

**ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA  
HACIA UN RECONOCIMIENTO  
EXTENDIDO DE UN DERECHO HUMANO**

**MONITOREO<sup>1</sup> DEL GRADO DE AVANCE  
EN LA IMPLEMENTACIÓN Y CUMPLIMIENTO  
DE LAS NORMATIVAS DE ACCESO A LA INFORMACION**

**CASO DE ESTUDIO: CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES**

**Investigador principal**

Lic. Maximiliano Campos Ríos

**Asistentes de Investigación**

Lic. Octavio Tesone y Julián Sanseau

**RESUMEN EJECUTIVO<sup>2</sup>**

**MARZO DE 2006**

---

<sup>1</sup> La propiedad de esta investigación es de la Asociación Civil Democracia Representativa (DR) y del Centro de Implementación para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)

<sup>2</sup> El informe completo se puede consultar en [www.democraciarepresentativa.org](http://www.democraciarepresentativa.org)

## DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El objetivo principal, fue fortalecer la transparencia gubernamental y facilitar el *accountability social*<sup>3</sup>. El proyecto pretendió mejorar el acceso a la información pública, la transparencia de la gestión, y la sistematización de las acciones de implementación, del Sistema Normativo que reglamenta el derecho de "Acceso a la Información Pública" de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El campo de estudio estuvo delimitado al Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, donde se estudiaron y analizaron **la Subsecretaría Legal y Técnica, la Secretaría de Hacienda y Finanzas y la Secretaría de Desarrollo Social.**

Por otro lado, la estrategia de la investigación y monitoreo, fue la de un trabajo colaborativo con los organismos de gobierno. No sólo porque consideramos la colaboración y el diálogo como herramientas básicas del sistema democrático. Sino también porque, a la luz de la experiencia, nos permitió, una mayor facilidad para acceder a la información, obtener entrevistas y redactar el informe final, que expresa recomendaciones y sugerencias sobre el acceso a la información pública en los organismos antes señalados.

### Aspectos Metodológicos

Para llevar a cabo el trabajo de monitoreo, medición y análisis identificamos estándares que surgieron a partir del Sistema Normativo, e incluimos algunos otros, que a nuestro juicio, y a partir de la consulta a expertos, sirvieron para comprender la cuestión más cabalmente. Adicionalmente, se construyeron **dimensiones**, y se operacionalizaron las **variables en indicadores.**

Las dimensiones con las cuales trabajamos fueron:

- 1) Condiciones actuales de aplicación de la norma.

Lo que se pretendía con esta dimensión, era tomar conocimiento de las condiciones en las que se estaba aplicando la norma. La misma, nos permitió dar cuenta de los recursos con los que contaban los organismos, a fin de cumplir con el sistema normativo. Esta aproximación, nos permitió comprender más globalmente a los organismos y llevar adelante comparaciones sobre bases más objetivas.

---

<sup>3</sup> "El concepto de *accountability social* acuñado por Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti, podría definirse como el mecanismo de control de las autoridades a través de las actividades de asociaciones de la sociedad civil, movimientos ciudadanos y medios de comunicación.". Que a su vez reconceptualizan el concepto de *accountability vertical* de Guillermo O'Donnel. Para mayor información ver <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/print.php?storyid=189&PHPSESSID=bf873499a789a3c5e7f90e14c45a3633>

## 2) Acciones de implementación

Esta dimensión, tenía como objetivo, hacer foco sobre las diferentes acciones formales e informales que han llevado a cabo los organismos a monitorear. Si bien la normativa plantea responsabilidades diferenciadas para los mismos, es interesante ver de qué manera adecuaron e implementaron acciones los organismos involucrados.

## 3) Circuitos de información

El abordaje de esta dimensión, nos permitió comprender el flujo de la información, con sus respectivas constricciones organizacionales y culturales a nivel formal e informal.

Desde el punto de vista cualitativo, consideramos a esta dimensión, básica para observar la interacción entre los organismos y con los peticionantes, como así también, la gestión de la información pública por vías alternativas.

Por otro lado, los criterios en la selección de las unidades de análisis han sido dos:

### Reglamentación normativa:

El primer criterio a utilizar fue contemplar los organismos involucrados en el decreto reglamentario de la Ley 104. Ellos son **la Secretaría de Hacienda y Finanzas y la Subsecretaría Legal y Técnica**. El primero según consta en el Art. 3 del decreto reglamentario a través de la Dirección General de la Oficina de Gestión Pública y Presupuesto. Y el segundo, en tanto dentro de sus competencias se encuentran las de diagramar, organizar y administrar la publicación del Boletín Oficial del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

### Organismo seleccionado con criterios inversos como control metodológico:

A los fines de evitar el sesgo metodológico, y poder comparar los diferentes organismos de gobierno analizados, se seleccionó de manera intencionada un organismo con una especialización funcional distinta de los previamente seleccionados.

De esta manera, al concluir el trabajo de campo se pudo tener una mejor idea del grado de sesgo que arrojó la selección de las unidades de análisis, y efectuar las recomendaciones pertinentes. El organismo seleccionado con este criterio ha sido la **Secretaría de Desarrollo Social**.

### **Datos Metodológicos:**

Durante el período que duró el monitoreo, entre el 1° de Octubre de 2005 y el 28° de Febrero de 2006, hemos hecho las siguientes entrevistas en profundidad:

Subsecretaría de Legal y Técnica: Dra. Déborah Cohen (Subsecretaria de Legal y Técnica) y Dr. Carlos Parisi (Director Gral. de Coordinación Legal) fueron entrevistados el 19 de Enero de 2006.

Dra. Marisa Ruth Ballesteros (Directora Gral. De Mesa de Entradas Salidas y Archivo) y el Dr. Carlos Parisi (Director Gral. de Coordinación Legal) fueron entrevistados el 8 de Febrero de 2006.

Secretaría de Hacienda y Finanzas: Dr. Adrián Borthagaray (Director de Técnica Administrativa y Legal) fue entrevistado el 20 de Enero de 2006.

Lic. Cecilia Rodríguez (Directora General de Oficina de Gestión Pública y Presupuesto) Sr. Hugo Callegari y Alicia Graffigna (Coordinadora de Gestión Presupuestaria) fueron entrevistados el 16 de Febrero de 2006.

Secretaría de Desarrollo Social: Dr. Ricardo Raúl Ragaglia y Dr. Germán Cervantes. (Director General y Adjunto de Técnica Administrativa y Legal) fueron entrevistados el 16 de Febrero de 2006.

Las entrevistas a los funcionarios fueron analizadas por el equipo de investigación que las procesó tomando en cuenta las dimensiones, variables e indicadores, como se indica de forma detallada en la sección general de Metodología.

#### ***Heavy Users (Usuarios frecuentes)***

Adicionalmente hemos hecho entrevistas por e-mail a las siguientes organizaciones no gubernamentales:

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ): Dr. Juan Antoniassi.

Fundación Poder Ciudadano: Dra. Agustina Roca. (Área Acción por la Justicia)

Fundación Ambiente y Recursos Naturales: (FARN). Dr. Daniel Perpiñal. (Coordinador del Programa Control Ciudadano)

Asociación por los Derechos Civiles (ADC): Lic. Mariela Belski ( Coordinadora Área Acceso a la Información)

#### ***Mystery Citizens (Observación participante)***

Nuestros voluntarios hicieron visitas en las siguientes reparticiones:

Subsecretaría de Legal y Técnica: Visitada el 29 de Diciembre de 2005.

Secretaría de Hacienda y Finanzas: Visitada el 28 de Diciembre de 2005.

Secretaría de Desarrollo Social: Visitada el 27 de Diciembre de 2005.

## Reflexiones generales

En primer lugar, y en relación con la dimensión “Condiciones actuales de aplicación de la norma” no pudimos observar diferencias significativas entre los tres organismos monitoreados, salvo en el indicador referido a los sistemas de comunicación interna donde la Subsecretaría de Legal y Técnica resalta por disponer de un libro con anotaciones e instrucciones operativas. De todos modos hay que destacar la amplia disponibilidad de recursos humanos, financieros, informáticos y físicos en todos los organismos

Por otro lado, y en relación a la segunda dimensión analizada relativa a las acciones de implementación, hay que destacar la disposición de la Secretaría de Desarrollo Social para atender consultas y evacuar dudas con sus más de media docena de líneas 0-800. Además, y en el marco de acción de la Secretaría de Hacienda y Finanzas, se pudo observar el importante grado de avance en la implementación de herramientas informáticas y publicación de información en Internet. La variedad de dispositivos, buscadores, bases de datos, portales y herramientas interactivas, hacen que el GCBA se encuentre a la vanguardia de las principales ciudades del mundo.

Esta abundancia de herramientas “amigables” como “Bs. As Online”<sup>4</sup> la “Guía Ciudadana del presupuesto” y demás dispositivos de los cuales dispone el GCBA para relacionarse con la ciudadanía contrastan en el “cara a cara”, es decir, en la atención personal de los peticionantes, donde se han verificado falencias en todas las visitas de observación participante.

Las principales dificultades para hacer pedidos personalmente que se han verificado en los distintos organismos son:

- 1) Ausencia de señalización indicativa de las distintas oficinas, del personal y de las leyes en cuestión.
- 2) Desconocimiento de la Ley 104 y del marco normativo. Muchas veces el personal exige formalidades no contempladas en la ley para efectuar un pedido.
- 3) Escasa asistencia para la realización de pedidos y tendencia a derivar a los peticionantes a otras áreas.

Finalmente, y en relación con la tercera dimensión analizada referida a los circuitos de información se pudo desentrañar el complejo circuito que puede recorrer un pedido realizado por un formulario web. En este punto hay que destacar la enorme cantidad de visitas y usuarios a los servicios brindados de manera electrónica por el GCBA. El Sistema de Información Normativa de Legal y Técnica, el “Consultorio Online” de Desarrollo Social y la “Guía Ciudadana del Presupuesto” son iniciativas destacables que deberían ser imitadas por otros gobiernos.

---

<sup>4</sup> <http://www.buenosaires.gov.ar/online/>

## Sobre el “Sistema Normativo”

Luego de haber analizado el Sistema Normativo, y haber hecho este monitoreo en los diferentes organismos, hemos llegado a la conclusión de que sería muy importante determinar formalmente a un organismo como autoridad de aplicación. Quizá el mismo deba ser la Subsecretaría de Legal y Técnica, lo cual serviría para verificar y exigir el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Sistema Normativo. A nivel nacional, la autoridad de aplicación del reglamento del Decreto 1172/03 es la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Por otro lado, y en cuanto a la reproducción de la información, el Decreto 1.424/99 reglamenta la ley de acceso a la información al establecer los aranceles<sup>5</sup> por fotocopias que suministren los organismos en virtud de lo dispuesto por el Art. 5° de la ley 104. En ese aspecto advertimos que no está reglamentada la reproducción de la información en otros formatos. Incluso según nos comentó la Directora Gral. de la Mesa de Entradas Salidas y Archivo hay un conflicto entre el principio de gratuidad que plantea la Ley 104 y las tarifas que establece la Ley Tarifaria y Fiscal para la reproducción de planos y mapas.

Finalmente, y aunque no fuera incluida en el análisis y monitoreo, hay que hacer una especial mención a la Ley 572<sup>6</sup>, la misma es muy importante porque dispone la publicación en Internet de muchos datos a saber:

a) *“Nómina completa y remuneración de todos los funcionarios”*<sup>7</sup>: Información que se encuentra de manera dispersa, es decir no consolidada en un listado especial. En este punto se podría afirmar que se cumple la letra de la norma pero no su “espíritu”, dado que buscar todos esos datos en el Boletín Oficial desincentivaría el interés.

b) *“Nómina completa del personal por orden alfabético y por repartición que preste servicios en los tres poderes de la Ciudad y en los organismos a que se refiere el inciso a) distinguiendo en los casos que corresponda los de planta permanente y los de planta transitoria, indicando nombre y apellido, número de documento de identidad, categoría, remuneración mensual y fecha de ingreso.”*<sup>8</sup> Este punto no se cumple dado que explícitamente ordena consolidar listas por repartición y por orden alfabético.

Los incisos c, d y e de dicha ley se cumplen completamente. Salvo el “f”, relativo a los *“Montos actualizados en forma trimestral, de lo ejecutado y comprometido con discriminación por programa”*<sup>9</sup> que como veíamos en el capítulo específico de la Secretaría de Hacienda y Finanzas se cumple parcialmente dado que se encuentra desactualizado.

## Recomendaciones generales

En primer lugar vamos a destacar que el dato más llamativo de la investigación es la poquísima cantidad de pedidos de información recibidos por los tres organismos monitoreados. En ese sentido nuestra principal recomendación es que se debería crear un

---

<sup>5</sup> Oficio (cada faz): 0,15 pesos y doble oficio (cada faz): 0,20 pesos.

<sup>6</sup> Ley 572. <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/html/ley572.html>

<sup>7</sup> Ibidem ant. Inciso a.

<sup>8</sup> Ibidem ant. Inciso b.

<sup>9</sup> Ibidem ant. Inciso f.

programa de difusión masivo de la Ley 104, del derecho de acceso a la información pública, y de su importancia para las instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La utilización de ésta herramienta esencial para el sistema democrático no debería quedar en manos solamente de los *heavy users* o los investigadores.

Quizá la forma de lograr mayor difusión sea combinar campañas masivas en vía pública, televisión y radio con la educación formal en las escuelas secundarias. La Secretaría de Educación debería incorporar módulos especiales en los contenidos de la enseñanza media, o simplemente coordinar con los docentes que enseñan “Educación Cívica” actividades relacionadas con la participación pública.

La segunda recomendación general es la de avanzar en la capacitación de los recursos humanos de planta permanente del GCBA. Quizá sería interesante incorporar contenidos relacionados en el marco de la capacitación que plantea la “Nueva Carrera Administrativa”. Esta tarea debería ser implementada sobre todo en el personal de las mesas de entradas, o que tengan contacto directo con los peticionantes. Por otro lado, como describiéramos en las recomendaciones particulares a los organismos, debería evitarse, en la medida de lo posible, redireccionar los pedidos a otras áreas.

Asimismo, debería garantizarse el principio de informalidad para potenciales pedidos orales de un analfabeto o de personas con necesidades especiales

Otro de los puntos en los cuales sería interesante avanzar es, en la designación de una autoridad de aplicación para la ley 104, como bien señaláramos en el apartado especial sobre el “Sistema Normativo”. Esta instancia es fundamental para llevar adelante capacitaciones, tareas de coordinación y para exigir y verificar el cumplimiento de la norma. Según se desprende de las entrevistas con las ONG (*Heavy Users*) muchos litigios contra el gobierno se hubieran evitado de haber existido una instancia de mediación o control interno que exija a las reparticiones cumplir con la normativa.

Finalmente, y en lo que respecta los circuitos de la información por vías alternativas como correo electrónico o formulario web, debería implementarse algún sistema informático de seguimiento. En ese sentido es interesante señalar como paradigmático el SIGAI<sup>10</sup> (Sistema de Gestión de Acceso a la Información) que se aplica a nivel nacional, y permite consultar en que estado se encuentran los pedidos para hacer un seguimiento.

---

<sup>10</sup> Ver “Mecanismo de Seguimiento del Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional. Marzo 2005. CIPPEC. [www.cippec.org.ar](http://www.cippec.org.ar)