de acceso a la información y la utilización y aplicación eficaz de las herramientas reguladas.

Tuvo gran convocatoria, lo que motivó una nueva edición hacia fin de año. Este año se renovará la capacitación y en el mes de julio se reeditará el curso en una versión renovada, que se concentrará en proporcionar herramientas destinadas a interpretar y aplicar correctamente la normativa vigente en materia de acceso a la información pública, y en desarrollar técnicas, destrezas, hábitos, actitudes e ideales en la comprensión del acceso a la información como derecho e instrumento de gestión.

Como resultado de estos emprendimientos, al día de la fecha tenemos aproximadamente 700 operadores de gestión de intereses capacitados y casi dos mil funcionarios capacitados sobre el Decreto N° 1172/2003, sus alcances e implicancias.

Todo este desarrollo quedó reflejado en el sitio web *mejordemocracia* - <http://www.mejordemocracia.gov.ar/>-, que no sólo recoge la experiencia de implementación sino que representa el principal órgano de difusión y consulta del Poder Ejecutivo Nacional sobre acceso a la información pública.

En efecto, *mejordemocracia* es el portal oficial de la administración pensado para difundir el acceso a la información pública en nuestro país, y en un primer momento sólo contenía el Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses (hoy en <https://www.mejordemocracia.gov.ar/search.php>).

Desde principios del año 2006 -y como resultado de la estrategia de Comunicación de la Subsecretaría - el portal incorporó contenidos generales sobre acceso a la información, preguntas frecuentes, normativa nacional sobre el tema, novedades y noticias sobre cursos y seminarios referidos al acceso a la información pública.

Hoy *mejordemocracia* se encuentra en proceso de renovación, lo que puede advertirse en su página principal, donde se han jerarquizado las novedades con el propósito de difundir emprendimientos que tengan que ver con acciones de transparencia.

El trabajo de articulación de la oficina de Implementación de Políticas Participativas está reflejado también mediante la incorporación de diversos *links* que permiten acceder a otros sitios *web* de gran interés.

Se están incorporando en la *homepage*, además, nuevos vínculos para facilitar el acceso directo desde la página principal a las distintas secciones del portal a través de botones atractivos y de fácil comprensión.

A la brevedad se completarán nuevos desarrollos: se podrán consultar las estadísticas actualizadas sobre acceso a la información en el Poder Ejecutivo, recibir orientación rápidamente, completar e imprimir notas personalizadas para presentar solicitudes, saber qué documentos pueden consultarse en cada jurisdicción y hasta establecer vínculos interactivos mediante la participación en un foro de opinión.

Los enlaces jurisdiccionales contarán también con un espacio para el intercambio de puntos de vista *on-line*, a través de una oficina virtual que en pocos días estará disponible y en uso.

Al día de la fecha, además y como se ha dicho, se pueden consultar en *mejordemocracia* más de dieciocho mil registros de gestión de intereses⁴ ante funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional.

Como les he señalado, estos cambios forman parte de la estrategia de comunicación integral de la Subsecretaría de cuya implementación soy responsable y cuyo propósito consiste en difundir la existencia de las herramientas de participación y favorecer su uso responsable.

Finalmente, los obstáculos se han enfrentado con una herramienta fundamental. Para implementar el Decreto N° 1172/2003 se decidió optimizar al máximo los recursos humanos y materiales existentes. Los colaboradores que trabajaron en la implementación específica en cada organismo, no se contrataron especialmente para dicha función: fueron (y son aún) agentes de la administración seleccionados por sus condiciones y antecedentes por cada jurisdicción, quienes desarrollan otras tareas y que adicionalmente tomaron la responsabilidad de velar por la adecuada implementación del acceso a la información pública en su jurisdicción. Hoy existe al menos un enlace y un responsable de acceso a la información en cada ministerio o secretaría de rango ministerial del Poder Ejecutivo Nacional, lo que significa que cualquier ciudadano tiene en cada organismo por lo menos un

⁴ Ver <http://www.mejordemocracia.gov.ar/Novedades1172.php?Novedad=27> y Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses en el Poder Ejecutivo Nacional en <https://www.mejordemocracia.gov.ar/search.php>

referente a quien puede consultar sobre la tramitación de sus pedidos de información.

Estos referentes conforman una verdadera Red que constituye, muy probablemente, la principal fortaleza de la implementación del Decreto N° 1172/2003.

En efecto, con el objetivo de lograr una implementación transversal y coordinada del Decreto en las diferentes jurisdicciones del Poder Ejecutivo Nacional, se han vinculado a los Enlaces y Responsables de Acceso a la Información, constituyendo una amplia red comunicacional, que desde hace tres años se reúne mensualmente en el décimo piso de este edificio para resolver dificultades, comunicar novedades y acordar criterios comunes.

En la red las responsabilidades están claramente asignadas:

La función del enlace es hacer operativas las herramientas del Decreto en todas las áreas pertenecientes a su jurisdicción y constituirse en el principal referente de la implementación ante la Autoridad de Aplicación.

Más operativamente, el responsable de acceso a la información -en trabajo conjunto con el enlace- tiene a su cargo la implementación específica del "Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo": tramita las solicitudes de información y vela por el cumplimiento de los requerimientos formales.

Esta estructura se replica, naturalmente, en todas las jurisdicciones de la administración.

La Subsecretaría -como Autoridad de Aplicación- resuelve las dudas y consultas que pueda presentar la implementación de todos los reglamentos, dictamina sobre cuestiones conflictivas, desarrolla las acciones de capacitación, articula con organizaciones de la sociedad civil y otros organismos, evalúa periódicamente el grado de implementación, genera estadísticas, convoca y preside las reuniones periódicas con enlaces y responsables de acceso y tramita denuncias por eventuales incumplimientos.

Ahora bien, definido el escenario, destacados los obstáculos y las herramientas con las que se procuró enfrentarlos, cabe preguntarse cómo se dieron los primeros pasos, cómo se decidió, concretamente, implementar el Decreto N° 1172/2003.

El proceso se dio progresivamente en dos etapas fundamentales, la primera de las cuales se concentró en la implementación del Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses. En una segunda etapa se trabajó sobre el resto de los reglamentos.

Esta elección, lejos de ser arbitraria, guardaba el propósito de utilizar el registro de la gestión de intereses como "carta de presentación" para difundir controladamente en el seno de la administración y ante cada funcionario obligado a publicar sus audiencias, el contenido global del Decreto N° 1172/2003.

Ciertamente, el Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses podía resultar una buena "puerta de entrada" para el contenido de los restantes reglamentos de la norma, una suerte de "llave" para acceder a los funcionarios

de jerarquía por él comprendidos y difundir así el resto del Decreto, ya que el funcionario a quien se entonces explicaba que debía registrar sus audiencias, poco después era susceptible de recibir solicitudes de información a través del Reglamento General de Acceso a la Información Pública.

Y, por lo tanto, un funcionario convenientemente sensibilizado acerca de los alcances globales del Decreto -y no sólo informado superficialmente sobre lo concerniente a sus obligaciones específicas resultantes de la aplicación de un Reglamento de relativamente fácil cumplimiento- se convertía en un potencial aliado estratégico y fundamental actor para dar respuesta a los restantes reglamentos, cuyo cumplimiento reviste exigencias de, tal vez, un mayor nivel de demanda. Como comprendimos entonces, un funcionario que por su jerarquía está obligado a publicar sus audiencias de gestión de intereses, es un funcionario que además tiene en su poder información pública que, más tarde o más temprano, podrá ser solicitada por cualquier ciudadano interesado.

Una vez finalizada la etapa de sensibilización, desde la Subsecretaría se propuso un dispositivo de respuesta a pedidos de información que es hoy el que se encuentra vigente en la mayoría de los organismos ¿Cómo se responden hoy solicitudes de información en el Poder Ejecutivo Nacional?

En primer lugar, el ciudadano se presenta ante la mesa de entradas del organismo donde está la información a la que desea acceder⁵. La mesa de entradas identifica que el documento presentado representa un pedido de información pública y notifica al Responsable de Acceso a la Información Pública, quien cuenta con una matriz completa que indica qué información se encuentra en qué área. Su trabajo, en esta instancia, consiste en verificar si la información solicitada se encuentra en su jurisdicción y, en tal caso, en informar al sujeto que tiene la información en su Poder acerca de la presentación del pedido de información pública. Si el Responsable de Acceso a la Información Pública interpretase que la información solicitada no se encuentra en su jurisdicción, informará al ciudadano al respecto y le indicará -en caso de saberlo- dónde efectuar su requerimiento.

La respuesta al pedido de información se efectúa directamente desde el área que tiene la información hacia el ciudadano, intermediando -en muchas ocasiones- el Responsable de Acceso a la Información Pública, quien velará por la entrega de la información en tiempo y forma. Cabe mencionar, sobre este punto, que el proceso -desde la presentación del pedido hasta la entrega de la respuesta- no debe superar nunca los diez días⁶, excepto que alguna circunstancia dificulte reunir en ese plazo la información solicitada, caso en el que se debe informar al ciudadano antes del vencimiento sobre las razones de la demora y solicitar, por única vez una prórroga de diez días adicionales.

⁵ El listado completo de las mesas de entrada del PEN se encuentra publicado en <http://www.mejordemocracia.gov.ar/>

⁶ "El sujeto requerido está obligado a permitir el acceso a la información en el momento que le sea solicitado o proveerla en un plazo no mayor de DIEZ (10) días. El plazo puede ser prorrogado en forma excepcional por otros DIEZ (10) días, de mediar circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada" Art 12. Reglamento General de Acceso a la Información Pública en el Poder Ejecutivo Nacional, Decreto N° 1172/2003. Ver <http://www.mejordemocracia.gov.ar/TextoDecreto1172-2003.php#AnexoVII>

Mencionemos ahora algunos impactos concretos que, retrospectivamente, vale reconocerle a la implementación del Decreto N° 1172/2003.

El impacto fundamental e inmediato es, claramente la regulación del derecho de acceso a la información pública. Y su consagración en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, garantizando su ejercicio a todas las personas sin distinción, multiplicando las posibilidades de participación. Resultado de lo expuesto son las más de cinco mil consultas respondidas telefónicamente o vía correo electrónico y los casi mil cuatrocientos pedidos respondidos por escrito en término.

Hemos referido anteriormente los resultados de la capacitación de funcionarios públicos. En efecto, compartiendo e intercambiando conocimientos teórico-prácticos sobre herramientas de participación ciudadana, se ha contribuido a la integración de los agentes públicos en el proceso de toma de decisiones, promoviendo una reforma institucional en la administración pública orientada a una gestión transparente, ética e informada.

Finalmente, cabe señalar como impacto significativo la replicación de la normativa y/o de su implementación a nivel sub-nacional, dado que actualmente desde la Subsecretaría estamos trabajando en el fortalecimiento de las capacidades locales para promover a nivel de los municipios iniciativas de transparencia.

En algunos casos, el equipo jurídico de nuestra área de Implementación de Políticas Participativas colabora en la redacción de normativa sobre acceso a la información pública, adaptada a las características concretas de cada municipio. En otros casos en los que existe una norma a nivel local, la Subsecretaría ha colaborado con su propia experiencia, proponiendo líneas de acción para asegurar una implementación perdurable.

Este trabajo se está haciendo concretamente con seis municipios que han pasado por el Programa Auditoría Ciudadana, cinco de los cuales hoy forman parte del Proyecto "Construyendo Puentes: Planificación colaborativa para fortalecer los lazos entre el gobierno local y la sociedad civil en la Argentina", que también desarrolla la Subsecretaría -con financiamiento de la Agencia Neozelandesa para el Desarrollo Internacional (NZAID)- con el propósito de "reducir la brecha entre las demandas de los ciudadanos y la capacidad de los gobiernos locales para satisfacerlas"⁷.

En lo que hace a las cifras que reflejan concretamente la calidad del impacto, puedo mencionarles que, sobre los datos que hemos recibido sobre las jurisdicciones, existe un 54% que corresponde a personas que se identifican como ciudadanos comunes, sin representación. Entendemos que hay muchos estudiantes o representantes de la sociedad civil que integran esta categoría, pero no lo sabemos fehacientemente ya que, como ustedes saben, para solicitar información al Poder Ejecutivo Nacional el único requisito es identificarse y en ningún caso pueden exigirse datos adicionales⁸. El 18% son pedidos de ONGs, el 8% son de

⁷ Ver más sobre el Proyecto Construyendo Puentes en <http://www.construyendopuentes.gov.ar>

⁸ "La solicitud de información debe ser realizada por escrito, con la identificación del requirente, sin estar sujeta a ninguna otra formalidad. No puede exigirse la manifestación del propósito de la

medios de comunicación, el 4% son empresas y el resto son otros actores.

En lo que hace al perfil de los pedidos efectuados, hemos identificado una mayoría considerable de solicitudes efectuadas sobre cuestiones de recursos humanos y sueldos (25%). Otros temas, en orden de interés, son: presupuesto, nóminas de personal y estadísticas y normativa.

Para finalizar, sería pertinente enumerar brevemente algunos de los desafíos que nos hemos planteado para lo subsiguiente.

Mantener y fortalecer las redes internas es, sin dudas, nuestra primera preocupación. Como ya he señalado, consideramos que la Red de Enlaces es la verdadera protagonista de la implementación del Decreto N° 1172/2003 y, por lo tanto, como Autoridad de Aplicación nuestro compromiso es mantener y fortalecer los vínculos con la Red y promover el intercambio y la articulación permanente entre sus miembros.

Otro desafío importante es desarrollar criterios de conservación y archivo de la documentación. El Decreto exige, a través del Reglamento General de Acceso a la Información Pública, que la información debe estar adecuadamente organizada y sistematizada para que los ciudadanos puedan acceder fácilmente a ella⁹. Por eso hemos mantenido recientemente reuniones con especialistas en archivística, quienes nos han acercado sus consideraciones respecto de estos temas y con quienes nos hemos propuesto trabajar conjuntamente para lograr una abordaje profesional de esta problemática.

Tenemos por delante, sin embargo, un gran desafío que tiene que ver con un obstáculo que les he referido: la cultura del secreto. Porque trabajar en el acceso a la información pública es mucho más que implementar una norma que, por otro lado, puede resultar más o menos efectiva. Se trata, en realidad, de vencer resistencias, obstáculos, y un verdadero miedo al cambio, que en ocasiones se presenta como un elemento perturbador. Se trata, eminentemente, de modificar antiguas rutinas de trabajo y promover un cambio de fondo en la cultura organizacional, sobre el convencimiento de que es central integrar a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones que se hace desde la función pública.

Cuando comenzamos a transitar el camino de la implementación del Decreto N° 1172/2003, parecía imposible convencer a la administración de que la aplicación de estas prácticas no sólo beneficiaba la inquieta curiosidad de la ciudadanía, sino que también era una herramienta fundamental y casi excluyente para optimizar muchos de los procesos ya instaurados en la administración, para generar

requisitoria. Debe entregarse al solicitante de la información una constancia del requerimiento” Artículo 11, Reglamento General de Acceso a la Información Pública en el Poder Ejecutivo Nacional (Decreto N° 1172/2003).

⁹ “Los sujetos en cuyo poder obre la información deben prever su adecuada organización, sistematización y disponibilidad, asegurando un amplio y fácil acceso...” Artículo 10, Reglamento General de Acceso a la Información Pública en el Poder Ejecutivo Nacional (Decreto N° 1172/2003).

oportunidades a partir de varios recursos con los que la administración cuenta, pero cuya utilidad en muchos casos desaprovecha.

En ese marco, procurar aplicar la "transparencia" conveniente y seriamente, sin intenciones encubiertas, como un motor necesario para potenciar los índices de "eficiencia", ha sido seguramente la tarea más ardua de aquellos que hemos tenido la responsabilidad de trabajar en la implementación cotidiana de estas políticas.

Aún hoy debemos lidiar con problemas derivados de una organización preexistente que en muchos casos parece resistirse a dirigirse al ciudadano convidándolo a conocer aquella información que, finalmente, le pertenece.

Aún así, a pesar de las dificultades, gracias a un eficaz tendido de contactos y a la colaboración permanente de distintos actores que se suman a nuestro entusiasmo, goza de gran vitalidad el plan de institucionalizar el acceso a esta información como política pública, de convertir estas prácticas en procedimientos regulares, habituales, legitimados por su uso y valorados. En ese sentido, las perspectivas son indudablemente promisorias y las proyecciones acerca de los resultados definitivos que hacia el futuro está generando su aplicación conforman tanto para la administración como para la ciudadanía, sin dudas, mucho más que una promesa optimista.

www.mejordemocracia.gov.ar



JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
Subsecretaría para la Reforma Institucional y
Fortalecimiento de la Democracia