

El laberinto de la transparencia en Argentina

Por María Baron¹

“El argentino a diferencia de los americanos del Norte y de casi todos los europeos, no se identifica con el Estado. Ello puede atribuirse al hecho general de que el Estado es una inconcebible abstracción; lo cierto es que el argentino es un individuo, no un ciudadano”.

Jorge Luis Borges, Obras completas I, p. 162

Como en el mito de Sísifo, condenado a empujar una pesada roca cuesta arriba, solo para verla rodar una y otra vez, el Congreso argentino representó durante los últimos tres años una montaña elevada para los esfuerzos de quienes, desde distintos grupos de la sociedad, en una amplia coalición de organizaciones de la sociedad civil, entes oficiales y sectores de la prensa, impulsaron proyectos de ley de acceso a la información y de publicidad de gestión de intereses (*lobby*).

Todos los esfuerzos fueron dirigidos a resaltar la importancia del acceso a la información pública para un mejor funcionamiento de las instituciones, pero tenían además un objetivo claro y concreto: la sanción de un proyecto de ley que regulara ese derecho. En el Congreso de la Nación, sin embargo, todas las propuestas cayeron bajo el peso de una falta de voluntad política que ni los debates parlamentarios ni la presión de los medios pudieron superar.

Pero tres años de esfuerzo no fueron en vano. La campaña “Más Información, Menos Pobreza”², contribuyó durante todo ese período a crear conciencia sobre la urgente necesidad de democratizar la información pública, un concepto que hasta no hace mucho era prácticamente desconocido y que hoy constituye un reclamo casi unánime.

El derecho de acceso a la información es un derecho constitucional según lo establecen los tratados internacionales sobre derechos humanos incorporados a la Carta Magna en la reforma de 1994. Muchos analistas consideran por lo tanto que no es materia para regular por decreto y que lo más conveniente es hacerlo mediante una ley.

Los proyectos de ley presentados al Congreso fueron elaborados mediante un mecanismo novedoso en la Argentina de “elaboración participada de normas” y llevado adelante por la Oficina Anticorrupción³. Es decir, que incluyeron las opiniones de diversos sectores de

¹ María Baron es directora de Transparencia de la fundación CIPPEC y Senior Congressional Fellow en el Congreso Norteamericano.

² Para más información sobre las acciones llevadas adelante, ver www.cippec.org/espanol/transparencia

³ Mediante este proceso se elaboraron los proyectos de ley de publicidad de la gestión de intereses (febrero-marzo 2001), de acceso a la información pública (junio-julio 2001); reforma de la Ley de Ética Pública

la sociedad civil, sector privado y público, que luego podrían verse afectados por las normas. Para ello fueron organizados seminarios de los que participaron estos grupos y se alcanzó un consenso en torno a un “proyecto madre” para ser presentado ante el Congreso de la Nación de parte del Poder Ejecutivo⁴. El mecanismo fue concebido de esta manera con el fin de darle a la propuesta de ley un impulso mayor, que la distinga del cúmulo de alrededor de 12.000 proyectos que cada año se presentan al Poder Legislativo.

Los “proyecto madre” ingresaron así al Congreso de la Nación, donde lamentablemente los tropiezos y las dilaciones impidieron que se convirtiesen en ley. El primero de estos contratiempos fue la negativa, implícita en algunos casos y explícita en otros, de uno u otro bloque parlamentario o personalidades particulares dentro de los partidos. Pero en el marco de una crisis que amenazó con arrastrar consigo a todo el sistema, también las urgencias económicas y políticas marcaron los tiempos en la Argentina de los últimos tres años.

Los primeros esfuerzos de implementación

Frente a los reiterados fracasos, tras la asunción del presidente Néstor Kirchner, en mayo del año pasado, la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia decidió tomar varias de las iniciativas ya existentes, creadas en el ámbito de la Oficina Anticorrupción e impulsadas activamente por la sociedad civil, y aglutinarlas en un decreto presidencial.

Este decreto, el 1172/03, establece los reglamentos generales de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, así como la Publicidad de la Gestión de Intereses, la Elaboración Participativa de Normas, el Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional, Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos, Formularios de inscripciones, registro y presentación de opiniones y propuestas, y el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria del Boletín Oficial de la República Argentina.

Es temprano aún para determinar si el decreto 1172/03 tuvo éxito. En parte porque algunas de sus regulaciones, como aquellas referidas al Acceso a la Información -una herramienta efectiva de lucha contra la “cultura del secreto” en nuestras instituciones- establecen un plazo de 90 días hábiles para adecuar la administración a la norma antes de su implementación. De acuerdo con este plazo, que en México fue de un año, esta sección podría aplicarse recién a fin de abril o mayo próximos.

Con un cronograma tan ajustado, los esfuerzos que actualmente se están realizando para adecuar la administración y a sus integrantes a este nuevo modelo es todo un desafío. La

(abril 2003); de protección de denunciantes, informantes y testigos de actos de corrupción (febrero-julio 2003).

⁴ La Oficina Anticorrupción pertenece al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos del Poder Ejecutivo Nacional.

Subsecretaría está desarrollando un plan pautas de implementación con mucho esfuerzo y sin presupuesto alguno, y si bien el escepticismo es grande, también parece serlo la decisión del actual gobierno.

En una primera etapa, la subsecretaría avanzará desde nueve grandes frentes, el primero de los cuales consiste en la elaboración de una “guía de pautas”, concebida para facilitar la correcta aplicación y el cumplimiento de las herramientas incluidas en los diversos reglamentos entre las personas obligadas por el decreto (de Audiencias Públicas, Elaboración Participativa de Normas, Gestión de Intereses, Acceso a la Información y Reuniones abiertas de los Entes Reguladores). Así, por ejemplo se detallan algunos puntos a considerar a la hora de convocar a una audiencia pública o cómo debe publicarse el registro de audiencias de gestión de intereses.

Un segundo frente es la coordinación con todos los Ministerios del Poder Ejecutivo, una suerte de aglutinación hacia adentro del propio Estado. En este sentido, las oficinas de enlace de cada ministerio han designado a una persona, con responsabilidad y jerarquía suficientes como para desempeñar de este tipo de tareas, y a un eventual reemplazante en caso de ausencia del titular. Este modelo sigue el implementado en los Estados Unidos, a través de la utilización de funcionarios de Acceso a la información (*FOIA officers*), encargados dentro de cada dependencia del Estado de la implementación de esa ley.

Desde el pasado 2 de febrero estos funcionarios están realizando talleres de capacitación semanales, en que se les explican los alcances de la nueva reglamentación y se discuten y aclaran los detalles de su aplicación en las diferentes dependencias. En esta instancia hay sesiones de preguntas y respuestas, para evacuar eventuales dudas, y existe la posibilidad de celebrar reuniones individuales para plantear dudas específicas dentro de la semana. Estos talleres son presenciados por la titular de la Subsecretaría, Marta Oyhanarte y todo su equipo. El simple hecho de su presencia marca una diferencia con todas las demás iniciativas que se propusieron dentro del Poder Ejecutivo y que en muchos de los casos se suscribieron a la letra de las normativas, más que al cambio de conductas de empleados públicos. Contribuye, además, en la creación de una suerte de mística inexistente hasta ahora entre funcionarios, uno de los únicos antidotos capaces de combatir el nivel de escepticismo frente a la publicidad de los actos del gobierno.

Un tercer aspecto del plan de acción se refiere a las modalidades de complementación y comunicación entre la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia y la Oficina Anticorrupción (OA), ya que esta es la autoridad de aplicación y el organismo receptor de denuncias. Esto es una medida positiva, ya que la OA tiene varios años de implementación de la ley de Ética en la Función Pública (n° 25.188) que la obliga, entre otras cuestiones, a recibir, analizar y, según el caso, denunciar irregularidades o conflictos de intereses en las declaraciones juradas patrimoniales y financieras de funcionarios del Poder Ejecutivo.

El cuarto punto tiene que ver con la estrategia de comunicación, para concienciar a la comunidad en general respecto de la importancia de las medidas elaboradas y de los mecanismos existentes para exigir un funcionamiento efectivo. Esta etapa es de suma

importancia, ya que sienta las bases de la cantidad y la modalidad de los pedidos de información que formulará la sociedad civil a la administración. La campaña de comunicación incluye *spots* publicitarios, avisos en los diarios de mayor circulación nacional, afiches, y estará destinada a la comprensión del decreto como “código de transparencia” desarrollándose así los beneficios que representa la norma.

Además, se está elaborando un sistema de monitoreo del cumplimiento del decreto con la colaboración de la OA y cuya prioridad es el mapa del Estado y del universo obligado a implementar la norma. Este monitoreo abarcará todos los reglamentos, así como las modalidades de aplicación y las acciones necesarias en cada caso concreto.

También está siendo creado un sistema de información y consulta, para canalizar por esa vía las inquietudes y dudas de los organismos de la ciudadanía en general (por vía telefónica y por Internet). Esto facilitará la tarea de funcionarios e interesados por igual.

A estas iniciativas se suma además un programa ya iniciado de capacitación que se lleva a cabo con la colaboración de universidades, el Instituto Nacional de la Administración Pública y organizaciones de la sociedad civil. Prestigiosas personalidades del exterior serán convocadas, así como funcionarios del gobierno norteamericano.

Del mismo modo también se convocó a las organizaciones de la sociedad civil, a fin de establecer estrategias de cooperación que faciliten la operatividad de la norma.

El último aspecto tiene que ver con la coordinación con la red de Administradores Gubernamentales⁵, con el objeto de que presten asistencia en la implementación del Decreto. Esta modalidad garantiza una rápida asignación de recursos humanos con la capacitación adecuada y una estructura flexible, funcional a las necesidades específicas de las tareas a desarrollar.

Algunas conclusiones

El desafío más grande a la hora de la implementación de este decreto es que el Estado Nacional funciona de acuerdo con reglas cambiantes, sin metodología ni unificación de criterios, y con sucesivas incorporaciones de personal que se ve obligado a convivir con las anteriores “capas geológicas” de la administración pública. Y todo esto bajo la amenaza constante de recortes salariales y planes de retiro voluntario, con lo cual la cultura institucional es una maraña de intereses, prácticas, generaciones, tendencias políticas y presupuestos. En este sentido, esta norma, por lo menos al principio y hasta probar lo contrario, constituirá una más.

Además el Poder Ejecutivo, aunque más en la sanción de normas y no tanto en la implementación de ellas (*enforcement*), ha realizado notables esfuerzos por transparentar su accionar, sobre todo a lo largo de la década de los noventa. Algunos ejemplos de ello son las leyes 24.667 de la Procuración del Tesoro de la Nación en 1992; 24.156 de

⁵ Los Administradores Gubernamentales son un grupo de seis personas altamente capacitadas que trabajan en proyectos temporarios dentro de cualquier dependencia de la administración pública nacional.

Administración Financiera y de los Sistemas de Control en 1992; 24.759 que ratifica la Convención Interamericana contra la Corrupción en 1997; 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública en 1999; 25.164 de Empleo Público en 1999, y el reemplazo de la Oficina Nacional de Ética Pública por la Oficina Anticorrupción.

Los otros poderes, sin embargo, no muestran el mismo interés. El Congreso de la Nación no implementó plenamente todavía la Ley de Ética en la Función Pública, ni creó la Comisión Nacional de Ética que la ley prevé⁶. El Poder Judicial, por su parte, una vez sancionada esa ley en 1999, elaboró una acordada por la que estableció que la norma no tiene vigencia dentro de su estructura y hasta hoy no se cumple.

De esta manera, vale la pena señalar tres cuestiones relacionadas con la implementación del decreto, la primera de las cuales es la importancia estructural que significaría para el Estado argentino su correcta implementación. Esto, nuevamente, está relacionado con la necesidad de generar una cultura de la transparencia que una normativa por sí sola no puede crear. En este sentido, el camino emprendido parece ser el más correcto.

En segundo término, y como consecuencia de lo anterior, los pasos a seguir deben ser lentos, pero eso a su vez acarrea dos desafíos: el de generar incentivos para continuar con la cultura de cambio dentro del Estado y el de mantener una fluida comunicación hacia afuera, para dar credibilidad al proceso.

Por último, la falta de presupuesto es una piedra en el camino que debe solucionarse en el mediano plazo (si no en el corto). La norma no contempla la asignación de una partida presupuestaria, por lo que cada dependencia debió encargar la implementación de la norma a personas que ya eran parte de sus equipos de trabajo. En un país donde el 50 por ciento de sus habitantes están bajo la línea de pobreza, la transparencia parece un objetivo demasiado caro. Pero vale la pena recordar que la corrupción lo es más aún.

⁶ El senado dio lugar a un pedido de parte de ciudadanos de la sociedad civil para obtener copia de las declaraciones juradas patrimoniales y financieras en abril de 2002 a través de la firma del un decreto senatorial, pero esto no significa que cumpla con los lineamientos que establece la ley 25.188 de Ética en la Función Pública.