

El derecho de acceso a la información pública en Argentina

Right of access to public information in Argentina

María Fernanda Giaccaglia (fernandag@ufasta.edu.ar), Romina Ariana Díaz (rominadiaz@ufasta.edu.ar), **Ana Haydée Di Iorio - EXPOSITORA** (diana@ufasta.edu.ar), Antonela D'Onofrio (ad_donofrio@ufasta.edu.ar), Bibiana Beatriz Luz Clara (BLuzClara@ufasta.edu.ar), María Belén Ruffa (belenruffa@ufasta.edu.ar), Verónica Uriarte (vuriarte@ufasta.edu.ar)
Universidad FASTA, Mar del Plata, Argentina

Resumo.- La utilización de las tecnologías por los gobiernos configura una importante estrategia política que contribuye al fortalecimiento de la democracia, permitiendo que la población ejerza sus derechos de ciudadanía más activamente. El gobierno electrónico, como estrategia para administrar el Estado mediante el uso de las TICs, permite mejorar la eficiencia de las respuestas gubernamentales a los ciudadanos.

Uno de los pilares de la democracia está constituido por permitir a los ciudadanos acceder a la información pública.

La aprobación reciente en Argentina de la Ley de Acceso a la Información Pública ha sido un paso muy importante para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de la democracia, sin embargo, constituye sólo un punto de partida que impone un compromiso de acompañarla con políticas que promuevan su correcto ejercicio.

Abstract.- *The use of technologies by governments sets up an important political strategy that contributes to strengthening of democracy allowing people to exercise their rights more actively. E-government, as a strategy for managing the state through the use of ICT, can improve the efficiency of government responses to the citizens.*

One of the pillars of democracy is constituted by allowing citizens access to public information.

The recent approval of Argentinian's law "Access to Public Information" has been an important step in consolidating, the functioning and preservation of democracy, however, it constitutes only a starting point that imposes a commitment to accompany it with policies that promote its proper exercise.

Palabras Clave.- derecho de acceso a la información pública - democracia - transparencia - gobierno abierto - sociedad en red

Keywords.- *right of access to public information - democracy - transparency - open government - network society*

I.- INTRODUCCIÓN

El desarrollo del presente tema se encuentra enmarcado en el proyecto de investigación denominado "La reconfiguración del Estado en la Sociedad en Red: Acceso a la Información en Argentina". Dicho proyecto surgió como una propuesta de trabajo conjunta entre

la Universidad Federal de Santa María (Brasil) y la Universidad FASTA (Argentina), en oportunidad de celebrarse el CIDDI 2016.

La labor se desarrolla con un abordaje interdisciplinario del Grupo de Investigación “Informática y Derecho” de la Universidad FASTA. Dicho grupo reúne profesionales del derecho y del ámbito de la informática, y se encuentra trabajando en conjunto hace ya muchos años.

Con el avance de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones se vienen llevando a cabo grandes transformaciones en el acceso a la información pública de los poderes del Estado. Resulta entonces interesante, poder evidenciar cuáles son los poderes más permeables al control social y la promoción de la cultura de la transparencia.

Podría caracterizarse la “Sociedad en Red” como la estructura social de nuestro tiempo. Esta nueva forma de entender a la sociedad encuentra su fundamento en el fenómeno de la globalización, en el cual Internet tiene un papel preponderante.

Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones se han convertido en importantes herramientas que, bien utilizadas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia. El uso de las TICs trajo como consecuencia diversas modificaciones en la esfera política, posibilitando que la población ejerza sus derechos de ciudadanía más activamente.

La utilización de las tecnologías por los gobiernos (conocido como gobierno electrónico) constituye una importante estrategia política, que contribuye al crecimiento de la eficiencia interna, con la correspondiente reducción de costos y optimización de tareas, que resultará en la proporción de servicios públicos más calificados. Además, la utilización de portales o sitios institucionales dinamiza la divulgación de información pública, favorece la rendición de cuentas y permite que se realicen nuevas formas de control social, insertando al gobierno en la Sociedad en Red.

Resulta importante destacar que no basta con la existencia de condiciones tecnológicas y previsiones legales para reconfigurar la forma de actuación de los Estados, sino que hay que promover la efectiva implantación de la cultura de transparencia del acceso a la información pública. Estas condiciones deben combinarse con el desarrollo de una verdadera cultura de transparencia, que parta de la identificación de experiencias democráticas existentes y el análisis crítico de las prácticas de publicidad de informaciones expresadas por los Estados en sus portales institucionales.

II.- METODOLOGÍA

Conforme lo adelantado, el proyecto de investigación se enmarca dentro del grupo de investigación denominado “Informática y Derecho” que reúne investigadores de la rama del derecho y de la ingeniería informática.

El desarrollo del presente trabajo abarca diversas etapas, que incluyen: una caracterización del gobierno electrónico, el encuadre constitucional del derecho de acceso a la información pública, una breve mención a los antecedentes legislativos en nuestro país, que luego dieron lugar a la sanción de la Ley Nº 27.275 de Acceso a la Información Pública, y una mención a la herramienta utilizada para analizar los portales institucionales de los poderes del estado. El estudio de estos portales permitirá analizar sus fortalezas y debilidades, pretendiendo concluir cuál de los poderes resulta más permeable al control social.

Si bien la investigación del Grupo es mucho mayor, los investigadores han acotado el presente a los temas que se proponen, dado que el proyecto aún se encuentra en curso. A la fecha, se está trabajando en la definición de los conceptos que luego permitirá el análisis de los textos legales, y de los portales constitucionales en consecuencia. De esta manera, se podrá dilucidar cuál de los poderes resulta más permeable al control social, y se muestra más encaminado a una cultura de transparencia.

III.- MARCO TEÓRICO Y ESTADO DEL ARTE

III.A.- Gobierno Electrónico

El Gobierno Electrónico es la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) al funcionamiento del sector público, con el objetivo de incrementar la eficiencia, la transparencia y la participación ciudadana.[1]

El gobierno electrónico implica, puertas adentro, que las acciones del Gobierno Electrónico sitúen a las TIC como elemento de apoyo y pone el énfasis en el desarrollo de un gobierno centrado en alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia en el quehacer gubernamental, mejorando los procesos y procedimientos del gobierno, aumentando la calidad de los servicios públicos, incorporando más y mejor información para la toma de decisiones y facilitando la coordinación entre las diferentes instancias de gobierno.

Por otro lado, el gobierno electrónico, en tanto estrategia para administrar el Estado mediante el uso de TIC, se espera que, puertas afuera del gobierno, permita mejorar la eficiencia de las respuestas gubernamentales a los ciudadanos.[2]

El término Gobierno Abierto (Open Government) comenzó a utilizarse a fines de los años '70 del siglo pasado, y apareció por primera vez de manera oficial en el espacio político británico. Como lo afirman Chapman y Hunt (1987), en su plano original se refiere a diversas cuestiones relacionadas con el secreto de gobierno e iniciativas para “abrir las ventanas” del sector público hacia el escrutinio ciudadano en aras de reducir la opacidad. Sin embargo, a lo largo de los años dicha primera aproximación fue depurándose para ir definiendo la capacidad que los

ciudadanos tienen en una democracia para sostener un gobierno plenamente responsable por sus acciones y para evaluar la validez de las medidas que adopta. Ello también se refiere a los derechos de los ciudadanos frente a la información que de ellos disponen las organizaciones públicas y su adecuado manejo. Así, por casi más de dos décadas, hasta mediados de los años 90, hablar de gobierno abierto significó debatir acerca del acceso y la libertad de información, la protección de datos, la reforma de las leyes sobre secretos oficiales y la necesidad, en una democracia sana, de poder obtener información sobre las actividades del gobierno y sobre su disponibilidad para la opinión pública y el ciudadano común (Chapman y Hunt, 1987). [4]

Por lo expuesto, se puede deducir que gobierno abierto y gobierno electrónico, se relacionan, pero no necesariamente suceden a la par, ni uno implica el otro.

Desde Diciembre de 2016 existe en Argentina en el Poder Ejecutivo Nacional un *Ministerio de Modernización*, del que depende una *Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto*. Se presenta a continuación la estructura de dicha Subsecretaría, donde, como se puede observar, se contempla la existencia de 2 coordinaciones, por un lado, la “Coordinación de Evaluación de Apertura de Datos e Innovación Pública” y por otro lado la “Coordinación de Desarrollo y Plataformas Tecnológicas”. [3]

- Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto
 - Coordinación de Gobierno Abierto
 - Coordinación de Evaluación de Apertura de Datos e Innovación Pública
 - Dirección Nacional de Datos e Información Pública
 - Dirección de Datos Públicos
 - Coordinación de Desarrollo y Plataformas Tecnológicas
 - Dirección de Servicios Analíticos
 - Dirección Nacional de Innovación Pública
 - Dirección para el Desarrollo de Capacidades de Innovación
 - Dirección de Innovación Cívica

III.B.- Encuadre constitucional del derecho de acceso a la información

En orden a delinear el marco normativo que sustenta, en el ámbito nacional, el derecho objeto de estudio – y, más allá de los términos en los que el legislador nacional lo reglamenta-, se parte de un análisis constitucional.

El derecho de acceso a la información encuentra, sin lugar a dudas, sustento constitucional en el art. 1 de la ley fundamental. En efecto, dicha norma que prevé la forma de gobierno adoptada por la Nación Argentina (republicana, representativa y federal), delimita el ámbito en el cual tendrá lugar el ejercicio del derecho en estudio.

La adopción de la forma republicana de gobierno por la Nación Argentina importa, entre otras cosas, sostener la publicidad de los actos de las autoridades del Estado. Autoridades que, conforme manda el principio representativo, gobiernan en representación de los ciudadanos que le confieren facultades - temporales- para ello.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido 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. Ciertamente se ha descrito a la información como el oxígeno de la democracia.

Recordando que: “Fundamentalmente la democracia consiste en la habilidad de los individuos de participar efectivamente en la toma de decisiones que los afecten. Esta participación depende de la información con que se cuente”. (causa A.917.XLV “Asociación Derechos Civiles c/ EN – PAMI s. Amparo” , sentencia de 4-12-2012).

La publicidad de todas las actuaciones gubernamentales será siempre considerada regla general en el marco de un gobierno republicano. Y sin dudas, opera como un principio fundamental, que recuerda que el ejercicio de la función pública debe estar destinado a servir a los intereses de la sociedad.

También demarca los límites de tal ejercicio. Es decir, la publicidad de los actos de la administración pública, debe tener lugar con sometimiento pleno a la ley en la producción de los mismos por parte de los mandatarios; quedando sujetos, a su vez, al contralor de los ciudadanos.

En combinación con el citado art. 1º y, con sustento en el principio de la soberanía del pueblo, tradicionalmente, la doctrina y jurisprudencia habían justificado el derecho al acceso a la información pública, también, en el art. 33 de la CN que reza: “las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados, pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno”.

Algunos autores vinculan este tema con el derecho a la libertad de expresión. Concretamente, vinculan el derecho en estudio con la contracara del mismo que pesa sobre el Estado: la obligación de transparentar lo público. Ello, con sustento en las previsiones del art. 14 CN que regula el derecho de peticionar a las autoridades, en tales términos: “todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio; a saber: ... de peticionar a las autoridades”.

Siguiendo a Quiroga Lavié, se recuerda que el derecho a peticionar previsto en la norma constitucional citada está dirigido a gestionar un interés público y debe tener

respuesta por parte de la autoridad, aunque sea denegatoria (Constitución de la Nación Argentina, Editorial Zavallía, Buenos Aires, 2007, pág. 50).

En algunos supuestos, ha sostenido la doctrina, la información es particularmente necesaria y tales situaciones han tenido expreso reconocimiento en el texto constitucional, a partir de la reforma operada en 1994: v.gr., arts. 38 –partidos políticos-, 41 –derecho ambiental- y 42 – derechos de los consumidores y usuarios-

En suma, el texto fundamental de la nación prevé implícitamente este derecho en los enunciados generales de los artículos 1 y 33, en las previsiones del art. 14 y en algunos campos en los que la información es necesaria (arts. 38 –partidos políticos-, 41 – derecho ambiental - y 42 – derechos de los consumidores y usuarios-).

De dichas normas constitucionales se derivan, a su vez, los siguientes principios que fundamentan el derecho de acceso a la información:

➤ La teoría de la división de poderes, la que permite la fiscalización del accionar de los distintos poderes entre sí.

➤ El reconocimiento del derecho de acceso a la información y la efectiva posibilidad de concretarlo. Esto es un parámetro de suma importancia al momento de evaluar el grado de transparencia del que goza una sociedad.

➤ El libre acceso a la información es un requisito necesario y determinante para el ejercicio de la democracia participativa.

➤ El Estado constitucional de derecho es inviable sin el reconocimiento del principio de publicidad de los actos de gobierno.

Abonando lo expuesto y, a tenor de la incorporación al texto constitucional del Art. 75 inc. 22, se deben invocar también normas convencionales con jerarquía constitucional que expresamente regulan el derecho en estudio de manera explícita:

Así, el art. 13, inc. 1º, de la Convención sobre los Derechos del Niño, establece que “El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño”.

El art.13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole y la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su art. 19.1, refiere al derecho de investigar y recibir información.

El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos consagra en su art. 19.2 el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.

La Convención Americana contra la Corrupción, ratificada por Ley 24.759, promueve la aplicabilidad de medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para la contratación de funcionarios públicos que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.

Por último, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificada por la ley 26.097, en su art. 10, insta a los Estados partes, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, a adoptar las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública. Sugiriendo que, entre las medidas a adoptar podrán incluir, entre otras cosas: a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública, b) La simplificación de los procedimientos administrativos a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones y c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.

En esta misma línea y, en especial, a partir de la reforma constitucional de 1994, debe considerarse la incidencia que el derecho internacional ha tenido en el derecho nacional. Por ello, no puede soslayarse la relevancia jurídica que los productos de los tribunales internacionales adquieren en el ordenamiento jurídico nacional.

De ahí la necesidad de citar los precedentes que en la materia han emanado de la Corte IDH:

Con relación al derecho a la información, la citada Corte ha tenido la oportunidad de identificarlo con el derecho de acceso a la información pública en el caso “Claude Reyes y otros v. Chile”^[ii]; en tales términos: “ En lo que respecta a los hechos del presente caso, la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente 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 el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el

control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.” (párr. 77).

Con anterioridad a este precedente, el citado tribunal sólo había hecho referencia al derecho a la información en los casos “La Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros v. Chile)”, “Herrera Ulloa v. Costa Rica” y “Canese, Ricardo v. Paraguay”.

Así también se expidió en tal sentido en la Opinión consultiva “La colegiación obligatoria de periodistas”.

III.C.- Antecedentes legislativos en Argentina. Breve mención

Dada la importancia del tema, desde el año 2000 se creó un programa de transparencia para impulsar políticas públicas sobre acceso a la información, un objetivo que llevó más de quince años en lograrse. Se realizaron encuestas ciudadanas, seminarios, y otras actividades destinadas a demostrar la relevancia del tema, y reclamar que se lo regulara. El objetivo de lograr una ley de acceso a la información tuvo como consecuencia que se sumaran esfuerzos desde distintas organizaciones de la sociedad civil.

La opinión pública y el periodismo tuvieron un papel preponderante para lograr la consecución de una ley en la temática.

No hay muchas leyes que hayan pasado tantas veces por la consideración de las Cámaras de Diputados y Senadores, como ésta. En los años 2003, 2004 y 2005, se trató el proyecto de ley presentado por la Oficina Anticorrupción, sin lograrse su aprobación.

En el año 2006 se realizaron algunas mejoras para la implementación del Decreto 1172/03 de Acceso a la Información, que sólo se refería al Poder Ejecutivo Nacional.

En el año 2007 se llevó a cabo la semana Nacional del Derecho a la Información Pública, y luego entre los años 2008 y 2009, se generó una Guía de cinco pasos básicos para acceder a la información pública.

En el año 2010 el tema volvió a la agenda con mayor impulso, obteniendo media sanción en la Cámara de Senadores, perdiendo luego estado parlamentario.

En el año 2014 se analizaron distintos proyectos de ley. Y en el año 2015 se debatió sobre cómo elaborar una efectiva ley de acceso a la información.

No fue hasta el 14 de septiembre de 2016 que se consiguió la sanción de la Ley Nº 27.275 - “Derecho de Acceso a la Información Pública”, herramienta clave para promover la participación ciudadana en la transparencia y el control en la administración pública.

La norma obliga a los tres poderes del Estado, al Ministerio Público, a empresas, partidos políticos, universidades y gremios que reciban aportes públicos, a responder las solicitudes de información que eleve cualquier ciudadano en un plazo acotado en el tiempo.

La ley, inspirada en un proyecto que elevó el Gobierno al Congreso en abril de 2016, se sancionó en la Cámara de Diputados en un trámite rápido y de escaso debate, ya que hacía años se venía analizando el tema sin lograr la aprobación. Con el propósito de no dilatar más los tiempos, la mayoría de los diputados acordaron ratificar la versión que aprobó la Cámara en mayo de 2016 y descartar los cambios que había incorporado el Senado. La iniciativa se aprobó con 182 votos positivos frente a 16 negativos.

La redacción de la iniciativa, encargada en buena medida a la Oficina Anticorrupción, tomó como base los proyectos presentados en el Congreso en los últimos años, buscando garantizar que toda persona, sin tener que dar demasiadas explicaciones, pueda pedir, buscar, acceder y difundir los datos, registros y documentos en poder de cualquier organismo.

III.D.- Breve análisis de la ley y críticas

Para poder evidenciar los efectos y el alcance del acceso a la información pública y el consecuente control social en Argentina es necesario analizar los sustentos normativos que regulan dichos extremos.

La Ley Nº 27.275 ha venido a llenar un vacío en la temática que hace años esperaba una respuesta. El proyecto de investigación propone el estudio minucioso del mencionado cuerpo legal a la luz de los significados etimológicos de los términos expuestos en cada artículo, los criterios esbozados por la Organización de Estados Americanos (especialmente en la ley Modelo de Acceso a la Información Pública), las recomendaciones expresadas por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y la jurisprudencia emanada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Dicho estudio aún está en curso.

La ley argentina de Acceso a la Información Pública presenta como características principales:

- Amplia mención de los sujetos obligados.
- Amplitud de la personería activa para requerir información.
- Principio de gratuidad de los trámites.
- Determinación de las excepciones, entendidas como información clasificada, reservada o confidencial. Tiempo de reserva de la información.
- Plazos reducidos y razonables para la entrega de la información.
- Determinación de las responsabilidades en caso de incumplimiento.

- Recursos posibles ante denegatorias.
- Promoción de una cultura de apertura y transparencia.
- Creación de la Agencia de Acceso a la Información pública destinada a asesorar a la ciudadanía sobre la tramitación de las solicitudes de información, coordinar el trabajo de los responsables de brindar la información, realizar capacitaciones e impulsar sanciones para aquellos funcionarios incumplidores.
- El Director de la Agencia será elegido por el Poder Ejecutivo en un procedimiento público, abierto y transparente que garantice la idoneidad del candidato.

Es de destacar que resultaba necesario el dictado de una ley que protegiera el derecho constitucional de las personas a acceder a la información pública. Sin embargo, la norma no ha quedado al margen de algunas críticas, y propone varios desafíos que habrá que asumir para poder hacerla operativa.

Sin lugar a dudas, la sanción de la misma ha acercado al pueblo argentino a principios básicos que deben regir un Estado constitucional de derecho y una democracia plena, entre los que podemos mencionar: la transparencia, la división de poderes, y la participación y el control ciudadano sobre los actos de gobierno.

Como siempre sucede, la sola sanción de la Ley no es suficiente, necesitará estar acompañada de una política pública de acceso, de presupuesto para su implementación.

Es importante destacar que existen dos tipos de transparencia: la activa (lo que el estado debe publicar independientemente de que los ciudadanos lo pidan) y la pasiva (solicitudes de la gente). Obviamente, cuanto más transparencia activa haya mejor, ya que se tratará de un estado proactivo. Sin embargo, esto puede ser un trampa, ya que el estado puede publicar lo que le resulte más conveniente. Los dos tipos de transparencia son necesarias.

Uno de los primeros desafíos será la delimitación clara del concepto de información pública. Así se considerará a todos los expedientes, archivos, bases de datos y documentos escritos, fotografías, grabaciones, en soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, que se encuentren en poder de las personas contempladas por la ley.

En cuanto al carácter “amplísimo” de legitimación activa, puede observarse la intención de los legisladores. El derecho regulado tiene como finalidad última que toda la sociedad pueda ejercer su derecho a “saber” eficazmente. Sin embargo, podría resultar dificultoso el dar respuesta a todas las solicitudes en los plazos que establece la ley. Quizás fuera necesarios contar con más personal para evacuar las consultas.

Con relación a las “excepciones” se exige que la información reservada se establezca taxativamente en la normativa, dado que en la materia rige el principio

general de acceso. No puede olvidarse que se presume que todos los datos estatales son públicos, por lo tanto, si el Estado desea reservar información, en éste recae la carga de demostrar que el secreto constituye una necesidad.

Siguiendo el tema de las excepciones, es importante que cuenten con un plazo máximo, no pueden ser reservadas para siempre.

Asimismo, habrá que ser cuidadosos con el establecimiento de secretos por seguridad nacional, para que la clasificación de la información no se convierta en una herramienta para denegarla.

Resulta interesante pensar en un sistema de gestión documental de la información, dado que muchas veces puede resultar que la denegación de información es tal porque el funcionario no conoce dónde se encuentra la misma.

Otro tema de radical importancia para el análisis es la necesidad de que el órgano regulador sea independiente, autónomo. Es indispensable que cuente con autarquía financiera y autonomía funcional, ya que para cumplimentar todos los objetivos que tiene a su cargo, deberá trabajar de manera independiente, libre de condicionamientos políticos e ideológicos.

Muchos criticaron entonces, la falta de independencia del titular de la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP). Se critica que se pone en cabeza del órgano controlado - el Poder Ejecutivo - la facultad de remover al órgano que debe controlarlo - la AAIP - , lo cual actúa como fuerte condicionamiento para que éste último cumpla adecuadamente con su rol.

III.E.- Análisis de los portales institucionales. Diseño de herramienta

En orden a poder analizar si los poderes del Estado Argentino contemplan mecanismos para promover la transparencia y facilitar el acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, es que se hace necesario el estudio de los sitios institucionales.

Para analizar la accesibilidad de la información de estos portales, se confeccionó una herramienta que consiste en un cuadro de doble entrada. El cuadro consta de 5 columnas, donde se indican las cuestiones a tener en cuenta a la hora del análisis y 6 grandes grupos de filas, donde se especifican los puntos a investigar. Cada uno de estos grupos, a su vez, se desglosan en subtemas para darle una mayor especificidad al análisis.

Los temas que se proponen analizar en cada uno de los sitios son:

- Declaraciones juradas de funcionarios → Los funcionarios públicos se encuentran obligados a informar sobre todos los ingresos, bienes y rentas que posee o percibe (incluyendo los de su grupo familiar). Esta declaración forma parte de una cultura de transparencia que debe existir en todos los funcionarios o servidores públicos. Esta información resulta importante para el país, ya que se constituye no sólo en un instrumentos de control gubernamental, sino

también de control social para una actuación pública transparente en el marco de la lucha contra la corrupción.

- Compras y adquisiciones → La licitación pública es un procedimiento administrativo que consiste en una invitación a contratar de acuerdo a bases previamente determinadas con la finalidad de obtener la oferta más beneficiosa para la Administración Pública, lograr reducir la corrupción y proveer mecanismos de transparencia que permitan a la sociedad intervenir y fiscalizar la gestión de los funcionarios públicos. La finalidad es obtener la oferta más beneficiosa. Se ha dividido el análisis de compras y adquisiciones en 3 items: documentación de pliegos, listado de proveedores y procesos y resultados.
- Presupuesto → Se trata del instrumento a través del cual el Poder Legislativo establece los niveles máximos de gastos que el Poder Ejecutivo puede realizar, así como también autoriza el endeudamiento y las aplicaciones financieras en que éste puede incurrir, en un determinado período anual. El Sector Público realiza miles de pagos e ingresos, para ello este agente público lleva a cabo una previsión de las actividades financieras que se propone desarrollar durante un determinado período de tiempo. Para analizar este punto, tuvimos en cuenta los siguientes gastos públicos: personal (sueldos del personal público), obras públicas, funcionarios (sueldos), otros.
- Información obligatoria → Los sitios deberán contener, al menos, la siguiente información: Organigrama, Listado de personal permanente, Listado de personal transitorio, convocatorias y concursos, descripción de cada organismo, funciones de los mismos.
- Trámites y servicios → El ciudadano tiene que hacer trámites en forma permanente para desenvolverse en una sociedad organizada, es por ello que existen muchos organismos públicos creados a tal fin. Algunos de los trámites que se pueden realizar online están relacionados con: pago de multas, habilitaciones de comercios, denuncias por accidentes laborales, obtención de certificados de residencia, denuncias en defensa al consumidor, entre muchos otros. Para analizar esta información, se divide el estudio en: guía de trámites, listado de servicios, trámites en línea.
- Interacción con el ciudadano → Será analizada mediante: presencia en redes sociales, centros de asistencia al ciudadano (líneas telefónicas), centros de reclamo y quejas.

Sobre cada uno de estos puntos, la herramienta ofrecida permite que se analicen las siguientes cuestiones:

- 1) ¿Existe? Permite indicar si tras buscar en el sitio, la información se encuentra o no disponible.
- 2) ¿Fácil acceso? Se determina según la cantidad de clicks que deban

realizarse para obtener la información deseada. Se considera que el acceso es más fácil mientras menos clicks haya que hacer.

- 3) Forma de acceso. Se determina mediante el elemento con el que el usuario interactuó para acceder a la información buscada. El usuario puede haber utilizado alguno de estos recursos: banners, menú principal, resultado de una búsqueda, link en una página interna.
- 4) Formato de la información. Dentro de los sitios, la información se puede visualizar de distintas formas (formatos). Los formatos que tiene en cuenta la herramienta son: PDF, Doc, Excel, HTML/Aplicación.
- 5) Observaciones → Apartado en el cual se puede agregar comentarios sobre la información analizada.

IV.- OBJETIVOS PROPUESTOS Y RESULTADOS ESPERADOS

En este marco propuesto, se pretende determinar si los poderes del estado argentino evidencian experiencias significativas de promoción de la transparencia por medio del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, en el marco normativo recientemente aprobado. Cabe preguntarse, entonces, a partir del análisis: ¿existe una reconfiguración del Estado, que se muestra más permeable a los procesos de democratización del acceso a la información y al control social?

El desarrollo del proyecto de investigación, fuente (aún en curso) de este paper, tendrá como resultado una contribución científica con relación al Estado en lo que respecta a los mecanismos de acceso a la información que provee, como medio de transparencia y comunicación ciudadana. Hasta este momento, no se ha realizado un estudio con enfoque jurídico (teórico y empírico) sobre esta temática, dada la reciente aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública en Argentina.

El proyecto pretende alcanzar los siguientes resultados:

- a) Delinear un cuadro teórico y normativo del tema en Argentina.
- b) Verificar si los portales institucionales de los tres poderes del estado argentino contemplan mecanismos que promuevan la transparencia pública.
- c) Consolidar la información producto de la investigación en un documento consolidado que pueda ilustrar un mapa de transparencia en el Estado Nacional.
- d) Producir conocimientos que contribuyan a la reflexión crítica sobre la actuación del Estado en la Sociedad en Red en la Argentina.

- e) Elaborar recomendaciones sobre los aspectos a tener en cuenta a la hora de legislar sobre el derecho de acceso a la información pública.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

La utilización de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones se constituye como un canal eficaz para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Este derecho, en la Argentina, se encuentra reconocido desde un primer momento en la Constitución Nacional. Asimismo, está receptado expresamente en diversos tratados internacionales que tienen jerarquía constitucional a partir de la reforma constitucional en el año 1994.

Sin embargo, su reconocimiento en una ley específica sucedió el pasado 14 de septiembre de 2016, con el dictado de la Ley N°27.275 de Acceso a la Información Pública.

Es de destacar, que su reconocimiento legal no resulta suficiente si no se encuentra acompañado de políticas que promuevan su correcto ejercicio. Es por ese motivo, que se propone el análisis del texto legal en consonancia con el estudio de los portales institucionales correspondientes a los 3 poderes del estado argentino. De esta manera, podrá evidenciarse si lo promovido por la legislación, se cumple en la realidad.

El gobierno electrónico, desde un espíritu de gobierno abierto, puede ser estudiado como una exigencia de la sociedad moderna, que busca obtener información actualizada del Estado.

El derecho de acceso a la información pública constituye una función esencial de la democracia, ya que permite y asegura la participación ciudadana, como reflejo de la soberanía popular, ejercida de manera activa.

La sanción de la ley constituye sólo el punto de partida. Conllevará esfuerzos de capacitación, difusión y seguimiento social para contar con mecanismos eficaces de información ciudadana y transparencia estatal. Sin perjuicio de ello, significa un avance importantísimo para la consolidación, el funcionamiento y la preservación del sistema democrático.

V. REFERENCIAS

[1] <http://portal.oas.org>

[2] El gobierno electrónico a nivel local: experiencias, tendencias y reflexiones [et.al.]; compilado por Diego Pando y Nicolás Fernández Arroyo; edición a cargo de Liora Gomel. - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC; Victoria: Universidad de San Andrés, 2013. Disponible en

<http://www.cippec.org/documents/10179/11301/L,%20DL,%20El+gobierno+electr%C3%B3nico+a+nivel+local,%202013.pdf/a1b6dc13-bcbb-4b65-9a97-36ef48f07cb6>

[3] Subsecretaría de Gobierno Digital <https://www.argentina.gob.ar/gobiernodigital>

[4]

<http://www.gobiernolocal.gob.ar/sites/default/files/gobierno20abierto20-20enfoques20v-3-020avra1.pdf>

[5] Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf

[6] Marcela I. Basterra. *El derecho de acceso a la información pública. Análisis del proyecto de ley federal*. Disponible en: <http://www.ancmyp.org.ar/user/files/01%20Basterra.pdf>

[7] Santiago Díaz Cafferata. *El derecho de acceso a la información pública: situación actual y propuestas para una ley*. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/86/06-ensayo-diaz-cafferata.pdf>