

El ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el poder ejecutivo nacional de la República Argentina: experiencias y desafíos a un año de la vigencia del Decreto 1172/2003

Victoria Martínez Aráoz

*Subsecretaría para la Reforma Institucional y
Fortalecimiento de la Democracia
Jefatura de Gabinete de Ministros
Buenos Aires, 18 de julio de 2005*

Una democracia legítima, transparente y eficiente se encuentra asociada a la participación y control activo de la ciudadanía de las decisiones que afectan al Estado. Efectivamente, así como un gobierno democrático debe estar sujeto al escrutinio público y rendir cuentas para explicar y justificar sus acciones, un gobierno transparente, además, sienta las bases de su propia legitimidad, pues no sólo permite a la ciudadanía contar con elementos para conocer y evaluar las acciones gubernamentales, sino que promueve la participación en la vida política del Estado generando vínculos de confianza entre ambos actores.

En la medida en que la democracia hace posible el diálogo y reconoce los derechos de todos de manifestar sus intereses y demandas, se mejora la gestión pública y las instituciones resultan fortalecidas. Asimismo, el control en manos de los gobernados, -junto a los otros controles existentes en el marco de un estado de derecho- contribuye a reducir los ámbitos de corrupción, constituyendo un medio a la democratización y su fortalecimiento. (Fuenmayor: 2004)

Al respecto y teniendo presente que la publicidad de los actos de gobierno constituye el mejor factor de control del ejercicio del poder en un gobierno republicano y representativo, el acceso a la información de la cosa pública constituye condición básica de una democracia de estas características. La transparencia, por su parte, implica que la información esté disponible sin trabas o requisitos, que sea completa, oportuna, confiable y de calidad y que permita tanto una contribución al diseño de políticas públicas como a dar certidumbre y confianza respecto de las instituciones. (Valverde: 2004)

El acceso a la información constituye así un derecho de enorme valor, que no sólo posibilita a las personas investigar los problemas de la comunidad e intervenir en la toma de decisiones de interés público, sino que determina que los ciudadanos tengan mejores condiciones para su desarrollo individual. Su ausencia no sólo reduce la credibilidad y legitimidad de los órganos de gobierno, sino que implica un foco potencial de abuso de poder.

El poder de la información

El poder político es definido como el poder de un hombre sobre otro hombre que se expresa de muchas formas: gobernante y gobernado; soberano y súbdito; estado y ciudadanos, etc. y cuyas características son, al decir de Bobbio: la exclusividad, la universalidad y la inclusividad.

Por exclusividad se entiende la tendencia de los detentadores del poder de no permitir que otros lo ejerzan. Por universalidad se entiende la posibilidad que tienen esos detentadores del poder político de tomar decisiones legítimas y efectivamente operantes para toda la colectividad respecto de la distribución y los destinos de los recursos. Por inclusividad se entiende la posibilidad de intervenir operativamente en toda esfera de posible actividad de los miembros del grupo, dirigiéndoles hacia un fin deseado o distrayéndolos hacia un fin no deseado, a través del ordenamiento jurídico. (Bobbio: 1991)

Si el poder político es, debido al monopolio de la fuerza, el poder supremo en una comunidad, los fines que se persiguen son los que un determinado grupo social (o la clase dominante del mismo) considera preeminentes según los objetivos y metas fijadas y propuestas por tales grupos. Así, la política es contingente, es un hecho histórico susceptible de verificación y, por tanto, terreno de lucha para los cambios. Por eso, la política debe ser concebida en su contenido concreto como un organismo en desarrollo.

Esto nos lleva a señalar el rol que la información cumple en la actualidad como instrumento de cambio, de inclusión y poder, pues actúa como un catalizador de la participación social: quien tiene más y mejor información goza de mayores posibilidades de incidir en la toma de decisiones concernientes a políticas públicas, programas y proyectos, tanto públicos como privados. (IFAI: 2004)

En consecuencia, el ejercicio paulatino del derecho de acceso a la información permite, indudablemente, articular procesos que modifican la dinámica de la relación entre gobernantes y gobernados. Las relaciones tienden a modificarse cualitativamente pues el poder ya no está por completo en manos de las autoridades. Como sostiene Bianchi, si lo que se persigue es un Estado cuyo poder no sea absoluto y que, por ende, esté limitado, "la información debe estar al alcance del público como medio de traslación y morigeración del poder del Estado", a fin de que los derechos de los ciudadanos no se vean vulnerados por atribuciones desmesuradas.

Un antecedente que muestra la importancia del acceso a la información es la Declaración de UNESCO de 1978 donde se afirma que "la información es un componente fundamental de la democracia y constituye un derecho del hombre, de carácter primordial en la medida en que el derecho a la información valoriza y permite el ejercicio de todos los demás derechos". En un mismo sentido, la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece que "garantizando el derecho de acceso a la información en poder del Estado se conseguirá una mayor transparencia de los actos del gobierno afianzando las instituciones democráticas." (Lavalle: 2002).

El acceso a la información en Argentina

En Argentina, si bien la Constitución Nacional no menciona expresamente al derecho de acceso a la información, se encuentra reconocido por ella desde su propia existencia pues su texto y los principios del gobierno republicano abren la puerta a éste y otros derechos no

enumerados¹. Luego de la reforma del año 1994, se incorpora dentro de nuestro sistema jurídico, al otorgarles ésta jerarquía constitucional a diferentes Tratados Internacionales que lo consagran como derecho humano².

Sin embargo, no obstante su reconocimiento formal, vale advertir que durante años ha regido en nuestro país un principio tácito -vinculado a la cultura del secreto-, por el que la producción de información y documentos es de "propiedad" de quienes los generan y su accesibilidad depende en gran medida de la "buena voluntad" de aquellos. Hace no mucho tiempo, Carlos S. Nino, desde una convergencia del derecho, la filosofía y la sociología, demostró con claridad por qué Argentina es un país con pronunciada tendencia general a la ilegalidad y cómo ello era una de las causas de nuestro subdesarrollo. Desde distintas perspectivas se ha señalado la distancia entre la sociedad argentina y su norma suprema como así también el problema de la anomia en nuestro país (Hernández: 2005, 19).

Un orden social e institucional donde la ley no se cumple, ni es respetada por los ciudadanos ni por los dirigentes, y donde el Estado no impone ni garantiza su cumplimiento, es la visión que la mayoría de los argentinos tiene de su propia sociedad. Esa percepción se extiende al ámbito de la Constitución Nacional –y en especial al del acceso a la información- y se correlaciona con la baja confianza en las instituciones del Estado. Es el cuadro de la sociedad anómica argentina. (Hernández: 2005, 98)

En este contexto, frente a una sociedad que conoce y cumple poco su Constitución, que se califica mayoritariamente como transgresora³ y ante el deterioro colectivo de las instituciones, era necesario comenzar a promover una transformación profunda en este sentido. Consecuentemente, desde la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia se comienza a trabajar -desde el inicio de su gestión en el mes de julio de 2003-, en el diseño de novedosos instrumentos orientados a alcanzar mayores niveles de transparencia y a fortalecer el estado de derecho a través de la mejora de la calidad de nuestras prácticas democráticas.

Así nace el **Decreto 1172/2003 de “Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones”** (BO 04/12/2003) a través del cual se garantiza y regula por primera vez, el ejercicio del derecho de acceso a la información en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional.

En los considerandos de la norma se establece que *“...el derecho de Acceso a la Información Pública es un prerrequisito de la participación que permite controlar la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas al darle a éstas la posibilidad de conocer los contenidos de las decisiones que se toman día a día para ayudar a definir y sustentar los propósitos para una mejor comunidad”*.

¹ Artículos 1,14, 33, 32 de la Constitución Nacional (texto 1853). Con la Reforma de 1994 se incorporan nuevos artículos que también se refieren al acceso a la información: 38, 41, 42 y 43.

² Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Declaración Universal de Derechos Humanos; Convención Americana sobre Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo. (Artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional).

³ En un reciente estudio, sobre una muestra de 1000 casos en las principales ciudades del país, el 62 por ciento de los entrevistados manifestó que conoce poco la Constitución Nacional. Ante la consulta sobre el grado de respeto de los normas, el 88 por ciento consideró que los argentinos son mas bien desobedientes y/o transgresores de las leyes y de la Constitución (Hernández: 2005, 134-137).

El Decreto 1172/2003: acceso a la información pública en el Poder Ejecutivo Nacional

A partir de la entrada en vigencia de la norma, se regula el ejercicio del derecho de toda persona a requerir, consultar y recibir información en el Poder Ejecutivo Nacional⁴, teniendo como premisas la elaboración de una sólida fundamentación, la simplicidad y claridad conceptual y el respeto de los estándares internacionales en la materia⁵. Así, se garantiza entre otros:

- **legitimación activa amplia.** Para pedir información no hace falta cumplir ningún tipo de requisito, basta únicamente presentar el pedido por escrito, con identificación del requirente, sin necesidad de manifestar el motivo del requerimiento.

ARTICULO 6 — SUJETOS

Toda persona física o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información, no siendo necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo ni contar con patrocinio letrado.

ARTICULO 11 — REQUISITOS

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

- **principio de publicidad** o de máxima apertura. Se establece que toda la información es por principio pública, fijándose excepciones taxativas y precisas para resguardar la información clasificada, reservada y sensible que hace a la protección de los intereses del Estado, pero acotando el margen de discrecionalidad para denegar su acceso. El silencio de la Administración es interpretado como negativa a brindar la información, quedando expedita la acción de amparo por mora.

ARTICULO 8 — PUBLICIDAD

Se presume pública toda información producida u obtenida por o para los sujetos mencionados en el artículo 2º.

- **plazos reducidos, oportunos y razonables.** El Poder Ejecutivo debe responder dentro de los diez días hábiles administrativos y solamente podrá pedir una prórroga de diez días más por medio de un acto fundado, que debe ser comunicado en forma fehaciente al requirente.

⁴ Específicamente en: los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo ente que funciona bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional; las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional; las empresas privadas a quienes se les haya otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual, la prestación de un servicio público o la explotación de un bien de dominio público (artículo 2, Decreto 1172/2003).

⁵ Al respecto se resaltan como fuentes principales para la fijación de estos estándares, entre otros documentos: “Los principios de Lima”, British Council, Consejo de la Prensa Peruana; “Declaración de Chapultepec sobre Libertad de Prensa” (1994) adoptada por la Conferencia hemisférica sobre libertad de expresión celebrada en México, D.F. el 11 de marzo de 1994; “Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA”, Octubre de 2000; “Los principios de Johannesburgo, Seguridad Nacional, Libertad de Expresión y Acceso a la Información”, Article 19, Noviembre de 1999; OEA, AG/RES.2057 (XXXIV-) Acceso a la Información pública, aprobada por la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2004; OEA AG/RES.1932 (XXXIII-O03) Acceso a la información pública, aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 10 de junio de 2003; OEA Declaración conjunta, “Mecanismos internacionales para la promoción de la libertad de expresión”; Declaración Socius Perú 2003, “Lineamientos para la legislación de acceso a la información”.

- **principio de gratuidad o de costos mínimos.** Sólo podrán cobrarse los gastos de reproducción.

ARTICULO 9 — GRATUIDAD

El acceso público a la información es gratuito en tanto no se requiera su reproducción. Las copias son a costa del solicitante.

- **principio de accesibilidad.** La Administración debe proveer el amplio y fácil acceso a la información, debiendo actualizar y dar a conocer información básica de sus dependencias para orientar al público en el ejercicio de su derecho. El Poder Ejecutivo debe publicar tal información a través de las páginas de Internet y debe informar al ciudadano sobre cómo ejercer este derecho. Asimismo se debe brindar información completa, oportuna y veraz.

ARTICULO 10. — ACCESIBILIDAD

Los sujetos en cuyo poder obre la información deben prever su adecuada organización, sistematización y disponibilidad, asegurando un amplio y fácil acceso. La información debe ser provista sin otras condiciones más que las expresamente establecidas en el presente. Asimismo deben generar, actualizar y dar a conocer información básica, con el suficiente detalle para su individualización, a fin de orientar al público en el ejercicio de su derecho.

- **régimen de sanciones.** A fin de asegurar su cumplimiento, el Decreto establece graves sanciones para los funcionarios que no cumplan con estas disposiciones o que impidan o obstaculicen arbitraria e injustificadamente el ejercicio de este derecho.

ARTICULO 15. — RESPONSABILIDADES

El funcionario público o agente responsable que en forma arbitraria e injustificada obstruya el acceso del solicitante a la información requerida, la suministre en forma incompleta, permita el acceso a información eximida de los alcances del presente u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de este Reglamento General, será considerado incurso en falta grave, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran caberle conforme lo previsto en los Códigos Civil y Penal de la Nación.

Asimismo, a través del Decreto 1172/2003 se introducen disposiciones e institutos destinados a promover de igual manera el acceso a la información pública, a través de la ampliación de la participación de la ciudadanía en los procesos decisorios de la Administración:

- **Gratuidad del Boletín Oficial** del día en su consulta vía Internet. Hasta la sanción del Decreto el ciudadano que quería acceder al mismo, debía contar con recursos suficientes para adquirir un ejemplar o para suscribirse a un servicio tarifado vía Internet. De esta forma se concreta el principio de publicidad de los actos de gobierno a nivel nacional;

- **Publicidad de la gestión de intereses.** Se establece la obligación de los funcionarios de publicar las audiencias que mantienen con sujetos que gestionan un interés determinado - generalmente conocidos como *lobbystas*-, permitiendo ejercer un efectivo control del ejercicio de su función. Se encuentran obligados a registrarlas una extensa nómina de funcionarios, desde el mismo Presidente de la República hasta aquellos que detentan un cargo de Director Nacional o equivalente;

- **Reuniones abiertas de los entes reguladores de servicios públicos.** Se permite a los ciudadanos estar presentes en las reuniones de Directorio de dichos Entes, a fin de que

puedan informarse sobre cómo toman las decisiones que los afectan como usuarios.

- **Audiencias Públicas y Elaboración Participativa de Normas.** La Audiencia Pública habilita la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones a través de un espacio institucional en el que todos aquellos que puedan sentirse afectados, manifiesten su conocimiento o experiencia y presenten su perspectiva individual, grupal o colectiva respecto de la decisión a adoptarse. La Elaboración Participativa de Normas por su parte, es un procedimiento que, a través de consultas no vinculantes, involucra a sectores interesados y a la ciudadanía en general en la elaboración de normas administrativas y de proyectos de ley para ser elevados por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación, cuando las características del caso —respecto de su viabilidad y oportunidad— así lo impongan.

La implementación transversal de la norma: el escenario inicial

En un país como la Argentina donde en la mayoría de los casos los esfuerzos se limitan a lograr la sanción de las normas, el gran desafío para la Subsecretaría -en su carácter de autoridad de aplicación del Decreto-, era operativizarlo. Era necesario el diseño de una estrategia capaz de quebrar la cultura de la anomia, pues no alcanzaba con la existencia de las disposiciones adecuadas. Se requería una metódica aplicación, seguimiento y control de las mismas a fin de asegurar su cumplimiento.⁶

Nos encontrábamos con un escenario complejo, sin presupuesto, frente a una sociedad civil que miraba al Decreto con desconfianza y a una ciudadanía que, en general, desconoce sus derechos o que, en lo particular, no considera que la información sea uno de ellos. Por otra parte y como mencionáramos anteriormente, el hermetismo habitual de los poderes públicos y de quienes los integran, era un factor primordial a superar.

Se trataba de impulsar entonces un verdadero cambio cultural dentro y fuera de la Administración y de restaurar la dimensión pública del Estado, *de hacer público lo que es público* procurando la consistencia jurídica con las normas existentes. Muchos de los cambios de hábitos no sólo se logran mediante cambios legislativos, sino que se requiere una ardua y sostenida labor. Así, se ha señalado que “hay que tomar en cuenta que la oscuridad, la ambigüedad y el dogmatismo pueden determinar que el dispositivo legal no sea comprensible para el ciudadano medio al que está destinado y que la falta de integración del dispositivo mismo en el conjunto del ordenamiento jurídico administrativo, puede conllevar a que los mismos agentes públicos tengan la percepción de que dicho derecho es un elemento anómalo para el sistema”. (Fernández: 1997,29)

Ante esta realidad, a partir de la entrada en vigencia del Decreto, la Subsecretaría diseña e impulsa un plan de implementación novedoso en el ámbito de la Administración Pública Nacional, contemplando acciones concretas y articulando a la totalidad de los Ministerios y Secretarías de rango ministerial. De esta manera, se pone en marcha un programa de desarrollo progresivo, tendiente a capacitar, entrenar, difundir, concientizar,

⁶ Es importante destacar que algunas provincias y municipios de Argentina cuentan con disposiciones generales destinadas a garantizar el derecho de acceso a la información, pero en la mayoría de los casos aparecen dificultades para hacer realmente efectivo su ejercicio.

organizar y mejorar, entre otros, los mecanismos de comunicación de la Administración con la Sociedad y los circuitos que deben transitarse para la utilización eficaz de cada uno de los instrumentos regulados.

Como señala Kliksberg, la búsqueda de vías para optimizar las sinergias, plantea delicados problemas de compatibilización de autonomías políticas y metodologías de acción de organizaciones con su propia historia y estilo. Las vías para abordarlos entrañan entre otras tareas, la identificación de programas de trabajo conjunto, la negociación de términos de cooperación, y el establecimiento de mecanismos gerenciales de acción concertada, y de monitoreo y reajuste sobre la marcha. Los estilos gerenciales aplicables al manejo eficiente de esta gestión difieren marcadamente de los tradicionales. Entre otros, se habla en este campo de los modelos del "mediador" que trata de salvar las distancias entre las organizaciones, el "director de orquesta" que procura actúen bajo reglas conjuntas, y el "productor de cine" que trata de integrar participativamente a las diversas organizaciones en un proyecto compartido.

Se debía entonces articular sistemáticamente las posibilidades de aporte de los diferentes actores y crear redes que los integraran. Se trataba de una verdadera operación de "ingeniería social" con impactos posibles de gran consideración. (Kliksberg: 2003)

Entre las principales acciones desarrolladas podemos destacar⁷:

- **Constitución de una red de Enlaces y Responsables de Acceso a la Información a nivel de Ministerios y Secretarías de alto rango** a fin de articular y coordinar acciones entre las diferentes jurisdicciones de la Administración. A los efectos de su designación, se estableció que debía tratarse de agentes que contaran con capacitación suficiente, responsabilidad plena y jerarquización de su función. Dado el perfil requerido, la mayoría de las designaciones recayeron en agentes que asisten técnicamente a altos funcionarios de las jurisdicciones, o con el suficiente conocimiento de la organización como para gestionar positivamente los cambios propuestos.

- **Gestión transversal con las diferentes jurisdicciones** a través de la realización de reuniones periódicas destinadas a implementar en forma homogénea las disposiciones de la norma. Estas reuniones han resultado indispensables para el logro de los objetivos relacionados al Decreto, ya que se transformaron en un espacio para plantear y trabajar sobre dudas, problemas, propuestas, soluciones y cualquier inquietud que se presentara para mejorar la implementación del mismo. Asimismo, la participación en estas reuniones ayudó a fortalecer los vínculos, concluyendo en la formación de una red interjurisdiccional que ha resultado necesaria y beneficiosa para avanzar en el desarrollo de las actividades. Durante el año 2004 y 2005 se llevaron a cabo 129 reuniones de trabajo.

- **Construcción de alianzas estratégicas con los diferentes actores** involucrados en este proceso –funcionarios, periodistas, académicos y organizaciones de la sociedad civil- a fin de evitar la dispersión de esfuerzos. Se ha trabajado asimismo con los órganos de control, tanto internos como externos de la Administración Pública Nacional -Sindicatura General de

⁷ El plan completo de acciones de implementación y su estado de avance actual puede consultarse ingresando a la página Web de la Jefatura de Gabinete de Ministros (www.jgm.gov.ar) en la que se ha incorporado un link especial ("Decreto 1172/03") que cuenta con información actualizada del mismo.

la Nación y Auditoría General de la Nación-, quienes se encuentran también representados en nuestra Mesa General de Enlaces y Responsables de Acceso a la Información.

Al respecto, Nallino nos dice que la gobernabilidad democrática o gobernanza moderna encuentra en la formación de alianzas de actores del sector público y el sector privado, una forma de realización. Y si bien la vinculación y articulación de actores no sustituye los mecanismos institucionales de representación democrática, los complementa.

- **Optimización de los recursos existentes.** En diferentes documentos del Banco Mundial se plantea que existen cuatro tipos de capital en una sociedad: los activos naturales integrados por la dotación de recursos geográficos originarios de la misma, los activos producidos por la acción humana -desde infraestructura hasta medios financieros-, el capital humano conformado por la población, y el capital social integrado por los valores, las instituciones, la capacidad de asociacionismo, el clima de confianza entre los actores sociales y las pautas culturales entre otros aspectos. En este sentido, se trabajó aprovechando no sólo los recursos existentes en las diferentes jurisdicciones, sino también las potencialidades de complementación, integración, y "externalidades organizacionales". (Kliksberg: 2003)

- **Diseño de una estrategia comunicacional** tendiente a concientizar progresivamente a toda la comunidad y al Gobierno, sobre la importancia de las medidas elaboradas y las posibilidades existentes para exigir su efectivo cumplimiento. El contenido de la comunicación intenta la comprensión del Decreto 1172/03 como un pequeño "código de transparencia" y la descripción de los beneficios que representa su dictado. La comunicación que se adoptó fue en primer lugar "hacia adentro" de la Administración, -para capacitar y trabajar internamente en el cambio cultural- para luego sí, una vez organizada la estructura interna, comenzar a comunicar "hacia fuera".

La teoría indica que en todo sistema democrático el poder radica en manos del pueblo y este lo traslada a sus representantes –legalmente y legítimamente electos- de manera temporal y delimitada. Y esto sólo se logra si la ciudadanía está informada de la gestión y administración de la cosa pública. De allí que una sociedad plenamente informada no sólo puede exigir de manera más idónea sus derechos, sino que también está en capacidad de tomar decisiones pertinentes. No obstante, eso no se puede asegurar de forma categórica que vaya a suceder, pues nadie puede obligar a las personas a utilizar la norma para acceder a la información. Se requiere entonces dar a conocer la iniciativa o plantear estrategias comunicacionales y educacionales para que sea socializada y democratizado el derecho. (Escobedo: 2003)

- **Establecimiento de un sistema de información y consulta.** Con el objeto de canalizar inquietudes, dudas y consultas de los organismos y de la ciudadanía en general, la Subsecretaría implementó dicho sistema a través de una línea telefónica, correo electrónico específico y página Web.

- **Diseño y habilitación de un Sitio Web como portal del Decreto:** www.mejordemocracia.gov.ar. En el mismo se incorpora información positiva sobre las diferentes áreas del Poder Ejecutivo y se implementa el Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses, destinado a facilitar y permitir a los ciudadanos la búsqueda de información sobre los encuentros con *lobbystas* llevados a cabo por los funcionarios obligados. Cuatro potentes buscadores permiten acceder por el nombre de la Dependencia,

del Sujeto Obligado, del Solicitante y del Representado. Dicho registro centraliza en un único portal las agendas de Gestión de Intereses de toda la Administración Pública Nacional, convirtiéndose en una eficaz herramienta de control.

- **Diseño de un Programa de Capacitación** destinado a los enlaces, funcionarios y autoridades responsables de la implementación del Decreto. Su finalidad ha sido explicar el espíritu de la norma y las acciones desplegadas, facilitando su comprensión. A la fecha se han capacitado un total de aproximadamente 500 personas. En este mismo sentido se han elaborado guías de pautas y manuales y se ha diseñado un Taller de “*Rediseño de la Gestión de Información Pública*”, llevado a cabo con óptimos resultados.

- **Promoción del desarrollo de sistemas informáticos** de gestión de la información y de la creación de unidades en cada jurisdicción, a fin de trabajar en forma específica en la organización, sistematización y disponibilidad de la información y la reorganización de los circuitos administrativos. Al respecto, se requirió la elaboración de flujogramas, como así también inventarios y matrices de la información existente y disponible⁸. Asimismo se ha solicitado la actualización periódica de las páginas Web de las diferentes áreas a fin de dar a conocer de forma ágil y sencilla la información del Estado.

- **Replicación del Decreto en Provincias y Municipios.** Varios gobiernos municipales y provinciales se han comunicado a fin de reproducir sus disposiciones o han dictado normas similares⁹.

De esta manera, la Subsecretaría además de fijar los lineamientos para la implementación de la norma, asumió un rol facilitador suministrando herramientas, capacitación, instrumentos y mecanismos adecuados a fin de asegurar el cumplimiento generalizado del Decreto. Asimismo, en su carácter de autoridad de aplicación, resuelve consultas, elabora dictámenes, fija criterios de interpretación de las disposiciones del Decreto y verifica y exige el cumplimiento de la norma en el marco de su función.

Logros alcanzados y resultados concretos

Si bien hay quienes consideran que el Estado tiene una inercia institucional en donde no se pueden generar cambios bruscos, por lo cual los resultados serán siempre a mediano o largo plazo (Bobbio: 2000,26), en el caso que nos ocupa podemos afirmar que sí es posible obtener resultados concretos dentro de la Administración, en un plazo relativamente corto.

Efectivamente, desde la entrada en vigencia del Decreto (diciembre de 2003) se resaltan los siguientes logros:

- **Consagración del Derecho de Acceso a la Información Pública** en el ámbito del

⁸ Efectivamente, uno de los primeros requerimientos de la Subsecretaría fue el de establecer el detalle o inventario de la información que habitualmente generan las distintas áreas y su disponibilidad, así como el soporte en el que se encontraba contenida. La matriz permitió armar un mapa de los productos que cada área desarrolla, información que resultó sumamente rica ante pedidos de información concretos.

⁹ Por ejemplo: Provincia de Buenos Aires, Tres Arroyos, Neuquén, Catamarca, Corrientes, Chaco, Tierra del fuego, Ushuaia, Santiago del Estero, Lomas de Zamora y Entre Ríos.

Poder Ejecutivo Nacional, garantizando su ejercicio a todas las personas sin distinción, multiplicando las posibilidades de participación.

- **Articulación y coordinación de acciones con diferentes actores** dentro y fuera del gobierno.
- **Alto impacto de nuestras acciones** en materia de reingeniería de los procesos y reorganización administrativa.
- **Implementación transversal** de normas aprovechando y optimizando los recursos humanos y económicos existentes.¹⁰
- **Respuesta de más de setecientos cincuenta pedidos de información** por escrito (y más de cinco mil vía e-mail), la casi totalidad de ellos en tiempo y forma, sosteniéndose una fluida comunicación con los requirentes.¹¹

Por lo expuesto, podemos afirmar que el balance es muy satisfactorio. Las acciones que se han desarrollado han venido a impulsar un cambio cultural dentro de la administración, asignatura pendiente a fin de lograr un acercamiento entre la sociedad y el Estado. Si bien entendemos necesario el dictado de una ley de acceso a la información¹² que permitirá extender el ámbito de aplicación a los otros dos poderes (Legislativo y Judicial), lo cierto es que a partir del Decreto 1172/03 toda persona sin distinción, puede acceder a la información de la Administración Pública Nacional –la mayor parte de la información que produce un Estado se concentra en el Poder Ejecutivo- lo que le permite jugar un efectivo papel fiscalizador del ejercicio gubernamental y fomentar el cumplimiento de la norma.

Asimismo y más allá de lo que puede representar el impacto de un real y verdadero ejercicio del principio de transparencia, publicidad y rendición de cuentas en el sistema democrático, no debemos olvidar que el derecho de acceso a la información también coadyuva a reconfigurar el concepto tradicional de ciudadanía. Y es que al no existir obstáculos entre el requerimiento de información por parte de la sociedad y la obligatoriedad de las autoridades de entregarla, se ha comenzado a ejercer de mejor manera un derecho ciudadano que por años no se operativizó en nuestro país. (Gramajo: 2003)

La sociedad civil tiene ahora un reto muy grande: emplear la normativa, aplicarla y seguir los procedimientos adecuadamente, privilegiando un uso responsable.

¹⁰ A la fecha se encuentran trabajando en la implementación del Decreto 1172/03 un total de 250 personas en las diferentes jurisdicciones (Enlaces, Responsables de Acceso a la Información, Subenlaces y otros). Asimismo, ha resultado exitosa la estrategia de conformación de una red interna en cada una de las áreas, pues ello permitió avanzar en las tareas de implementación requeridas involucrando al conjunto de los agentes de la organización.

¹¹ Existen numerosos ejemplos de información brindada por el Poder Ejecutivo en tiempo y forma: organigramas de los ministerios y dependencias, especificando las unidades funcionales y el número de empleados de cada una de ellas, compras realizadas por contratación directa o de servicios sin Licitación, sueldos de ministros, secretarios y subsecretarios. Se ha brindado información sobre becas, asistencia educacional en determinadas provincias, como así también sobre la licitación y compra de bienes informáticos. Se han solicitado copias de convenios y resoluciones no publicadas en el Boletín Oficial. Se ha informado sobre subsidios otorgados y la Presidencia de la Nación ha dado el detalle de los viajes del Presidente, integración de comitivas y gastos realizados. También se han publicado los discursos de los cancilleres y el listado de asesores de los ministros, información ambiental y sobre el impacto en determinadas medidas. Así también, se ha preguntado sobre la inversión publicitaria y en encuestas de opinión pública del Poder Ejecutivo Nacional, se ha brindado el detalle de las empresas de consultoría contratadas a tal fin, cantidad de encuestas encargadas y monto abonado, y detalle de la información solicitada en cada una de ellas. En muchos casos los pedidos han implicado respuestas de varias páginas, y las áreas involucradas han entregado la información en forma gratuita.

¹² En la actualidad existe un proyecto de ley de acceso a la información nacional en discusión. El mismo cuenta con media sanción de la Cámara de Diputados, pero actualmente se encuentra nuevamente en tratamiento en dicha Cámara atento las modificaciones introducidas por la Cámara de Senadores a fines del año 2004.

Los nuevos desafíos

Por supuesto que son muchos los desafíos que tenemos por delante. Sólo hemos dado un primer paso y se necesita tiempo y mucho esfuerzo adicional para profundizar los avances alcanzados. La organización del Estado en la Argentina muestra una fuerte tendencia al secreto. Existen resistencias, obstáculos, personas con miedo al cambio por lo que alcanzar los objetivos propuestos no es una tarea sencilla ni a corto plazo.

La necesidad de difundir y arraigar dentro de la Administración Pública y en la ciudadanía en general, las herramientas introducidas por el Decreto 1172/03 fundamentan el trabajo continuo y la implementación de nuevas medidas, con la convicción de que es posible optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales.

Cambiar la metodología de acción es una tarea que continúa siendo compleja debido a los antiguos modos de trabajo y a la cultura organizacional. El objetivo primordial seguirá siendo mantener y fortalecer las redes internas, procurando internalizar el espíritu del Decreto, para que su implementación no se vea afectada por cuestiones de coyuntura – como por ejemplo los cambios de autoridades-.

Hay que subrayar que el punto focal del derecho está en el conocimiento y uso que se haga de ella. Según los datos que surgen de nuestras mediciones, la mayoría de los pedidos de información realizados a la fecha provienen de organizaciones de la sociedad civil, periodistas, académicos y estudiantes de la materia. En consecuencia, nuestro objetivo en lo inmediato es que toda persona conozca sobre la existencia de estas herramientas, para que puedan acceder a la información no sólo aquellos instruidos sobre la norma. Aspiramos a que el Decreto sea un piso mínimo, garantizando que cualquier futura legislación no pueda soslayar principios y derechos ya reconocidos.

Se hace necesario asimismo elaborar un sistema de estadísticas confiable y llevar a cabo un programa de monitoreo del cumplimiento de la normativa que potencie a la Subsecretaría en su rol de Autoridad de Aplicación de la norma, complementando el rol facilitador desempeñado al presente.¹³

Por otra parte, surge como cuestión imperativa trabajar en la revalorización del capital humano y social¹⁴ y propender en forma inmediata al desarrollo de criterios específicos de conservación y archivo de la información producida, pues de nada valdría el acceso a la información si ésta no se preservara adecuadamente.

Por último, resulta fundamental concentrarse en la educación como único medio generador de nuevos modelos actitudinales de los actores sociales comprometidos en esta

¹³ Actualmente se encuentran en marcha propuestas y proyectos de monitoreo en coordinación con diferentes organizaciones e instituciones del ámbito público y privado. Entre ellas: AGN - Auditoría General de la Nación; SIGEN- Sindicatura General de la Nación; CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) quien en su primera etapa ha monitoreado a 5 Jurisdicciones autopostulados por iniciativa de la Subsecretaría; ADC (Asociación por los Derechos Civiles); Universidad de Buenos Aires Carrera de Comunicación, monitoreo por parte de alumnos; Poder Ciudadano: monitoreo de las Audiencias de Gestión de Intereses y Observatorio de las Reuniones Abiertas de los Órganos de Dirección de los Entes Reguladores de Servicios Públicos

¹⁴ Como señala Kliksberg, la calidad de los recursos humanos de un país y la "inteligencia" de sus instituciones, definirán seriamente su posición relativa en los procesos de globalización.

ardua y difícil tarea de gobernarnos a nosotros mismos. Dado por descontado que la información no es un fin en sí misma sino que la cuestión clave es qué hacer con ella, para poder transformarla en conocimiento, es primordial el papel que debe jugar la educación en el contexto señalado. Dada su innegable relación con el desarrollo económico, la competitividad, el fortalecimiento de la democracia, la integración social, la equidad y la igualdad de oportunidades, debe ocupar un primer plano en las prioridades políticas de los países iberoamericanos. (Hernández: 2001)

La educación debe favorecer la adquisición de la información como recurso para el conocimiento y, por lo tanto, oponerse a que ésta esté vedada para muchos, como nueva riqueza de pocos. Debe propiciar su actualización y ser ella misma promotora y generadora de información relevante. La educación debe emplear y gestionar la utilización de la información como los ladrillos del nuevo conocimiento, de una nueva sociedad, que supere los errores de la actual, potencie al máximo sus aciertos y construya los nuevos. Si lo educativo se aboca a realizar esta transformación de la información en conocimiento, se estará aprovechando uno de los recursos más valiosos con que cuenta la sociedad de hoy. (Hernández: 2001).

Indudablemente, para la construcción de sistemas democráticos verdaderamente participativos es necesario un sistema educativo que forma a la persona como ciudadano (Romero: 2000, 61). Por otra parte, si la información es el recurso por excelencia con que cuentan hoy las sociedades, como señala Hernández, su valoración debe darse en los diferentes estratos educativos: en las aulas, en las instituciones y en los órganos rectores en materia educativa, para que efectivamente se constituya en insumo valioso para la formulación de una nueva sociedad.¹⁵

Conclusiones

Como puede observarse, comenzamos a transitar un camino para devolver a la ciudadanía la confianza en las instituciones, para luchar contra la corrupción y construir un Estado creíble. Un cambio cultural lleva tiempo y esfuerzo, pero podemos afirmar que el mismo efectivamente se está produciendo.

Como destaca Camacho Azurduy, la realidad de las democracias latinoamericanas nos muestra que aún falta mucho por avanzar para que la democracia subsista como régimen institucional donde no exista una brecha tan profunda entre la formalidad de la ley, por un lado, y la conciencia y la práctica de los derechos en el marco del ejercicio ciudadano, por el otro.

¹⁵En la actualidad se encuentra en marcha un programa de trabajo conjunto con la organización de la sociedad civil “Conciencia”, cuyo objetivo central es “capacitar a docentes, alumnos y ciudadanía en general, acerca de los objetivos del Decreto 1172/2003 y, fundamentalmente, transmitir herramientas prácticas para que puedan hacer uso del mismo. En este sentido, se persigue disminuir la distancia entre la clase política y la ciudadanía, para que ésta a través del conocimiento de sus derechos pueda alcanzar dicho fin, y tener un control más participativo de los actos de gobierno”. Asimismo y como resultado de la alianza con la Academia, fue aprobado por el Consejo Académico de la Facultad de Derecho de la UBA y reconocido como un avance de suma importancia en el tratamiento de temas que hacen a la mejora de la calidad institucional, el curso independiente de postgrado *El Derecho de Acceso a la Información Pública como herramienta de participación y control ciudadano*, el que se dicta actualmente y que se encuentra a cargo de integrantes de la Subsecretaría. Se halla en desarrollo la incorporación del acceso a la información en la currícula de grado.

Nada tan necesario para la viabilidad del proceso de democratización y reconstrucción institucional como la promoción del debate público. Es preciso que se expresen, se escuchen y atiendan todas las voces, así sean disonantes, pues el arraigo profundo en el comportamiento y percepciones de los actores sociales y políticos de la regla fundamental que hace posible estar de acuerdo en no estar de acuerdo -sin que ello implique ruptura y confrontación irreductibles- permitirán que la democracia de nuestro país tenga larga vida. (Gramajo: 2003)

Como hemos señalado, el acceso a la información es un derecho imprescindible para alcanzar una mejor calidad institucional, que sin duda impulsa la construcción de sociedades más justas, equitativas y corresponsables en la gestión de los asuntos públicos y que coadyuva al fortalecimiento del patrimonio social y de la vida democrática en el país. Los beneficios del acceso a la información son tangibles, observables y demostrables en la vida de las personas y de las comunidades, pero para que la información se transforme en poder para quien la consume, debe ser útil, clara y ordenada. En consecuencia, además de acercar y aproximar la información del gobierno a las personas, se debe traducir, hacerla asimilable y útil para darle significado social. (Guerrero: 2005)

Asimismo, el derecho de acceso a la información debe ser visualizado inmediatamente como una herramienta que le da poder a las personas, que promueve su participación, que mejora sus condiciones de vida, y que les permite saber qué está disponible para ellos.

En la misma dirección, debe invertirse en mejorar y ampliar el capital social del país, en perfeccionar sus instituciones, en crear nuevas formas y espacios organizacionales aptos para dar mejores respuestas, en generar redes que conecten a sus actores, en desarrollar sus potencialidades culturales, pues todo ello –como señala Kliksberg- tendrá efectos multiplicadores sobre el desarrollo.

Pero la creación de un ámbito de participación no asegura por sí sólo el cambio. Se requiere que el ciudadano haga uso de las posibilidades que la brindan los instrumentos que hoy tienen a su disposición. La participación no es responsabilidad exclusiva de un gobierno, requiere de un compromiso social en edificación.

Sólo así construiremos una democracia madura y fuerte, volveremos a erigir un Estado creíble, alcanzaremos un desarrollo equitativo y viabilizaremos la reconstrucción de instituciones confiables, donde todas las personas se hallen integradas en los procesos decisorios de la Administración.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian (2003), *“El acceso a la información como derecho”*, en www.abogadosvoluntarios.net, 15-07-2005
- Bianchi, Alberto B. (1998), *“El Habeas Data como Medio de Protección del Derecho a la Información Objetiva en un Valioso Fallo de la Corte Suprema”*, en *Repertorio de Jurisprudencia La Ley* (1998-F- 297), Buenos Aires, Argentina.
- Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino Gianfranco (1991), *“Diccionario de Política”*, Sexta edición en español corregida y aumentada, Siglo Veintiuno (ed.)
- Camacho Azurduy, Carlos (2003), *“América latina, en el reto de construir puentes con y entre las ciudadanías”*, en *Revista Probidad* N°24 www.revistaprobidad.info/024, 01-07-2005.
- Cassagne, Juan Carlos (1997), *“Derecho Administrativo”*, Abeledo Perrot (ed.), Buenos Aires.

- Declaración de Sintra (1998), VIII Conferencia Iberoamericana de Educación, Sintra, Portugal, 9 y 10 de Julio de 1998, en <http://www.oei.org.co/noticias8/noti01.htm>, 16-07-2005
- Dey, Nikhil (2005), "El acceso a la información y combate a la corrupción", Mesa Redonda durante la III Conferencia Internacional de Comisionados de Acceso a la Información, Cancún, México.
- Escobedo, Juan Francisco (2003), prólogo en *"El derecho de acceso a la información: análisis del proceso de discusión y gestión en Guatemala"*, Gramajo Valdés, Silvio René NORAD (ed.)
- Fernández, S. (1997), *"El derecho de acceso a los documentos administrativos"*, Marcial Pons (ed.), Madrid (citado en Gramajo Valdés, Silvio René 2003).
- Fuenmayor, E (2004), "El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública", UNESCO, San José de Costa Rica.
- GORDILLO, Agustín (2000), *"Tratado de Derecho Administrativo"*, Fundación de Derecho Administrativo (ed.), Buenos Aires.
- Gramajo Valdés, Silvio René (2003), *"El derecho de acceso a la información: análisis del proceso de discusión y gestión en Guatemala"*, NORAD (ed.)
- Guerrero Amparan, Juan Pablo (2005), III Conferencia Internacional de comisionados de acceso a la información, Cancún, México.
- Hernández Jiménez, Daniel (2001), "Información y conocimiento: nuevos desafíos de la educación", en *Revista Latina de Comunicación Social*, número 40, La Laguna (Tenerife), en <http://www.ull.es/publicaciones/latina/2001/latina40abr/109danielcr.htm>, 16-07-2005
- Hernández, Antonio María, Zovatto, Daniel y Mora y Araujo, Manuel (2005), *"Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica"*, Asociación Argentina de Derecho Constitucional (ed.), Buenos Aires.
- Instituto Federal de acceso a la Información (2004), *"El derecho de acceso a la información en México: Un diagnóstico de la sociedad"*, IFAI (ed.), Mexico.
- Kliksberg, Bernardo (2003), *"Hacia una gerencia social eficiente: algunas cuestiones claves"*, en http://www.iadb.org/etica/documentos/kli_hacia.htm 16-07-2005.
- Lavalle Cobo, Dolores, Rovere, Marta B. y Schmidt-Liermann, Cornelia (2002), *"Derecho y Acceso a la Información en Argentina"*, en www.kas.org.ar/Doc/Docum/Medios%20y%20politica/trabfinal.pdf, 15-07-2005.
- Marienhoff, Miguel S. (1995), *"Tratado de Derecho Administrativo"*, quinta edición actualizada, Abeledo Perrot (ed.), Buenos Aires.
- Martínez Aráoz, Victoria (2005), *"Desafíos del gobierno nacional en materia de calidad institucional. La articulación y operativización del acceso a la información en el Poder Ejecutivo Nacional"*, Tercer Congreso Argentino de Administración Pública, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, San Miguel de Tucumán.
- Nallino, Maria Alejandra (2005), *"Coordinación horizontal mediante redes. Las agencias como estrategias de articulación entre actores públicos y privados"*, II Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Estado y Administración, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.
- Nino, Carlos (1992), "Un país al margen de la ley. Estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino", Emecé (ed.), Buenos Aires.
- Portantiero, Juan C. (1999), *"Los Usos de Gramsci"*, Grijalbo (ed.), Buenos Aires.
- Romero, Mabel Patricia.(2000), "Formas directas de participación ciudadana", *Lecciones y Ensayos*, Vol. 75, Universidad de Buenos Aires.
- Valverde Loya, Miguel Angel (2004), *"Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: experiencia en la Unión Europea y México"*, IX Congreso Internacional del CLAD, en www.clad.org.ar

Reseña Biográfica

Victoria Martínez Aráoz

Abogada *summa cum laude* y diploma de honor de la Universidad de Buenos Aires. Docente de grado en Derecho Privado y Titular de posgrado de "Derecho de Acceso a la Información Pública" en

la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Miembro de la Carrera Docente y Representante del Consejo Consultivo del Departamento de Derecho Privado II de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Titular del Estudio Jurídico "Martínez Aráoz". Actualmente se desempeña como asesora de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina y como coordinadora del Programa de Implementación del Decreto 1172/2003 de "Acceso a la Información Pública en el Poder Ejecutivo Nacional". Ha participado en disertaciones y presentado ponencias sobre dicha temática en varios congresos, seminarios y jornadas. Como Directora de la Revista Jurídica "Lecciones y Ensayos" de la Universidad de Buenos Aires, coordinó varias publicaciones y actividades académicas. Ha trabajado como asesora en la Comisión de Justicia de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y en la Auditoría General de la Nación, coordinando la elaboración y seguimiento de diferentes proyectos.

Dirección electrónica: martinezav@jgm.gov.ar, martinezaraoz@fibertel.com.ar

Dirección Postal: Av. Julio A. Roca 782, Capital Federal (1067)

Teléfonos: (54-11) 43434244/ 43423921/ 43423960

www.jgm.gov.ar/indexDecreto.html, www.mejordemocracia.gov.ar