

# La implementación y el desarrollo de normativas y plataformas digitales de audiencias de gestión de intereses en los gobiernos locales

Por *Florencia Azubel\**

## Resumen

En este trabajo se exploran las necesidades y las condiciones de posibilidad de los gobiernos locales argentinos para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability* horizontal y vertical), los principios de gobierno abierto (GA), con el objetivo de trasladar saberes y aplicaciones que brinden a la ciudadanía información sobre las reuniones de gestión de intereses de las/os funcionarias/os públicas/os. Este diseño y desarrollo se basa en el Decreto 1172/2003, Anexo III (Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional [PEN]), y la plataforma de Audiencias de Gestión de Intereses.

## Palabras clave

Gestión municipal, audiencias públicas, rendición de cuentas, gobierno abierto, tecnologías de gestión.

## Abstract

This paper explores the needs and possibilities of Argentine local governments to promote transparency and both horizontal and vertical accountability, the principles of open government (OG), transferring knowledge and applications that inform citizens about how private lobbying is handled by public officials. This design and development is based on Decree 1172/2003, Annex III (General Regulations for the Publicity of Interest Management within the

---

\* Socióloga por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Consultora en temas de transparencia, gobierno abierto, innovación y digitalización, participación ciudadana y fortalecimiento institucional. Actualmente, es miembro del Comité Ejecutivo de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA-España) como responsable de proyectos.

fazubel@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-2032-7652>

scope of the National Executive Branch [PEN]), and the Interest Management Hearings platform.

## Key words

Municipal management, public hearings, accountability, open government, management technologies.

## 1. Introducción

La inmersión en la era exponencial trae aparejadas transformaciones que han revolucionado nuestro mundo y, especialmente, la forma de vincularnos entre nosotras/os (ciudadanas/os) y con nuestros gobiernos. Los cambios actuales y los que se avecinan nos ponen de frente a varios desafíos, sobre todo, en lo referente a la administración de la gestión pública, al rol que asume y asumirá el Estado, y, en consecuencia, a la elaboración e implementación de políticas públicas, así como a las formas en que el Estado incorporará las diferentes demandas ciudadanas.

El concepto de *gobierno abierto* presupone un nuevo paradigma y un modelo de relación, que intenta focalizar los conceptos y las prácticas de *transparencia*, *rendición de cuentas* y *participación ciudadana* en las políticas públicas. Implica una vinculación de doble vía al considerar que el vínculo entre administración y ciudadanía se produce y se retroalimenta, es de ida y vuelta, y se apoya en el surgimiento de las tecnologías web 2.0 que ofrecen herramientas para participar en las políticas gubernamentales. Sin embargo, la mera existencia de estas tecnologías *per se* no implica participación ciudadana alguna y, en ciertos casos, pone de manifiesto desigualdades en el acceso a ellas.

La definición de *Estado abierto* desarrollada por Oszlak (2020) amplía la de *gobierno abierto*, al entender que no solo el Gobierno, en tanto Poder Ejecutivo, adopta prácticas que promueven los principios de *transparencia*, *participación* y *rendición de cuentas*, sino que también lo hacen los otros poderes (Legislativo y Judicial) al ir tomando iniciativas similares, lo que permite una mayor participación ciudadana y una apertura de su gestión. El autor enumera siete categorías que caracterizan a este tipo de administración:

1. Ampliar la información pública disponible para la ciudadanía.
2. Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información pública (dictar normas que aseguren los derechos de las/os ciudadanas/os a acceder a la información pública)<sup>1</sup>.
3. Mejorar el acceso a los servicios públicos y sus canales de entrega<sup>2</sup>.
4. Proteger los derechos de usuarias/os y funcionarias/os.
5. Incrementar la transparencia de la gestión pública<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> En la Argentina se contempla, en la Ley 27.755 de Acceso a la Información Pública —como otras normas que garantizan el acceso a la información pública—, la creación de programas que reduzcan la brecha digital y aumenten la conectividad. La Resolución 70 de abril de 2020 estipuló en sus considerandos «... que el artículo 19 de la Ley N° 27.275 creó la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) como ente autárquico con autonomía funcional en el ámbito de Jefatura de Gabinete de Ministros – Poder Ejecutivo Nacional con el objeto de velar por el cumplimiento de los principios y procedimientos establecidos en la Ley N° 27.275, garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover medidas de transparencia activa y actuar como autoridad de aplicación de la Ley Nacional de Protección de Datos Personales N° 25.326».

<sup>2</sup> En la Argentina, la incorporación del Trámite a Distancia (TAD) y del sistema Gestión Documental Electrónica (GEDE) han permitido que los trámites puedan realizarse a distancia a través de internet y que sean de acceso público. Esto facilita a la ciudadanía una entrada remota a la Administración, sin necesidad de presencia física, brinda celeridad al trámite y genera confianza en las instituciones.

<sup>3</sup> En la búsqueda por incrementar la transparencia con respecto a los mecanismos de *accountability*, hay que destacar el trabajo que realizan no solo la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) del PEN, sino también las autoridades de las otras agencias de los poderes Judicial y Legislativo para garantizar el derecho de acceso a la información pública y el cumplimiento de la normativa en este sentido. Existen varias direcciones de Transparencia y Acceso a la Información en los distintos ministerios, como también los denominados «enlaces» (funcionarias/os de contacto de la AAIP), que trabajan constantemente para mejorar tanto la calidad y la cantidad de información que se ofrece a la ciudadanía (*transparencia activa*) como la que se brinda a pedido de ella, en virtud del cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública (*transparencia pasiva*). Con respecto a los mecanismos de lucha contra la corrupción, se destaca el Plan de Integridad que lleva adelante la Oficina Anticorrupción (OA), que contempla constantes capacitaciones a las/os funcionarias/os con el objetivo de fomentar la lucha contra la corrupción y la búsqueda de la transparencia.

6. Promover la participación ciudadana en la gestión estatal.
7. Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta.

El *gobierno electrónico* debe fomentar los principios de *transparencia, colaboración y participación*. En este sentido, nos encaminamos hacia una *Administración digital*, por lo que es necesario fortalecer las instituciones, financiar suficientemente al Estado, potenciar los sistemas informáticos, extender el teletrabajo y capacitar permanentemente a los agentes en la incorporación de nuevos saberes y en la innovación.

La Argentina es partícipe —y, hasta hace muy poco, copresidente— de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por su sigla en inglés). En este marco, se han desarrollado diferentes planes de acción nacional (II, III y IV) que contienen los Compromisos trabajados entre gobierno y sociedad civil<sup>4</sup>. Actualmente se desarrolla el Programa Federal de Gobierno Abierto que es al mismo tiempo uno de los compromisos del IV Plan de Acción Nacional; y tiene como objetivo principal desarrollar un programa articulado y coordinado entre el Gobierno nacional, los gobiernos provinciales y los locales para fortalecer políticas de gobierno abierto a nivel federal. Asimismo, espera ampliar y diversificar la comunidad de actores del Gobierno y de la sociedad civil que se involucran en la agenda de gobierno abierto (Dirección Nacional de Gobierno Abierto, 2020).

Con respecto a la utilización de las tecnologías web 2.0, las desigualdades existentes entre las edades, en los recursos económicos, en la educación, en la lengua y la procedencia sociocultural hacen la diferencia en el acceso a la información y a la apropiación del conocimiento. El desafío del sector público consiste en poder diseñar estrategias de acceso a los datos y a la información, como también facilitar las tecnologías que tomen en cuenta las diferentes particularidades de la población. En este sentido, el sector público debe crear estrategias, brindar herramientas y propiciar capacidades teniendo en cuenta

---

<sup>4</sup> Actualmente, el IV Plan sostiene 15 Compromisos, que involucran tanto al PEN como al Poder Judicial, al Poder Legislativo y a algunos gobiernos subnacionales. La Mesa Nacional de Gobierno Abierto, donde participan representantes del gobierno y de organizaciones de sociedad civil, monitorea el desarrollo del Plan, el cumplimiento de los compromisos, y analiza los problemas y posibles soluciones.

la «brecha digital multiforme». El acceso a la información debe ser en sí una política pública activa y, en este sentido, la Ley 27.275 no es suficiente, aunque sí condición necesaria.

Es interesante destacar que, en nuestro país, la normativa ha intentado ampliar los márgenes de participación de la ciudadanía y ofrecer herramientas que ayuden a la Administración a incorporarla. Así, puede entenderse el Decreto 1172/2003 sobre el acceso a la información pública, el cual involucra varios reglamentos que intentan acercar mecanismos de participación, a saber, el de Audiencias Públicas, el de Publicidad de la Gestión de Intereses, el de Elaboración Participativa de Normas y el de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos. Si bien estos mecanismos de la llamada «democracia directa» han sido poco utilizados por la ciudadanía, valen como intento para incrementar la transparencia en los actos de gobierno, fomentar el ingreso igualitario a la información, facilitar la participación de la sociedad en los procesos decisivos de la Administración, y fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad civil, todos estos principios regentes del paradigma de gobierno abierto.

Esta doble vía implica que el Gobierno debe brindar información de manera «activa», es decir, ofrecer los datos abiertos en portales sin necesidad de que estos sean solicitados. Estos datos, además, deben ser confiables y figurar en lenguaje accesible, es decir, comprensible para la ciudadanía en general.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública (Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo [CLAD], 2003) sienta los principios de *eficiencia*, *eficacia* y *economía* como ideales regentes del funcionamiento del sector público gubernamental. *Eficiencia* como «la consecución de los objetivos, metas y estándares orientados a la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano», que debe contener las estrategias de medición y evaluación de las políticas públicas. En este sentido, nuestras burocracias se encuentran en procesos de apertura a la medición y control de sus acciones. La definición de estándares orientados a satisfacer a la/el ciudadana/o debe sostenerse en políticas de apertura y cocreación que amplíen los márgenes de la participación ciudadana. *Eficacia* como «la optimización de los resultados alcanzados por la Administración Pública con relación a los recursos disponibles e invertidos en

su consecución». Debemos atender a los procesos culturales propios de las burocracias que se «cierran» en procesos conocidos y repetidos, por lo cual, el cambio se vuelve dificultoso. Nuestras burocracias se hallan inmersas en obstáculos de planificación e implementación de políticas de corto, mediano y largo plazo. Establecer objetivos, metas y modalidades para alcanzarlos debe estar en las prioridades del Gobierno, como también contribuir a la capacitación de una burocracia consustanciada en los objetivos para permitir que encuentre sentido a su accionar. Las diferencias de culturas organizacionales no facilitan el involucramiento de la burocracia en el diseño de los procesos ni la cabal comprensión de su finalidad. Con respecto al principio de *economía*, esto es, «que el funcionamiento de la Administración Pública propenda a la utilización racional de los recursos públicos», deben procurarse mecanismos de planificación y evaluación para su correcta asignación. En este sentido, los gobiernos tienen camino por recorrer, ya que debe anteponerse una planificación racional con «arreglo a fines» que permita identificar las metas, las estrategias o las acciones de implementación, los recursos y sus asignaciones de forma tal que puedan ser medidas y evaluadas. Asimismo, debe plantearse una carrera de profesionalización de las burocracias que permita hacer de la gestión pública un valor positivo y ético.

De esta manera, llegamos, nuevamente, a plantear el rol del Estado en este contexto de incertidumbre que producen los cambios veloces y disruptivos de la era exponencial. En nuestro país, es de vital importancia que nos preguntemos: ¿qué aspectos o facetas del Estado deben priorizarse? ¿el comprador, empleador, regulador, promotor y financiador de desarrollo? (Oszlak, 2020). Debemos bregar porque este asuma un rol activo, como promotor y anticipador de políticas y estrategias de gobierno, que acepte los cambios tecnológicos y regule su instalación, producción y resultados. Asimismo, que en su rol evite el crecimiento y la profundización de la brecha tecnológica, de aprendizaje y, por lo tanto, de inserción y desarrollo de las/os ciudadanas/os en la era actual. El Estado debe velar por la posibilidad de que todas/os las/os ciudadanas/os tengan acceso al conocimiento, a la información y a las posibilidades de participar e interactuar con las plataformas tecnológicas, que son herramientas para mejorar su calidad de vida. En relación con esto, cobra central importancia la generación de datos e información, tanto como su apertura y puesta a disposición de la ciudadanía para su conocimiento y reutilización.

Es en este sentido que, pensar la creación de plataformas digitales que acerquen a la ciudadanía a la información sobre su Gobierno (con quiénes se reúnen sus funcionarias/os, de qué temas conversan, a qué acuerdos llegan, en qué invierten los recursos), se erige como un derecho de los sujetos y una obligación de rendición de cuentas de las/os gobernantes.

La rendición de cuentas es entendida como dar explicaciones, justificar, someter al escrutinio público y al examen y revisión de la ciudadanía, las decisiones y las actuaciones de las/os funcionarias/os. Incluye tanto las acciones que realiza el gobierno para informar a la ciudadanía sobre la marcha y los resultados de la gestión pública, como el grado en que la ciudadanía exige esa información (Programa Auditoría Ciudadana, s.f. b).

La posibilidad de exigir información por parte de la ciudadanía está estrechamente ligada al grado de conocimiento sobre la existencia y de los mecanismos por los cuales debe solicitarse la información. Es en este sentido, que este trabajo intenta abordar una doble vía de posibilidad: por un lado incentivar el debate y la conversación sobre la necesidad e importancia de conocer con quién se reúnen los funcionarios, saber si esto es de real interés para la ciudadanía y cómo consideran que sería una forma plausible de plasmar esta inquietud, y por otro transmitir la experiencia y la herramienta (la plataforma digital) ya desarrolladas y en funcionamiento a nivel nacional a las comunidades y sus gobiernos locales.

## **2. Por qué en gobiernos locales**

Las políticas de gobierno abierto fomentadas desde el Estado nacional a través de estrategias de Gobierno Abierto (OGP) desarrolladas a nivel local promueven la asociación entre la sociedad civil y el Gobierno, la creación conjunta de un gobierno abierto, de compromisos y acciones, y el seguimiento del progreso. En este sentido, se deben respetar las necesidades locales, entender que los contextos locales y nacionales varían significativamente, y que las necesidades de los actores locales y nacionales a menudo pueden ser diferentes. Es decir, se debe reconocer la necesidad de tener un enfoque diferenciado para la cocreación y el monitoreo (Open Government Partnership [OGP], 2019).

Los municipios constituyen la instancia de poder formal más próxima a las/os ciudadanas/os y de mayor potencial para actuar y articular las instituciones públicas con la comunidad. Como afirma Cravacuore:

... la literatura clásica propone, principalmente, estrategias centralizadas para resolver problemas de naturaleza territorial, aunque, más recientemente, otros enfoques han planteado que los gobiernos locales podrían comprometerse voluntariamente con soluciones colaborativas cuando la utilidad neta de hacerlo supera a la de la inacción o de la actuación autónoma (Feiock y Scholz, 2010, como se citó en Cravacuore, 2020).

Los gobiernos locales posibilitan un trabajo de cercanía con la comunidad. Los municipios son el espacio decisorio más cercano de políticas públicas; son el primer lugar donde se ejercita y concreta la democracia, puesto que la cercanía entre gobernantes y gobernadas/os hace más accesibles los cambios. La necesaria construcción de confianza entre las/os ciudadanas/os y sus gobiernos implica un trabajo conjunto, el respeto por las opiniones y los disensos, y la necesidad de combinar saberes locales. Es importante reconocer que cada lugar tiene saberes y experiencias propias que deben ser escuchadas y tomadas como insumos en la práctica de una construcción colectiva de políticas públicas.

El sector público debe tener en cuenta a todos los sectores sociales, además de reconocer y entender las diferentes necesidades y conformaciones sociales para poder construir políticas públicas que permitan la apropiación social del conocimiento. Asimismo, el sector público debe generar estrategias diferenciadas que permitan el acceso a la información por parte de la sociedad. Esto nos lleva al problema de la brecha digital, entendida no como una brecha, sino como varias brechas que se combinan entre sí en función de las situaciones nacionales y locales (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco], 2005). Las desigualdades existentes de edad, recursos económicos, educación, lengua, género y procedencia sociocultural hacen la diferencia en el acceso a la información y a la apropiación del conocimiento. El desafío consiste en poder diseñar estrategias de acceso a los datos y a la información, como también facilitar las tecnologías que tomen en cuenta las diferentes particularidades de la población. En este sentido, el sector público debe darse estrategias, brindar herramientas y propiciar capacidades teniendo en cuenta la «brecha digital multiforme».



Diseñar políticas públicas con la comunidad es un requisito indispensable para la construcción de un Estado abierto que responda realmente a las necesidades de sus habitantes. En este sentido, trabajar con comunidades de práctica locales que aporten sus experiencias y conocimientos desde el territorio local nos asegura poder construir una política ligada a las necesidades reales y múltiples, con soluciones propias y sostenibles. Quienes viven en un lugar saben lo que necesitan, cuáles son sus problemas y prioridades, cuáles han sido las soluciones que ya se han intentado, cuáles han fracasado y cuáles no, así como sus razones. Es en este espíritu de respeto y colaboración que se plantea la posibilidad de realizar un abordaje en conjunto con comunidades de práctica locales, que permita relevar la importancia del tema a nivel local y los formatos que pueden brindarse en cada caso.

La creación colaborativa o cocreación es un proceso complejo que implica lograr poner en diálogo diferentes actores, para lo cual es necesario romper ciertos paradigmas establecidos que los guían. De esta manera, se puede lograr que quienes, por ejemplo, hablan diferentes lenguajes —sea por diferencias generacionales o diferencias en la procedencia de sus prácticas— puedan entenderse y producir sinergia en este proceso de creación. Para esto, es necesario enmarcar el trabajo en un enfoque participativo de innovación, que logra acercar personas de diferentes experticias —no solo académicas/os o funcionarias/os, sino del ámbito de la práctica social—, para que rompan las barreras de sus propios pensamientos e inventen nuevos conceptos que permitan novedosas soluciones. La ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia, Mabel Gisela Torres Torres, en el 10° Conversatorio RAGA (Red Académica de Gobierno Abierto [RAGA], 17 de julio de 2020), hizo mención a lo que fue un logro de cocreación, referido al desarrollo del «laboratorio de innovación», que permite tomar nuevas herramientas de la sociedad civil y volcarlas a la búsqueda de soluciones que ayuden a cambiar el modo en que se percibe la realidad.

Así, uno de los desafíos que enfrenta el sector público en esta área es la dificultad de territorializar la política, de encontrar estrategias diferenciadas para acercarse a distintos actores. No solo debemos mejorar los instrumentos, mediante la adecuación de los términos de referencia a la realidad social particular de los actores, sino también crear estrategias de mayor inclusión en la elaboración de las políticas públicas, que atiendan a los crecientes y cambiantes escenarios sociales.

Es de suma importancia incorporar actores diferentes a esta conversación y, en este sentido, hay que trabajar también con universidades y centros académicos que permitan unificar los conocimientos teóricos con las prácticas locales, fomentar la apropiación de conocimientos y posibilitar la incidencia real.

Tanto la transferencia de conocimiento y de saberes para la elaboración de proyectos de ordenanzas o normativas sobre *lobby* y gestión de intereses como la elaboración de plataformas interactivas o de consulta ciudadana que permitan incluir y visibilizar las reuniones de gestión de intereses de las/os funcionarias/os locales serían un avance importante en la apertura de los gobiernos locales.

### 3. Desarrollo: la normativa

En la Argentina, la forma de gobierno del Estado nacional, de las provincias y sus Municipios es de carácter republicano, lo cual implica la publicidad de los actos de gobierno (artículo 1 de la Constitución Nacional). La Constitución Nacional, en su artículo 75, incorpora instrumentos internacionales que comprenden el derecho de toda/o ciudadana/o a acceder a la información pública. Entre ellos, la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 19), la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 13, inciso 1), y el Pacto de Derecho Civiles y Políticos (artículo 19, inciso 2). En el plano nacional, los decretos 1172/2003 y 117/2016 del Poder Ejecutivo.

La Ley Orgánica de Municipalidades, a su vez, establece la obligatoriedad de los concejos, intendencias y comisiones municipales de difundir todos sus actos en la prensa provincial, así como también de publicar de forma gratuita las ordenanzas y balances municipales en el boletín oficial.

La lengua inglesa posee un término específico para tipificar y describir la obligación de formular la rendición de cuentas: *accountability* (*account*: cuenta o explicación cierta de algo). Como instrumento republicano, es posible definir la rendición de cuentas como la obligación de la autoridad de informar a las/os ciudadanas/os —en forma documentada, comprobada y fehaciente— acerca de cómo ha utilizado los recursos en la oportunidad en que esa información

sea requerida por la norma o por la voluntad de los sujetos. Cabe destacar que esta obligación de rendir cuentas no se restringe a cuestiones económicas o financieras, sino que incluye la totalidad de las responsabilidades que se derivan de administrar la «cosa pública» Programa Auditoría Ciudadana (s.f. b).

A nivel nacional, la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública (Ley 25.188), el Código de Ética de la Función Pública (Decreto 41/1999) y el Régimen Jurídico de la Función Pública (Ley 25.164) son normas vigentes que también refieren a la rendición de cuentas de las/os funcionarias/os públicas/os. A su vez, la Oficina Anticorrupción (2020) elaboró una Guía para la Función Pública, que cuenta con la normativa vigente y los deberes de las/os funcionarias/os públicas/os.

En el ámbito local, la Ley Orgánica Municipal (Decreto-Ley 6769/1958, artículo 138) dispone la obligación de rendir cuentas a las/os intendentas/es, tesoreras/os, contadoras/es y recaudadoras/es municipales. Además, la rendición parcial de cuentas debe darla la/el funcionaria/o o empleada/o que haya manejado personalmente los fondos y sea responsable directa/o e inmediata/o de la percepción e inversión.

Volviendo a la posibilidad de saber con quién se reúnen las/os funcionarias/os, de qué temas conversan y a qué acuerdos llegan, el Decreto 1172/2003, en su Anexo III (Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional), establece los criterios y definiciones de la normativa, por ejemplo:

Se entiende por Gestión de Intereses a los fines del presente, toda actividad desarrollada —en modalidad de audiencia— por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, por sí o en representación de terceros —con o sin fines de lucro— cuyo objeto consista en influir en el ejercicio de cualquiera de las funciones y/o decisiones de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y de todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional (artículo 2).

Asimismo, se estipula la obligatoriedad de la carga de estas audiencias de gestión intereses, quiénes serán los sujetos obligados, el tipo de registro que debe llevarse, los datos que debe contener, la publicidad, las excepciones, la legitimidad, las

sanciones, la autoridad de aplicación. Esta norma fue actualizada en 2008, para lograr que el registro inicialmente llevado en papel por cada Ministerio fuera digitalizado mediante la creación de una plataforma digital.

## **4. Decreto 1172/2003: publicidad de la gestión de intereses**

### **4.1 Gestión de la información. Competencias y procesos**

La información que se brinda desde el área que es autoridad de aplicación de la norma, la sistematización de datos e información relativa a la gestión de intereses y los procesos informacionales de la gestión han sido una elaboración mixta. La construcción de los procesos estuvo relacionada con las directivas que surgían del Decreto 1172/2003. Sin embargo, teniendo en cuenta a la ciudadanía a la que se le ofrecía la información, se ajustaron los parámetros para procesar y presentar los datos. Es decir que se utilizó una «estrategia de oferta y de demanda» combinada, y se presupuso, por un lado, que se podía brindar información que la ciudadanía no requería y, por otro, se entendió que la ciudadanía estaba interesada en cierta información específica.

La plataforma de Registro Único de Gestión de Intereses (RUA)<sup>5</sup> ofrece tanto modelos y guías sobre la normativa, la carga y las posibilidades de interacción de la herramienta, así como los buscadores y organizadores de la información mencionada. Cabe mencionar que el surgimiento de la plataforma original data de 2008 y que la actual, lanzada 2016, cuenta con todo el registro histórico de la información. Así, la información queda resguardada en bases de datos públicas que pueden ser consultadas por la ciudadanía. La memoria de las gestiones de intereses en el PEN está actualmente en línea para ser consultada y procesada de acuerdo con los requerimientos. Existe la posibilidad de disponer de datos en formatos abiertos como CVS u otros, ya que la base actual es de consulta pública y es posible descargarla completa de manera actualizada en formato Excel (permite la reutilización del dato y su procesamiento).

---

<sup>5</sup> Para visualizar la plataforma, ingresar a <https://audiencias.mininterior.gob.ar>

## 4.2 Funcionamiento de RUA

La plataforma cuenta con dos interfaces. Por un lado, la pública, de exposición de datos e información que es de consulta ciudadana. Allí, es posible, mediante el buscador y diversos parámetros personalizados, realizar búsquedas en todas las bases de datos del registro único de audiencias de gestión de intereses (hay disponibilidad de los datos cargados desde 2008 a 2020).

Por otro lado, se encuentra la interfaz de carga propiamente dicha, en donde existen distintos permisos de acceso<sup>6</sup>. Allí solo pueden acceder aquellas personas autorizadas que son las responsables de la carga de audiencias. Esta interfaz no es visible para la ciudadanía, hasta que los datos son dados de alta en el sistema y pasan a estar en línea. Los operadores cuentan con un perfil, un usuario y una clave que les permite acceder solo a la carga de la/el funcionaria/o (sujeto obligado). Este perfil es asignado por supervisor/a/es de la plataforma mediante la verificación de la asignación de esta tarea por la/el funcionaria/o (sujeto obligado) para ser su operador. La carga de información puede ser realizada por estas/os y por sus operadores.

El sistema tiene una serie de validaciones internas de los parámetros que garantizan, por ejemplo, la no duplicación de números de documentos, ya que estos son validados contra bases de datos existentes en el Ministerio del Interior de la Nación (actualmente, los números de documentos se validan con la base de datos del sistema SINTyS).

Toda la información dada de alta en el sistema queda permanentemente en línea y en repositorios para poder ser consultada públicamente en cualquier momento. La visualización de las interfaces es «amigable» y cuenta con diferentes parámetros para realizar búsquedas de información<sup>7</sup>. Los datos cargados están disponibles para ser reutilizados en formato Excel y pueden

---

<sup>6</sup> Los «administradores» son aquellos que manejan la plataforma y tienen acceso a todas las interfaces; los sujetos obligados (SO) son los que tienen acceso únicamente a su perfil, pueden cargar y ver sus propias cargas; y los «operadores» son aquellos autorizados por las/os funcionarias/os (SO) para que carguen sus audiencias de gestión de intereses (Decreto 1172/2003, Anexo III).

<sup>7</sup> Para más información, ingresar a <https://audiencias.mininterior.gob.ar>

ser descargados como archivos en el momento, con los parámetros de corte y búsqueda que se desee.

Este sistema facilita a las/os ciudadanas/os consultar con quiénes se reúnen las/os funcionarias/os, con qué otras/os funcionarias/os y dónde realizan las audiencias, así como qué temas se tratan, a qué acuerdos se arriban y quiénes fueron las/os participantes de la reunión, como también en representación de quiénes asistieron. Una vez dada de alta la carga de datos, la plataforma envía automáticamente un correo electrónico con toda la información cargada a aquellas personas que participaron en la mencionada audiencia.

Esta herramienta permite informar de manera activa sobre las gestiones de intereses realizadas por particulares frente a las/os funcionarias/os públicas/os, como así también verificar el funcionamiento de los Estados locales. Asimismo, brinda información de respaldo sobre los proyectos que llegan a las/os funcionarias/os y qué sectores de la comunidad participan en ellos. Ayuda a concientizar sobre la importancia de la transparencia activa y brinda a la ciudadanía información relevante sobre su localidad, de manera tal que le permite involucrarse en las decisiones públicas de manera informada.

### **4.3 Propuesta de transferencia. Sensibilización y capacitación**

La idea de transferir conocimientos, experiencias y herramientas debe iniciarse explicando a las/os ciudadanas/os y funcionarias/os la importancia de disponer de información para poder diseñar e implementar políticas públicas. En este sentido, las actividades de «sensibilización» como reuniones, notas de los medios de comunicación y la utilización de redes sociales puede ayudar a plantear la problemática, y, al mismo tiempo, instalar el tema en la sociedad. Estos encuentros, sean presenciales o virtuales, intentan relevar las expectativas de las/os ciudadanas/os con respecto a la gestión de intereses a nivel local, la pertinencia del tema, su priorización y cuán dispuestos están como sociedad a abordar el tema. En esta etapa, sería interesante poder trabajar un «mapeo de actores» y sistemas que permitan llegar a aquellas/os ciudadanas/os a las/os que en general no se llega. Poder trabajar con comunidades de práctica sería también de sumo interés para aportar nuevas visiones.

De esta manera, se diseña una estrategia local de abordaje y consulta a la ciudadanía sobre la relevancia o no del tema y la posible implementación; y se desarrolla una ronda de encuentros de «sensibilización» sobre la importancia de conocer el interés y la gestión de intereses en una comunidad, la normativa existente y las experiencias a nivel nacional. Ahora bien, para ello se gestiona transversalmente la participación, se elaboran mapas de actores y se relacionan las iniciativas de Estado abierto en general, y las de transparencia y rendición de cuentas en particular.

Es necesario tener en cuenta que debemos sensibilizar en la importancia de redactar normativas acordes a estos temas, que promuevan y fomenten la publicidad de gestión de intereses. Así, el grupo de legisladoras/es locales debe segmentarse como uno de los más importantes a contactar.

Asimismo, esta etapa debería servir para detectar aquellos elementos relevantes de lo local que debieran ser incorporados a futuros desarrollos digitales. Un relevamiento previo de capacidades informáticas, de gestión y de recursos debe ser realizado.

A modo de ejemplo, se prevén cuatro encuentros de sensibilización segmentados por comunidad de intereses y prácticas: 1) funcionarias/os locales de nivel directivo; 2) funcionarias/os en general; 3) organizaciones de la sociedad civil y ciudadanas/os; y 4) sectores educativos.

## **Capacitaciones**

Como sabemos, los miedos, las resistencias frente a un cambio son comunes a todas las organizaciones. Abrir el Estado, mostrar lo que se hace, con quiénes se reúnen las/os funcionarias/os y de qué hablan no es algo habitual para la cultura del Estado burocrático. En este sentido, los cambios culturales implican desafíos de innovación, donde el diseño de las capacitaciones cumple un papel fundamental. Estas capacitaciones modifican hábitos y transforman la cultura, intentan institucionalizar y lograr la apropiación de nuevos conocimientos y saberes.

La estrategia de capacitación debería centrarse en una doble vía. Por un lado, la ciudadanía; la importancia de tener acceso a la información como herramienta fundamental para la toma de decisiones, para la participación informada en las políticas pública. Saber con quiénes se reúnen las/os funcionarias/os y qué es lo que trataron. Por otra parte, capacitar a estas/os últimas/os en la necesidad de abrir sus gestiones a la ciudadanía y en cocrear herramientas de participación y gestión comunitarias.

Las capacitaciones específicas sobre la plataforma de RUA pueden enmarcarse como parte del Programa Federal de Gobierno Abierto del IV Plan de Acción Nacional de OGP Argentina y serán impartidas a las/os funcionarias/os locales de manera presencial o virtual por el equipo de desarrollo de la Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad y Participación Ciudadana, dependiente de la Secretaría de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior de la Nación, quienes son actualmente la Autoridad de Aplicación del Decreto 1172/2003 y sus reglamentos. Estas capacitaciones funcionarían de ejemplo para una posible transferencia del soporte/plataforma. Se prevén cuatro capacitaciones con 25 participantes en formato virtual que permitan conocer la plataforma en línea.

## Referencias bibliográficas

- Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio de 2003
- Cravacuore, D. A. (24-27 de noviembre de 2020). *Municipios argentinos ante la pandemia del COVID-19* [Ponencia]. XXV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Decreto 117 de 2016 [Ministerio de Modernización]. Plan de Apertura de Datos. 12 de enero de 2016. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257755/norma.htm>



- Decreto 1172 de 2003 [Poder Ejecutivo Nacional]. Acceso a la información pública. 3 de diciembre de 2003. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/texact.htm>
- Decreto 50 de 2019 [Poder Ejecutivo Nacional]. Estructura organizativa (Anexo II). 19 de diciembre de 2019.
- Decreto 54 de 2019 [Poder Ejecutivo Nacional]. Por el cual se modifica el Decreto 102 de 1999 sobre la estructura, organización y objeto de la Oficina Anticorrupción. 21 de diciembre de 2019.
- Decreto-Ley 6769 de 1958 [Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires]. Ley Orgánica de las Municipalidades. 29 de abril de 1958.
- Dirección Nacional de Gobierno Abierto (2020). *Informe de tendencias de encuestas. Programa Federal de Gobierno Abierto*. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (2019). *Diseño de actividad: Pautas para la gestión de conflictos de intereses*. [https://sai.inap.gov.ar/download\\_pdf.dhtml?contenido=diseño&formact\\_codigo=1&act\\_codigo=33005&tipoact\\_codigo=1](https://sai.inap.gov.ar/download_pdf.dhtml?contenido=diseño&formact_codigo=1&act_codigo=33005&tipoact_codigo=1)
- Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio del Interior (s.f.). *Programa Federal de Gobierno Abierto. Proceso de diseño*. <https://archivos.paisdigital.modernizacion.gov.ar/s/bqd5Eaar5GMdCd8#pdfviewer>
- Jornada organizada por la Secretaría de Posgrado de la FCJS, el Cuerpo de Graduados de la FCJS y el CEDyCS. Santa Fe, 3 de junio de 2019. [http://eduvirtual.unsam.edu.ar/pluginfile.php/203656/mod\\_resource/content/3/archivos/fig/UNL%20Era%20Exponencial.pdf](http://eduvirtual.unsam.edu.ar/pluginfile.php/203656/mod_resource/content/3/archivos/fig/UNL%20Era%20Exponencial.pdf)
- Oficina Anticorrupción (2020). *Guía para el Ejercicio Ético de la Función Pública*. Secretaría de Gestión y Empleo Público. [https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/guia\\_para\\_el\\_ejercicio\\_etico\\_-\\_oa\\_y\\_sgyep\\_-\\_septiembre\\_2020.pdf](https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/guia_para_el_ejercicio_etico_-_oa_y_sgyep_-_septiembre_2020.pdf)
- Open Government Partnership (2019). *OGP Local Engagement*. Approved by the OGP Steering Committee on 29 May 2019. [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/02/SC\\_Local-Strategy\\_20190529.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/02/SC_Local-Strategy_20190529.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2005). *Hacia las sociedades del conocimiento: informe mundial de la UNESCO*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000141908>

- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Instituto Nacional de la Administración Pública. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el\\_estado\\_en\\_la\\_era\\_exponencial\\_-\\_oscar\\_oszlak\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_estado_en_la_era_exponencial_-_oscar_oszlak_0.pdf)
- Programa Auditoría Ciudadana (s.f. a). *Descarga de informes del programa*. <http://www.auditoriaciudadana.com.ar/sitio/index.php/informes-de-municipios>
- Programa Auditoría Ciudadana (s.f. b). *Informe sobre la Calidad de las Prácticas Democráticas de Lavalle. Provincia de Mendoza, República Argentina*. <http://www.auditoriaciudadana.com.ar/sitio/informes/lavalle.pdf>
- Red Académica de Gobierno Abierto (17 de julio de 2020). 10° Conversatorio sobre Estado Abierto y Gestión del COVID-19: Sociedad del Conocimiento, Inclusión y COVID-19 (entrevista virtual a la ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia). <https://redacademicagobabierto.org/10o-conversatorio-raga-sociedad-del-conocimiento-inclusion-y-covid19-17-de-julio-14-hs-argentina/>
- Red Académica de Gobierno Abierto (1 de diciembre de 2020). *Segundo conversatorio del ciclo RAGA: perspectiva y prospectiva del Estado Abierto. RAGA Argentina*. [Transmisión en vivo]. Facebook. <https://www.facebook.com/1121188014600654/posts/3743215562397873/>

## Cómo citar este artículo

Azubel, F. (2023). La implementación y el desarrollo de normativas y plataformas digitales de audiencias de gestión de intereses en los gobiernos locales. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 7(2), diciembre-marzo, 143-160.

Fecha de recepción 09/2022 | Fecha de aprobación 01/2023