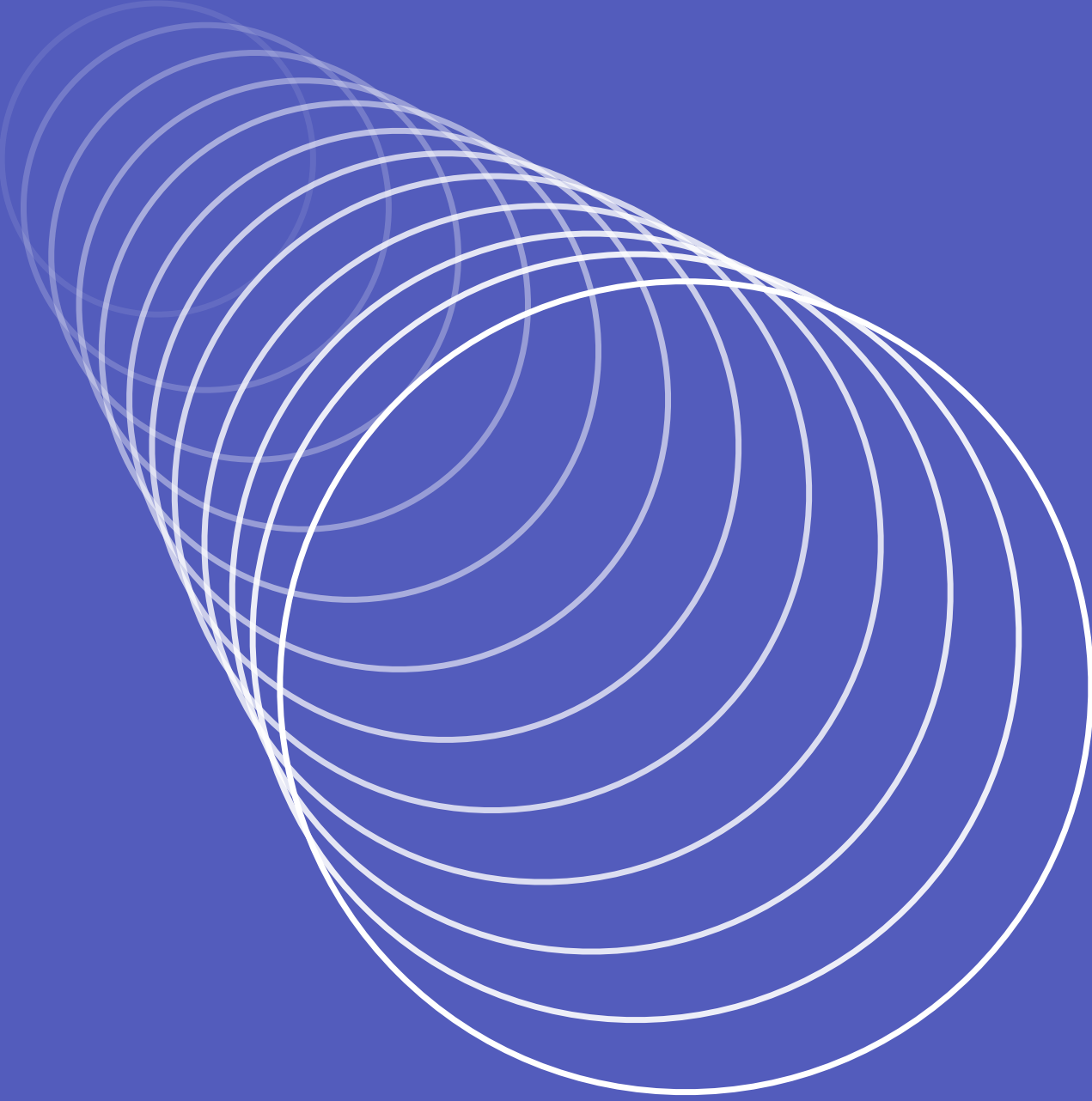




por la igualdad y la justicia

SEPTIEMBRE 2021

INFORME



Hacia la efectiva implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

Autora/es: Clara Inés Lucarella, Joaquín Caprarulo, Marcelo Giullitti.

Revisoras/es: Ana Inés Dutari, Carmen Ryan, Celeste Fernandez, Dominique Steinbrecher, Julieta Izcurdia, Rosario Fassina y Sebastián Pilo.

Una primera versión de este informe y su metodología fue realizada en el 2018 por Paula Perez, Tamara Laznik y Renzo Lavin.

Diseñadora: María Nela Díaz.

Fecha de Publicación: Septiembre 2021

RESUMEN EJECUTIVO

El acceso a la información pública constituye un derecho fundamental, y es a la vez instrumental para la realización del conjunto de los derechos humanos. En particular, es un vehículo imprescindible para el ejercicio del control ciudadano sobre el funcionamiento del Estado y la participación ciudadana.

A partir de la sanción de la ley 27.275 en el año 2016, y su entrada en vigencia el 29 de septiembre de 2017, Argentina cuenta con un marco jurídico a nivel interno que consagra el derecho de acceso a la información pública en todo el Estado Nacional.

Una vez sancionada la ley, el principal desafío que aún se presenta es el de impulsar su efectiva implementación. Por este motivo, se vuelve fundamental realizar evaluaciones de la implementación de estas políticas, que permitan dilucidar los principales avances, desafíos y el impacto de la nueva normativa en el nivel de transparencia de nuestras instituciones públicas.

El presente informe tiene como objetivo analizar el nivel de cumplimiento de las distintas obligaciones establecidas por la Ley 27.275 por parte de los sujetos obligados de la Administración Pública central en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, el Poder Legislativo y los organismos bajo su órbita, el Consejo de la Magistratura, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa. El estudio analiza los componentes relativos al cumplimiento de las obligaciones de transparencia pasiva, el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa, y el diseño y funcionamiento de los órganos garantes.

La investigación se realizó a partir de una metodología cuantitativa, en base a una descripción

evaluativa de tipo normativa. El análisis de cada uno de los componentes se efectuó con distintos indicadores elaborados en función de las obligaciones que establece la ley y estándares internacionales en la materia. La medición de cada indicador varía entre cero (0), cuando no se cumplen las condiciones del indicador, o uno (1) para el cumplimiento total de lo que establece el indicador.

En el informe se mide el cumplimiento de la ley a partir de enero de 2018, habiendo transcurrido a esa fecha casi un año y medio desde su sanción. El periodo de análisis abarca hasta finales de 2019 en lo que respecta a transparencia pasiva. En cuanto a la transparencia activa, la medición se encuentra actualizada hasta el 28 de febrero de 2020, por lo que refleja la información publicada en los respectivos sitios web de los distintos sujetos obligados hasta ese momento.

A partir de la metodología utilizada se formuló un primer reporte con los resultados, el cual fue remitido a los distintos sujetos obligados seleccionados a fin de socializar los resultados y recibir retroalimentaciones que permitieran complementar la información que contiene el estudio. Se recibieron comentarios por escrito y se realizaron reuniones de forma virtual a fin de poder conocer las consideraciones de cada uno de los actores.

Por medio de este informe se presenta una primera medición del nivel de cumplimiento de las distintas obligaciones en materia de información pública y como tal, servirá como línea de base sobre la que comparar avances y retrocesos en mediciones posteriores para cada institución.

A continuación se muestran algunos de los resultados obtenidos en la medición de los distintos componentes abordados a lo largo del informe.

TRANSPARENCIA PASIVA

En este componente se observó las vías de acceso disponibles para acceder a información pública (disponibilidad de medios electrónicos para realizar pedidos de información y disponibilidad de herramientas de seguimiento), y el nivel de cumplimiento de las obligaciones vinculadas a la entrega de información por parte de los sujetos obligados (respuestas a los pedidos de acceso, cumplimiento del plazo, uso de prórroga, comunicación del uso de la prórroga, nivel de respuesta, formato de la respuesta y recepción de reclamos ante el incumplimiento).

Dentro de los resultados obtenidos se pueden mencionar:

- » La mayoría de los sujetos obligados cuentan con medios electrónicos para realizar pedidos de acceso a la información pública. Los sujetos obligados que aún no cuentan con medios electrónicos disponibles son: la Biblioteca del Congreso, la Imprenta del Congreso, la Oficina de Presupuesto del Congreso y la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
- » Ninguno de los sujetos obligados del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público cuenta con una herramienta para realizar un seguimiento de las solicitudes de acceso a la información pública. Las instituciones del Poder Ejecutivo cuentan con un sistema de seguimiento de los pedidos de acceso a la información para aquellos que hayan sido realizados por medio de la plataforma de Trámites a Distancia.
- » En el ámbito de todos los poderes del Estado el nivel de respuesta es alto ya que en promedio los sujetos respondieron a más del 90% de las solicitudes recibidas. Los altos niveles de respuesta muestran la importancia de contar con un marco norma-

tivo e institucional que proteja el derecho de acceso a la información pública.

- » En varios de los sujetos obligados, un porcentaje significativo de las respuestas analizadas ocurrió luego de cumplidos los 15 días y antes de los 30 que establece la ley. Ello no sucede en el caso del Ministerio Público Fiscal y de la Defensa, que no cuentan con pedidos respondidos en un plazo mayor a 15 días.
- » A partir de la información obtenida para realizar este informe, se observa una incidencia de reclamos baja entre los sujetos obligados que cuentan con órganos garantes. Sin embargo, no es posible aún determinar si este fenómeno se debe a la calidad de las respuestas brindadas por los sujetos obligados, a un desconocimiento de la posibilidad de reclamar ante las distintas agencias por parte de quienes solicitan la información o a algún otro factor que pudiera funcionar como un desincentivo para llevar adelante este proceso.
- » Gran parte de la información solicitada en los pedidos de acceso a la información forma parte de las exigencias de publicar información de manera proactiva.

TRANSPARENCIA ACTIVA

La sanción de la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública tuvo como uno de sus avances más destacables la inclusión de las obligaciones de transparencia activa. Conforme lo establecido en el art. 32 de la ley, las obligaciones de transparencia activa no solo refieren a la necesidad de publicar la información sino que además debe estar disponible en formatos abiertos que permitan su reutilización y su actualización debe realizarse en forma periódica. Los indicadores de esta sección se clasifican en tres categorías según los atributos que evalúan: de disponibilidad y completitud, de formato y de actualización. La información para realizar la medición se obtuvo de las páginas web de cada organismo.

Dentro de los resultados obtenidos se pueden mencionar:

- » **El estudio evidencia que no existen casos de cumplimiento absoluto de la obligación de publicar toda la información exigida en el artículo 32 de la ley, tanto aquellas vinculadas con la disponibilidad y completitud de la información, como con la publicación actualizada y en formatos abiertos de dicha información evidencia que ningún sujeto obligado cumple con la totalidad de lo establecido en la ley.**
- » El Poder Ejecutivo cuenta con el mayor nivel de cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa en cuanto a los atributos de disponibilidad y completitud. Sin perjuicio de ello, aún queda pendiente la publicación de parte de la información exigida por el artículo 32.
- » **La información sobre mecanismos para presentar denuncias y reclamos ante los sujetos obligados, informes de auditorías y transferencias de fondos cuentan con el nivel más bajo de publicación en casi todos los sujetos obligados.**
- » **Ningún sujeto obligado cumple adecuadamente con la obligación de publicar de manera accesible y en formato abierto las declaraciones juradas patrimoniales de sus funcionarias/os.**
- » El nivel de publicación de la información sobre el presupuesto es alto en la mayoría de los sujetos, especialmente la información sobre la ejecución presupuestaria. Aún sigue pendiente la publicación de la información sobre sus modificaciones.
- » Ninguno de los sujetos obligados cumple con la obligación de publicar toda la información sobre compras y contrataciones exigida por el inciso e) del art 32 . El nivel de publicación sobre las compras y contrataciones del conjunto de los sujetos obligados sigue siendo escasa, lo que impide que se pueda hacer un seguimiento adecuado sobre la planificación y ejecución de los contratos.
- » La disponibilidad de información en datos abiertos aún es limitada. Los sujetos obligados publican una parte de la información en formatos cerrados, lo que impide su reutilización.
- » El cumplimiento de la obligación de mantener la información actualizada es en ocasiones bajo.

ÓRGANOS GARANTES

Para lograr el efectivo cumplimiento de las distintas obligaciones, la ley establece la creación de una Agencia de Acceso a la Información como órgano de carácter autárquico con autonomía funcional en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Nación, que tiene a su cargo controlar el cumplimiento de las obligaciones previstas en la ley en dicho Poder del Estado. Asimismo, prevé que el Poder Legislativo, el Poder Judicial de la Nación, el Ministerio Público Fiscal de la Nación, el Ministerio Público de la Defensa y el Consejo de la Magistratura deben crear cada uno un organismo con autonomía funcional y con competencias y funciones idénticas a las de la Agencia de Acceso a la Información Pública.

Dentro de los resultados obtenidos se pueden mencionar:

- » Ninguna de las Agencias de Acceso a la Información Pública cumple con todos los estándares establecidos por la ley para la reglamentación de la forma de selección y remoción de la/el titular y las facultades de organización interna y de control.
- » La mayoría de las reglamentaciones no prevé convocatorias abiertas ni mecanismos de evaluación con criterios objetivos de idoneidad. Sólo las reglamentaciones correspondientes al Consejo de la Magistratura y al Ministerio Público de la Defensa prevén una convocatoria abierta a fin de que cualquier persona que cumpla los requisitos se presente. A su vez, sólo la reglamentación del Ministerio Público de la Defensa prevé una instancia de evaluación objetiva de los antecedentes de las personas que se presenten a concursar.
- » Salvo en el caso del Poder Ejecutivo y el Ministerio Público Fiscal, el resto de los Poderes no protegen adecuadamente la autonomía de sus órganos de control. Las restantes reglamentaciones no contienen garantías contra la remoción arbitraria de sus titulares.
- » La mayoría de los órganos de control tienen deficiencias en la publicación de información respecto al cumplimiento de sus funciones. La Agencia de Acceso a la Información Pública en el ámbito del Poder Ejecutivo es la que cuenta con el puntaje más alto en este punto.
- » Prácticamente ninguna de las Agencias de Acceso a la Información Pública ejerció las facultades de reglamentación y sanción previstas en el artículo 24 de la ley.

RECOMENDACIONES

A partir de los resultados obtenidos en el informe, elaboramos las siguientes recomendaciones:

TRANSPARENCIA PASIVA

- » Implementar en todos los sujetos obligados mecanismos electrónicos para la presentación y seguimiento del trámite de pedidos de acceso a la información pública.
- » Limitar el uso del plazo de prórroga a los casos estrictamente necesarios y asegurar que se comunique, por medio de acto fundado y previo al vencimiento del plazo original, a las y los solicitantes y que, de lo contrario, la o el funcionario que no haya notificado su uso sea pasible de las sanciones correspondientes.
- » Identificar la información solicitada frecuentemente e impulsar su publicación proactiva en los sitios web de los sujetos obligados. En caso de que la información ya se encuentre publicada, identificar si existen barreras de accesibilidad o visibilidad a fin de poder eliminarlas.
- » Eliminar requisitos innecesarios en las solicitudes de información que obstaculicen el ejercicio de este derecho. Los únicos datos relevantes a los efectos de una solicitud de información son aquellos necesarios para asegurar la entrega de la información a quien la solicitó (como, por ejemplo, una casilla de correo electrónico).
- » Solicitar de forma voluntaria información sobre el perfil de la/el solicitante -en cumplimiento con lo establecido en la ley N° Ley 25.326 de Protección de los Datos Perso-

nales-. De esta forma se podría registrar información sobre peticiones individuales, de colectivos/organizaciones, género, lugar de residencia, nacionalidad, entre otros datos de interés. Este tipo de información permitiría producir estadísticas sobre las solicitudes de información con el objetivo de implementar políticas públicas específicas en la materia y garantizar un mejor derecho de acceso a la información pública.

TRANSPARENCIA ACTIVA

- » Asegurar la publicación de toda la información que establece el art. 32 de la Ley 27.275, especialmente la información que más frecuentemente no se publica.
- » Identificar aquellos casos en que a los organismos no les corresponde publicar determinado tipo de información del art. 32 y explicar detalladamente en sus sitios web los fundamentos normativos o las razones por las que no quedan alcanzados por la obligación.
- » En aquellos sujetos obligados que cuentan con portales de datos abiertos o sitios web de transparencia centralizados, es necesario que la información de cada dependencia u organismo dependiente sea fácilmente identificable y directamente accesible desde cada uno de sus sitios web.
- » Impulsar la publicación adecuada de los anexos públicos de las declaraciones juradas patrimoniales de funcionarios y funcionarias y sus familiares alcanzados, de manera abierta y accesible, sin formularios o solicitudes de datos personales, conforme establece el marco normativo vigente.

- » Publicar la totalidad de la información sobre compras y contrataciones en datos abiertos y reutilizables. Asimismo, incorporar la información sobre las personas socias, beneficiarios finales y accionistas de las empresas y sociedades proveedoras del Estado.
- » Evitar publicar información en archivos que requieran un software propietario para su lectura.
- » Visibilizar la existencia de los Portales de Datos Abiertos de los sujetos obligados e identificar con claridad la información de la ley que se encuentra publicada allí.
- » Incorporar la fecha de última actualización respecto de toda la información disponible en los sitios web de los sujetos obligados y cumplir con la periodicidad prevista por la ley para ciertos incisos.
- » Publicar la totalidad de los pedidos y respuestas de los pedidos de acceso a la información pública recibidos a fin de ampliar la información de los sujetos obligados disponible en sus sitios web.

de estos órganos de diseñar su estructura interna y designar sus agentes.

Por su parte, los órganos garantes deberían:

- » Generar y publicar los índices de la información frecuentemente solicitada y de la información reservada por los sujetos obligados.
- » Elaborar y publicar los criterios orientadores e indicadores de mejores prácticas vinculados a la publicación de información destinados a los sujetos obligados.
- » Impulsar y dar a conocer las sanciones y medidas de fiscalización impulsadas por las Agencias.
- » Publicar la información sobre el presupuesto asignado para el funcionamiento de las distintas Agencias, su ejecución y el plan anual de capacitación de cada una de ellas.
- » Publicar la información sobre la estructura orgánica y funciones, la nómina de autoridades y personal del organismo, la escala salarial y las declaraciones juradas de aquellos sujetos obligados a presentarlas, conforme lo establecido en el artículo 32 de la ley.
- » Producir y publicar información estadística sobre los pedidos de información pública y sus respuestas. Incorporar datos sobre los casos en que se ha comunicado el uso del plazo de prórroga, el formato de las respuestas brindadas, la recepción de reclamos de incumplimiento y el nivel de respuesta brindado por el sujeto obligado a la información registrada sobre los pedidos de acceso a la información pública recibidos.
- » Fiscalizar y publicar los resultados sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia pasiva por parte de los sujetos obligados.
- » Fiscalizar y publicar los resultados sobre

ÓRGANOS GARANTES

Recomendaciones generales

- » Las máximas autoridades de los sujetos obligados deberían modificar sus respectivas reglamentaciones a fin de que los mecanismos de selección de las y los titulares de los órganos garantes prevean una convocatoria abierta y la evaluación objetiva de conocimientos y antecedentes.
- » Asimismo, deberían incorporar a las reglamentaciones de la ley garantías en contra de la remoción arbitraria de las autoridades de las Agencias y reconocer la facultad

cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa por los sujetos obligados.

Recomendaciones específicas

Agencia de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo Nacional

- » Derogar el artículo 12 del Decreto 746/2017 por el que se recortó la facultad de la Agencia de Acceso a la Información Pública para aprobar su propia estructura, quedando supeditada a la aprobación de Jefatura de Gabinete.
- » Publicar la metodología utilizada para la medición del índice de cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa por parte de los sujetos obligados.

Agencia de Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo

- » Avanzar en el nombramiento de la autoridad de la Agencia a fin de poner en funcionamiento este órgano y garantizar de esta forma el derecho de acceso a la información pública en el ámbito del Poder Legislativo.

Agencia de Acceso a la Información Pública del Consejo de la Magistratura de la Nación

- » El plenario del Consejo de la Magistratura debe incorporar a la reglamentación de la ley la facultad de su Agencia de redactar y aprobar el Reglamento de Acceso a la Información Pública y reconocerle la legitimación activa para promover acciones judiciales en el marco de su competencia.
- » Asimismo, el plenario del Consejo de la Magistratura debería modificar la Resolución CMN N° 457/17 y reconocer de forma explícita que su Agencia es el órgano garante de la ley competente respecto a la totalidad de los tribuna-

les inferiores del fuero nacional y federal.

- » Publicar en el sitio web de la Agencia de Acceso a la Información Pública del Consejo de la Magistratura toda la información sobre su funcionamiento y aquella que la ley le demanda respecto a su actividad de control sobre los sujetos obligados de este Poder.

Agencia de Acceso a la Información Pública de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

- » Reglamentar la Ley de Acceso a la Información Pública acorde a los estándares allí establecidos y crear un órgano de control autónomo que cumpla con la ley.

Agencia de Acceso a la Información Pública del Ministerio Público Fiscal

- » Crear un sitio web específico de la Agencia de Acceso a la Información Pública del Ministerio Público Fiscal y una plataforma para la gestión y seguimiento de los reclamos.

Agencia de Acceso a la Información Pública del Ministerio Público de la Defensa

- » La máxima autoridad del Ministerio Público de la Defensa debería incorporar a la reglamentación la facultad de su órgano de control de redactar y aprobar el reglamento de Acceso a la Información Pública y reconocer su legitimación activa para promover acciones judiciales en el marco de su competencia.