

## El acceso a la información en la agenda pública futura

### Desafíos y responsabilidades de cara a la próxima gestión

Por Eugenia Braguinsky\*

#### Resumen Ejecutivo

El derecho de acceder a la información pública se deriva de la especificidad de nuestra forma de gobierno: es el propio régimen republicano el que establece como principios la publicidad de los actos de gobierno y el democrático y representativo, la obligación de nuestros funcionarios y representantes de dar cuenta de sus actos. Desde 1994, se encuentra reconocido explícitamente en nuestra Constitución Nacional mediante la inclusión en el artículo 75 inc 22 de pactos y convenciones internacionales de derechos humanos que lo consagran. Tanto en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional como en muchas provincias, se han emitido normas que lo regulan y facilitan su ejercicio por parte de la ciudadanía. El proceso de implementación de normas de acceso a la información no es sencillo y requiere el diseño y ejecución de diferentes medidas para que los textos normativos puedan ser correctamente aplicados. Conocer el ámbito de aplicación y sus especificidades pareciera ser el primer paso para el éxito de cualquier implementación.

La próxima gestión de gobierno tiene un importante desafío y una gran responsabilidad: profundizar lo realizado hasta el momento en relación a la aplicación del Decreto 1172/03 –emitir un reglamento de denuncias, avanzar en un sistema de archivos uniforme, diseñar una fuerte campaña de difusión- y promover la sanción de una Ley Nacional de Acceso a la Información Pública. La ausencia de esta norma dificulta que los ciudadanos y ciudadanas accedamos a información que está en manos de otros poderes del Estado nacional y provoca que las provincias no cuenten con un marco de referencia para emitir sus propias normativas.

---

\* Este documento es fruto del trabajo que el Programa de Transparencia de CIPPEC realiza desde 2003, promoviendo la sanción definitiva de una Ley Nacional de Acceso a la Información Pública y mejores prácticas para que el Decreto 1172/03 sea aplicado correctamente. Por ello, fue fundamental el aporte de Natalia Torres y María Fernanda Araujo. También, los comentarios y sugerencias de Leila Mesyngier.

El derecho de acceso a la información en el sistema político-institucional argentino

Desde 1994, el derecho de acceso a la información se encuentra reconocido explícitamente en nuestra Constitución Nacional mediante la inclusión en el artículo 75 inc 22 de pactos y convenciones internacionales de derechos humanos que lo consagran (artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y artículo 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos).

El presidente Néstor Kirchner emitió, en diciembre de 2003, el Decreto 1172/03, que regula, entre otros institutos, el derecho de acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional<sup>1</sup>.

Sin embargo, la emisión de normativa no siempre garantiza el ejercicio efectivo del derecho. En primer lugar, porque algunos distritos han emitido normativas que se ajustan a estándares y principios internacionales en la materia mientras que otros parecieran alejarse de ellos.

En segundo lugar, porque no supone la implementación de su mandato de forma automática. Las realidades organizacionales y las prácticas informales de las agencias gubernamentales pueden, a veces, impedir avances en la aplicación de

las normativas existentes. Es necesario, por lo tanto, contar con voluntad política para lograr su implementación y con el diseño de acciones que puedan traducir esta voluntad en hechos concretos. Se trata, entonces, de convertir la normativa vigente o por sancionarse en una verdadera política pública.

#### La norma como política pública

La implementación de normativas de acceso a la información supone la realización de actividades de modernización y racionalización de la administración pública. Hacer efectivo el acceso a la información requiere de su sistematización y la formación de recursos humanos capaces de reconocer la relevancia de este derecho y las formas prácticas para responder las distintas solicitudes que se generen.

Una primera cuestión que debe tenerse en cuenta cuando se establecen acciones de implementación es la existencia de diferentes tipos de dependencias y culturas organizacionales dentro del mismo Estado. Al mirar al Poder Ejecutivo Nacional por dentro se pueden distinguir dos grupos de organismos en función del tipo de servicio provisto, competencia temática y/o relación que mantienen con la ciudadanía. Por un lado, existen organismos proveedores de servicios en donde la ciudadanía establece relaciones de "usuario", como por ejemplo el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Desarrollo Social o la sección consular de la Cancillería. Por otro lado, se identifican organismos que tienen un perfil más técnico y quizás con mayor interés político para ciudadanos que tienen una relación más habitual y/o "profesional" con el Estado, como periodistas o miembros de organizaciones no gubernamentales.

---

<sup>1</sup> Para conocer el texto del Decreto 1172/03 puede ingresar en [www.accesoalainformacion.org](http://www.accesoalainformacion.org) o en [www.mejordemocracia.gov.ar](http://www.mejordemocracia.gov.ar). También puede acceder a una guía práctica para el uso del Decreto 1172/03 ingresando al sitio [www.guiaciudadana.org](http://www.guiaciudadana.org) y a <http://www.accesoalainformacion.org/archivos/GuiaDeAccesoALaInformacion.pdf>, en donde se publica una guía práctica para que la ciudadanía conozca y ejerza el derecho a saber.,

Organismos como, por ejemplo, la Secretaría General de Presidencia, el Ministerio de Planificación Federal o el Ministerio de Economía, se encuentran en este segundo grupo. Mientras que el primero presenta rasgos organizacionales vinculados con cierta historia en atención al público y provisión de información relativa a los servicios que proveen, en el segundo no aparecen áreas destinadas a la atención al público ni a la provisión sistemática de información de sus actividades específicas. Por eso, es claro que no se deberían diseñar ni implementar similares medidas en organizaciones diferentes. Es probable que en aquéllas que tienen vinculación con el público sea más “sencillo” difundir la existencia -y lo que ello implica- de normativas de acceso a la información que en los organismos que trabajan primordialmente con asuntos que suponen poca interacción con la ciudadanía.

Sin embargo, estas condiciones iniciales no determinan de manera exclusiva el éxito en la implementación de la normativa. Sobre éste operan también otros aspectos vinculados con las acciones de implementación que son importantes destacar. Durante 2005 y 2006 CIPPEC realizó un monitoreo de la aplicación del Decreto 1172/03 en 5 organismos del Poder Ejecutivo Nacional. En este estudio se pudo observar cómo por ejemplo, la Secretaría General de Presidencia -uno de las dependencias estudiadas- partió de una situación inicial desaventajada (no tenía informatizada su mesa de entradas y tenía diferentes “bocas de acceso” para el ingreso de los expedientes, entre otras cosas) y gracias al esfuerzo de los responsables de la aplicación del Decreto en la Secretaría y a la implementación de acciones concretas, obtuvieron muy buenos resultados, siendo uno de los organismos en donde mejor funciona la

normativa de acceso a la información pública<sup>2</sup>.

El acceso a la información en la agenda del Gobierno Nacional 2007-2011

En CIPPEC entendemos que las siguientes cuestiones resultan esenciales para la próxima gestión gubernamental, si se quiere apoyar y fortalecer el ejercicio de este derecho fundamental para fortalecer la democracia:

1. Teniendo en cuenta que en 2003 se emitió el Decreto 1172/03, debería continuarse con la línea de trabajo instaurada desde el Poder Ejecutivo Nacional. Durante estos cuatro años de vigencia de la norma se han producido significativos avances, sin embargo existen algunas líneas de acción que deben ser profundizadas y otras que aún quedan pendientes:
  - No todos los organismos de la Administración Pública Nacional archivan y sistematizan de igual manera la información que generan o que poseen. Hay organismos más avanzados tecnológicamente que otros, hecho que demuestra muchas veces la cultura organizacional de cada uno de ellos en relación con el cuidado de la información.

La sistematización y preservación de la información es uno de los grandes déficits de los organismos públicos, tanto en la Argentina como en otros países de la región. De hecho, una de las primeras dificultades con las que se enfrentan diferentes instituciones al momento de implementar normativas de acceso es poder conocer la información disponible en sus

---

<sup>2</sup> Los tres informes completos del monitoreo pueden consultarse en <http://www.accesoalainformacion.org/monitoreo.php>

diferentes dependencias y construir criterios de clasificación y ordenamiento que permitan ubicar la información que se requiere de manera ágil, rápida y sencilla.

Es indispensable, entonces, contar con criterios similares para todos los organismos públicos, poniendo especial énfasis en diseño e implementación de un sistema de archivos. Como primer paso, es necesario dotar a todos los organismos públicos de sistemas de expedientes tecnológicos avanzados y achicar la distancia que existe en la actualidad entre muchos de ellos. En esta línea, es importante además, contar con espacios adecuados para ubicar dichos archivos. Es común conocer situaciones en las cuales los expedientes o documentos públicos archivados fueron estropeados porque los lugares en donde se ubicaban, por ejemplo, se inundaron. Una manera de reducir las posibilidades de pérdida de la información es que también sea digitalizada, además de conservada en papel.

- El Decreto 1172/03 obliga al Estado a producir información, en caso de que estuviera obligado por ley a hacerlo, si no la posee y una persona la solicita. Es frecuente que los organismos reciban pedidos de información y que no cuenten al momento de dicha solicitud con la información procesada. Por este motivo, es indispensable también implementar acciones que desarrollen y consoliden la producción de información estadística veraz y en los tiempos adecuados a las normas vigentes.
- Realizar una fuerte campaña de difusión interna y externa sobre la existencia del Decreto 1172/03.

El derecho de acceso a la información pública o la ausencia de reconocimiento de este derecho se relaciona, muchas veces de manera automática, con la existencia de una “cultura del secreto” por parte de muchos funcionarios públicos. Sería un error afirmar que no existe en ninguno de los poderes u organismos de gobierno esta cultura o la tradición de que “la información es mía”. Pero tampoco sería cierto si sostenemos que no existen funcionarios que trabajan promoviendo e implementando acciones para aplicar correctamente la normativa. Existen experiencias que demuestran que, más allá de que haya o no cierta tendencia al “secretismo”, muchas veces la dificultad de proveer información se debe al desconocimiento de la existencia de la normativa vigente por parte de los que trabajan del otro lado del mostrador. Y cuando la conocen, no saben cómo aplicarla. Por este motivo, es indispensable que se diseñen talleres o encuentros con los funcionarios y/o empleados correspondientes para capacitarlos sobre el contenido de la norma y sobre cuestiones puntuales como la existencia de plazos muy breves, la necesidad de justificar rechazos, los funcionarios responsables, etc.

También los ciudadanos deben conocer la existencia del derecho a saber. Para ello, es indispensable que desde el Estado se diseñe una campaña permanente de difusión de este derecho y de los mecanismos existentes para ejercerlo. Se podrían establecer acuerdos y alianzas con medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil y universidades, entre

otros, para llegar a la ciudadanía y promover el uso de esta herramienta esencial<sup>3</sup>.

- Durante los cuatro años de vigencia del Decreto 1172/03 se han producido interpretaciones diferentes acerca de qué norma hacer valer frente a circunstancias particulares cuando el Decreto entra en contradicción con legislación de mayor jerarquía normativa. Fundamentalmente, estos debates surgieron frente a la Ley de Procedimientos Administrativos (19.549) y la Ley de Protección de Datos Personales (25.326). Más allá de la forma en cómo se zanjó en diversos casos en el pasado esta discusión, es indispensable que se establezcan interpretaciones formalizadas en actos administrativos que permitan a los responsables de acceso o a los diferentes departamentos jurídicos de los organismos responder o rechazar correctamente un pedido de información. La existencia de parámetros comunes de interpretación no sólo ayuda a los funcionarios encargados de proveer la información sino también a que la ciudadanía no acceda, de manera diferenciada según el organismo, a la solicitud requerida.

---

<sup>3</sup> CIPPEC lanzó, en mayo de 2007, la campaña “¿Vos Sabés!, que incluyó la publicación, entre el 20 y el 27 de dicho mes, de una guía práctica para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en los diarios Clarín, Diario Hoy de Chacabuco, Diario El Norte, La Opinión de Pergamino, La Mañana de 25 de mayo, La Voz del Interior, Opinión Ciudadana (Formosa), Ecos Diario, Semanario Huella, Carta Abierta, Diario Epoca, Primera Edición. Esta guía y las demás actividades de la campaña puede consultarse en <http://www.accesoalainformacion.org/semana.php>

- El propio Decreto 1172/03, en su artículo 19, establece que la Oficina Anticorrupción, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, será el organismo encargado de “recibir, formular e informar a las autoridades responsables, las denuncias que se formulen en relación con el incumplimiento del presente régimen”<sup>4</sup>. Sin embargo, luego de casi cuatro años de emitida la norma aún no se ha dictado el reglamento de denuncias, mecanismo indispensable para el establecimiento de un régimen de sanciones para los funcionarios y organismos que no cumplan en la provisión de información. En la actualidad, frente a la ausencia de este reglamento, las denuncias no tienen plazo de vencimiento como así tampoco las respuestas de las diferentes agencias frente a las intimaciones que pudiera hacer la Oficina Anticorrupción al recibir denuncias o reclamos. Como consecuencia, los ministerios y otras dependencias alcanzadas por el Decreto muchas veces no contestan o lo hacen con plazos excesivamente alejados de los que establece la normativa sin tener consecuencia alguna. Este hecho, claramente, pone en jaque el efectivo acceso a la información pública. Por ello, es fundamental que durante la próxima gestión se sancione finalmente este reglamento. Una versión de él ya fue redactada por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Diferentes actores políticos y sociales la comentaron e introdujeron sugerencias,

---

<sup>4</sup> Ver [www.mejordemocracia.gov.ar](http://www.mejordemocracia.gov.ar)

resultando un borrador de reglamento altamente consensuado.

2. Como ya se mencionó, la emisión del Decreto 1172/03 significó un avance muy importante en el reconocimiento del derecho de acceso a la información. Sin embargo, la existencia de una ley nacional sigue siendo fundamental por diferentes razones: por un lado, su ausencia impide que este derecho esté reglamentado en todos los poderes del Estado nacional; por el otro, contar con un decreto y no con una ley trae aparejados inconvenientes de interpretación y jerarquía jurídica como los expresados anteriormente. Finalmente, contar con una ley permitiría tener un marco de referencia para que las provincias que emitan normativas puedan hacerlo de conformidad con éste. Por todo ello, creemos fundamental que la próxima gestión presidencial participe e impulse la promoción de proyectos legislativos que apunten a la sanción de una Ley Nacional de Acceso a la Información que garantice el respeto a estándares y principios internacionales en la materia<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Estos estándares internacionales fueron recogidos en el documento "Requisitos Mínimos para una Ley de Acceso a la Información Pública" que fue presentado primero a los diputados cuando se debatió en dicha cámara y luego a los senadores durante el tratamiento en el Senado de la Nación. Estos documentos fueron elaborados por distintas organizaciones de la sociedad civil. El presentado a los diputados puede consultarse en [http://www.cels.org.ar/Site\\_cels/index.html](http://www.cels.org.ar/Site_cels/index.html) y a los senadores en <http://www.adc.org.ar/home.php?iDOCUMENTO>

## Conclusiones

El derecho de acceso a la información pública es un elemento esencial del sistema republicano, representativo y democrático. Como se expuso anteriormente, es indispensable para el control ciudadano de los actos públicos, la rendición de cuentas y el ejercicio de otros derechos económicos, sociales y culturales. Es responsabilidad del Estado garantizar el respeto de este derecho y los medios necesarios para ejercerlo de manera efectiva.

Sin embargo, es importante resaltar que por Estado no nos estamos refiriendo únicamente al Gobierno o al Poder Ejecutivo Nacional sino al conjunto de instituciones públicas que incluyen tanto al Poder Legislativo como al Poder Judicial, a los organismos descentralizados y/o desconcentrados, al Ministerio Público, etc.

El Poder Ejecutivo Nacional ha avanzado en la promoción de este derecho al emitir el Decreto 1172/03. La nueva gestión deberá profundizar las líneas de acción existentes y promover nuevas para que esta normativa funcione y sea utilizada cada vez más por mayor cantidad de personas. Pero además, dado que la Constitución Nacional le otorga la facultad de presentar en el Congreso proyectos legislativos, sería conveniente que promoviera activamente la sanción de una Ley Nacional de Acceso a la Información Pública. Los nuevos legisladores electos, junto con los que continúan sus mandatos, tienen también la fuerte responsabilidad de deliberar y tratar este tema en el Parlamento para que la Argentina, finalmente, cuente con una normativa que regule el derecho de acceso a la información en todo el territorio y para

---

=447&iTIPODOCUMENTO=1&iCAMPOACCI  
ON=

todos los poderes nacionales de la República.

Los cuatro años de vigencia del Decreto 1172/03 permiten contar con muchas lecciones, que incluyen buenas prácticas y áreas de vacancia en donde aún es fundamental seguir profundizando las acciones. Dichas prácticas deben ser tenidas en cuenta en el diseño de los proyectos de ley y en los posteriores debates parlamentarios. Esta experiencia reciente de aplicación de una norma de acceso a la información podrá servir para que la deliberación no se trunque en pocos puntos, como sucedió durante el tratamiento del proyecto de ley en el Congreso de la Nación durante los años 2004 y 2005.

Quienes trabajan en la promoción y efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública esperan que el próximo Gobierno tome este tema como prioritario, ya que resulta fundamental para la construcción de instituciones más sólidas y transparentes y de una ciudadanía responsable e informada. Sólo de esta manera se podrá controlar eficazmente los actos públicos y ejercer otros derechos fundamentales, sean políticos, económicos, sociales o culturales.

---

Eugenia Braguinsky: Coordinadora del Programa de Transparencia del Área de Fortalecimiento de las Instituciones de CIPPEC. Es Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA); Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés (UdeSA); Tesis en curso.

Las opiniones de los autores no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.
---

Si desea citar este documento: Braguinsky, E: "El acceso a la información en la agenda pública futura. Desafíos y responsabilidades de cara a la próxima gestión", Documento de Políticas Públicas, CIPPEC, Buenos Aires, octubre, 2007

#### Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Fortalecimiento de las Instituciones, a través de los programas de Educación, Salud, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública Local e Incidencia de la Sociedad Civil.