

El acceso a la información como política pública

Propuestas para una mejor implementación del derecho de acceso a la información en el Poder Ejecutivo Nacional

Por Natalia Torres

El acceso a la información pública es un elemento esencial para mejorar la calidad de nuestras instituciones. Sin embargo, las realidades organizacionales y las prácticas informales de las agencias gubernamentales pueden, a veces, impedir los avances que se vienen logrando en este terreno. A dos años de la entrada en vigencia del Decreto 1172/03, "Mejora de la calidad de la democracia y de sus instituciones", este documento acerca una serie de recomendaciones a los funcionarios vinculados con su implementación. Entre ellas se destacan::

- Registrar en expediente toda consulta referida a las interpretaciones jurídicas de la implementación del decreto.
- Desarrollar un reglamento de denuncias para analizar y sancionar los casos de incumplimiento.
- Difundir y aplicar la interpretación brindada por la autoridad de aplicación sobre la relación del decreto con la Ley de Procedimientos Administrativos.
- Avanzar en la elaboración de criterios de clasificación y reserva de la información, de acuerdo a las excepciones previstas en el artículo 16 del Reglamento de Acceso a la Información Pública.
- Institucionalizar y difundir la asistencia de la autoridad de aplicación a los organismos de implementación.
- Desarrollar una campaña masiva de difusión del decreto.

En las páginas que siguen se presentan algunos de los resultados de la investigación de Cippec, se desarrollan los argumentos a favor de las recomendaciones efectuadas, y se profundiza en las mismas.*

Introducción¹

El derecho de acceso a la información pública ha sido señalado como complemento de la libertad de expresión, en tanto posibilita que esta expresión sea una opinión informada sobre los asuntos públicos, y como base para el desarrollo de la autonomía personal y el ejercicio ciudadano. Más allá de las destacadas posibilidades que ofrece este derecho para la lucha contra la corrupción y el control ciudadano de los actos públicos, el acceso a la información pública funciona como un prerrequisito para el ejercicio de otros derechos. El acceso a la información es, entonces, condición necesaria (mas no suficiente) para el ejercicio efectivo de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, como la educación, la salud, la libertad de expresión o un empleo justo².

El derecho de acceder a la información pública 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 la obligación de nuestros

funcionarios y representantes de dar cuenta de sus actos.

Nuestra Constitución Nacional reconoce el derecho de acceso a la información mediante la inclusión en el artículo 75 inciso 22 de tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Este reconocimiento constituye un paso fundamental para el ejercicio efectivo del derecho. Sin embargo, la ausencia de una normativa que lo regule ha funcionado como una traba para que los ciudadanos accedan a la información pública producida y almacenada por el Estado, y para que los funcionarios puedan conocer de manera acabada y precisa sus responsabilidades en la provisión de información.

El tema ha sido objeto de diversos proyectos legislativos desde 1996, y ha estado presente en la agenda de varias gestiones presidenciales. En 2001 la Oficina Anticorrupción convocó a un mecanismo de elaboración participada de normas para discutir un anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública. Al año siguiente fue enviado por el presidente Eduardo Duhalde al Congreso Nacional, pero perdió estado parlamentario el 28 de febrero de 2006, a raíz de que la Cámara de Diputados se abstuviera de tratarlo después de las modificaciones que el Senado realizó al proyecto³.

¹ Elaborado a partir de la experiencia de monitoreo realizado desde diciembre de 2004 a febrero de 2006. Los organismos monitoreados fueron la Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Planificación, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y el Ministerio de Trabajo. El proyecto de monitoreo fue financiado por el Partnership for Transparency Fund. Los informes pueden ser consultados en: <http://www.accesoalainformacion.org/ejercer.php?iframe=accesope.html>.

² Abramovich, Victor y Courtis, Christian, *El acceso a la información como derecho*, Anuario de Derecho a la Comunicación; Año 1 Vol. 1 (2000); Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.

³ Las modificaciones introducidas por la Cámara Alta van en contra de principios y estándares internacionales en la materia. Para conocer la opinión de algunas ONGs sobre las modificaciones en el Senado puede ingresar a <http://www.accesoalainformacion.org/impulso.php>

Mientras dicho proyecto era discutido en el Poder Legislativo, 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 exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional⁴. Este fue un paso importante no sólo para la regulación del derecho, sino también para el establecimiento de herramientas de participación ciudadana como las audiencias públicas, las reuniones abiertas de los entes reguladores y la formalización del mecanismo de elaboración participativa de normas.

El texto del Reglamento General de Acceso a la Información Pública (RAI) del decreto resguarda principios y requisitos mínimos en sintonía con los estándares internacionales. Establece las autoridades vinculadas con la aplicación y funcionamiento del decreto: mientras que la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia fue establecida como autoridad de aplicación, la Oficina Anticorrupción fue designada como el organismo de recepción de denuncias en caso de incumplimiento de la normativa.

La autoridad de aplicación realizó diferentes acciones para lograr la difusión del decreto en los distintos organismos obligados. Si bien esa autoridad es la encargada de velar y exigir su cumplimiento, la implementación del reglamento fue puesta en manos de cada una de las dependencias oficiales de la Administración Pública Nacional. La

⁴ Para conocer el texto del Decreto 1172/03 puede acceder a www.acesoalainformacion.org o a www.mejordemocracia.gov.ar. También puede acceder a una guía práctica para el uso del Decreto 1172/03 ingresando al sitio www.guiaciudadana.org

Subsecretaría establece políticas y a partir de ellas cada una de las oficinas es responsable de la forma en la que administra los pedidos, su recepción y respuesta, y el modo en que genera acciones para mejorar la sistematización, disponibilidad y preservación de la información en su poder⁵.

De esta manera, el derecho de acceso a la información en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional se transformo en un objeto concreto de gestión pública, que abrió la puerta a discusiones específicas sobre cómo optimizar su implementación.

El objetivo de este documento es acercar a funcionarios vinculados con la implementación del decreto una serie de recomendaciones que permitan avanzar en esa transformación cualitativa y colaborar para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública en la Argentina.

⁵ El Decreto 1172/03 no establece si el Reglamento General de Acceso a la Información Pública debe ser aplicado de modo centralizado o descentralizado. La experiencia internacional muestra que la forma en que se ha instrumentado el derecho de acceso a la información es variada. En algunos casos, la normativa es implementada por una autoridad de aplicación que establece lineamientos para su cumplimiento. En estos casos, la aplicación es descentralizada y es cada oficina la que gestiona la información. En otros casos, la implementación es vigilada por figuras institucionales como los Comisionados, o los Defensores del Pueblo. Es decir, mientras que algunos países han reglamentado el derecho haciendo foco en la implementación, otros lo han hecho poniendo la mirada en su control.

Recomendaciones

Las acciones sugeridas se presentan en relación con cada uno de los sujetos que podrían implementarlas:

Acciones a desarrollar de manera descentralizada por cada uno organismos encargados de aplicar la normativa

1) Agilizar y sistematizar la tramitación de expedientes, trámites y notas internas. Según lo relatado en las diferentes entrevistas realizadas por CIPPEC, el grueso de la información se encuentra contenido en expedientes, por lo que su sistematización, preservación, archivo y disponibilidad resulta crucial para la identificación y provisión de la información solicitada. Aquellos organismos que cuentan con sistemas que permiten la conectividad entre las diferentes áreas han demostrado ser más ágiles para procesar los pedidos y para la interacción entre las diferentes dependencias. También hemos podido comprobar que aquellos organismos que comparten sus sistemas de gestión de la documentación con los entes descentralizados, pueden responder pedidos de manera más eficiente que los que no lo hacen.

2) Ingresar en el sistema de expedientes los pedidos de información, ya sea porque conforman un expediente, o porque ingresan bajo la forma de trámite interno o nota. También es recomendable que el sistema les otorgue un número y/o clave, que los permita distinguir del resto de los trámites, con el fin de identificar los pedidos de manera sencilla y alertar sobre los plazos legales de vencimiento para las respuestas. El seguimiento de la provisión de información requiere de la preservación y almacenamiento de los pedidos recibidos y respondidos, para dar lugar a la realización de evaluaciones posteriores en

función de la performance de cada uno de los organismos.

3) Informar a los departamentos jurídicos de las discusiones relativas a la interpretación del decreto. Asimismo contemplar la posición de la autoridad de aplicación y el tratamiento de casos de incumplimiento, considerando especialmente las acciones desarrolladas por organismos clave como la Oficina Anticorrupción, la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, y resoluciones judiciales en caso de que surgieran.

4) Las consultas que los funcionarios realicen a sus departamentos jurídicos se deberían formalizar, formando parte del trámite del expediente donde se encuentre la solicitud que la originó.

5) Capacitar de modo permanente al personal de los mostradores de ingreso, colocando carteles indicativos con información básica del decreto, y mejorando la señalética identificatoria de los organismos y sus dependencias internas, especialmente las mesas de entradas. Cuando los organismos comparten edificio con otras agencias gubernamentales, se recomienda el trabajo cooperativo y coordinado.

6) Aplicar de manera sostenida acciones de implementación acorde a lo recomendado por la autoridad de aplicación. Al respecto, resulta fundamental avanzar con el nombramiento de subenlaces, y no discontinuar los encuentros con los agentes de los entes descentralizados.

7) En el caso de los organismos que han dispuesto mecanismos especiales para la tramitación de los pedidos de información (formularios, por ejemplo) es recomendable informarlos en su página web para que los potenciales solicitantes puedan consultarlos.

8) Elaborar manuales de procedimientos que permita estandarizar y difundir internamente los mecanismos y circuitos instaurados para la implementación del decreto en cada uno de los organismos.

9) Capacitar a las personas que reciben la correspondencia general, ya sean empleados de Mesa de Entradas o secretarios privados, para que puedan identificar pedidos de información incluso cuando éstos no mencionen expresamente el decreto.

10) Si bien consideramos que un modelo “enlace-céntrico”⁶ presenta resultados satisfactorios para la aplicación del decreto, es necesario destacar que este modo de organización se debe ver complementado por la institucionalización de los mecanismos y circuitos necesarios para la gestión de los pedidos de información.

11) Fechar el ingreso del pedido en el organismo y sellar la copia del requerimiento al solicitante, toda vez en que la solicitud es acercada de manera personal. Resulta prioritario comunicar en todos los casos los pedidos de prórroga, comprendiendo que ella es una instancia extraordinaria que requiere ser fundamentada. Asimismo, resulta fundamental dejar constancia de cada una de las comunicaciones establecidas con el solicitante, como el aviso de prórroga o el envío de la respuesta. En caso de realizar estas notificaciones por correo postal, es recomendable conservar la “oblea” del envío para tener constancia de ese acto.

⁶ Denominamos “enlace-céntrico” a aquellos modelos en que los enlaces desempeñan un rol fundamental en la identificación de pedidos de información, su procesamiento y elaboración de respuestas.

Acciones a implementar por la autoridad de aplicación

1) Incluir en la nómina de enlaces y responsables de acceso a la información - que se encuentra disponible en <http://www.jgm.gov.ar/Paginas/RefInstiFortalDemo/RedEnlace.html>- los datos de contacto de los subenlaces de los organismos descentralizados. Asimismo, identificar las secciones destinadas al acceso a la información de los sitios de internet de los organismos, para que los eventuales solicitantes puedan conocer las particularidades de cada una de las dependencias.

2) Avanzar en la unificación de criterios para identificar de manera uniforme un pedido de información en el marco de lo establecido por el Decreto 1172/03⁷.

3) Vigilar la utilización de la prórroga, corroborando su comunicación y su justificación al solicitante por parte de los funcionarios. La ausencia de sanciones a los organismos que hacen entrega de la información fuera de los plazos puede ser una de las razones del empleo excesivo de esta práctica.

4) Hacer cumplir la circular de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia que establece los criterios adoptados con respecto a la correcta interpretación del Decreto 1172/03, en relación con la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA) y su decreto reglamentario⁸. Los principales aspectos de este documento, el primero de

⁷ Mientras que aquellas solicitudes que mencionan de manera explícita el decreto son procesadas en forma diferencial, las que no lo mencionan no siempre reciben el mismo trato.

⁸ Este documento puede ser consultado en el Anexo II del Informe de monitoreo en www.accesoalainformacion.org

esta clase desde la puesta en práctica del decreto (y un gran avance en relación a la progresiva construcción de “jurisprudencia” sobre este tema), pueden resumirse de la siguiente forma

o El decreto reglamentario de la LPA y el Decreto 1172/03 son dos fuentes de la misma jerarquía, ya que ambas se enmarcan en facultades propias del Poder Ejecutivo Nacional, prescriptas por la Constitución.

o El régimen del Decreto 1172/03 configura un procedimiento especial de exclusiva aplicación, desplazando al procedimiento general establecido por la LPA y sus decretos reglamentarios, siendo ésta última aplicación supletoria.

o El acceso a la información pública y la vista de expedientes administrativos son dos institutos jurídicamente distintos, con requisitos y consecuencias diferenciadas.

o En caso de que se solicite explícitamente la vista de un expediente o actuación, entonces sí debe requerírsele al peticionante cumplir con lo previsto en la LPA.

o La interpretación de la aplicación y de las excepciones previstas por el Decreto 1172/03 debe efectuarse siempre en función del acceso.

Es recomendable que, dada su relevancia, el documento de conclusiones pueda ser conocido por los departamentos jurídicos de todos los organismos de la administración central y de los entes descentralizados contemplados en la legitimación pasiva del decreto. Para ello, el documento debería formalizarse como circular, y difundirse apropiadamente.

5) Empezar acciones que permitan avanzar en la consideración de criterios de clasificación y reserva de la información. Si bien las excepciones son claras y taxativas, a la hora de interpretar los diferentes

incisos del artículo 16 del RAI, pareciera aún no haber un marco de entendimiento común.

6) Institucionalizar y difundir las actuaciones de asistencia de la Subsecretaría a organismos, para que sus opiniones frente a la resolución de casos puedan ser contempladas por las diferentes agencias a la hora de emitir una respuesta. También es recomendable dotar de agilidad a este proceso, para que las consultas no impidan el cumplimiento de los plazos del decreto.

7) Empezar debates acerca del alcance del decreto y de lo que se considera información pública. En este sentido, y en tanto gran parte de los organismos descentralizados desempeñan funciones de control a empresas privadas que proveen servicios públicos, hemos constatado que existen ciertas dudas acerca del tipo de información que podría ser provista desde los entes, y acerca de la necesidad de sopesar el acceso a la información pública frente a los derechos de terceros.

8) La dificultad que reside en diferenciar el concepto de “datos personales” del de “datos personales de carácter sensible” requiere una toma de posición por parte de la autoridad de aplicación. La Ley de Protección de los Datos Personales (N° 25.326) establece una subcategoría, con características especiales, a la que denomina “datos personales de carácter sensible”. Todos aquellos datos personales que no configuren la subcategoría de “sensibles” deberían ser legalmente accesibles, ya que la ley no establece su confidencialidad, sino estándares de tratamiento, difusión y rectificación que aseguren su veracidad para salvaguardar los derechos de los titulares de esos datos.

9) Avanzar en la emisión de un reglamento general de denuncias, con el

fin de crear un marco de previsibilidad para los denunciantes que presenten sus casos frente a los organismos encargados de verificar el incumplimiento. En este sentido, es importante delimitar de manera clara las responsabilidades de cada una de las autoridades mencionadas en el reglamento, y dilucidar qué órgano tendrá la responsabilidad de aplicar las sanciones.

10) Por último, consideramos necesario el desarrollo de una campaña comunicacional capaz de difundir masivamente la existencia del decreto, promoviendo de ese modo un mayor ejercicio del derecho de acceso a la información, y una mayor participación ciudadana en la Argentina.

Natalia Torres: coordinadora del Programa de Transparencia del Área de Fortalecimiento de las Instituciones de CIPPEC. Es Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires; Maestrando en Sociología de la Cultura y Análisis Cultural, IDAES, Universidad Nacional General San Martín.

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

Si desea citar este documento: Torres, Natalia: "El acceso a la información como política pública", *Documentos de Políticas Públicas*, CIPPEC, Buenos Aires, mayo 2006.

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 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, Justicia, Transparencia, Instituciones Políticas y Gestión Pública.