

Capítulo VII

El derecho de acceso a la información pública en la Argentina. Un análisis de su situación normativa y su efectividad.

*Marta Oyhanarte
Mora Kantor*

“...la información pertenece a las personas, la información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a una gracia o favor del gobierno”
(CIDH, 2002: párrafo 282).

1. El derecho de acceso a la información pública: origen y fundamentos

El acceso a la información pública es un derecho fundamental en una sociedad democrática. Su reconocimiento puede ser abordado a partir de distintos enfoques. Existe una dimensión política, relacionada con elementos que –desde lo sustantivo– son constitutivos del régimen democrático de gobierno, como ser la igualdad, el concepto de autogobierno de la ciudadanía, la pluralidad y la participación. Por otro lado, el acceso a la información se entiende a partir de argumentos instrumentales: en muchas ocasiones, acceder a datos en poder del Estado, constituye una precondición para el ejercicio de otros derechos. Desarrollaremos brevemente ambas perspectivas.

En un sistema democrático y republicano de gobierno, los principales argumentos que justifican la existencia del derecho de acceso a la información pública se relacionan con el ejercicio de la libertad de expresión, la

participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, la transparencia de los actos de gobierno y la propiedad de la información. La interpretación del derecho a la libertad de expresión de la que se desprende el derecho a saber, considera que el ejercicio del primero no alcanza únicamente a quien se expresa (protegiendo la autonomía personal del individuo), sino que también contempla a los receptores de esa expresión y su posibilidad de apreciar la más diversa variedad de puntos de vista. Sólo así podrán tomar la mejor decisión posible. Esta concepción del derecho a la libre expresión se relaciona con el supuesto democrático de autogobierno del pueblo: la comunidad política podrá realizar dicho supuesto sólo si cuenta con información sobre las distintas alternativas posibles entre las cuales optar en cada curso de acción. Bajo esta concepción, el derecho a la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información pública son dependientes entre sí, y ambos forman parte del andamiaje jurídico constitutivo del régimen democrático de gobierno.

Esta perspectiva se ve reforzada con la incorporación a la argumentación de otro elemento intrínseco del sistema democrático en tanto autogobierno del pueblo: el derecho de las personas a participar en los asuntos públicos.¹ La participación suele cristalizarse en los sistemas democráticos en mecanismos de participación directa o semidirecta –referéndums, plebiscitos, regímenes de audiencias públicas, consejos consultivos conformados por miembros de la sociedad civil, entre otros–. ¿Qué sentido tendría la institucionalización de estos instrumentos de participación si las personas no contaran con la información necesaria para tomar decisiones o fundamentar sus opiniones? ¿Cuán eficientes y horizontales resultarían las decisiones surgidas de estas instancias participativas si las personas tuvieran información asimétrica con los funcionarios públicos?

Por otro lado, el acceso a la información pública también se funda –en un sistema republicano de democracia representativa– en todos aquellos principios relacionados con la obligación de los gobernantes de rendir cuentas de sus acciones ante los gobernados. Tanto el principio de publicidad en los actos de gobierno como el principio de transparencia en la administración sirven de fundamento lógico y jurídico al derecho de acceso

1. Saba (2004).

a la información pública. El desconocimiento sobre el accionar estatal impide el ejercicio de la *accountability* vertical en tanto instancia electoral en la que los representados premian o castigan a los representantes según su desempeño. Es por ello que muchos autores definen el nivel de transparencia de los organismos gubernamentales según la cantidad y calidad de información que éstos difunden de manera proactiva, su nivel de actualización y si ésta es útil para evaluar el desempeño del organismo en cuestión.

Por último, vale hacer referencia al argumento patrimonial. La información que produce, obtiene, clasifica y almacena el Estado es producida, obtenida, clasificada y almacenada con recursos que provienen de los impuestos que pagan los ciudadanos. Ningún actor estatal puede entonces negar el acceso a la información o a documentos que le pertenecen a las personas. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos sustenta esta línea, al señalar que “Al individuo que delegó la administración de asuntos públicos en sus representantes es a quién pertenece el derecho a la información. Información que el Estado usa y produce con dinero proveniente de los impuestos”.² Obviamente esto no significa que el Estado no esté facultado a limitar dicho acceso en resguardo de intereses colectivos o individuales *superiores* en cada ocasión. Tal es el caso de las restricciones previstas en miras a proteger la seguridad nacional o la intimidad de las personas.

Por su parte, el enfoque instrumental conceptualiza la producción y obtención de información no como fin en sí mismo, sino como mero instrumento de concreción de otros derechos o fines, desde la posibilidad real de ejercer el derecho a controlar a los funcionarios y a las instituciones de gobierno, hasta la obtención de información para la satisfacción de un derecho social como el acceso a la vivienda. Por ejemplo, para controlar a los funcionarios, los gobiernos deben proveer acceso a sus declaraciones juradas.³ Sólo conociendo la declaración patrimonial de un funcionario al inicio de su gestión, se puede fiscalizar y prevenir que dicho funcionario se enriquezca ilícitamente. Asimismo, en muchas ocasiones, la posibilidad

2. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (1999: 28).

3. Abramovich; Courtis (2000).

de exigir la satisfacción del derecho a la vivienda o a la salud depende de la información que los titulares tengan sobre el derecho en sí mismo, sobre los planes o programas que el estado implementa para cumplir con la obligación de satisfacerlos o sobre los procedimientos administrativos que las personas deben seguir para –en este caso– acceder a un tratamiento médico o a un préstamo crediticio para adquirir una vivienda.

En efecto, y en base a los argumentos, principios y valores esbozados en los párrafos que anteceden, el derecho de acceso a la información es ampliamente reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos. En este sentido, el Art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), define al derecho a la libertad de expresión como el derecho de “buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”, incluyendo obviamente a la información en poder del Estado. Así, la Convención afirma la derivación del derecho de acceso a la información del derecho a la libertad de expresión, entendida esta no sólo como derecho individual sino como derecho colectivo. En la misma línea interpretativa, el Art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos protege el derecho de acceso a la información al estipular que “toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión” y, que “este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, y el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas sin limitaciones de fronteras, por cualquier medio de expresión”. Por su parte, también el Art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) se orienta a proteger el acceso a la información a partir de una lectura del derecho a la libertad de expresión en tanto derecho colectivo.

Las concepciones que nutren las formulaciones de estos tratados internacionales resaltan que para las personas es igualmente importante –para poder expresarse libremente– conocer las opiniones de otros o tener acceso a la información y difundir su propia opinión.

En 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH en adelante) dio un paso más allá en la jerarquización del derecho de acceso a la información, estableciendo expresamente en el Caso Reyes vs. Chile, que el Art. 13 de la Convención, al estipular los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo un régimen de restricciones taxativo. A partir

de esta sentencia, el derecho de acceso a la información se convirtió en un derecho humano.

Asimismo, es interesante notar que si bien la sentencia de la Corte IDH deriva jurídicamente el derecho de acceso a la información del derecho a la libertad de expresión, al avalar el requerimiento de información del Director Ejecutivo de una organización ambiental sobre un proyecto de inversión en un río chileno, conceptual y doctrinariamente también sustenta la concepción del derecho de acceso como precondition para la participación efectiva de los ciudadanos en los asuntos públicos. En el testimonio de dicha persona, que fue revalidado por el Tribunal Internacional, el solicitante de información había explicitado que su intención era tener una “participación activa (...) en el debate y en la discusión sobre el proyecto (...) para hacer una evaluación técnico-económica y social del proyecto, así como para evaluar el potencial (...) desarrollo que tendría la región y el país en relación a dicho proyecto”. Para llevar a cabo dicha participación, “requerían un conjunto de informaciones por parte del Comité de Inversiones Extranjeras, porque la que existía a nivel público (...) no era suficiente”. La decisión de la Corte terminó por exigir que el Estado chileno brinde la información requerida por la asociación civil.

En la misma sentencia, el Tribunal determinó cuál es el exacto alcance que tiene el derecho y cuáles son los requisitos que los Estados deben cumplir para respetarlo y garantizarlo. Estos incluyen la entrega de información sin necesidad de que la persona tenga que acreditar un interés directo para su obtención, la presunción de que toda información es accesible, sujeta solamente a un sistema restringido de excepciones taxativas y legalmente establecidas, y la aplicabilidad amplia del derecho, el que alcanza los organismos públicos de todos los poderes del Estado, a las empresas de servicios públicos y a toda organización privada que reciba fondos estatales.

En paralelo –e impulsado por los avances en el plano internacional– el derecho de acceso a la información se ha ido plasmando en los aparatos jurídicos de los gobiernos nacionales. En la actualidad, más de noventa países cuentan con normas que garantizan el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. En nuestra región, la Argentina, junto con Venezuela, Bolivia y Costa Rica son los únicos países que tienen esta deuda pendiente.

En las secciones que siguen nos enfocaremos en nuestro país. Primero, analizaremos brevemente cuál es el estado de situación de este derecho en su dimensión normativa y práctica, para luego analizar cuáles son los hitos, problemas y desafíos que marcaron el ejercicio del derecho a la información durante 2014.

2. La situación actual de la Argentina: normativa y práctica

La Argentina no cuenta con una ley que regule el derecho de acceso a la información para los tres poderes del Estado.

Los miembros del Congreso argentino intentaron en dos ocasiones arribar a los consensos necesarios para sancionar una ley en esta materia. En ambas circunstancias el proceso quedó trunco y los proyectos debatidos perdieron estado parlamentario.

Durante 2004 y 2005, los legisladores trataron un proyecto de ley diseñado por la Oficina Anticorrupción dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. El proyecto obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados, pero las modificaciones al proyecto original, efectuadas en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado impidieron su sanción. En 2010, el tema regresó a la agenda pública y el Senado le otorgó media sanción a un proyecto de ley que sintetizaba diferentes iniciativas presentadas. El tratamiento del proyecto se estancó al pasar a la Cámara de Diputados y terminó perdiendo estado parlamentario hacia fines de 2012.

En la actualidad hay más una docena de proyectos de ley de acceso a la información que tienen estado parlamentario, es decir que están habilitados para ser debatidos y tratados en el recinto. Además, casi todos los bloques cuentan con un proyecto de autoría de alguno de sus miembros. Ello muestra un consenso sobre la relevancia de la problemática; al menos en términos formales. A principios de 2014, la Presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación señaló que los proyectos de ley de acceso a la información serían tratados durante el año, pero a un mes de terminar el mismo, esta

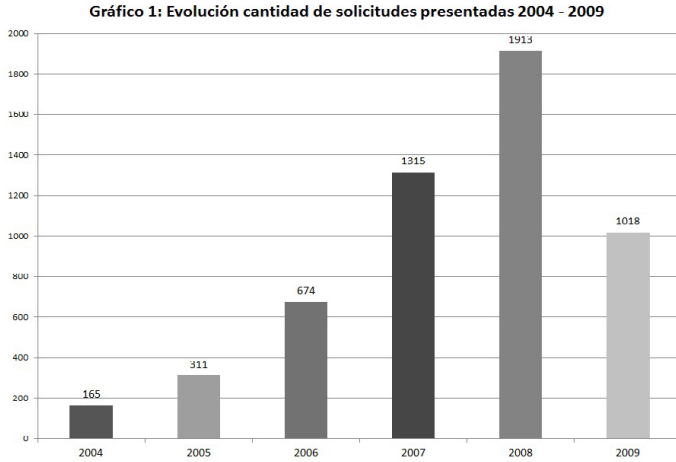
promesa permanece incumplida. Al momento de escribir este documento,⁴ la agenda de reuniones de la Cámara incluía una citación de la Comisión de Asuntos Constitucionales en el que figuraba como tema “Definir cronograma de tratamiento de los proyectos relacionados con Acceso a la información”. Hasta la fecha, los proyectos no han empezado a tratarse.

Si bien no existe una ley integral, a nivel normativo, la Argentina cuenta un Decreto Presidencial sancionado en 2003 (el Decreto 1.172/03).⁵ El mismo rige únicamente en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional (en adelante PEN) y establece una serie de mecanismos cuyo objetivo es aumentar la transparencia y facilitar la participación ciudadana en las decisiones públicas. El Anexo VII del Decreto contiene el Reglamento General de Acceso a la Información Pública. En su momento, esta norma representó un gran avance en la Argentina ya que estableció mecanismos para acceder a información en manos del PEN respetando los estándares internacionales en la materia. Así, el Decreto señala que toda persona tienen derecho a acceder a la información del Estado sin tener que explicitar los motivos que fundan su solicitud ni decir para qué va a utilizar la información, obliga a todos los organismos del sector público nacional a cumplir con la norma, establece un régimen taxativo de excepciones –que son las únicas legítimas para fundar la denegatoria de la información–, así como la gratuidad de los procesos y la existencia de una vía judicial de reclamo. También designa una autoridad específica como órgano de aplicación del Decreto: la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

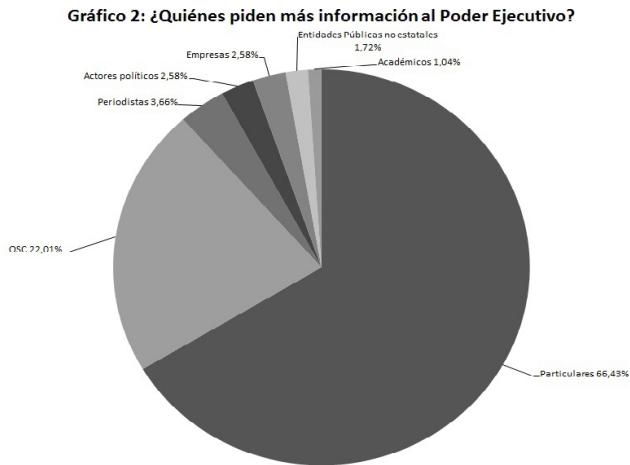
La ciudadanía de a poco se fue apropiando del mecanismo para acceder a información en poder del Estado. Ello puede verse en los siguientes gráficos que surgen de los datos estadísticos que publicaba, hasta 2009, la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia.

4. Noviembre 2014.

5. El contenido de la norma fue el fruto de un trabajo de construcción colectiva entre esta la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, la Mesa de Reforma Política del Diálogo Argentino y el Foro para la Transparencia.



Fuente: Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia.



Fuente: Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia.

Si bien este Decreto fue un avance importante al momento de su dictado, más de diez años después requiere ser actualizado en materia de contenido, así como jerarquizado normativamente. No sólo se debe incorporar jurisprudencia nacional e internacional construida durante este

periodo, sino que debe incluir nuevos conceptos y formatos vinculados con los cambios tecnológicos que surgieron a la hora de producir, sistematizar y visualizar datos. También es necesario dotar de independencia y facultades reales a la autoridad de aplicación para que se constituya en un órgano con capacidades reales de garantizar el derecho de acceso a la información poder del Estado.

Además, la norma existente carece de reglamentación en materia transparencia activa. Este concepto se refiere a una de las aristas constitutivas del derecho a la información que establece que el Estado debe publicar cierta información de manera proactiva, aunque ningún ciudadano así lo solicite. En su Art. 12, la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información elaborada por la Organización de Estados Americanos (2009) incluye en este listado la descripción de su estructura orgánica, de sus funciones y deberes, de la ubicación, las calificaciones y salarios de los altos funcionarios; informes de auditoría, su presupuesto y planes de gasto público, los informes anuales sobre la manera en que se ejecuta el presupuesto, los detalles pertinentes sobre todo servicio que brinde directamente al público, entre otros. Esta carencia del Decreto 1.172/03 deja rengo al derecho de acceso a la información, sólo reglamenta la parte reactiva, es decir, los procedimientos y principios que el Poder Ejecutivo debe cumplir al recibir una solicitud de información de un ciudadano.

Aparte, el soporte normativo existente –Decreto en lugar de Ley– conlleva debilidades que deben ser resueltas. Las más graves se vinculan con su ámbito de aplicación y su sostenibilidad en el tiempo. El Decreto no abarca los tres poderes del Estado, sino que sólo rige para el Poder Ejecutivo Nacional. Además, basta con un decreto de derogación del Presidente/a para que la norma sea eliminada.

Hasta aquí hicimos foco en la situación normativa, a continuación esbozaremos un breve detalle del modelo de gestión implementado para poner el Decreto 1.172/03 en práctica. La principal acción llevada por el PEN a fin de convertir la decisión política en resultados concretos, fue la designación de una persona específica en cada organismo encargada de gestionar las solicitudes de información –recibir las y enviarlas, distribuir las al interior del organismo según la temática, mantener el vínculo con el solicitante, administrar los plazos y coordinar con la autoridad de aplicación–. Esta figura se denominó enlace. A su vez, las personas designadas,

conformaron la Red de Enlaces y Responsables de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo Nacional. La idea detrás del armado de esta Red fue facilitar la coordinación interministerial y la fluidez en la circulación de un bien público tan intangible y ubicuo como la información. Sólo así sería posible implementar una política transversal y homogénea en materia de acceso a la información pública a lo largo de la Administración Pública.

Además, la autoridad de aplicación junto con la Oficina Anticorrupción elaboró y reglamentó a través de la decisión administrativa SGyRP N° 1/2008 y FCA N° 3/2008 una norma para que los ciudadanos pudieran presentar denuncias ante el incumplimiento de los organismos a entregar información.

A través de la resolución de dichas denuncias, la autoridad de aplicación elabora criterios jurídicos de interpretación del reglamento de Acceso a la Información Pública. Estos criterios son pautas de interpretación de la norma que tienen como objetivo armonizarla con el resto de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional. En el caso argentino, los criterios jurídicos de la autoridad de aplicación no son vinculantes: estos se sistematizan en *recomendaciones* que los sujetos obligados muchas veces no siguen; hecho que constituye una debilidad del sistema de información argentino, y que una ley integral podría incentivar a cambiar.

En la sección que sigue reflexionaremos acerca de los hitos más relevantes de 2014 poniendo el foco en la dimensión normativa y operativa del derecho de acceso a la información pública.

3. 2014: avances normativos y retrocesos en la práctica

2014 fue un año de retrocesos para el ejercicio de la práctica del derecho, tanto en su dimensión proactiva –la información que el Estado difunde sin que ningún ciudadano presente una solicitud de información específica– como reactiva –los organismos del Estado responden pedidos de información que un ciudadano presenta–. Como contracara –y tal vez, incluso como consecuencia– la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó cuatro sentencias relevantes en la materia en un intento de instalar vehementemente la problemática en la agenda de los poderes públicos – Poderes Ejecutivos, Judiciales y Legislativos a nivel nacional y provincial–.

a) Principales problemas de accesibilidad a la información pública

Con relación a la falta de difusión de información proactiva, el caso más relevante –y preocupante– de 2014 fue la interrupción de la publicación de estadísticas sobre pobreza. El organismo rector en materia estadística a nivel nacional –el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)– no publica estadísticas desde el primer semestre de 2013; es decir, hace más de un año que la Argentina no cuenta con datos oficiales que reflejen la cantidad de personas en situación de pobreza y/o indigencia que hay en el país.

Las autoridades del organismo y el Jefe de Gabinete de Ministros han fundamentado este atraso en dos cuestiones: primero, en la modificación a partir del mes de enero de 2014 de la metodología de elaboración del Índice de Precios al Consumidor (IPC) a partir del cual se calcula la inflación; segundo, en la interrupción abrupta de las mediciones de canastas básicas utilizadas para medir los niveles de incidencia de pobreza y de indigencia según el método de líneas de pobreza e indigencia. En la sesión informativa al Congreso de la Nación del mes de abril, y ante la pregunta de un senador opositor al partido de gobierno, el Jefe de Gabinete de Ministros (JGM)⁶ informó que el método de línea de pobreza e indigencia no se utilizaría más para calcular la cantidad de personas en situación de pobreza. El JGM dijo que el método había quedado obsoleto porque tenía en cuenta sólo los ingresos monetarios de los hogares y no las políticas públicas de inversión en infraestructura. En la misma sesión se informó que el INDEC, junto con un grupo de países latinoamericanos estaba analizando otros métodos para medir las condiciones de vida de la población. Sin embargo, hasta el momento, la Argentina sigue sin esta medición.

Otro retroceso que se puede señalar en materia de temas sociales, es la discontinuación del Boletín de la Seguridad Social elaborado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que presentaba estadísticas sobre asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones –contributivas y no contributivas–. Este se encuentra disponible hasta el segundo

6. El Art. 101 de la Constitución Nacional establece que el Jefe de Gabinete de Ministros debe acudir al Congreso de la Nación una vez por mes a rendir cuentas sobre la marcha de gobierno.

trimestre de 2012 y los anteriores han sido discontinuados de la página web ministerial.

La última información sobre Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH), que representa la política de mayor envergadura en materia de transferencia de ingresos a los hogares con niños, niñas y adolescentes cuenta con información de más de quince meses: el último Boletín disponible data de abril de 2013.

Estos retrocesos en materia de publicación de información proactiva se dan en el marco de la degradación institucional, la desarticulación, y la pérdida de legitimidad de los organismos encargados de producir y difundir datos estadísticos. Si bien ello constituye parte de un proceso que comienza años antes de 2014, es pertinente hacer referencia al Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) y al INDEC en este informe.

En lo que respecta al SIEMPRO durante los últimos diez años ha habido una desactivación sistemática de la información del organismo. El mismo fue creado bajo la órbita del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, que depende del Ministerio de Desarrollo Social, a fines de la década del 90 con el propósito de mejorar las condiciones de eficiencia, equidad y transparencia de las intervenciones sociales destinadas a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social. Sus acciones estaban dirigidas a proveer al Estado Nacional, a las provincias y a los municipios técnicas para la recolección, sistematización y análisis de información social y para la capacitación de recursos humanos. Ello con el fin de mejorar la formulación, gestión y evaluación de los programas y proyectos sociales.

A partir de 2003 y de manera paulatina, el SIEMPRO fue quitando información de su sitio web. La finalidad del organismo fue virando hasta convertirse en una dependencia destinada únicamente a producir información hacia el interior del gobierno, llegando al punto tal de desactivar su página web durante 2007-2008.

Estos déficits en materia de información son concordantes con la escasa información sobre las dos políticas sociales del Ministerio de Desarrollo Social: el conjunto de Pensiones No Contributivas –el último dato corresponde a 2012– y el Programa de Ingreso Social por Trabajo “Argentina Trabaja” –el último dato disponible es de junio de 2011–; programas que

constituyen el primer y segundo presupuesto respectivamente del mencionado Ministerio. La información en la web funciona como “prensa”, como publicidad de actos oficiales y de los funcionarios pero escasea la información rigurosa, pertinente y relevante para el análisis.

Por su parte, el INDEC viene perdiendo legitimidad ante la comunidad política nacional e internacional, y la sociedad en general, desde 2007. En la actualidad sus estadísticas no son creíbles.

El declive en la credibilidad de este organismo empezó con la modificación espuria de la metodología utilizada para medir el Índice de Precios al Consumidor –el valor numérico que refleja las variaciones que experimentan los precios en un período determinado–. Se trata una variable central que permite calcular datos fundamentales en una sociedad como el salario real de las personas, el nivel de pobreza o de indigencia. Su manipulación marcó una hecatombe en términos de legitimidad del sistema de producción estadística en la Argentina, además de generar problemas institucionales al interior del organismo. También trajo como consecuencia que organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional sancionaran al Estado Argentino por no brindar información creíble.

Como avance en materia de publicación proactiva en el campo de las políticas sociales se debe mencionar la publicación de los resultados –ya procesados y analizados– de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS). Esta encuesta, que tomó como referencia el 2011, produjo datos valiosos sobre cobertura de la Asignación Universal por Hijo, la extensión de la escuela primaria y la escuela media, la accesibilidad y el uso de los subsistemas de salud, en particular de los servicios públicos, así como la situación de la infraestructura de viviendas. El hecho de que los datos publicados ya estén procesados y tratados, impide que sean reutilizados por parte de los ciudadanos interesados.

Aunque el Informe Anual que alberga este capítulo cuenta con un apartado específico sobre Gobierno Abierto,⁷ su mención en esta breve reseña es necesaria. El pasado 29 de octubre de 2012, la República Argentina formalizó el ingreso a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés). La OGP es una propuesta multilateral de países

7. Sobre este tema, ver Caso 9 en este Informe.

y organizaciones de la sociedad civil lanzada el 20 de septiembre 2011 en Nueva York, en el marco de la LXVI Asamblea de las Naciones Unidas, fruto de una propuesta realizada en conjunto por Estados Unidos y Brasil para aumentar la transparencia y rendición de cuentas de los gobierno.

Si bien la concepción de gobierno abierto es amplia,⁸ su especificidad recae en la idea de que las personas no sólo deben poder acceder a información en manos del gobierno –porque es un derecho y porque trae resultados positivos para la sociedad– sino que deben poder utilizar y reutilizar esa información para generar con ella nuevos datos o nueva información. Para ello, los datos que el Estado provee de forma activa o reactiva deben publicarse en formatos abiertos y desagregados –es decir, no sólo la cifra de pobreza que aqueja al país, si no las bases de datos que se utilizaron para su cálculo–.

La Jefatura de Gabinete de Ministros, a través de la Coordinación de Gobierno Abierto es responsable de generar y poner en marcha acciones en pos del avance y posicionamiento del Gobierno Abierto en la República Argentina. En este marco, la Coordinación de Gobierno Abierto dependiente de la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión de la Jefatura de Gabinete implementó dos iniciativas: el Portal Nacional de Gobierno Abierto y el Observatorio TIC Argentina.

En relación a este último, la página web que lo aloja, señala que el Observatorio TIC Argentina tiene como fin analizar y visibilizar información y políticas públicas en materia de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) e inclusión digital en el país. Asimismo, pretende llevar adelante análisis y recopilar informes sobre indicadores TIC nacionales e internacionales que permitan trazar los nuevos desafíos en la materia y recomendar políticas públicas sobre el sector. El portal agrupa información sobre la utilización y el acceso a tecnologías de la información pero los datos que divulga están agregados y ya procesados, hecho que dificulta su reutilización.

Por su parte, el Portal de Nacional de Gobierno Abierto, intenta condensar todos los sitios web e iniciativas del Poder Ejecutivo Nacional tendientes a difundir información general, sectorial y publicar datos. Su

8. Para abordar esta temática con más profundidad ver Oszlak (2012).

principal problema es la mezcla de portales de difusión de noticias sobre la actividad de los funcionarios, con portales cuyo objetivo primordial es comunicar a los ciudadanos las políticas y acciones que lleva a cabo la Administración, con sitios como el Portal de Datos Públicos que constituye un intento incipiente de empezar a publicar datos en formatos reutilizables.

En este sentido, es imprescindible trazar una política clara y coherente en materia de gobierno abierto que incluya la “liberación” gradual de datos en formatos abiertos que sean pertinentes para la comunidad.

Hasta aquí nos ocupamos de la difusión de información proactiva por parte del gobierno. Pero el desempeño de los organismos de la Administración Pública ante la presentación de solicitudes de información por parte de la ciudadanía (publicidad reactiva) tampoco es alentadora.

Un estudio elaborado por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) en 2013⁹ sobre cuarenta y nueve solicitudes de información presentadas antes distintos organismos de la Administración Pública Nacional (sólo del PEN, ya que es el ámbito de aplicación del Decreto 1.172/03, única norma específica a nivel nacional) mostró que en el 53% de los casos, las solicitudes fueron respondidas de manera incompleta, o de forma negativa, o directamente no fueron respondidos. De ese 53%, el 42,5% se debió a respuestas incompletas. También es recurrente la invocación incorrecta de excepciones reglamentarias como la protección de datos personales, accionar que redundaría en volver secreta información que es pública. Veremos en los párrafos que siguen que esta última es una de las aristas que aborda la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) a través de las sentencias judiciales en casos de vulneración al derecho de acceso a la información.

Un resultado similar arrojó un estudio contemporáneo al de la ADC realizado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). De treinta pedidos de información presentados, solamente doce responden a los criterios de completitud y adecuación establecidos en el Decreto N°

9. Se hace referencia a estudios del año 2013 porque son los últimos elaborados de manera metódica y sistemática en esta materia. Además, los retrocesos institucionales que marcan los estudios (falta de información sobre la Red de Enlaces, falta de publicación de criterios orientadores de la autoridad de aplicación) no han mejorado en el 2014. Cf. ADC (2013).

1.172/03. Los dieciocho restantes –es decir el 60%– resultaron incompletos o no contestados.¹⁰

Las respuestas incompletas dejan *rengo* al derecho de acceso, toda vez que reducen el valor de la información brindada como insumo para concretizar otro fin: ya se sea controlar al Estado, saber qué lugares bailables están habilitados o simplemente conocer los motivos que fundan las decisiones de las autoridades públicas. Las respuestas incompletas muestran además, una inclinación por parte de los funcionarios o agentes públicos a brindar información de modo discrecional, según qué resultado o decisión pública es factible mostrar, y cual es mejor que quede en la oscuridad.

El mismo informe señala que los resultados descritos coinciden con retrocesos en las acciones positivas que el PEN venía emprendiendo en pos de implementar la norma que regula el ejercicio del derecho. Si bien estos retrocesos no tuvieron lugar en 2014, durante este año no se recompusieron. Así, la autoridad de aplicación de la norma dejó de publicar información estadística sobre la utilización del Reglamento de Acceso a la Información en los distintos organismos del PEN: hasta el 2009 publicaba información sobre el perfil de los usuarios de la norma, acerca de la naturaleza de la información solicitada, y de los organismos que recibían más pedidos de información. Además de información estadística se interrumpió la publicación de las recomendaciones que –en tanto autoridad de aplicación– emitía interpretando los alcances del derecho de acceso ante una denuncia de un solicitante o una consulta de un organismo obligado. Como ya hemos señalado, estos escritos construían jurisprudencia relevante en el ámbito administrativo con relación al derecho de acceso a la información. A su vez, la jurisprudencia constituía una base técnica sobre la cual la Administración Pública podía erigir procesos burocráticos orientados a aumentar la transparencia y mejorar la accesibilidad de la información en poder del Estado.

Los retrocesos también alcanzan al funcionamiento de la Red de Enlaces y Responsables de Acceso a la Información. En la página Web de la Jefatura de Gabinete de Ministros, no figuran los funcionarios designados para este rol en los nuevos Ministerios que se crearon. En este sentido, no

10. ACIJ (2013).

figuran los enlaces de los Ministerios de Seguridad, Industria y Agricultura, además hay personas designadas como enlaces que ya no desempeñan tareas en los Ministerios que figuran. La JGM también discontinuó la información sobre los sub-enlaces –personas encargadas de la tramitación de las solicitudes en las Subsecretarías y Secretaría de cada Ministerio.

Los retrocesos en la práctica y la falta de una ley integral que establezca estándares generales y obligatorios, fortalecieron la vía judicial como canal para acceder a información. Como resultado de los esfuerzos de litigio estratégico por parte de organizaciones sociales, activistas, ciudadanos y miembros de la comunidad política, numerosos casos llegaron a la CSJN. En la sección siguiente analizaremos el rol preponderante de la Corte durante este periodo.

b) Avances del acceso a la información pública en los fallos de la CSJN

2014 representó un año de grandes avances para el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública y el establecimiento de estándares para su efectivo ejercicio, si analizamos la producción de sentencias del máximo tribunal.¹¹ Durante este año la Corte Suprema de Justicia

11. El caso “Asociación por los Derechos Civiles c/ EN PAMI – dto 1172/03 s/amparo 16.986” emitido por la CSJN en el 2012 constituyó un hito en esta materia. Entre otros precedentes relevantes, en este caso la Corte señaló que “El fundamento central del acceso a la información en poder del Estado consiste en el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan, mediante el acceso a la información; toda vez (...) que ‘la información pertenece a las personas, la información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a una gracia o favor del gobierno. Este tiene la información solo en cuanto representante de los individuos. El Estado y las instituciones públicas están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas. El Estado debe adoptar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para promover el respeto a ese derecho y asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva’”. Dos años más tarde, la Argentina sigue sin contar con una ley integral de acceso a la información pública. En el 2014 la Corte marca con insistencia esta falta a través de sus fallos.

de la Nación resolvió cuatro casos en la materia: el “Caso MDS”,¹² el “Caso IJG”,¹³ el “Caso MINPLAN”¹⁴ y el “Caso Secretaría de Turismo de Jujuy”.¹⁵

La insistencia de la CSJN en resolver casos en la materia refleja la preocupación del máximo tribunal por el incumplimiento sistemático del derecho de acceso a la información pública por parte del Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales; además es un intento de instalar la temática en la agenda institucional de los gobernantes y la agenda pública de la ciudadanía.

Esta afirmación deriva de tres observaciones: la primera es que dada la gran cantidad de causas que ingresan, la CSJN no está al día con la resolución o el tratamiento de los casos bajo su órbita: según estadísticas de la propia Corte, en 2012 existían 34.884 expedientes de los cuales ese año sólo fueron resueltos dieciséis mil quinientos ochenta y cuatro, es decir poco menos de la mitad de los casos¹⁶. Es decir, la CSJN eligió resolver estos casos entre miles de otros que tiene pendiente en su haber. Además, no solo eligió tratarlos, sino que los trató el mismo año, y tres de ellos, inclusive, fueron resueltos en el mismo mes. Ello denota una clara intención de instalar la problemática en la agenda y darle una señal contundente a los poderes Legislativo y Ejecutivo acerca de la urgencia de remediar la grave situación de vulneración de derechos así como las carencias normativas que sufre al no contar con una ley integral de acceso a la información pública que rija para los tres poderes del Estado. La tercera observación es de tipo procedimental-institucional: obviamente hay reglas que especifican en qué casos la CSJN debe o puede intervenir, pero no hay normas establezcan en qué orden debe tratar los casos. Es decir, no existía ninguna regla que obligara al máximo tribunal a tratar los casos de acceso a la información

12. CJSN, “CIPPEC c/EN Mº DE DESARROLLO SOCIAL - dto 1172/03 s/amparo ley 16.986”, sentencia 26 de marzo de 2014.

13 CJSN, “Gil Lavedra, Ricardo Rodolfo el Estado Nacional –Ministerio de Justicia y Derechos Humanos–Inspección General de Justicia s/ amparo ley 16.986”, sentencia 14 de octubre de 2014.

14 CJSN “Gil Lavedra, Ricardo y otro el Estado Nacional –Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios– s/ amparo 16.986”, sentencia 14 de octubre de 2014.

15 CJSN “Oehler, Carlos A. c/ Secretaría de Turismo y Cultura de la Provincia de Jujuy - Estado Provincial s/ recurso de inconstitucionalidad”, sentencia 21 de octubre de 2014.

16. PJN (2012).

en el periodo en el que fueron tratados. A través de sus sentencias, la CSJN no solo reparó situaciones de vulneración de derechos en cuatro casos concretos, sino que estableció principios y estándares fácilmente traducibles en pautas operativas para los funcionarios y agentes de la Administración Pública encargados de implementar procesos y mecanismos que hagan operativo el derecho. Dichas reglas también sirven de guía para los funcionarios y legisladores responsables de elaborar, debatir y sancionar una ley integral de acceso a la información pública en la Argentina.

A continuación sintetizaremos algunos de estos estándares o reglas a partir del análisis de los casos judiciales presentados.

En el “Caso MDS”, la CSJN obliga al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) a brindarle a una organización de la sociedad civil –el Centro para la Implementación de Políticas Públicas con Equidad y Crecimiento (CIPPEC)– los datos que había solicitado en el año 2008 (iseis años antes!) referidos a las transferencias realizadas por el MDS a personas físicas y jurídicas en concepto de “Ayuda social a las personas”, los padrones de aquellas, las transferencias tramitadas, y los subsidios otorgados, como así también su alcance territorial. El MDS se había negado a entregar dichos datos aduciendo que, al tratarse de datos sensibles, su difusión violaba el derecho a la intimidad de las personas y organizaciones receptoras de los subsidios.

La primera cuestión a mencionar es que –a través de este fallo y como ya lo había hecho en el caso PAMI y como fuera descripto en la primera sección de este capítulo–, la CSJN ratifica la ubicación del derecho de acceso en el derecho internacional de los derechos humanos. Así, establece que –entre otros tratados– el derecho de acceso a la información ha sido consagrado expresamente por la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (Art. IV) y por el Art. 13. Inc.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) que señala que “toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión...” y que “este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole...”. La jurisprudencia de la Corte Interamericana le ha dado un amplio contenido al derecho a la libertad de expresión marcando un vínculo inescindible con la protección del derecho de acceso a la información. Este último queda contemplado en el primero ya que el derecho individual de toda persona a *buscar* información conlleva la obligación

positiva del Estado de garantizar el derecho a “recibir” esa información¹⁷. Es decir, la libertad de buscar, recibir, y difundir información necesaria para opinar y pensar con libertad incluye la obligación del Estado de brindar información en su poder, de dar a conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan.

Este reconocimiento tiene consecuencias jurídicas directas en la normativa argentina y en la práctica que se deriva de esa normativa. Ello, porque la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana de Derechos Humanos citadas gozan de jerarquía constitucional. El Art. 75 inc. 22 de nuestra Constitución Nacional les otorga el máximo lugar en la pirámide normativa que rige el accionar de los poderes públicos en nuestro país.

Además de reafirmar el lugar primordial que el derecho de acceso a la información tiene en la escala normativa internacional y nacional, el “Caso “CIPPEC” brinda pautas para el ejercicio del derecho.

Una de las reglas más importantes que la CSJN deja en claro es que la información debe ser entregada sin necesidad de que el solicitante acredite un interés directo, personal, o calificado. La persona que solicita información al Estado tampoco debe justificar los motivos por los cuales requiere la información. El Tribunal se basa en el propio Decreto 1.172/03 que rige para el Poder Ejecutivo Nacional, en la jurisprudencia y normativa internacional y en la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en la Resolución 2.607. En este aspecto, la CSJN es contundente al afirmar que al tratarse de información de carácter público, “no pertenece al Estado sino que es del pueblo de la Nación Argentina, y en consecuencia, la sola condición de integrante de la comunidad resulta suficiente para justificar la solicitud”. Según la Corte, todo pedido de expresión de motivos por parte del Estado a los solicitantes, o la exigencia de mostrar un interés directo en la información requerida, constituye una traba “de

17. Corte IDH caso “Claude Reyes y otros v. Chile”, sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, 151, párr. 77.

índole meramente formal” al encuentro de los integrantes de la comunidad con la información que le pertenece.¹⁸

En base al estándar sobre el interés legítimo, la CSJN aporta parámetros valiosos para la conjugación armónica –en términos democráticos– entre el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la protección de datos personales; ambos receptados en el ordenamiento jurídico nacional. Tal como fuera expresado en la sección precedente, este último, contemplado en la Ley 25.326/00, constituyó la excepción más invocada por las autoridades del PEN para negar la entrega de información solicitada; dato que vuelve más relevante y oportuno el fallo bajo análisis, y refuerza la lectura estratégica de la decisión de la CSJN de resolver este caso durante 2014.

Según la Ley 25.326/00 los datos personales son aquella información de cualquier tipo referida a personas físicas o jurídicas. Estos datos sólo pueden ser cedidos para el cumplimiento de los fines directamente relacionados con el interés legítimo del que los solicita –esta regla conlleva de forma tácita la idea de que quien solicita estos datos tiene que señalar con qué motivo los quiere y para qué los va a usar–. Además, según la Ley, para entregarlos, el titular de los datos debe dar su consentimiento previo.

El primer estándar relevante que establece entonces el máximo Tribunal es que la subordinación de la cesión de datos personales a la existencia de un interés legítimo o calificado, así como la necesidad de que el titular de los datos preste su consentimiento no se aplica a aquellos supuestos relativos a la información personal que forma parte de la gestión pública –en este caso hablamos de transferencias de dinero público en concepto de ayuda social a organizaciones y personas–. La CSJN señala que la restricción contemplada en la Ley de Protección de Datos Personales descripta en el párrafo anterior “debe entenderse como un límite a la circulación de datos personales entre personas públicas o privadas que se dedican a su tratamiento” pero que “no se puede extender (...) a supuestos de interés público” como el pedido de información sobre planes sociales

18. CJSN, “CIPPEC c/EN M^o DE DESARROLLO SOCIAL – dto 1172/03 s/amparo Ley 16.986”, sentencia 26 de marzo de 2014, consid. 12.

realizado por CIPPEC.¹⁹ Para rematar, la CSJN inhabilita cualquier intento de limitar al acceso a la información a través de la invocación al interés legítimo diciendo que el derecho a la información representa en sí un interés legítimo “en cabeza de cada uno de los integrantes del cuerpo social”.²⁰

La segunda regla que imparte el fallo se vincula con el principio de máxima divulgación que debe regir la interpretación y puesta en práctica del derecho de acceso a la información. Este establece que toda la información en poder del Estado se presume pública y accesible y está sometida a un régimen limitado de excepciones. Es decir que la publicidad es la regla y el secreto la excepción.²¹ Desde esta óptica, las excepciones deben ser taxativas, estar prefijadas de antemano y ser interpretadas de forma restrictiva. La Corte señala que, en este caso, las autoridades del PEN se han alejado del principio de máxima divulgación al interpretar de forma amplia el régimen de excepciones previsto en el reglamento de acceso a la información comprendido en el Anexo VII del Decreto 1.172/03.

Mientras la excepción contenida en el Decreto dice que para negar la información solicitada en base a la vulneración al derecho a la protección de la intimidad, esta debe contener datos sensibles –según la Ley 25.326/00 datos personales que revelan origen racial y étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o morales, afiliación sindical e información referente a la salud o a la vida sexual–, el MDS amplía los contornos de la definición de datos sensibles para incluir la información sobre los receptores físicos e ideales de planes sociales. El argumento del MDS es que esos datos develan información sobre la situación de vulnerabilidad socioeconómica de los receptores; hecho que significaría una “intromisión ilegítima en la vida privada de los beneficiarios que podría dar lugar a situaciones de discriminación y estigmatización”²². La CSJN rechazó los fundamentos del PEN aduciendo que son ilegales, por no estar basados en la norma que rige el ejercicio del derecho de acceso a la información en el PEN, e irrazonables, ya que ni el interés de CIPPEC fue entrometerse en

19. *Íbid*, consid.13.

20. *Íbid*, consid.15.

21. Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 92.

22. *Íbid*, consid.24.

la vida privada de los receptores, ni la negativa a brindar la información constituye un mecanismo efectivo para mejorar el bienestar de aquellos.

Es más, la CSJN revierte el argumento utilizado por el MDS afirmando que, lejos de estigmatizar a los receptores, el control social sobre las decisiones estatales referidas a la eficacia y eficiencia en la asignación de planes sociales puede contribuir a su equidad. En palabras de la Corte, los mecanismos de transparencia constituyen una garantía “para hacer efectivo el progreso y la protección de las personas que reciben ayuda social pública”.²³

La última cita es una muestra de otra de las grandes contribuciones del “Fallo MDS”: muchos de sus párrafos demuestran el valor del derecho de acceso a la información pública no sólo desde un enfoque jurídico como herramienta para el ejercicio de otros derechos –enfoque desarrollado en la primera sección de este informe–, sino como mecanismo de política pública para la prevención de la corrupción y el aumento de la transparencia. Así, la Corte revaloriza la eficacia del acceso a la información como canal para conocer el modo en el que el MDS ejecuta el presupuesto y aumentar la transparencia en el manejo de los fondos públicos. También establece parámetros referidos a la calidad y el alcance de la información que el Estado debe entregar para que el receptor de esa información pueda ejercer un control social real y así modificar los marcos de acción de los individuos de modo tal de dificultar la configuración de nichos de corrupción. Así, la Corte señala que para garantizar el derecho a la información no alcanza con dar a conocer las normas o las partidas de presupuesto ejecutadas, si no que la difusión de información debe atravesar todas las etapas del accionar público. Además, como ya fue mencionado, señala la capacidad del derecho de acceso a la información de tornar más equitativas las decisiones del gobierno en materia de políticas sociales. La Corte deja en claro que la transparencia es una vía para mejorar el accionar del gobierno en pos de su objetivo único y primordial: aumentar el bienestar de la sociedad.

Por último, la CSJN es más taxativa con relación a la necesidad de sancionar una ley y ordena con claridad “Que, a partir de lo expuesto, una interpretación en el que diversos órganos de la administración han

23. *Íbid*, consid.30.

adoptado posiciones opuestas respecto del alcance que corresponde asignar al derecho de acceder a la información pública, ponen de manifiesto la imperiosa necesidad de contar con una ley nacional que regule esta trascendente materia. Resulta indispensable que el legislador establezca, con alcance general, pautas uniformes que permitan el efectivo ejercicio del derecho a acceder a la información en poder del Estado”.²⁴

Lo antedicho surge del hecho de que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social sí entregaba la información que el Ministerio de Desarrollo social negaba amparándose en la Ley de Protección de Datos Personales. Dos organismos del Poder Ejecutivo Nacional tenían interpretaciones contradictorias con relación al carácter público o reservado de la información sobre planes sociales. La CSJN aduce con razón que esta inconsistencia se debe a la falta de una norma general que marque pautas de interpretación y cree una autoridad de aplicación con facultades legales y capacidades reales de garantizar el ejercicio el derecho en todos los ámbitos públicos estatales.

Aunque más específicos y menos extensos, los casos “MINPLAN”, “Secretaría de Turismo de Jujuy” e “IGJ”, parecen haber sido seleccionados estratégicamente y resueltos a lo largo de una misma semana para dejar en claro –ante los niveles nacional y provincial de gobierno–²⁵ que los miembros de otros poderes públicos (legisladores, jueces, asesores, secretarios) están legitimados para solicitar información pública a través de los canales disponibles para cualquier ciudadano. Ello en respuesta al argumento utilizado para denegar la información por parte de la Inspección General de Justicia de la Nación, el Ministerio de Planificación de la Nación y la Secretaría de Turismo y Cultura de la Provincia de Jujuy, según el cual tratándose los solicitantes de legisladores correspondía rechazar sus pedidos sobre la base de que podían hacer uso de canales y procedimientos específicos para obtener la información que solicitaban.

24. *Ibid*, consid.32.

25. En el caso jujeño, la denegatoria de información había sido ratificada por el Tribunal Superior de esa Provincia. La CSJN hace lugar a la queja, y al recurso extraordinario y deja sin efecto la sentencia. Establece que los autos deben volver al tribunal de origen para que se dicte un nuevo pronunciamiento con base en los dichos de la CSJN.

El rechazo de la CSJN de este argumento es enfático. Para el máximo Tribunal la condición de diputado o legislador del solicitante no le hace perder su condición de ciudadano. En los casos “IGJ” y “MINPLAN”, la Corte muestra su hartazgo ante la insistencia de los organismos del PEN en hacer caso omiso de la jurisprudencia en la materia que establece que cualquier persona está legitimada a solicitar información sin necesidad de acreditar un interés específico.

También hay jurisprudencia administrativa en esta línea, que emana de las recomendaciones de la propia autoridad de aplicación del Decreto 1.172/03 situada bajo la órbita del PEN, es decir, la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia, órgano dependiente de la Jefatura de Gabinete. En la Nota SRIyFD N° 155-2008, la autoridad de aplicación señala que los mecanismos por parte del Congreso de la Nación para solicitar información al Poder Ejecutivo Nacional previstos en la Constitución Nacional –Art. 71, 101 y 104 de la C.N y demás normas reglamentarias– y el Decreto 1.172/03 no son excluyentes, sino que regulan diferentes casos. El primero reglamenta un control interno de la Administración Pública que faculta el control del Poder Ejecutivo por parte del Poder Legislativo; mientras que el Decreto 1.172/03 regula un procedimiento especial que se refiere a los casos en que cualquier persona física o jurídica, pública o privada solicita acceso a información pública. Además, establece que “Habida cuenta el principio de informalismo a favor del administrado, como así también que debe siempre primar un criterio amplio en la interpretación del derecho de acceso a la información, esta Subsecretaría estima que las solicitudes deben ser respondidas teniendo en consideración su condición de ciudadanos”.

4. Conclusiones

La Argentina tiene grandes desafíos por delante en materia de acceso a la información pública. Es esperable que en oportunidad del próximo Informe Anual elaborado por Poder Ciudadano nuestro país haya abandonado el minoritario grupo de países que carecen de una ley integral en materia de acceso a la información y gobierno abierto.

Está claro que en países con bajos niveles de apego a las normas como el nuestro, la sanción de una ley no es suficiente. Hay una gran tarea

pendiente que requiere de decisión política de los actores gubernamentales y de compromiso leal, activo y sincero de todos los actores sociales. No alcanza con la sanción de una ley, aunque ésta sea necesaria. Pero, entendámonos: no será suficiente porque el acceso a la información implica la modificación de comportamientos, hábitos y expectativas que trascienden su consagración en normas. El desafío consiste no solamente en generar transformaciones al interior del Estado, fundadas en que la información no es propiedad de los funcionarios, sino que es patrimonio de todos; también implica alentar el compromiso cívico, procurando que el derecho a saber se difunda horizontalmente como parte de una noción más amplia: una efectiva participación ciudadana en las decisiones públicas.

El conocimiento de la ciudadanía sobre el acceso a la información como derecho es mínimo. El Informe sobre Desarrollo Humano de Naciones Unidas en la Argentina de 2002 afirmaba que el 1% de los encuestados (sí, sólo el 1%!) menciona el derecho a la información como un derecho relevante para la democracia. Y de ese porcentaje, sólo unos pocos sabían cuáles son los canales adecuados para exigir información. Estos números no han variado en los últimos años.

La cultura de la transparencia y de la participación, de la que el acceso a la información es un componente imprescindible, es directamente proporcional a la cultura cívica de la ciudadanía y al estado de desarrollo democrático de un país. Y en cuanto a calidad democrática, esta se mide por la calidad de las instituciones, es decir por la forma en que quienes habitan una comunidad han sabido organizar su vida pública, son las reglas de juego y los mecanismos para hacer cumplir esas reglas de juego. Huelga decir que también en este aspecto la debilidad es enorme.

Los derechos humanos son bienes básicos que incluyen a toda persona por el hecho de su condición humana; son lo que necesitamos para vivir dignamente: alimentación, salud, educación, empleo, medioambiente sano, libertad de expresión. Se reconoce a estos derechos su carácter histórico, inalienable, imprescriptible, universal, indivisible, dinámico, progresivo e interdependiente. Estas características hacen de los derechos humanos, a medida que han sido reconocidos, una cobertura integral para cada persona. Y al ser interdependientes, la violación de uno solo de ellos repercute en múltiples violaciones.

Una democracia de calidad implica reconocimiento y garantías para el ejercicio pleno de los derechos humanos. De todos los derechos humanos. Y el acceso a la información pública es uno de ellos.

Bibliografía

Abramovich, Víctor y Courtis, Christian: “El Acceso a la información como derecho”, en *Anuario de Derecho a la Comunicación*, año I, Vol. 1, Buenos Aires, Editorial Siglo XXI, 2000.

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ): *Informe sobre acceso a la información (Decreto 1072/03). Análisis del escenario actual en materia de transparencia en el poder ejecutivo nacional*, Buenos Aires, ACIJ, 2013.

Asociación por los Derechos Civiles (ADC): *Un derecho débil. Investigación sobre el derecho de acceso a la información pública en la Argentina*, Buenos Aires, ADC, 2013.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, Washington, D. C., OEA, 2002, disponible en <http://www.cidh.org/Terrorism/Spain/indice.htm>

Decreto 1.172/03 de Mejora de la Calidad de la Democracia y sus Instituciones.

Herrero, Álvaro y Rotemberg, Julián (col.): *¿La Corte Suprema perdió la paciencia? Los novedosos estándares judiciales que condicionan el debate legislativo sobre una Ley de Acceso a Información Pública*, Buenos Aires, Laboratorio de Políticas Públicas, 2014, disponible en https://www.academia.edu/8814409/_La_Corte_Suprema_perdi%C3%B3_la_paciencia_Los_novedosos_est%C3%A1ndares_judiciales_que_condicionan_el_debate_legislativo_sobre_una_Ley_de_Acceso_a_Informaci%C3%B3n_P%C3%BAblica

Organización de Estados Americanos (OEA): Ley Modelo Interamericana sobre acceso a la información pública, Resolución 2607 AG/RES (XL-O/10), 8 de junio 2010, disponible en http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2607-2010.pdf —“Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)”, Costa Rica, noviembre 1969, disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

Organización de las Naciones Unidas (ONU): “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, 1966, disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0015>—“Declaración Universal de Derechos Humanos”, 1948, disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

Oszlak, Oscar: “Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa”, trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012: Gobierno Abierto: Promesas, Supuestos, Desafíos, San Juan de Puerto Rico, 25 de abril 2012.

Poder Judicial de la Nación (PJM): “Cuadro 31: Cantidad Total de Expedientes Tramitados en el Poder Judicial de la Nación en 2012” en *Estadísticas 2012*, Oficina de Estadísticas del PJM, Buenos Aires, 2012, disponible en http://www.pjn.gov.ar/07_estadisticas/Libros/Estadi_12/Pjudn_12.htm

Relatoría Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información, Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información*, Washington, D. C., OEA, 1999.

Saba, Roberto: “El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno”, en *Derecho Comparado de la Información*, año II, Vol. 1, N° 3, México, UNAM, enero-junio de 2004, pp. 145-185.