



HACIA UN ACUERDO SOCIAL ANTICORRUPCIÓN

Análisis del documento y contraste con lo actuado por la AAIP.

Introducción	3
Eje temático 8: acceso a la información pública	3
Diagnóstico del documento:	3
Párrafo 1	3
Párrafo 2	5
Párrafo 3	5
Párrafo 4	6
Eje temático 9: Transparencia presupuestaria y fiscal	7
Diagnóstico del documento	7
Párrafo 1	7
Conclusiones	7

Introducción

El documento “Hacia un Acuerdo Social Anticorrupción”¹(HuASA), publicado por diferentes organizaciones y especialistas en la materia, incluye una serie de comentarios sobre la Ley de Acceso a la Información Pública y su implementación tanto por parte de los sujetos obligados como por las Agencias de los tres poderes y organismos constitucionales.

Desde la Dirección Nacional de Acceso a la Información Pública (DNAIP) de la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), órgano garante de la correcta implementación de la ley 27.275 en el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) realizamos un análisis detallado de los puntos referidos al acceso a la información para entender cuáles son las oportunidades de mejora en nuestro trabajo y, también, para dar cuenta a los especialistas y a la sociedad toda sobre los avances alcanzados y el trabajo realizado en estos dos años de funcionamiento.

Dos secciones del documento hacen referencia específica a la Ley de Acceso a la Información Pública y su implementación. Estas son:

- Sección D - Políticas de Transparencia
 - Eje temático 8: acceso a la información pública (completo) y
 - Eje temático 9: Transparencia presupuestaria y fiscal (punto 3).

A continuación analizamos párrafo por párrafo los conceptos volcados en el documento y su aplicación en el caso del PEN.

Eje temático 8: acceso a la información pública

Este eje temático se centra específicamente en la implementación de la ley, su diseño, sujetos obligados y órganos de control.

Diagnóstico del documento:

“Desde la sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública (27.275), su implementación ha sido dispar entre los sujetos obligados. Parte del problema reside en que las autoridades de control no fueron creadas en algunos casos, y en otros su diseño resulta defectuoso ya que no garantiza su autonomía ni los recursos (tanto humanos como económicos) necesarios para funcionar de manera efectiva. Por otra parte, persiste un paradigma de secretismo en ciertas instituciones públicas, que se plasma en la falta de respuesta o en respuestas deficientes ante los pedidos de acceso a la información pública.

Párrafo 1

- ***Promover la plena aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública, partiendo de la creación de todos los órganos garantes y garantizando que la reglamentación en los tres poderes del Estado les garantice autarquía de recursos y autonomía funcional.***

¹ <http://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2019/10/Versi%C3%B3n-detallada-16-10.pdf> .

La Agencia de Acceso a la Información Pública, órgano garante de la aplicación de la ley 27.275 en el PEN, es un ente autárquico y con autonomía funcional (cf. artículo 19 de la ley N°. 27.275, texto según decreto N°. 746/2017). Este organismo “debe velar por el cumplimiento de los principios y procedimientos” establecidos en la ley N° 27.275 y, en especial, “...garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública” (ídem).

Para tales fines, la AAIP cuenta con su propio presupuesto, que es preparado y ejecutado por la propia Agencia (art. 24, ley 27.275) y puede consultarse en la sección de Transparencia Activa creada para tal fin: <https://www.argentina.gob.ar/aaip/transparencia/presupuesto>.

Al respecto, tal como ha sostenido una organización de la sociedad civil en un reciente proceso judicial sobre acceso a la información, no debe confundirse “...la adscripción de la Agencia de Acceso a la Información Pública en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Nación con una relación de tipo jerárquico entre ésta y el Presidente de la Nación”².

La AAIP funciona en el ámbito del PEN por su propio arreglo institucional, plasmado tanto en el derecho constitucional como administrativo argentino. Los únicos órganos extrapoder que hoy existen fueron incorporados en la Constitución Nacional.

También la referida organización ha destacado que la Ley otorga a la persona a cargo de la Agencia un estatuto funcional que resguarda su independencia e imparcialidad: rango de Secretario/a de Estado, un mandato que no coincide con el del presidente, un proceso de selección “público, abierto y transparente que garantice la idoneidad”, dedicación exclusiva y régimen de incompatibilidades (artículos 20, 21, 22 de la Ley 27.275). A su vez, la Ley dispone expresamente que las/os funcionarias/os a cargo de la Agencia no pueden tener “...intereses o vínculos con los asuntos bajo su órbita”, ni haber desempeñado cargos electivos o partidarios (artículo 23). Por último, la persona a cargo de la Agencia puede ser sometida a un proceso de remoción impulsado por el presidente pero con intervención del Congreso de la Nación a través de un “dictamen vinculante” de una comisión bicameral creada a tal fin (artículo 28).

Entre sus funciones específicas, la Agencia debe recibir y resolver los reclamos administrativos que interpongan las personas solicitantes de información pública (artículo 24, inciso o de la Ley 27.275). Para resolver, emite una resolución que, de hacer lugar al reclamo, implica una intimación a entregar la información requerida dirigida al sujeto obligado, quien debe cumplirla en un plazo no mayor a diez (10) días hábiles desde recibida la información (artículo 17 inciso b, párrafo segundo). El o la funcionaria/o que haya obstruido el derecho de acceso incurre en “falta grave” sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, patrimoniales o penales que le correspondieren (artículo 18). Además, la Agencia cuenta con legitimación procesal activa en los asuntos de su competencia (artículo 24, inciso p) y puede impulsar sanciones administrativas en casos de incumplimiento a las disposiciones de la ley (artículo 24, inciso q).

Desde la puesta en funcionamiento del a Agencia -29 de septiembre de 2017- se han tratado 524 reclamos, en 372 de ellos el solicitante recibió la información a instancias de la intervención de la

² “ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA (ACIJ) C/ EN-AFIP S/AMPARO LEY 16.986” (CAF 40994/2019), en trámite ante el Juzgado Contencioso Administrativo Federal N° 11.

agencia.³ Asimismo, dados reiterados incumplimientos registrados en algunos sujetos obligados, se promovieron cuatro investigaciones administrativas ante las autoridades pertinentes, tal como lo establece la propia norma (estas acciones pueden consultarse en www.argentina.gob.ar/aaip). Asimismo, se creó por Resolución AAIP 4/2018 el Registro de Incumplidores, que da cuenta públicamente de los incumplimientos a la Ley y que se puede consultar en nuestra página web <https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion/incumplimiento>.

Párrafo 2

- ***Adequar la producción de información y gestión documental de todos los sujetos obligados por la Ley que garantice mejor calidad de las respuestas a los pedidos de acceso a la información pública.***

El Poder Ejecutivo nacional comenzó su política de despapelización en el año 2016 (decreto 561/2016)⁴. Uno de los primeros trámites en ser incorporados en esta modalidad de Gestión Documental Electrónica (GDE) fue el de Acceso a la Información (código GENE001). Desde agosto de 2018, el decreto 733/2018⁵ exige a toda la Administración implementar GDE como mecanismo de gestión de los documentos eliminando completamente el papel en el año 2020.

Por su parte, la AAIP solicitó al entonces Ministerio de Modernización dos cuestiones fundamentales en relación al sistema de Trámites a Distancia (TAD): facilitar los requerimientos de autenticación (al comienzo se requería clave fiscal nivel 2) para que no fueran contrarios a los principios dispuestos en la ley y crear el trámite para realizar reclamos por incumplimiento de las disposiciones de la ley también por vía electrónica. Así se creó el GENE006 de Reclamo de Acceso a la Información Pública y se eliminó la restricción de Clave fiscal Nivel 2 para acceder a los trámites de la AAIP pudiéndose pedir información vía TAD con el número de DNI.

Por medio de distintos tableros de control tanto de uso interno como externo⁶ la AAIP es capaz de monitorear el estado de cada solicitud, los tiempos de demora, las respuestas brindadas y los funcionarios que accedieron a cada documento. La Agencia realiza índices de seguimiento y recomendaciones a todos los sujetos obligados en su jurisdicción logrando importantes mejoras en la calidad y plazos de respuesta en todos los casos.

Actualmente, se estima que el número de sujetos obligados (empresas públicas y organismos descentralizados) sin trámite electrónico no supera el 3% de las solicitudes ingresadas al PEN (análisis realizado sobre muestra de seguimientos realizados por organismos fuera del sistema GDE).

Párrafo 3

- ***Promover el cumplimiento pleno de las obligaciones de transparencia activa.***

³ La información relativa a resolución de reclamos administrativos se encuentra publicada en: <https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion/reclamos-en-numeros>

⁴ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=260145>

⁵ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/313243/norma.htm>

⁶ Tableros y datos de solicitudes accesibles en: <https://www.argentina.gob.ar/aaip>

La Agencia de Acceso a la Información Pública ha asumido su rol de “propiciar y controlar” que los sujetos obligados bajo su jurisdicción implementan plataformas de transparencia activa que cumplan con la totalidad de los requerimientos del artículo 32 de la Ley de Acceso a la Información Pública.

La AAIP desplegó tres estrategias con el objeto de lograr el cumplimiento de este artículo:

1. **Diseño e implementación** (junto con el entonces ministerio de Modernización) de un apartado en todas las páginas web alojadas en www.argentina.gob.ar dedicado a transparencia activa y accesible desde la misma home institucional (minimizando la cantidad de clicks para acceder a la información).
2. **Capacitación y documentación** de los procesos necesarios para completar dicha plataforma tanto para los organismos que se encuentran en www.argentina.gob.ar como los que tienen sitios institucionales independientes. El instructivo puede consultarse en la sección de normativa de la Agencia dado que se encuentra documentado a través de la Disposición 1/2019.
3. **Control y publicidad.** La AAIP desarrolló un sistema público de indicadores para medir los progresos de los organismos en sus políticas de transparencia activa.

Actualmente, la totalidad de los ministerios y secretarías de gobierno del PEN cuentan con plataformas de transparencia activa. Desde 2018 diversos organismos descentralizados y empresas públicas han implementado sus propias secciones de TA adaptadas a sus particularidades.

Cuando la AAIP comenzó a medir el grado de cumplimiento (con requisitos básicos) de las obligaciones de transparencia activa en julio de 2018 se verificó que un 50% de la información estaba disponible públicamente. En el último relevamiento, en septiembre de 2019, la misma medición fue superior al 90% en todos los sujetos obligados analizados..

Próximos pasos. Evaluaciones realizadas por la Agencia han demostrado que aún restan aspectos por profundizar en el cumplimiento del art. 32 por parte de los sujetos obligados. En este sentido, la AAIP propuso el rediseño de la metodología de relevamiento de las web de transparencia activa en el 4to Plan de Acción de Gobierno Abierto⁷. Asimismo, es uno de los compromisos incorporados en el Plan Nacional Anticorrupción que lanzó el gobierno en 2019. Se espera que con esta nueva herramienta se puedan aumentar los niveles de cumplimiento tanto en términos de calidad de la información como en el ritmo de actualización y cantidad de sujetos obligados alcanzados (incluyendo organismos descentralizados y empresas públicas).

Párrafo 4

- *Eliminación de la excepción de entregar información pública correspondiente a una sociedad anónima sujeta al régimen de oferta pública.*

El cumplimiento de esta sugerencia excede el alcance de las acciones que la AAIP debe realizar e implica una reforma legislativa.

⁷ <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/gobiernoabierto/cuartoplan>

Eje temático 9: Transparencia presupuestaria y fiscal

Diagnóstico del documento

La falta de información sobre la manera en la que el Estado se financia y el modo en que distribuye esos recursos socava las posibilidades de detectar casos de corrupción. Si bien han habido avances en el último tiempo sobre este punto, no todas las instituciones publican el detalle de información suficiente para un adecuado monitoreo por parte de la ciudadanía.

En función de ello se propone:

Párrafo 1

- *Transparentar la información pública sobre empresas y personas beneficiarias de exenciones fiscales, así como de todo régimen fiscal que genere beneficios sectoriales o a particulares.*

En tal sentido, la Agencia de Acceso a la Información resolvió favorablemente diversos reclamos formulados contra la AFIP e intimó a la entrega de la información referida a la identidad de beneficiarios de exenciones fiscales y otros beneficios (ver Resoluciones N° 6 del 16 de enero de 2019, N° 72 del 9 de mayo de 2019 y N° 95 del 18 de junio de 2019 en <https://www.argentina.gob.ar/aaip/buscador-normativa>) entendiendo que las exenciones fiscales representan un beneficio que otorga el Estado que deja de recibir fondos y por lo tanto deben ser publicados. Y ello por considerar, además, que las normas que rigen en materia de secreto fiscal (artículo 101 de la Ley N° 11.683) pierden operatividad en función del interés público comprometido con la publicidad de la información referida a beneficios fiscales.

En efecto, esta Agencia sostuvo en tales casos que la información sobre beneficios impositivos comprende "...la política fiscal del Estado y a la gestión de los recursos públicos, que resulta indispensable para el adecuado escrutinio público y debate sobre las acciones de gobierno." Pues, "...para un adecuado control de la gestión estatal de los recursos fiscales que ingresan –o deberían ingresar– a las arcas del Estado, es necesario conocer los beneficios impositivos que se otorgan [...] así como también la identidad de sus beneficiarios. De no contarse con esa información, resultará estéril cualquier esfuerzo por controlar y debatir públicamente sobre la administración de los recursos del Estado". Todo ello, en consonancia con los compromisos internacionales asumidos por el Estado ante la comunidad internacional de aumentar la transparencia en el manejo de los fondos públicos (artículo 10 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada por Ley N° 26.097, y artículo III incisos 6° y 11° de la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada por Ley N° 24.759), lo cual adquiere particular relevancia en casos referidos a la concesión de beneficios fiscales excepcionales que sustantivamente implican una transferencia de recursos.

Conclusiones

El documento presentado por diferentes organizaciones y especialistas destacados hace un análisis general sobre la implementación de la ley 27.275 y el funcionamiento de las agencias a pesar de

que dicha implementación no es similar en todos los poderes del Estado y sus órganos constitucionales. Es importante señalar que las diferentes agencias que fueron debidamente creadas tienen mecánicas de funcionamiento propias. Si bien todas confluyen en la Mesa de Coordinación, instancia creada por Decreto 899/17, son independientes y autónomas entre sí.

Desde la AAIP no corresponde analizar el trabajo que realizan los otros órganos de control que funcionan en los demás ámbitos de aplicación. El objetivo del presente documento es dar cuenta de lo realizado por esta Agencia.

La Agencia de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo fue el primer órgano garante en materia de acceso a la información de la Argentina y es el que cuenta con el universo de sujetos obligados más amplio. En solo 24 meses implementó un completo esquema de procesos administrativos así como una red de responsables que abarca la totalidad de los organismos centralizados y descentralizados de la Administración Pública Nacional.

Finalmente, tal como se explicó anteriormente, que la Agencia de Acceso a la Información Pública es un ente autónomo y autárquico, al que el diseño institucional le asegura independencia funcional, y que no recibe indicaciones de ningún órgano ni funcionario público. Las decisiones adoptadas se realizan únicamente en el ámbito de la AAIP sin injerencia de otras autoridades del Poder Ejecutivo.