

TERCER CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACION PUBLICA

SOCIEDAD, ESTADO Y ADMINISTRACION

2, 3 y 4 de Junio de 2005, San Miguel de Tucumán

PANEL

Implementación del Acceso a la Información pública en el Poder Ejecutivo Nacional: El Decreto 1172/03 de "Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones".

PANELISTA

Eugenia Braguinsky

Centro para la Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento

TITULO DE LA PONENCIA: El Rol de la Sociedad Civil en los procesos de reforma institucional. Colaboración y Coordinación de acciones con el Gobierno.

AUTORES: Natalia Torres, Eugenia Braguinsky y María Fernanda Araujo

§§§§

Mecanismo de seguimiento de la implementación del Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional

Primer informe

Descripción del proyecto

El proyecto apunta a monitorear la implementación y cumplimiento del Reglamento General de Acceso a la Información Pública en el Poder Ejecutivo. Nuestra intención es fortalecer la transparencia gubernamental mediante un trabajo colaborativo con los organismos públicos que permita emitir recomendaciones y sugerencias para una mejor implementación del Reglamento y un uso extensivo y efectivo del derecho de acceso a la información pública.

Objetivo General

Construir un sistema de monitoreo que genere información útil, relevante y sistemática que permita medir el grado de avance de la iniciativa gubernamental identificando logros, áreas de vacancia y resultados obtenidos.

Objetivos específicos

Identificar estándares de calidad a partir del texto de la normativa y de otros antecedentes teóricos o prácticos vinculados con la temática.

Desarrollar indicadores que permitan medir el grado de cumplimiento de los estándares identificados.

Identificar las condiciones bajo las cuales el Reglamento está siendo implementado.

Generar información relativa a las dependencias oficiales que sirva a los organismos y a la autoridad de aplicación para detectar si la norma está siendo aplicada de manera adecuada, suficiente y satisfactoria, señalando fortalezas y debilidades en cada uno de los organismos.

El proyecto intenta relevar información acerca del grado de avance en el cumplimiento del Reglamento poniendo la mirada no sólo en la forma en que los diferentes organismos responden los pedidos de información recibidos, sino también a los procesos que permiten que esa actividad sea desarrollada de manera completa y acorde a los plazos establecidos por la normativa. De este modo, nuestra intención es poder acceder a las condiciones de aplicación de la normativa, es decir, la situación desde la cual partieron los organismos para poder sopesar los resultados con las situaciones preexistentes y de este modo poder ser objetivos en las comparaciones entre las diferentes unidades de análisis evaluadas.

Por este motivo, el proyecto releva información sobre las condiciones de aplicación pero también sobre las acciones de implementación puestas en práctica por los diferentes organismos desde la emisión del Decreto hasta la entrada en vigencia del Reglamento y toda acción tendiente a una mejor implementación de la normativa realizada desde la entrada en vigencia hasta la fecha de la medición.

Metodología

La definición de la metodología fue realizada en la primera fase del proyecto y previo a la primera medición. En la propuesta original presentada al donante, se señalaba como objetivo principal del proyecto la construcción de un sistema de monitoreo que pudiera ser traducido en un índice capaz de reunir holísticamente todas las variables e indicadores contemplados permitiendo la reconversión de los resultados particulares en una evaluación general de los organismos monitoreados.

Esta intención original, atractiva por su capacidad de replicabilidad a otras instituciones y la eventual comparabilidad entre diferentes unidades de análisis fue de a poco transformada a medida que avanzábamos en las reuniones con referentes en la materia. Una de las principales sugerencias de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia fue que siguiéramos previas experiencias en el monitoreo de instituciones públicas en donde se había optado por estrategias puramente cualitativas y mayormente descriptivas de los aspectos a ser estudiados. Por otra parte, el equipo de trabajo de la autoridad de aplicación nos acercó su preocupación acerca de la posibilidad de que la traducción numérica a modo de

“nota” de la *performance* de los organismos monitoreados pudiera resultar contraproducente y funcionar como un incentivo negativo en el contexto de la aplicación de una normativa que se encuentra recién en estos días un año de vigencia.

De este modo, comenzamos a interesarnos por descripciones cualitativas, más densas y ricas que permitieran dar cuenta de la realidad organizacional de cada una de las unidades de análisis estudiadas sobre las cuales impacta el Reglamento General de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo Nacional. Esta decisión, sobre la cual la primera experiencia de medición nos demostró que fue pertinente, nos permitió ganar en riqueza de los análisis dado que pudimos acceder a las perspectivas y puntos de vista de los propios actores involucrados en la implementación de la normativa. Sin embargo, nos enfrentó con una dificultad adicional que apareció a la hora de procesar y sistematizar la información y reconducir los datos recolectados hacia las variables que operacionalizamos a partir de los estándares identificados. La descentralización de la implementación de la normativa impone que cada organismo cree sus propios mecanismos de modo tal que sus circuitos de recibir, procesar y responder pedidos de información se acoplen a circuitos preexistentes en el tratamiento de la documentación. Esta especificidad organizacional convierte en un verdadero desafío la construcción de indicadores homogéneos, pero gracias a la definición de la estrategia cualitativa pudimos dar cuenta de esas particularidades y de este modo reconstruir la matriz de análisis diseñada en la primera fase.

Probablemente, la construcción de un índice y la definición de indicadores *a priori*, sin haber accedido a la experiencia concreta de los organismos, habría sido una “experiencia a ciegas”, que hubiera dificultado enormemente la recolección de información. Habríamos construido indicadores uniformes, pero quizás poco relevantes y/o pertinentes para lo que estábamos intentando medir. De este modo, esta primera medición, nos permitió arribar a indicadores enriquecidos que seguramente podrán ser traspolados a otras instituciones y organismos públicos.

Identificación de estándares y construcción de variables

El sistema de monitoreo propuesto apunta a evaluar cuatro dimensiones que fueron consideradas como claves para el éxito de la implementación. Las dimensiones consideradas son las siguientes:

1. Condiciones de aplicación

El monitoreo apunta a identificar las condiciones en las cuales el Decreto en cuestión fue aplicado. Este punto es fundamental ya que para poder realizar una evaluación de la *performance* de los organismos y de las acciones por ellos implementadas es necesario contemplar situaciones preexistentes. Este aspecto adquiere relevancia sobre todo si queremos realizar evaluaciones cruzadas entre los diferentes organismos: si queremos dimensionar el impacto de la normativa en la realidad organizacional deberemos primero conocer el punto de arranque.

2. Acciones de implementación

Esta dimensión apunta dar cuenta de las actividades preparatorias desarrolladas por cada uno de los organismos previa a la entrada en vigencia del Reglamento y de las

acciones implementadas una vez vigente para garantizar un ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información en sus respectivos ámbitos.

3. Circuitos de recepción de pedidos y provisión de información

La incorporación de esta dimensión fue sugerida en la primera reunión del Consejo Asesor. La experiencia de campo nos demostró que este aspecto resulta vital para describir y evaluar el impacto de la nueva normativa en las realidades organizacionales. Mediante esta dimensión evaluamos el desempeño de la mesa de entradas de los diferentes organismos y los grados de involucramiento y participación de los enlaces y responsables de acceso a la información en la tramitación de los pedidos y la provisión de información. También consideramos circuitos alternativos como la recepción de pedidos vía email y la provisión de información mediante las páginas de internet institucionales de los organismos.

4. Impacto

El sistema de monitoreo apunta también a identificar los principales resultados obtenidos gracias a la implementación de la normativa. Nuestra intención en este punto fue observar las respuestas de los organismos frente a los pedidos realizados desde la entrada en vigencia de la normativa hasta la fecha de la primera medición.

Las variables que elegimos para clasificar los pedidos fueron:

- Cantidad de organismos involucrados (ministerios o secretarías ministeriales)
- Cantidad de oficinas internas involucradas
- Tiempo de demora en contestar el pedido
- Usuario de la norma (quién realizó el pedido)
- Receptor del pedido (quién recibió la solicitud de información)
- Forma por la cual fue presentada la solicitud (si fue realizada por carta, personalmente o por mail)

Estas dimensiones, que fueron definidas al diseñar la propuesta de investigación, necesitaban ser operacionalizadas en indicadores concretos que nos permitieran operar en el campo. El desarrollo de indicadores, se realizó a partir de estándares que fueron identificados en el texto mismo del Decreto 1172/03 y algunos otros que fueron contruidos a partir de otras experiencias internacionales y discutidos en la reunión del Consejo Asesor.

Selección de unidades de análisis

Durante la primera fase de nuestro trabajo, nos dedicamos a construir criterios de elegibilidad de los organismos a monitorear. Fueron muchos los criterios que pensábamos contemplar para la selección de unidades de análisis, sin embargo, una vez que decidimos que nuestra metodología tendría un enfoque cualitativo reflexionamos

sobre los criterios de selección de las unidades de análisis. Sabíamos que íbamos a realizar entrevistas en profundidad y que necesitábamos acceder a materiales que dieran cuenta del modo en que la normativa estaba siendo implementada en cada uno de los organismos y para eso necesitábamos que los organismos a monitorear nos abrieran las puertas. De esta forma, y previa consulta con el Consejo asesor, definimos que el criterio de selección de las 5 unidades a estudiar sería la autopostulación.

A partir de este acuerdo, enviamos una carta a la Subsecretaría solicitando a los organismos su participación en esta iniciativa, la cual fue leída e informada en la reunión de enlaces del mes de noviembre. A partir de este llamado y hasta el momento de la primera medición, recibimos la notificación de la voluntad de colaborar con nuestro trabajo por parte de la Secretaría General de Presidencia y de los Ministerios de Trabajo, Educación, Planificación Federal y Relaciones Exteriores.

Este recorte del universo de las unidades de análisis no obedeció entonces a ninguno de los criterios que habíamos construido, pero nos garantizó poder acceder no sólo a la información de cada uno de los organismos sino también a las perspectivas de los propios protagonistas y responsables en la implementación de la normativa, aspecto que quizás hubiera sido más complicado sin la confianza de los organismos en nuestro trabajo. Sabemos que esto puede obstruir generalizaciones: nuestro estudio se apoya en el monitoreo de organismos que voluntariamente aceptaron ser evaluados, aspecto que seguramente describe una especificidad particular de los organismos autopostulados.

Actividades de monitoreo

1. Entrevistas en profundidad

A partir de la definición de la estrategia cualitativa, el corpus de la investigación fue compuesto principalmente por la recolección de la información suministrada por funcionarios que consideramos clave en los procesos de puesta en marcha de la normativa y participación en los procesos de recepción, procesamiento y respuesta de los pedidos de información. De este modo, decidimos realizar en esta primera medición entrevistas a los enlaces y/o responsables de acceso designados por cada uno de los organismos, a los directores de mesas de entradas o despachos y los directores del área de sistemas o informática.

A su vez, también realizamos entrevistas a *heavy users*, es decir, usuarios frecuentes del derecho de acceso a la información que pudieran haber realizado pedidos a las unidades de análisis desde la entrada en vigencia del Reglamento hasta el momento de la primera medición.

Para cada una de estos actores, se realizaron guías de pautas para las entrevistas, a partir de la matriz de indicadores que nos interesaba monitorear.

2. Recolección de material

Con el objetivo de poder recabar la información relativa a la dimensión del impacto, solicitamos a los enlaces y/o responsables de acceso los pedidos recibidos desde la puesta en vigencia del Reglamento hasta el momento de la primera medición. El

material fue entregado, bajo sugerencia de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, en su totalidad con tachas en los datos referentes a los requirentes para preservar sus datos personales.

También recolectamos material vinculado con la implementación de la normativa como matrices de información, resoluciones administrativas, formularios tipo, entre otros materiales.

Para este informe consideramos también la información provista por los diferentes organismos en las páginas web. Si bien el Decreto establece la obligación de los organismos de tener páginas web completas, con información disponible y de fácil lectura, consideramos que los sitios institucionales son herramientas útiles en la provisión de información en tanto pueden funcionar como canal de consulta que satisfaga demandas de información sin que éstas lleguen incluso a formalizarse y como espacio en donde puede encontrarse la información solicitada y a donde los funcionarios pueden redireccionar las solicitudes.

3. Investigación participante

Una actividad que surgió a medida que realizábamos la primera medición, fue la de los *Mystery Citizens*. Esta figura pretende imitar la forma en la que cualquier persona podría acercarse a un ministerio para pedir información. Para poder llevar a cabo esta actividad, formamos un equipo de voluntarios que fueron capacitados sobre el derecho de acceso a la información en general y sobre el Decreto 1172/03 en particular y se les facilitó instructivos que permitieran realizar la experiencia de manera homogénea.

Periodicidad de las mediciones

Las mediciones han sido estipuladas cada seis meses: la primera se realizó en los meses de enero y febrero, la segunda está planificada para el mes de julio y la última para el mes de noviembre. Durante esos meses se realiza el trabajo de campo y luego se estipula aproximadamente un mes para la sistematización y procesamiento de la información y la redacción de los informes.

Una vez realizado el informe, se presenta al Consejo Asesor del proyecto quien acerca comentarios y sugerencias, las cuales una vez incorporadas constituyen los informes que finalmente serán presentados a los funcionarios de los organismos monitoreados. Recién a partir de entonces el informe se hace público.

Conclusiones generales del primer informe de monitoreo

Consideraciones generales acerca del monitoreo

Como comentábamos en el apartado sobre la descripción general del proyecto, el monitoreo se apoyó en dos decisiones metodológicas que signaron de cierto modo los resultados que aquí presentamos: en primer lugar, la selección de las unidades de

análisis en función de las autopostulaciones de los organismos y en segundo lugar la aproximación cualitativa del trabajo.

En relación a la selección de las unidades de análisis, se podría conjeturar que aquellos organismos autopostulados presentan una especificidad que los distingue de otros y por lo tanto haría necesario destacar el carácter relativo de los resultados presentados. Sin embargo, es importante señalar que dado el tamaño de la muestra con la cual realizamos este trabajo cualquier tipo de generalización se vuelve imposible y que la verdadera incidencia del criterio de la selección de unidades de análisis fue la posibilidad de acceder a diferentes niveles de los organismos monitoreados.

Con respecto a la estrategia metodológica adoptada, la aproximación cualitativa nos permitió arribar a descripciones más densas y ricas que dieron cuenta de la realidad organizacional de cada una de las unidades de análisis estudiadas sobre las cuales impacta el Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional. Gracias a esta decisión, sobre la cual, como dijimos, la primera experiencia de medición nos demostró que fue pertinente, ganamos en riqueza analítica ya que pudimos acceder a las perspectivas y puntos de vista de los propios actores involucrados en la implementación de la normativa. Esta estrategia metodológica, quizás inusual para una actividad de monitoreo tendiente a dar cuenta del grado de cumplimiento de una normativa, nos facilitó conocer su impacto en la realidad organizacional de los diferentes ministerios y la forma en que un texto normativo se convierte en prácticas organizacionales e instituye nuevos mecanismos. Este conocimiento pareciera nodal para realizar evaluaciones posteriores acerca del grado de cumplimiento del Reglamento General: para conocer cómo se cumple una normativa pareciera necesario primero describir cómo funciona en el organismo.

Primeras reflexiones

Una de las primeras observaciones generales que surgen del trabajo realizado es la influencia de ciertas cualidades organizacionales en la correcta y eficiente aplicación de la normativa.

En primer lugar, entre las unidades de análisis monitoreadas podríamos distinguir dos grupos de organismos en función del tipo de servicio provisto, competencia temática y/o relación que mantienen con la ciudadanía. Por un lado, encontramos organismos proveedores de servicios en donde la ciudadanía establece relaciones de “usuario”, como puede ser el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación o la sección consular de Cancillería, e identificamos organismos, por otro lado, que tienen un perfil más técnico y quizás con mayor interés político para ciudadanos que tienen una relación más habitual y/o “profesional” con el Estado como periodistas o miembros de organizaciones no gubernamentales. En este segundo grupo encontramos a la Secretaría General de Presidencia, al Ministerio de Planificación Federal y a todo lo que constituye el Ministerio de Relaciones Exteriores que no tenga relación con los servicios provistos por la sección consular. Mientras que el primer grupo de organismos presenta rasgos organizacionales vinculados a cierta historia en la atención al público y a la provisión de información relativa a los servicios que proveen, en el segundo no aparecen áreas

destinadas a la atención al público y la provisión sistemática de información de sus actividades específicas.

La segunda dimensión que atraviesa a los diferentes organismos es el grado de preservación, sistematización e informatización de la información existente. Lo que pudimos observar en este primer informe es que la gestión de la información es absolutamente dispar entre las diferentes unidades analizadas. Mientras que algunos organismos toman la delantera en cuanto al grado de modernización, como Cancillería o Planificación, que utiliza los sistemas del Ministerio de Economía, hay otros organismos como Secretaría General que al momento de emisión del Decreto carecía de un sistema de tramitación de expedientes.

Estas dos dimensiones, el tipo de vinculación con la ciudadanía y el grado de avance en la gestión de la información, conforman condiciones iniciales dispares para los organismos analizados. Cabe señalar que, mientras que la primera de las dimensiones configura condiciones estructurales dado que cada uno de los organismos presta servicios específicos y establece relaciones con los ciudadanos a partir de sus competencias temáticas, la segunda dimensión es un aspecto que puede ser operado por la gestión administrativa y por lo tanto un ámbito de acción posible que tienda a mejorar el grado de implementación de la normativa. Como resultado de la incidencia de estas dimensiones, los organismos se vieron obligados a adoptar, en diferentes grados, acciones de implementación complementarias tendientes a corregir las deficiencias identificadas en el punto de partida.

Sin embargo, las condiciones iniciales no determinan de manera exclusiva el éxito en la implementación de la normativa. Sobre este éxito operan otros dos aspectos vinculados a las acciones de implementación realizadas por los organismos. En primer lugar, la participación de los responsables y/o enlaces jurisdiccionales en los circuitos de recepción y provisión de información, y en segundo lugar, el grado de institucionalización de los mecanismos instaurados a partir de la emisión del Decreto 1172/03. A partir del análisis de las diferentes unidades estudiadas pudimos observar que la provisión de información y los circuitos por los cuales atraviesa una solicitud se vuelve más eficiente cuando **el enlace y/o responsable de acceso a la información tiene un rol activo y protagónico.**

En este sentido, nos parece recomendable adoptar un modelo “enlace-céntrico” que permita: identificar los pedidos de información, redireccionar las solicitudes a las áreas con responsabilidad primaria a partir de un conocimiento completo de la información disponible en el organismo, centralizar las respuestas de las áreas de modo tal que la provisión de información obedezca a criterios uniformes y no dependientes de la voluntad y disponibilidad de los diferentes departamentos gubernamentales, al mismo tiempo que erigirse en referente unívoco hacia todo potencial requirente. A su vez, el rol protagónico del responsable/enlace requiere de la **institucionalización y formalización de mecanismos y canales** que permita la continuidad de las acciones implementadas para no depender, exclusivamente, de la persona que ocupa temporariamente el cargo.

De este modo, distinguimos el rol protagónico y grado de institucionalización del Ministerio de Trabajo en donde la Unidad de Acceso a la Información realiza las tareas descritas anteriormente. Por su parte, la Secretaría General de Presidencia presenta un

rol protagónico tanto del enlace alterno como del responsable de acceso en la recepción y provisión de información y mecanismos que se encuentran en camino de institucionalización. En el caso del Ministerio de Planificación, el enlace desempeña un rol protagónico y clave en la implementación del Reglamento que pareciera dependiente en alto grado de sus habilidades y cualidades personales y escindidas o ausentes de mecanismos institucionalizados que permitan formalizar los esfuerzos realizados en esta primera etapa de vida de la normativa. Con respecto al Ministerio de Relaciones Exteriores el rol del responsable depende de la forma en la cuál el pedido haya sido realizado: si el pedido ingresó mediante el SISGAI, el papel del responsable adquiere las características del modelo “enlace-céntrico”, mientras que si el pedido ingresa a través del sistema de expedientes el rol del responsable decrece y se vuelve de seguimiento. Por último, el Ministerio de Educación, a través de sus acciones de implementación, asignó a los enlaces y al responsable una labor más de apoyo que resolutoria en la recepción de pedidos y provisión de información. Como el modelo aplicado no es “enlace-céntrico”, no se crearon ni institucionalizaron por lo tanto nuevos mecanismos.

Como hemos visto, la descentralización en la forma de la implementación de la normativa impone que cada organismo, apoyado en sus particulares condiciones iniciales, cree sus propios mecanismos de modo tal que sus circuitos de recibir, procesar y responder pedidos de información, se acoplen a circuitos preexistentes en el tratamiento de información. Asimismo, cuestiones que a primera vista pueden resultar marginales como el tratamiento de la correspondencia generan mecanismos diferenciales a la hora de procesar los pedidos y redireccionarlos a las áreas de responsabilidad primaria. Estas especificidades organizacionales sumadas a la dispar gestión de la información pueden generar confusión a la ciudadanía en relación a la forma en que se deben presentar los pedidos desincentivando, muchas veces, la realización de solicitudes de información.

Tratamiento de los pedidos

En relación a la consideración que los diferentes organismos realizaron sobre lo que constituye un pedido de información “1172” es importante señalar que, si bien en el Decreto se garantiza la informalidad, se establece los pedidos deben realizarse por escrito. De este modo, todos aquellos pedidos que se realizan oralmente o a través de correo electrónico no son considerados como pedidos “1172”. Sin embargo, los ciudadanos no conocen, aún, las formas específicas por las cuales hay que realizar una presentación y por lo tanto los organismos reciben pedidos en múltiples formatos que adquieren por ende tratamiento diferencial. El especial tratamiento y estatus prioritario que adquieren los pedidos identificados como “1172” pareciera establecer un trato desigual frente a otros pedidos que no hayan sido identificados como tal, algo que podría resultar pernicioso e inicuo.

Conclusiones cuantitativas

Tiempo transcurrido entre el ingreso/ respuesta del pedido por tipo de respuesta

			tipo de respuesta			Total
			pedido respondido	pedido denegado	pedido redireccionado	
tiempo transcurrido entre el ingreso/ respuesta del pedido	dentro del plazo		26	1		27
		Porcentaje por fila	96.3%	3.7%		100.0%
		Porcentaje por columna	51.0%	100.0%		50.9%
	plazo de prórroga		8			8
		Porcentaje por fila	100.0%			100.0%
		Porcentaje por columna	15.7%			15.1%
	excedido		13			13
		Porcentaje por fila	100.0%			100.0%
		Porcentaje por columna	25.5%			24.5%
	falta el dato		4		1	5
		Porcentaje por fila	80.0%		20.0%	100.0%
		Porcentaje por columna	7.8%		100.0%	9.4%
Total		51	1	1	53	
	Porcentaje por fila	96.2%	1.9%	1.9%	100.0%	
	Porcentaje por columna	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

De un total de 53 casos (pedidos realizados), el 51% (26 casos) fue contestado dentro del plazo establecido en el Reglamento General de Acceso a la Información. El 25.5% fue contestado en tiempo excedido. Sin embargo, si se suman los pedidos contestados dentro del plazo más los que fueron respondidos dentro del plazo de prórroga, el porcentaje aumenta al 66.7% (34 casos). El único pedido denegado fue respondido en el plazo establecido.

Receptor del pedido por tiempo transcurrido entre el ingreso/ respuesta del pedido

			tiempo transcurrido entre el ingreso/ respuesta del pedido				Total
			dentro del plazo	plazo de prórroga	excedido	falta el dato	
receptor del pedido	mesa de entradas		16	6	5		27
		Porcentaje por fila	59.3%	22.2%	18.5%		100.0%
		Porcentaje por columna	59.3%	75.0%	38.5%		50.9%
	responsable acceso		5		1		6
		Porcentaje por fila	83.3%		16.7%		100.0%
		Porcentaje por columna	18.5%		7.7%		11.3%
	enlace decreto					2	2
		Porcentaje por fila				100.0%	100.0%
		Porcentaje por columna				40.0%	3.8%
	otro interno		5	2	6	1	14
		Porcentaje por fila	35.7%	14.3%	42.9%	7.1%	100.0%
		Porcentaje por columna	18.5%	25.0%	46.2%	20.0%	26.4%
	otro externo		1		1	1	3
		Porcentaje por fila	33.3%		33.3%	33.3%	100.0%
		Porcentaje por columna	3.7%		7.7%	20.0%	5.7%
	no hay dato					1	1
		Porcentaje por fila				100.0%	100.0%
		Porcentaje por columna				20.0%	1.9%
Total			27	8	13	5	53
		Porcentaje por fila	50.9%	15.1%	24.5%	9.4%	100.0%
		Porcentaje por columna	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

La mayor parte de los pedidos que fueron respondidos dentro del plazo de los 10 días ingresaron por la mesa de entradas (59.3%, 16 casos). Un 18.5%(5 casos) llegó directamente al responsable de acceso y otro 18.5% ingresó por otra oficina interna. Si observamos los pedidos que fueron respondidos en el plazo de prórroga, el 75% ingresó por mesa de entradas y un 35% por otra oficina.

Si observamos cómo fueron respondidos los pedidos ingresados por la mesa de entradas podemos ver que el 59.3% fue contestado en el plazo correspondiente, el 22.2% en el plazo de prórroga y un 18.5%(5 casos) se entregó en tiempo excedido. Sin embargo, si sumamos los pedidos entregados en término y los que fueron entregados en el plazo de prórroga, el porcentaje aumenta al 81.5%.

Forma de realización del pedido por tiempo transcurrido entre el ingreso/ respuesta del pedido

			tiempo transcurrido entre el ingreso/ respuesta del pedido				Total
			dentro del plazo	plazo de prórroga	excedido	falta el dato	
forma de realización del pedido	personalmente /formulario		5	1	2	1	9
		Porcentaje por fila	55.6%	11.1%	22.2%	11.1%	100.0%
		Porcentaje por columna	18.5%	12.5%	15.4%	20.0%	17.0%
	por carta o nota		22	7	11	4	44
Porcentaje por fila		50.0%	15.9%	25.0%	9.1%	100.0%	
	Porcentaje por columna	81.5%	87.5%	84.6%	80.0%	83.0%	
Total			27	8	13	5	53
		Porcentaje por fila	50.9%	15.1%	24.5%	9.4%	100.0%
		Porcentaje por columna	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

El 81.5% de los pedidos contestados dentro del plazo establecido en el Decreto 1172/03 fueron realizados a través de una carta o nota. Sólo 5 casos (18.5%) fueron realizados a través de un formulario. Esta distancia aumenta si observamos los pedidos respondidos durante el plazo de prórroga (12.5% fue realizado por formulario y un 87.5% fue ingresado a partir de una carta o una nota).

Por otra parte, si observamos la totalidad de los pedidos ingresados por nota o carta (44 casos), el 50% fue respondido dentro del plazo correcto, el 15.9% en plazo de prórroga y el 25% fue respondido fuera de término. (hay 4 casos, un 9.1% que no está contestado el tiempo de la respuesta).

Solicitante por receptor del pedido

		receptor del pedido					Total	
		mesa de entradas	responsable acceso	enlace decreto	otro interno	otro externo		no hay dato
solicitante	periodistas	1	1		3			5
	Porcentaje por fila	20.0%	20.0%		60.0%			100.0%
	Porcentaje por columna	3.7%	16.7%		21.4%			9.4%
ciudadanos sin especificar		21	4		5	1	1	32
	Porcentaje por fila	65.6%	12.5%		15.6%	3.1%	3.1%	100.0%
	Porcentaje por columna	77.8%	66.7%		35.7%	33.3%	100.0%	60.4%
ongs		3	1	2	4	1		11
	Porcentaje por fila	27.3%	9.1%	18.2%	36.4%	9.1%		100.0%
	Porcentaje por columna	11.1%	16.7%	100.0%	28.6%	33.3%		20.8%
funcionarios		1			1	1		3
	Porcentaje por fila	33.3%			33.3%	33.3%		100.0%
	Porcentaje por columna	3.7%			7.1%	33.3%		5.7%
otros		1			1			2
	Porcentaje por fila	50.0%			50.0%			100.0%
	Porcentaje por columna	3.7%			7.1%			3.8%
Total		27	6	2	14	3	1	53
	Porcentaje por fila	50.9%	11.3%	3.8%	26.4%	5.7%	1.9%	100.0%
	Porcentaje por columna	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Sobre el total de pedidos ingresados por la mesa de entradas (27 casos,) la mayor parte de ellos, el 77.8%, fue realizado por ciudadanos sin especificar. Un 11.1% fue realizado por ONGs y sólo un 3.7%(1 solo caso) por periodistas. Este dato demuestra que aquellos que conocen la existencia de la norma y cierto funcionamiento (por ejemplo, la existencia de enlaces y responsables de acceso a la información), realizan los pedidos a través de otros canales.

Es significativo la cantidad de pedidos que se ingresan a través de "otro interno" (secretarías privadas, a nombre de ministros o secretarios, etc.):26.4% de la totalidad de los casos.

Sobre el Decreto en general

En todas las entrevistas realizadas los funcionarios destacaron la importancia y relevancia de esta norma que permitió priorizar ciertos procesos de modernización y jerarquizar la provisión de información. Asimismo destacaron la labor de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia sobre todo en la creación de la red de enlaces y la realización de las reuniones quincenales en las cuales pueden establecerse relaciones informales con funcionarios de diferentes organismos.

Sin embargo, los entrevistados expresaron de manera casi unívoca, la dificultad de cumplir con los plazos previstos en el Decreto ya que una buena institucionalización de canales y mecanismos para la provisión de información y el reconocimiento de la compleja realidad organizacional de nuestro Estado pareciera requerir plazos un tanto más extensos. Vale recordar la relevancia que adquiere para los funcionarios la legislación preexistente como la Ley N° 19549 de Procedimientos Administrativos que establece otros plazos.

Sobre este tema, en diferentes reuniones con funcionarios y sobre todo con las mesas de entradas, se señaló la importancia de esta normativa vigente desde 1972 que ha performado la cultura organizacional y administrativa de la gestión de información y tramitación de expedientes durante los últimos 30 años. Quizás sería de suma utilidad que la autoridad de aplicación pudiera realizar un seminario y/o capacitación sobre la superposición y/o complementariedad de estas dos normativas que comparten objetos y sujetos y cuya superposición puede habilitar espacios de discrecionalidad en la provisión de información.

En relación a este último punto, las capacitaciones realizadas por los organismos han tendido a transferir conocimientos sobre las cuestiones procedimentales que permitieran institucionalizar mecanismos y circuitos eficientes para la recepción y provisión de información. En tanto gran parte de esta tarea ha sido cumplida y se han dado pasos importantes en este sentido, sería importante avanzar en la capacitación sobre el contenido de la normativa y aspectos específicos como el ámbito de excepciones, la clasificación de información y la compatibilidad del Decreto con legislación preexistente.

A partir de esta primera experiencia de monitoreo queremos destacar la voluntad de los funcionarios encargados de aplicar la normativa para que la misma permita un ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información. Ahora bien, no podemos dejar de señalar el preocupante poco uso del Reglamento General vinculado en parte al desconocimiento de la sociedad de este instrumento y a la baja participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Una implementación exitosa de una norma depende en gran medida del ejercicio y uso que se haga de la misma: si son muchos los ciudadanos que utilizan el Reglamento se podrán ir afinando paso a paso los mecanismos para la recepción, provisión y sistematización de la información e ir avanzando de este modo hacia sociedades participativas e instituciones más sólidas y transparentes.