

Seminario de Filantropía

**Organizado por la Universidad de San Andrés
y The Rockefeller Foundation**

**Oficina Anticorrupción – Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia
Elaboración Participada de Normas. Proyecto de ley de acceso a la información:**

**Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (DPPT):
Objetivos, áreas de trabajo, en especial aquellas vinculadas con el rol de la
sociedad civil en términos de participación y fiscalización. (Más información,
consultar la Página Web: www.anticorruption.jus.gov.ar)**

Áreas de Trabajo de la DPPT:

- **Sistema de Declaraciones Juradas.** (control: **ONG's**)
- **Conflicto de intereses e incompatibilidades.**
- **Proyectos y elaboración normativa.** (participación de **ONG's**)
- **Compras y contrataciones:**
 - Proyecto de Ley de Contrataciones del Estado.
 - Intervención en concursos públicos.
- **Acción internacional:**
 - Organización de los Estados Americanos. (participación de **ONG's** en el mecanismo de seguimiento de la CICC)
 - Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
 - Organización de las Naciones Unidas.
 - Cumbre de las Américas.
 - Cooperación con Gobiernos Extranjeros.
- **Planes de Transparencia:**
 - Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de RR.HH.
 - Ministerio de Infraestructura y Vivienda.
 - Dirección Gral. de Aduanas.
 - Secretaría de Industria.

1. ¿Cuáles son los problemas que se identificaron y que dieron lugar al diseño de dicho mecanismo, por un lado, y a la elaboración de dicho proyecto de ley, por el otro?

1.a. Problemas que se identificaron:

- Los proyectos de ley son redactados por asesores o técnico en un esquema cerrado al que pocos tiene acceso.
- En la elaboración de proyectos y en la toma de decisiones públicas hay poco contacto con la sociedad y con quienes serán los encargados de aplicar o cumplir esa norma. Es así como surgen en muchos casos “leyes sin dientes”, inaplicables, distanciadas de la ciudadanía, o que nunca son reglamentadas y , por lo tanto, nunca son efectivamente puestas en ejecución.
- Se verifica poca transparencia y participación ciudadana en el proceso de construcción de normas y de toma de decisiones.

1.b. Para qué se elaboró el mecanismo – Objetivos:

- El procedimiento de Elaboración Participada de Normas permite al autor del proyecto obtener información, opiniones y comentarios sobre la materia que se está tratando.
- El procedimiento logra mejorar la calidad técnica, incrementar la transparencia, mejorar la legitimidad y ampliar el consenso en la toma de decisiones. Estos resultados se obtienen al promover la participación de los interesados y mantener adecuadamente informada a la ciudadanía.

1.c. Breve descripción del mecanismo:

- En líneas generales, este procedimiento consiste en someter al análisis y comentario de especialistas, sectores interesados y de los ciudadanos en general, un borrador de propuesta normativa.
- La consulta se realiza:
 - A través de medios masivos de comunicación (avisos institucionales en periódicos)
 - A través de Talleres específicos dirigidos a sectores sociales predeterminados, que son aquellos sobre quienes el proyecto legislativo haría sentir sus efectos, o cuyos intereses u objeto de estudio tengan relación con la temática central de la norma propuesta.

- A través de Internet (se pone a disposición de la ciudadanía el proyecto normativo, habilitándose una dirección de correo electrónico para que todo aquel interesado envíe sus opiniones respecto del mismo a la Oficina)
 - A través de correo (postal o electrónico), se envía el proyecto a un listado de “mailing” de actores sociales que pueden realizar aportes al proyecto, para que nos den su opinión.
- Las sugerencias, aportes y opiniones de los participantes son recogidas y ordenadas, analizadas a la luz del anteproyecto, y eventualmente consideradas y/o incorporadas en el anteproyecto definitivo (este proceso consultivo posee carácter no vinculante).
 - Para los Talleres, se distribuye con la debida antelación la agenda, con temática y tiempos de estricto cumplimiento.
 - El coordinador de los Talleres – un representante de la Oficina Anticorrupción – no participa con su opinión personal del debate (salvo casos muy puntuales) y se limita a escuchar cada una de las intervenciones y ordenar el debate para que los participantes no pierdan el foco del tema tratado y hablen por turnos y ordenadamente, previa solicitud de la palabra.
 - Conforme nuestra experiencia, es recomendable tener una versión taquigráfica de los talleres y a veces utilizar los servicios de un facilitador de la reunión (es necesario contar con la versión más fiel posible a lo dicho por cada participante).

1.d. Por qué se optó por la redacción de un proyecto de ley de acceso a la información:

- A partir de nuestra experiencia, hemos aprendido que una de las estrategias clave para transparentar la gestión pública es el acceso ciudadano a la información en poder del Estado. Por este motivo, desde la creación de la OA hemos diseñado estrategias orientadas en ese sentido (sistema eficiente de Declaraciones Juradas públicas, proyectos de Ley de lobby, ley de acceso a la información y decreto de elaboración participada de normas / audiencias públicas, estrategias de transparencia en compras y contrataciones públicas, etc.) que siempre han tenido como eje la publicidad y el pleno acceso a los actos de gobierno.
- La información obtenida y ofrecida a través de estas estrategias resulta esencial para que la opinión pública (ONG's, periodistas y ciudadanía en general) pueda controlar eficientemente a los tres poderes del Estado.

2. ¿Cuál es la estrategia que se planteó desarrollar en el marco de la elaboración del proyecto de ley?

- La estrategia planteada por la Oficina Anticorrupción fue la siguiente:
 - Recopilación y análisis de antecedentes de leyes y de proyectos normativos de acceso a la información nacionales, provinciales y extranjeros.
 - Elaboración de un anteproyecto de ley, sobre la base de los proyectos y normas consultados (sobre este anteproyecto original se llevaría a cabo el procedimiento de Elaboración Participada de Normas – EPN).
 - Realización del procedimiento de EPN (conforme los pasos descriptos en el punto 1.c).
 - Firma del proyecto por parte del Presidente de la Nación, y envío al Poder Legislativo.
 - Promoción del proyecto en el Poder Legislativo, trabajando conjuntamente en pos de este objetivo con las Organizaciones de la Sociedad Civil. (en ejecución).
 - Tratamiento del proyecto en el Poder Legislativo.
 - Sanción y promulgación de la ley.
 - Diseño de estrategias para la efectiva aplicación de la Ley, y asistencia técnica a los organismos del sector público para el logro de este objetivo.

3. ¿Cuáles fueron los obstáculos que encontraron en el proceso de elaboración?

- Los mayores obstáculos los hemos encontrado por lo general dentro del mismo sector público. Los funcionarios que están encargados de administrar la información del Estado, enterados del proyecto de ley de la OA, se comunicaron con nosotros preocupados por la gran cantidad de normas que a ellos les prohíbe, por ejemplo, dar a la luz la información que manejan, y a las posibles sanciones que les cabrían de aprobarse una ley de acceso a la información en caso de no actuar debidamente. Por eso organizamos un Taller especial para ellos, en el que se hizo referencia a la poca claridad normativa respecto del tratamiento que debe darse a la información en poder del Estado, y a la gran cantidad de leyes en conflicto sobre la temática.
- Otro obstáculo potencial es la posible actitud de algunos legisladores que podrían ser reacios a aprobar una ley de autoría ajena.
- Otro obstáculo es la burocracia imperante en el sector público y la poca práctica en la gestión de actuar en función de las prioridades de los ciudadanos.

4. ¿Cuáles fueron los resultados alcanzados?

- La estrategia planeada se cumplió hasta el momento con éxito. El proyecto se encuentra a consideración del Poder Legislativo. Se trata de una propuesta técnicamente sólida y con un alto nivel de consenso social. Por otro lado, la evaluación de los propios participantes del procedimiento es altamente positivas.

5. ¿Cuáles son las lecciones aprendidas como resultado de la implementación del mecanismo, por un lado, y de la elaboración del proyecto de ley, por el otro?

Lecciones aprendidas como resultado de la implementación del mecanismo:

- Es fundamental, a la hora de organizar un procedimiento como el de EPN, que el mecanismo sea meticulosamente planeado tomando en cuenta el orden, la previsibilidad y el respeto por los tiempos, las agendas y los objetivos pautados. Una programación eficiente es la clave para obtener el resultado.
- Otro componente a considerar es buscar una real apertura en la búsqueda de opiniones y sugerencias. Es importante que todos sientan que pueden participar de manera efectiva.
- Luego de nuestra experiencia, la Oficina ha comprendido la importancia de:
 - Realizar las invitaciones a los Talleres y la convocatoria pública con mucha antelación, con el objeto de que cada participante pueda elaborar sus propuestas y observaciones con tiempo suficiente.
 - Elaborar una agenda detallada para ordenar el debate en los talleres, con tiempos de cumplimiento estricto y temáticas pautadas que permitan hacer foco sobre cada uno de los puntos a discutir y sacar el mejor provecho de cada intervención.
 - Para lograr los objetivos anteriormente mencionados, es fundamental contar con un coordinador que conduzca el debate, sin interferir y facilitando la presentación de propuestas y opiniones.
- La participación de los actores sociales convocados en el procedimiento de EPN (que en muchos casos involucró a representantes de alto rango de importantes empresas, estudios jurídicos, organismos públicos, etc) nos ha demostrado que, cuando se efectúan este tipo de convocatorias y se lo hace cumpliendo con los objetivos pautados, la respuesta es positiva.
- Es fundamental la colaboración y el trabajo conjunto entre el sector público y las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Lecciones aprendidas como resultado de la elaboración del proyecto de ley:

- La participación logró mejorar sustancialmente la calidad técnica del proyecto. Facilitó la detección de errores, permitió mejorar la redacción y concentrar el esfuerzo en aquellos temas más relevantes para una iniciativa legislativa de estas características.

6. Conclusiones / opinión sobre la relación estado-sociedad civil, en especial en lo referido a la transparencia de la gestión pública y a la incidencia de la sociedad civil sobre el estado.

- La relación que la OA ha tenido con las Organizaciones de la Sociedad Civil en este proceso fue muy positiva. Las ONG han participado activamente el procedimiento de Elaboración Participada de normas, realizando importantes aportes al proyecto, y asimismo están brindando su apoyo y participando para impulsar el tratamiento del proyecto de ley en el Congreso.
- A partir de nuestra iniciativa, la Asociación para la Defensa del Periodismo Independiente (PERIODISTAS), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Clínica de Interés Público de la Universidad de Palermo y la Fundación Poder Ciudadano organizaron un taller de EPN conjuntamente con la Oficina Anticorrupción.
- Una vez aprobada la ley, la tarea recaerá en gran medida en las Organizaciones de la Sociedad Civil, para que la ley se aplique efectivamente y, en caso contrario, presionar a los poderes públicos a través de los medios de comunicación y de la Justicia para su cumplimiento.

PROCEDIMIENTO DE ELABORACION PARTICIPADA DE NORMAS PROYECTO DE LEY DE ACCESO A LA INFORMACION

En particular, para considerar este Anteproyecto de Ley de Acceso a la Información, se realizaron las siguientes acciones en el marco del Procedimiento de Elaboración Participada de Normas:

TALLERES DE TRABAJO:

Taller Nº 1:

Fecha: Lunes 4 de junio de 2001 (por la mañana)
Participantes: Empresas
(Veintidós – 22 – participantes)

Taller Nº 2:

Fecha: Lunes 4 de junio de 2001 (por la tarde)
Participantes: Empresas de Medios de Comunicación
(Catorce – 14 – participantes)

Taller Nº 3:

Fecha: Martes 5 de junio de 2001
Participantes: Periodistas
(Diez – 10 – participantes)

Taller Nº 4:

Fecha: Miércoles 6 de junio de 2001
Participantes: Académicos, ONG y Consultoras
(Treinta – 30 – participantes)

Taller Nº 5:

Fecha: Miércoles 4 de julio de 2001
Participantes: Funcionarios que administran información del Estado
(Treinta y ocho – 38 – participantes)

De los cinco Talleres de trabajo han participado funcionarios de la Administración Pública Nacional interesados en la temática del anteproyecto.

En este sentido, han asistido a los Talleres representantes de la Jefatura de Gabinete de Ministros, de los Ministerios de Economía, de Infraestructura y Vivienda, de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, de la Auditoría General de la Nación (AGN), de la Procuración del Tesoro, y de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), entre otros.

DIFUSIÓN A TRAVÉS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN:

Se publicaron avisos institucionales en los diarios “La Nación” y “Clarín”.

DIFUSIÓN A TRAVÉS DE INTERNET:

Se puso a consideración de los interesados el borrador de anteproyecto de ley en los sitios Web de la Oficina Anticorrupción (www.anticorruccion.jus.gov.ar) y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (www.jus.gov.ar), a través de los cuales se recibieron numerosas opiniones vía correo electrónico.

ENTREVISTAS / REUNIONES DE TRABAJO:

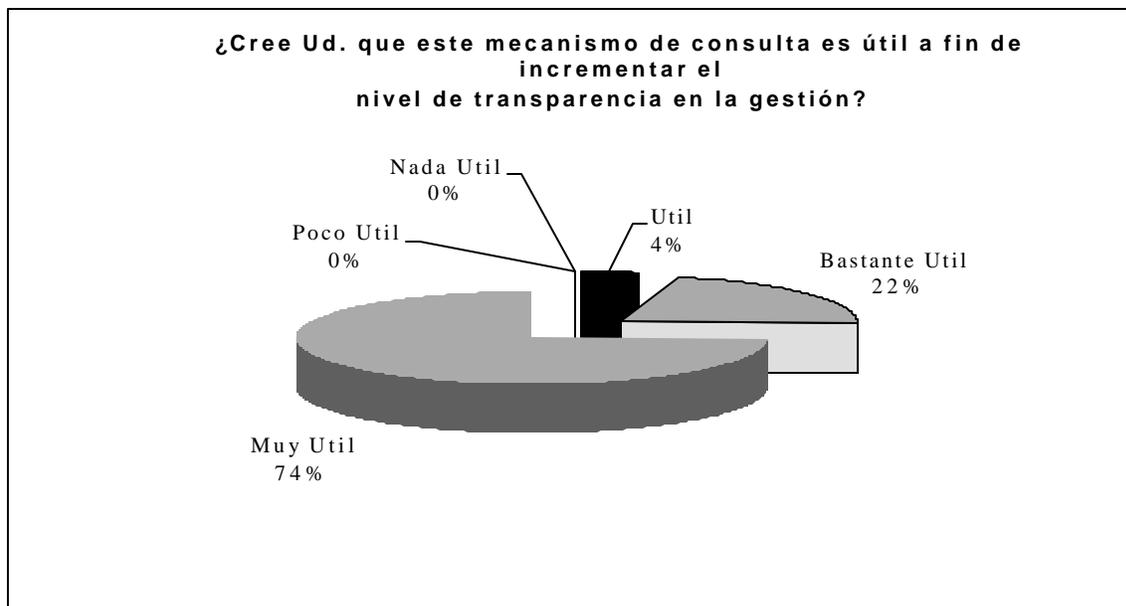
Funcionarios de la DPPT recibieron opiniones de modo directo por parte de diversos sectores interesados, así como de grupos académicos, en entrevistas personales en las que se debatió el borrador de anteproyecto.

Una de las reuniones de trabajo más destacadas de las realizadas en el marco del Procedimiento de Elaboración Participada de Normas fue la que tuvo lugar el día 28 de junio, con el Sr. Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión, Dr. Abid Hussain.

El Dr. Hussain apoyó todo intento de promover el acceso de la ciudadanía a la información pública y, enterado de la metodología del Procedimiento de Elaboración Participada de Normas, lo ponderó como un método eficaz y participativo para redactar un proyecto de Ley de Acceso a la Información que cuente con legitimidad y calidad técnica. El Dr. Hussain destacó que someter a debate público un proyecto de ley permite mejorar la calidad de la democracia, así como la de la norma en cuestión. Según sus propias palabras: *“en la democracia, muchas veces el procedimiento es más importante que el resultado”*.

EVALUACIÓN DE LOS TALLERES – RESULTADO DE LA ENCUESTA:

Resultados de la pregunta nº 1



Resultados de la pregunta nº 2



Número total de casos de analizados: 78

Número total de asistentes a los talleres: 116