

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: EL CASO DEL BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

Oria Giordan, Sonia Elizabeth

Secretaria General del Banco Central del Uruguay -Licenciada en Administración y en Sociología (UdelaR), Brevet Internacional en Administración y Master en Administración Pública (E.N.A. Francia).

elioria54@gmail.com

elioria@bcu.gub.uy

Resumen

La aprobación de leyes de acceso a la información pública constituye un hito a destacar en el marco de las políticas públicas que apuntan a transformaciones trascendentes dentro de la Reforma del Estado.

El impacto que su implementación genera en los procesos asociados dentro de la administración pública, nos revela los cambios profundos que las mismas provocan y los esfuerzos que se requieren para modificar modos de hacer y pensar que permanecen en el Estado desde su transición al Estado moderno que actualmente conocemos.

El “secreto” de la información como regla en la administración y fuente de poder de las organizaciones burocráticas deberá dar paso a un nuevo enfoque que pretende una mayor rendición de cuentas y un vínculo de mayor transparencia de lo público con la ciudadanía.

El análisis detenido de este proceso resulta de gran riqueza como cambio paradigmático que altera tanto los modos de acción e interacción en el trabajo cotidiano como los vínculos de la organización con su entorno y especialmente con los ciudadanos. La cultura de transparencia dentro del Estado no se agota con la estricta aplicación de las leyes y resulta revelador todo el campo de acciones que cada organismo público puede desarrollar para profundizar la transparencia activa, impactando positivamente en la gestión y fundamentalmente en un Estado al servicio de la ciudadanía y de la mejor calidad de vida de la población.

Palabras claves: transparencia, cambio, Estado

Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

El objetivo de la elaboración de este documento en el marco del 5° Congreso Uruguayo de Ciencia Política es contribuir, desde la experiencia de implementación de las leyes de acceso, al debate académico sobre estrategias de transformación del sector público.

Se intentará realizar el análisis en los siguientes capítulos, los que comprenden la descripción y alcance de las normas de acceso a la información pública, los desafíos que su implementación presenta, los impactos que estos cambios generan en el vínculo Estado-ciudadanía y en la cultura organizacional.

En un breve repaso de los cambios que Uruguay vivió en su historia del último siglo –salvo el paréntesis que significó el período de dictadura (1973-1985)-, la tónica ha sido su apego a las normas, el rol central de los partidos políticos en los procesos institucionales, en definitiva un marcado ejercicio de ciudadanía cuyos conflictos se dirimieron generalmente en las urnas.

En las normas relativas a la administración y gestión del Estado el rasgo predominante ha sido el camino de los cambios graduales con largos períodos de transición. Por su parte, la resistencia de la organización burocrática es silenciosa y persistente y de esta manera logra defender y conservar por lo tanto el *statu quo*.

Hacia mediados del siglo XX gana espacio la utilización del sector público para reducir el impacto de la desocupación y la lógica clientelar se hace preponderante. Por un lado es la modalidad por excelencia de reclutamiento de los funcionarios públicos y por otro lado es naturalizada por parte de empresarios y grupos de interés que ven en el Estado una posible fuente de privilegios para sus negocios. La debilidad que la burocracia estatal demostraba hacia avanzados los ochenta hacía del secretismo y la apropiación de la información dos claves de su poder, eran parte de reglas de juego profundamente arraigadas.

El Estado uruguayo presentaba en forma extendida vestigios de una organización pre moderna, el derecho hereditario de ingreso a la función pública se encontraba incorporado a estatutos y reglamentos, resabios de ese Estado dinástico aún resuenan en organismos del sector y son defendidos por algunas asociaciones gremiales, felizmente minoritarias.

Y estos intereses clientelares y corporativos junto al papel de intermediación que tuvieron los partidos políticos en los asuntos del Estado hacen que el patrimonialismo y un Estado pre burocrático se profundicen en la segunda mitad del siglo. Se asumen mayores costos en la producción de bienes y servicios que no se reparten en forma equitativa entre los ciudadanos,

para algunos la ecuación es francamente favorable porque como contrapartida de los impuestos y tarifas públicas que deben pagar, reciben beneficios particulares para sí o para sus empresas. Mientras que para otros es francamente deficitaria, quedan excluidos al no participar de estas redes clientelares de beneficios y sufren una doble discriminación (en el acceso y en su distribución) como consecuencia.

La Reforma del Estado formó parte de la agenda política hacia fines de los años ochenta y sus primeras expresiones fueron algunas leyes que facultaban al Poder Ejecutivo a conceder u otorgar permisos para la ejecución de servicios a su cargo. Este grupo de reformas de la década de los 90 se inscribe en los modelos de organismos internacionales que apuntaban a reducir los problemas de pobreza y desigualdad que enfrentaba en ese momento la región. Esta especie de reingeniería del Estado se instaló también en nuestro país, de manera particular con reformas trucas y una cierta heterodoxia en el proceso gradual según lo expone en su artículo Constanza Moreira (2001).

No podríamos asegurar que ese pasado clientelar se encuentre totalmente superado, entre otras cosas porque compromete un cambio cultural que no solo involucra a los funcionarios públicos sino a buena parte de la población en tanto participante activa de esas prácticas. La tendencia a mayores niveles de transparencia en la gestión, la difusión activa de información a través de sitios web institucionales, el inicio de compromisos hacia un Gobierno abierto son buenos augurios. El reconocimiento del derecho a la información y la apropiación que del mismo haga la sociedad civil, irán pautando el futuro en esta materia.

1. Descripción y alcance de las normas.

Durante la administración del ex Presidente Tabaré Vázquez (2005-2010) fueron promulgadas en Uruguay las primeras leyes que reconocen el derecho a la información pública. Se trata de un significativo progreso cuyo principal reto es el cabal cumplimiento de la normativa por los distintos organismos públicos y en definitiva el establecimiento de un nuevo vínculo del Estado con los ciudadanos.

Se pueden identificar como principales leyes en esta temática, la de Archivos (18.220 en el año 2007), la de protección a los datos personales (18.331) y la de acceso a la información pública (18.381), ambas aprobadas en el año 2008.

El análisis y reflexiones que se realizarán a continuación, refieren a la aplicación de la Ley 18.381 en tanto se vincula con el reconocimiento del derecho de acceso en forma más directa.

Las organizaciones que se encuentran obligadas por la referida ley son las públicas, sean o no estatales. Y por lo tanto su implementación se encuentra estrechamente ligada al ámbito específico de la función pública.

La ley crea un Órgano de control denominado Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) como órgano desconcentrado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), agencia que se encuentra en la órbita de la Presidencia de la República. La creación de esta agencia también tuvo lugar en la citada administración, mediante la ley 17.930 que fuera promulgada en el año 2005.

La Ley 18.381 de Acceso a la Información Pública (17 de octubre de 2008) y su decreto reglamentario (232 de 2 de agosto de 2010) disponen la información obligatoria que los organismos deberán exhibir en sus sitios web (Transparencia activa) así como las condiciones de clasificación de la información generada por los mismos que deberá ser librada al público ante la solicitud de cualquier ciudadano (Transparencia pasiva).

Cada organismo obligado deberá designar ante la UAIP los referentes de transparencia pasiva y activa que oficiarán de nexo con la Unidad para facilitar la coordinación e intercambio en cuanto a los procedimientos referentes al tratamiento de la información.

La ley declara pública toda información producida, obtenida, en poder o bajo control de las organizaciones obligadas y las excepciones comprenden las informaciones secretas establecidas por ley (por ejemplo secreto bancario y tributario) y las que se clasifiquen con carácter reservado o confidencial.

La información reservada se define como aquella que pueda comprometer la seguridad pública o la defensa nacional, la relativa a negociaciones internacionales mientras las mismas se encuentren en curso, dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria, poner en riesgo la vida de las personas, la que suponga pérdida de ventajas competitivas y la que pueda desproteger descubrimientos desarrollados por los organismos obligados.

La información confidencial es aquella que refiera al patrimonio o comprenda hechos relativos a la persona, la que se encuentre amparada en cláusulas de confidencialidad y los datos personales.

La ley establece expresamente el procedimiento para ejercer el derecho de acceso e impone plazos para la respuesta que las organizaciones públicas deben realizar. En el artículo 18 se establece la aplicación de lo que en derecho se conoce como “silencio positivo”. Esto significa que cumplido el plazo inicial para dar respuesta al pedido de acceso presentado, de

no verificarse respuesta alguna, se tendrá el derecho de acceder a la información solicitada por el solo transcurso del tiempo sin que opere pronunciamiento de la administración.

Entre los principales objetivos que esta norma se plantea, encontramos en primer lugar la reducción de la asimetría de la información que elabora el Estado y aquella que se pone a disposición de los ciudadanos. Tiene por lo tanto desde esta perspectiva una consecuencia importante en el fortalecimiento del vínculo del Estado con la ciudadanía.

En segundo lugar, la promoción de transparencia también contribuye al objetivo de disminución de la corrupción en la medida que los actos de la administración -que no tengan carácter secreto, reservado o confidencial-, quedan expuestos al conocimiento público.

En tercer lugar y sin pretensión de excluir otros objetivos, la rendición de cuentas a la que estas normas apuntan, posibilitarían la visibilidad del valor agregado por la función pública en cada uno de sus cometidos específicos.

A su vez, los principios vinculados con el acceso a la información pública, enumerados por el decreto reglamentario citado, son los siguientes: de libertad de información, de transparencia, de máxima publicidad, de divisibilidad (acceso a segmentos del documento solicitado que tengan carácter público), de ausencia de ritualismos, de no discriminación, de oportunidad, de responsabilidad y de gratuidad.

Existe un capítulo especial que determina taxativamente la información que obligatoriamente deben tener las organizaciones en sus respectivos sitios web (transparencia activa) y que se vincula a cometidos, estructura orgánica, actas, servicios ofrecidos, nómina de funcionarios, remuneraciones, concursos, viáticos pagados, comisiones en el exterior, presupuesto, licitaciones, entre otros.

2. Contexto de implementación de las normas.

En el proceso de implementación de las normas de acceso a la información pública no puede eludirse el análisis del contexto de cultura organizacional en la que las mismas deben ser aplicadas. Del mismo modo deberá abordarse la facilitación efectiva del acceso a todos los ciudadanos, integrando para ello su cobertura en todo el territorio nacional y en forma independiente de la condición socioeconómica de la población.

La **cultura del secreto** - La implementación de estas normas involucra al universo de funcionarios públicos, para quienes la ley determina las responsabilidades y prevé la aplicación de sanciones por los eventuales incumplimientos.

Cabe por lo tanto una breve reflexión sobre los cambios que se van a introducir en las prácticas tradicionales de gestión de la información. El secreto sobre la información elaborada en el sector público ha sido una constante en el funcionamiento de la administración.

El eventual acceso a información en poder del Estado se encontraba limitado a quienes tenían canales y vías de acceso directo, el poder de los funcionarios se sustentaba tanto en negar la información en función del secreto que primaba, como en brindarla a modo de favor o “amiguismo”, sin descartar otro tipo de tráfico y eventual corrupción.

El acceso en estas circunstancias era asimétrico, se verificaba un reforzado proceso de privatización de lo público ya que el funcionario en este contexto al determinar subjetivamente las condiciones de acceso asume la propiedad (privada) sobre esa información pública. Es evidente que esta práctica se encuentra en las antípodas del acceso democrático y universal que actualmente se consagra en el marco normativo vigente.

Al decir de Bourdieu existe un “narcisismo de institución” en el que se confunden los recursos e intereses de la institución con los de la persona. Esa confusión del orden privado con el público que se supera según dicho autor por el proceso de “desfeudalización” no parece haberse completado a tiempo en la administración pública uruguaya.

Desde esta perspectiva cobra aún más importancia el proceso de transformación que se requiere para que esos vestigios de débil definición entre las esferas pública y privada puedan dar lugar a un servicio público que se brinde en un marco de equidad y sin discriminación de especie alguna.

Por lo tanto lo que se pretende modificar en términos de los vínculos de la ciudadanía con el Estado significa un cambio en la historia de estas relaciones y privatizaciones y por sobre todo un cambio de paradigma en la función pública: de la cultura del secreto a la de facilitación del acceso a la información pública.

Adicionalmente debemos plantearnos cómo se puede procesar el tránsito desde esa apropiación privada de lo público que tiene raíces muy profundas a esta transformación que establecen las leyes que significa un cambio trascendente en términos del secreto como fuente de poder.

Las **barreras al acceso** - Si se pretende consagrar el acceso a la información con carácter universal se debe considerar que para su plena vigencia se requiere un proceso capaz de superar otras limitantes o barreras relativas a las diferencias culturales, económicas y sociales de los ciudadanos. Sin pensar necesariamente en la exclusión por falta de alfabetización -que en Uruguay no tiene presencia tan relevante como en otros países de la región-, deben

pensarse los mecanismos de accesibilidad para los distintos públicos a los que una determinada información se destina. Facilitar el libre acceso a internet y presentar la información de forma tal que pueda ser accesible a los ciudadanos cuya escolarización sea básica, parecen ser dispositivos esenciales. El “Plan Ceibal” que desde hace más de ocho años asegura el acceso a internet en la enseñanza pública uruguaya, adjudicando una computadora a cada uno de los alumnos de la enseñanza pública primaria y media, ha sido un formidable instrumento de democratización de niños y jóvenes y también del ámbito familiar al que los mismos pertenecen.

La mayor brecha en el acceso a la información se verifica en el público no especializado por el tipo de conocimiento experto que se genera dentro del ámbito específico de las instituciones. En el caso de instituciones cuyos cometidos presentan un alto grado de especialización, al lenguaje técnico y académico específico, se agrega el uso frecuente de siglas y términos en otros idiomas (principalmente inglés), se elaboran estadísticas y modelos sofisticados cuyos desarrollos matemáticos presentan una cierta complejidad y un alto grado de abstracción.

Si se pretende superar estas barreras y facilitar un verdadero acceso público a la información, la tarea de comunicación será necesariamente intensa. De nada serviría que se evaluara la cantidad de información puesta a disposición del público a través de los sitios web institucionales si junto a ello no realizamos una medición del grado de comprensión con que la misma es presentada. Es pertinente destacar que deberá considerarse el canal y modo de comunicación más adecuados para cada público. Y todos estos aspectos significan un gran esfuerzo institucional con el objetivo de facilitar y decodificar la información elaborada para colocarla efectivamente a disposición de los distintos públicos.

3. Impacto en los procesos.

Se puede identificar un antes y un después en los procesos internos de gestión de la información a partir de la aprobación de las normas de acceso. Los documentos que ingresan, se elaboran y circulan dentro de la organización deben ser concebidos teniendo en cuenta su eventual estado público.

La organización burocrática desarrolla los dispositivos precisos para comunicar y también las condiciones de forma que los documentos muestren su autenticidad (circular, comunicado, sello, firma). No obstante, los que se producen para circulación interna pueden carecer de formalidades y encontrarse en su contenido debilitados para ser expuestos públicamente. El impacto en el proceso de gestión documental es crucial y el mismo reside en integrar en la

práctica institucional cotidiana la regla del carácter público de la información, salvo que se clasifique en forma previa como secreto, reservado o confidencial de acuerdo con las normas. Adicionalmente se requiere inversión en la gestión de archivos y documental ya que esta dimensión de nuevo vínculo con la sociedad requerirá que la información se encuentre disponible, para ello sistemas de clasificación y guarda son sustanciales. Evaluar el estado de los sistemas de información y archivo debe ser el punto de partida para establecer el cronograma y las prioridades para su adecuación. En este aspecto cabe destacar que los avances tecnológicos en materia de sistemas electrónicos de documentación (ejemplo el expediente electrónico) pueden facilitar en gran forma el proceso y contribuir de manera decisiva a un valor agregado relevante en términos de transparencia en la gestión.

Modificar estos modos de hacer y pensar no parece ser tarea de corto plazo, este nuevo marco normativo propicia otras capacidades y competencias por parte de los funcionarios más cercanos a la atención del público. Puede significar un esfuerzo institucional y personal de adaptación en actuaciones y conductas de vital impacto en el vínculo con la ciudadanía.

La capacitación es una herramienta pertinente en cuanto al conocimiento formal de las normas a aplicar, la adaptación de las prácticas cotidianas tal vez deba procesarse a través de la experiencia y de manera más vivencial. La inercia de las rutinas instaladas en la gestión administrativa puede constituirse en limitante ante este nuevo enfoque de derecho a la información por parte de los ciudadanos.

El papel de los funcionarios públicos en este nuevo escenario es central. En primer lugar, porque la transformación debe operarse en toda la sociedad y para que la nueva cultura pueda consolidarse su aporte significa una proporción relevante de la población económicamente activa del país. En segundo lugar, porque son fuente de información para el ciudadano común, la explicación que pueden realizar en forma verbal de las normas y reglamentaciones opera como una necesaria traducción para su comprensión. Y en tercer lugar porque forman parte de la lógica y el funcionamiento de las reglas de juego que el Estado establece en las esferas social y económica tanto en la actividad pública como privada.

Para Crozier (1987) transformar el Estado que ordena y pide en uno que se pone al servicio de la sociedad constituye el desafío principal de su modernización. Esta encrucijada de la transformación del Estado se puede materializar en el cambio de paradigma que las leyes de acceso a la información pública provocan.

Estas modificaciones en los procesos de las organizaciones desafían a todos los servicios que la integran por igual, las solicitudes pueden abarcar los más diversos temas y por lo tanto no

existirían prácticamente sectores que se encuentren fuera del alcance. Aún los amparados por algún tipo de secreto seguramente poseen y producen información que no está necesariamente alcanzada por el mismo.

Esta característica convierte a este cambio en un camino común por el que deben transitar todos los directivos públicos. Es por lo tanto un desafío adicional de gestión transversal dentro de la organización que exige un trabajo conjunto y consistente para su fiel cumplimiento y para la protección de la imagen institucional externa. Un error en la gestión de la información, sea éste provocado por defecto o por exceso, puede significar la pérdida de confianza y credibilidad, o en extremo, la violación de otras normas (violación de un secreto establecido legalmente o librar al público datos confidenciales).

Así como a los directivos públicos corresponde la aplicación, implementación y desarrollo de capacidades en sus equipos para la eficacia de estas normas, para los ciudadanos significará un esfuerzo de apropiación y de efectivo ejercicio del derecho consagrado.

El aprendizaje de la ciudadanía tendrá un proceso de maduración, instancia a la que se llegará en algunos casos por ensayo y error, en otras circunstancias las organizaciones de la sociedad civil con vocación específica por estos temas, colaborarán para que dicho proceso se acelere y consolide con mayor rapidez.

El debate interno en las organizaciones se concentra en principio entre los expertos del derecho, para instalarse posteriormente en el resto de los sectores, la conformación de grupos transversales a la organización para el análisis e implementación de las normas ha sido la tónica en aquellas organizaciones que realizaron el recorrido con mayor éxito.

Definir los procedimientos internos y el rol de los responsables de la información, tanto en el plano de la transparencia pasiva (respuesta a solicitudes) como de la transparencia activa (obligación de mantener actualizada la información requerida como mínima en los sitios web institucionales), repensar la elaboración de documentos ya que las normas consagran la obligatoriedad de su clasificación (otra que no sea pública) al momento de su producción.

En este contexto puede resultar relevante plantearse qué significa la ley en términos de transparencia activa. La rendición de cuentas institucional ¿puede percibirse satisfecha con los requerimientos incluidos en la norma con carácter obligatorio en los sitios web? Es evidente que constituye una plataforma de base en cuanto a transparencia activa, se concibe como información de gestión que es común a organizaciones públicas con distintos cometidos. Si pensamos en satisfacer las necesidades de información de los ciudadanos deberemos

trascender este umbral y compartir el saber técnico especializado, en definitiva realizar su traducción para los distintos públicos a la que está dirigida.

Si el objetivo es poner al servicio de los distintos agentes y ciudadanos en general la información útil para su actividad y para las decisiones de la vida cotidiana, nuestras acciones de comunicación deberán contemplar este universo heterogéneo en cuanto a intereses y capacidades de los distintos públicos, para que el concepto más acabado de transparencia activa se haga efectivo.

4. La implementación en el Banco Central del Uruguay.

La implementación de la Ley de acceso a la información pública encuentra al Banco Central del Uruguay (BCU) en un muy buen punto de partida ya que a partir de la crisis financiera del año 2002 se verificaron cambios que facilitaron su rápida aplicación.

Cabe recordar que las funciones a cargo de un banco central tienen un significativo aporte al bienestar económico y social de la comunidad. En este contexto el Plan Estratégico 2010-2014 consagró la misión del BCU incorporando la transparencia como atributo resaltable junto a la solidez y eficiencia en las principales decisiones que debe adoptar en el cumplimiento de sus principales cometidos y que afectan a los distintos agentes económicos así como a los mercados en que los mismos actúan.

“Contribuir dentro de sus atribuciones a establecer un marco adecuado para el crecimiento económico, a través de una política monetaria orientada hacia la estabilidad del nivel general de precios y la promoción y regulación de un sistema financiero y un sistema de pagos sólidos, transparentes y eficientes”

A su vez, la misión de la Superintendencia de Servicios Financieros, órgano desconcentrado dentro de la órbita del Banco, es: *“velar por una adecuada protección a los usuarios de los servicios financieros, promoviendo la solidez, solvencia y transparencia del Sistema Financiero y su funcionamiento eficiente y competitivo”*.

Sus principales **cometidos** son:

- promover la estabilidad y solvencia del sistema.
- proteger al usuario del sistema financiero.
- promover la transparencia y el funcionamiento adecuado de los mercados financieros.
- proteger al sistema contra actividades ilícitas.

En el contexto de estos cometidos específicos se evidencia que, si bien las acciones de mayor transparencia están dirigidas a los agentes que integran el sistema financiero, en definitiva tienen un fuerte impacto final para la ciudadanía en general.

4.1. Cambios en la gestión y los procedimientos

La rápida adopción de las normas de acceso a la información pública se evidencia en la inclusión de una meta estratégica transversal de la alta gerencia del Banco (Comité Gerencial). Luego que el decreto reglamentario fuera aprobado por el Poder Ejecutivo en el año 2010, el proceso de implementación se puso en marcha y fue culminando en el año 2011. Este proceso incluyó la aprobación de un procedimiento específico para tramitar estas solicitudes, con control y seguimiento de plazos específicos de forma de asegurar la calidad y oportunidad de la contestación de las solicitudes. A partir del año 2012 se actualizó el sistema electrónico de expedientes a efectos de que el mismo comprendiera la clasificación de información pública en sus distintas categorías (pública, reservada, confidencial o secreta), siendo el primer organismo que ha incorporado la adaptación a dicho sistema.

Paralelamente este proceso se acompañó con la capacitación de funcionarios de todas las áreas sobre la normativa de acceso a la información pública y en especial a todos los funcionarios habilitados para clasificar expedientes.

Esta capacitación se realizó mediante talleres en los que se trabajó no solamente en el estudio del marco teórico y normativo, sino también en ejercicios prácticos sobre el soporte informático de los expedientes electrónicos, la aplicación de las normas a la realidad específica y el tipo de información que se produce y mantiene en el BCU.

4.2. Metas institucionales vinculadas a la profundización de la transparencia.

Los objetivos estratégicos vinculados a la promoción de la cultura de transparencia son los siguientes:

- Generar confianza en el sistema financiero por parte de los distintos usuarios, divulgando en forma oportuna información y estudios sobre el sistema financiero, sus mercados y agentes e información sobre los derechos de los clientes, así como promoviendo prácticas competitivas entre las empresas.
- Generar y difundir información y conocimiento ajustándose a las mejores prácticas y recomendaciones internacionales en la materia.
- Contribuir a la educación económica y financiera de la sociedad.

- Satisfacer las necesidades de los clientes y desarrollar una cultura de planificación estratégica, control de gestión y rendición de cuentas en la Institución.
- Instaurar una cultura de comunicación institucional que refuerce la imagen corporativa del BCU.

Se pueden identificar las principales metas institucionales que han promovido la transparencia desde el año 2009, que se expresan cronológicamente a continuación:

- Sistematizar y automatizar procedimientos de atención de denuncias de usuarios del sistema financiero.
- Incorporar portal de información de agentes fiduciarios, AFISAS, AFAP y emisores.
- Fomentar educación sobre seguridad de billetes y su conservación en buen estado.
- Poner en funcionamiento el nuevo diseño del sitio web y de la Intranet.
- Profundizar la transparencia de información suministrada al mercado en materia crediticia a través de la inclusión de Administradoras de Crédito y otras instituciones a la Central de Riesgo y la reducción del límite para ingreso y en materia de sanciones a través de la creación y divulgación de un Registro de Sanciones.
- Desarrollar el programa de educación económica y financiera “BCUEduca” para instalar capacidades económicas y financieras en la población.¹
- Contar con un protocolo estándar de comunicación externa (formatos de mensajes y canales) dirigido a medios de comunicación y públicos especializados, diferenciados según área temática.
- Sistematizar la información que se gestiona en el ámbito de la Secretaría General, focalizando el análisis en los criterios de seguridad y acceso a la información.
- Diseñar los procedimientos institucionales adecuados para el cumplimiento de la normativa de acceso a la información (en el marco de las Leyes 18.331, 18.381 y decretos reglamentarios), en especial los relacionados con: clasificación de la información (pública/reservada), transparencia activa y solicitudes de información.
- Mejorar la transparencia en la difusión de información de las empresas emisoras del Mercado de Valores mediante la aplicación del Estándar NIIF a sus estados contables y comenzar las tareas para la aplicación del Estándar de Información XBRL.
- Adecuarse a estándares de primer nivel en materia de transparencia.

¹ El Banco ha trabajado intensamente en el desarrollo del Programa de Educación Económica y Financiera BCU Educa, se recorren capitales departamentales con la Feria Interactiva de Economía y Finanzas (FIEF) con el fin de colocar la temática educativa y financiera en todos los niveles de enseñanza, potenciando una instancia de aprendizaje significativo y enseñanza didáctica a través de propuestas lúdicas. Se entiende que los esfuerzos por seguir trabajando en transparencia activa deben concretarse en relación directa con la ciudadanía.

- Definir un marco normativo interno que garantice una adecuada organización, guarda y destrucción de los documentos públicos en poder del BCU.
- Liderar el proceso de conexión electrónica con otros organismos públicos (se logró la primera interconexión de expedientes con el Tribunal de Cuentas en diciembre de 2013).
- Publicar en el sitio web institucional las respuestas a pedidos de acceso a la información pública (estará operativa hacia fines del año 2014).

4.3. Profundización de la transparencia

El BCU ha procurado la profundización de la transparencia apuntando a mejorar la comprensión y accesibilidad de los usuarios a la información que brinda, eliminando las barreras a la comunicación mediante:

- a) un lenguaje accesible para el usuario no especializado,
- b) una presentación amigable del sitio web a través de la adopción de criterios de búsqueda que no requieran especialización previa,
- c) la previsibilidad en cuanto a la oportunidad en que la información estará disponible para los usuarios, mediante la difusión de calendarios de publicación.

En este sentido, el programa de educación económica y financiera (denominado “BCUEduca”), ha sido una acción relevante en esta materia ya que el mismo se propone *“contribuir a la difusión y mejor comprensión de las temáticas económicas y financieras por parte de toda la sociedad, en el convencimiento de que éstas deben incorporarse como ingrediente natural en la vida cotidiana de todos”*, y se organiza en base a tres ejes conceptuales:

- a) ¿Qué hace el BCU?, sus roles y funciones.
- b) Administración del dinero, difundiendo conceptos teóricos y prácticos, en especial dirigido a jóvenes y niños, sobre la importancia de la planificación de los recursos económicos a escala cotidiana.
- c) Información a usuarios del sistema financiero a través del portal del mismo nombre, suministrando datos sobre productos del sistema, derechos y obligaciones de los usuarios y también cálculos útiles para la toma de decisiones.

Se ha celebrado para su ejecución un convenio con la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

También se realizan cursos de economía para periodistas, diseñados e implementados en colaboración con la Universidad de la República (Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales), a través de los cuales se busca facilitar la comprensión de la información publicada por el BCU y difundir la finalidad de la misma, de modo de optimizar la comunicación hacia el público a través de agentes claves, como son los periodistas especializados en economía.

Asimismo el subsitio “Portal del Usuario Financiero” permitió facilitar la interacción y participación de los usuarios desde el sitio web del BCU. Entre los múltiples contenidos de dicho portal dirigidos al usuario financiero (información sobre productos y servicios del sistema financiero, herramientas para el cálculo de intereses simple y compuesto y cuotas), se incorporó un instrumento destinado a facilitar el seguimiento de los trámites por parte del usuario: el servicio de atención al usuario financiero, desde el cual se asesora al mismo y se le brinda la posibilidad de gestionar on-line denuncias y consultas, así como la interacción en línea con el usuario.

5. Dimensiones de la transparencia activa en la banca central.

La cultura de una organización, en tanto producto de modos de hacer y pensar integrados a sus prácticas institucionales y transmitidas por distintas generaciones de funcionarios es un proceso complejo y por lo tanto su transformación requiere de múltiples acciones que a lo largo del tiempo puedan consolidar un cambio significativo en sus dimensiones básicas, más aún cuando el cambio debe procesarse respecto de valores fundantes de la organización.

El desafío de estos cambios impone una visión de mediano plazo y un conjunto de proyectos concebidos con un enfoque integral. En el caso de organizaciones públicas de mediano y gran porte, el éxito de estos procesos supone la superación del ciclo de gestión correspondiente a un solo período de gobierno o la integración del órgano jerarca, requiriendo en consecuencia el trazado de objetivos institucionales de más largo plazo y un importante compromiso por parte de la alta gerencia.

Los bancos centrales ejercen uno de los cometidos esenciales de interés público en los Estados modernos, como es la conducción de la política monetaria, al que se adiciona en muchos casos otro cometido de vital importancia para la sociedad como es la supervisión y regulación del sistema financiero. La asignación de estos cometidos al Banco Central supone la existencia de credibilidad y confianza en dicha Institución, como un componente esencial de la legitimidad en el ejercicio de sus trascendentes cometidos. Ello genera la necesidad de

incorporar los conceptos de transparencia y rendición de cuentas de lo actuado, como sustento de su reputación y prestigio. Este ciclo interactivo entre el Banco y la sociedad en general, que refuerza la legitimidad democrática, puede cumplirse en la medida que el Banco Central informe y comunique en el marco de una cultura de transparencia sin exclusiones.

Estas instituciones juegan un papel muy importante en la estabilidad económica y financiera de los países pero a diferencia de otro tipo de organización o empresa pública de carácter industrial y comercial, sus principales cometidos no resultan evidentes para buena parte de la población.

Los públicos involucrados en estos organismos son múltiples y presentan heterogeneidad en su perfil socioeconómico y rol en los distintos sistemas (de pagos, financiero). En virtud de estas características resulta de especial trascendencia analizar el alcance que puede presentar la transparencia activa en los mismos.

La gestión transparente y responsable en la divulgación de la información que produce un banco central podrá contribuir tanto al mejor desempeño de la economía y los sistemas regulados como al desarrollo de decisiones informadas en materia económico-financiera por parte de los ciudadanos.

La conclusión es clara en cuanto a la insuficiencia de la divulgación obligatoria que establecen las normas legales. Lograr un mayor grado de simetría en la información junto a mejores niveles de transparencia requiere de una decisiva inversión en la profesionalización de la comunicación institucional.

Los instrumentos para la promoción de transparencia varían según actores y mercados en que los mismos actúan, las necesidades de información no son las mismas y sus características difieren según el público al que se pretende satisfacer. En particular, para que los incentivos de política monetaria produzcan los resultados esperados en los distintos agentes, deberán ser explicitados de forma tal que la falta de comprensión no opere como barrera.

Otro aspecto a considerar es el grado de transparencia que deberá desplegarse para que el mismo sea compatible con la necesaria estabilidad que se debe asegurar en los sistemas bajo su regulación. Se deberá incorporar la mayor contribución posible al objetivo de reducción de asimetrías de información que presenten tanto los mercados como los propios decisores que actúan en los mismos.

El rol regulador que sobre el sistema financiero tiene en general la banca central, hace posible actuar a favor de la reducción de asimetrías dentro del propio sistema, entre los agentes que lo integran. Existe en este cometido institucional un campo de actuación extenso en el cual el dictado de disposiciones a cumplir por parte de los agentes, puede contribuir –a través de la

divulgación obligatoria-, a la incorporación de mayores grados de transparencia en los datos e información que los mismos procesan.

Estamos en este aspecto en presencia de un mecanismo de trasmisión de transparencia y como consecuencia de reducción de asimetrías, cuyo efecto no se limita solamente a la información que el propio Banco Central devela ante sus distintos públicos, sino que introduce reglas a cumplir por las entidades integrantes del sistema financiero para que develen parte de su propia información a sus públicos.

6. Cambios culturales y organizacionales.

Es necesario reconocer que el tránsito de una cultura del secreto a una cultura de la transparencia significa la modificación de comportamientos aprendidos en la propia institución cuyo proceso deberá remover resistencias e instalar nuevas capacidades para afrontarlo de manera decisiva.

El esfuerzo es aún mayor cuando la organización está alcanzada por secreto legalmente establecido sobre una parte de la información que procesa y de alguna manera ha venido asumiendo una natural extensión del mismo a prácticamente todos los documentos que elabora y las decisiones que adopta en el ejercicio de sus funciones.

Se hace por lo tanto evidente que las organizaciones que decidan recorrer el camino de mayor transparencia deberán desarrollar nuevas competencias en el personal de dirección y supervisión así como profesionalizar en la comunicación institucional. La construcción de mensajes sólidos y consistentes que actúen positivamente en la consolidación del valor confianza, como principal sustento institucional, requerirá de un gerenciamiento en el que gestión y comunicación tengan un diálogo fluido.

En particular, en lo que hace al Banco, en los últimos cuatro años se comenzó a trabajar en una planificación estratégica con planes anuales que se concretan a través de iniciativas, metas y objetivos institucionales de mediano plazo. Es una herramienta fundamental y tal vez una de las claves para facilitar -desde la discusión o reflexión estratégica, hasta la propia selección de las metas institucionales prioritarias-, cambios culturales en esta dimensión.

Otro aspecto relevante es el cambio del gobierno corporativo del Banco en los últimos años. El fortalecimiento del comité de alta gerencia que entiende en la gestión institucional de tipo transversal, obliga a “ponerse en los zapatos del otro”. Se trata de profundizar la acción colectiva y de apoyo mutuo.

El mundo ha cambiado, se han abierto fronteras en muchos sentidos y se han derribado algunos muros. Lo importante es que las organizaciones acompañen ese proceso. Ya no sólo

está claro que los sectores de la organización no son los propietarios de esa información, sino que el ciudadano tiene el derecho de acceder a la misma.

La existencia de esos espacios de acción transversal obliga a repensarse en la práctica con respecto al cambio en la gestión, en definitiva a un cambio cultural que desafía al trabajo en colectivo por primera vez en la organización.

La gestión transversal es el principal valor que permitió potenciar el enfoque de cultura de transparencia, el trabajo en equipo y la orientación hacia un rol más activo de toda la Institución en la temática.

La implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública es una herramienta de cambio cultural en la Administración Pública, una especie de revolución silenciosa. Se podría haber trabajado esa implementación exclusivamente desde la norma y su enfoque jurídico, sin embargo, el Banco optó por instalar el tema de la implementación en el comité de alta gerencia. Durante un año en todas sus sesiones quincenales se contó con un informe de avance del equipo designado para trabajar en la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública.

Se constituyó así una red de técnicos de cada una de las áreas que trabajó a efectos de prever la mejor implementación de la ley y del decreto reglamentario correspondiente, que integró las características particulares de la gestión documental de sus respectivos servicios y que en definitiva operaron como referentes y asesores en sus ámbitos.

Actualmente el Comité Gerencial definió la actividad permanente de este grupo de trabajo ya que valoró que la actualización y vigilancia de la normativa así lo hacían necesario.

Reflexiones finales.

La Ley brindó un soporte relevante para potenciar acciones que se venían llevando adelante en un esfuerzo permanente por lograr una mayor inserción social a través del cumplimiento de los cometidos que están establecidos en la Carta Orgánica del BCU.

El proceso de profundización de la transparencia en el BCU a lo largo de los últimos años le valió el reconocimiento de la UAIP al otorgarle el “Premio a la Cultura de la Transparencia” en su primera edición del año 2012. El impulso de la alta gerencia junto al asesoramiento y la conformación de la red de referentes institucionales han contribuido en forma relevante a su obtención.

El compromiso asumido por el Banco con la ciudadanía se expresa entre otros, en los proyectos de transparencia dirigidos al público en general: BCUEduca y Portal del Usuario Financiero.

El estímulo al conocimiento, sobre todo en edades tempranas, redundará en beneficio de un mejor ejercicio ciudadano cuando se trata de derechos sociales; la experiencia aplicada al desarrollo de derechos en el plano económico y financiero opera en este mismo sentido, dando por resultado un número mayor de agentes informados interactuando en el mercado.

Fortalecer la educación económica y financiera es una oportunidad para generar estímulos de mejora de la eficiencia y eficacia de la política económica, pues tendrá a una mayor cantidad de agentes demandando información de calidad y comprendiendo el rumbo de las decisiones en la materia, y por tanto, actuando en consecuencia.

Las personas a lo largo de su vida se ven enfrentadas a decisiones con respecto a la colocación de sus ahorros, a la contratación de seguros, a la obtención de un préstamo para comprar o remodelar su vivienda, etc. ¿Cómo evaluar las distintas alternativas que el mercado nos ofrece para satisfacer estas necesidades?. Para vastos sectores de la población no es viable la contratación de servicios especializados, el asesoramiento profesional seguramente no tendrá lugar en razón de su alto costo relativo en inversiones de menor cuantía. Sin embargo, en esas decisiones las personas están poniendo en juego y asumiendo riesgos por porciones importantes del presupuesto familiar regular. Lo que para la economía en su conjunto es de mínima expresión, para las unidades familiares puede convertirse en decisión trascendente y poner en riesgo el producto de muchos años de trabajo y ahorro.

Los riesgos a los que puede estar expuesto el consumidor de productos financieros se vinculan a posibles cláusulas abusivas en los contratos, comisiones elevadas o tasas de interés de usura, publicidad engañosa, entre otros. Las medidas de protección que un Banco Central puede brindar se concretan en el establecimiento de normas a cumplir por parte de las entidades financieras de forma tal que las condiciones contractuales y en especial las tasas aplicadas se expongan de manera inequívoca bajo un formato estándar. Al mismo tiempo la implementación de sanciones para las instituciones que incumplen la normativa en materia de transparencia hacia el consumidor también favorece una mayor disciplina de las mismas que apunta al objetivo buscado.

¿Cómo puede mitigarse este tipo de riesgos en la administración de los recursos personales? Los productos financieros que se deben evaluar en caso de inversiones familiares no son de alta complejidad, al contrario se trata de productos estándar que las instituciones ofrecen y cuya principal diferencia puede radicar en las tasas aplicadas y los plazos del contrato. Si nos proponemos alfabetizar a la población para que pueda dominar conocimientos económicos y financieros básicos serán capaces de realizar acertadas comparaciones entre los productos que el mercado ofrece y tomar en definitiva mejores decisiones en este campo.

Estos programas no están dirigidos exclusivamente al usuario del sistema financiero sino que forman parte de una propuesta de educación en la que se incluye el conocimiento sobre los derechos que el consumidor tiene y la interpretación de información relevante para la mejor toma de decisiones en el plano doméstico. Entre otras, administrar mejor el presupuesto familiar, planificar y hacer previsiones para enfrentar gastos imprevistos que puedan surgir.

Comprender mejor cómo funciona el mercado y las principales reglas y variables que lo rigen es parte del objetivo, el consumidor informado formará parte de una estrategia de mejora del sistema en su conjunto, contribuirá a detectar malas prácticas, se asegurará de contar con toda la información necesaria al momento de decidir la contratación, generándose un círculo virtuoso que redundará en la mayor transparencia y solvencia del mismo.

El resultado final de esta herramienta también contribuye a la disminución de asimetrías, fortaleciendo la parte interviniente más débil y con menor poder de negociación al momento de concretarse la transacción, se está transfiriendo poder al consumidor mediante la apropiación útil de un conocimiento que, de no mediar mecanismos de intermediación con ese saber de expertos, resultaría inaccesible.

Esta nueva cultura que estimulan las normas de acceso a la información pública alteran necesariamente los equilibrios de poder preexistentes y las asimetrías naturalizadas a través del tiempo por los comportamientos tradicionales de administración y administrados.

El impulso dirigido al desarrollo de más investigación en el ámbito académico tal vez sea una de las claves y la mejor contribución para el conocimiento sobre formas más avanzadas de intervención en la realidad concreta de la gestión pública.

“El Estado es el resultado de un proceso de concentración de los diferentes tipos de capital, capital de fuerza física o de instrumentos de coerción (ejército, policía), capital económico, capital cultural o, mejor dicho, informacional, capital simbólico, concentración que, en tanto que tal, convierte al Estado en poseedor de una especie de metacapital, otorgando poder sobre las demás clases de capital y sobre sus poseedores.” Bourdieu (1997: 99)

Bibliografía

Área de Psicología del Trabajo y sus Organizaciones – Facultad de Psicología – UdelaR (2006) *Aportes a la construcción de lo colectivo – Psicología y Organización del Trabajo VII*. Montevideo: Psicolibros

BCU (2012) Cultura de la Transparencia – documento presentado al Premio Cultura de la Transparencia otorgado por la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) – versión online en www.bcu.gub.uy.

Bourdieu, Piderre (1989) *La noblesse d'état – grandes écoles et esprit de corps*. París: Les Éditions de Minuit.

Bourdieu, Pierre (1997) “*Razones prácticas*” sobre la teoría de la acción. Barcelona: Editorial Anagrama – Colección Argumentos

CAINFO (Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública) (2013) *Venciendo la Cultura del Secreto*. Montevideo: Impreso en Mastergraf srl.

Crozier, Michel (1962) *El fenómeno burocrático*. Única edición autorizada por Éditions du Seuil, París. Buenos Aires: Amorrortu editores

Crozier, Michel (1987) *État modeste, état moderne – stratégie pour un autre changement*. París: Éditions Fayard

De Gaulejac, Vincent (2005) *La société malade de la gestión*. París: Éditions du Seuil

Dejours, Christophe (1993) *Travail usure mentale – Essai de psychopathologie du travail*. Reedition 1993. París: Bayards Éditions

Fountain, Jane E. (2013) *La construcción del Estado virtual – Tecnologías de información y cambio institucional*. México: CIDE

Mancebo, María Ester y Narbono, Pedro (2010) *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo

Moreira, Constanza (2001) *La reforma del Estado en Uruguay: cuestionando el gradualismo y la heterodoxia*. En Calame, P y Talmant A. *Con el estado en el corazón*. Montevideo: Ediciones Trilce.

Oria, Sonia Elizabeth (2012) *Dimensiones de la transparencia en el sector público: alcance en la Banca Central*. Cartagena de Indias, Congreso CLAD (www.clad.org).

Oria, Sonia Elizabeth (2013) *Innovación en la gestión de la información pública, factor de cambio en las organizaciones burocráticas*. En INNOTEC Gestión N° 5 – Revista del Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) – Montevideo: publicaciones LATU (versión on line en www.latu.org.uy)

Wacquant, Loïc (2005) *El misterio del ministerio – Pierre Bourdieu y la política democrática*. Barcelona: Editorial Gedisa

Weber, Max (entre 1914 y 1922) *Ensayos de sociología contemporánea I – capítulo 3 Estructuras de poder*. Barcelona: Editorial Planeta, 1985.