



Octubre de 2010

PROGRAMA DE
JUSTICIA Y TRANSPARENCIA

ÁREA DE
FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES

Decreto 692/09: promoviendo su correcta implementación en las empresas públicas santafesinas

- Eugenia Braguinsky •

Una iniciativa de:

Con el apoyo de:



Introducción

En abril de 2009, el Gobernador Hermes Binner emitió el Decreto 692/09 que regula el Mecanismo de Acceso a la Información Pública en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe.

Si bien el derecho de acceso a la información está garantizado en la Constitución Nacional, el conocimiento de su existencia aún no es masivo. Este hecho provoca, por un lado, que pocas personas se acerquen y soliciten información al Estado. Por el otro, que los sujetos que tienen que brindar información no conozcan esta obligación. De esta manera, se confunde y entremezcla cierta “cultura del secreto” existente en diferentes organismos públicos y privados con un desconocimiento acerca de qué información entregar, cómo y en qué plazos.

El derecho de acceso a la información pública ha sido señalado en diferentes estudios como la contracara de la libertad de expresión y como base para el desarrollo de la autonomía personal y el ejercicio ciudadano. Más allá de las habitualmente destacadas posibilidades que ofrece el derecho para la lucha contra la corrupción y el control ciudadano de los actos públicos, el derecho de acceso a la información funciona como un prerrequisito para el ejercicio de otros derechos. El acceso a la información es condición necesaria (pero no suficiente) para el ejercicio efectivo de otros derechos, como la educación o un empleo justo.¹

El derecho de acceder a la información pública se deriva de nuestra forma de gobierno: es el propio régimen republicano el que establece como principios la publicidad de los actos de gobierno y la obligación de nuestros funcionarios y representantes de dar cuenta de sus actos. En las sociedades modernas, la administración de la cosa pública se delega a los representantes sin que ello signifique por parte de los representados una pérdida de poder.

El acceso a la información pública es un aspecto fundamental para la promoción de la transparencia, el fortalecimiento institucional y la reconstrucción de los lazos entre Estado y sociedad y es por este motivo que la promoción de su ejercicio efectivo ha sido objeto de articulaciones sociales diversas provenientes tanto de la sociedad civil como del propio Estado.

El derecho de acceso a la información se encuentra reconocido en nuestra Constitución Nacional mediante la inclusión en el artículo 75 inc 22 de pactos y convenciones internacionales de derechos humanos. Este reconocimiento es un paso fundamental hacia el ejercicio efectivo del derecho. Sin embargo, dado que se trata de un derecho *difuso* es necesaria la emisión de normativas para permitir un ejercicio efectivo del acceso a la información. Además, es una herramienta para que los funcionarios puedan conocer de manera clara y precisa sus responsabilidades en la provisión de información.

Un punto esencial para la correcta implementación de este tipo de normas se vincula con la gestión de la información. La producción y sistematización de la información es un aspecto que resulta de vital importancia y una pre-condición para la accesibilidad a la información pública: si la información no es producida por las agencias gubernamentales y demás sujetos obligados difícilmente pueda estar a disposición del público. Es por este motivo que las nuevas legislaciones sobre acceso a la información –

¹ Víctor Abramovich y Christian Courtis, *El acceso a la información como derecho CELS 11/2000*

tal como lo hace el Decreto 692/09- incluyen artículos sobre el tema. Estas medidas de transparencia activa y “obligaciones de transparencia” –como lo menciona la legislación mexicana- son medidas novedosas que mejoran y aumentan los niveles de acceso y difusión de la información pública.

El presente *case study* tiene el propósito de describir y sistematizar la experiencia de trabajo llevada adelante por CIPPEC en la provincia de Santa Fe para que pueda replicarse en otros distritos o escenarios similares. Cabe señalar, como se mencionó anteriormente, que la mayoría de las normas de acceso a la información pública involucran a las empresas privadas prestatarias de servicios públicos como sujetos obligados. Sin embargo, a pesar de la legitimidad pasiva que las aplica, las diferentes experiencias vinculadas a la implementación de normativas arrojan que los niveles de aplicación de estas normas en empresas privadas prestatarias de servicios públicos o empresas mixtas, por ejemplo, son bajos. Independientemente de ello y de contar con normas y procedimientos diferentes a los de los organismos públicos, antes o después, deberán implementar las diferentes normativas sancionadas o emitidas para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información. Por este motivo, este documento de sistematización permitirá llevar la experiencia también a otros distritos y ser mostrado como un caso modelo, ya que presenta las buenas prácticas y aspectos a mejorar de la experiencia.

El Caso de Estudio: Decreto 692/09: Promoviendo su correcta implementación en las empresas estatales santafesinas.

Según la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción el acceso a la información es un elemento esencial en la lucha anticorrupción.

Al mismo tiempo, el combate a la corrupción y la promoción de políticas de transparencia no tiene que ser responsabilidad únicamente del Estado. Si bien es el actor principal y el que posee mayores recursos para combatir y terminar con este fenómeno que hacer perder millones y millones de pesos, las empresas privadas se constituyen en un actor clave de la promoción de prácticas transparentes tanto al interior de las mismas como en su vinculación con el sector público.

A pesar de ello, las empresas privadas que son sujetos obligados de las normas de acceso a la información, por ejemplo, no cuentan con herramientas para aplicarlas y no siempre conocen la obligación de proveer dicha información. Las estrategias de implementación escalonada -en general elegidas por los encargados de velar por el cumplimiento de las normas de acceso a la información- dejan a estas organizaciones para una segunda etapa del proceso y, muchas veces, esta etapa nunca llega.

La ausencia de herramientas para implementar las normativas correspondientes y el desconocimiento de la obligación de proveer información pública, conlleva la dificultad de la ciudadanía de acceder a la que es producida y que posee las empresas.

Por todo esto, se puede afirmar que no es posible reducir la corrupción, promover un ambiente competitivo y un mejor funcionamiento del mercado si las empresas que deben proveer información pública no incorporan el acceso a la misma como elemento prioritario de su agenda de trabajo.

Teniendo en cuenta esta afirmación y con el propósito de colaborar con la Dirección de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público de la provincia de Santa Fe en la

implementación del Decreto 692/09 de acceso a la información, CIPPEC diseñó el proyecto que se presenta en este documento y que obtuvo financiamiento del Fondo Regional para la Transparencia (FONTRA)².

El propósito del proyecto fue: Promover la correcta implementación de la normativa de acceso a la información en la Provincia de Santa Fe, trabajando de manera colaborativa con la autoridad de aplicación de Decreto 692/09, con el objeto de mejorar la transparencia y competitividad del sector público santafesino, en especial, de las empresas estatales Aguas de Santa Fe y la Empresa Provincial de Energía³.

Los objetivos específicos fueron los siguientes:

* Conocer e identificar las condiciones en que se gestiona –se recibe, procesa y sistematiza- la información en la empresa Aguas Santafesinas y la Empresa Provincial de Energía.

* Difundir al interior de ambas empresas la normativa vigente y los mecanismos que garanticen, a través de la correcta implementación de la norma, el derecho de acceso a la información pública.

* Promover iniciativas de Transparencia Activa en la Empresa Provincial de Energía y en Aguas Santafesinas.

Las actividades planeadas se diseñaron también en la etapa inicial de elaboración de la propuesta. El plan de trabajo debía contemplar diferentes etapas que permitieran abarcar los diferentes temas que querían trabajarse y construir la confianza necesaria con las contrapartes: autoridad de aplicación del Decreto 692/09 y las empresas seleccionadas.

De esta manera, se establecieron las siguientes actividades:

Realización de un Diagnóstico para conocer cómo se gestiona la información al interior de cada empresa

Elaboración de un Documento de recomendaciones para implementar correctamente la normativa vigente.

Realización de Capacitaciones a los empleados de las empresas para difundir la normativa, las obligaciones establecidas y fortalecer las medidas adoptadas y sugeridas.

Relevamiento del Mapa de transparencia activa como mecanismo de difusión permanente de información pública.

Difusión hacia la ciudadanía a partir de notas en medios de comunicación.

² www.fontra.org

³ En el caso de este proyecto no hubo un trabajo de selección de unidades de análisis ya que en la provincia sólo la Empresa Provincial de Energía y Aguas Santafesinas S.A están abarcadas por la normativa de acceso a la información. .

1. El proyecto desde adentro

El diagnóstico como puntapié inicial

El análisis de la forma en que se gestiona la información –desde la producción hasta el procesamiento, sistematización y archivo- es vital para conocer las posibilidades de los organismos u organizaciones de aplicar normativas de acceso a la información pública. No es posible determinar la voluntad o no de proveerla si no puede, antes, saberse si la agencia estatal o empresa privada cuentan con dicha información. Por todo ello, la etapa de *diagnóstico* es fundamental para avanzar en recomendaciones concretas.

El proyecto se basó en una estrategia colaborativa no sólo con la autoridad de aplicación de la norma (la Dirección de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público de la provincia de Santa Fe) sino también con los directivos de ambas empresas.

La metodología de trabajo fue esencialmente cualitativa, es decir, el diagnóstico sobre la manera en que las empresas gestionan la información se basó en entrevistas en profundidad con diferentes actores claves en cada una de ellas.

Esta elección metodológica pudo sostenerse a partir de la estrategia colaborativa descrita anteriormente: es indispensable contar con el interés, compromiso y voluntad de los responsables de cada organización para que otros funcionarios y empleados accedan a compartir información con una organización externa.

De esta manera, junto con la autoridad de aplicación (que sirvió de “contraparte” del proyecto) se diseñó un esquema de entrevistas tanto para la Empresa Provincia de Energía (EPE) como para Aguas Santafesinas (ASSA).

Conocer la forma en que se gestiona *la información* en una organización requiere recabar información de diferentes oficinas o direcciones internas: la mesa de entradas, la dirección de legales, las secretarías privadas y áreas de informática, por ejemplo. Si lo que se busca también es conocer la gestión de la información en vinculación con la aplicación de normativas de acceso a la misma es necesario sumar a estas entrevistas encuentros con los responsables de aplicación de estas normas al interior de cada organización.

La primera ronda de entrevistas, en ambas empresas, fue con funcionarios de rango superior en cada una de ellas. En esta oportunidad se les presentó la propuesta y se explicó los objetivos buscados y las actividades que estaban planificadas realizar. A partir de allí y con la “aceptación” de participar de este proyecto se delinearón las acciones futuras. Cabe destacar que en el caso de este proyecto, las entrevistas y otras acciones planificadas debían concentrarse en determinados días ya que el trabajo de campo se realizaba en una ciudad diferente a donde trabaja el equipo del proyecto. En cada empresa se realizaron de 2 a 5 entrevistas: con los responsables de acceso a la información, con empleados de mesa de entradas o áreas de despacho y con áreas de legales. Con este esquema de entrevistas lo que se buscó fue construir un circuito con todas las áreas que participan, si o si, en el proceso de generación, sistematización y archivo de la información.

Dado que las unidades de análisis eran muy diferentes fue necesario adecuar el trabajo de campo a cada realidad organizacional. Para cada experiencia se utilizaron los mismos tipos de instrumentos de relevamiento: guías de pautas (adecuadas para cada perfil de entrevistado), grillas de sistematización, recolección de material secundario.

Finalizadas estas ruedas de consulta se llevó adelante el trabajo de análisis de la información recabada.

El diagnóstico se realizó en base a 4 grandes dimensiones: condiciones iniciales al momento de implementar la normativa, acciones concretas de implementación una vez que entró en vigencia el Decreto 692/09, circuitos formales y reales de procesamiento de las solicitudes de información e impacto (cantidad de pedidos recibidos y cantidad de respuestas realizadas).

Estas cuatro dimensiones pudieron establecerse ya que el período de relevamiento y trabajo de campo se llevó a cabo pocos meses después de entrada en vigencia la norma por lo que el conocimiento sobre las condiciones iniciales de los propios actores aún se encontraba intacto.

Como ya se mencionó, llegar a un buen diagnóstico es la clave para la elaboración de las recomendaciones. Es fundamental conocer en profundidad las realidades organizaciones para que las propuestas a realizar sean adecuadas y factibles de ser aplicadas. Las mejores recomendaciones, por más ambiciosas y novedosas que sean, si no se realizan en función del ámbito en donde serán aplicadas quedan a medio camino, generando más frustración y rechazo.

Las recomendaciones. Hacia una correcta implementación de la norma

Para la elaboración de las recomendaciones se tuvieron en cuenta dos planos o dimensiones: aquella vinculada con las realidades concretas de cada empresa (puntos de partida, capacidades, potenciales de mejora) y aquella vinculada con obligaciones normativas y cuestiones formales.

El diagnóstico sobre las condiciones iniciales con las que contaba cada compañía al momento de emisión de la norma, las acciones de implementación diseñadas y aplicadas para acomodar la gestión de información a las pautas establecidas en la nueva normativa y los circuitos existentes sirvió para elaborar recomendaciones dirigidas y enmarcada en cada realidad organizacional.

Por otra parte, como el objetivo de la propuesta era colaborar en mejorar los niveles de implementación del Decreto, las recomendaciones debían ser concretas y con plazos establecidos. Por ello, se elaboraron algunas de corto plazo y fácil aplicación y otras que requieren de mayor período de tiempo y cambios culturales y organizacionales.

Entre las recomendaciones realizadas se encuentran:

- Capacitar a las secretarías privadas de directores y gerentes para que detecten solicitudes de información que pudieran llegar a estas oficinas para que las deriven al menor tiempo posible al enlace de la empresa y así comience el circuito establecido por la norma.

- Canalizar paulatinamente todos los pedidos que hoy recibe la empresa en solicitudes formales de acceso a la información pública en el marco del Decreto 692/09.

- Instalar un procedimiento -informal- por mail o telefónico para la comunicación entre los responsables de la implementación del Decreto dentro de la empresa y las diferentes áreas para agilizar la confección de las respuestas a las solicitudes.

- Designar en la sede de la empresa en Rosario un responsable de acceso a la información para que pueda recibir y procesar las solicitudes que ingresen por esta “boca de entrada”.

- Capacitar a todos los empleados que pudieran recibir solicitudes de información pública: la seguridad ubicada en cada puerta de entrada de la empresa, las secretarías privadas, áreas de reclamos.

- Diseñar mecanismos claros de detección de pedidos de información para poder cumplir con los plazos establecidos.

- Diseñar y desarrollar campañas de difusión para que los usuarios del servicio y el resto de la ciudadanía conozca la norma y la forma en que tiene que presentar las solicitudes de información a la empresa.

- Diseñar y establecer procesos estandarizados para todas las áreas de conservación de la información.

- Diseñar papelería y señalética referida al Decreto no sólo para difundir la norma a la ciudadanía sino también para difundir el decreto al interior de la empresa.

Las capacitaciones como eje para la implementación de las recomendaciones

Como ya se mencionó anteriormente, una dificultad que enfrentan las normas de acceso a la información es el desconocimiento de aquellos que tienen que implementarlas de los alcances y límites de la normativa vigente y de la existencia de este derecho humano. Por este motivo, muchas veces la falta de respuesta a solicitudes de información o la baja aplicación de las normas no se debe –o no sólo- a cierta cultura del secreto de aquellos que la poseen.

Las capacitaciones acerca del derecho de acceso a la información, sus fundamentos, su importancia y la manera en que debe ejercerse e implementarse ayudan a reducir este desconocimiento y mejoran notablemente los niveles de aplicación normativa. Cuando los “sujetos pasivos” entienden “de qué se trata” se apropian de la medida y dejan de cuestionar las solicitudes.

Teniendo en cuenta la importancia de esta instancia de acercamiento con los que poseen la información, el proyecto previó encuentros con diferentes miembros de las empresas para capacitarlos acerca del derecho de acceso a la información y de los alcances de la norma vigente, Asimismo, se utilizó esta oportunidad para darles a conocer el diagnóstico realizado y las recomendaciones elaboradas. Dado que de las capacitaciones participaron empleados y funcionarios con perfiles diferentes, pudo compartirse con ellos y realizar un enriquecedor intercambio de las conclusiones arribadas por el equipo de trabajo –sobre las que se elaboraron las recomendaciones-.

Transparencia activa- difusión preactiva de la información

Una de las últimas actividades del proyecto se vinculó con la obligación establecida en el Decreto 692/09 de publicar y difundir de manera preactiva información relevante de los organismos.

Si bien ambas empresas no se rigen por las mismas normas (ASSA se rige por el derecho privado y EPE por el derecho público) manejan, las dos, lógicas diferentes a las que operan en el sector público. Esto se ve claramente en la forma en que presentan la información en sus páginas web. Ambos sitios están orientados a evacuar reclamos y

quejas, acorde a empresas de servicios como son las dos que fueron objeto de análisis de este proyecto.

Al mismo tiempo, las obligaciones establecidas en el Decreto están pensadas fundamentalmente para la Administración Pública por lo que fue necesario adecuar el mapa de transparencia a las características de las empresas analizadas.

Una vez finalizado fue presentado a las autoridades correspondientes, tanto a la Dirección de Anticorrupción y Transparencia (autoridad de aplicación de la norma) como a los directivos de la Empresa Provincial de Energía y de Aguas Santafesinas.

Difusión a la ciudadanía para el ejercicio del derecho

Aunque resulte una obviedad, las normas que no se usan entran en desuso. Por este motivo es indispensable que la ciudadanía tome para sí el derecho de acceso a la información y lo comience a ejercer masivamente.

La difusión externa es vital. Por ello, el proyecto previó una etapa de comunicación de las actividades realizadas y del interés de mostrado por las empresas analizadas de mejorar sus niveles de implementación del Decreto 692/09.

2. Algunas conclusiones y lecciones aprendidas.

El proyecto presentado en este documento se basó en una metodología ya utilizada por CIPPEC en oportunidades pasadas. Este hecho sirvió para avanzar seguros en las diferentes etapas, más allá de la necesidad de tener en cuenta el contexto de implementación de la propuesta a fin de ajustar ciertas cuestiones. Desde el comienzo, sabíamos que era necesario contar con el apoyo de la autoridad de aplicación de la norma como de los directivos de ambas empresas, sin ello hubiese sido muy difícil llevar adelante una estrategia colaborativa y una investigación cualitativa.

Otro de los aciertos que es importante destacar fue la realización, antes que nada, de un esquema de trabajo claro y acorde a los meses de duración del proyecto. Como se mencionó anteriormente, el trabajo de campo se realizó en la provincia de Santa Fe, distrito donde se aplica la norma y donde están situadas ambas empresas. La distancia obligó a organizar eficientemente el tiempo en el cual se relevaría información y el destinado al análisis y trabajo de redacción y elaboración del diagnóstico y las recomendaciones.

En relación con las capacitaciones fue positivo, para los fines del proyecto, desdoblar los talleres según los públicos participantes. Esto permitió orientar las charlas a temas concretos. Por ejemplo, una de las capacitaciones estuvo dirigida a personas de mesa de entradas y despacho. En este encuentro el eje se basó en cómo tratar la correspondencia y qué elemento tener en cuenta para detectar cuando se tratara de pedidos de información. Asimismo, se hizo hincapié en la cuestión de plazos breves y en la importancia de orientar y derivar correctamente las solicitudes que se recibieran.

Un elemento a destacar como aprendizaje es la importancia de conocer el escenario en el cual se implementará el proyecto. Nuestra experiencia anterior implicó el trabajo con organizaciones públicas estatales. El trabajo con empresas –aunque públicas como el caso de la EPE- es diferente ya que tienen lógicas de funcionamiento distinto en relación con el sector público centralizado. Asimismo, en la medida que son empresas

prestatarías de servicios públicos hubo que realizar un fuerte trabajo para incorporar posibles relaciones nuevas con la ciudadanía, ya no como “usuarios” o “clientes” sino como ciudadanos poseedores de derechos. Este punto resultó tal vez el más difícil ya que para los empleados y funcionarios de ambas empresas la población santafesina sólo se acerca por un reclamo o queja y no para solicitar información pública. Las capacitaciones resultaron centrales para comenzar a trabajar en estas nuevas nociones.

Finalmente, la alianza con la autoridad de aplicación de la norma nos permitió tener un acercamiento con los directivos de las empresas. Las primeras reuniones de presentación de la propuesta sirvieron para explicar los objetivos buscados y el plan de trabajo y para con ciertos prejuicios que pueden existir frente al trabajo de las ONGs. En este punto resultó clave desterrar ciertas palabras como “control” o “monitoreo” y presentar la propuesta como una oportunidad para detectar buenas y malas prácticas.