

Acceso a la información pública en los gobiernos locales

Germán Stalker

Introducción

Después de más de 20 años de democracia ininterrumpida en la Argentina, aún quedan desafíos pendientes para que el sistema sea capaz de brindar una efectiva protección de los derechos civiles que incremente su calidad y promueva el desarrollo humano. La crisis de fines del año 2001 en sus dimensiones política, institucional, económica y social, evidenció la debilidad de las instituciones democráticas argentinas para brindar respuestas a las demandas de la ciudadanía. A la vez, reveló que los canales institucionales de participación con los que cuenta la ciudadanía tienen debilidades para cumplir con los fines para los que fueron creados y que, en general, los ciudadanos desconocen sus derechos y el modo para protegerlos.

No obstante el quiebre de confianza de la ciudadanía respecto de las instituciones y de la política en general, la población continúa valorando al sistema democrático en forma positiva. Es decir que, la existencia de expresiones periódicas de las preferencias políticas de la población mediante el sistema de partidos en competencia, resulta insuficiente para satisfacer las demandas políticas de los ciudadanos y disminuir la brecha entre Estado y sociedad.

En la literatura especializada O'Donnell aborda la problemática de la calidad de la democracia y estudia la posibilidad de asignarle grados o niveles, en función de ciertos estándares. Luego propone examinar su grado de cumplimiento en casos concretos. En este sentido, parte como premisa fundamental de considerar que un régimen democrático “...es un componente fundamental de la democracia pero no agota su significado”.¹

En consecuencia, la necesidad de plantear una reformulación de la relación entre Estado y sociedad, se convierte en una tarea ineludible. Uno de los principales desafíos que emerge es el de implementar políticas que transparenten la gestión y favorezcan la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos. Respecto de esta cuestión, el interés de los miembros de las organizaciones de la sociedad civil, académicos y organismos multilaterales, se centró en que los ciudadanos no sólo puedan tener oportunidades de crítica y de control que pongan límites al poder político, sino también, de injerencia directa en la toma de decisiones públicas.

La importancia de fortalecer el régimen democrático y las prácticas democráticas después de la crisis desde el ámbito local adquieren en Argentina un valor fundamental. Ello, dado que el diseño institucional del sistema argentino en tres niveles de gobierno -federal, provincial o estadual y local o municipal- permite a los ciudadanos de una comunidad ejercer una influencia directa sobre las decisiones que los involucran.

Es la arena en la que los ciudadanos, siempre que cuenten con información pública, pueden participar en las decisiones cuyos impactos sean más directos en la mejora de su calidad de vida. De este modo, al mejorar la calidad de la relación existente entre las instituciones públicas locales y la comunidad, se mejora el nivel de satisfacción de los derechos humanos, incluyendo los derechos económicos y sociales.

¹ Conf. O'Donnell, Guillermo (2003:28).

Por estos dos motivos la mejora de la calidad de la democracia a nivel nacional se convierte en un horizonte que es construido desde “abajo” en términos de jurisdicciones de gobierno, por ciudadanos que materializan en su experiencia cotidiana el concepto de que la soberanía reside en el pueblo. Es por ello que constituyen la primera instancia de la democracia en el país.

Dijimos que el fortalecimiento de la relación entre el Estado local y la sociedad, requiere herramientas que permitan la participación concreta de la ciudadanía en los asuntos públicos municipales. Ahora bien, la eficacia de estas herramientas por sí solas se vuelve ilusoria si los ciudadanos, al pretender utilizarlas, no cuentan con la información necesaria que les permita aproximarse a los problemas públicos y tomar decisiones que influyan directamente en las cuestiones constituyentes de ese espacio.

En el presente trabajo, abordamos la construcción de ciudadanía activa en el nivel de gobierno municipal, mediante la participación ciudadana. En este sentido, entendemos que el derecho de acceso a la información pública local constituye un prerequisite ineludible.²

En primer lugar, analizamos el derecho de acceso a la información como una herramienta para mejorar la rendición de cuentas en los gobiernos municipales, y posteriormente, desde la perspectiva de comprenderlo como un prerequisite para la participación ciudadana. En tercer término, describimos la tarea que viene desarrollando el Gobierno Federal argentino en materia de políticas de acceso a la información pública en el nivel local. Por último, describimos algunos desafíos de implementación para la construcción de ciudadanía en los gobiernos locales.

1. El derecho de acceso a la información pública como herramienta para mejorar la transparencia en los gobiernos municipales.

Uno de los modos de mejorar la calidad de la democracia es hacer que todos sus procesos de decisión sean transparentes. Por un lado, como estrategia para combatir el problema de la corrupción y de sus perniciosos efectos sobre el funcionamiento del gobierno, y por otra parte, como mecanismo de evaluación y control de los procesos de políticas públicas.

El modo más general de efectuar ese control por parte de la ciudadanía consiste en el ejercicio efectivo de su derecho al voto. En cada oportunidad en la que, a través de elecciones, regulares, competitivas y transparentes, los ciudadanos manifiestan sus preferencias, están “premiando” o “castigando” el desempeño gubernamental de los competidores así como también su capacidad de representación.

Otra forma de control es la conocida como rendición de cuentas horizontal. Este modo se refiere al equilibrio y mutuo control entre los poderes del Estado. Se trata de un control realizado por medio de diferentes mecanismos implementados a través de diversas agencias estatales con asignaciones de funciones concretas, permitiendo que los tres poderes del Estado se controlen internamente y entre sí. Cabe incluir, aquí también a las auditorías generales, los entes de control de servicios públicos, las defensorías del pueblo, y otros organismos de control similares que, pese a tratarse de órganos extrapoder, forman parte del Estado.

En este sentido, el control horizontal permite realizar evaluaciones en tres aspectos:

² Uno de los rasgos distintivos del derecho de acceso a la información es que se lo considera un derecho instrumental. Esto es, además de que la obtención de información sea un fin en sí mismo, constituye un instrumento de concreción de otros derechos, valores o principios. Conf. Avramovich y Courtis (2000).

- i. de resultados: cuando se concentra en los productos o efectos de una política pública;
- ii. de insumos: cuando se concentra en el modo del gasto de los recursos, que participan en la implementación de la política; y
- iii. de procesos: con énfasis en los métodos empleados para transformar los insumos en los productos empleados.

Estas pautas de evaluación bien pueden ser realizadas por los organismos de control interno y externo de los gobiernos comunales, según el diseño institucional y las competencias otorgadas por las normas vigentes locales.

Sin embargo estos mecanismos, aún funcionando óptimamente, son insuficientes para poder controlar al poder político por completo y con ello disminuir los márgenes de incertidumbre y discrecionalidad en las decisiones públicas. Por ello, deviene necesario introducir en el proceso de control y de rendición de cuentas una faz ciudadana: el control social.

Así, la rendición de cuentas en términos de control social o ciudadano implica otorgar auténticos e inteligibles medios de influencia y control a la ciudadanía sobre la administración pública que van más allá de los criterios economicistas o de estricta gerencia, como las evaluaciones que se ocupan del logro de metas, de insumos o del control administrativo.

De esta manera, los vecinos pasan a constituirse en ciudadanos activos ya que operan como actores políticos que contrabalancean el poder de la burocracia y la controlan de modo efectivo, tratando de fortalecer la equidad en sus decisiones. El control directo de los ciudadanos genera la toma de responsabilidad pública por parte de los funcionarios que implementan las políticas y, a la vez, complementa el control partidario de la administración pública.

Así, nos vamos acercando a un concepto de rendición de cuentas que implica dar explicaciones, justificar, someter al escrutinio público y al examen y revisión de la ciudadanía, las decisiones y las actuaciones de los funcionarios. Esta idea de rendición de cuentas incluye tanto las acciones que realiza el gobierno para informar a la ciudadanía sobre la marcha de la gestión pública y sus resultados, como el grado en que la ciudadanía exige y se apropia de esa información.

Para que el ciudadano pueda controlar y el funcionario rendir cuentas de las decisiones que toma es condición ineludible la materialización del principio de transparencia. El derecho de acceso a la información deviene, de este modo, en un requisito indispensable para el ejercicio del control social por parte de la ciudadanía.

Ello, necesariamente, implica garantizar el acceso a la información en manos de los gobiernos en forma clara, precisa, concreta y producida en el tiempo adecuado. El efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información requiere que la misma sea entregada en términos simples y comprensibles. Esto significa la implementación de políticas proactivas de información pública por parte de los niveles locales de gobierno respecto de aquellos temas que por su contenido tienen mayor impacto en el bienestar de los ciudadanos. Se trata, entonces de anticipar la demanda de información, poniendo a disposición de los ciudadanos, aquellos temas con mayor incidencia colectiva.³

³ Cunill Grau, le otorga un papel clave a la transparencia como agente de eficiencia. Cita, en su respaldo, tres razones con las que Stiglitz, argumenta que el secreto oculta deficiencias: porque dificulta que se establezcan compromisos creíbles, agudiza la competencia destructiva y vuelve escasa la información. Además la transparencia constituye un incentivo que puede usarse para aumentar la eficiencia. Cunill Grau (2004:73).

Entre los fundamentos que se utilizan para sostener que el acceso a la información constituye un presupuesto de los mecanismos de fiscalización de la autoridad pública, es importante resaltar el de carácter constitucional.

En efecto, en un régimen republicano de gobierno como el argentino, el principio de publicidad de los actos de gobierno faculta a los ciudadanos a desempeñar un rol fiscalizador en términos genéricos.

De este principio de raíz constitucional se deriva la existencia del derecho a acceder a la información que se encuentra en manos del gobierno. De modo que, la transparencia como herramienta de lucha contra la corrupción, mecanismo de control y dispositivo para la rendición de cuentas, encuentra su raíz y reconocimiento constitucional en este principio. En consecuencia, el libre acceso a la información pública es el vehículo para hacer operativo dicho principio republicano.

Por ello, aquellos que se encuentren temporalmente en el ejercicio del poder tienen como obligación impuesta por el constituyente la de dar a publicidad la información que se encuentre en manos del Estado. Su negación se contrapone entonces, al mandato constitucional. El argumento para la consagración de este principio constitucional es que el pueblo soberano que delegó la representación de sus intereses para la administración del gobierno pueda controlar a sus representantes.

Enumeramos algunos ejemplos en los que el derecho de acceso a la información en manos del estado permite el ejercicio eficaz de los mecanismos de control y rendición de cuentas:

Un primer caso en el que se cristaliza esta función fiscalizadora lo constituye el acceso o publicidad de las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos al momento de acceder a su cargo, que se justifica en tanto mecanismo de evaluación de la transparencia y legalidad de la gestión individual de esos funcionarios.

Otro caso es la información presupuestaria en tanto y en cuanto permita conocer el uso y destino de los fondos públicos locales así como también la asignación de los gastos. Los ciudadanos no pueden ejercer la fiscalización y control de la marcha del gobierno municipal sino acceden a la información presupuestaria. En este sentido, la implementación de experiencias como las de *Presupuesto Participativo*, precisan de un ciudadano que cuente con información actualizada sobre las cuentas de las comunas.

La utilización de la información como mecanismo de evaluación de los resultados de políticas públicas también se inscribe en esta línea. Resulta imposible evaluar la efectividad de los programas o políticas implementadas en el ámbito local sino se cuenta con la información pertinente en el tiempo oportuno.

De modo que la información pública en poder de los ciudadanos permite aumentar la transparencia de la gestión local generando un proceso de rendición de cuentas permanente y un control social efectivo el cual constituye un mejoramiento en la calidad institucional del sistema democrático.

Ahora bien el sistema institucional establece ciertas reglas de juego. En ese marco, ¿Puede la ciudadanía mejorar el desempeño de los programas y aumentar la calidad de las políticas implementadas? Entendemos que la respuesta es afirmativa, en tanto se constituyan las condiciones necesarias para la participación directa de los ciudadanos en los procesos de las decisiones públicas locales.

2. El derecho de acceso a la información pública como prerrequisito para la participación ciudadana en las decisiones locales.

El acceso a la información pública no sólo es un instrumento que permite otorgar mayor transparencia a los gobiernos locales. Además, constituye un requisito necesario para la efectiva participación de la sociedad civil en los procesos de implementación de políticas que afectan a su comunidad.

La proclamación del ejercicio de una democracia participativa en el nivel municipal queda vacía de contenido si los ciudadanos carecen de la información necesaria para tomar las mejores decisiones públicas. De modo que, la implementación de políticas que incrementen los niveles de transparencia garantizando el derecho de acceso a la información pública en el gobierno municipal, además de facilitar el control de las decisiones públicas permite la participación política⁴.

El grado en que las normas y programas crean oportunidades reales para la intervención de los ciudadanos en la gestión pública es directamente proporcional al nivel de acceso que tengan a la información en poder del gobierno municipal. El uso efectivo que los ciudadanos hacen de estas ocasiones para participar en la toma de decisiones del gobierno local requiere contar previamente, con la información sobre la marcha de las políticas sobre las que se pretende influir.

La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos⁵ puede manifestarse de dos maneras: la primera, denominada **reactiva** obedece a motivos personales. Puede surgir como consecuencia de experiencias en la vida privada de las personas que requieren de soluciones por parte de las autoridades locales puntuales y urgentes de carácter individual. La desventaja de este comportamiento participativo radica en que, una vez agotado el interés individual, así sea el problema solucionado o no, la participación tiende a extinguirse.

Otra forma de manifestación del comportamiento de participación, denominado **activo**, supone la propensión natural de los ciudadanos a involucrarse en las decisiones públicas, con independencia de las cuestiones coyunturales.

Para que esta manifestación de la participación pueda efectivamente ser ejercida es necesario democratizar a la administración pública poniendo al gobierno local al servicio de la ciudadanía. Por ello, es fundamental que desde los gobiernos locales se eliminen las barreras cualquiera sea su naturaleza – jurídica, política, formal, o subjetiva- para incentivar el ejercicio de estos comportamientos cívicos.

Diversas experiencias novedosas se vienen implementando en el país y en el extranjero en materia de participación ciudadana, entre las que cabe enumerar: la elaboración participativa de normas, la realización de audiencias públicas, la elaboración del presupuesto participativo y la iniciativa popular como herramienta de participación directa. El derecho de acceso a la información pública, es transversal a todos estos mecanismos al constituirse en un prerrequisito para su ejercicio.

⁴ La proclamación e implementación de la democracia participativa resulta incompleta sin el reconocimiento del derecho de acceso a la información. Dar poder al pueblo para que decida cuestiones públicas directa o indirectamente sin darle la posibilidad de conocer toda la información necesaria para decidir, conduce a un proceso de toma de decisiones imperfecto que puede arrojar resultados fuertemente dañinos para la comunidad. El derecho a la información es, en consecuencia, una precondition del sistema democrático y del ejercicio de la participación política de la ciudadanía. Saba, Roberto (2004)

⁵ Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Informe Villa Gral. Belgrano, pág. 87.

En estos términos lo enfatiza Nuria Cunill Grau: *“La transparencia puede ser postulada incluso como metacriterio puesto que la publicidad es requerida también como condición para potenciar la contribución de la representación social, de la elección de los servicios públicos y de la coproducción a la democracia y a la eficiencia y para perfeccionarlos como medios de control de la administración pública”*⁶

Para alcanzar la institucionalización de prácticas de participación de los ciudadanos en los procesos de decisión e implementación de las políticas urbanas no basta que una norma haga explícitos sus fines de participación ni que prevea mecanismos a tal efecto. Además, es preciso poner el foco en la interacción de la multiplicidad de actores en los diferentes niveles de implementación de la política con sus intereses particulares y grupales.

Este proceso implica modificaciones en los comportamientos, tanto de los funcionarios locales como de los vecinos. Se trata de un complejo proceso que requiere un abordaje integral que se acerque al concepto de gobernanza, entendido como un proceso de construcción de políticas con mecanismos de consensos, contratos y garantías para la participación de diversos actores privados, organizaciones sociales del tercer sector así como también el sector público.

Otro de los principales desafíos que enfrenta la implementación de una política de acceso a la información pública que permita la participación ciudadana consiste en que la democratización de las decisiones públicas no afecte en forma negativa la eficiencia en la entrega de bienes y servicios públicos. Esta tensión democratización de decisiones-eficiencia, puede ser resuelta mediante la utilización de herramientas novedosas que permitan la acción directa para resolver los problemas puntuales, tales como:

1. La instrumentación de redes de políticas locales, y subsistemas en los que se desarrollan actores de instituciones públicas y privadas y de diferentes niveles del gobierno.
2. La utilización de las nuevas tecnologías de la información. Para ello, entendemos que el acceso libre e ilimitado a Internet debe ser considerado como un servicio público básico que permita el acceso a la información pública sustancial.

De modo que, el efectivo acceso a la información pública local y la institucionalización de los mecanismos de participación generan un círculo virtuoso basado en relaciones confianza que, además de otorgar legitimidad en el ejercicio de las autoridades locales reduce la brecha entre estado local y sociedad, fortaleciendo las relaciones, no sólo entre los actores de la sociedad civil sino también con el gobierno local y el sector privado, e incluso, entre los distintos grupos de vecinos, creando las condiciones favorables para el desarrollo local y permitiendo mejorar la calidad de las políticas públicas implementadas.

3. Implementación de políticas de Acceso a la Información Pública en gobiernos locales.

El Gobierno Federal Argentino desde la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia (SRIFD) de la Jefatura de Gabinete de Ministros⁷ viene trabajando desde el año 2003

⁶ Cunill Grau, (2004:85).

⁷ Los objetivos principales de la SRIFD son: 1. Fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil a fin de proponer las reformas institucionales necesarias para desarrollar una democracia gobernable, transparente, legítima y eficiente. 2. Proponer los lineamientos básicos y propuestas de modificación de los sistemas electorales nacionales, de la organización y funcionamiento de los partidos políticos y de su financiamiento. 3. Promover la implementación de los mecanismos de

en el fortalecimiento de las prácticas democráticas en municipios.

En un primer momento, a través de la implementación del Programa “*Auditoria Ciudadana de la Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios*” (PAC). Las Auditorias Ciudadanas son un método para investigar y evaluar participativamente la vida política de los municipios⁸.

El proyecto apuesta a “...resignificar la relación entre gobernantes y gobernados mediante la promoción de la participación, del ejercicio responsable de la ciudadanía y de la gestión transparente y eficiente de los gobiernos”.⁹ Para implementarlo realiza un diagnóstico en una comunidad determinada contrastando cuatro prácticas democráticas con estándares de calidad de la democracia. Las prácticas, entendidas como el modo en que un Estado organiza sus instituciones y las relaciones que establece con la sociedad son las siguientes: **cultura cívica democrática, participación ciudadana en las políticas públicas, trato al ciudadano y rendición de cuentas.**

La medición es un proceso que se prolonga aproximadamente durante ocho (8) meses involucrando a la ciudadanía y a su gobierno mediante la convocatoria de los “Foros Cívicos Locales (FCL)”. Estos foros son espacios en los que se debate, reconoce y estudia la situación real del municipio en relación a las prácticas auditadas. Así, se llevan a cabo reuniones multisectoriales entre el intendente, funcionarios locales, ONGs, empresas, partidos políticos y grupos de la comunidad.

Los acuerdos que surjan de los Foros Cívicos Locales, sumado al trabajo en paralelo de encuestas, grupos focales, entrevistas, y el análisis de la normativa local, terminan conformando un informe que se convierte en una “radiografía cívica” de la ciudad conteniendo información detallada sobre las fortalezas y debilidades de los gobiernos y las comunidades locales, la que posteriormente es difundida.

El proceso culmina con la presentación de esta “radiografía cívica” en una Audiencia Pública en la cual el gobierno municipal y la ciudadanía exponen las propuestas y los proyectos necesarios para abordar los desafíos que ese diagnóstico impone.

Ahora bien, una vez concluido este proceso desde la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia (SRIFD) se percibió la necesidad de darle mayor continuidad en el tiempo al ejercicio de esta práctica de deliberación ciudadana sobre los asuntos públicos. En virtud de ello, en el año 2006 comenzó a implementar un Programa nuevo, denominado: “*Construyendo Puentes; Planificación colaborativa para fortalecer los lazos entre el gobierno local y la sociedad civil en la Argentina*” en cinco (5) de los municipios que pasaron previamente por el proceso de auditoria ciudadana.

Este programa va un paso más adelante de la Audiencia Pública donde se plasman los compromisos entre gobernantes y gobernados.

democracia directa y de democracia participativa contemplados en la Constitución Nacional. 4. Participar, en coordinación con el Ministerio del Interior, en la elaboración de instrumentos eficaces de control ciudadano en las distintas etapas del proceso electoral. 5. Participar con el Ministerio del Interior en la asistencia a los Estados Provinciales en la formulación de proyectos sobre organización de partidos, sistemas electorales y mecanismos de democracia directa y de democracia participativa.

8 Entre los antecedentes comparados, se encuentra la experiencia de campo realizada en Costa Rica entre los años 1998 y 2002, sobre la base de la noción de auditoría como forma de evaluar la democracia.

9 Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia (SRIFD) “Informe de Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios. Crespo, Provincia de Entre Ríos. Septiembre 2005-Octubre 2006.”

En efecto, es el vehículo a través del cual las recomendaciones consensuadas en los Foros Cívicos Locales que constan en los Informes de Auditoría Ciudadana puedan traducirse en resultados tangibles en los cinco municipios.¹⁰

Para ello, un alto porcentaje de su presupuesto –aproximadamente el 75%- es asignado a la identificación, el diseño y la implementación de proyectos de desarrollo democráticos en el ámbito local que mejorarán las prácticas cívicas en los municipios.

Existen dos tipos de proyectos: los específicos y los generales.

Los de índole específica surgen de las prioridades que establezca cada Foro Cívico Local. Lógicamente, varían según las necesidades identificadas en cada municipio. Dichas necesidades son relevadas al principio del proyecto y se ajustan en forma periódica. Para ello, el Foro Cívico Local recibe asistencia técnica sobre el modo en que se puede mejorar la calidad de la democracia mediante una recomendación multisectorial consensuada, lo que incluye capacitación para el desarrollo de las capacidades.

Los proyectos de carácter general son comunes a los cinco municipios. Su identificación se basó en el análisis de las debilidades que comparten estas ciudades de acuerdo a las recomendaciones y propuestas surgidas de los informes de Auditoría Ciudadana.

Por ejemplo, se identificó que la mayor parte de los gobiernos locales tiene debilidades para garantizar el acceso a toda la información que genera y a los servicios que brinda así como también, para ofrecer a la ciudadanía una rendición de cuentas suficientemente detallada y oportuna de su gestión. Por lo tanto, uno de los proyectos generales que se implementa es el denominado: “*Proyecto de Acceso a la Información Pública a Nivel Municipal*”.

Este Proyecto consiste en asistir técnica y financieramente a los gobiernos municipales a implementar políticas de acceso a la información que aumente la transparencia y permita un proceso permanente de rendición de cuentas y la participación directa de los ciudadanos en el diseño e implementación de las políticas públicas locales.

El Proyecto apunta a analizar la normativa nacional, provincial y local relacionada con el derecho de acceso a la información, evaluar la introducción de cambios necesarios en la legislación, realizar cursos de capacitación, preparar manuales, diseñar herramientas, proveer hardware, etc.

Asimismo, fortalecerá la participación democrática y prestará asistencia a los Foros Cívicos Locales en la planificación, ejecución y evaluación de las acciones decididas por consenso cada uno de ellos. El proyecto pretende garantizar la continuidad de las prácticas, los deberes y derechos democráticos más allá de los cambios políticos; mejorar y fortalecer la gobernabilidad democrática local y garantizar un proceso de desarrollo a largo plazo.

El proyecto aspira a alcanzar los siguientes resultados:

- Fortalecer la gobernabilidad democrática y reducir la brecha entre las demandas de los ciudadanos y la capacidad del gobierno local para satisfacerlas;

¹⁰ Documento de Proyecto “Auditoría Ciudadana Construyendo Puentes: planificación colaborativa para fortalecer los lazos entre el Gobierno Local y la sociedad civil en la Argentina”, pág. 8.

- Incrementar la posibilidad de participación en la formulación de las políticas a nivel del gobierno local por parte de todos los ciudadanos (incluyendo a los sectores más vulnerables);
- Sostener en el futuro las mejoras en la gobernabilidad democrática local así como la capacidad local de promover la buena gobernabilidad;

La estrategia del Proyecto para la asistencia en materia de implementación de políticas de Acceso a la Información en el gobierno municipal incluye:

1. Analizar las normas de acceso a la información de nivel nacional, provincial y municipal.
2. Alinear las leyes provinciales y municipales con el marco nacional.
3. En caso de que el gobierno municipal no cuente con norma que garantice el derecho de acceso a la información, se establece un plan de sensibilización y capacitación para funcionarios municipales a efectos de adviertan las ventajas de contar con una.
4. Firma de una Carta Compromiso en la cual las máximas autoridades locales garanticen la implementación políticas de acceso a la información.
5. Proporcionar a los municipios el hardware necesario para procesar la información y los medios para cargarla en su sitio web.
6. Realizar cursos de capacitación para los empleados municipales.
7. Sensibilización y concientización de los diferentes actores locales: sociedad civil, medios de comunicación.
8. Diseñar y promover la constitución de una oficina de acceso a la información.
9. Realizar reuniones con ciudadanos para el desarrollo de las capacidades necesarias para requerir información y participar en las decisiones públicas.
10. Diseñar manuales y herramientas para su uso en el municipio.
11. Realizar encuestas para evaluar la utilidad y la facilidad de uso de los manuales y la información provista.
12. Diseñar e implementar herramientas de difusión en materia del derecho de acceso a la información para su uso por los ciudadanos en cada municipio.
13. Generar la existencia de registros de los gobiernos locales sobre solicitudes y provisión de información de y a los ciudadanos.
14. Implementar mecanismos que faciliten la difusión preactiva de la información pública por parte de los municipios.
15. Implementar una estrategia de sistematización de archivos municipales.

4. Reflexiones finales respecto de la implementación de políticas participativas

La implementación de una política pública que tenga como objetivo aumentar o mejorar la participación ciudadana en el proceso de formulación de las políticas públicas, debe contar con un cuidadoso diseño cuya hipótesis inicial sea, precisamente, la participación de los vecinos.

Para que una política de transparencia produzca efectos que perduren se necesita la institucionalización de las prácticas de participación. Sabemos que la implementación de políticas orientadas a la participación supone un complejo proceso que requiere de un espacio de tiempo prolongado -mediano y largo plazo-, en el que confluyen tanto macro como micro condiciones.

La institucionalización debe ser entendida como un proceso en el cual se estructura un conjunto de reglas formales e informales, mediante las cuales se articulan las relaciones recíprocas entre individuos. De este modo, las prácticas transformadoras apropiadas por la comunidad y sus actores pueden ser mantenidas a lo largo del tiempo.

Así, el proceso de institucionalización de nuevas formas de relación basadas en la participación, es el resultado de la articulación de variables que operan en dos niveles:

- Nivel Macro: económico-financiera, de diseño, política e institucional.
- Nivel Micro: Las conductas, los valores, las prácticas, los comportamientos, las identidades culturales y sociales de los actores políticos, de los funcionarios del nivel de ventanilla, de los vecinos y de las redes de organizaciones sociales que operan como condicionantes de ese proceso.

Entendemos que las variables Macro operan como condiciones necesarias pero no suficientes para alcanzar la institucionalización de la participación ciudadana. El comportamiento de los funcionarios de ventanilla, los docentes, los médicos de hospitales, los asistentes sociales y, en definitiva, de todos aquellos que interactúan con los ciudadanos al momento de la implementación de la política, los constituye en actores que no operan como un mero engranaje del aparato burocrático que arroja un producto seriado. Por el contrario, ejercen un rol activo a partir de su 'background'. Así, se produce una interacción entre la historia de los actores, la instrumentación de la política, el desarrollo de las prácticas y sus efectos en los destinatarios que repercuten de forma directa en el proceso de institucionalización de la participación en las decisiones públicas.

Lo señalado evidencia que la implementación de políticas de transparencia y acceso a la información tiene un fuerte componente que se vincula necesariamente en los recursos humanos encargados de su cotidiana implementación y ciudadanos. Entonces, las condiciones micro, deben constituirse en una referencia ineludible en el momento del diagnóstico e implementación del programa.

La proclamación del ejercicio de una democracia participativa en el nivel municipal pierde sentido si los ciudadanos carecen de la información necesaria para tomar las mejores decisiones públicas. De modo que, la implementación de políticas que incrementen los niveles de transparencia garantizando el derecho de acceso a la información pública en el gobierno municipal, además de facilitar el control de las decisiones públicas permite la participación política.

Por ello, para la implementación de políticas de acceso a la información pública en el nivel local de gobierno que permitan la participación ciudadana, se deberá poner especial atención en:

1. La necesidad de reconocer la complejidad de las relaciones que son consecuencia de la implementación de políticas;
2. La necesidad de prestarle atención a la naturaleza de la relación entre los formadores de política y los implementadores;
3. La importancia del nivel de la Micro en el proceso de implementación;
4. La importancia constante de las relaciones interorganizacionales para la implementación.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. *“La implementación de las políticas públicas”*, Colección Antologías de Política Pública, Tomo IV, Miguel Ángel Porrúa, 2ª edición, 1996, México.

Abramovich, V. Courtis, Christian, *“El Acceso a la Información como Derecho”* Anuario de Derecho a la Comunicación. Año 1, Vol.1 (2000), Ed. Siglo XXI. Buenos Aires.

Bazterra, Marcela. *“La reglamentación del “lobby” en Argentina. Análisis del decreto 1172/2003”*. Publicado en: LA LEY 06/09/2004, 1. www.laleyonline.com.ar

Cunill Grau, Nuria, *“La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”* en *“Política y Gestión Pública”*. CLAD y Fondo de Cultura Económica, 2004, Buenos Aires.

Lavalle Cobo, Dolores. *“Un nuevo avance jurisprudencial en derecho de acceso a la información pública.”* La Ley 2005, D, 847.

O'Donnell, Guillermo A. (2003) y otros Comps. *“Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina”*. En Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, ed. Homo Sapiens Ediciones, Rosario, Santa Fe, Argentina, 2003.

O'Donnell, Guillermo A. (2004) *“Notas sobre la democracia en América Latina”*. En Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, ed. *“La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, el debate conceptual sobre la democracia”*. New York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Przeworski, Adam, (2004), *“Política y administración”*, en VV. AA. Política y Gestión Pública, Fondo de Cultura Económica, 2004, Buenos Aires.

Saba, Roberto, (2004), *“El derecho de la persona de acceder a la Información en poder del Gobierno”* Revista de Derecho Comparado de la información N° 3, enero-julio 2004. pp.145-185.

Stalker, Germán (2006), *“La Participación Ciudadana en las Decisiones Públicas: La Ley de Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Interrogantes y Desafíos”*. XIX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública 2006. *“Contraloría y participación social en la gestión pública”*. Guatemala, Noviembre de 2006. Mimeo.

Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. *“Documento de Proyecto Auditoría Ciudadana Construyendo Puentes: planificación colaborativa para fortalecer los lazos entre el Gobierno Local y la sociedad civil en la Argentina”*. Proyecto PNUD 06/010. Financiado por la Agencia Neozelandesa para el Desarrollo Internacional.

Sitio web: [www. http://www.construyendopuentes.gov.ar/index.php](http://www.construyendopuentes.gov.ar/index.php)

Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. *“Informe Final Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios. Villa General Belgrano, Provincia de Córdoba, República Argentina. Noviembre 2005- Noviembre 2006”*.

Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia (SRIFD) *“Informe Final Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios. Crespo, Provincia de Entre Ríos. República Argentina. Septiembre 2005-Octubre 2006”*.

Reseña biográfica

Germán Stalker

Magíster en Administración y Políticas Públicas, por la Universidad de San Andrés, Abogado por la Universidad Nacional del Litoral. Obtuvo la Mención Honorífica en el “XIX Concurso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, específicamente sobre el tema Contraloría y participación social en la gestión pública”. En el “XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública”, Guatemala, 2006. Fue docente de Economía Política en la Facultad de Derecho, Universidad Católica de Santa Fe, y de Derecho Constitucional en el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina. Desde enero de 2007, se desempeña como Coordinador del Área de Implementación de Políticas Participativas en la Administración Pública Nacional, de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. El Área es la responsable de la implementación del Decreto N° 1172/2003 “Mejora de la Calidad de la Democracia y sus Instituciones”, que regula, entre otras herramientas de participación ciudadana, el derecho de Acceso a la Información Pública en el Poder Ejecutivo Nacional.

Dirección postal: Julio A. Roca N° 782 -6° Piso.

Números de teléfono: 54-11-4342-3960/3921

Fax, e-mail: stalkerg@jgm.gov.ar

Página web: www.mejordemocracia.gov.ar