



**Universidad de San Andrés**

**Departamento de Ciencias Sociales**

**Maestría en Administración y Políticas Públicas**

***La implementación de la política de acceso a la información pública en el  
G.C.B.A: fortalezas y debilidades en el periodo 1998-2016***

**Autor: Ana Pichon Riviere**

**Legajo: 30.593.025**

**Mentor: Hernán Charosky**

**Buenos Aires, 2018**



# **Maestría en Administración y Políticas Públicas**

## **Tesis de Maestría**

### **Promoción XV**

**La implementación de la política de acceso a la información pública en  
el G.C.B.A: fortalezas y debilidades en el periodo 1998-2016**

**Ana Pichon Riviere, N° de legajo 30.593.025**

**Buenos Aires, 8 Marzo de 2018**

---

**Hernán Charosky**



Universidad de  
**San Andrés**

Contenido	
Agradecimientos .....	5
Glosario .....	6
Introducción .....	7
Aclaraciones metodológicas.....	9
Justificación.....	11
Presentación de las secciones .....	14
Capítulo 1: Marco conceptual: Definiciones y contexto del derecho de acceso a la información pública y desafíos para su evaluación .....	14
¿Qué entendemos por derecho de acceso a la información pública? .....	14
El acceso a la información en el mundo.....	18
El acceso a la información en Argentina.....	23
¿Existe una receta para implementar de manera exitosa una política pública?.....	28
¿Cómo evaluamos la implementación de una política de acceso a la información pública? ..	30
Tabla 1: Indicadores de análisis .....	40
Capítulo 2: El acceso a la información en la C.A.B.A.....	41
La Ley N° 104/98 de Acceso a la Información Pública .....	42
Análisis de la implementación de la política de acceso a la información en la C.A.B.A.....	47
Semáforo del acceso a la información en la C.A.B.A.....	49
Tabla 2: Resultados .....	50
Calidad normativa .....	50
1. Marco normativo .....	50
Calidad institucional.....	54
3. Organismo de control .....	58
4. Tramitación solicitudes .....	59
5. Seguimiento y monitoreo de las solicitudes .....	64
6. Presupuesto .....	65
Gráfico 1- Presupuesto vigente VS presupuesto devengado .....	68
7. Capacitación .....	69
8. Publicación proactiva .....	71
9. Mecanismos de apelación.....	73
10. Sanciones.....	75
11. Difusión externa: sensibilización de la ciudadanía, sociedad civil y medios de comunicación .....	77
Capacidad de respuesta .....	80

12.	Alcance de la capacidad de respuesta.....	80
	Análisis de las solicitudes .....	81
	Gráfico 2- Evolución de solicitudes contestados VS. sin respuesta.....	83
	Gráfico 3- Evolución de contestados en plazo / en fuera de plazo / no contestados. ....	84
13.	Apelación ante la justicia .....	87
	Capítulo 3: Reforma integral de la Ley N°104.....	91
	Capítulo 4: Conclusiones y valoraciones .....	94
	Valoración del derecho de acceso a la información .....	94
	Valoración de una metodología de evaluación para una política pública de acceso a la información .....	95
	Conclusiones sobre el estado de implementación de la política de acceso a la información en la C.A.B.A.....	95
	Conclusión general.....	106
	Anexo I- Texto Ley 104/98 texto consolidado Digesto .....	111
	Anexo II Listado actores clave entrevistados.....	115
	Anexo III- Indicadores y resultados. Right to Information Index .....	116
	Anexo IV .....	122
	Tabla 3- Solicitudes ingresadas por área de gobierno 2015-1016.....	122
	Anexo V- Presupuesto DGSOCAI.....	123
	Anexo VI- Casos judicializados .....	124
	Bibliografía .....	126
	Referencias normativas .....	131

## **Agradecimientos**

Este trabajo fue posible por muchas razones, una de ellas es la comunidad de acceso a la información pública en Argentina, gracias por hacer de éste un tema interesante, divertido y posible.

Quiero agradecer muy especialmente a Liliana, Joaquín, María y Clara, mi familia, por siempre apoyarme en todo lo que emprendo, y a mis tíos Alfredo, Dominique y Gustavo por su motivación permanente.

A María Laffaire, Melina Nacke, Inés Selwood, Silvana Fumega, María Lagos, por todos sus aportes y recomendaciones.

Gracias a todo el equipo de la Dirección General Seguimiento de Organismos de Control, junto a ustedes viví la implementación de la “104”.

A todos los que aportaron sus perspectivas y experiencias en las entrevistas y enriquecieron este trabajo.

También a Carolina Aulicino, Rosario Pavese, Agustina de Luca, Carolina Iglesias Berrondo y Vanina Luchesse, por su apoyo y acompañamiento para terminar este proyecto.

Este proceso llevó su tiempo, muchos han participado de charlas que generaron ideas para esta investigación, muchos me inspiraron y muchos me apoyaron para que esto sea posible, a todos ustedes: Muchas gracias.

**Glosario**

ADC- Asociación por los Derechos Civiles

C.A.B.A.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires

C.I.D.H.- Corte Interamericana de Derechos Humanos

CIPE- Center for International Enterprise

CIPPEC- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento

C.S.J.N.- Corte Suprema de Justicia de la Nación

DGSOCAI Dirección General Seguimiento de Organismos de Control y Acceso a la Información

FOIA- Freedom of Information Act

FOIANet - Freedom of Information Advocates Network

G.C.B.A.- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

GI- Global Integrity

O.E.A.- Organización de los Estados Americanos

ONG- Organización no gubernamental

PAMI- Programa de Atención Médica Integral

RTI- Right to information

TI- Transparency International

## La implementación de la política de acceso a la información pública en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: fortalezas y debilidades en el periodo 1998-2016

---

"La falta de transparencia resulta en desconfianza y en un profundo sentimiento de inseguridad. "  
Dalai Lama

### **Introducción**

De acuerdo a la literatura especializada, como la producida por el Carter Center (Carter Center Manual de metodología) o como bien dice Sheila Coronel (Coronel, 2012) es poca la investigación empírica sobre el funcionamiento e implementación efectiva de las políticas de acceso a la información pública. Esta investigación se encuentra motivada en ese vacío de evidencia empírica sobre la implementación de una política pública que permita el ejercicio pleno de un derecho tan importante como lo es el de acceso a la información pública, y responde a un interés personal y profesional sobre la temática. Desde el año 2009 a la actualidad me he dedicado a trabajar e investigar sobre el acceso a información pública, los desafíos de implementar políticas que lo promuevan y potencien su implementación.

Puntualmente las preguntas de esta investigación surgen como incógnita al momento de mi incorporación al equipo de la autoridad de aplicación de la Ley N°104/98 (Ley N°104) de acceso a la información pública, perteneciente al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (G.C.B.A), la Dirección General Seguimiento de Organismos de Control y Acceso a la Información (DGSOCAI). Más aún fueron motivadas con el objetivo de generar evidencia sobre fortalezas y desafíos como insumo para la nueva etapa de la política de acceso como consecuencia de la reforma integral que se materializó en diciembre de 2016.



La recepción normativa de este derecho surge desde el origen de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>1</sup> (C.A.B.A.), la Constitución local lo recepta en más de un artículo, y encontró regulación específica a través de una de las primeras leyes sancionadas.

A 20 años de su sanción, y en razón de su reforma integral en diciembre de 2016, surgió la posibilidad de hacer esta investigación para contestar la pregunta de cuáles han sido las fortalezas y debilidades en el proceso de implementación de la Ley N°104 en el Poder Ejecutivo de la C.A.B.A en el periodo 1998-2016.

El presente análisis se hizo bajo la creencia que una implementación exitosa de una política de acceso a información pública requiere de “liderazgo fuerte y voluntad política, como también la constitución de organismos de control independientes y con recursos suficientes, un marco normativo claro y mecanismos de apelación, capacitación y construcción de capacidades de los agentes públicos, y actividades sensibilización para informar a la ciudadanía, la sociedad civil, los medios de comunicación y a las empresas en cómo hacer ejercicio de su derecho.” (Martini, 2014, pág. 1)

Para lograr el objetivo de esta investigación descriptiva se combinaron técnicas cualitativas y cuantitativas, sobre la base de análisis normativo, entrevistas a actores clave, análisis estadístico y presupuesto, análisis de casos judiciales y la experiencia personal.

Es oportuno mencionar que no existe una única herramienta de evaluación de este tipo de política pública universalmente aceptada, es por ello que sobre la de base cuatro propuestas metodológicas reconocidas por la comunidad de acceso a la información

---

<sup>1</sup> La reforma constitucional argentina de 1994 modificó la naturaleza jurídica de la Capital Federal Argentina. De esta manera nace la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con características asimilables a las de una provincia. El artículo 129 de la Constitución nacional establece que: Artículo 129.- La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad.

Una ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el estatuto organizativo de sus instituciones.

En razón de lo antedicho, en 1996 se sancionó la norma fundacional la C.A.B.A, su primera constitución.

pública se identificaron indicadores comunes que fueron analizados desde dos perspectivas, una de recepción normativa y la otra en faz de implementación.

La propuesta fue diseñada en un esquema de “semáforo”, con una escala de color en rojo, amarillo y verde, de manera de poder detectar fácilmente las fortalezas y debilidades sobre la implementación la política de acceso a la información pública en el G.C.B.A.

### **Aclaraciones metodológicas**

Para el estudio de caso se tomó como eje principal de la política de acceso a la información pública de la C.A.B.A a la Ley N° 104<sup>2</sup>, y respectivas reformas, normas complementarias y decisiones adoptadas hasta diciembre de 2016. Esto obedece a que en 2016 se sancionó una reforma integral, Ley N° 5.784/2016, que implicó un cambio sustancial de la norma, marcando dos periodos claros en esta política, a diferencia de las reformas anteriores que fueron complementarias pero no modificaron el texto de manera sustancial. En virtud de ello se decidió tomar el marco temporal desde su origen hasta su reforma.

El objeto de análisis se encuentra circunscripto a la implementación de la política de acceso a la información pública al Poder Ejecutivo de la C.A.B.A, es decir el G.C.B.A.

Para el análisis de la capacidad de respuesta se tomó la totalidad de las solicitudes de información ingresadas en los años 2015-2016. A diferencia de la mayoría de las metodologías de evaluación de políticas de este tipo se tomó la base completa de esos dos años y no sólo una muestra<sup>3</sup>. Esto se debe a la disponibilidad de la base y a la oportunidad de obtener un análisis más enriquecedor basado en la completitud del universo de solicitudes para ese periodo. Para contextualizar se utilizaron los datos

---

<sup>2</sup> El texto completo de la norma utilizada se encuentra disponible en el Anexo I.

<sup>3</sup> La metodología del Carter Center por ejemplo toma solicitudes presentadas en 7 ministerios elegidos de acuerdo a determinados criterios (Carter Center Manual de metodología), mientras que FIOANET propone 2/3 solicitudes a autoridades públicas focalizadas, entre 5 y 10. (FOIANet F. S., 2017)

históricos disponibles. La base de datos de solicitudes se encuentra publicada en formato abierto en <https://data.buenosaires.gob.ar/>

La fecha de corte de la base de datos sobre la que se realizó el análisis fue a junio de 2017. Es pertinente aclarar la fecha de corte, dado que los cambios hechos a la base con posterioridad no fueron tomados para este análisis. Un ejemplo sería si se contestaron pedidos que a hasta esa fecha estaban pendientes de respuesta.

Para el análisis de las solicitudes se utilizaron los criterios empleados por la DGSOCAI para el registro de las solicitudes, entre las que podemos mencionar las categorías, sub-categorías, vinculadas al tema, así como también tipo de solicitante y tipo de respuesta.

Respecto a la cuantificación de los días transcurridos entre el vencimiento y el envío de la respuesta, de las solicitudes contestadas fuera de término, fue hecha en días corridos, a partir del cálculo de la diferencia entre el día que venció y el día que se respondió. Esta aclaración es pertinente porque la ley habla de días hábiles cuando establece el plazo, sin embargo, por cómo está consignado en el registro, el dato que se puede extraer es en días corridos. De cualquier manera para ejemplificar el tiempo transcurrido entre el vencimiento y la respuesta, en días corridos es también ilustrativo y resulta más fácil dimensionar el periodo de tiempo. Para la identificación de la fecha de vencimiento de una solicitud se consignó la fecha registrada en la base, siendo sencillo para la primera fecha (10 días hábiles), y sólo se consideraron 20 días hábiles (10 de plazo, más 10 de prórroga) en los casos en que ésta estuviere consignada en la base de datos. Es decir, que si estaba notificada la prórroga, se calculó a partir del día siguiente al vencimiento de la prórroga, caso contrario a partir del día siguiente al vencimiento original.

Para el análisis de los casos llevados a juicio, se realizó un relevamiento a través del sitio de consulta online del Poder Judicial de la C.A.B.A

<http://consultapublica.jusbaires.gob.ar/> El periodo analizado, al igual que en las solicitudes, es 2015-2016 y los datos se encuentran actualizados también a junio de 2017. El relevamiento toma solo los casos iniciados por particulares, y no se tomaron para el análisis los iniciados por otros organismos públicos como puede ser la Defensoría del Pueblo o el Ministerio Público de la Defensa. Por otro lado debido a la disparidad en la que los juicios son caratulados, puede ser que el relevamiento no represente el universo real total de amparos iniciados por incumplimiento a la Ley N° 104.

Respecto de los entrevistados con el objetivo de obtener una comprensión integral de la política pública, se entrevistaron agentes vinculados a la autoridad de aplicación y a la agenda de acceso, usuarios de la Ley N° 104, actores promotores y expertos de la agenda de acceso a la información pública en Argentina. En el Anexo II se encuentra el listado completo, y un breve antecedente que funda su elección. Las entrevistas fueron realizadas durante los meses de septiembre y octubre de 2017.

## **Justificación**

“La publicidad es la garantía de las garantías. El pueblo debe ser testigo del modo como ejercen sus mandatarios la soberanía delegada por él. Con la constitución y la ley en sus manos, él debe llevar cuenta diaria a sus delegados del uso que hacen de sus poderes. Tan útil para el gobierno como para el país, la publicidad es el medio para prevenir errores y desmanes peligrosos para ambos” Juan Bautista Alberdi

El sistema republicano de gobierno es la forma que eligieron los constituyentes para regir nuestra vida en común, y es la forma que volvimos a elegir los argentinos en cada una de las sucesivas reformas constitucionales. El Artículo 1° de la Constitución establece que “la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal”.

Aunque a menudo pareciera que la palabra “democracia” es la fórmula que mejor expresa nuestra forma de gobierno, ésta no alcanza para describir lo que implica una república. Mientras que la democracia se refiere, fundamentalmente, a la elección popular de los gobernantes y autoridades, la república incorpora otros elementos igual de esenciales para la vida en sociedad: la igualdad ante la ley, la separación de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), la consagración de derechos, obligaciones y garantías individuales, la periodicidad de los mandatos, y la publicidad de los actos de gobierno. (Cafferata, 2009)

Asimismo, en una república, el gobierno es responsable ante el pueblo. Esto significa que los funcionarios públicos deben rendir cuentas de sus decisiones y acciones a los ciudadanos que los eligieron, toda vez que también los habitantes tienen derecho a pedir esta rendición de cuentas sin que ello signifique un riesgo a su vida o su integridad.

En este sentido “(...) el derecho de acceso a la información pública constituye una *conditio sine qua non* de los regímenes republicanos; no existe requisito más actual e importante para alcanzar la credibilidad democrática, que un poder estatal responsable y permeable al escrutinio de los habitantes. Cuanto mayor y precisa sea la información pública disponible para la comunidad, menor será la discrecionalidad de la burocracia y la probabilidad que se extienda la corrupción en la administración estatal.” (Basterra, pág. 1) Vemos entonces que la publicidad de los actos de gobierno es un aspecto fundamental del sistema republicano. Para que los ciudadanos puedan controlar y evaluar lo que hacen sus gobernantes, deben disponer de información acerca de estos actos. En una república, el derecho a conocer los actos de gobierno debe ser la regla general, es decir que deben tener el mayor grado de publicidad posible (Cafferata, 2009) y la existencia de información reservada debería ser la excepción.

Las constituciones como la argentina, que están alineadas con el sistema de derecho internacional, reconocen una serie de derechos u obligaciones que permiten el control ciudadano e incentivan la transparencia de lo público, entre los que podemos mencionar el derecho de acceso a la información y el de libertad de expresión. Sin embargo, y a pesar de su reconocimiento legal, y las ventajas que representa el ejercicio de estos derechos, su plena implementación, en muchos casos, dista de ser ideal.

Así como la falta de una norma que regule el ejercicio de un derecho dificulta su ejercicio, la mera sanción de ella no implica una solución automática. La instrumentación requiere de una intervención estatal para la solución del “conflicto” a través de la legislación del derecho y medios idóneos para su garantía. Deberá, en consecuencia, analizar la situación y proponer la mejor solución posible, es decir la política pública que vehiculizará el ejercicio. Una vez adoptada la política, estará condicionada por factores que pueden potenciar o dificultar su implementación. Así, por ejemplo, el contexto político en el cual una política pública es adoptada, si es en el marco de un consenso tanto a nivel político como de la sociedad, tendrá más posibilidades de ser aceptada y bien recibida. (CIPE & GI, 2012, pág. 15) A su vez influirán en la implementación de la política las capacidades técnicas de la agencia que la tenga a cargo, los recursos humanos y económicos que se le asignen y la información que se tenga, produzca y difunda al respecto para generar aceptación tanto en los implementadores (burocracia) y en los destinatarios. (CIPE & GI, 2012)

Teniendo en cuenta lo antedicho, esta investigación busca obtener evidencia de cómo fue la implementación de la política de acceso a la información de la C.A.B.A en el ámbito del Poder Ejecutivo en el periodo 1998-2016, a través de la identificación de sus fortalezas y sus debilidades.

## **Presentación de las secciones**

El trabajo está estructurado en 4 capítulos, el primero presenta el marco conceptual del derecho de acceso a información pública como también los desafíos de evaluar políticas que regulen este derecho y se presenta una breve reseña de propuestas metodológicas de evaluación.

Un segundo capítulo, que en primer término caracteriza la política pública de la C.A.B.A desde lo normativo, en segundo lugar se desarrolla la propuesta de análisis y en tercer lugar se presentan los resultados del caso.

El tercer capítulo incluye descripción del proceso participativo DialogandoBA y los lineamientos generales que fundaron la reforma integral de la Ley N° 104 sancionada en diciembre de 2016.

Por último, el cuarto capítulo, contiene las conclusiones y valoraciones finales.

## **Capítulo 1: Marco conceptual: Definiciones y contexto del derecho de acceso a la información pública y desafíos para su evaluación**

“En definitiva, la eficacia de las políticas depende no solo de cuáles políticas se elijan, sino de cómo se eligen y llevan a la práctica.” (Banco Mundial, 2017, pág. 7)

### **¿Qué entendemos por derecho de acceso a la información pública?**

A los fines de este trabajo, y tomando como base los tratados internacionales, la ley nacional N° 27.275 y la Ley N° 104 de la C.A.B.A entendemos al derecho de acceso a la información como *un derecho humano fundamental indivisible que consiste en la posibilidad de toda persona de buscar y recibir información pública sin discriminación, de manera completa, oportuna y veraz, que se encuentra en poder o custodia de las autoridades públicas.*

A nivel internacional este derecho se encuentra receptado en tratados internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos – Artículo 19-, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – Artículo 19.2-, Convención Americana de Derechos Humanos – Artículo 13-, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción –Artículos 10 y 13-, y la Convención de la Organización de los Estados Americanos contra la Corrupción – Preámbulo y Artículos III. 11 y XIV.2. A nivel nacional este derecho ingresa de manera expresa al sistema normativo con la reforma constitucional de 1994 y la igualación en rango constitucional de la Constitución Nacional y los tratados internacionales.

El derecho de acceso a la información ha sido considerado desde sus orígenes una parte esencial del derecho a la libertad de expresión. Así fue recibido y utilizado en los tratados y las opiniones de organismos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (C.I.D.H.) y la Organización de Estados Americanos (O.E.A.). Podemos mencionar así el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que dice: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”, o también el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que dice: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

Estas definiciones y su recepción en el derecho internacional son el resultado de años de trabajo de los organismos internacionales, de las organizaciones de la sociedad civil, de



activistas, de la jurisprudencia, las leyes y la doctrina que han funcionado de manera complementaria entre ellas, y han potenciado la protección del derecho de acceso a la información.

Este derecho tiene como particularidad tener una doble faz, por un lado es “un derecho individual de toda persona y como obligación positiva del Estado de entregar la información solicitada, salvo legítima restricción, provee la seguridad jurídica que reclama una democracia de calidad. Además, es instrumental, es decir, constituye un prerequisite ineludible para poder ejercer otros derechos -tanto sociales como económicos- y para la efectiva participación ciudadana en las decisiones públicas.” (Oyhanarte, 2012) Así, más allá de su ejercicio de manera autónoma, también es considerado un derecho “llave”, ya que su uso abre la puerta al ejercicio de otros derechos civiles, económicos y políticos como pueden ser la participación o el acceso a la salud o educación, por mencionar algunos<sup>4</sup>.

A su vez, una de las acepciones más asociadas con el acceso a la información, es la de rendición de cuentas y control ciudadano, ya que “fomenta la lucha contra la corrupción, contribuye de manera decisiva al establecimiento de políticas de transparencia, necesarias para fortalecer las democracias y el respeto por los derechos humanos (...)”. (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2007) Ello viene del entendimiento que el Estado debe informar sobre las actividades, y fue uno de los pilares que planteó Marta Oyhanarte en el proyecto legislativo que dio origen a la Ley N°104 en 1998. En él señalaba “la necesidad de contar con mayor transparencia en la labor de los funcionarios y la obligación de rendir cuentas de los actos de gobierno sólo cobran sentido si existe una ciudadanía activa que esté dispuesta a ejercer ese control y

---

<sup>4</sup> Por ejemplo en México la transparencia y el acceso a la información sobre programas sociales ha permitido una mejor utilización de los recursos, contribuyendo a maximizar el impacto de dichos programas que benefician directamente a grupos vulnerables. Para más información, véase [http://rendiciondecuentas.org.mx/data/arch\\_docu/pdf0087.pdf](http://rendiciondecuentas.org.mx/data/arch_docu/pdf0087.pdf)

a demandar esa rendición de cuentas”. (Oyhanarte, Proyecto de ley, 1998) A su vez “el acceso universal a la información pública es una condición esencial y necesaria, para que la democracia participativa diseñada por el constituyente en 1994, tenga posibilidades de realización práctica con canales institucionales adecuados.” (Basterra, pág. 5) Como contracara de esa moneda, es necesario fomentar la construcción de una sociedad involucrada, habilitando el acceso y promoviendo el uso de la información, para potenciar la participación de los ciudadanos tanto en procesos abiertos de toma de decisión como de auditoría social volviéndola más sustantiva.

En este sentido, como se ha manifestado la Corte Suprema de Justicia de la Nación (C.S.J.N.) el derecho de acceso a la información puede pensarse como “oxígeno para la democracia”<sup>5</sup> (Asociación Derechos Civiles c/ EN PAMI, 2012) ya que permite que los ciudadanos utilicen la información como una herramienta de debate público e intervención, generándose así un control estatal a través de la participación ciudadana activa. (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2007) A su vez se aspira a generar un acercamiento entre los ciudadanos y el Estado a través del ejercicio de este derecho. Bajo este nuevo paradigma, se fomenta que el ciudadano tenga un doble rol: destinatario de la praxis política y colaborador activo en el diseño y la mejora de políticas públicas. (Oslak, 2013) En este sentido, no solo se trata de producir y obtener información de calidad para lograr una democracia de control y más transparente, sino que se busca incentivar la participación ciudadana para que sea un eje activo y permanente dentro del Estado, generando de esta forma un vínculo de cercanía constante.

---

<sup>5</sup> "Se ha descrito la información como 'oxígeno de la democracia', cuya importancia se vislumbra en diferentes niveles. 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". Considerando 14 sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la nación en el caso "Asociación Derechos Civiles c/ EN PAMI, 4 de diciembre de 2004. (dto. 1172/03) si amparo ley 16.986".

Teniendo en cuenta la visión desde la gestión pública, y no sólo desde la visión del ciudadano, el acceso a la información y como requisito previo, la producción de información, debería contribuir a la mejora en la elaboración de políticas públicas, brindando herramientas para el análisis de alternativas, beneficios, desventajas y posibles escenarios que fundamenten la toma de decisiones. De igual forma, la transparencia y la gestión responsable deberían contribuir a incrementar la credibilidad y legitimidad de las instituciones de gobierno y de quienes forman parte de ellas. (Oyhanarte, Proyecto de ley, 1998) Podemos decir entonces que instituciones más fuertes, transparentes y responsables tienen el potencial de ayudar a optimizar los resultados de la gestión y a evitar que se desarrollen nichos de corrupción. (Martini, 2014)

Para votar de manera informada, para involucrarnos y exigir la rendición de cuentas de cómo se administra lo público, para ejercer el derecho a la salud, para expresarse libremente es necesario que se den las garantías para el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información a través de políticas integrales y comprometidas.

### **El acceso a la información en el mundo**

La primera legislación del mundo que brindó acceso a los documentos oficiales fue promulgada en Suecia, en 1766 mediante la “Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas”, se impulsó así la apertura de documentos públicos por primera vez en la historia. Esta norma a pesar de tener más de 300 años, y no estar actualizada a “estándares internacionales” actuales y tener un marco normativo “poco robusto”<sup>6</sup>, tiene un alto grado de implementación consecuencia de su tradición hacia la “transparencia y una burocracia eficiente.” (Coronel, 2012, pág. 4)

---

<sup>6</sup>Suecia es uno de los países que en el ranking de países del índice de derecho a la información se muestra dentro de los más débiles ya que se ubica en el puesto 33 de 111 países, encontrándose en los primeros

Pocos años después, en Francia en 1789, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano reconocieron, no sólo la libertad de expresión, sino que también en sus artículos reconoce el derecho a expresarse, a solicitar información y la rendición de cuentas de la administración. (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano 1789)

Artículo XI: “La libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más valiosos del Hombre; por consiguiente, cualquier Ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, siempre y cuando responda del abuso de esta libertad en los casos determinados por la Ley.”

Artículo XIV: “Todos los Ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración.”

Artículo XV: “La Sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a cualquier Agente público.”

A pesar de estos antecedentes auspiciosos, el derecho de acceder a la información pública quedó en suspenso durante casi doscientos años. El tema volvió a la agenda en 1948, cuando la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas que a través de la resolución 59 confirmó que "la libertad de información es un derecho humano fundamental y (...) la piedra angular de todas las libertades a las que están consagradas las Naciones Unidas" y que abarca "el derecho a juntar, transmitir y publicar noticias"<sup>7</sup>.

---

puestos México, Serbia y Sri Lanka, sin embargo en la práctica el ejercicio del derecho como la transparencia del Estado es más alto de lo que refleja su norma. .

<sup>7</sup>Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

En 1969, los Estados Americanos suscribieron la Convención Americana sobre Derechos Humanos – también denominado Pacto de San José de Costa Rica - que consagró expresamente, en su Artículo 13, prescribiendo que “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

En consonancia con estas declaraciones, muchos países adoptaron en el siglo XX leyes de acceso a la información, especialmente en Europa y América del Norte. De acuerdo al ranking del índice<sup>8</sup> de derecho a la información son más de 100 los países que tienen normativas relativas a este derecho en el mundo.

Hacia el año 2000, se dieron diversos hitos que aceleraron la promulgación de leyes similares en América Latina. Ese año, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión que reconoció el acceso a la información como un derecho fundamental de los individuos, en su artículo 4 declara: “El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”.

Otras declaraciones internacionales similares como los Principios de Lima (2000), la Declaración de SOCIUS en Perú (2003), Declaración de Nuevo León (2004), allanaron el camino para la demanda social de leyes de acceso a la información en países latinoamericanos.

---

<sup>8</sup> Para mayor información véase <http://www.rti-rating.org/country-data/>

En paralelo al trabajo realizado a través de los organismos internacionales, es acertado resaltar el realizado por las organizaciones de la sociedad civil, ya que han cumplido un rol esencial a través de distintas estrategias como el advocacy (incidencia) o el litigio estratégico, logrando resultados concretos en pos de la defensa de este derecho. Las ONG's "contribuyen a la aplicación de las normas vigentes, y abogar por las víctimas y los grupos vulnerables la posibilidad de acceder al sistema judicial es limitada." (Soto Abril, 2008) Se puede mencionar el trabajo de la organización Article 19 que desde 1987 aboga por el derecho de libertad de expresión y de acceso a la información bajo la premisa que "Sin estos derechos, la democracia, la buena gobernanza y el desarrollo no pueden existir." (Article 19), o en Argentina el realizado por Poder Ciudadano que desde 1989 trabaja en pos del "buen gobierno del Estado, la transparencia en el manejo de la cosa pública y el compromiso por vigorizar las instituciones de la democracia." (Poder Ciudadano)

Como resultado del litigio estratégico y la participación de ONG's en Chile, en 2006 se marcó un hito en materia jurisprudencial, con el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que sentó un precedente fundamental con el caso "Claude Reyes y otros vs Chile". Por primera vez un tribunal internacional reconoció expresamente el derecho de acceso a la información como un derecho humano integrante del derecho a la libertad de pensamiento y expresión. En igual sentido la CIDH impuso la obligación de entregar la información que había sido solicitada y el deber de fundamentar en caso de que exista negativa a brindar información de acuerdo a las excepciones previstas, "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." (Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile , 2006) El Estado tiene la información solo en cuanto es representante de los individuos, por ende el Estado como

las instituciones públicas están comprometidas a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas. A tal fin, se deben adoptar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar el reconocimiento y la aplicación efectiva de ese derecho. Por lo tanto, para garantizar el cumplimiento, aparte de las herramientas normativas, se debe promover una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público, “de debida diligencia en la promoción del acceso a la información, facilitar la identificación de quienes deben proveer la información, y debe evitar los actos que lo nieguen de manera infundada y deberá sancionar a sus infractores.” (CIPPEC /c EN M° DESARROLLO SOCIAL , 2014)

Luego de las distintas declaraciones que consagraron el acceso a la información como derecho humano y universal, los Estados miembros de la OEA decidieron en 2009 elaborar una Ley Modelo <sup>9</sup> que proporcionara el marco legal y una guía de implementación; una especie de hoja de ruta para dar cumplimiento real a este nuevo estándar constituido por las declaraciones internacionales, la jurisprudencia y el contexto del continente. La tarea fue encomendada al Departamento de Derecho Internacional quien convocó a un grupo de expertos de la sociedad civil y el sector <sup>10</sup> privado que trabajó por más de un año en los documentos que finalmente fueron aprobados en una sesión de la Asamblea General en junio de 2010. La Ley Modelo ha tenido un impacto visible en el avance de la legislación de este derecho, ya que muchos parlamentos de la región la utilizaron para elaborar o actualizar sus propias normas. Actualmente en el continente 23 países tienen ley de acceso a la información, 2 lo tienen

---

<sup>9</sup> La Ley Modelo de la OEA se encuentra disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES\\_2607\\_XL-O-10\\_esp.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10_esp.pdf).

<sup>10</sup> El grupo de expertos estuvo compuesto por “miembros de los órganos, agencias, y entidades pertinentes de la OEA, los Estados Miembros, y la sociedad civil” que participaron de manera “independiente como expertos con interés en el tema. Para fomentar el libre intercambio de opiniones e ideas, todas las presentaciones, comentarios y documentos presentados por los miembros del grupo no son atribuidos a los respectivos gobiernos y/o organizaciones.” Para más información sobre el grupo de expertos: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso\\_informacion\\_ley\\_modelo\\_grupo\\_expertos.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_ley_modelo_grupo_expertos.asp)

como derecho constitucional pero sin norma específica, y 8 no tienen ley de los cuales 6 de ellos tienen proyectos elaborados.<sup>11</sup>

### **El acceso a la información en Argentina**

En nuestro país la reforma Constitucional de 1994 introdujo a su cuerpo normativo manera expresa este derecho a través de los siguientes artículos:

- ❖ Artículo 33 sobre derechos y garantías que nacen del principio de soberanía del pueblo y de la forma republicana
- ❖ Artículo 41 sobre derecho al ambiente sano
- ❖ Artículo 42 sobre derechos de consumidores y usuarios
- ❖ Artículo 72 inciso 22 que otorga rango constitucional a los tratados internacionales, entre los que podemos mencionar:
  - ❖ Declaración Universal de Derechos Humanos – Artículo 19
  - ❖ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – Artículo 19.2
  - ❖ Convención Americana de Derechos Humanos – Artículo 131
  - ❖ Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción – Artículos 10 y 13
  - ❖ Convención de la Organización de los Estados Americanos contra la Corrupción – Preámbulo y Artículos III. 11 y XIV.2

En línea con lo prescripto constitucionalmente y la tendencia internacional, en el año 2003 el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto N° 1172/03 de Acceso a la Información Pública<sup>12</sup>. Este decreto constituyó para la administración nacional un

---

<sup>11</sup>Tienen ley de acceso a la información: Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Estados Unidos y Uruguay; Por otro lado Costa Rica y Venezuela lo tienen como derecho constitucional pero no en una ley específica. Tienen proyectos de ley: Bahamas, Barbados, Bolivia, Dominica, San Cristóbal y Nieves y Santa Lucía. Por último no tienen ley y recepción constitucional: Cuba y Haití, y sobre Bermuda y Granada no se encontraron datos.

<sup>12</sup>Reglamentos Generales de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, para la Elaboración Participativa de



avance en la materia, (ADC & Otros, 2016) ante el vacío de herramientas legales. Pero como en todos los casos hay que recordar que la mera sanción de una norma no implica su implementación automática. Este decreto atravesó distintas etapas de mayor y menor grado de implementación. Cuenta Marta Oyhanarte, que como titular de la oficina (2003-2009) que tenía a cargo la implementación del Decreto N° 1172/03, que una de las primeras barreras que tuvieron que atravesar, fue el desconocimiento del derecho y de la norma por parte de los funcionarios y agentes públicos. Como consecuencia, una de las primeras medidas que adoptaron fue la designación de responsables de información en cada uno de los sujetos obligados, y de esta manera construir una red de enlaces. Esta estrategia estuvo acompañada de medidas como la elaboración de materiales de difusión, capacitaciones, y reuniones periódicas con los enlaces como también con ONG's. (Oyhanarte, Tesis APR, 2017) A pesar de las acciones tomadas, la implementación del decreto no fue uniforme y en más de una oportunidad hubo litigios judiciales por falta de entrega de información. El primer fallo en el que la C.S.J.N se manifestara en defensa y protección de este derecho fue en el caso "Asociación Derechos Civiles c/ EN-PAMI-(dto.1172/03) s/ amparo ley 16.986". En dicho litigio, el PAMI había fundado su negativa a brindar información alegando que el Decreto 1172/03 no le alcanzaba ya que "posee personalidad jurídica e individualidad financiera legalmente diferenciada" del Estado Nacional. La C.S.J.N resolvió que "aun cuando el recurrente no posea naturaleza estatal, dadas sus especiales características y los importantes y trascendentes intereses públicos involucrados, la negativa a brindar la información requerida constituye un acto arbitrario e ilegítimo en el marco de los principios de una sociedad democrática e implica, en consecuencia, una acción que

---

Normas, del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional y de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos, Formularios de inscripciones, registro y presentación de opiniones y propuestas. Establécese el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria del Boletín Oficial de la República Argentina.

recorta en forma severa derechos que son reservados –como se verá- a cualquier ciudadano, en tanto se trata de datos de indudable interés público y que hagan a la transparencia y a la publicidad de gestión de gobierno, pilares fundamentales de una sociedad que se precie de ser democrática” (Asociación Derechos Civiles c/ EN PAMI, 2012), finalmente obligando a la entidad a entregar la información solicitada.

A través de la jurisprudencia se hicieron grandes avances en materia de este derecho y sus alcances en nuestro país, por ejemplo en términos de legitimidad activa y pasiva. A continuación algunos ejemplos y sus principales aportes.

- ❖ ADC c/ PAMI. Como se mencionó anteriormente este fallo significó un gran avance sobre el alcance de los sujetos obligados en relación al interés públicos y las funciones que ejerce.
  - “Los Estados deben tener en cuenta tanto a las entidades públicas como privadas que ejercen dichas funciones (...). Lo importante es que se centre en el servicio que dichos sujetos proveen o las funciones que ejercen. La amplitud supone incluir como sujetos obligados no solamente a los órganos públicos estatales, en todas sus ramas y niveles, locales o nacionales, sino también a empresas del Estado, hospitales, las instituciones privadas o de otra índole que actúan con capacidad estatal o ejercen funciones públicas”
- ❖ CIPPEC c/ Desarrollo social (CIPPEC /c EN M° DESARROLLO SOCIAL , 2014). En este fallo la C.S.J.N pone de resalto dos puntos centrales:
  - Plasmó el alcance y distinción de lo que son datos personales y datos personales sensibles: “(...) no puede admitirse la negativa fundada en la necesidad de resguardar la privacidad de los beneficiarios, ya que esta mera referencia, cuando no se vincula con datos personales sensibles

cuya divulgación está vedada, desatiende el interés público que constituye el aspecto fundamental de la solicitud de información efectuada, que no parece dirigida a satisfacer la curiosidad respecto de la vida privada de quienes los reciben, sino a controlar eficazmente el modo en que los funcionarios ejecutan una política social ”

- Ratificó que no es necesario exigir “un interés calificado por parte del requirente de la información cuando se trata de información de carácter público, puesto que ésta no pertenece al Estado sino al pueblo de la Nación.”
- ❖ “Giustiniani, Rubén Héctor c YPF – s/ amparo por mora”. (Giustiniani, RubénHéctorc/ Y.P.F.S.A, 2015) Este fallo también fue relevante en materia del alcance de los sujetos obligados.
  - Remarcó que YPF había sido expropiada en un 51% y declarada de utilidad pública a través de la ley 26.741. “Por ello, el Tribunal arribó a la conclusión de que la sociedad se encuentra bajo la órbita del Poder Ejecutivo Nacional y, por lo tanto, debe permitir a cualquier persona el acceso a información relacionada con sus actividades.” (CIJ, 2015)
  - El fallo a su vez destacó el hecho que la empresa desarrolla una actividad de alto interés público, siguiendo lo dicho en el caso ADC en su considerando 17 expresó que “(...) tal como el propio ordenamiento lo reconoce, la empresa desempeña importantes y trascendentes actividades, en las que se encuentra comprometido el interés público, por lo que no puede, en el marco de los principios de una sociedad democrática y de acuerdo a la jurisprudencia reseñada, negar información de indudable interés público, que hace a la transparencia y a

la publicidad de su gestión.” (Giustiniani, RubénHéctorc/ Y.P.F.S.A, 2015)

- ❖ "Garrido, Carlos Manuel c/ EN AFIP s/ amparo ley 16.986".(Garrido, Carlos Manuel c/ EN AFIP , 2016) En este caso se ratificó el carácter público de la información vinculada a la gestión pública, incluida aquella referida a la de la carrera administrativa de un funcionario, ya que son datos de “innegable interés público en tanto permiten conocer aspectos relevantes sobre las personas que tienen a su cargo la gestión de los asuntos del Estado, y facilita a quien requiere la información ejercer el control sobre la regularidad de los actos mediante los cuales se integran los cuadros de la Administración.”

A pesar de la recepción constitucional de este derecho, la promulgación del Decreto N° 1172/03 y diversos fallos a favor del acceso a la información, la sanción de una norma de alcance nacional a todos los poderes del Estado era una deuda pendiente para nuestro país. De hecho en dos oportunidades se dio el debate legislativo en el Congreso Nacional, pero debido a la falta de consensos políticos en ambos casos fracasó la sanción. Finalmente en septiembre de 2016 se sancionó la Ley Nacional N° 27.275 de Acceso a la Información Pública que entró en vigencia en septiembre de 2017.

A nivel provincial, la sanción de normas de acceso a la información data del año 1983, 18 jurisdicciones cuentan normativa – leyes y/o decretos- sobre acceso a información pública: Jujuy, Salta, Chaco, Misiones, Santiago del Estero, Catamarca, Córdoba, Santa Fe, Corrientes, Entre Ríos, San Luis, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Neuquén, Río Negro, Chubut, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y Santa Cruz; mientras que 6 jurisdicciones no tienen normativa sobre Acceso a la Información Pública: La Pampa, Mendoza, San Juan, La Rioja, Formosa, Tucumán.

Resulta oportuno recordar lo dicho en oportunidad de la presentación del proyecto de ley elaborado por la Oficina Anticorrupción en 2003, que aún hoy mantiene vigencia, que “la tarea de lograr la sanción de una ley de acceso a la información – pero, sobre todo, tornarla aplicable y eficiente – está, como hemos visto, aún en sus comienzos. Conocemos las enormes dificultades que nuestras administraciones públicas (por tradición, dificultades presupuestarias, carencia o problemas de capacitación de los recursos humanos, tecnología desactualizada, etc.) deberán sortear antes de poder contar con un sistema eficiente de acceso a la información pública. La sanción de la ley es sólo el punto de partida, y de ningún modo la línea de llegada. Hará falta aún mucho más esfuerzo de capacitación, difusión y seguimiento social para contar con mecanismos eficaces de información ciudadana y transparencia estatal.” (Baragli, Néstor, & Gómez, 2003, pág. 22)

### **¿Existe una receta para implementar de manera exitosa una política pública?**

Para que una política pública sea implementada de manera exitosa requiere de la confluencia de factores de distinta índole, algunos de origen político que vinculados con la voluntad para que, por ejemplo que el tema entre en agenda o con la construcción de los consensos suficientes para que sea aprobada o con la asignación de recursos y otros asociados a la aceptación de los operadores y de la sociedad. La mera aprobación de una ley no lo es todo, sino que influyen otros factores y circunstancias. Su éxito estará condicionado, en parte, por su coherencia con el cuerpo normativo al que sea integrada, la alineación de sus objetivos, la asignación de recursos, a la voluntad política y a la recepción en la sociedad. De acuerdo a un estudio realizado por el Banco Mundial sobre gobernanza y leyes, la eficacia de las políticas públicas está asociada al “compromiso, la coordinación y la cooperación” (Evento Banco Mundial, 2017) de los tomadores de

decisiones y de los actores involucrados. En la misma línea, otras investigaciones sobre gobernanza e implementación (CIPE & GI, 2012), opinan que el éxito de una política está influenciado por la alineación entre los incentivos para su implementación y los objetivos propios de la política. (CIPE & GI, 2012, pág. 1) En cambio, cuando ello no sucede, se produce una desalineación de los objetivos y los resultados, llamada brecha de implementación, entendida como esa diferencia que sucede entre lo adoptado en el texto de la norma y su puesta en práctica.

Dada la complejidad del mundo de hoy, la explicación de por qué una política no surte los efectos deseados no puede reducirse a una justificación mono causal, aun cuando utilicemos una simplificación para explicar la brecha en “fallas institucionales”, ésta es a su vez es pluri-causal. (Banco Mundial, 2017, pág. 5) En conclusión para el Banco Mundial el éxito de una política reside en el “compromiso (credibilidad), la coordinación y la cooperación como las tres funciones centrales de toda institución que son necesarias para garantizar que las reglas y los recursos generen los resultados esperados.” (Banco Mundial, 2017, pág. 5) Sin embargo, es muy común que las políticas elegidas fracasen o sean ineficaces, inclusive en casos en los que existe la voluntad política para llevarlas adelante, “(...) los responsables de la toma de decisiones —las élites— pueden tener los objetivos correctos y, sin embargo, ser incapaces de aplicar las políticas adecuadas porque ello pondría en riesgo el equilibrio existente, el actual equilibrio de poder. En consecuencia, el equilibrio en la distribución de poder en la sociedad puede condicionar los tipos de resultados que se deriven del compromiso, la coordinación y la cooperación.” (Banco Mundial, 2017, pág. 7) En este sentido el estudio “Closing the Implementation Gap”(CIPE & GI, 2012) identifica en términos generales 3 grupos de factores que afectan a la implementación de una política. Por un lado factores políticos vinculados a la burocracia, la legitimidad y calidad de las leyes y

la divergencia en la agenda política, en segundo término factores económicos vinculados a los recursos para la implementación, a las barreras que puedan existir para una actividad económica y a la existencia de intereses contrapuestos. En tercer lugar describe factores sociales y culturales vinculados a la influencia de “elites” locales, al mantenimiento del status quo, a la existencia de estructuras sociales y por último el mantenimiento de legados culturales. (CIPE & GI, 2012, págs. 14-19)

Pero, ¿qué sucede cuando referimos a una política específica, como lo es la de acceso a la información pública, que debe tenerse en cuenta para garantizar su plena implementación? Pensar una política exitosa de este tipo debería tener como resultado un Estado en condiciones para responder todo lo que se le pregunta, y que publica de manera activa información relevante para la ciudadanía. La pregunta que surge entonces, ¿qué características debe tener? No hay una respuesta única a esta pregunta, dado que hay que tener en cuenta que la realidad de cada país o distrito es distinta y por ende pueden funcionar acciones diferentes. Sin embargo toda política que se adopte, debería contar con el compromiso y credibilidad de los tomadores de decisiones, hacerse de manera coordinada y cooperativa con implementadores y usuarios para superar posibles barreras de índole político, económicas y socio-culturales.

El desafío radica entonces en evaluar si una política fue implementada de manera exitosa y en qué medida.

### **¿Cómo evaluamos la implementación de una política de acceso a la información pública?**

Profundizando sobre el análisis y evaluación de políticas de acceso a la información pública, hay consenso sobre la importancia de medir su implementación, pero en cambio, no hay consenso sobre la forma en que debe hacerse. (Coronel, 2012, pág. 1)

(Web Carter Center) En los últimos 20 años se han desarrollado distintas herramientas de evaluación, algunas de ellas focalizadas en el marco normativo como lo hace el Global Right to Information Rating (RTI Index), otras focalizadas en el acceso a determinada información respecto de sector particular de gobierno como puede ser el presupuesto y podemos mencionar la iniciativa Open Budget Partnership, otras centradas en la capacidad del Estado o de una agencia de gobierno en responder a solicitudes de información como propone la Freedom of Information Advocates Network (FOIANet) o la Alianza Regional por la Libertad de Expresión. (Coronel, 2012, págs. 3-11)

Hay consenso sobre la insuficiencia de medir el acceso a la información únicamente a través del análisis de la norma (Coronel, 2012, pág. 2), y en consecuencia es necesario combinar indicadores de derecho y de hecho. Esta autora realizó un relevamiento sobre las herramientas existentes para evaluar políticas de acceso a la información y las categorizó de acuerdo a su foco, resultando en 5 tipos de herramientas, a continuación una breve descripción:

- i) Calificación de normas de acceso a la información. Este tipo de herramientas mide únicamente la calidad/robustez de la norma, sin entrar en el grado o estado de implementación de la misma. Como fue dicho antes, un ejemplo de una calificación, en términos de normativa, que no se ajusta con la realidad es la de Suecia, que aun cuando tiene un marco normativo “no robusto” tiene un alto nivel de acceso a información.
- ii) Estudios de gobernabilidad que incluyen indicadores de transparencia. Estos estudios tienen dos debilidades al momento de medir la implementación de una política de acceso, por un lado están basados en percepciones y segundo lugar incluyen a la transparencia como un indicador más en el marco de



percepciones sobre corrupción. Identificadas estas falencias, estos estudios evolucionaron al incluir datos basados en derecho y en hechos. Pero se siguen concentrando únicamente en un modo acotado a información “considerada importante para el buen gobierno”. (Coronel, 2012, pág. 6)

- iii) Monitoreo y evaluación de la práctica. Esta metodología implica realizar solicitudes de información y analizar la forma en que son respondidas (o no).
- iv) Estudios focalizados en la oferta de información. Las herramientas antes mencionadas tienen su foco puesto en la demanda de información, mientras que un nuevo tipo de herramientas de evaluación pretenden conocer el lado de la oferta. El foco está puesto, por un lado en la provisión proactiva de información y por otro en la “voluntad y capacidad de los gobiernos para atender las solicitudes de información.” (Coronel, 2012, pág. 8)
- v) Herramientas de evaluación de temas específicos. Existen diversas herramientas para medir la accesibilidad de información sectorizada por temática como puede ser presupuesto, ambiental, financiamiento político, salud, etc. Estas son herramientas parciales y no permiten tener una visión integral sobre la implementación de la política.

Como parte esencial de esta investigación, se entrevistaron actores clave, tanto implementadores como usuarios y activistas de la agenda, ante la pregunta sobre la mejor manera de evaluar una política de acceso a información pública, estuvieron de acuerdo en el hecho en que no se puede medir a través de único aspecto o dimensión. En primer término, hubo consenso sobre la necesidad de evaluar la calidad o robustez del marco normativo. Sobre este punto están más estandarizados los criterios de evaluación si se toma la ley modelo de la OEA o el RTI como parámetro. Ahora bien, hay otros

aspectos como la capacidad de respuesta, la capacidad institucional y el impacto de la política que complejizan la forma de ser evaluados. Una evaluación debe incluir aspectos asociados los objetivos de la política, incluir datos cuantitativos vinculados a cantidad de pedidos, cantidad de respuesta y a datos cualitativos vinculados a calidad de la respuesta como puede ser su completitud, pero también datos sobre formatos y lenguaje utilizado. (De Luca, 2017) Por otro lado sería relevante contar con datos vinculados al crecimiento de nuevos usuarios, usuarios reincidentes, tipo de información solicitada, y si se ha logrado generar valor agregado a través de esa información. (Buenos, 2017) También es necesario considerar la asignación de insumos para la implementación de la política pública, entendida como recursos humanos, capacitación, oficiales de acceso a la información, presupuesto, herramientas informáticas, es decir los insumos para que la infraestructura de la política funcione. (De Luca, 2017) (Fumega, 2017) (Lavin, 2017) La infraestructura de la política también está vinculada a la existencia de mecanismos claros de presentación de solicitudes, su tramitación y a los mecanismos de apelación. (De Luca, 2017) (Lavin, 2017) En términos cualitativos también es importante que una metodología integral prevea conocer el nivel de conocimiento sobre la política tanto hacia adentro de la administración como hacia afuera, es decir el grado de conocimiento por parte de la ciudadanía. (De Luca, 2017) (Lavin, 2017) Por último un punto que fue puesto a consideración y que no se observa en ninguna de las metodologías descriptas más arriba, es la posibilidad de evaluar el impacto de la política, ello puede deberse a que “la metodología es mucho más compleja, para determinar la causalidad o no. Tiene un costo altísimo y posiblemente haya dificultades vinculadas al acceso a determinada información que haría a la investigación (ejemplo información de causas judiciales, denuncias, etc.)” (Lavin, 2017)

Atento a la falta de consenso sobre la mejor manera de medir implementación de una política de acceso a la información, se optó por analizar 4 estudios o metodologías específicas reconocidas, de manera de identificar en ellas los elementos comunes que “constituyen una política exitosa de acceso a la información pública” a través de las variables que evalúan.

El objetivo de esta sección es identificar esos puntos comunes como insumo para definir los indicadores que se tomarán para analizar la implementación de la política de acceso a la información del G.A.B.A.

A continuación se presentan las metodologías específicas que evalúan diferentes dimensiones de políticas de acceso a la información pública.

*Índice Acceso a la información- Centre for Law and Democracy & Access Info*

El Índice de derecho de información – RTI Index por sus siglas en inglés- tiene por objetivo proporcionar una herramienta para evaluar el marco jurídico del derecho a la información. A través de los resultados que arroja se pueden identificar fortalezas y debilidades y de esa forma detectar las áreas que necesitan ser reforzadas desde lo normativo. En este sentido Access Info Europe (AIE) y el Center for Law and Democracy (CLD) proponen esta herramienta conformada por 61 indicadores que se encuentran divididos en siete categorías, a saber: derecho de acceso (6/15), alcance (30/150), procedimiento de solicitud (30/150), excepciones y denegatorias (30/150), apelaciones (30/150), sanciones (8/150) y medidas promocionales (16/150). (Access Info Europe & Centre for Law and Democracy)

Siguiendo la advertencia hecha por los propios creadores de la metodología, “es importante señalar que la calificación de RTI se limita a medir el marco legal y no mide la calidad de la aplicación.” (Access Info Europe & Centre for Law and Democracy)

Explican, “que pueden existir países donde las leyes son relativamente débiles, pero pueden llegar a ser abiertos debido a los esfuerzos de implementación, mientras en otros donde cuentan con normas “fuertes” no hay garantía de que sean abiertos. Independientemente de estos casos periféricos, se podría decir que una ley fuerte de acceso a información puede contribuir al avance de la transparencia, pero también a ayudar a quienes la utilizan para defender y promover el pleno ejercicio de los derechos. Es importante destacar que la apertura de un gobierno se extiende a factores que van más allá del marco legal como analiza para RTI, aunque un marco jurídico fuerte es un requisito esencial para la plena implementación y ejercicio del derecho a la información.” (Access Info Europe & Centre for Law and Democracy) Otra aclaración que merece esta metodología, es el hecho de que no prevé la evaluación de obligaciones de publicación de información, de lo que comúnmente se denomina, transparencia activa, ya que éstas suelen encontrarse de manera dispersa en los cuerpos normativos de los países. Sin embargo la tendencia en los últimos años es la de incorporar un capítulo específico de este tipo de obligaciones, como lo hace la ley modelo de la OEA.

#### *Metodología de evaluación de implementación- FOIANet*

Las Naciones Unidas en 2015 pusieron como punto central para el desarrollo a las personas, y propusieron como uno de los objetivos de desarrollo sustentable el reconocimiento del derecho de acceso a la información (Objetivo de Desarrollo Sustentable 16.10.02). Esto se debe al rol central de este derecho para “la toma de decisiones informadas, exigir a los gobiernos que rindan cuentas y para interactuar con el medio ambiente.” (FOIANet F. S., 2017) La finalidad es “asegurar el acceso a la información pública y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con la legislación nacional y los acuerdos internacionales” (FOIANet F. S., 2017) Para la medición del ODS 16.10.02 se definieron dos indicadores: 1) número de casos

verificados de asesinatos, secuestros, desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias y tortura de periodistas, personal de medios, sindicalistas y defensores de los derechos humanos en los 12 meses anteriores, y 2) número de países que adoptan y aplican garantías constitucionales, estatutarias y / o políticas para el acceso público a la información. Sobre este último indicador se desarrollaron 3 variables para establecer el estado de situación: 1) Si un país (o a nivel mundial, el número de países) tienen garantías constitucionales, estatutarias y / o políticas para el acceso público a la información; 2) alcance en que tales garantías nacionales reflejan "acuerdos internacionales" (por ejemplo, Declaración Universal de Derechos Humanos, etc.); y 3) los mecanismos de implementación existentes para tales garantías, incluyendo las siguientes variables: a- los esfuerzos del Gobierno por promover públicamente el derecho a la información, b- la capacidad de los organismos públicos para proporcionar información a petición del público, y c- mecanismo de revisión independiente.(FOIANet, 2017)

La metodología propuesta por FIOAnet, es de las más nuevas, y fue creada con la finalidad de medir el alcance y cumplimiento sobre la adopción e implementación de normas de acceso a la información. (FOIANet, 2017) Fue diseñada como complemento de la herramienta descrita en el apartado anterior, dado que el RTI mide únicamente la existencia y robustez de la norma. Para medir el alcance de la implementación, propone una evaluación basada en 3 ejes de análisis, en primer término, la medida en qué un Estado publica información de manera proactiva, estableciendo un listado de información relevante vinculada a lo institucional, organizacional, operativo y a datos de contacto. (FOIANet, 2017, págs. 1-2) En segundo lugar, pretende identificar las medidas institucionales que se hayan adoptado para garantizar la implementación, principalmente vinculadas a la designación de una agencia nodal, o autoridad de

aplicación, encargada de coordinar, capacitar y establecer estándares en la materia dentro del gobierno, y a la creación de un organismo independiente de control u órgano garante, ambos con elementos vinculados a la forma de designación y funcionamiento, es decir, sobre el diseño/capacidad institucional. (FOIANet, 2017, págs. 3-4) Por último establece un parámetro de evaluación basado en la presentación de solicitudes de información, con objetivo de analizar la forma en que se responde – o no- teniendo en cuenta criterios de tiempo, de forma y de completitud. (FOIANet, 2017, págs. 4-5)

#### *Herramienta de evaluación de la implementación- Carter Center*

Esta organización, pone en evidencia el hecho de que más de 100 países tienen normas de acceso a la información pública, y sin embargo muchos de ellos están fallando a la hora de su implementación, y como segundo problema plantea que “en la actualidad hay pocos medios objetivos para analizar y abordar este problema crítico.” (Carter Center, 2017)

La herramienta que proponen “tiene el doble objetivo de diagnosticar el grado en el que la administración pública está capacitada para responder a solicitudes y proveer información, así como proporcionar una hoja de ruta de implementación para el gobierno/dependencias”. (Carter Center Manual de metodología, pág. 1)

Está diseñada como una matriz que vincula funciones y componentes, las primeras están relacionadas a la capacidad del organismo para cumplir las funciones de: “1) recepción y respuesta de solicitudes; 2) publicación automática de cierta información; y 3) gestión de archivos.” (Carter Center Manual de metodología, pág. 11) La otra variable son los componentes que cruzan a estas funciones como liderazgo, reglas, sistemas, recursos y monitoreo. Por último basados en la experiencia y en un proceso de consulta realizado con expertos identificar una serie de elementos clave que influyen sobre la implementación, ellos son: i) políticas de acceso a la información, reglamentaciones,

reglas/lineamientos, ii) instrucciones para implementación y/o operaciones, iii) funcionario(s) público(s) responsables para funciones y tareas de acceso a la información, iv) generación de capacidades, v) presupuesto, vi) infraestructura y vii) difusión interna y externa. (Carter Center Manual de metodología, págs. 14-15) Los resultados que arroja son en formato de semáforo con el objetivo de generar señales de “Alto” que marcan las funciones o elementos en los que se ha avanzado poco o nada. Combina indicadores cualitativos y cuantitativos apuntando a obtener una visión integral del estado de implementación de la política de acceso a la información en una jurisdicción. Explican que “está construida deliberadamente para NO estar enfocada en la suficiencia del marco legal, la parte del usuario de la ecuación o la eficiencia global del régimen de acceso a la información.” (Carter Center Manual de metodología, pág. 1) A diferencia de otros mecanismos de evaluación, esta herramienta está pensada para ser implementada en cada organismo público, no así de manera integrada a todo el aparato estatal, como lo hacen las otras metodologías.

*Derecho de acceso a la información: impacto e implementación- Anti Corruption Centre, Transparency International & otros*

El objetivo de esta comunidad de prácticas es brindar herramientas para abordar problemas vinculados a la corrupción. Este documento aunque no es *per se* una metodología de evaluación, si puede considerarse una caja de herramientas de buenas prácticas, ya que describe los elementos que potencian la implementación e impacto de una política de acceso a la información. Por ello proponemos utilizarla como una metodología tipo “checklist”. Plantea en primer término, que el éxito de una política de acceso está condicionado por la presencia de un “fuerte liderazgo y voluntad política como también la creación de instituciones de contralor, un marco legal claro y mecanismos de revisión, capacitación y desarrollo de capacidades de los agentes

públicos y aumento de la concientización de los ciudadanos, la sociedad civil los medios de comunicación y las empresas para hacer ejercicio de este derecho”. (Martini, 2014, pág. 1) Identifica como esenciales para potenciar la implementación 3 factores vinculados, en primer lugar, a un marco normativo sólido que debe ser potenciado por la inclusión de procedimientos y plazos claros para la presentación y contestación de los pedidos de información, obligaciones legales de publicación de información de manera activa, existencia de organismos de control, mecanismos efectivos de apelación y organismos imparciales a cargo de la evaluación de las mismas y sanciones efectivas ante casos de incumplimiento. Un segundo grupo de factores asociados directamente a la implementación efectiva, siendo el principal desafío que enfrentan estas leyes es en la etapa de implementación y es la voluntad política. Para superarlo propone acciones tales como: la reglamentación oportuna, asignación adecuada de recursos tanto humanos como económicos, mecanismos de registro, seguimiento y archivo de solicitudes, capacitación de agentes públicos y enlaces de información, concientización y sensibilización hacia la ciudadanía, las ONG’s, los medios y las empresas y control de gestión, que permita el desarrollo de estadísticas y data para la toma decisiones y seguimiento. Por último concentra aquellos factores asociados a la gobernanza y entorno económico-político, que están altamente relacionados a la capacidad de una ley de acceso en convertirse en un mecanismo de rendición de cuentas con impacto en la gobernanza, que incluye una sociedad civil y medios de comunicación fuertes, un contexto normativo amplio y la existencia de un sistema de pesos y contrapesos adecuado. (Martini, 2014)

La tabla a continuación muestra los principales indicadores que relevan las 4 metodologías descriptas.



**Tabla 1: Indicadores de análisis**

Indicador/ Metodología de evaluación	Índice Acceso a la información- Centre for Law and Democracy	Metodología de evaluación de implementación- FOIANet Steering Committee	Herramienta de evaluación de la implementación- Carter Center	Derecho de acceso a la información: impacto e implementación- Transperncy International & otros
Marco normativo	X		X	X
Agentes responsables de acceso a la información	X	X	X	X
Tramitación de solicitudes	X	X	X	X
Seguimiento y monitoreo	X		X	X
Presupuesto/Recursos			X	X
Capacitación	X	X	X	X
Mecanismos de apelación	X			X
Órgano garante	X	X		X
Sanciones	X			X
Publicación proactiva		X	X	X
Difusión externa	X		X	X
Régimen de excepciones limitado	X			X
Alcance de la capacidad de respuesta		X	X	

Como se puede observar, a pesar de no existir una herramienta unívoca para medir la implementación de una política de acceso a información pública, son varios los factores coincidentes que se toman en cuenta en cada una de ellas.

## **Capítulo 2: El acceso a la información en la C.A.B.A**

La reforma constitucional de 1994 dotó a la C.A.B.A de autonomía con facultades propias de legislación y jurisdicción, como consecuencia de ello, en 1996 fue sancionada la Constitución local. Esta primera norma fundacional de la C.A.B.A incorporó desde su origen el reconocimiento del derecho de acceso a la información. Se pueden mencionar los siguientes artículos de la Constitución local que reconocen este importante derecho para la vida en democracia.

- ❖ Artículo 1 "La Ciudad de Buenos Aires, conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa. Todos los actos de gobierno son públicos (...)"
- ❖ Artículo 12: "La Ciudad garantiza el derecho a comunicarse, requerir, difundir y recibir información libremente y expresar sus opiniones e ideas por cualquier medio y sin ningún tipo de censura"
- ❖ Artículo 26 "Toda persona tiene derecho, a su sólo pedido, a recibir libremente información sobre el impacto que causan o pueden causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas"
- ❖ Artículo 105: "Son deberes del Jefe de Gobierno: 1. Arbitrar los medios idóneos para poner a disposición de la ciudadanía toda la información y documentación atinente a la gestión de gobierno de la Ciudad (...)"

- ❖ Artículo 132: “Todo acto de contenido patrimonial de monto relevante es registrado en una base de datos, bajo pena de nulidad. Se asegura el acceso libre y gratuito la misma”

En línea con lo prescripto en la constitución, durante los años siguientes fueron sancionadas las siguientes leyes:

- ❖ Ley N° 104- ley de acceso a la información, de 1998 (reforma integral Ley N° 5784).
- ❖ Ley N° 303- ley de acceso a la información ambiental de 1999.
- ❖ Ley N° 572- Publicación en internet de la nómina completa y remuneración, de 2001.
- ❖ Ley N° 583- Identidad de empleados y funcionarios de 2001
- ❖ Ley N° 3678- Crease en el ámbito de la CABA el Sistema de información de Denuncias de Consumidores (SIDECC) de 2010
- ❖ Ley N° 4.895- Ética pública, de 2013.
- ❖ Ley N° 5629- Sistema de Transparencia e información Comunal de 2016
- ❖ Ley N° 5688- Sistema Integral de Seguridad Pública de la C.A.B.A. de 2016

### **La Ley N° 104/98 de Acceso a la Información Pública<sup>13</sup>**

La reforma de la Constitución Nacional en 1994 trajo aparejadas serias reformas institucionales, entre ellas la autonomía de la C.A.B.A. Esto implicó que pasaba a tener características jurídicas, institucionales y económicas similares a las de las provincias.

Así el artículo 129 de la Constitución Nacional dice: “La ciudad de Buenos Aires tendrá

---

<sup>13</sup>Recordemos que para este trabajo analizaremos la política de acceso a la información en la C.A.B.A. previo a la reforma integral de la Ley N° 104 en 2016, siendo que ella constituye la piedra central de esta política. Aunque su texto fue subrogado por el de la Ley N° 5.784, sigue conservando el número de ley origina, conservando en él 18 años de trayectoria de la Ley N° 104. Es por ello que en los términos de este trabajo se trabajará con la norma de acuerdo al texto consolidado por el Digesto de 2014.

un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. (...)” En este sentido las primeras leyes que se sancionaron estuvieron vinculadas a la naturaleza orgánica de las instituciones de la C.A.B.A. Dentro de ese primer conjunto de normas está la Ley N°104, que es el corazón de la política de acceso a la información pública en la C.A.B.A.

Con posterioridad a su sanción tuvo tres reformas, dos que incorporaron artículos – Ley N° 1.391 y Ley N° 2.114- y una tercera en 2016 que la reformó de manera integral – Ley N° 5.784. El foco del análisis, como fuera mencionado en las aclaraciones metodológicas, será el texto vigente para el periodo 1998-2016, previo a su reforma integral de 2016.

La Ley N° 104 es una norma de 11 artículos que contempla los temas esenciales de una ley de acceso a la información pública. Para comprender el contexto en el que fue sancionada, es dable recordar que su sanción es previa a la mayor parte de las leyes de acceso a la información de la región, es decir, anterior al boom de las leyes de acceso en Latinoamérica. Recién 12 años después de la entrada en vigencia de la Ley N° 104 la OEA presentó la ley modelo. Aun así, pionera como lo fue, estuvo a la altura de algunas de las recomendaciones de la ley modelo, como por ejemplo la amplitud del alcance del derecho o de los sujetos legitimados, mientras que sobre otros puntos quedaba por detrás de los que se esperaba de los Estados, como lo es respecto a las obligaciones de transparencia activa. A continuación un breve resumen de los aspectos principales de cada uno de sus artículos.

1. Derecho de acceso a la información: este primer artículo incluye la definición del derecho y el alcance de los sujetos activos y pasivos. Reconoce una

legitimidad activa amplia alcanzando a toda persona, y un alcance relativamente amplio sobre los sujetos obligados.

2. Alcances: se refiere a la información y datos contenidos en distintos tipos de formatos, e incluye una primera limitación al acceso estableciendo que no existe obligación de crear o producir información cuando el sujeto requerido no la tuviese al momento del pedido.
3. Límites al acceso a la información: establece el régimen de excepciones, es decir aquella información que no es considerada como pública y se encuentra protegida. Este régimen prevé la protección de información de carácter personal, información obtenida de carácter confidencial o que este protegida por el secreto bancario, aquella que pudiere perjudicar una investigación o una estrategia judicial, la contenida en notas internas u opiniones previas a la toma decisión de una autoridad pública y aquella protegida por normas específicas.
4. Información parcial: recepta la posibilidad que determinada información solicitada pueda ser entregada de manera parcial, ya sea porque parte de ella se encuentra protegida por el régimen de excepciones o porque una parte se encuentra producida y otra no.
5. Gratuidad: recepta el principio de gratuidad que prima en este derecho, y establece que el acceso a la información pública no debe tener un costo, es decir que no se pueden cobrar ni tasas ni timbres para solicitar información. Sin embargo los costos de reproducción de la información solicitada son por cuenta del solicitante.
6. Formalidad: refiere a los requisitos formales que debe contener la solicitud. La norma prevé únicamente que sea por escrito y con la identificación del

solicitante, sin requerirle ninguna otra formalidad como la razón de la petición ni la acreditación de legitimidad.

7. Plazo: la norma prevé que los pedidos de información deben ser satisfechos en un plazo de 10 días hábiles y en casos excepcionales se puede solicitar prórroga por 10 días más.
8. Silencio y denegatoria: en los casos en que el sujeto obligado no contestara o la respuesta haya sido ambigua, quien pidió esa información puede considerar que hubo una negativa, y por ende ya tiene habilitada la vía de amparo judicial para realizar su reclamo.
9. Denegatoria fundada: prevé que en los casos en que se sucinte alguna de las limitaciones del derecho de acceso a la información pública, un funcionario podrá denegar mediante acto administrativo esa solicitud.
10. Responsabilidad: establece que el funcionario o agente que denegare de manera injustificada u obstruyera el acceso a la información será considerado incurso en falta grave.
11. Visibilidad del derecho: la reforma del año 2006 introdujo la obligación de las oficinas de atención al público tener publicado el texto de la norma y la leyenda:  
**SR. CIUDADANO, USTED TIENE DERECHO A LA INFORMACIÓN**

Esta ley es complementada en la órbita de Poder Ejecutivo, que es nuestro objeto de estudio, por las siguientes normas:

- Decretos–
  - Decreto 1945/06 – Creación Subsecretaría de ordenamiento normativo y acceso a la información (autoridad de aplicación)
  - Decreto N° 1361/07- Reglamentación de la Ley N° 104

- Decreto N° 1046/07- Crea el Programa de Acceso a la información (autoridad de aplicación)
- Decreto N° 778/ 10 – Fija valor de las fotocopias
- Decreto N° 252/2012- Creación de la Dirección General de Seguimiento de Organismos de Control y Acceso a la Información (autoridad de aplicación)
- Decreto N° 363/15 – Modificación de la estructura del Poder ejecutivo, cambio de dependencia de la DGSOCAI de la Jefatura de Gabinete al Ministerio de Gobierno
- Decreto N° 293/16- Modificación de la estructura de la DGSOCAI
- Resoluciones –
  - Resolución N°3/SSONYAI/07 – Tratamiento de las solicitudes de información
  - Resolución N°142/SECLYT/07 Metodología para la tramitación de las solicitudes de información
  - Resolución N° 2/SSCGEST/08 – Modelo de nota tipo y formulario de designación de Enlace
  - Resolución N° 13/ SSCGEST/08- Determinación de las mesas de entrada donde pueden ser presentadas las solicitudes
  - Resolución N° 1/SSAPU/12 – Designación de Enlaces
  - Resolución N°220/MGOBGC/16- Enlaces administrativos e institucionales

Como puntos centrales del contenido de estas normas reglamentarias podemos destacar.

1. Autoridad de Aplicación: designación de una oficina a cargo del seguimiento e implementación de las obligaciones de la Ley N° 104.
2. Límites al alcance: refiere a aquellos trámites que no tramitan como pedidos de acceso a la información pública, por ejemplo los pedidos de informe que realiza el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, o los oficios judiciales o cualquier trámite que tenga su regulación específica.
3. Enlaces: crea la figura del enlace definiendo misiones y funciones respecto de la implementación de la Ley N° 104.
4. Reproducción de la información: establece los valores de la reproducción de la información ya sea en fotocopias o por la entrega de un CD.
5. Tramitación de las solicitudes de acceso: instituye la forma de tramitación de las solicitudes de acceso a la información en la órbita del Poder Ejecutivo.

### **Análisis de la implementación de la política de acceso a la información en la C.A.B.A**

Como concluyó el capítulo anterior, no existe una herramienta universalmente aceptada para medir la implementación de una política de acceso a la información pública, sin ello significar que no exista consenso sobre la importancia de medir la implementación de las mismas.

La propuesta metodológica para analizar la implementación de la política de acceso a la información pública en el G.C.B.A en el periodo 1998-2016 es un abordaje cualitativo descriptivo, basado en normativa, entrevistas, experiencia personal como gerente de la autoridad de aplicación, análisis de la base de datos de registro de solicitudes de información pública, presupuesto y casos judicializados.



Las herramientas de evaluación que fueron analizadas en el apartado anterior fueron un insumo clave, del que, sobre la base de la coincidencia en sus objetos de estudio se extrajeron indicadores comunes, entendidos como las sub-políticas o decisiones que debe adoptar un Estado/organismo público para potenciar la implementación de una política. En segundo término, las entrevistas a actores clave incluyeron una pregunta sobre la mejor manera de evaluar una política de acceso, de la cual surgió como punto en común la necesidad de evaluar distintas dimensiones, una más estática que es la normativa y una más dinámica que es la implementación. Sobre este último punto, los entrevistados estuvieron de acuerdo en que no alcanza únicamente con tomar como insumo la tasa de respuesta/sobre pedidos ingresados. (Lavin, 2017) (Díaz Ortiz, 2017) (De Luca, 2017) (Buenos, 2017), sino que es necesario tomar elementos vinculados a la capacidad institucional del Estado para implementar la política.

El objetivo de este abordaje de análisis es ir más allá de lo que dice la norma, y extraer conclusiones sobre la implementación.

El análisis entonces será desarrollado en tres bloques de indicadores. En primer lugar, calidad normativa, que incluye indicadores sobre legitimidad, calidad y solidez de la norma y reglamentación oportuna. En segundo lugar, indicadores asociados a la calidad institucional, en los que encontramos indicadores tales como agentes responsables de información, organismo de control, tramitación de las solicitudes, seguimiento y monitoreo, presupuesto, capacitación, publicación proactiva de información, mecanismos de aleación, sanciones y difusión externa. Por último un bloque de indicadores vinculados a la capacidad de respuesta en los que se analizan solicitudes de información y casos judicializados. Cada uno de ellos incluirá una aproximación teórica del indicador, y un análisis sobre su existencia en la faz normativa y en la faz de implementación.

El análisis se resumirá en un esquema de “semáforo”, que arroja resultados en una escala de color en ROJO: indica que la administración no ha participado o ha hecho muy poco para fomentar el avance en esta parte de su implementación, AMARILLO: demuestra que ha habido algún tipo de actividad/participación, sin que se cumpla con lo que se define como una buena práctica; VERDE: indica que la administración lo ha hecho bien y ha cumplido con las buenas prácticas y GRIS: significa indicador no aplica. Al utilizar este método, al igual que la propuesta metodológica del Centro Carter “esperamos demostrar el alcance y calidad de la implementación” (Carter Center Manual de metodología, pág. 17) del acceso a la información en la C.A.B.A.

#### **Semáforo del acceso a la información en la C.A.B.A**

La tabla a continuación es la versión consolidada del resultado de cada una de los indicadores analizados sobre la base de los insumos mencionados en el apartado anterior. A continuación se desarrolla el análisis de cada una que explica el resultado arribado.

**Tabla 2: Resultados**

INDICADOR/ ELEMENTO DE ANÁLISIS	RECEPCIÓN NORMATIVA	IMPLEMENTACIÓN
<i>Calidad normativa</i>		
1. Marco normativo		
- Legitimidad y calidad		
- Solidez		
- Reglamentación oportuna		
<i>Calidad Institucional</i>		
2. Agentes responsables de acceso a la información		
- Autoridad de aplicación		
- Enlace de acceso a la información		
3. Órgano garante		
4. Tramitación de solicitudes		
- Reglas de la presentación y formalidades		
- Gestión de las solicitudes		
5. Seguimiento y monitoreo		
6. Presupuesto		
7. Capacitación		
8. Publicación proactiva		
9. Mecanismos de apelación		
10. Sanciones		
11. Difusión externa		
<i>Capacidad de respuesta</i>		
12. Alcance de la capacidad de respuesta		
13. Judicialización		

Fuente: elaboración propia

## Calidad normativa

### 1. Marco normativo

Cumplimiento faz normativa: Cumplimiento faz implementación:

#### *Legitimidad y calidad*

Cumplimiento faz normativa: Cumplimiento faz implementación:

La calidad de un marco normativo está vinculada no sólo a su contenido, es decir, a la alineación entre objetivos y resultados, sino también a la calidad técnica y a la legitimidad. (CIPE & GI, 2012). Sobre este punto, el proyecto que dio origen a la norma

-y se mantuvo prácticamente como fue presentado al momento de la firma del dictamen y de la aprobación en el recinto- era de autoría de Marta Ohyanarte<sup>14</sup>, una referente en la agenda de acceso a la información pública tanto en ese momento como en la actualidad. Según cuenta la autora, elaboraron un “proyecto escueto pero acorde a estándares internacionales en la materia. Apuntamos a tener un proyecto dentro del marco de lo posible, basado en la FOIA de Estados Unidos y la normativa de Suecia.” Al momento de juntarse con otros expertos y legisladores para proyectar los inicios del andamiaje jurídico de la C.A.B.A, pensaron en una batería de normas vinculadas a la participación ciudadana y a la transparencia, como lo fue la ley de audiencias públicas que lleva el número 6. En ese momento, por lo que cuenta la Dra. Oyhanarte, no había conciencia, no se hablaba de acceso a información pública, pero decidieron elaborarlo de todas maneras y para su sorpresa fue sancionado con un amplio acuerdo en la legislatura. La norma aprobada, fue el resultado del trabajo y la construcción de consensos de las comisiones de la legislatura, sobre la base de 5 proyectos de ley de acceso a la información pública. El trabajo realizado entre los tomadores de decisiones también tiene impacto sobre la legitimidad de una norma, ya que se vincula no solo a su calidad sino al proceso a través del cual es sancionada, su transparencia y la construcción de consensos alrededor de ella. En este sentido la Ley N° 104 fue votada de manera positiva por unanimidad de los presentes<sup>15</sup> de la legislatura porteña. Hubo consenso entre los legisladores sobre la importancia de la sanción de esta norma, por ejemplo la legisladora Alicia Pierini, en el uso de la palabra en la sesión dijo que es una “de las más importantes leyes que estamos logrando en este cuerpo legislativo, tendientes a la consolidación del sistema republicano y tendientes a la construcción de una forma de

---

<sup>14</sup> Legisladora mandato cumplido, autora del proyecto sobre el que se basó el texto de la Ley N° 104, Subsecretaria para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Nación 2003-2009. de la oficina de AIP de Nación.

<sup>15</sup> Hubo dos ausentes en la sesión del 19/11/98

hacer política pública que incluya, en su metodología, las garantías de transparencia y las garantías de control ciudadano.” (Versión Taquigráfica- Sesión 19/11/98) Entra en juego en la instancia parlamentaria la construcción de normas basadas en un “compromiso creíble” de los tomadores de decisiones. (Banco Mundial, 2017). En este contexto el hecho de que el derecho de acceso a la información haya sido receptado en la Constitución local, y que la ley que lo regula de manera específica haya sido sancionada dentro de los primeros dos años de la vida de la C.A.B.A habla de un compromiso por parte de los tomadores de decisiones.

### *Solidez*

Cumplimiento faz normativa:  Cumplimiento faz implementación:

Un marco normativo sólido en materia de acceso a la información, refiere a aquel que contiene una recepción clara del derecho y las reglas a través de las cuales se hace ejercicio del mismo. Para profundizar el análisis sobre este punto, se aplicó el Índice de derecho de información a la C.A.B.A.<sup>16</sup> Como ya fue mencionado, este Índice constituye una herramienta que permite obtener un diagnóstico sobre la solidez de la norma. Como resultado principal podemos decir que el marco normativo de la C.A.B.A tiene mucho por madurar aún. Recordemos que no se tuvo en cuenta sólo la Ley N° 104, sino todas las normas que conforman a la política pública de acceso a la información pública, es decir la Constitución de la C.A.B.A, la ley, los decretos y las resoluciones reglamentarias. La aplicación de esta metodología arrojó como resultado un total de 77 puntos sobre 150 posibles totales, superando a penas el 50% de lo puntos.

Sus fortalezas están vinculadas a la recepción del derecho en las normas de la C.A.B.A, y en el alcance del derecho. La presencia del derecho en la Constitución local, la existencia de una norma específica y su regulación hacen que la recepción del derecho en la C.A.BA sea amplia. Esta fortaleza fue a su vez reconocida por todos los

<sup>16</sup>En el Anexo III se encuentra disponible la metodología aplicada.

entrevistados, tanto el momentum en el que legislado como el alcance del mismo. Otra fortaleza que surgió fue el amplio reconocimiento de la legitimidad activa sin distinción a “toda persona” a realizar solicitudes de información y el amplio alcance de los sujetos obligados por ley a entregar información.

Su punto más débil, en cambio, recayó sobre la previsión y aplicación de sanciones en caso de entorpecimiento al acceso o denegatorias infundadas. Esto se debe a que la política no incluye sanciones específicas. Estas que deberían estar previstas en normas reglamentarias o subsidiariamente en la ley de ética de la CABA, que se encuentra sin reglamentar, no entraremos en detalles sobre este vinculado a sanciones ya que se analizará en mayor detalle más adelante. Se verá en mayor detalle en apartados a continuación, pero desde lo normativo las debilidades de la política en C.A.B.A están vinculadas a los procesos de apelación y la falta de un órgano revisor autónomo, a la falta de previsión de medidas de promoción y en menor medida a lo referido al procedimiento de petición.

#### *Reglamentación oportuna*

Cumplimiento faz normativa:  Cumplimiento faz implementación:

La implementación de una política está, en parte condicionada, por la reglamentación oportuna de la misma. Aunque las leyes son operativas de pleno derecho desde el momento de su publicación, muchas veces necesitan normas complementarias que las hagan operativas. Estas son denominadas normas reglamentarias, generalmente decretos que contienen los aspectos más específicos y pueden a su vez ser complementadas por resoluciones y disposiciones. La reglamentación es clave para “no perder el momentum y asegurar la implementación temprana de la ley” (Martini, 2014) Como ya fue descrito al inicio de este capítulo, la Ley N° 104 es complementada por un conjunto de normas reglamentarias compuesto por decretos y resoluciones. Sobre este punto

podemos poner en duda el momentum en el que fueron dictadas, ya que las primeras normas complementarias datan de 10 años después de la sanción de la norma podemos decir que no se aprovechó el momentum. Sin embargo, ello no ha impedido que desde a la fecha se hayan dictado medidas complementarias para vehicular la política.

### **Calidad institucional**

La capacidad institucional entendida como la habilidad de un Estado o de un organismo estatal para llevar a cabo sus obligaciones de la manera más eficaz y eficiente, implica la combinación de factores vinculados al conocimiento, los recursos y la capacidad del personal para llevar adelante la gestión. (www.imf.org) (Cante, 2012) Está compuesta por funciones específicas, los recursos humanos y presupuestarios, la asignación de responsabilidades, y la existencia de procedimientos. El desarrollo de la capacidad institucional es la que permite adaptarse a los cambios que propone la realidad como la normativa, como también abordar los desafíos que implican los cambios culturales. (North, 1999)

En esta sección analizaremos los distintos componentes que hacen a la construcción de las capacidades y que impactan sobre la implementación de la política teniendo en cuenta la infraestructura para llevarla a cabo y los insumos con los que cuenta.

#### **2. Agentes responsables de acceso a la información**

Cumplimiento faz normativa: ● Cumplimiento faz implementación: ●

##### *Autoridad de aplicación*

Cumplimiento faz normativa: ● Cumplimiento faz implementación: ●

Se entiende por autoridad de aplicación, al organismo o funcionario dentro de un organismo encargado de la coordinación, implementación, y creación de capacidades de la política, (FOIANet, 2017). El Carter Center lo identifica con el liderazgo, y entiende que la designación de un “funcionario público con autoridad sobre políticas en el

desarrollo y supervisión de la implementación es crucial para su éxito global.” (Carter Center Manual de metodología, pág. 11)

En este sentido en el año 2007 fue promulgado el Decreto N° 1.646 que creó el Programa de acceso a la información y transparencia en la gestión, bajo la órbita de la Secretaría Legal y Técnica del Poder Ejecutivo de la C.A.B.A, con los objetivos de:

- Disponer de un sistema de consulta, en base a un documento único, (con los correspondientes dispositivos de seguridad) para la tramitación interna de la Subsecretaría Legal y Técnica y conectado con la Red Informática del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Diseñar un sistema de archivo y consultas sobre Normativa y actos de Gobierno a disposición de todas las áreas del G.C.B.A, en una etapa futura abierta a la consulta del usuario externo.
- Diseñar e implementar una base de datos con toda la información normativa pertinente e individualizada para el uso interno y externo.

La reforma a la ley de ministerios de 2006 (Ley 1.925-derogada), reforzó las funciones de la Secretaría Legal y Técnica agregando la de “garantizar el acceso a la información que requieran los usuarios internos y externos respecto de la documentación registrada o debidamente individualizada.” Mientras que el Decreto N° 1.945 del mismo año modificó la estructura organizativa de la Secretaría Legal y Técnica, creando la Subsecretaría de Ordenamiento Normativo y Acceso a la Información y la Dirección General de Acceso a la Información y Transparencia en la Gestión. Entre los objetivos de la Subsecretaría se destaca el de “coordinar con organismos gubernamentales y no gubernamentales actividades vinculadas al mejoramiento del acceso a la información, a fin de fortalecer la comunicación y transparencia como formas distintivas de la calidad institucional democrática.” La Dirección General, más allá de asistir en sus tareas a la



Subsecretaría, tenía como objetivo el de asistir “en el diseño e implementación de herramientas y procedimientos que faciliten el acceso a la información en el marco de la Ley N° 104).” Sin embargo, la mayoría de los objetivos de ambas dependencias estaban mayormente vinculados a la actualización de la base de datos normativa, al boletín oficial y a la difusión de normas.

Mostrando voluntad de avanzar con la implementación de la norma en el año 2007 se dictó el Decreto N° 1.361 reglamentario de la Ley N°104, que designó a la Subsecretaría de Ordenamiento Normativo y Acceso a la Información como autoridad de aplicación, con la misión de “implementar la reglamentación (...) quedando facultada a emitir las recomendaciones, instrucciones y procedimientos necesarios para su aplicación.”

En el año 2012 el Decreto N° 252 modificó nuevamente la estructura del Poder Ejecutivo creó la Subsecretaría de Asuntos Públicos, y en el ámbito de su competencia la Dirección General de Seguimiento de Organismos de Control y Acceso a la Información. Entre sus responsabilidades se pueden mencionar la de “promover y diseñar acciones y mecanismos que faciliten el libre acceso a la información pública.” Específicamente la Dirección General tenía la responsabilidad de “implementar en forma conjunta con el Ministerio de Modernización, los procesos, actividades y nuevas tecnologías tendientes a realizar los procedimientos necesarios para atender los requerimientos de información pública, con el objetivo de proveer el acceso a la información pública y permitir su uso por parte de la ciudadanía.” Estas responsabilidades fueron ratificadas por la reforma a la ley de ministerios de 2015 y de 2016, a través de los decretos N° 363/15 y 293/16 respectivamente.<sup>17</sup>

#### *Enlace de acceso a la información*

Cumplimiento faz normativa:  Cumplimiento faz implementación:

<sup>17</sup> En 2017 fue ratificada como autoridad de aplicación la Dirección General de Seguimiento de Organismos de Control y Acceso a la Información, en razón del Decreto 260/2017 que reglamenta la reforma integral de la Ley N°104 actualizado por la Ley N° 5.784.

Los enlaces son empleados o agentes de cada una de las áreas encargados del seguimiento de las solicitudes de acceso a la información en su dependencia. En el caso de la política en la C.A.B.A fueron constituidos con la reglamentación del año 2007. El Decreto N° 1.361/07 incorporó la figura del enlace, cuya función es la de nexo entre el organismo en que se desempeña y la autoridad de aplicación. Gabriel Buenos<sup>18</sup>, los identificó en primer término como una de las principales fortalezas de la política de acceso a la información en la C.A.B.A y en segundo resaltó su rol como los “implementadores” de la política. Él entiende que la política de acceso se trabaja desde dos capas, por un lado los implementadores, es decir los enlaces, y en otro nivel con los tomadores de decisiones, ambos sumamente importantes para el correcto desarrollo de la política.

Por su parte, Marta Oyhanarte, también desatacó el rol que juegan en la tramitación de solicitudes y en la promoción de los valores dentro de la administración. Explicó que a nivel interno, es clave la existencia de un responsable que se encuentre a cargo de la tramitación y seguimiento de las solicitudes. También consideró relevante que quienes ejerzan este rol sean agentes “amigables a la agenda, y que tengan voluntad de romper con la cultura del secreto que suele existir en las administraciones.” (Oyhanarte, Tesis APR, 2017)

Ambos recalcaron la necesidad de establecer instancias de diálogo y coordinación con los enlaces. En este sentido las capacitaciones y el apoyo que brinde la autoridad de aplicación es central. Los cambios vinculados a la incorporación del expediente electrónico, implicaron generar instancias periódicas de intercambio en las que la autoridad de aplicación junto con los enlaces redefinieron los procedimientos y se

---

<sup>18</sup>Gerente Operativo de Ley N° 104 en la DGSOCAI en el periodo 2011-2015

transmitían las decisiones adoptadas para mejorar el tratamiento de las solicitudes de información pública. (Buenos, 2017)

Más adelante se desarrollará el trabajo realizado en las secciones de capacitaciones y difusión.

La existencia de agentes públicos de ambos tipos, autoridad de aplicación y enlaces de información, habla de un compromiso con la política, estableciendo responsabilidades y cargos de liderazgo para la promoción de una cultura en pos del acceso a la información, que se ve de manifiesto no solo en la recepción normativa de ambos, sino también en su evolución en la faz de implementación.

### 3. Organismo de control

Cumplimiento faz normativa:  Cumplimiento faz implementación:

Este tipo de organismo constituye la estructura institucional encargada de controlar y velar por el efectivo cumplimiento de las políticas de acceso a la información. (Martini, 2014) La existencia o no de un organismo de control es otro de los puntos comunes en 3 de las 4 referencias teóricas de evaluación que guían este análisis. Por ejemplo, para el índice RTI es uno de los ejes centrales en el debate de leyes de acceso a la información, para el FOIANet también, y constituye una de las medidas institucionales que releva, como también lo es para el Anti-Corruption Center.

Cabe resaltar que no hay una forma institucional unívoca sobre cómo debe ser organismo, es por ello que podría haber tantos organismos de control como jurisdicciones, y no coincidir en su estructura y funcionamiento. Sin embargo si tendrán en común la misión de velar por el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información. Suelen tener como misiones esenciales, las de resolver en caso de

controversia y la de constituir un mecanismo de apelación sencillo. Para el cumplimiento de sus funciones, deben a su vez ser lo más independientes posible, deben estar dotados de los recursos suficientes y necesitan funcionar de manera autónoma. (FOIANet, 2017) (Martini, 2014)

En muchos casos también a cargo la misión de generar capacidades y de elaborar lineamientos o protocolos que aseguren el cumplimiento de las obligaciones, ya sea para contestar los pedidos de información o la publicación proactiva de información. (Martini, 2014, págs. 4-5) En el caso de la C.A.B.A la mayoría de estas últimas funciones son ejecutadas por la autoridad de aplicación.

Hasta la reforma de 2016, en la C.A.B.A no se crearon organismos de este tipo, más allá de los órganos constitucionales de control como la Defensoría del Pueblo, y la justicia como vía de revisión en caso de denegatoria o silencio.

Este punto, de acuerdo a la literatura y a la opinión de los entrevistados es una de las principales debilidades de la política de acceso a la información en la C.A.B.A.

#### 4. Tramitación solicitudes

Cumplimiento faz normativa: ● Cumplimiento faz implementación: ●

##### *Reglas de la presentación y formalidades*

Cumplimiento faz normativa: ● Cumplimiento faz implementación: ●

Para que la presentación de solicitudes de información se pueda realizar sin inconvenientes es necesario que existan procedimientos claros, es decir, “reglas de juego” accesibles a la ciudadanía, que prioricen el ejercicio del derecho y no su entorpecimiento.

La política en C.A.B.A no exige el cumplimiento de requisitos formales a cargo del solicitante, más allá de su presentación por escrito, la identificación, la constitución de

domicilio y de la información solicitada. Una de las fortalezas de la política es el hecho de que no sea necesario fundar la solicitud ni acreditar interés legítimo. Así lo establece el Artículo 6: La solicitud de información debe ser realizada por escrito, con la identificación del/a requirente, sin estar sujeta a ninguna otra formalidad. No puede exigirse la manifestación del propósito de la requisitoria. Debe entregarse al/la solicitante de la información una constancia del requerimiento.

La ley establece los lineamientos y pautas principales sobre cómo debe presentarse la solicitud, y las normas complementarias establecen los detalles sobre la operatoria, es bastante claro y accesible el procedimiento<sup>19</sup>. Los entrevistados con perfil de usuarios de esta herramienta manifestaron que la misma es sencilla de utilizar y no presenta dificultades a la hora de cumplimentar las formalidades. (Lavin, 2017) (Emanuele, 2017)

Respecto a la presentación, originariamente, tenía previsto únicamente una vía presencial a través de mesas de entradas habilitadas: Mesa General de Entradas y Salidas, Mesas de Entrada de las Comunas y ventanilla única del centro Cívico de acuerdo a lo dispuesto por la Resolución N° 13/GCABA/SSCGEST/08.

En consonancia con el proceso de modernización del Estado llevado a cabo en el G.C.B.A, en 2014 se incorporó a la plataforma de Trámite a Distancia una opción para hacer solicitudes de información de manera virtual, ampliando de esta manera las bocas de entrada. Dadas las características de la plataforma, y la necesidad de acreditar la identidad de las personas, las formalidades para presentar por esa vía eran más exigentes que las previstas en la ley, era necesario validar clave fiscal del más alto nivel, debiendo

---

<sup>19</sup>Los lineamientos para la presentación de las solicitudes y su tratamiento están receptados en la Ley N° 104, el Decreto N° 1.361/07 reglamentario de la ley, las Resoluciones N° 3/SSONYAI/07 sobre normas de tratamiento de las solicitudes de información y designación de enlaces, N° 142/SECLYT/07 sobre requisitos formales de las solicitudes de información, N° 2/SSCGEST/08 que aprueba un modelo de nota tipo de solicitud de información y formulario de designación de enlace y N° 13/SSGEST/08 sobre habilitación de mesas de entradas para presentar solicitudes de información.

brindar más datos que los de acreditación de identidad. Esta vía fue criticada por la comunidad usuaria ya que consideraban abusivo que el G.C.B.A acceda a los datos fiscales de una persona como requisito para hacer una solicitud de información, cuando los estándares internacionales y las buenas prácticas tienden a buscar el anonimato del solicitante. A su vez tampoco saldaba la deuda vinculada al domicilio o tributación en la C.A.B.A.

En pos del aprovechamiento de las nuevas tecnologías, la política de cercanía y el desarrollo de nuevas plataformas de interacción entre ciudadanos y el G.C.B.A, en 2016 se habilitó una nueva opción virtual para hacer pedidos de información a través del Sistema Único de Atención Ciudadana (SUACI). Este es el “sistema inteligente que maneja en una sola base de datos, todos los requerimientos que se generan a partir de los reclamos y consultas que los ciudadanos realizan a través de las sedes comunales y mediante el sistema BA 147, tanto en su modalidad digital (página web y app para celular) como en su modalidad telefónica (línea 147).” (Censos y Estadísticas, 2017) La utilización de esta herramienta supera la necesidad de brindar datos fiscales y la de constituir un domicilio en C.A.B.A., siendo que la validación se hacía con un correo electrónico válido al que posteriormente se cursarían todas las notificaciones.

La incorporación a esta plataforma como medio más sencillo y menos invasivo para presentar solicitudes de información pública, al igual que el TAD, se dieron en la faz de implementación, sin contar con su contracara normativa, no por ello menos valorable la iniciativa. Todas las decisiones respecto a la implementación de nuevas formas de presentación de solicitudes de información, y la búsqueda de simplificarlas en el proceso manifiesta compromiso para mejorar el ejercicio de este derecho.

#### *Gestión de las solicitudes*

Cumplimiento faz normativa: ● Cumplimiento faz implementación: ●

Existen otros factores menos políticos que también contribuyen a garantizar el acceso a la información, se destaca el rol que ocupa la definición de procesos para la tramitación y la provisión de herramientas efectivas que permitan dar registro y seguimiento a las solicitudes de información (Martini, 2014, págs. 6-7). Estas “reglas sirven para ordenar o disponer la manera en la que los funcionarios públicos se encargarán de las diferentes funciones del régimen de acceso a la información.” (Carter Center Manual de metodología, pág. 11) Este tipo de reglas tienen que ver con marcos de tiempo razonables, con facilitar la forma de pedir información, pero sobretodo con la reducción de discrecionalidad por parte de la administración a la hora de tramitarlas. (Martini, 2014, pág. 4)

Por ende, una buena política de acceso necesita establecer tiempos razonables para la tramitación de las solicitudes por parte de la administración. La ley establece un periodo de 10 días hábiles, prorrogables excepcionalmente (previa notificación fehaciente) por 10 días más. El artículo 7 establece que: “Toda solicitud de información requerida en los términos de la presente ley debe ser satisfecha en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles. El plazo se podrá prorrogar en forma excepcional por otros diez (10) días hábiles de mediar circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada. En su caso, el órgano requerido debe comunicar, antes del vencimiento del plazo de diez (10) días, las razones por las cuales hará uso de la prórroga excepcional.” Este punto se encuentra altamente relacionado con el apartado anterior sobre requisitos de presentación de la petición y la accesibilidad que tiene la ciudadanía para conocerlos, y que a su vez se aplican hacia adentro de la administración. Este proceso fue “simplificado” en la C.A.B.A gracias a la implementación del Expediente Electrónico en el marco de la política de modernización del Estado iniciado en el 2009. Cuenta Gabriel Buenos que cuando ingresó a la DGSOCAI “los desafíos de implementación

estuvieron más vinculados al proceso de implementación del expediente electrónico. Y se fue trabajando caso por caso con las dudas que fueran teniendo.” La incorporación de nuevas herramientas tecnológicas les permitió también mejorar los sistemas de registro y seguimiento de las solicitudes. (Buenos, 2017) En consonancia con lo dicho precedentemente, los expertos resaltan que uno de los principales problemas que enfrentan los gobiernos es la falta o debilidad de los sistemas de registro y archivo. (Martini, 2014, pág. 6) Como solución al mismo, proponen establecer sistemas de archivo y gestión de las solicitudes actuales y hacia futuro (sin estancarse en la dificultad de resolver incorporar al sistema las solicitudes ya existentes). Para potenciarlo también recomiendan la constitución de una oficina sea la que lleve el registro – en general es la autoridad de aplicación-, ya que contribuye a disminuir costos y a constituir un sistema de registro único más confiable. “En la era de la tecnología, los beneficios de los sistemas para el manejo de información son indiscutibles, ya que permiten un acceso central, fácil respaldo, distribución central de información, fácil mantenimiento de registros, fácil seguimiento de costos y asignación presupuestaria, así como mejor identificación de los atributos de los clientes.” (Carter Center Manual de metodología, pág. 14) En línea con lo planteado por los expertos, la DGOSCAI en su calidad de autoridad de aplicación, es la que centraliza el ingreso de las solicitudes de información, siendo ésta la dependencia que tiene la autoridad para establecer los procedimientos y lineamientos de tramitación, toda vez que también lleva el registro de las solicitudes y realiza las tareas de seguimiento de las mismas.

En materia de gestión de solicitudes se registraron avances desde lo normativo y desde la implementación para mejorar el sistema de ingreso y tramitación de las solicitudes que ha ido evolucionando desde la creación de la autoridad de aplicación, para generar



mecanismos más sencillos para la ciudadanía, y más eficientes para la registración y tramitación.

### 5. Seguimiento y monitoreo de las solicitudes

Cumplimiento faz normativa: ● Cumplimiento faz implementación: ●

Seguido de la de presentación y registro de las solicitudes, es clave la implementación y utilización de mecanismos de seguimiento o monitoreo, que permitan conocer el estado de situación de las solicitudes y extraer información y estadística sobre el desempeño del gobierno/organismo en materia de acceso a la información, “es el componente de fontanería de la implementación de acceso a la información” (Carter Center Manual de metodología, pág. 12) La Lic. Sol Díaz Ortiz<sup>20</sup>, definió a esta instancia como “fundamental, vital, clave y crítica.” En este sentido, la DGSOCAI lleva un registro de todas las solicitudes de acceso a la información, que incluye información clave de la solicitud como nombre, domicilio, fecha de presentación, fecha de vencimiento, tema, área requerida, y en el que también se registran los datos que surgen como consecuencia de su tramitación como puede ser la solicitud de una prórroga o sobre la respuesta de la solicitud.

Explicó Sol Díaz Ortiz que el desconocimiento sobre el acceso a la información en algunas áreas, la resistencia a este tipo de políticas, obliga a fortalecer mecanismos de control y seguimiento para poner presión sobre esos agentes. Es por ello que en el año 2016, decidió implementar un mecanismo de seguimiento más intenso y proactivo que el que se venía utilizando. Se compone de dos partes, la primera un recordatorio de “próximo vencimiento” 48hs hábiles antes y una segunda, de aviso de expediente

---

<sup>20</sup> Titular de la Dirección General de Seguimiento de Organismo de Control y Acceso a la Información, 2015- actualidad.

vencido no respondido. Este proceso, se encuentra implementado pero no ha sido plasmado hasta el momento en un manual de procedimiento o norma/ disposición.

Como herramienta de rendición de cuentas y control externo de este proceso, el tablero de registro y seguimiento de solicitudes está publicado como dataset en el portal de datos abiertos del G.C.B.A<sup>21</sup>, como también el resumen de la información estadística sobre las solicitudes en su página oficial de gobierno<sup>22</sup>.

En términos de monitoreo de la política para identificar “avances y déficits y realizar las modificaciones y correcciones necesarias.” (Martini, 2014) (Carter Center Manual de metodología), se hacen análisis sectorizados cuando las áreas lo solicitan y se preparan informes estadísticos sobre las temáticas de las solicitudes y desempeño en término de cumplimiento de plazos y de calidad de la respuesta, contaron Gabriel Buenos y Sol Díaz Ortiz. Al igual de lo que sucede con muchas de las acciones tomadas en los últimos años, principalmente entre 2014-2016 se detectaron en la faz de implementación, sin necesariamente contar con una recepción normativa.

## 6. Presupuesto

Cumplimiento faz normativa:  Cumplimiento faz implementación: 

Es indudable que para la correcta implementación de cualquier política pública es necesaria la adecuada asignación de recursos, tanto humanos como económicos para poder hacerlo. (CIPE & GI, 2012) De la experiencia recolectada “(...) en muchos países la falta de tiempo, dinero y personal son considerados el mayor problema para el cumplimiento de leyes de acceso a la información tanto a nivel nacional como local” (Martini, 2014). En este sentido, en el caso de la C.A.B.A se puede hacer un análisis de los recursos destinados a través de su evolución tomando distintos elementos, por

<sup>21</sup><https://data.buenosaires.gob.ar/datasets?query=informaci%C3%B3n%20p%C3%BAblica>

<sup>22</sup><http://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/organizacion-de-los-estados-americanos>

ejemplo, su transformación como autoridad de aplicación, siendo que pasó de ser un programa a una dirección general. Este punto habla de un compromiso y de la existencia de voluntad política de que crezca la oficina a cargo del seguimiento de esta agenda. Pero, ¿qué podemos decir de los recursos económicos de los que se la provee? A continuación veremos la evolución presupuesta desde el 2013 al 2016. Primero es necesario hacer una consideración técnica, en el periodo 2013- 2014 la Unidad Ejecutora de los recursos humanos no estaba en la DGSOCAI, sino en la Subsecretaría de Asuntos Públicos, por ello el presupuesto de esos años no refleja este ítem (inciso 1), que si lo hace a partir de 2015.<sup>23</sup> Durante 2013 y 2014 la DGSOCAI tuvo asignado presupuesto para bienes de consumo y de uso, servicios no personales y transferencias, no así gastos de personal ya que como se mencionó antes estaba a cargo de otra unidad ejecutora. En 2015, con el cambio de gestión y de organigrama, el presupuesto se vio impactado en tanto se incorporó el inciso 1 y por otro lado dejó de tener presupuesto para transferencias.

---

<sup>23</sup>La Resolución N° 1280 MHGC del 2001, en su anexo I clasifica los recursos y gastos. A continuación se transcribe descripción de los incisos que componen el presupuesto de la DGSOCAI, de acuerdo al objeto del gasto. Inciso 1. Gastos de personal, ya sea de planta permanente, temporaria, servicios extraordinarios, asignaciones familiares, gabinete y autoridades superiores y contratos por tiempo determinado. Inciso 2. Bienes de consumo, entendidos como los productos alimenticios, textiles y vestuario, productos de cartón, papel e impresos, productos de cuero y caucho, productos químicos, combustibles y lubricantes, productos de minerales no metálicos, metálicos, minerales, útiles de librería o limpieza, entre otros. Inciso 3. Servicios no personales, incluye servicios básicos como luz, gas teléfono, alquileres y derechos, por ejemplo de locales o maquinarias, mantenimiento, reparación y limpieza, de edificios, por ejemplo maquinarias o espacios verdes; Servicios profesionales, técnicos y operativos, por ejemplo investigaciones, contabilidad o de informática; servicios especializados, comerciales y financieros, como podrían ser transporte y almacenamiento, imprenta o sistemas informáticos y de registro; publicidad y propaganda; pasajes, viáticos y movilidad; impuestos, derechos, tasas y juicios u otros, como por ejemplo servicios de ceremonial, catering o premios. Inciso 4. Bienes de uso, a ello se refiere con bienes preexistentes como tierras o edificios; construcciones; maquinaria; equipos de seguridad, libros u otros elementos de colección; obras de arte, semovientes y activos intangibles como programas de computación. Inciso 5. Transferencias, entendidas como aquellas hechas al sector privado para financiar gastos corrientes, por ejemplo jubilaciones o subsidios; las hechas al sector privado para financiar gastos de capital como transferencias a instituciones privadas o para actividades científicas; las hechas al Sector Público Nacional para financiar gastos corrientes; al Sector Público Nacional para financiar gastos de capital; al Sector Público empresarial, a Universidades, a instituciones provinciales y municipales para financiar gastos corrientes, a instituciones provinciales y municipales para financiar gastos de capital y las hechas al exterior para financiar gastos corrientes o de capital.

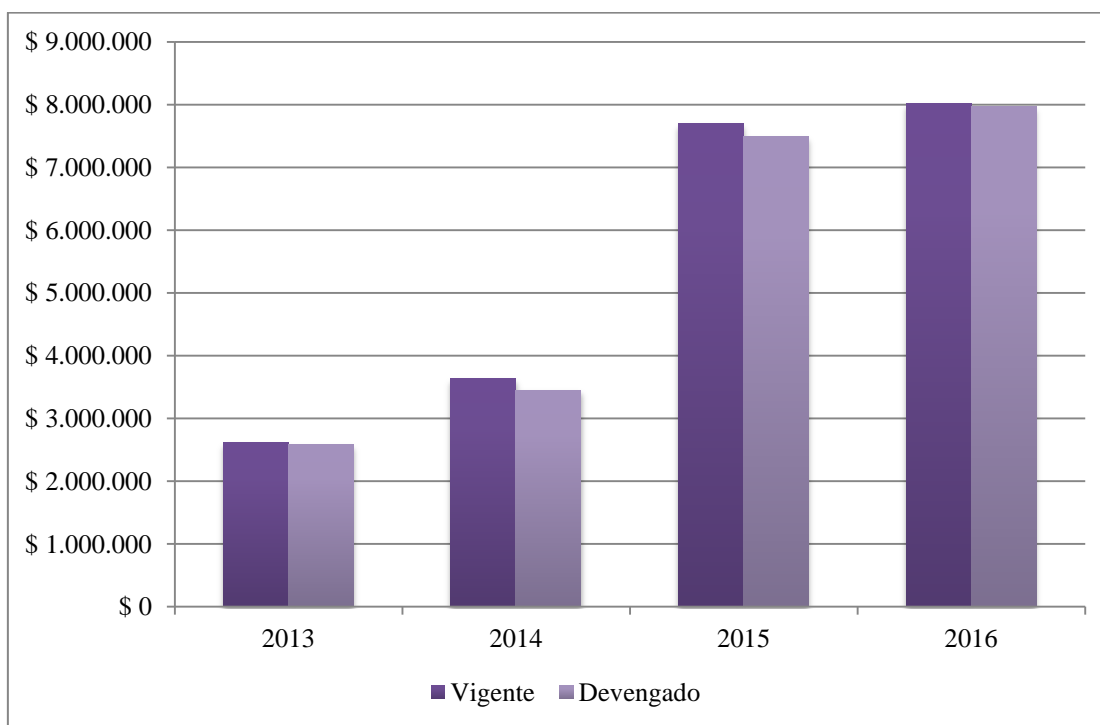
Algunas aclaraciones antes de continuar con el detalle presupuestario. El Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF) permite ver el presupuesto de distintas maneras. Por un lado se puede consultar el presupuesto sancionado, que es el efectivamente aprobado por la legislatura porteña, el presupuesto vigente, que es el presupuesto actualizado a una fecha determinada por las modificaciones presupuestarias, dichas modificaciones pueden ser ajustes de crédito, transferencias realizadas, etc., es un valor dinámico de acuerdo al momento en que se realice la consulta del presupuesto, el presupuesto definitivo, muestra el compromiso al presupuesto vigente a determinado momento, en él se muestran los compromisos asumidos, como por ejemplo los contratos firmados, adjudicación de servicio y obra, etc., por último el presupuesto devengado, muestra lo que ya se ha gastado del presupuesto definitivo, este se produce como consecuencia por ejemplo de la presentación de facturas o de los certificados de avance de obra.

Para el análisis de esta sección se tomó la ejecución al cierre final de la cuenta de inversión, es decir, la ejecución final real. A su vez para acercarnos al análisis de los valores reales de presupuesto y su ejecución se tomaron los datos de presupuesto vigente y el devengado.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup>Para mayor detalle se encuentra el desagregado presupuestario por año en el Anexo V

**Gráfico 1- Presupuesto vigente VS presupuesto devengado**



Fuente: elaboración propia sobre la base del presupuesto de la DGSOCAI

El principal destino del presupuesto de 2013 a 2015 fue a la categoría “servicios no personales”, mientras que en 2016 se revierte la situación, y la mayor parte del presupuesto fue destinada a “gastos de personal”, es decir sueldos, esto se debe, como ya fue mencionado a que durante 2013 y 2014, la DGSOCAI no era unidad ejecutora de los recursos humanos, por eso en este periodo no cuenta con asignación presupuestaria en este inciso. En el año 2015 el destino a recursos humanos era del 20%, mientras que en 2016 asciende al 80%. Siendo consultada la Oficina de Gestión Sectorial (OGESE), por esta diferencia, explicó que este se debe a que la transición de los recursos humanos como Unidad Ejecutora la DGSOCAI se debe haber hecho de manera paulatina.

Siendo que del presupuesto únicamente no pueden extraerse conclusiones de manera autónoma, las entrevistas a la Directora General de la DGSOCAI y a un ex Gerente Operativo a cargo de la Ley N° 104 resultaron clave para conocer la situación. Ambos expresaron que tuvieron recursos suficientes para llevar a cabo las tareas, y que este no

ha sido un tema central para el desarrollo de sus funciones. De hecho la titular actual, explicó que cuando ella asumió en el cargo, lo hizo con la planificación y presupuesto hecho por la gestión anterior, que le permitió “armar equipo propio” como también “dotar de nuevas computadoras a toda la dirección e incorporar nuevas herramientas tecnológicas para optimizar el desarrollo de las tareas de registro, tramitación y seguimiento de las solicitudes”, lo que habla por un lado de la suficiencia de los recursos, pero también de la planificación presupuestaria que se venía haciendo para la dependencia. (Díaz Ortiz, 2017)

## 7. Capacitación

Cumplimiento faz normativa:  Cumplimiento faz implementación: 

La construcción de conocimiento y capacidades son elementos clave en la implementación de una política, de cualquier política, para dotar de herramientas a los agentes para implementarla. A través de la provisión conocimiento y herramientas, estos procesos colaboran a romper con el desconocimiento, colaboran a superar prácticas asociadas a la cultura del secretismo y contribuyen a desmitificar las políticas de transparencia. Es por ello que la formación de los agente públicos y en especial los enlaces de acceso a la información es clave. Estas estrategias tienen por objetivo trabajar con los agentes ya inmersos en la lógica burocrática como con los nuevos agentes que se incorporan, en general tomadores de decisiones que ingresan con los cambios de gestión. Esta es una de las iniciativas claves para promover una cultura basada en la transparencia.

Sobre el rol de los agentes, surgió en la entrevista con la Dra. Basterra y en la literatura, la importancia de involucrar a los agentes o enlaces de información desde el principio, idealmente desde el proceso de elaboración de la norma, ya que ocupan un rol esencial

para “facilitar el cambio de paradigma del secreto a la apertura”. (Martini, 2014, pág. 6) Es necesario comprender que son los agentes los que llevan a cabo los cambios pero al mismo tiempo son los que deben adaptarse a los mismos y aprender a trabajar en las nuevas condiciones es por ello que es fundamental comunicar y justificar las nuevas prácticas e ideas. (Raineri, 1998) Entonces la construcción y fortalecimiento de capacidades para promover la implementación resulta un elemento clave. En la C.A.B.A la posibilidad de asistir a capacitaciones en la Ley N° 104 es posible a través del organismo de formación del G.C.B.A, el Instituto Superior de la Carrera. Se registraron cursos desde el año 2010 a la actualidad<sup>25</sup>. Durante este periodo, asistieron a los diferentes cursos que se dictaron cerca de 500 agentes, sin embargo si tenemos en cuenta que el G.C.B.A cuenta con cerca de 130 mil (Di Santi, 2015) empleados, y en un periodo de 15 años, el alcance todavía es limitado.

Durante este periodo también se realizaron dos congresos internacionales de transparencia en 2012 y 2014, dirigidos principalmente a funcionarios de los poderes del Estado. El objetivo de estos fue “fortalecer la calidad institucional del Estado y promover los valores de la transparencia”.<sup>26</sup> De acuerdo a los datos sobre el alcance de estas instancias de capacitación todavía es necesario potenciar el alcance de la sensibilización y formación a los agentes del G.C.B.A.

Hubo consenso entre todos los entrevistados, tanto funcionarios como expertos, que la capacitación es una estrategia fundamental para potenciar la implementación de una política de estas características. También lo consideraron como una de las estrategias

---

<sup>25</sup> Acceso a la Información Pública en el Ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ley 104 (2010) a cargo de los capacitadores: Marcela Basterra, Juan Gustavo y otros, al asistieron 21 personas. SADE - Módulo Expediente Electrónico - Ley 104: Solicitud de Información Pública (2012) a cargo de las capacitadoras Sandra Negre y Carolina Oubiña, del que participaron 252 personas. Ley 104 - Acceso a la Información, (2015), a cargo del capacitador: Mario Mazzilli, que asistieron 73 personas. Taller Sensibilización en Acceso a la Información Pública y Ley 104 (2016), a cargo de Ana Pichon Riviere y Virginia Uranga, asistieron más de 150 agentes.

<sup>26</sup>El curso se ha actualizado en 2017 en razón de la reforma integral de la Ley N° 104 y continua dentro de la currícula permanente del Instituto Superior de la Carrera.

clave para abordar los problemas culturales vinculados a la gestión y entrega de información, utilizar al conocimiento para romper con los miedos y la cultura del secretismo. En nuestro país como en todo Latinoamérica, existen obstáculos culturales y en algunos casos también institucionales para la transformación de de nuestras organizaciones basadas en el principio de la transparencia. Esto puede deberse, dice Álvaro Herrero, al “tipo de Estado que tenemos, por factores históricos, por el legado, por distribuciones políticas, que tal vez vengan de la época de la colonia. Pero sin duda se hace muy poco énfasis en brindar información, en que la información sea del ciudadano y que cada ciudadano tenga derecho a recibirla.”. (Herrero, 2012)

Para los entrevistados, las instancias de formación e intercambio son una posibilidad para que el concepto de información pública vaya creciendo, de manera de ir corriendo los “límites” hacia un mayor reconocimiento que recepta las mejores prácticas, la doctrina y la jurisprudencia.

Para la literatura como para los especialistas la existencia de este tipo de instancias que impliquen no solo el involucramiento de los actores, sino también la construcción de conocimiento y el desarrollo de herramientas, es clave para potenciar la implementación de una política de estas características y a la construcción basada en la transparencia. El G.C.B.A tiene abiertas estas instancias, pero su alcance todavía es limitado y necesita potenciarse.

## **8. Publicación proactiva**

Cumplimiento faz normativa: ● Cumplimiento faz implementación: ●

La transparencia del Estado puede darse de manera reactiva a través de una solicitud de información, o de manera activa, es decir por la publicación de información relevante por parte del Estado de manera proactiva. En este sentido, tanto el documento sobre



impacto e implementación de leyes de acceso a la información (Martini, 2014) como las metodologías para evaluar la implementación de estas leyes, (FOIANet, 2017) (Carter Center Manual de metodología) prevén el análisis del cumplimiento de este tipo de obligaciones. En línea con la propuesta de estas metodologías, las leyes más modernas de acceso a la información suelen contener obligaciones de publicación proactiva de información. Sin embargo, la Ley N° 104 – previo a su reforma integral de 2016- no contaba obligaciones de publicación proactiva. Como mencionó Marta Oyhanarte, al momento de la redacción del proyecto pensaron en un proyecto posible, y teniendo en cuenta el poco conocimiento sobre la temática se decidió no incorporar obligaciones de este tipo.

Se pueden encontrar, sin embargo, en el cuerpo normativo de la C.A.B.A y en la práctica ejemplos de obligaciones de este tipo. En muchos casos están vinculadas a la publicación en el Boletín oficial, como lo pueden ser las compras y contrataciones, o a través de edictos, siendo estas la excepción y no la regla, pero no contempla obligaciones de manera sistemática. En lo que respecta a información institucional el G.C.B.A a lo largo de los años ha ampliado la información disponible a través de la web, en lo que refiere a organigrama, misiones y funciones de las áreas. Por otro lado, el movimiento mundial de la Alianza por el Gobierno Abierto ha tenido impacto a nivel local, y el G.C.B.A ha sido pionero en la región con la estrategia de gobierno abierto y su laboratorio de datos. Ello ha tenido como impacto entre otros, la creación de un portal de datos abiertos, la publicación de micro sitios como el de presupuesto o el de compromisos de gobierno, publicando grandes cantidades de información de manera proactiva.

A fin de saldar esta deuda, la reforma integral de la Ley N°104, sancionada en diciembre de 2016, incluyó obligaciones de publicación proactiva comunes para los 3 Poderes del Estado y específicas de cada Poder.

Sin embargo dada la falta de previsión legal expresa e implementación de este tipo de obligaciones en el marco de la política de acceso a la información no se profundizará sobre este punto.

## 9. Mecanismos de apelación

Cumplimiento faz normativa:  Cumplimiento faz implementación: 

Para los casos en que una solicitud es denegada o haya silencio por parte de la administración, es necesario que existan mecanismos efectivos para que el solicitante pueda apelar la decisión de la administración o de reclamar ante su silencio. Idealmente este tipo de reclamos deberían plantearse ante organismos de control independientes. En segundo término, esta vía debería ser lo menos costosa posible, ya sea ante el órgano de control o ante la justicia. (Martini, 2014, pág. 5)

Para el índice RTI de acceso a la información esta es una de las categorías más relevantes junto con el alcance del derecho, los procedimientos y el régimen de excepciones, otorgándole 30/150 puntos. Los indicadores de esta sección alcanzan a la recepción legal de los dos tipos de reclamo, ante un órgano de supervisión o garante y ante la justicia. A nivel normativo, que es el alcance de esta herramienta, en esta sección la C.A.B.A no alcanza el 40% de los puntos, ello se debe a que solo tiene recepción normativa de un mecanismo de apelación ante la justicia y no ante un órgano de control. La Ley N° 104 prevé en su artículo 8 un reclamo ante la justicia: “Si una vez cumplido el plazo (...), la demanda de información no se hubiera satisfecho o si la respuesta a la requisitoria hubiere sido ambigua o parcial, se considera que existe negativa en

brindarla, quedando habilitada la acción de amparo ante el fuero contencioso administrativo de la Ciudad de Buenos Aires.” De modo complementario, el artículo X del anexo del Decreto Reglamentario establece la aplicación supletoria de las normas de la Ley de Procedimiento Administrativo. La norma reconoce un alcance amplio de las causales del reclamo, es decir que, la vía de amparo se encuentra habilitada por silencio, por vaguedad, denegatoria, incumplimiento de plazos, etc. de la administración.

El planteo normativo para el sistema de apelación se plantea esencialmente externo, pero de modo supletorio se aplican los mecanismos internos de revisión previsto para la administración. Como la ley habilita directamente la vía de amparo, es más común que se recurra a ella que la vía de revisión interna prevista por la Ley de Procedimiento Administrativo. Marcela Basterra<sup>27</sup>, reconoció al amparo como la vía idónea para reclamar ante la insatisfacción del solicitante. Como crítica a la vía de amparo, Germán Emanuele<sup>28</sup>, dijo que “en la práctica la judicialización termina siendo más un beneficio para la administración que para el solicitante”, en razón de los tiempos y costos que conlleva. En el mismo sentido, Renzo Lavin<sup>29</sup>, contó casos en los que aún estando el reclamo judicializado, con sentencia que obligaba al G.C.B.A a entregar la información lo hacía “de manera incompleta o insuficiente y en ocasiones tampoco se entrega en instancia de juicio.” (Lavin, 2017)

Cabe mencionar sin embargo que el hecho de necesitar recurrir a varias normas – ley de acceso, decreto reglamentario, ley de procedimiento administrativo, ley de amparo- para poder reclamar ante un incumplimiento, hace que el procedimiento y sus plazos no sean tan claros y hasta cierto punto tiendan a desincentivar el reclamo.

---

<sup>27</sup> Dra. En Derecho, Presidente del Consejo de la Magistratura de la C.A.B.A, múltiples artículos de doctrina y libros escritos en acceso a la información pública.

<sup>28</sup> Director Transparencia y Lucha contra la Corrupción – Centro de Asesoría Legal y Acción Ciudadana (ALAC), Poder Ciudadano

<sup>29</sup> Co- Director de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.

En el caso de la C.A.B.A a pesar de no existir un órgano garante, prevé expresamente los mecanismos de apelación ante la justicia, y de modo supletorio los recursos administrativos. La recepción normativa es clara, sin embargo la implementación no es plena. En la sección de capacidad de respuesta se verá el análisis de los casos llevados ante la justicia en el periodo 2015-2016 y a través de ellos los resultados de este mecanismo como medio de apelación.

## 10. Sanciones

Cumplimiento faz normativa:  Cumplimiento faz implementación: 

La existencia de sanciones efectivas ante incumplimientos o entorpecimiento del acceso, es clave para cortar con procesos que afecten la implementación. La utilización efectiva de este tipo de mecanismos, muestra un serio compromiso con la agenda, y habilita la posibilidad de interrumpir maniobras contrarias a la ley, y hasta quizás con nichos de corrupción. Idealmente deberían existir distintos tipos de sanciones, de acuerdo a la conducta en la que se incurra, ya que no es lo mismo incumplir un plazo que destruir un documento público. (Martini, 2014) Para la Dra. Basterra “Toda ley que, y en derecho constitucional, en materia de control sobre todo, en la que exista una pauta establecida o un plazo determinado o una obligación del Estado de hacer o de dar, debe estar establecida la responsabilidad del funcionario. La ley debe dotar de un mayor nivel coercitivo ante los funcionarios, que no necesariamente tiene que ser penal, como muchas veces se piensa, sino que pueden ser multas por día de incumplimiento. Estas multas es importante que estén fijadas en unidades porque si se fijan en moneda, en países con inflación no es una buena técnica legislativa. También se puede pensar en algún tipo de suspensión por incumplimiento reiterado.” (Basterra, Tesis APR, 2017)

El Índice RTI lo toma como elemento clave de un marco normativo sólido. De acuerdo a esta metodología, esta es una sección débil para la C.A.B.A., ya que el nivel de previsiones legales en materia de sanciones no alcanza el 15%. La norma únicamente prevé que en el artículo 10 que: “El funcionario público o agente responsable que en forma arbitraria obstruya el acceso del solicitante a la información requerida, o la suministre en forma incompleta u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de esta ley, es considerado incurso en falta grave.” Las normas complementarias no incluyen sanciones específicas, y tampoco en la ley de ética de la CABA. En este sentido la Dra. Basterra, ha manifestado que, a pesar de constituir falta grave, el hecho de establecer “que la denegatoria de la información debe ser dispuesta por un funcionario de jerarquía equivalente o superior a Director General, categorías que se encuentran exceptuadas de las disposiciones de la Ley N° 471 -Relaciones Laborales de la Administración Pública-, que regula el régimen disciplinario de los agentes estatales. De este modo, los principales supuestos de conductas censurables en la materia, es decir, la negativa u obstaculización del ejercicio del derecho por parte de los titulares o funcionarios superiores de las diversas dependencias administrativas, podrían quedar a extramuros de reproche ante la carencia de un régimen disciplinario específico.” (Basterra, pág. 17)

Tampoco surge de la jurisprudencia analizada que sea algo habitual la aplicación de sanciones por parte del Poder Judicial al Poder Ejecutivo. Únicamente fue detectado 1 caso en el que se aplicaron y en ningún caso surgió que se haya solicitado la iniciación de un sumario administrativo o juicio por incumplimiento de deberes. La aplicación de este tipo de sanciones “es limitado porque los jueces no saben cómo ponerlas, si se la ponen al organismo no surte efecto, pero si se la ponen al funcionario, que es cuando surte efecto, los jueces tienen miedo a ponerla.” (Lavin, 2017)

Hubo coincidencia entre los entrevistados que la falta de sanciones efectivas es una de las principales debilidades de la política de acceso a la información en la C.A.B.A. Este tipo de mecanismos debería servir dos propósitos, por un lado atender los casos de incumplimiento de la normativa y por otro lado desincentivar el incumplimiento.

### **11. Difusión externa: sensibilización de la ciudadanía, sociedad civil y medios de comunicación**

Cumplimiento faz normativa: ● Cumplimiento faz implementación: ●

La contracara de una administración formada e informada, es la constitución de una sociedad civil -entendida en sentido amplio- formada e informada. Por ello, también es de suma relevancia la existencia de mecanismos de sensibilización dirigidos a la ciudadanía, los medios, las empresas y las ONG's. "La demanda de información es esencial para mandar a los gobiernos el mensaje correcto respecto a la transparencia y la rendición de cuentas y la necesidad de hacer disponible la información pública." (Martini, 2014) "El conocimiento público no es solo sobre el derecho sino también de los procedimientos para solicitar información es clave para el éxito de un régimen acceso a la información pública." (Fumega, 2017)

Entonces la implementación de una política de acceso no es sólo que los organismos públicos contesten sino que la ciudadanía la use. De acuerdo al seguimiento realizado por la DGSOCAI y de lo que surge de base de datos, el principal usuario son particulares, es decir individuos; estudios de abogados, empresas y consorcios, y en segundo lugar ONG's, actores políticos y periodistas.

De acuerdo a un estudio realizado por Poder Ciudadano<sup>30</sup> sobre el uso del Decreto 1172/2003 en el periodo 2004-2009, el 70,05% de los solicitantes de información son

---

<sup>30</sup> En su carácter de capítulo nacional de Transparencia Internacional

particulares, seguido de ONG's con 22% periodistas con el 3, 66% y actores políticos el 2, 58%, y menos del 2% entidades públicas no estatales y académicos respectivamente. (°Oyhanarte & Kantor, 2015)

En el mismo sentido, una investigación de La Nación Data, apunta a los mismos resultados. De acuerdo al relevamiento realizado sobre datos del primer semestre de 2016 “las solicitudes de acceso a la información presentadas en la Ciudad, 555 fueron realizadas por particulares, 258 por ONG y 26 por actores políticos. En la Nación, los particulares también encabezan el ranking de solicitantes con 193 pedidos. Sin embargo, los senadores, diputados o personas con algún tipo de cargo electo le siguen en el listado con un total de 69. Le siguen de cerca con 63 las ONG y los medios de comunicación aparecen como el cuarto solicitante más activo.” (Colman, 2017)

Del análisis realizado sobre la base de datos<sup>31</sup> de solicitudes de información del G.C.B.A, extraemos datos en el mismo sentido. En los años 2015-2016 los principales solicitantes fueron particulares<sup>32</sup>, superando el 60%, habiendo un aumento en 2016 que alcanzó el 75% mientras que en el anterior había sido del 62%. Lo contrario sucede con los usuarios que se encuentran en segundo lugar que son las ONG's, en 2015 alcanzaron a ser el 30% de quienes presentaron solicitudes de información, mientras que en 2016 bajaron al 20%. En ambos casos las solicitudes hechas por actores políticos fueron del 4%.

Teniendo de referencia este análisis realizado podemos decir que los particulares son los principales usuarios de esta herramienta, siendo que las ONG's y los periodistas ocupan segundo y tercer lugar. Sin embargo si tenemos en cuenta únicamente la población de la

---

<sup>31</sup> La base de datos publicada por la DGSOCAI también incluye la categorización de los usuarios de acuerdo a su perfil <https://data.buenosaires.gob.ar/dataset/acceso-a-la-informacion-publica>

<sup>32</sup> Creemos que es oportuno hacer una aclaración respecto de la utilización de la categoría particulares, se presume que son particulares salvo evidencia en contrario, por ejemplo que indiquen que son de una ONG's, que se presenten como periodistas o que su nombre sea de público conocimiento como actor político. A su vez la categoría particulares incluye a empresas, consorcios y estudios de abogados.

C.A.B.A de casi tres millones de personas, podemos animarnos a decir que todavía el uso de esta herramienta no está muy difundido ya que ingresan menos de dos mil solicitudes al año. Es importante, dice Agustina de Luca<sup>33</sup> “educar al ciudadano, tanto para que haga buenos pedidos, como para que efectivamente pida información que le sirva”. (De Luca, 2017) En el mismo sentido, Eugenia Braguinsky<sup>34</sup>, agregó que es importante “capacitar en el derecho pero hay que evitar de poner a trabajar a la administración per se y debe tomarse conciencia de los tiempos de la administración. Es necesario fortalecer los lazos de comunicación entre ambos.” (Braguinsky, 2017) Por su parte, para Rosario Pavese<sup>35</sup>, el foco debe estar en los grupos de solicitantes que constituyen las organizaciones intermedias como ONG`s y los periodistas o medios de comunicación. “Ellos son los que funcionan como activadores del derecho de acceso a la información, en mi opinión, no es la prioridad educar a la ciudadanía en general en cómo hacer un pedido de información, sino que los esfuerzos deberían focalizarse en fortalecer a estos actores intermedios, y junto con ellos trabajar para diseminar la herramienta. Es más fácil por ejemplo educar a las universidades que llegar a toda la ciudadanía.” (Pavese, 2017)

Ya sea que se trabaje con la ciudadanía en general o con organizaciones intermedias, es necesario para que este tipo de políticas vean su plena implementación promover conocimiento sobre el tema y un mayor nivel de involucramiento y control por parte de la sociedad civil. Sin embargo no surge desde la normativa ni de las experiencias relatadas por los entrevistados que existan instancias de estas características fuera de los talleres de capacitación y los congresos realizados.

---

<sup>33</sup> Directora General, Fundación Directorio Legislativo

<sup>34</sup> Directora General de Acceso a la Información de la UBA

<sup>35</sup> Unidad de apoyo a Gobiernos de la Alianza por el Gobierno Abierto



Vale mencionar un punto que surgió en las entrevistas con Marcos Mendiburu<sup>36</sup> y Renzo Lavin relativo a un universo de “solicitudes de información” que al no ingresar por el mecanismo formal de la Ley N° 104 no están contabilizadas. Muchas solicitudes de información ingresan por otras vías como el #147 que es el canal de consultas telefónicas y reclamos del G.C.B.A o todas las consultas que son evacuadas en las comunas, o inclusive por el policía de una esquina. Se hace esta aclaración porque el ejercicio del derecho de acceso a la información es muchas veces ejercido inclusive cuando quien lo ejerce no es consciente de ello. Sin embargo a los fines de esta investigación solo se analizó el perfil y el alcance de la utilización formal de este derecho a través de la Ley N° 104.

## Capacidad de respuesta

### 12. Alcance de la capacidad de respuesta

Cumplimiento faz normativa:  Cumplimiento faz implementación:

La medición de la capacidad de respuesta es una de las principales novedades de las metodologías de evaluación de implementación de políticas de acceso, y consiste en conocer si efectivamente un área de gobierno o el gobierno responde, y de qué manera. (Carter Center Manual de metodología) (FOIANet, 2017)

En esta sección se analizan todos los pedidos de acceso a la información ingresados al Poder Ejecutivo en el periodo 2015-2016, y para contextualizar también se utilizaron los datos históricos disponibles. A diferencia de las metodologías del Carter Center y de FIOAnet, aquí no se analiza una muestra, sino la totalidad de las solicitudes. La base de datos que sirve de fuente para esta sección, es el sistema de registro de solicitudes de

---

<sup>36</sup> Especialista en Acceso a Información Pública

información que lleva adelante del DGSOCAI, que se encuentra disponible a través del portal de datos abiertos del G.C.B.A.

### **Análisis de las solicitudes**

Desde el año 2008 se observa una tendencia leve en aumento del uso de los pedidos de acceso a la información en la C.A.B.A. En ese año ingresaron 636 pedidos, mientras que entre 2015 y 2016 un promedio de 1504. En el año 2010 que hubo un pico de 1852 pedidos que a la fecha no ha sido superado.

Para conocer un poco más sobre el uso de esta herramienta, resalta el hecho de que en ambos periodos, el organismo del G.C.B.A. que más solicitudes de información recibió fue la Agencia Gubernamental de Control (AGC), acumulando cerca del 25% de las solicitudes ingresadas. Este ente autárquico “concentra el ejercicio del poder de policía en lo referente a las condiciones de habilitación, seguridad e higiene de establecimientos privados, las obras civiles de arquitectura y el control de salubridad de alimentos.” (AGC & GCBA, 2017) El área específica que recibió la mayor cantidad de las solicitudes fue la Dirección General de Habilitaciones y Permisos. En segundo lugar, también en ambos años, el Ministerios de Desarrollo Urbano y Transporte<sup>37</sup>, siendo destinatario del promedio del 22% de las solicitudes de información pública. Este ministerio es responsable del diseño e implementación de políticas públicas y acciones “vinculadas a las áreas de vivienda, infraestructura y servicios.” (MDUyT & GCBA, 2017) El área específica de este Ministerio que recibió la mayor parte de las solicitudes fue la Dirección General de Obras y Catastro. El tercer lugar en 2015 fue el Ministerio

---

<sup>37</sup>En 2015 era el Ministerio de Desarrollo Urbano, y desde 2015 con el cambio de estructura del GCBA se fusionó con la Secretaria de Transporte, siendo actualmente el Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte.

de Desarrollo Económico<sup>38</sup> con el 10% de las solicitudes, y en 2016 el Ministerio de Educación con el destino del 9% de las solicitudes<sup>39</sup>.

En consonancia con las áreas más requeridas, la mayoría de las solicitudes versaron sobre la temática<sup>40</sup> *Habilitaciones, inspecciones e infraestructura*<sup>41</sup>, que representan el 37% de las solicitudes en el periodo de análisis. La segunda temática más pedida es también coincidente en los dos años, el 17% de las solicitudes trataron sobre información vinculada a *Gestión Pública*<sup>42</sup>. En 2015 la información más solicitada en tercer lugar fue sobre *Pedidos de informes y datos personales*<sup>43</sup>, 14% y en 2016 *Información financiero contable* (12%)<sup>44</sup>.

En lo que refiere a la capacidad de respuesta por parte del G.C.B.A. a las solicitudes de información, el promedio de pedidos contestados tiende al 90%. Llama la atención que en los dos últimos años se registran los picos de mayor cantidad de pedidos sin respuesta en 2015 alcanzando el 12% y el más bajo en 2016 que alcanzó el 5%.

---

<sup>38</sup> Este Ministerio actualmente no existe en el organigrama, sus misiones y funciones fueron redistribuidas en otros ministerios con la reforma a la ley 5.460 de Ministerios sancionada diciembre de 2015.

<sup>39</sup> Para más información sobre el destino y distribución de las solicitudes de información referirse al Anexo IV.

<sup>40</sup> Las categorías temáticas analizadas en este apartado son aquellas que utiliza la DGSOCAI para el seguimiento de las solicitudes.

<sup>41</sup> Esta categoría incluye información sobre: a) Habilitaciones (pedidos de datos, inspecciones, actividad ilegal o no habilitada), Licencias, Funcionamiento irregular (pedidos de datos, inspecciones); b) Infraestructura o accesibilidad (deficiencias, retrasos en obras/informes), cuestiones edilicias (información, deficiencias, estado), seguridad (estado, irregularidades, deficiencias); c) Normativa (Resoluciones, Decretos, Leyes, Informes Técnicos, etc.), incumplimiento de normas, d) Obras e instalaciones (irregularidades, perjuicios, permisos, inspección, pedido de datos, derrumbes, clausuras) y en 2016 se agregó e) Demolición de inmueble o de obra/ inmuebles con protección histórica.

<sup>42</sup> Esta categoría se refiere a información sobre: a) Atención en la administración pública (irregularidades, mal trato, informes), Demoras trámites administrativos, Entrega de turnos (informes, demoras), Falta de personal; b) Desempeño de funcionarios (informes, irregularidades); c) Información sobre obra pública (financiamiento, implementación, planos), Concursos, licitaciones y concesiones, Compras y contrataciones; d) Información sobre programa (características, financiamiento, pedido de pliegos licitatorios, etapas, implementación) y e) Normativa (Resoluciones, Decretos, Leyes, Informes Técnicos, etc.), Incumplimiento de normas, reglamentación leyes.

<sup>43</sup> Esta categoría apunta a información referida a: a) Datos personales (rectificación, supresión, actualización o protección de datos), Habeas Data; b) Estado de expedientes, Pedido de vista; c) Normativa (Resoluciones, Decretos, Leyes, Informes Técnicos, etc.), Incumplimiento de normas, reglamentación leyes, y e) Solicitud de información, Pedido de reportes (anuales, estadísticos), Balance General, Notificación.

<sup>44</sup> Información sobre a) Créditos, Obligaciones del Tesoro, Cuenta de Inversión; b) Información sobre activos y pasivos de la administración pública, inmuebles y bienes de G.C.B.A. (situación dominial, informes); c) Ingresos y egresos, Recaudación impositiva; d) Irregularidades en el manejo de fondos públicos y e) Presupuesto, Ejecución presupuestaria, Compras y adquisiciones.

**Gráfico 2- Evolución de solicitudes contestados VS. sin respuesta**

Fuente: elaboración propia sobre del dataset de la DGSOCAI

El análisis sobre las solicitudes pendientes de respuesta puede aportar información sobre los temas o áreas en donde la implementación de la política es más débil, ampliándose la brecha en esos casos. Hay cierta simetría entre las áreas más requeridas y las áreas con mayor cantidad de solicitudes pendientes, como pueden ser el MDU y el M. de Desarrollo Económico en 2015 y el MDU y el M. de Educación en 2016. En el caso del MDU en ambos años al menos la mitad de las solicitudes pendientes son sobre información de obras y planos. Más del 50% de las solicitudes pendientes del Ministerio de Desarrollo económico eran sobre temas vinculados a villas y asentamientos. En ambos años el M. de Salud tiene un lugar en el top 5 de áreas con mayor cantidad de solicitudes pendientes, en 2015 las temáticas fueron sobre contrataciones y programas y servicios de salud, mientras que en 2016 estuvieron todas vinculadas a temas de salud mental. También fue coincidente en ambos años Jefatura de Gabinete de Ministros, en 2015 11 de las 18 solicitudes pendientes fueron sobre subtes, en 2016 bajaron a tan solo 4 solicitudes pendientes. En 2015 el área de jefe de gobierno ocupada un lugar con 21 solicitudes pendientes de las cuales la mitad eran sobre publicidad y pauta oficial.

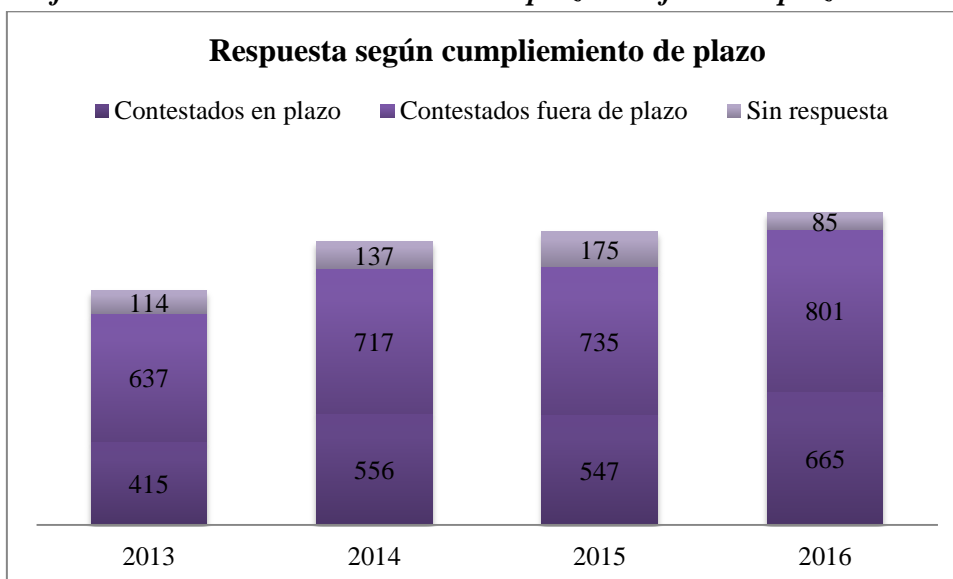
Mientras que en 2016 ingresan las comunas con 5 solicitudes pendientes, la mayoría sobre obras y presupuesto.

Los datos sobre destino de las solicitudes, tipo de información solicitada y solicitudes pendientes aportan conocimiento sobre cómo es utilizada la Ley N° 104, quienes son principales destinatarios y temáticas, y en qué áreas la implementación en débil el virtud del silencio como “respuesta”.

### *Tiempo de respuesta*

En el periodo de análisis, en promedio el 35% de las solicitudes fueron contestadas dentro del plazo legal previsto de 10 días hábiles, y en caso de corresponder los 10 días hábiles de prórroga cuando hayan sido solicitados y notificados. Para que opere el cómputo de los días de prórroga es necesaria la notificación fehaciente al solicitante. En caso de que no se notifique el cómputo de respuesta fuera de plazo opera desde el vencimiento de los primeros 10 días hábiles, mientras que el promedio de las solicitudes respondidas fuera de los plazos legales asciende al 55%, y quedando 10% de casos que aún hoy no tienen respuesta.

**Gráfico 3- Evolución de contestados en plazo / en fuera de plazo / no contestados.**



Fuente: elaboración propia sobre del dataset de la DGSOCAI

Estos datos parecerían mostrar que el grado de implementación de la Ley N°104 es bastante alto, ya que en promedio se respondió el 90% de las solicitudes. Sin embargo existen factores que pueden constituir un impedimento al ejercicio del derecho y por ende debilidad en la implementación, yendo más allá del dato que proporciona solicitudes ingresadas/solicitudes respondidas. Así por ejemplo no contestar dentro de los plazos legales o denegar una respuesta sin fundamentación también constituyen casos de brecha de implementación de la norma. Teniendo presentes los datos generales descritos, a continuación analizaremos en detalle los tiempos de tramitación. Podríamos decir que en aquellos casos en que la administración responde por fuera del plazo existe una brecha en la implementación de la Ley N° 104, pero también podemos decir que existen distintos grados de brecha, dado que no es lo mismo contestar dos días tarde que un año. Como se mencionó anteriormente, más del 50% de las solicitudes de información que recibieron respuesta fueron fuera de término. En virtud de ello se hizo un análisis minucioso por lapsos de tiempo medidos en días corridos. Para ello se tomaron todos los expedientes contestados fuera de plazo, y se calculó la diferencia de días corridos entre la fecha de vencimiento y la fecha de notificación de la respuesta.

En el 2015 el 53% de las solicitudes fueron respondidas en un periodo de entre 1-30 días corridos pasados a su vencimiento, mientras que en 2016 ese número ascendió al 65%. En ambos años, las solicitudes respondidas fuera de su plazo, en un periodo de entre uno y tres meses fue de aproximadamente el 25%. A medida que aumenta el periodo de tiempo disminuye el porcentaje de solicitudes, siendo pocos los casos en los que se demoró más de 91 días, fue del 22% en 2015 y el 11% en 2016.

A diferencia de los resultados arrojados sobre solicitud con respuesta vs. sin respuesta, en materia de cumplimiento de plazos para contestar se identifica una mayor brecha en

la implementación, en tanto más de la mitad de las solicitudes fue respondida fuera de plazo.

### *Tipo de respuesta*

Otro de los aspectos que aporta para conocer el nivel de implementación de una política de acceso es a través de lo que se contesta o se deja de contestar. En sentido puede haber respuestas en contra del espíritu de la ley, por ejemplo si no se responde lo que fue pedido, o si se hace de manera incompleta o si se niega sin fundamento, en todos estos casos podemos decir que existe brecha de implementación aunque el solicitante haya recibido una contestación.

La DGSOCAI realiza un análisis ex post de la respuesta que envían las áreas con la finalidad de dejar asentando el tipo de respuesta dada. De acuerdo a la categorización que realiza, más del 80% de las solicitudes han recibido una respuesta completa. En 2015 el 83% recibió una respuesta completa<sup>45</sup>, mientras que 2% de las solicitudes fueron contestadas de manera parcial, y 3% denegadas alegando alguna de las excepciones del artículo 3° de la ley, y el 12% sin respuesta. Al año siguiente los números se mantuvieron en la misma línea en lo que refiere a respuesta completa, siendo que el 83% de las solicitudes recibió una respuesta completa. El número de respuestas parciales aumentó al 6%, mientras que el porcentaje de denegadas bajo el amparo de alguna de las excepciones del artículo 3° se mantuvo igual, mientras que el 2% fue denegada fundada en la última parte del artículo 2° y el 1% fue denegado sin fundamento, y bajó el porcentaje de solicitudes sin responder al 5%.

---

<sup>45</sup> En el año 2015 la categorización de las respuestas era más acotada, mientras que en 2016 ampliaron las categorías utilizadas, con el objetivo de obtener un mayor detalle de las razones por las cuales se deniega información. En este sentido en 2015 se evaluaba si la respuesta era completa, parcial o si se invocaba alguna de las excepciones del Artículo 3°. Sin embargo esta categorización no permitía identificar denegatorias sin fundamento o denegatorias por inexistencia de la información prevista en el Artículo 2: “(...) El órgano requerido no tiene obligación de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido.”. Ahora bien, en 2016 ampliaron las categorías de análisis incluyendo a la denegatoria en términos generales sin especificación de la excepción en la que se funda y a la excepción del Artículo 2.

Teniendo en cuenta estos datos podemos decir que la implementación de la norma es alta en términos de completitud de las respuestas ya que se registra una tasa superior al 80%.

### **13. Apelación ante la justicia**

Cumplimiento faz normativa:  Cumplimiento faz implementación: 

En los casos en que un solicitante considere que su pedido no ha sido satisfecho por estar incompleto o ser ambiguo o silencio por parte de la administración puede recurrir ante la justicia para que la revise y resuelva sobre el asunto. Los casos llevados ante el órgano de apelación, en este caso la justicia de la C.A.B.A, también aporta información sobre la capacidad del G.C.B.A de responder ante las solicitudes de información.

#### *El Poder Judicial como órgano revisor*

Es oportuno mencionar en esta instancia, que la existencia de un sistema de pesos y contrapesos fuerte es esencial para el equilibrio en el ejercicio de las funciones de los tres poderes del Estados (Martini, 2014, pág. 7). Por ejemplo, si uno de los poderes no cumpliera con una ley estarán los otros dos para ponerlo en su lugar. Se entiende entonces que es la capacidad y la toma de acción cuando se detectan irregularidades, es “un sistema eficaz de aplicación de la ley, el poder judicial, las comisiones parlamentarias, así como las instituciones de auditoría y anticorrupción son, por lo tanto, instrumentales para asegurar acciones correctivas y punitivas.” (Martini, 2014, pág. 9)

La existencia de mecanismos efectivos de apelación constituye uno de los elementos centrales de una política de acceso a la información. Por como está previsto normativamente, ante incumplimientos a la ley, la ciudadanía encuentra habilitada la vía para recurrir al Poder Judicial para reclamar el acceso a la información solicitada. Para



profundizar el uso y resultado de esta vía de reclamo, analizamos los casos que fueron llevados a la justicia en el periodo 2015 y 2016. En ese período se iniciaron 30 amparos por incumplimiento de la Ley N°104 ante el fuero contencioso administrativo de la C.A.B.A. La mayoría de ellos fueron iniciados en el 2015, 25 casos, y sólo 5 fueron iniciados en 2016<sup>46</sup>. A continuación analizaremos los casos por área de gobierno involucrada, y el estado de situación/resultado del juicio, es decir si hubo entrega de la información en instancia de juicio y como falló la justicia.

En el periodo de estudio se iniciaron 6 amparos vinculados a información del Ministerio de Desarrollo Urbano. En 5 de los casos se registró entrega total de la información, y en 1 no y en uno fue declarada la caducidad de oficio. En 4 de los casos se entregó la información y se declaró la abstracta la cuestión fue porque fue entregada previa a la sentencia, y en un caso se dictó sentencia en contra del G.C.B.A que ordenó la entrega de la información. La temática versaba sobre información respectiva a inmuebles, específicamente sobre permisos y proyecto de obras y en un caso un mapa o croquis.

Contra la Secretaría de Medios se iniciaron 4 amparos por incumplimiento a la Ley N° 104, 3 de ellos sobre información vinculada a la publicidad y pauta oficial y 1 sobre una contratación. En tres de los casos se registró sentencia desfavorable para el G.C.B.A y en un caso se declaró abstracta la cuestión. En dos de los casos se informó la entrega total de la información, en uno entrega parcial, y en uno se registra – a la fecha- incumplimiento de la sentencia.

En tercer lugar con tres casos cada uno se encuentran el Ministerio de Salud y el Ministerio de Cultura. En el caso de Salud se registró la entrega de la información en uno solo de los casos, y en los otros dos casos, a pesar de haber sentencia desfavorable para el Ministerio en ambas instancias, no se registró cumplimiento de la entrega de la

---

<sup>46</sup>En el anexo VI el relevamiento de los casos y el detalle de los mismos.

información. En el caso de Cultura se registró un caso con entrega total de la información, y en los otros dos casos no hubo entrega de información ya que en uno se declaró la caducidad de oficio y en otro el G.C.B.A obtuvo sentencia favorable. Con 2 casos pendientes sigue el IVC, en ambos, la justicia ordenó en primera instancia la entrega de la información, en uno de ellos se cumplió de manera total y en el otro de manera parcial.

De los juicios pendientes las áreas Ministerios de Educación, Agencia de Protección Ambiental (APRA), Censos y Estadísticas, Hábitat y Desarrollo Humano, Jefatura de Gabinete, Ministerio de Justicia y Seguridad, Ministerios de Modernización, Rentas y Secretaría Legal y Técnica recayeron uno sobre cada área. Los temas reclamados estaban vinculados en dos casos Ética pública y declaraciones juradas, uno sobre la Villa Olímpica, uno sobre la inscripción de beneficiarios a prestaciones económicas, uno sobre concursos públicos, uno sobre datos actualizados en relación a la tuberculosis y por último uno sobre temas registrales.

En términos generales en la mitad de los casos se condenó al G.C.B.A en primera instancia. Se registraron 21 casos en los que se entregó información, ya sea como cumplimiento de la sentencia, o en instancia del trámite judicial, ya sea en la contestación de demanda, durante el trámite judicial. En 16 casos se entregó la información de manera total, en 4 de manera parcial y en un caso no se registraron datos respecto a la completitud de la información. En uno de los casos de entrega parcial se registró la imposición de astreintes al funcionario por incumplimientos reiterados (Aguirre María del Carmen c/ G.C.B.A. s/ AmparoA3215-2015). En los 8 casos en los que se declaró abstracta la cuestión, se registró un cumplimiento total de la entrega de la información en todos los casos. En cambio en los dos casos en los que se declaró caducidad de instancia no se registró entrega de información. Se registraron 3 sentencias

a favor del G.C.B.A de las cuales en una se registró entrega total de la información, en una no y en la tercera no se registraron datos al respecto. No se identificaron casos en los que en primera instancia se haya ordenado la entrega de información que hayan sido revocados en Cámara, tampoco casos en los que se haya fallado a favor del G.C.B.A y que hayan revocado esa decisión.<sup>47</sup>

En consonancia con los datos que muestran los casos de estos dos años, la Dra. Basterra ha advertido que “la doctrina judicial del fuero contencioso de la Ciudad, ininterrumpidamente le ha otorgado una interpretación amplia al contenido del derecho en examen, lo que es perfectamente coherente con la voluntad del legislador plasmada en la reglamentación de esta prerrogativa fundamental.” (Basterra, pág. 18) Surge de este análisis que la justicia ha fallado, en la mayor parte de los casos, a favor del solicitante y el acceso a la información, mostrando un cierto equilibrio en el ejercicio de las funciones.

A pesar de los resultados aquí mostrados, la opinión de algunos de los usuarios sobre la efectividad de la vía judicial para resolver los casos es que no constituye una vía del todo eficiente ya que “desde que se judicializa hasta que se obtiene la información pasa un tiempo promedio de 5 años, y esto atenta con el principio de oportunidad”. (Emanuele, 2017)

Los datos muestran un cierto grado de efectividad en materia de control y de revisión de las circunstancias, pero el tiempo que duran los juicios, y los desafíos para hacer cumplir las sentencias impactan también sobre la implementación de la política.

---

<sup>47</sup> Esto sí ha sucedido en un caso de 2014 en el que la Fundación Poder Ciudadano solicitó los informes de la Sindicatura General de la C.A.B.A, en primera instancia se falló a favor del G.C.B.A y la Cámara revocó esta decisión, ordenando la entrega de la información. Este juicio se encuentra en este momento en etapa de cumplimiento de sentencia. <http://www.ijudicial.gob.ar/2015/la-sindicatura-portena-debera-brindar-informacion-sobre-los-ultimos-tres-anos-de-gestion/>

### **Capítulo 3: Reforma integral de la Ley N°104**

En 2016 en el marco de una agenda de fortalecimiento institucional, la Subsecretaría de Reforma Política y Asuntos Legislativos del Ministerio de Gobierno de la C.A.B.A, acompañada por las Direcciones Generales de Seguimiento de Organismos de Control y Acceso a la Información y de Reforma Política (que dependen de la mencionada Subsecretaría) lanzó un esquema de trabajo participativo, abierto y horizontal para la construcción colaborativa de políticas públicas. La propuesta se llama Dialogando BA y consiste en la presentación de expertos en la materia y el desarrollo de mesas de diálogo temáticas a partir de las cuales se relevan experiencias y opiniones que sirven de insumo para propuestas de normativa. Las primeras experiencias que se realizaron fueron en materia de acceso a la información y reforma electoral.

En lo que refirió a la reforma de la ley de acceso a la información se organizaron cuatro instancias de trabajo. En la inicial presentó la metodología y se propusieron instancias de relevamiento de insumos, opiniones y experiencias para establecer los ejes prioritarios de la reforma. A partir de ella se definieron tres mesas de diálogo específicas. En la primera se debatió sobre la re-significación del concepto de información pública como derecho humano, en la segunda trataron los principales temas que rigen las “reglas de juego” del acceso a la información en la C.A.B.A y en la última se abordaron principios y directrices sobre la publicación proactiva de información relevante. Participaron de las exposiciones expertos nacionales e internacionales, provenientes de distintos ámbitos políticos y de trabajo<sup>48</sup>. Asistieron más de 150 personas provenientes del gobierno a nivel nacional, gobiernos provinciales,

---

<sup>48</sup> Participaron de las mesas de diálogo ocho expositores: Karina Banfi -Diputada Nacional-, Cecilia De la Torre -Legisladora de la C.A.B.A-, Paula Oliveto C.A.B.A-, Ezequiel Santagada -Director Ejecutivo del Instituto de Derecho y Economía Ambiental de Paraguay-, José Luis Acevedo -Legislador de la C.A.B.A-, Matías Zubiría -Director General de Innovación y Gobierno Abierto del Ministerio de Modernización de la C.A.B.A-, María Barón -Directora Ejecutiva de la Fundación Directorio Legislativo- y Romina Colman -periodista de La Nación Data

municipales y de la C.A.B.A, representantes de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, Legisladores y asesores, representantes del Poder Judicial, organizaciones de la sociedad civil, miembros de la academia, periodistas y particulares, de manera de poder recolectar la mayor cantidad de voces, y relevar consensos y disensos sobre una modificación a la Ley N° 104.

Algunas de las valoraciones sobre la normativa vigente estuvieron vinculadas a la existencia de normas específicas en la materia y la armonía de la norma con el marco jurídico. También resaltaron la necesidad de actualizar la política de acceso a la información en consonancia con la tendencia mundial de reconocer a este derecho como un derecho humano. A su vez propusieron mantener algunos estándares de la ley de 1998 por su alcance de avanzada como lo fue en el amplio alcance del sujeto activo al hablar de toda persona sin restringir por nacionalidad o lugar de residencia. Algunos de los desafíos planteados sobre la norma estuvieron asociados a técnica legislativa. Criticaron que un mismo artículo esté contenido el alcance del derecho, del sujeto activo y del sujeto pasivo, y en segundo término que el alcance de los últimos era un poco limitado dejando de lado entidades u organismos que deberían estar comprendidos como concesionarios de servicios públicos o fideicomisos.

Otra de las críticas que surgió en el marco de las mesas fue la referida al régimen de excepciones, es decir, aquellos casos en lo que una información en poder del Estado no es pública, en tanto lo consideraron demasiado amplio y con necesidad de una revisión integral como consecuencia del paso de tanto años entre la sanción de la norma y la actualidad. Los participantes resaltaron ambigüedad y laxitud en lo que respecta a la sanción de funcionarios ante el incumpliendo de la ley 104. La norma en sí mismo no tiene capacidad de ejecución o “enforcement”, tampoco así sus normas reglamentarias que la complementan.

Dos grandes ausencias de la política que se remarcaron fueron la existencia de un órgano garante y de un capítulo específico con obligaciones de transparencia activa. (www.dialogandoba.com, 2016)

Finalmente la reforma integral de la Ley N°104 se sancionó en diciembre de 2016 por amplia mayoría, hubo dos abstenciones, en la Legislatura Porteña y entró en vigencia en enero de 2017 con el número de Ley N° 5.784. Vale mencionar que la reforma subrogó en forma completo el texto, y mantiene vigente el número 104. Se buscó conservar el número de manera tal de preservar el camino recorrido por “la 104”. Su cuerpo normativo receptó y pretende corregir a través de su texto las debilidades identificadas en DialogandoBA, en sintonía con los resultados del RTI, y con muchos de los puntos identificados como faltas en el capítulo anterior. Podemos mencionar por ejemplo la constitución de un órgano garante y de una autoridad de aplicación con funciones específicas vinculadas al control y a la implementación respectivamente. Otra de las deudas saldadas fue la incorporación de obligaciones de Transparencia Activa comunes a los tres poderes del Estado y obligaciones específicas para cada uno. Se actualizaron los mecanismos de presentación y notificación, se ampliaron los plazos, se actualizó el régimen de excepciones y se creó una instancia de diálogo entre solicitante y área solicitada para casos complejos de compilación o producción de información.

A pesar de que este no es el foco de la investigación, consideramos oportuno hacer la aclaración de la reforma y sus principales cambios, pero no entraremos en mayor detalle que el ya mencionado, atento a que constituye una nueva etapa de la política de acceso a información pública para la C.A.B.A.

## **Capítulo 4: Conclusiones y valoraciones**

### **Valoración del derecho de acceso a la información**

Es indudable el valor de este derecho en nuestra vida cotidiana tanto a nivel individual como a nivel sociedad. Es un derecho en sí mismo pero su ejercicio permite hacer ejercicio de otros derechos, tomar decisiones de manera informada, expresarnos de manera informada, informar, involucrarnos y exigir rendición de cuentas a nuestros gobernantes. La garantía de este derecho se encuentra en el centro neurálgico de nuestro sistema democrático. La vulneración al mismo trae como consecuencia la afectación a todo un conjunto de derechos. Es por ello que es esencial que los Estados garanticen a través de una política pública las herramientas y mecanismos necesarios.

Teniendo en cuenta lo antes dicho, también es pertinente recordar que también es una herramienta de gestión pública. La producción y gestión de información pública contribuye al proceso de toma decisiones basadas en evidencia, facilitando también los procesos de monitoreo y seguimiento de dichas decisiones.

En el caso argentino, es un derecho que tiene raigambre constitucional, y fue considerado igual de fundamental al momento de la transformación de la Capital Federal a la C.A.B.A. Ello se ve de manifiesto tanto en la inclusión en la constitución como en la sanción de una norma específica dentro de los primeros dos años de autonomía. Este hecho habla de un compromiso por parte de los tomadores de decisiones de promover una cultura institucional basada en la transparencia y la rendición de cuentas desde el origen. En este sentido la ley y las normas complementarias constituyen las vías o mecanismos para hacer efectivo este derecho.

## **Valoración de una metodología de evaluación para una política pública de acceso a la información**

La evaluación de una política de estas características debe estar compuesta por distintos elementos. En primer término, el más estático que es el normativo, pero también debe comprender componentes dinámicos como lo es la institucionalidad o capacidad de respuesta. No debería limitarse únicamente a analizar si responde o no, sino también en como lo hace, es decir analizar elementos como el cumplimiento de tiempos, la calidad de la respuesta y formatos en los que se entrega la información. Es necesario tomar elementos que permitan evaluar la infraestructura institucional utilizada para la implementación y control de cumplimiento de la política, entendido en parte por los recursos económicos, pero también a la existencia de funcionarios a cargo del tema – aplicación y control- construcción de capacidades, estandarización de procesos, mecanismos de seguimiento, etc.

En esta lógica es que se definieron variables de análisis basadas en elementos normativos, capacidad institucional (infraestructura) y de respuesta para analizar el caso del G.C.B.A.

## **Conclusiones sobre el estado de implementación de la política de acceso a la información en la C.A.B.A**

Si retomamos la definición de una política exitosa de acceso a la información pública que se planteó al inicio de esta investigación<sup>49</sup>, podemos vincularla a cada una de las variables de análisis y extraer conclusiones sobre las fortalezas y debilidades en la

---

<sup>49</sup> “Liderazgo fuerte y voluntad política, como también la constitución de organismos de control independientes y con recursos suficientes, un marco normativo claro y mecanismos de apelación, capacitación y construcción de capacidades de los agentes públicos, y actividades sensibilización para informar a la ciudadanía, la sociedad civil, los medios de comunicación y a las empresas en cómo hacer ejercicio de su derecho.” (Martini, 2014, pág. 1)



implementación de la política de acceso a la información en el Poder Ejecutivo de la C.A.B.A.

*Valoración de la calidad normativa*

Hubo consenso entre todos los entrevistados que una de las grandes ventajas en la C.A.B.A es la recepción normativa del derecho desde hace tantos años. Por un lado fue un gran acierto que los tomadores de decisiones hayan tenido en consideración en el origen de la ciudad la incorporación del derecho en la constitución y que tan pronto hayan promovido a una ley específica. Su técnica legislativa fue considerada de avanzada, receptora de los mejores estándares internacionales y la experiencia hasta el momento. Por su parte Marta Oyhanarte recordó como una de las fortalezas, no sólo que haya sido de las primeras leyes sancionadas, sino también el consenso construido entre los bloques y el convencimiento de construir bases sólidas para las instituciones. Sin embargo, como bien sabemos, para la implementación de una política y el ejercicio de un derecho no alcanza con la sanción de una norma, necesita indefectiblemente de una serie de decisiones y acciones para garantizarla.

En contraposición a lo manifestado por los entrevistados, el resultado de la herramienta de medición que constituye el Índice RTI fue un poco más duro. En este sentido la C.A.B.A alcanzó un poco más del 50% de los puntos posibles. Las debilidades normativas identificadas fueron coincidentes con las debilidades identificadas por los entrevistados en relación a la calidad institucional, como puede ser la ausencia de un órgano garante o de sanciones efectivas.

Pero como mencionó Marta Oyhanarte se sancionó una norma dentro de lo que era posible en ese momento. Esta ley estuvo a la vanguardia de las normas en la región adoptando criterios amplios del derecho y de los sujetos activos y pasivos, el principio de gratuidad, un régimen acotado de excepciones y mecanismos de apelación, mientras

que los aspectos institucionales no fueron receptados en esa instancia, dejado en manos de los tomadores de decisiones la incorporación de los elementos institucionales a las normas reglamentarias o futuras reformas.

### *Valoración de la calidad institucional*

#### **Modernización el estado**

Hay factores, decisiones políticas o de gestión, que aunque no sean adoptadas directamente para la política de acceso a información pública, impactan o inciden sobre su implementación. Un ejemplo de ello en el G.C.B.A fue la incorporación del expediente electrónico afectó la forma de la tramitación de las solicitudes, contribuyendo, por ejemplo, a acortar tiempos del proceso, como los utilizados en el giro entre áreas, toda vez que también facilitó la forma de dar seguimiento y monitorear el estado de expediente. En el año 2012 que inició este proceso la autoridad de aplicación se vio en la necesidad de revisar y redefinir la forma de tramitación de las solicitudes, y la forma de dar seguimiento. En este sentido el rol de los enlaces fue clave para transmitir los cambios en el proceso y maximizar las ventajas del expediente electrónico. Con la finalidad de impactar de manera positiva en la tramitación de las solicitudes, tanto en términos de tiempos como de calidad de las respuestas, se realizaron encuentros periódicos entre enlaces y la autoridad de aplicación para el intercambio de experiencias y la identificación de oportunidades de cambio y mejora, y de esa manera ajustar el proceso de tramitación de solicitudes y su seguimiento.

#### **Enfrentar un cambio cultural**

Surgió en las entrevistas y de la literatura que uno de los principales desafíos para implementar de manera efectiva una política de acceso a la información y de transparencia es necesario romper con ciertos miedos o resistencias culturales, hecho que debe ser abordado a través de la promoción de un cambio cultural profundo. El caso

del G.C.B.A no es una excepción. En Argentina como en muchos lugares del mundo, las burocracias y las administraciones públicas vienen de una tradición que tiende al secretismo y al guardado de la información respecto de cómo se lleva adelante la cosa pública. En razón de la entrada en vigencia de la ley nacional de acceso a la información Adrián Pérez dijo “la burocracia estatal tiende a pensar que la información no es pública. Hay que cambiar la cultura propia de las administraciones.” (Acceso a la información pública, la difícil tentación del secretismo, 2017) Es por lo tanto relevante generar instancias y mecanismos que permitan re-balancear la lógica de la información es poder, y cambiar la creencia que la administración es dueña de la información, para alinearla con los Principios de Lima, y penetrar en la administración la lógica que “la información pertenece a los ciudadanos. La información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno; éste tiene la información sólo en cuanto representante de los ciudadanos.” (Principios de Lima, 2000) Para ello es necesario adoptar distintas medidas que contribuyan a este cambio cultural. En este sentido tanto Marta Oyhanarte como Marcela Basterra estuvieron de acuerdo en la necesidad de involucrar a la mayor cantidad de actores, tomadores de decisiones, implementadores, y beneficiarios, en todo el proceso para potenciar luego la implementación. Aparte del involucramiento de los agentes públicos, es esencial promover la construcción de capacidades y generar conciencia sobre la importancia de la política de manera de hacer más fluida la transición en el cambio de paradigma. (Martini, 2014, pág. 6)

Es oportuno destacar el factor tiempo como un potenciador. La Ley N° 104 cuenta al momento de esta evaluación con casi veinte años de trayectoria. Esto conlleva, en parte, como resultado a un mayor nivel de conocimiento sobre la normativa y sobre el derecho tanto a nivel interno de la administración como en la ciudadanía. La titular de la

DGSOCAI destacó “La administración sabía lo que era una 104, independientemente de cómo actuara sobre ella. Hay en términos generales un conocimiento sobre la ley y que era una solicitud de información pública. Este hecho ayudó a no tener que estar explicando todo el tiempo que era lo que estaban recibiendo.” (Díaz Ortiz, 2017)

Entonces, factores como el tiempo y la construcción de conocimiento, son esenciales, toda vez que la voluntad política es un elemento clave para promover este tipo de cambios, debido a su capacidad de influencia y poder de decisión sobre el tratamiento de temas sensibles o pasibles de críticas, como también en la producción o compilación de información en casos complejos. En este sentido Díaz Ortiz manifestó el rol que significó la voluntad política a nivel jerárquico (Díaz Ortiz, 2017) de sus superiores en el compromiso de ellos para la promoción y profundización de esta agenda.

### **Funcionarios responsables de acceso a la información**

La existencia de una autoridad de aplicación encargada de la implementación de la ley y del seguimiento de las solicitudes es uno de los aciertos en el caso de la C.A.B.A. Desde esta oficina se coordinan acciones necesarias para potenciar la implementación de la política de acceso, entre los que se destacan como fortalezas la centralización y procesamiento de las solicitudes de información, el registro y el establecimiento de mecanismos de seguimiento y monitoreo. Desde hace 10 años que promueven distintas iniciativas que hacen a su crecimiento y fortalecimiento de la autoridad de aplicación, que se pueden ver a través del diseño institucional que evolucionó desde lo normativo en términos de estructura y presupuesto como en el aumento de responsabilidades. Desde 2016 también centralizaron y acordaron con el Instituto Superior de la Carrera un programa de sensibilización en el derecho de acceso a la información y Ley N° 104 dictado por personal de la DGSOCAI.

A su vez la designación de agentes como enlaces con la autoridad de aplicación resultó clave para promover los principios asociados al acceso a la información como la tramitación responsable de las solicitudes. Quienes han sido funcionarios a cargo de oficinas de acceso han destacado su rol. (Buenos, 2017)(Oyhanarte, Tesis APR, 2017)

### **Capacitación**

Hay consenso que la construcción de capacidades hacia adentro de la administración es esencial para potenciar la implementación de una política de acceso. Esto se debe a varias cuestiones, en primer término superar el desconocimiento que pueda existir respecto de este derecho y de la política pública que se lleva adelante. En segundo término para contribuir a desmitificar y superar la cultura del secreto que muchas veces se asocia con la administración pública. Este tipo de estrategias deben darse en, al menos, dos niveles, el primero vinculado a los implementadores, es decir quienes trabajan día a día con las solicitudes, y el segundo a un nivel de sensibilización de los funcionarios tomadores de decisiones o quienes tienen la voluntad política para tomar decisiones. Tanto la desmitificación como la construcción de conocimiento sobre el tema deben darse en ambos niveles para potenciar la implementación de la política.

Esta es una de las fortalezas que tiene la política en el G.C.B.A que promueve la construcción de capacidades desde distintas perspectivas, como son el dictado de capacitaciones, el intercambio de experiencias y la participación de espacios de debate con actores clave como fueron los congresos internacionales, encuentros periódicos, DialogandoBA e instancias hacia adentro como reuniones de gabinete.

### **Procedimientos: presentación, registro y seguimiento**

Uno de los puntos clave para la efectividad de una política de acceso es la existencia de mecanismos claros para hacer las solicitudes de información. En este sentido se pueden hacer los pedidos de manera presencial y de manera virtual. Los requisitos que exigen

se alinean con estándares internacionales, se puede destacar también el hecho de que no requiere acreditación interés legítimo, ni fundamentación de la solicitud, ni exige el pago de una tasa ni formalismos más allá de los datos identificatorios, la constitución de domicilio y la identificación de la información solicitada.

Como estrategia la DGSOCAI se constituyó como centralizador de las solicitudes de acceso a la información, de manera de poder tener un control acabado de lo que ingresa al G.C.B.A. Cada una de ellas es registrada en la base de datos, en la que se detallan sus datos esenciales previos a ser remitidas al área pertinente. Esta centralización permitió el registro y seguimiento de todas las solicitudes, constituyendo ello una gran fortaleza. La presión que se genera desde el seguimiento hacia adentro de la administración es clave para colaborar al cumplimiento de las solicitudes. Es así como cuenta la titular de la autoridad de aplicación que al ingresar en esta dependencia una de las estrategias fue revisar este proceso, y volverlo más proactivo. En este sentido intensificaron las instancias de control, y los resultados pueden verse tanto en el aumento de solicitudes respondidas en 2016 respecto del 2015 y la cantidad de solicitudes que fueron respondidas del 2015 aún vencidas, ya que lo que se priorizó desde la dependencia es la entrega de información. A abril de 2017, 17 solicitudes fueron respondidas después de un año de vencido y 33 respondidas en un periodo de entre 9 meses y 1 año, mientras que en 2016 el número bajó sólo 3 fueron respondidas pasado un año y 13 en un periodo de entre 9 meses y un año, como así también bajó de un año a otro la tasa de solicitudes pendientes.

Hubo consenso entre los entrevistados, que las estrategias de seguimiento y monitoreo deben estar complementadas por incentivos negativos, por ejemplo sanciones, y positivos, como ser premios o reconocimientos.

### **Presupuesto**

El prejuicio muchas veces lleva a pensar que la única solución está dada por el presupuesto. Pero para que el presupuesto o los recursos financieros sean efectivos, necesitan en primer término existir, en segundo término estar alineados a los objetivos y en tercer lugar bien administrados. De acuerdo con los funcionarios que fueron entrevistados el presupuesto que han tenido como los recursos asignados han sido suficientes para llevar cabo las misiones y funciones de la dependencia vinculadas a su rol como autoridad de aplicación. Por otro lado no surgió de los entrevistados que son usuarios y conocedores de la política que los desafíos de implementación de la política en la C.A.B.A se encuentren asociados a temas presupuestarios.

### **Proceso de revisión y apelación**

Teniendo en cuenta el diseño institucional, a pesar de no existir un organismo de control, una de las fortalezas que tiene esta política en la C.A.B.A es el hecho que el solicitante que no encuentra satisfecha su solicitud, tiene habilitada automáticamente la vía judicial a través del amparo, sin necesidad de agotar la vía administrativa. Esto es importante recalcarlo, porque en las reglas generales del derecho administrativo, el silencio por parte de la administración no implica la negativa, pero el silencio ante una solicitud de información constituye una excepción a esa regla. Sin embargo, en términos reales, no es la vía expedita y rápida que se esperaría, ya que los tiempos judiciales también son otros. Entonces, quizás una petición termina siendo resuelta dentro de 1 año, y no hay garantías para el cumplimiento de una sentencia, como hemos visto en la sección e casos llevados ante la justicia o por lo expresado por parte de usuarios como ACIJ o Poder Ciudadano. Entonces, en términos teóricos el amparo si es el medio idóneo, pero en términos reales no necesariamente garantiza que el reclamo sea resuelto de manera oportuna. De los datos analizados surgió que en la mayor parte de los casos

se falló a favor de la entrega de información, pero no necesariamente el amparo esta garantizando la entrega en forma oportuna y completa.

### **Órgano de control**

La ausencia de un organismo específico dedicado al control de cumplimiento y a la revisión en caso de conflictos constituyó una de las debilidades de la política de acceso en la C.A.B.A. A diferencia de lo que sucede en otros puntos, no tiene recepción normativa, y tampoco implementación, como lo es el caso de la capacitación. Aunque la crítica es atendible, también hay que tener en cuenta el momentum en que la norma fue sancionada, el conocimiento en la materia y el escenario político en el que nació esta política. La aparición de este tipo de organismos se fue dando casi después de diez años de sancionada la Ley N° 104. Como fuera mencionado por Marta Oyhanarte, se sancionó la norma que se pudo, con las limitaciones del conocimiento y posibilidades políticas de la época. El impacto de la existencia o no de un organismo de estas características versa a priori sobre dos puntos centrales, uno es la instancia de revisión/apelación y la necesidad de recurrir a la justicia, otro es la acumulación de funciones en la autoridad de aplicación o el vacío sobre algunas de las funciones esenciales. El modelo que existe en el periodo de análisis es uno fragmentado. Una autoridad que nació no muy fuerte, que fue creciendo y adoptando funciones con el paso del tiempo, pero con un alto nivel de desarticulación hacia adentro del gobierno donde los criterios no son aplicados de manera uniforme. Y un control externo en manos de la justicia, donde también puede fallar de manera contradictoria dependiendo el juzgado en el que caiga el caso. La existencia de un órgano garante, busca reformar esa lógica a través de la unificación y la implementación homogénea de principios y criterios. En este sentido la reforma integral sancionada en 2016 saldó ese vacío normativo, y busca cambiar el paradigma con la construcción de una autoridad de aplicación y un órgano



garante que funcionen de manera articulada para garantizar el derecho de acceso a la información de la ciudadanía.

### **Sanciones**

Tomando de base lo dicho por los entrevistados, la doctrina y la praxis este es uno de los puntos más débiles de la política de acceso en la C.A.B.A. Aunque tiene su recepción normativa, esta no ha sido reglamentada ni se han visibilizado esfuerzos de implementación. Por otro lado tampoco ha sido reglamentada la ley de Ética Pública, existiendo un vacío legal disciplinario para los funcionarios en esta jurisdicción. Inclusive cuando existen reclamos por falta de respuesta o denegatorias injustificadas ante la justicia, ella tampoco aplica sanciones ni siquiera en casos de incumplimiento de sentencia. Se entiende que si existe una obligación de hacer, como es la de entregar información pública cuando es solicitada, debería existir en contraposición una sanción efectiva por su incumplimiento.

### **Difusión externa**

A diferencia de la difusión interna o capacitación, no se han registrado políticas o iniciativas sistemáticas de difusión externa dirigidas a la promoción del uso de este derecho y esta herramienta. La falta de demanda de información por parte de la ciudadanía alimenta el mito de “para que producir información, si nadie la va a consumir”. Es por ello que es clave la construcción de demanda de información, y generar los estímulos suficientes para generar un valor agregado también sobre esa información. Sobre este punto no hubo acuerdo entre los entrevistados y la literatura sobre si el foco debería estar puesto en la ciudadanía en general o a organizaciones intermedias que sean las canalizadoras de las solicitudes de información. Como se mencionó anteriormente el desafío no es únicamente generar demanda de información

sino una demanda útil y promover a la generación de valor agregado de dicha información.

#### *Valoración de la capacidad de respuesta*

Si se toma únicamente el indicador solicitudes respondidas/solicitudes ingresadas, la capacidad de respuesta del G.C.B.A es muy alta. En promedio el 90% de las solicitudes recibió respuesta, en el año 2015 tuvo el pico más bajo de solicitudes contestadas que fue del 88%, mientras que en el año 2016 el pico más alto de solicitudes con respuesta que fue del 95%.

Ahora bien, si analizamos en mayor detalle el cumplimiento de la normativa como requisito de una plena implementación, solo un 35% de las solicitudes fueron contestadas dentro del plazo legal establecido, y el 55% fue contestado fuera de plazo, quedando a la fecha aún solicitudes sin respuesta. Yendo un poco más en profundidad, en promedio, el 59% las solicitudes fueron contestadas en un plazo de entre 1 y 30 días por fuera del plazo legal, mientras que el 25% entre un mes y tres meses más tarde, y porcentaje promedio el 16% llevó más de tres meses para obtener una respuesta. Si tomamos entonces este parámetro, el nivel de implementación no es tan alto.

El grado de respuesta puede explicarse porque “la CABA tiene la ventaja que la ley 104 ya tiene varios años, entonces el nivel de conocimiento de la norma por parte de los funcionarios en la CABA es muy alto. (...) hay organismos de la CABA que están particularmente acostumbrados a recibir pedidos de información, y entonces el mecanismo hasta un punto está aceitado. Lo cual también tiene sus problemas, ya que algunas áreas ya le perdieron el miedo al asunto, y entonces manejan mejor las trampas posibles cuando no quieren responder.” (Lavin, 2017)

Los entrevistados explicaron que en la mayor parte de los casos que hay silencio de la administración o a las denegatorias son infundadas se deben a que “la pregunta

incomode o moleste.” (Lavin, 2017) (Emanuele, 2017)(Selwood, 2017) La percepción de los entrevistados que son usuarios de la Ley N° 104 es que el grado de respuesta es bajo, sin embargo los números muestran que en el periodo 2015-2016 la tasa de respuesta es alta (90%), y sólo el 4% son denegatorias.

Ante el silencio o una respuesta insatisfactoria, sea por ambigua o incompleta la vía de apelación es ante la justicia. Sin embargo la efectividad y beneficio para el solicitante de este mecanismo es puesto en duda. Esto se debe a que aunque efectivamente en la mayoría de los casos la justicia falla a favor de la entrega de información o la misma es entregada al momento de la contestación de demanda, los tiempos de la justicia atentan contra el principio de oportunidad que rige en materia de acceso a la información. Si la administración tiene como mucho 20 días hábiles para responder una solicitud, y la misma no es satisfecha y es necesario recurrir a la justicia y allí se tarda al menos 6 meses en obtener una sentencia, y así, la entrega tardía de dicha información deja de ser oportuna. Así por ejemplo una información solicitada en 2014 que es entregada en 2017, deja de ser entregada de manera oportuna. Por otro lado no se garantiza una capacidad de enforcement suficiente para el cumplimiento de sentencias, registrándose diversos casos de incumplimiento de sentencia sin consecuencias.

Es necesario entonces trabajar sobre la construcción de principios y prácticas comunes, promover instancias de coordinación, trabajar sobre la voluntad política que puede funcionar tanto como elemento potenciador y evitar que se convierta en un obstáculo, toda que es fundamental trabajar en el fortalecimiento del sistema de pesos y contra pesos.

### **Conclusión general**

Es pertinente destacar que esta investigación se vio facilitada por la trayectoria y evidencia sobre implementación de casi 20 años de la Ley N° 104. Este hecho permitió

tener datos de distinta índole vinculados principalmente a la capacidad institucional y de respuesta.

En cuanto a lo normativo a pesar de ser un elemento más estático y no requiere de la recolección de datos, no hay que desmerecerlo ya que es el puntapié inicial para este tipo de políticas tan necesarias para nuestra forma de gobierno y vida en sociedad.

En lo que respecta a la calidad institucional se puede destacar una evolución favorable en pos de la implementación de la política. La evolución de una autoridad de aplicación con responsabilidades específicas, y conformación de una red de enlaces, con obligaciones específicas también de seguimiento.

Otra fortaleza tanto a nivel normativo como a nivel implementación es la existencia de mecanismos sencillos de presentación y la informalidad de las presentaciones, priorizando así el acceso a la información a través de medios accesibles. Aparte de sencillos lo suficientemente flexibles para adecuarse a las nuevas oportunidades tecnológicas con miras a simplificar cada vez más los mecanismos de acceso de las solicitudes y la comunicación con el solicitante.

Por otro lado, en materia de las obligaciones de monitoreo y seguimiento no son tan claras a nivel normativo pero si se ven en la práctica, sobre todo en los últimos años. La tramitación de las solicitudes de información como de todas las actuaciones del G.C.B.A, estuvo en proceso de revisión desde la incorporación del expediente electrónico en 2012, que no sólo implicó cambios en los tiempos de tramitación sino que simplificó la forma de dar seguimiento. A su vez en 2016 se priorizó establecer mecanismos de seguimiento y monitoreo más proactivos con el objetivo de mejorar la tasa de respuesta y los tiempos.

En el mismo sentido, es dable mencionar lo que sucede con las capacitaciones, que aunque no había obligaciones legales específicas, sí se implementaron iniciativas

vinculadas a la construcción de capacidades, aunque su alcance fuera limitado. La relevancia de la construcción de capacidades es tal, que distintas obligaciones fueron incorporadas a la reforma integral como el dictado de capacitaciones, la elaboración de materiales y la asistencia tanto a usuario como agentes públicos.

Un elemento peculiar que debe mencionarse es el de las sanciones, ya que el texto de la ley las prevé, pero la falta de reglamentación hizo que su recepción normativa sea incompleta y no existan en la dimensión de la implementación, constituyendo así una de las debilidades de esta política, no siendo superada por lo pronto desde la normativa en la reforma de 2016 ya que conserva un texto similar sobre falta grave, pero sin consecuencias.

A pesar de que el G.C.B.A ha liderado en los últimos años en el país estrategias de transparencia y gobierno abierto, no contaba con obligaciones legales específicas de publicación de información relevante para la ciudadanía, salvo aquellas distribuidas de manera no sistémica en diversas leyes. Es debido a esta ausencia legal específica que no se entró en mayor detalle de análisis, toda vez que un relevamiento de todas las normas con obligaciones de publicación proactiva de información y la evaluación del cumplimiento de cada una de ellas constituiría una investigación en sí misma. Siendo esta una de las debilidades de público conocimiento de esta política, la reforma integral de 2016 introdujo obligaciones de transparencia activa comunes para los tres poderes del Estado, y específicas para cada uno de acuerdo a sus características, estandarizando estas obligaciones desde lo normativo.

Más allá de que se hayan adoptado estrategias de construcción de capacidades hacia adentro de la administración, no se registraron en el periodo 1998-2016 iniciativas tendientes a la difusión de este derecho, más allá de los dos congresos internacionales que se realizaron pero a su vez estaban dirigidos esencialmente a funcionarios públicos.

La construcción de una ciudadanía informada es parte esencial de una política de acceso a información pública, sobre todo si tenemos en consideración que el desconocimiento de un derecho es muchas veces la primera barrera para ejercerlo. La reforma sancionada propuso superar esta instancia inclusive desde lo normativo imponiendo la obligación de difundir este derecho y de brindar asistencia a la ciudadanía.

Por otro lado, si el foco es puesto únicamente en los números arrojados por el indicador de cantidad de pedidos respondidos, el nivel de implementación de la política en la C.A.B.A podemos decir que es alto. Sin embargo a la hora de ir en mayor detalle, observamos que el nivel de cumplimiento de los plazos es bajo y no se han desarrollado indicadores de calidad de respuesta, más allá de aquellos referidos a la completitud o no o a la utilización de alguna de las excepciones previstas.

Teniendo en cuenta lo analizado y lo antes dicho, es posible concluir que la implementación de la Ley N° 104, tomando una escala de verde, amarillo y rojo, es amarillo, ya que ha habido actividades y algunas buenas prácticas, pero todavía no se ha hecho todo bien y se han cumplido con las buenas prácticas. Tiene fortalezas y debilidades tanto a nivel normativo como a nivel implementación. Como ha mostrado este caso de estudio, uno no es condición necesaria del otro. Un ejemplo de ello lo constituye la construcción de capacidades, que aunque no tiene recepción legal si han implementado estrategias tendientes a lograrlo. Muchas de las fortalezas fueron retomadas por la reforma de finales de 2016, toda vez que también pretende subsanar las debilidades, en primer término desde la normativa. Una política de estas características, no es estática y se encuentra siempre en permanente movimiento y condicionada tanto por factores internos como factores externos, que interactúan de manera permanente y no pueden ser aislados los unos de los otros.

Esta investigación brinda evidencia sobre Ley N° 104 en el periodo 1998-2016, y se espera pueda contribuir como un insumo por los tomadores de decisiones involucrados en la implementación para potenciar el alcance de la política pública en la nueva etapa de la política pública de acceso a la información pública que inició en enero de 2017.

Como conclusión final, la existencia de una ley de acceso a la información pública no es una solución mágica para garantizar este derecho, sino que debe estar acompañada de toda una serie de decisiones que constituyen y fortalecen a la política pública, tanto es su faz normativa como en la de implementación. La calidad normativa y la capacidad institucional están íntimamente relacionadas e impactan en la capacidad de un organismo público de responder a solicitudes y a brindar información. Para que una política de acceso a información pública resulte exitosa requiere de liderazgo, de voluntad política, de recursos, de construcción de capacidades, de mecanismos claros para solicitar y recibir información y de una sociedad más sensibilizada e involucrada. En el caso del G.C.B.A mucho se ha avanzado en este sentido, tiene grandes fortalezas que constituyen buenas prácticas, y en esta nueva etapa será cuestión de adoptar una lógica de suma y siga. Es decir de consolidar las buenas prácticas y seguir sumando nuevas fortalezas saldando las debilidades identificadas.

**Anexo I- Texto Ley 104/98 texto consolidado Digesto  
1998-12-0291LEY A – N° 104**

**LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN**

Artículo 1° - *Derecho a la información* - Toda persona tiene derecho, de conformidad con el principio de publicidad de los actos de gobierno, a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la Administración Central, Descentralizada, Entes Autárquicos, Organismos Interjurisdiccionales integrados por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Empresas y Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con participación Estatal mayoritaria, Sociedades de economía mixta, todas aquellas otras organizaciones Empresariales donde el Estado de la Ciudad tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias, del Poder Legislativo, Judicial, Entes Públicos no Estatales, en cuanto a su actividad Administrativa, y de los demás Órganos establecidos en el Libro II de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

Artículo 2° - *Alcances* - Debe proveerse la información contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por el órgano requerido que se encuentre en su posesión y bajo su control. Se considera como información a los efectos de esta ley, cualquier tipo de documentación que sirva de base a un acto administrativo, así como las actas de reuniones oficiales. El órgano requerido no tiene obligación de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido.

Artículo 3° - *Límites en el acceso a la información* - No se suministra información:

a. Que afecte la intimidad de las personas, ni bases de datos de domicilios o teléfonos. Las declaraciones juradas patrimoniales establecidas por el artículo 56 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires # son públicas.



- b. De terceros que la administración hubiera obtenido en carácter confidencial y la protegida por el secreto bancario.
- c. Cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial, o de cualquier tipo que resulte protegida por el secreto profesional.
- d. Contenida en notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo a la toma de una decisión de Autoridad Pública que no formen parte de los expedientes.
- e. Sobre materias exceptuadas por leyes específicas.

Artículo 4° - *Información parcial* - En caso que exista un documento que contenga en forma parcial información cuyo acceso esté limitado en los términos del artículo anterior, debe suministrarse el resto de la información solicitada.

Artículo 5° - *Gratuidad* - El acceso público a la información es gratuito en tanto no se requiera la reproducción de la misma. Los costos de reproducción son a cargo del solicitante.

Artículo 6° - *Formalidad* - La solicitud de información debe ser realizada por escrito, con la identificación del/a requirente, sin estar sujeta a ninguna otra formalidad. No puede exigirse la manifestación del propósito de la requisitoria. Debe entregarse al/la solicitante de la información una constancia del requerimiento.

Artículo 7° - *Plazos* - Toda solicitud de información requerida en los términos de la presente ley debe ser satisfecha en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles. El plazo se podrá prorrogar en forma excepcional por otros diez (10) días hábiles de mediar circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada. En su caso, el órgano requerido debe comunicar, antes del vencimiento del plazo de diez (10) días, las razones por las cuales hará uso de la prórroga excepcional.

Artículo 8° - *Silencio. Denegatoria* - Si una vez cumplido el plazo previsto en el artículo anterior, la demanda de información no se hubiera satisfecho o si la respuesta a la requisitoria hubiere sido ambigua o parcial, se considera que existe negativa en brindarla, quedando habilitada la acción de amparo ante el fuero contencioso administrativo de la Ciudad de Buenos Aires.

Artículo 9° - *Denegatoria fundada* - La denegatoria de la información debe ser dispuesta por un funcionario de jerarquía equivalente o superior a Director General, en forma fundada explicitando la norma que ampara la negativa.

Artículo 10 - *Responsabilidades* - El funcionario público o agente responsable que en forma arbitraria obstruya el acceso del solicitante a la información requerida, o la suministre en forma incompleta u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de esta ley, es considerado incurso en falta grave.

Artículo 11.- En todas las oficinas de atención al público pertenecientes a organismos alcanzados por esta ley, deberá exhibirse en lugar bien visible por el ciudadano, el texto íntegro de la presente ley. Su articulado deberá estar precedido por el siguiente texto: "SR. CIUDADANO, USTED TIENE DERECHO A LA INFORMACIÓN - Ley N° 104 (B.O.C.B.A. N° 600).

<b>LEY A – N° 104</b>	
<b>TABLA DE ANTECEDENTES</b>	
<b>Artículo del Texto Definitivo</b>	<b>Fuente</b>
1°	Ley 1391, art. 1°
2°/10	Texto original
11	Ley 2114, Art 1°

### **Artículos suprimidos**

**Anterior art. 11:-** Caducidad por objeto cumplido.

<b>LEY A – N° 104</b>
-----------------------

<b>TABLAS DE EQUIVALENCIAS</b>		
<b>Número de artículo del Texto Definitivo</b>	<b>Número de artículo del Texto de Referencia (Ley 104)</b>	<b>Observaciones</b>
1° / 10 11	1° / 10 12	

**Observaciones generales:**

Se deja constancia que las referencias al/los organismos consignados se refieren al/los mencionados en las normas, o a aquellos que actualmente los hubieren sustituido en las atribuciones y funciones previstas en la presente

**Anexo II Listado actores clave entrevistados**

Ramiro Álvarez Ugarte- Director General Calidad Institucional, G.C.B.A

Marcela Basterra- Presidente del Consejo de la Magistratura de la C.A.B.A

Eugenia Braguinsky- Directora de la Oficina de Acceso a la Información de la Universidad de Buenos Aires

Gabriel Buenos- Ex gerente operativo de la autoridad de aplicación de la Ley 104 en la órbita del G.C.B.A

Agustina de Luca -Directorio Legislativo.

Sol Díaz Ortiz- Directora General Seguimiento Organismos de Control y Acceso a la Información (Autoridad de Aplicación Ley 104 en la órbita del G.C.B.A)

Germán Emanuele – Director Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, Poder Ciudadano.

Silvana Fumega- especialista en políticas de datos abiertos y el derecho de acceso a la información pública.

Renzo Lavin- Co- Director Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).

Marcos Mendiburu: experto en desarrollo social, principalmente iniciativas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Marta Oyhanarte- Ex legisladora y quien presentó el proyecto que fue la base de la Ley 10, Ex titular de la autoridad de aplicación del decreto 1172/03

Rosario Pavese: Unidad de apoyo a gobiernos para Latinoamérica de la Alianza para el Gobierno Abierto

Inés Selwood- Titular de la autoridad de aplicación ley 104 Consejo de la Magistratura de la C.A.B.A

### Anexo III- Indicadores y resultados<sup>50</sup>. Right to Information Index

#### I. Derecho al acceso 5/6

Indicador	Rango de puntaje	Puntaje
1. El marco legal (constitución, leyes, jurisprudencia) reconoce el derecho fundamental de acceso a la información	0-2	2
2. El marco legal crea una presunción específica a favor del acceso a la información en posesión de las autoridades públicas, sujetas únicamente a un régimen acotado de excepciones.	0-2	2
3. El marco legal contiene una declaración de principios para la interpretación amplia del derecho de acceso a la información y enfatiza los beneficios del derecho a la información	0-2	1

#### II. Alcance 24/30

Indicador	Rango de puntaje	Puntaje
4. Todos (incluso no ciudadanos y personas jurídicas) tienen el derecho a hacer una petición de acceso a la información	0-2	2
5. El derecho de acceso alcance a todos los materiales en poder o producidos en representación de las autoridades públicas en cualquier formato, más allá de quien lo haya producido	0-4	4
6. Los solicitantes tienen derecho tanto a la información como a registros/documentos (por ejemplo derecho a pedir por información y solicitar un documento específico)	0-2	2
7. El derecho de acceso aplica a al poder ejecutivo sin cuerpos o agencias excluidas	0-8	6
8. El derecho de acceso aplica al poder legislativo, incluyendo lo administrativo y otra información, sin cuerpos o agencias excluidas	0-4	4
9. El derecho de acceso aplica al poder judicial, incluyendo lo administrativo y otra información, sin cuerpos o agencias excluidas	0-2	2
10. El derecho de acceso aplica a empresas propiedad del Estados (entidades comerciales que son propiedad o están controladas por el Estado)	0-2	2
11. El derecho de acceso aplica a otras autoridades, incluyendo cuerpos creados constitucionalmente y organismos de control	0-2	2
12. El derecho de acceso aplica a entes/ entidades privados	0-2	0

<sup>50</sup> Traducción propia. Elaboración propia del índice en base al cuerpo normativo que compone la política de acceso a información pública de la C.A.B.A

que desempeñas funciones públicas y b) entes/ entidades privados que reciben fondos públicos significativos		
---	--	--

### III. Procedimiento/ Petición 19/30

Indicador	Rango de puntaje	Puntaje
13. El solicitante no necesita brindar las razones o fundamentos del requerimiento	0-2	2
14. El solicitante solo debe brindar los detalles necesarios para su identificación y entrega de la información (por ejemplo un domicilio donde será entregada la información)	0-2	2
15. Existen procedimientos claros y sencillos para realizar un pedido de información. Los pedidos pueden realizarse por cualquier vía de comunicación, sin necesidad de utilizar formularios oficiales ni referencia a que la solicitud se hace fundada en la ley de acceso a la información.	0-2	1
16. Los agentes públicos están obligados a brindar asistencia al solicitante para formular su petición, o a contactar y asistir al solicitante cuando la petición sea vaga, demasiado amplia o necesite algún tipo de aclaración.	0-2	0
17. Los agentes públicos están obligados a brindar asistencia al solicitante para formular su petición debido a necesidades especiales como puede ser que no sepa dar a entender por escrito o alguna discapacidad	0-2	0
18. Se entrega al solicitante un comprobante de sus solicitud en un tiempo razonable de tiempo, que no debería exceder los 5 días hábiles	0-2	2
19. Existen mecanismos claros para los casos en que un organismo al que fue dirigida una solicitud no tiene dicha información. Esto incluye la obligación de informar al solicitante que no se tiene dicha información y referirlo a la institución que si la tenga o transferir la solicitud a la autoridad pública que si sepa donde se encuentra dicha información.	0-2	1
20. Las autoridades públicas están obligadas a dar cumplimiento a la solicitud atendiendo a las preferencias del solicitante sobre el acceso a esa información (por ejemplo proteger un registro)	0-2	0
21. Las autoridades públicas están obligadas a responder la solicitud a la mayor brevedad posible.	0-2	0
22. Existen plazos claros y razonables (20 días hábiles o menos) para dar respuesta a la solicitud, más allá de la manera de dar respuesta (por ejemplo publicación).	0-2	2
23. Existen plazos claros y razonables de prórroga (20 días hábiles o menos), incluyendo la obligación de informar al solicitante de la prórroga y sus fundamentos.	0-2	2
24. Es gratuito solicitar información	0-2	2
25. Existen reglas claras sobre las tarifas de acceso, que se establecen de manera centralizada en lugar de que cada	0-2	1

sujeto obligado lo determine. Implica que la tarifa este únicamente referida a los costos de reproducción y al envío de la información (es decir que la toma de vista de documentos y copias digitales son gratuitas y cierta cantidad de copias (al menos 20) también se entregan de manera gratuita)		
26. Hay exenciones de cuotas para los solicitantes sin fondos	0-2	0
27. No hay limitaciones ni cargos por la reutilización de la información recibida de las autoridades públicas, salvo cuando un tercero (que no es la autoridad pública tiene derechos intelectuales sobre esa información.	0-2	2

#### IV. Excepciones/ Denegatoria 11/30

Indicador	Rango de puntaje	Puntaje
28. Los estándares de la ley de acceso a la información superan las restricciones de entrega de información (información secreta) en otras legislaciones en la medida de cualquier conflicto.	0-4	0
29. El régimen de excepciones al acceso a la información es consistente con los estándares internacionales. Son excepciones aceptables: seguridad nacional; relaciones internacionales; salud y seguridad pública; la prevención; investigación y persecución de contravenciones legales; privacidad; legitimidad comercial y otros intereses económicos; gestión de la economía; administración de justicia y secreto profesional; preservación del medio ambiente, legítimo diseño de políticas públicas y otras operaciones de las autoridades públicas. También es aceptable la referencia al solicitante a información que ya se encuentra publicada.	0-10	7
30. Una prueba de daños aplica a todas las excepciones, de manera tal que solo en los casos en que la entrega de la información importe un verdadero riesgo a un interés legítimamente protegido justifique su rechazo.	0-4	0
31. Existe una obligación de anulación del interés público, de modo que la información debe ser divulgada cuando sea de interés público general, incluso si esto puede perjudicar a un interés protegido. Existen anulaciones “duras” (que se aplican de manera absoluta), por ejemplo casos de información referida a derechos humanos, corrupción o crímenes de lesa humanidad.	0-4	0
32. La información debe ser puesta a disposición a penas se encuentre superada la excepción (por ejemplo, después de que se haya tomado una decisión sobre un proceso de licitación de un contrato). La ley contiene una cláusula que establece que las excepciones para proteger los intereses públicos no se aplican a la información que tiene más de 20 años.	0-2	0
33. Se establecen procedimientos claros y adecuados para	0-2	0

consultar con terceros que hayan facilitado información confidencial. Las autoridades públicas tendrán en cuenta las objeciones de terceros cuando consideren las solicitudes de información, pero los terceros no tienen derecho de veto sobre la divulgación de información.		
34. Existe una previsión de información parcial para los casos en que una parte de un documento/registro se encuentre protegido por una excepción el resto debe ser entregado.	0-2	2
35. Cuando exista denegatoria de información, la autoridad pública debe: a) establecer los fundamentos legales y las razones que fundan el rechazo, y b) informar al solicitante las formas de apelación/reclamo.	0-2	2

V. Apelación/ Reclamo 11/30

Indicador	Rango de puntaje	Puntaje
36. Cuando sea obligatorio presentar una apelación interna (por ejemplo ante una autoridad superior a la que rechazó el pedido o no lo contestó en los términos de la ley) de manera previa a una apelación externa, debe ser simple, gratuita y complementada dentro de plazos claros (20 días hábiles o menos)	0-2	1
37. El solicitante tiene derecho a presentar un reclamo/apelación (externa) ante un organismo de control administrativo independiente (por ejemplo un órgano garante de la información)	0-2	0
38. Los miembros del organismo de control son designados de manera una manera que está protegida de la interferencia política y tienen seguridad en el cargo a fin de evitar remociones arbitrarias	0-2	0
39. El organismo de control tiene su presupuesto aprobado por la legislatura o por otros mecanismos efectivos que le permitan proteger su autonomía financiera	0-2	0
40. Existen limitaciones referidas a fuerte vinculación política para ser designado y existen requerimientos de antecedentes profesionales.	0-2	0
41. El organismo de control tiene el mandato y facultades necesarias para desarrollar sus funciones, incluyendo la posibilidad de revisar documentos clasificados e inspeccionar instalaciones de otros entes públicos	0-2	0
42. Las decisiones del organismo de control son vinculantes	0-2	0
43. Al momento de decidir una apelación, el organismo de control tiene la facultad de ordenar remediar la solicitud, incluyendo la desclasificación de información	0-2	0
44. El solicitante tiene el derecho de presentar un reclamo en sede judicial, además de la apelación en el organismo de control (por ejemplo una segunda instancia de reclamo externo)	0-2	2
45. El relamo/apelación (tanto interno como externo) son gratuitos y no necesitan asistencia letrada	0-2	1



46. Los fundamentos del reclamo externo son amplios (incluyendo no solo el rechazo de información, sino también el rechazo de la forma de entrega de la información, el silencio administrativo, la mora en la entrega o el cobro excesivo de tarifas, etc.)	0-4	4
47. Procedimientos claros, incluyendo previsión de plazos, para atender a las apelaciones externas	0-2	1
48. En el proceso de reclamo/apelación, el gobierno tiene la carga de la prueba para demostrar que no actuó en contra de las previsiones legales	0-2	0
49. El órgano de apelación externo tiene el poder de imponer medidas estructurales apropiadas a la autoridad pública (por ejemplo realizar capacitaciones o mejorar la gestión de registros)	0-2	2

#### VI. Sanciones 1/8

Indicador	Rango de puntaje	Puntaje
50. Se pueden aplicar sanciones a quienes voluntariamente socaven el derecho de acceso a la información, incluyendo la destrucción desautorizada de información	0-2	1
51. Existe un sistema para corregir el problema de las autoridades públicas que sistemáticamente no divulgan información o no cumplen con la ley (ya sea por la imposición de sanciones o por la posibilidad de pedir acciones correctivas)	0-2	0
52. El organismo de control y su equipo cuenta con inmunidad legal por actos realizados de buena fe en el ejercicio del ejercicio de cualquier poder, deber de función en virtud de la ley de acceso a la información. A otros se les concede una inmunidad similar por la reafirmación de buena fe de la información de conformidad con la ley.	0-2	0
53. Existen protecciones legales en contra de imponer sanciones sobre quienes en un acto de buena fe divulguen información que revela actos contrarios a las leyes (por ejemplo el arrepentido en casos de corrupción)	0-2	0

#### VII. Medidas de promoción 6/16

Indicador	Rango de puntaje	Puntaje
54. Las autoridades públicas están obligadas a designar agentes o unidades responsables de asegurar el cumplimiento de sus obligaciones de entregar/divulgar información	0-2	2
55. Un organismo central o una oficina pública tiene la responsabilidad de promover el derecho de acceso a la información	0-2	2
56. La obligación de generar conciencia sobre el derecho de	0-2	0

acceso a la información está regulado por ley		
57. Existe sistema mediante el cual se establecen y aplican normas mínimas sobre la gestión de los registros	0-2	1
58. Las autoridades públicas están obligadas a crear y mantener actualizado un registro de los documentos en su posesión y a hacerlo público	0-2	0
59. Se requieren programas de formación para los funcionarios	0-2	0
60. Las autoridades públicas están obligadas a reportar anualmente las medidas adoptadas para implementar sus obligaciones de entregar información. Esto incluye estadísticas sobre solicitudes recibidas y como fueron manejadas.	0-2	0
61. Un organismo central o una oficina pública tiene la responsabilidad de presentar un informe consolidado a la legislatura sobre la implementación de la ley.	0-2	0

## Anexo IV

Tabla 3- Solicitudes ingresadas por área de gobierno 2015-1016

2015		2016	
Ministerio	Solicitud	Ministerio	Solicitud
Agencia Gubernamental de Control	357	Agencia Gubernamental de Control	365
Desarrollo Urbano y Transporte	306	Desarrollo Urbano y Transporte	358
Desarrollo Económico	142	Educación	141
ambiente y espacio publico	128	salud	135
Jefatura de Gabinete de Ministros	90	Ambiente y Espacio Publico	104
Hacienda	64	Jefatura de Gabinete de Ministros	72
Salud	54	Comunas	66
Educación	53	Hábitat y Desarrollo Humano	58
Agencia de Protección Ambiental	47	Modernización Innovación y Tecnología	50
Secretaría de Gestión Comunal y Atención Ciudadana	45	Hacienda	48
Cultura	37	Justicia y Seguridad	45
Justicia y Seguridad	30	Cultura	33
Desarrollo social	29	Gobierno	19
Modernización	23	Secretaría legal y Técnica	14
Secretaria Legal y Técnica	21	Agencia de protección ambiental	13
Secretaría de Comunicación Social	14	Vice-jefatura de Gobierno	10
Procuración General	7	Secretaría de Medios	8
Gobierno	3	Auditoría General de la Ciudad	2
Vice-jefatura de gobierno	2	Consejo de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes	2
Consejo de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes	1	Ente Regulador de los Servicios Públicos	2
Ente Regulador de los Servicios Públicos	1	Procuración General	2
Jefatura de Gobierno	1	Sindicatura General de la Ciudad	2
Secretaría General	1	Jefatura de Gobierno	1
Sindicatura General de la Ciudad	1	Otros	1
Total general	1457	Total general	1551

Fuente: elaboración propia sobre la base del dataset de la DGSOCAI

## Anexo V- Presupuesto DGSOCAI

período	Unidad Ejecutora	Programa	Proyecto	Obra	Clas. Económico	Fuente Fin.	Inciso	Descripción	Sanción	Vigente	Tot. Afectación Def.	Devengado	% Definitivo S/ Vigente	% Devengado S/ Vigente
								<b>Jefatura De Gabinete De Ministros</b>						
2013	2134	39						<b>D.G.Seguimiento Organismos Control Y Acceso A La Información</b>	<b>4.508.400</b>	<b>2.619.350</b>	<b>2.554.156</b>	<b>2.592.668</b>	<b>97,51%</b>	<b>98,98%</b>
	2134	39	0	0	21	11	2	Bienes De Consumo	129.400	12.502	12.492	12.492	99,92%	99,92%
	2134	39	0	0	21	11	3	Servicios No Personales	3.314.000	2.602.969	2.537.785	2.576.297	97,50%	98,98%
	2134	39	0	0	21	11	5	Transferencias	500.000	3.879	-	3.879	0,00%	100,00%
	2134	39	0	0	21	11	4	Bienes De Uso	565.000	-	3.879	-	0,00%	0,00%
								<b>Jefatura De Gabinete De Ministros</b>						
2014	2134	39						<b>D.G.Seguimiento Organismos Control Y Acceso A La Información</b>	<b>5.259.520</b>	<b>3.638.722</b>	<b>3.455.123</b>	<b>3.455.123</b>	<b>94,95%</b>	<b>94,95%</b>
	2134	39	0	0	21	11	2	Bienes De Consumo	241.000	74.764	72.802	72.802	97,38%	97,38%
	2134	39	0	0	21	11	3	Servicios No Personales	3.458.520	3.537.969	3.381.982	3.381.982	95,59%	95,59%
	2134	39	0	0	21	11	5	Transferencias	1.500.000	25.989	339	339	1,30%	1,30%
	2134	39	0	0	21	11	4	Bienes De Uso	60.000	-	-	-	0,00%	0,00%
								<b>Jefatura De Gabinete De Ministros</b>						
2015	2134	39						<b>D.G.Seguimiento Organismos Control Y Acceso A La Información</b>	<b>7.594.397</b>	<b>7.695.918</b>	<b>7.695.912</b>	<b>7.488.412</b>	<b>100,00%</b>	<b>97,30%</b>
	2134	39	0	0	21	11	1	Gastos en Personal	1.315.837	1.717.241	1.717.238	1.717.238	100,00%	100,00%
	2134	39	0	0	21	11	2	Bienes De Consumo	175.000	11.901	11.901	11.901	100,00%	100,00%
	2134	39	0	0	21	11	3	Servicios No Personales	6.023.560	5.966.776	5.966.774	5.759.274	100,00%	96,52%
	2134	39	0	0	21	11	4	Bienes De Uso	80.000	-	-	-	0,00%	0,00%
								<b>Jefatura De Gabinete De Ministros</b>						
2016	9606	80						<b>D.G.Seguimiento Organismos Control Y Acceso A La Información</b>	<b>17.351.491</b>	<b>8.018.278</b>	<b>7.973.188</b>	<b>7.973.188</b>	<b>99,44%</b>	<b>99,44%</b>
	9606	80	0	0	21	11	1	Gastos en personal	12.821.491	6.181.528	6.181.516	6.181.516	100,00%	100,00%
	9606	80	0	0	21	11	2	Bienes De Consumo	-	86.500	56.909	56.909	65,79%	65,79%
	9606	80	0	0	21	11	3	Servicios No Personales	4.530.000	1.419.250	1.419.250	1.419.250	100,00%	100,00%
	9606	80	0	0	21	11	4	Bienes De Uso	-	331.000	315.513	315.513	95,32%	95,32%

Fuente: SIGAF

## Anexo VI- Casos judicializados

Año	Expediente	Carátula	Primera instancia		Cámara	Tribunal Superior de Justicia	Hubo entrega de la información en sede judicial.	
2016	A7703-2016	Fundación Poder Ciudadano c/ GCBA s/ Amparo	Se declara abstracta la acción.	Abstracta	N/C	N/C	Si.	Total
2016	A789-2016	Benegas Lynch Esteban c/ GCBA s/ Amparo	Caducidad de instancia.	Caducidad	N/C	N/C	No.	No
2016	A639-2016	Capua Juan Manuel c/ GCBA s/ Amparo por mora	Se declara abstracta la acción.	Abstracta	N/C	N/C	Si.	Total
2016	A3608-2016	Osoros Liliana del Carmen c/ GCBA s/ Amparo	Ordena al GCBA la entrega de la información.	Condena	Sin datos	Sin datos	Si.	Parcial
2016	17084-2016	Poder Ciudadano c/ GCBA s/ amparo	Ordena al GCBA la entrega de la información.	Condena	N/C	N/C	No.	No.
2015	A39300-2015	Fundación Poder Ciudadano c/ Hospital Fernández s/ Amparo	Caducidad de instancia. Ordena parcialmente al GCBA la entrega de la información (uno solo de los puntos de la demanda)	Condena parcialmente	Revoca la caducidad.	N/C	Si.	Total
2015	A19339-2015	Nino, Ezequiel c/ GCBA s/ amparo por mora administrativa	Ordena al GCBA la entrega de la información.	Condena	Ordena al GCBA la entrega de la información.	N/C	Si.	Total
2015	A36219-2015	Nino, Ezequiel c/ GCBA s/ amparo por mora administrativa	Declara abstracta la acción.	Abstracta	Declara abstracta la acción	N/C	Si.	Total
2015	38341-2015	Santos, Rodolfo Manuel c/ GCBA s/ acceso a la información	Declara abstracta la acción.	Abstracta	N/C	N/C	Si.	Total
2015	39633-2015	Bergsztejn, Nélica c/ GCBA s/ amparo por mora	Ordena al GCBA la entrega de la información.	Condena	Ordena al GCBA la entrega de la información.	N/C	Si.	Parcial
2015	38966-2015	Bergsztejn, Nélica c/ GCBA s/ amparo por mora	Ordena al GCBA la entrega de la información.	Condena parcialmente	N/C	N/C	Si.	Parcial
2015	41519-2015	ACIJ c/ IVC s/ amparo	Ordena al GCBA la entrega de la información.	Condena	Ordena al GCBA la entrega de la información.	N/C	Si.	Total
2015	39089-2015	Bergsztejn, Nélica c/ GCBA s/ amparo	Caducidad de instancia.	Caducidad	N/C	N/C	No.	No
2015	38420-2015	Bergsztejn, Nélica c/ GCBA s/ amparo por mora	Rechazo de la acción.	A favor GCBA	N/C	N/C	No.	No
2015	11493-2015	Nino, Ezequiel c/ GCBA s/ amparo por mora	Ordena la entrega de información	Condena	Ordena al GCBA la entrega de la información.	N/C	Si.	Total
2015	11847-2015	Nino, Ezequiel c/ GCBA s/ amparo por mora	Declara abstracta la acción.	Abstracta	Sin datos	N/C	Si.	Total
2015	16040-2015	Nino, Ezequiel c/ GCBA s/ amparo por mora	Ordena al GCBA la entrega de la información.	Condena	N/C	N/C	Si.	Total
2015	A21700-2015	Nino, Ezequiel c/ GCBA s/ amparo por mora	Declara abstracta la acción.	Condena	N/C	N/C	Si.	Sin datos
2015	A11548-2015	Nino, Ezequiel c/ GCBA s/ amparo por mora	Ordena al GCBA la entrega de la información.	Condena	Ordena al GCBA la entrega de la información.	N/C	No.	No
2015	A38191-2015	Perez Venini, Pablo Matías c/ GCBA s/ amparo	Caducidad de instancia.	Sin datos	N/C	N/C	Si.	Total

2015	A3221-2015	Rocca, Vanessa c/ GCBA s/ amparo	Ordena al GCBA la entrega de la información.	Condena	Sin datos	Sin datos	No.	No
2015	A2064-2015	Schister, Diego c/ GCBA s/ amparo	Declara abstracta la acción.	Abstracta	N/C	N/C	Si.	Total
2015	38853-2015	Sercovich, Carlos c/ GCBA s/ amparo.	Declara abstracta la acción.	Abstracta	N/C	N/C	Si.	Total
2015	A3215-2015	Aguirre Maria del Carmen c/ GCBA s/ Amparo	Ordena al GCBA la entrega de la información.	Condena	Confirma parcialmente y pide aclaratoria	N/C	Si.	Parcial
2015	A3195-2015	Rojí Natalia c/ GCBA s/ Amparo	Rechazo de la acción.	A favor GCBA	Confirma sentencia a favor del GCBA	N/C	Si.	Total
2015	A10705-2015	Capua Juan Manual c/ GCBA s/ Amparo	Declara abstracta la acción.	Abstracta	N/C	N/C	Si.	Total
2015	A3361-2015	Fundación Poder Ciudadano c/ GCBA s/ Amparo	Ordena al GCBA la entrega de la información.	Condena	Confirma sentencia y ordena la entrega de información	N/C	No.	No
2015	A21753-2015	Gimenez Marisa y otros c/ GCBA s/ Amparo	Rechazo de la acción.	A favor GCBA	N/C	N/C	Sin datos	Sin datos
2015	A39051-2015	Muñoz, Fernando c/ GCBA s/ Amparo	Ordena al GCBA la entrega de la información.	Condena	Pendiente	N/C	Si.	Total
2015	A468-2015	Galante, Eduardo Jesús, c/ GCBA s/ Amparo (Art. 14 CCBA)	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos

Fuente: elaboración propia

## Bibliografía

Access Info Europe, A., & Centre for Law and Democracy, C. (s.f.). *rti-rating.org/*.

Recuperado el 2017, de <http://www.rti-rating.org/>

ADC, & Otros, A. D. (16 de 04 de 2016). Aportes para una Ley de Acceso a la información pública.

AGC, & GCBA. (10 de 06 de 2017). *www.buenosaires.gob.ar*. Obtenido de <http://www.buenosaires.gob.ar/agc/institucional>

Article 19. (s.f.). *www.article19.org*. Recuperado el Septiembre de 2017, de <https://www.article19.org/pages/es/what-we-do.html>

Asociación Derechos Civiles c/ EN PAMI, Asociación Derechos Civiles c/ EN PAMI (dto. 1172/03) si amparo ley 16.986 (CSJN 4 de 12 de 2012).

Banco Mundial, B. M. (2017). Informe sobre Desarrollo Mundial del Banco Mundial: la gobernanza y las leyes. *Cuadernillo del "Panorama general"* . Washington DC.

Baragli, Néstor, R. N., & Gómez, N. (06 de 2003). Acceso a la Información en la República Argentina. *Revista Probidad, Edición 23* .

Basterra, M. (s.f.). <http://marcelabasterra.com.ar>. Recuperado el 2017, de

[http://marcelabasterra.com.ar/wp-](http://marcelabasterra.com.ar/wp-content/uploads/2016/04/EL_DERECHO_DE_ACCESO_A_LA_INFORMACION_PUBLICA_EN_LA_CIUADAD_AUTONOMA_DE_BUENOS_AIRES_A_PROPOSITO_DEL_CASO_PEREZ_ESQUIVEL.pdf)

[content/uploads/2016/04/EL\\_DERECHO\\_DE\\_ACCESO\\_A\\_LA\\_INFORMACION\\_PUBLICA\\_EN\\_LA\\_CIUADAD\\_AUTONOMA\\_DE\\_BUENOS\\_AIRES\\_A\\_PROPOSITO\\_DEL\\_CASO\\_PEREZ\\_ESQUIVEL.pdf](http://marcelabasterra.com.ar/wp-content/uploads/2016/04/EL_DERECHO_DE_ACCESO_A_LA_INFORMACION_PUBLICA_EN_LA_CIUADAD_AUTONOMA_DE_BUENOS_AIRES_A_PROPOSITO_DEL_CASO_PEREZ_ESQUIVEL.pdf)

Basterra, M. (19 de Septiembre de 2017). Tesis APR. (A. P. Riviere, Entrevistador)

Braguinsky, E. (25 de Septiembre de 2017). Tesis APR. (A. P. Riviere, Entrevistador)

Buenos, G. (8 de Septiembre de 2017). Tesis APR. (A. P. Riviere, Entrevistador)

Cafferata, S. D. (2009). El derecho de acceso a la información pública: situación actual y propuestas para una ley. *Lecciones y Ensayos, nro. 86* , 151-185.

Cante, N. D. (2012). <http://www.scielo.org.co>. Recuperado el Diciembre de 2017, de <http://www.scielo.org.co/pdf/cuadm/v28n47/v28n47a02.pdf>

Carter Center Manual de metodología, C. C. (s.f.). [cartercenter.org](http://cartercenter.org). Recuperado el 2017, de <https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/iat/iat-manual-de-metodologia-pp3.pdf>

Carter Center, C. C. (2017). <https://www.cartercenter.org/>. Obtenido de <https://www.cartercenter.org/peace/ati/index.html>

Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile (Corte Interamericana de Derechos Humanos 19 de 09 de 2006).

Censos y Estadísticas, D. G. (2017). Informe. Reclamos en la vía pública Año 2016.

CIJ, C. d. (10 de 11 de 2015). *La Corte ordenó que se hagan públicas las cláusulas del acuerdo firmado por YPF y Chevron para la explotación de hidrocarburos en “Vaca Muerta”*. Recuperado el 2017, de <http://www.cij.gov.ar/nota-18918-La-Corte-orden--que-se-hagan-p-blicas-las-cl-usulas-del-acuerdo-firmado-por-YPF-y-Chevron-para-la-explotaci-n-de-hidrocarburos-en--Vaca-Muerta-.html>

CIPE, C. f., & GI, G. I. (2012). Improving governance. Closing the implementation gap between law and practice.

CIPPEC /c EN M° DESARROLLO SOCIAL (CSJN 03 de 2014).

Colman, R. (05 de 04 de 2017). Acceso a la información: qué preguntan los que preguntan y otros datos relevantes. págs. <http://blogs.lanacion.com.ar/data/acceso-a-la-informacion-2/acceso-a-la-informacion-que-preguntan-los-que-preguntan-y-otros-datos-relevantes/>.

Coronel, S. (2012). Measuring openness, A survey of transparency ratings and the prospects for a global index.

De Luca, A. (20 de Septiembre de 2017). Tesis APR. (A. P. Riviere, Entrevistador)



Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano 1789. (s.f.).

DGSOCAI, G. (08 de 07 de 2017). *www.buenosaires.gob.ar*. Obtenido de <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/taller-de-sensibilizacion-en-derecho-la-informacion-y-aplicacion-de-la-ley-104>

Di Santi, M. (5 de Agosto de 2015). Macri: “La Ciudad tiene la misma cantidad de empleados públicos que cuando llegamos”. *Chequeado.com*, págs.

<http://chequeado.com/ultimas-noticias/macri-la-ciudad-tiene-la-misma-cantidad-de-empleados-publicos-que-cuando-llegamos/>.

Díaz Ortiz, S. (22 de Septiembre de 2017). Tesis APR. (A. P. Riviere, Entrevistador)

Emanuele, G. (7 de Septiembre de 2017). Tesis APR. (A. P. Riviere, Entrevistador)

Evento Banco Mundial, B. M. (junio de 2017). *Banco Mundial*. Recuperado el 2017, de

<http://www.bancomundial.org/es/events/2017/05/15/gobernanza-leyes-argentina-wdr2017#1>

FOIANet. (2017). *foiadvocates.net*. Recuperado el 2017, de

[http://foiadvocates.net/?page\\_id=11036](http://foiadvocates.net/?page_id=11036)

FOIANet, F. S. (2017). *foiadvocates.net*. Recuperado el 2017, de

[http://foiadvocates.net/?page\\_id=11036](http://foiadvocates.net/?page_id=11036)

Fumega, S. (19 de Septiembre de 2017). Tesis APR. (A. P. Riviere, Entrevistador)

Garrido, Carlos Manuel c/ EN AFIP (CSJN 21 de 06 de 2016).

Giustiniani, RubénHéctorc/ Y.P.F.S.A (CSJN 10 de 11 de 2015).

Herrero, A. (2012). La cultura del secreto. (A. Amado, Entrevistador)

<https://mundo.sputniknews.com>. (28 de Septiembre de 2017). Recuperado el Octubre de 2017, de <https://mundo.sputniknews.com/americalatina/201709281072725990-argentina-ley-unesco-informacion/>

Lavin, R. (13 de Septiembre de 2017). Tesis APR. (A. P. Riviere, Entrevistador)

- Martini, M. (Mayo de 2014). Right to information laws: impact and implementation. *Traducción propia Página 1* , 1. (T. propia, Trad.) Anti Corruption Research Centre, [www.U4.no](http://www.U4.no).
- MDUyT, & GCBA. (10 de 06 de 2017). [www.buenosaires.gob.ar](http://www.buenosaires.gob.ar). Obtenido de <http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollourbano/institucional-ministerio-desarrollo-urbano-y-transporte>
- North, D. (1999). Comprender el cambio económico. *La ilustración liberal* (3).
- °Oyhanarte, M., & Kantor, M. (2015). Capítulo 7 El derecho de acceso a la información pública en la Argentina. Un análisis de su situación normativa y su efectividad. En T. I. Poder Ciudadano, *Corrupción y Transparencia Informe 2014*. Argentina.
- Oslak, O. (2013). Estado Abierto, hacia un nuevo paradigma de la gestión pública. Montevideo.
- Oyhanarte, M. (08 de 12 de 2012). El acceso a la información es un derecho humano. *La Nación* , págs. <http://www.lanacion.com.ar/1534831-el-acceso-a-la-informacion-es-un-derecho-humano> .
- Oyhanarte, M. (1998). Proyecto de Ley número 3690/1998.
- Oyhanarte, M. (18 de Septiembre de 2017). Tesis APR. (A. P. Riviere, Entrevistador)
- Pavese, R. (22 de Septiembre de 2017). Tesis APR. (A. P. Riviere, Entrevistador)
- Poder Ciudadano. (s.f.). <http://poderciudadano.org>. Recuperado el Septiembre de 2017, de <http://poderciudadano.org/quienes-somos/>
- Principios de Lima. (16 de Noviembre de 2000). Lima.
- Raineri, A. (1998). Creencias y cambio organizacional en los sectores público y privado. *Estudios Políticos N° 70* , 201-229.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, C. I. (2007). Estudio especial sobre el Derecho de Acceso a la Información.

Selwood, I. (25 de Septiembre de 2017). Tesis APR. (A. P. Riviere, Entrevistador)

Soto Abril, D. (2008). *THE ROLE OF CIVIL SOCIETY IN THE RECOGNITION OF ACCESS*. Recuperado el Septiembre de 2017, de

[http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones\\_digital\\_XXXV\\_curso\\_derecho\\_internacional\\_2008\\_Dario\\_Soto\\_Abril.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXXV_curso_derecho_internacional_2008_Dario_Soto_Abril.pdf)

Versión Taquigráfica- Sesión 19/11/98. (s.f.).

Web Carter Center, C. C. (s.f.). *cartercenter.org*. Recuperado el julio de 2017, de

<https://www.cartercenter.org/peace/ati/iat/index.html>

*www.dialogandoba.com*. (2016). Recuperado el 02 de 2017, de

<http://www.dialogandoba.com/inicio-acceso-a-la-informacion>

*www.imf.org*. (s.f.). Recuperado el Diciembre de 2017, de

<https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2002/esl/031402s.htm>

**Referencias normativas**

Constitución de la Nación Argentina

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Ley N° 104 (C.A.B.A)

Ley N° 27.275 (Nacional)

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Convención Americana de Derechos Humanos

Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción

Convención de la OEA contra la Corrupción

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (Francia, 1789)

Declaración de los Principios sobre la Libertad de Expresión

Principios de Lima

Declaración SOCIUS

Declaración de Nueva León

Decreto 1945/06 – Creación Subsecretaría de ordenamiento normativo y acceso a la información (autoridad de aplicación)

Decreto N° 1361/07- Reglamentación de la Ley N° 104

Decreto N° 1046/07- Crea el Programa de Acceso a la información (autoridad de aplicación)

Decreto N° 778/ 10 – Fija valor de las fotocopias

Decreto N° 252/2012- Creación de la Dirección General de Seguimiento de Organismos de Control y Acceso a la Información (autoridad de aplicación)

Decreto N° 363/15 – Modificación de la estructura del Poder ejecutivo, cambio de dependencia de la DGSOCAI de la Jefatura de Gabinete al Ministerio de Gobierno

Decreto N° 293/16- Modificación de la estructura de la DGSOCAI

Resolución N°3/SSONYAI/07 – Tratamiento de las solicitudes de información

Resolución N°142/SECLYT/07 Metodología para la tramitación de las solicitudes de información

Resolución N° 2/SSCGEST/08 – Modelo de nota tipo y formulario de designación de Enlace

Resolución N° 13/ SSCGEST/08- Determinación de las mesas de entrada donde pueden ser presentadas las solicitudes

Resolución N° 1/SSAPU/12 – Designación de Enlaces

Resolución N°220/MGOBGC/16- Enlaces administrativos e institucionales