

INFORME DE POLÍTICA DEL BANCO MUNDIAL

Índice de Acceso a la Información Pública en las Provincias Argentinas:

un análisis de
la calidad
normativa



GRUPO BANCO MUNDIAL

Índice de Acceso a la Información Pública en las Provincias Argentinas: un análisis de la calidad normativa



© 2019 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial 1818 H Street NW, Washington DC 20433 Teléfono: 202-473-1000; sitio web: www.worldbank.org

Reservados algunos derechos

Esta obra ha sido realizada por el personal del Banco Mundial con contribuciones externas. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo ni de los países representados por este. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en los mapas de este documento no implican juicio alguno, por parte del Banco Mundial, sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras. Nada de lo establecido en el presente documento constituirá o se considerará una limitación o renuncia a los privilegios e inmunidades del Banco Mundial, los cuales se reservan específicamente en su totalidad.

DERECHOS Y AUTORIZACIONES



Esta publicación está disponible bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento 3.0 para Organizaciones Intergubernamentales (CC BY 3.0 IGO), <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento, queda permitido copiar, distribuir, transmitir y adaptar esta obra, incluso para fines comerciales, en las siguientes condiciones:

CITA DE LA FUENTE: La obra debe citarse de la siguiente manera: Banco Mundial (2019), *Índice de Acceso a la Información Pública en las Provincias Argentinas: un análisis de la calidad normativa*. Washington DC, Banco Mundial.

TRADUCCIONES: En caso de traducirse la presente obra, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: *"La presente traducción no es obra del Banco Mundial y no deberá considerarse traducción oficial de dicho organismo. El Banco Mundial no responderá por el contenido ni los errores de la traducción"*.

ADAPTACIONES: En caso de que se haga una adaptación de la presente publicación, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: *"Esta es una adaptación de un documento original del Banco Mundial. Las opiniones y los puntos de vista expresados en esta adaptación son exclusiva responsabilidad de su autor o sus autores y no están avalados por el Banco Mundial"*.

CONTENIDO DE TERCEROS: Téngase presente que el Banco Mundial no necesariamente es propietario de todos los componentes de la obra, por lo que no garantiza que el uso de dichos componentes o de las partes del documento que son propiedad de terceros no violará los derechos de estos. El riesgo de reclamación derivado de dicha violación correrá por exclusiva cuenta del usuario. En caso de que se desee reutilizar algún componente de esta obra, será responsabilidad del usuario determinar si debe solicitar autorización y obtener dicho permiso del propietario de los derechos de autor. Como ejemplos de componentes se pueden mencionar los cuadros, los gráficos y las imágenes, entre otros.

Cualquier consulta sobre derechos y licencias deberá dirigirse a Publicaciones del Banco Mundial, Grupo del Banco Mundial, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA fax: 202-522-2625, e-mail: pubrights@worldbank.org.

Índice

Agradecimientos	6
Acrónimos	7
Resumen Ejecutivo	8
Executive Summary	11
1. El Acceso a la Información Pública en el contexto provincial	15
Estrategia metodológica para medir la calidad normativa: RTI -Right to Information	17
Estrategia metodológica: IAIPP - Índice de Acceso a la Información Pública Provincial.	18
2. Resultados del IAIPP	21
Derecho de Acceso a la Información Pública	24
Alcance del derecho (Legitimación Activa y Sujetos Obligados)	25
Procedimientos de petición	27
Excepciones	28
Apelaciones	29
Medidas de promoción	30
Transparencia activa	31
3. Conclusiones y buenas prácticas	33
4. Referencias	35
Anexo I: Matriz de resultados y buenas prácticas	36
Anexo II: Guía para la utilización del material del IAIPP	39
Anexo III: Libro de Códigos del IAIPP	40
Anexo IV: Base de Datos del IAIPP (2019)	45

GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolución histórica en la incorporación de normativa relacionada a Acceso a la Información Pública en las jurisdicciones provinciales	16
Gráfico 2: Calidad de la normativa en Acceso a la Información Pública, RTI	17
Gráfico 3: Puntuación total del IAIPP (2019)	22
Gráfico 4: Porcentaje de cumplimiento en las 7 (siete) áreas del IAIPP para la Ciudad de Buenos Aires y el promedio jurisdiccional	23
Gráfico 5: IAIPP y año de la norma vigente	23
Gráfico 6: Sujetos obligados más frecuentes en las normativas provinciales	26
Gráfico 7: Combinaciones de sujetos obligados más frecuentes en la normativa	26
Gráfico 8: Detalle de transparencia activa en las jurisdicciones provinciales	32

TABLAS

Tabla 1: Equivalencias entre los Principios de Acceso a la Información enumerados en la Ley No. 27.275 y los Indicadores del IAIPP	18
Tabla 2: Equivalencias entre los Indicadores de IAIPP y los de RTI	19

Agradecimientos

El presente informe sobre el Acceso a Información Pública en las provincias en Argentina forma parte de una serie de estudios programáticos de políticas desarrollados por la Unidad Global de Gobernanza del Banco Mundial, orientados a ayudar al gobierno de Argentina en su búsqueda por fomentar un crecimiento acelerado e incluyente, mejorar el acceso a los servicios básicos y fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos. Si bien el Gobierno de Argentina y sus gobiernos provinciales son los principales beneficiarios del análisis, los estudios están destinados a un público más amplio, que comprende miembros de la comunidad de donantes, dirigentes empresariales, representantes de grupos de la sociedad civil y otras partes interesadas participantes en la sociedad y la economía de Argentina.

El presente informe se basa en información disponible públicamente y ha sido presentado y discutido con el Consejo Federal para la Transparencia en diciembre 2018 y mayo 2019. El Equipo de Trabajo del Banco Mundial manifiesta su profundo agradecimiento a sus contrapartes gubernamentales por esta productiva colaboración, especialmente al equipo de la Agencia de Acceso a Información Pública: Eduardo Bertoni, Eugenia Braguinsky, Inés Selwood y el resto del equipo. El estudio fue producido por funcionarios del Grupo del Banco Mundial, compuesto por Silvana Kostenbaum (Especialista en Sector Público), Marco Larizza (Especialista Senior en Sector Público) y Andrea Castagnola (Consultora). El equipo recibió apoyo de Manuel Bertazzo (Consultor) en la codificación y de Diego Catto (Consultor) en el diseño y diagramación. También se debe conceder crédito a un distinguido grupo de pares revisores internos y externos al Grupo del Banco Mundial que ofrecieron sus comentarios al informe final, entre ellos Daniel Gomez Gaviria (Economista Senior); Ana Bellver (Especialista Senior en Sector Público), Maria Poli (Consultora), Carolina Crerar (Especialista en Comunicación) y Yanina Budkin (Especialista Senior en Comunicación). La supervisión y orientación técnicas generales estuvieron a cargo de Rob Talierno (Gerente de la Práctica), Emily Sinnott (Economista Principal y Jefe de Programa) y Alberto Leyton (Especialista Principal en Sector Público). El equipo también agradece a Jesko Hentschel (Director de País) cuyo asesoramiento y apoyo fueron sumamente útiles para entablar un diálogo eficaz con las autoridades gubernamentales.

Los hallazgos del presente informe sirven para identificar los avances y las áreas de mejora posibles en cuestiones normativas al acceso a información pública.

El equipo de trabajo continúa siendo responsable de cualquier error u omisión.

Junio 2019

Acrónimos

CABA Ciudad Autónoma de Buenos Aires

IAIPP Índice de Acceso a la Información Pública Provincial

OEA Organización de Estados Americanos

ONU Organización de las Naciones Unidas

RTI Right to Information (Acceso a Información)

Resumen Ejecutivo

El acceso a la información pública es un factor clave en la transparencia del Estado. Asegurar que los ciudadanos tengan libre acceso a la información pública ayuda a mejorar la rendición de cuentas y la calidad de las políticas públicas. Gracias a la interacción dinámica de mecanismos de transparencia personas de todo el mundo han ejercido su derecho al acceso a la información pública para reducir la corrupción, proteger los derechos y mejorar la calidad de los servicios públicos. Al ofrecer a las personas un medio para solicitar información a las autoridades públicas, se reduce la probabilidad de que dichas autoridades abusen de su capacidad de control, favorezcan sus propios intereses o se aparten de los objetivos de las políticas establecidas. La transparencia es fundamental para que los ciudadanos accedan a la información pública y puedan participar activamente (e influir) en la formulación de políticas gubernamentales.

La sanción de la Ley No. 27.275 de Acceso a la Información Pública Nacional en 2016 resultó un hito importante para el desarrollo de una política federal de acceso a la información pública. Por un lado, la Ley invita a las jurisdicciones provinciales (incluyendo a las 23 provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) de Argentina a adherirse y, por el otro, crea el Consejo Federal para la Transparencia como organismo inter-jurisdiccional responsable de la cooperación técnica y la homogeneización de las prácticas entre las provincias. Ambas iniciativas surgieron de la necesidad de fortalecer el Derecho de Acceso a la Información Pública a nivel subnacional.

Existe una gran disparidad a nivel subnacional en la calidad normativa del Derecho de Acceso a la Información Pública. Es decir, hasta el momento no hay información comparada a nivel de las 24 jurisdicciones provinciales de Argentina (incluyendo CABA) que registre de forma sistemática y estandarizada diferentes aspectos de las normativas provinciales. La falta de información sobre estos temas dificulta la labor de asesoramiento técnico del Consejo Federal para la Transparencia para las provincias y la concertación de políticas comunes.

Este trabajo tiene por objetivo desarrollar un Índice de Acceso a la Información Pública Provincial (IAIPP) que permita medir de forma objetiva, cuantificable y estandarizada la calidad del marco regulatorio provincial en materia de acceso a la información pública. El Índice es una versión simplificada de contenidos mínimos y adaptada del índice utilizado por la

organización internacional *Centre for Law and Democracy* denominado *Global Right to Information Rating (RTI)*, o Derecho a la Información. Las adaptaciones del Índice responden a las particularidades del contexto provincial. Cabe aclarar que el IAIPP mide exclusivamente la calidad de la normativa provincial y no su nivel de implementación. No es intención de este informe elaborar estadísticas de uso y de acceso a la información pública. En este sentido, miembros de la Agencia de Acceso a la Información Pública y expertos del Banco Mundial trabajaron en conjunto para identificar los indicadores que conforman el índice provincial en base a los indicadores del RTI. Como resultado se seleccionaron 13 indicadores distribuidos en las siguientes 7 (siete) áreas: (1) Derecho de acceso a la información, (2) Alcance del derecho, (3) Procedimientos de petición, (4) Excepciones, (5) Apelaciones, (6) Medidas de promoción y (7) Transparencia activa. Para la codificación de los indicadores se utilizaron las Leyes y Decretos provinciales vigentes.

En la actualidad 19 de las 24 jurisdicciones cuentan con normativa sobre acceso a la información pública, siendo las provincias de Formosa, La Pampa, La Rioja, San Juan y Tucumán las que aún no cuentan con un marco legal. La sanción en 1998 de la primera Ley de Acceso a la Información Pública de la Ciudad de Buenos Aires incentivó a que otras provincias se unieran. Un efecto similar ocurrió con la sanción de la Ley Nacional en el 2016.

En líneas generales existe una gran necesidad de mejora de los marcos legales, ya que el promedio del IAIPP es de 6.4 puntos sobre un total de 13. Asimismo, hay una gran disparidad en la calidad debido a que el índice oscila entre el 11.6 y 3.6 puntos (la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Mendoza se encuentran en percentil 90 mientras que las provincias de Corrientes, Santiago del Estero, Río Negro y Salta se circunscriben en el percentil diez).

Las reformas a los marcos legales de algunas jurisdicciones y las recientes incorporaciones de algunas provincias dan cuenta que la calidad de los textos ha mejorado con el paso de los años, sin embargo, no es posible hacer ninguna inferencia respecto al grado de implementación y cumplimiento de los marcos. En líneas generales las normativas actuales han tendido a incorporar los estándares internacionales y, por ende, a mejorar la calidad de los textos. Los principales hallazgos de la investigación se enumeran brevemente a continuación:



DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: El 80 por ciento de las jurisdicciones provinciales tienen marcos legales con una clara presunción a favor del acceso a la información pública. Si bien es alta la calidad normativa en el derecho de acceso a la información pública aún varias jurisdicciones contemplan la necesidad que los solicitantes incorporen un interés legítimo o fundamenten las solicitudes.



ALCANCE DEL DERECHO (legitimación activa y sujetos obligados): En el 90 por ciento de las jurisdicciones existe una legitimación activa amplia respecto a quienes son los que pueden acceder a dicho derecho, mientras que el alcance del derecho a los sujetos obligados se encuentra principalmente concentrado en los Poderes Ejecutivos provinciales. Las provincias de Chubut y Río Negro limitan el acceso al derecho sólo a sus residentes. Una buena práctica asociada a la legitimación activa radica en que el alcance sea amplio y sin discriminación. En lo que hace a la dimensión de alcance del derecho respecto a los sujetos obligados, son los poderes ejecutivos provinciales los únicos que se encuentran obligados por la ley en todas las normativas jurisdiccionales, mientras que los poderes judiciales son los menos frecuentes, siendo sujetos obligados en 13 de ellas. Una buena práctica está asociada con la inclusión de los tres poderes jurisdiccionales y las empresas estatales como sujetos obligados de la ley. No sería recomendable que en las futuras reformas las jurisdicciones provinciales incluyan como sujetos obligados a todos los actores presentes en la Ley Nacional en su Artículo 7 para garantizar un máximo alcance.



PROCEDIMIENTOS DE PETICIÓN: Todas las jurisdicciones, con excepción de Río Negro, establecen plazos máximos para responder solicitudes y la gratuidad en el acceso. Debido al alto nivel de cumplimiento de los indicadores en esta área una buena práctica sería homogeneizar los estándares jurisdiccionales de la duración de los plazos a 15 días hábiles como lo establece la Ley Nacional.



EXCEPCIONES: el 74 por ciento de las jurisdicciones tiene excepciones taxativas y estrictamente necesarias y el 75 por ciento de las jurisdicciones establece la necesidad de fundar cuando se niegue a proporcionar la información, pero ninguna establece como requisitos que la denegatoria sea firmada por la máxima autoridad ni que se informe al solicitante de los procedimientos de apelación en caso de que así lo desee. Existe un problema recurrente en de los textos normativos: se identifica como una excepción cuando la información solicitada pudiese afectar el "honor" o la "imagen de la persona". Se considera buena práctica que dichas excepciones estén relacionadas con lo que establecen las leyes de protección de datos personales a fin de garantizar el acceso a los datos de forma imparcial y respetando dichos requerimientos. Si bien una gran cantidad de jurisdicciones mencionan que un funcionario de jerarquía similar a la de Director General debe fundamentar la negatoria, dicha reglamentación no cumple con el requisito de "máxima autoridad". Se considera una buena práctica que las denegatorias de solicitudes de información sean firmadas por las máximas autoridades ya que eleva el nivel de compromiso y responsabilidad en dicha decisión.



APELACIONES: el 16 por ciento de las jurisdicciones permiten realizar un reclamo administrativo mientras que el resto habilita el reclamo por medio de la vía judicial. La vía judicial no constituye un reclamo administrativo simple y dificulta el acceso a la apelación de los ciudadanos. Una buena práctica para la apelación se relaciona con el uso de vía administrativa.



MEDIDAS DE PROMOCIÓN: la Ciudad de Buenos Aires es la única jurisdicción que cuenta con un órgano garante e independiente para garantizar el derecho de acceso a la información y sólo el 26 por ciento de las jurisdicciones están obligadas a designar responsables de acceso a la información. Hay un déficit importante en la calidad normativa relacionada con las medidas de promoción de derecho y es una de las áreas con mayor potencialidad para mejorar.



TRANSPARENCIA ACTIVA: solamente un tercio de las jurisdicciones establecen la transparencia activa aunque con criterios disímiles en cuanto a la información que publican. Existe un consenso internacional respecto a la importancia que los Estados promuevan la transparencia activa, es decir, para el Consejo el mínimo de transparencia activa subnacional debería comprender: (a) las escalas salariales, (b) la nómina de autoridades, (c) el listado de personal, (d) el presupuesto asignado a cada área y (e) el proceso para solicitar un pedido de acceso. Asimismo, es recomendable que las jurisdicciones también contemplen ampliar dicho listado para alinearse con lo establecido en el artículo 32 de la Ley No. 27.275.

Los principales desafíos para mejorar la calidad normativa subnacional están relacionados con los indicadores que hacen a los:

(1)

MECANISMOS DE
APELACIÓN,

(2)

MEDIDAS DE PROMOCIÓN,
ESPECIALMENTE ÓRGANOS
GARANTES, Y

(3)

TRANSPARENCIA
ACTIVA.

Los resultados del análisis de la calidad normativa sirven de guía para los legisladores y miembros de la sociedad civil que trabajen en la promoción de mejores marcos legales en sus jurisdicciones.

El informe se compone por una primera sección que presenta el alcance del análisis y la metodología del índice, una segunda sección con los resultados de cada dimensión del índice que indican buenas prácticas y recomendaciones, y una tercera sección con conclusiones. Además, el documento cuenta con diversos Anexos que forman parte del sustento metodológico del Índice y del Informe Final. El Anexo I contiene una matriz con los principales resultados y mejores prácticas asociadas a cada área. El Anexo II presenta la guía de uso del material con el fin que las personas interesadas puedan replicar los resultados o en actualizar el Índice con normativas futuras. El Anexo III incluye el Libro de Códigos que se utilizó para la codificación de los 13 indicadores y explica las reglas de codificación. El Anexo IV presenta los resultados de la Base de Datos del IAIPP. El Anexo V contiene los artículos de cada Ley y/o Decreto provincial que fueron utilizados para la codificación de los indicadores identificando el valor asignado a cada uno de ellos. El Anexo VI contiene un compendio normativo con la totalidad de las Leyes y Decretos para cada provincia referidas al Derecho de Acceso a la Información Pública. Debido a la longitud de los Anexos V y VI, se encuentran en documentos separados a este Informe.



Executive Summary

Access to public information is a key factor in the transparency of the State. Ensuring that citizens have free access to public information helps improve the accountability and quality of public policies. Through the dynamic interaction of transparency mechanisms, people around the world have exercised their right to access public information to reduce corruption, protect rights, and improve the quality of public services. By providing individuals with a means to request information from public authorities and to hold public officials accountable, the likelihood of public officials abusing public information is reduced, their ability to control, favor their own interests or deviate from the objectives of the policies diminished. Transparency is essential for citizens to have access to public information and to be able to actively participate in (and influence) the formulation of government policies.

The sanction of National Law 27.275 on Access to National Public Information in 2016 was an important milestone for the development of a federal policy on access to public information. On the one hand, the Law invites the provincial jurisdictions of Argentina (including the 23 provinces and the City of Buenos Aires) to join and, on the other hand, creates the Federal Council for Transparency as an inter-jurisdictional body responsible for technical cooperation and the homogenization of practices among the provinces. Both initiatives arose from the need to strengthen the Right of Access to Public Information at the subnational level.

There exists a great disparity at the subnational level in the normative quality of the Right of Access to Public Information. In other words, until the moment there was no comparative information at the level of the 24 subnational jurisdictions of Argentina (23 provinces and the Autonomous City of Buenos Aires) that registers in a systematic and standardized manner different aspects of the subnational regulations. The lack of information on these issues hinders the technical advisory work of the Federal Council for Transparency for the provinces and the agreement of common policies.

The objective of this work is to present the Public Access to Provincial Information Index (IAIPP, for its Spanish name) that

allows for a quantifiable and standardized measurement of the quality of the subnational regulatory framework regarding access to public information. The Index is a simplified and adapted version of the Centre for Law and Democracy Global Right to Information Rating (RTI). The adaptations of the Index respond to the particularities of the provincial context. It should be noted that the IAIPP measures exclusively the quality of the regulations and not their level of implementation.

Members of the Access to Public Information Agency and World Bank experts worked together to identify the indicators that make up the provincial index based on the RTI indicators. As a result, 13 indicators were selected distributed in the following 7 (seven) categories: (1) Right of Access, (2) Scope, (3) Requesting Procedures, (4) Exceptions and Refusals, (5) Appeals, (6) Promotional Measures and (7) Active Transparency. For the codification of the indicators, the current Provincial Laws and Decrees were used.

At present, 19 of the 24 jurisdictions have regulations on access to public information, with the provinces of Formosa, La Pampa, La Rioja, San Juan and Tucumán still lacking a legal framework. While the sanction in 1998 of the first Law of Access to Public Information of the City of Buenos Aires encouraged other provinces to develop their own regulations, a similar effect occurred with the sanction of the National Law in 2016.

In general terms, the methodology shows the quality of legal frameworks is an average of 6.4 points out of a total of 13, although there is a great disparity in quality due to the fact that the Index oscillates between 11.6 and 3.6 points (the City of Buenos Aires and the province of Mendoza are in 90th percentile while the provinces of Corrientes, Santiago del Estero, Río Negro and Salta are circumscribed in the 10th percentile).

The reforms to the legal frameworks of some jurisdictions and the recent additions of some provinces show that the quality of the regulations has improved over the years, however, it is not possible to make any inference regarding the degree of implementation and compliance.

Current regulations have tended to incorporate international standards thus improving their quality. The main findings of the investigation are briefly listed below:



RIGHT OF ACCESS: Eighty percent of provincial jurisdictions have legal frameworks with a clear presumption in favor of access to public information. Although the normative quality of the right of access to public information is high, several jurisdictions still contemplate the need for applicants to incorporate a legitimate interest or justify the requests.



SCOPE (active legitimation and obligated subjects): In 90 percent of the jurisdictions there exists a broad active legitimacy with respect to those who can access this right, while the scope of the right to the obligated subjects is mainly concentrated in the Provincial Executive Powers. The provinces of Chubut and Río Negro limit the access to the right only to their residents, therefore, a good practice associated with active legitimization is that the scope be broadened and without discrimination. Regarding the scope dimension of the right with respect to the obligated subjects, the Provincial Executive Powers are the only ones that are bound by law in all jurisdictional normative, while the Judicial Powers are the least frequent, being obliged subjects in 13 of them.

A good practice is associated with the inclusion of the three jurisdictional powers and state enterprises as obliged subjects of the law. It is recommended that in future reforms provincial jurisdictions include as obliged subjects all other actors present in the National Law in its Article 7 to ensure maximum range.



REQUESTING PROCEDURES: All jurisdictions, with the exception of Río Negro, establish maximum terms for applications and free access. Due to the high level of compliance of the indicators in this area, a good practice would be to homogenize the jurisdictional standards of the duration of the terms to 15 working days as established by the National Law.



EXCEPTIONS AND REFUSALS: Seventy-four percent of jurisdictions have restrictive and strictly necessary exceptions and 75 percent of jurisdictions determine the need to substantiate when they refuse to provide information, but none establishes as requirements that the denial be signed by the highest authority or that it be reported to the applicant for the appeal procedures if he/she so wishes.

There is a recurrent problem in the quality of the normative texts to be identified as an exception when the requested information could affect the "honor" or the "image of the person". It is considered good practice that these exceptions are related to what is established by the laws of protection of personal data in order to guarantee access to data in an impartial manner and respecting those requirements. Although a large number of jurisdictions mention that an official of similar hierarchy as the Director General must substantiate the denial, such regulation would not be satisfying the requirement of "maximum authority". It is considered a good practice that the denials of requests for information are signed by the highest authorities as it raises the level of commitment and responsibility in that decision..



APPEALS: Sixteen percent of the jurisdictions allow an administrative claim while the rest authorize the claim through the courts. The judicial process does not constitute a simple administrative claim and makes it difficult for citizens to appeal. A good practice for the appeal is then related to the administrative route.



PROMOTIONAL MEASURES: The City of Buenos Aires is the only jurisdiction that has an oversight and independent body to guarantee the right of access to information and only the 26 percent of provincial jurisdictions are obliged to designate those responsible for access to information. There is a significant deficit in the normative quality related to the promotional measures and it is one of the areas with the greatest potential to improve.



ACTIVE TRANSPARENCY: Only one third of the provincial jurisdictions establish active transparency in their jurisdictions, instituting dissimilar criteria as to which information to publish as a minimum of transparency. There exists an international consensus regarding to the importance that States promote active transparency, that is, for the Council the minimum of subnational active transparency should include: (a) salary scales, (b) the list of authorities, (c) the list of personnel, (d) the budget assigned to each area and (e) how to ask an access request. In addition, it is recommended that jurisdictions also contemplate expanding this list in accordance with the provisions of Article 32 of the National Law 27.275.

The main challenges to improve subnational normative quality are related to the following indicators:

(1)

APPEAL
MECHANISMS,

(2)

PROMOTIONAL MEASURES,
ESPECIALLY OVERSIGHT BODIES, and

(3)

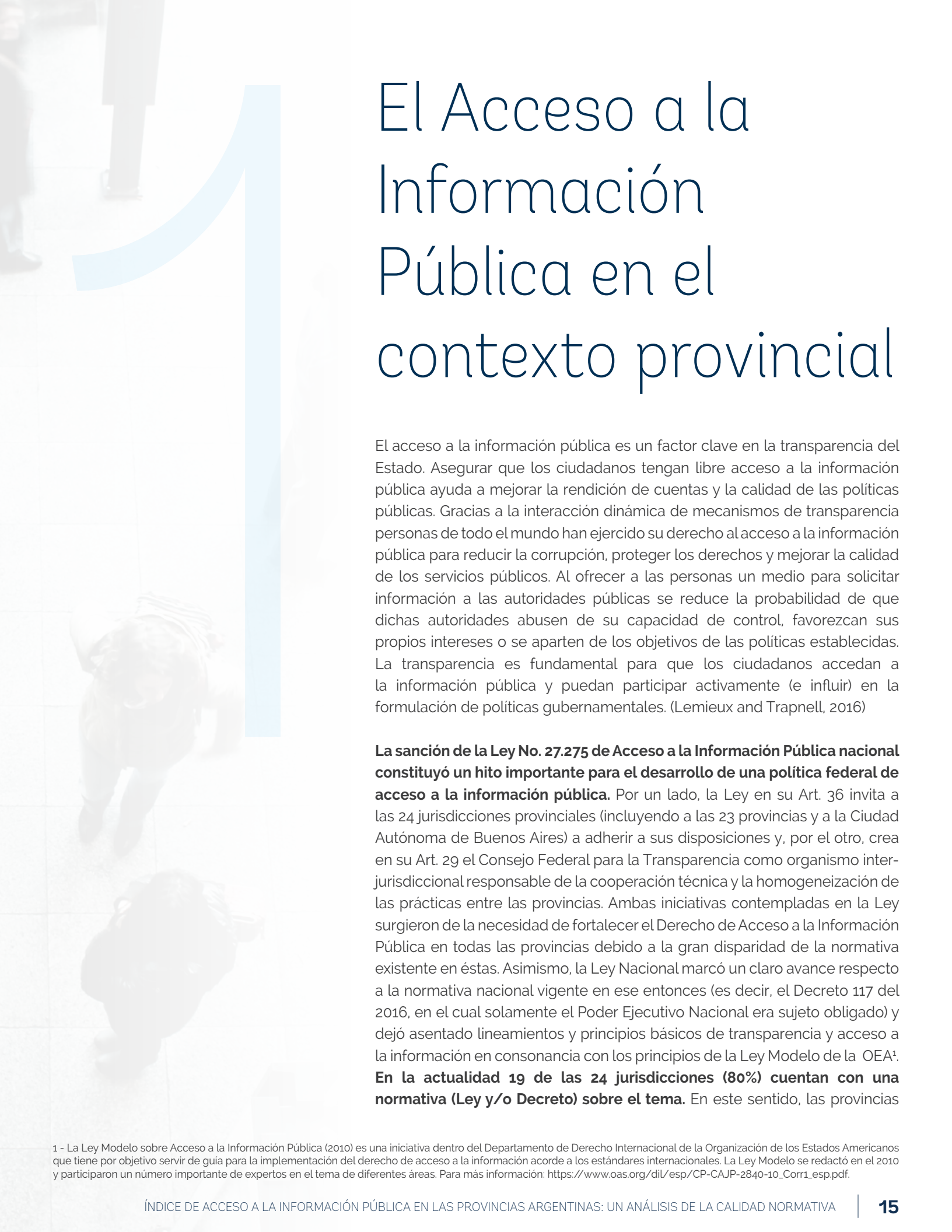
ACTIVE
TRANSPARENCY.

The results of the normative quality analysis serve as a guide for legislators and members of civil society working on the promotion of better legal frameworks in their jurisdictions.

The report is structured by a first section presenting the scope of the analysis and the methodology of the index, a second section with the results of each dimension of the index indicating good practices and recommendations, and a third section with conclusions. In addition, the report has several Annexes that are part of the methodological support of the Index and the Final Report. Annex I contains a matrix with the main results and best practices associated with each area. Annex II presents the guide for the use of the material so that interested persons can replicate the results or update

the Index with future regulations. Annex III includes the Code Book that was used to codify the 13 indicators and explains the coding rules. Annex IV presents the results of the IAIPP Database. Annex V contains the articles of each Law and/or Provincial Decree that were used to codify the indicators identifying the value assigned to each one of them. Annex VI contains a normative compendium with all the Laws and Decrees for each province related to the Right of Access to Public Information. Due to the length of Annexes V and VI, these are found in separate documents to this Report.





El Acceso a la Información Pública en el contexto provincial

El acceso a la información pública es un factor clave en la transparencia del Estado. Asegurar que los ciudadanos tengan libre acceso a la información pública ayuda a mejorar la rendición de cuentas y la calidad de las políticas públicas. Gracias a la interacción dinámica de mecanismos de transparencia personas de todo el mundo han ejercido su derecho al acceso a la información pública para reducir la corrupción, proteger los derechos y mejorar la calidad de los servicios públicos. Al ofrecer a las personas un medio para solicitar información a las autoridades públicas se reduce la probabilidad de que dichas autoridades abusen de su capacidad de control, favorezcan sus propios intereses o se aparten de los objetivos de las políticas establecidas. La transparencia es fundamental para que los ciudadanos accedan a la información pública y puedan participar activamente (e influir) en la formulación de políticas gubernamentales. (Lemieux and Trapnell, 2016)

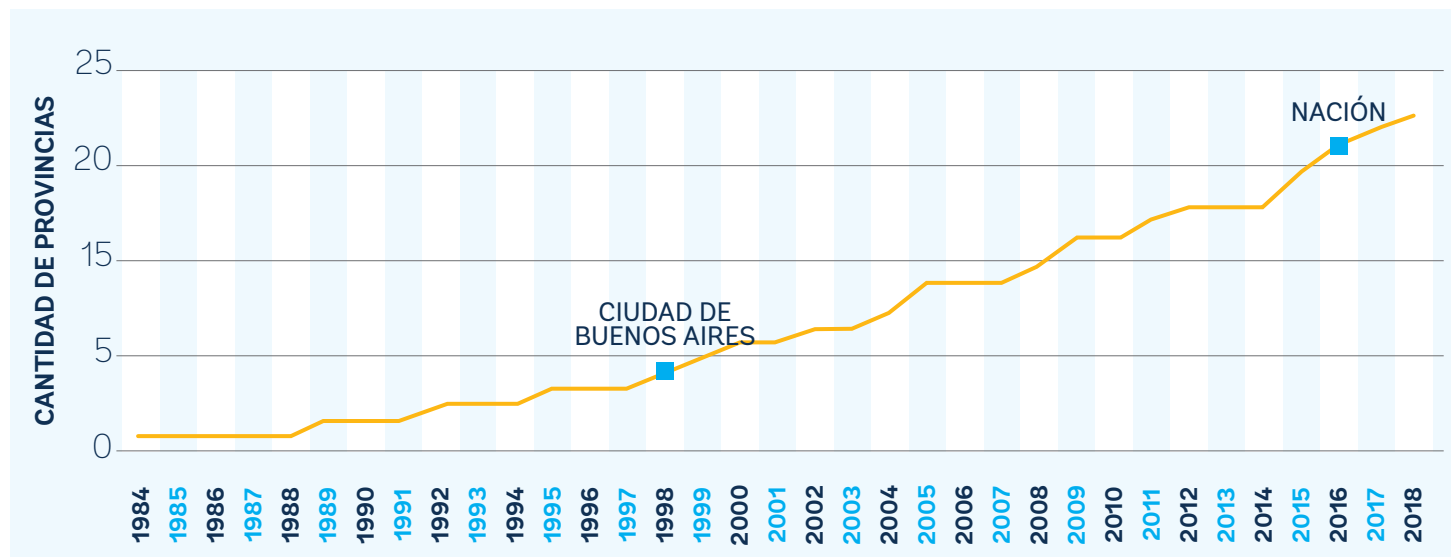
La sanción de la Ley No. 27.275 de Acceso a la Información Pública nacional constituyó un hito importante para el desarrollo de una política federal de acceso a la información pública. Por un lado, la Ley en su Art. 36 invita a las 24 jurisdicciones provinciales (incluyendo a las 23 provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) a adherir a sus disposiciones y, por el otro, crea en su Art. 29 el Consejo Federal para la Transparencia como organismo inter-jurisdiccional responsable de la cooperación técnica y la homogeneización de las prácticas entre las provincias. Ambas iniciativas contempladas en la Ley surgieron de la necesidad de fortalecer el Derecho de Acceso a la Información Pública en todas las provincias debido a la gran disparidad de la normativa existente en éstas. Asimismo, la Ley Nacional marcó un claro avance respecto a la normativa nacional vigente en ese entonces (es decir, el Decreto 117 del 2016, en el cual solamente el Poder Ejecutivo Nacional era sujeto obligado) y dejó asentado lineamientos y principios básicos de transparencia y acceso a la información en consonancia con los principios de la Ley Modelo de la OEA¹. **En la actualidad 19 de las 24 jurisdicciones (80%) cuentan con una normativa (Ley y/o Decreto) sobre el tema.** En este sentido, las provincias

1 - La Ley Modelo sobre Acceso a la Información Pública (2010) es una iniciativa dentro del Departamento de Derecho Internacional de la Organización de los Estados Americanos que tiene por objetivo servir de guía para la implementación del derecho de acceso a la información acorde a los estándares internacionales. La Ley Modelo se redactó en el 2010 y participaron un número importante de expertos en el tema de diferentes áreas. Para más información: https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf.

de Formosa, La Pampa,² La Rioja,³ San Juan y Tucumán⁴ no cuentan con un marco regulatorio. Cabe destacar que Río Negro fue la primera provincia en adoptar una Ley de Acceso y, paulatinamente, con el correr de los años, se fueron sumando más provincias (ver Gráfico 1). No obstante, a partir de 1998 con la sanción de la Ley en la Ciudad de Buenos Aires aumentó el nivel de adhesión provincial, siendo replicado

tal efecto desde 2016 con la sanción de la Ley Nacional. Si bien la cantidad de provincias con normativa sobre el tema fue aumentando en el tiempo, aún 7 (siete) provincias que sancionaron leyes relativas no cuentan con su respectivo decreto reglamentario.⁵

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA EN LA INCORPORACIÓN DE NORMATIVA RELACIONADA A ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LAS JURISDICCIÓNES PROVINCIALES



Fuente: Elaboración propia en base al año de sanción de la primera normativa en cada una de las jurisdicciones provinciales de la República Argentina

En el Gráfico 1 se puede observar que la tasa de adhesión provincial al Derecho de Acceso a la Información Pública evolucionó drásticamente con el paso de los años:

- Entre 1984 y 1997: 1 (una) provincia cada 3 (tres) años y medio,
- Entre 1998 y 2015 (posterior a la sanción de la Ciudad. de Buenos Aires-CABA): 1 (una) provincia cada 1 (un) año y 4 (cuatro) meses, y,
- Entre 2016 y 2018 (posterior a la sanción nacional): 1 (una) provincia por cada año.

2 - La provincia de La Pampa sancionó la Ley No. 1654 que regula la libertad de acceso para periodistas de fuentes informativas oficiales. Sin embargo, dicha Ley está más relacionada con la libertad de prensa que con el derecho de acceso a la información pública en general.

3 - En la provincia de La Rioja, la Municipalidad homónima sancionó el 4 de diciembre del 2017 la Ordenanza No. 5.427 la cual permite al ciudadano acceder a la información que se genera en la órbita de la gestión municipal.

4 - En la provincia de Tucumán, en junio del 2018, el Colegio Público de Abogados de la Capital y la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Tucumán junto con un grupo de legisladores firmaron un "acta compromiso" para avanzar en el tema en dicha jurisdicción provincial.

5 - Estas son las provincias de Córdoba, Corrientes, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Santiago del Estero, y Tierra del Fuego.

Estrategia metodológica para medir la calidad normativa: RTI -*Right to Information*

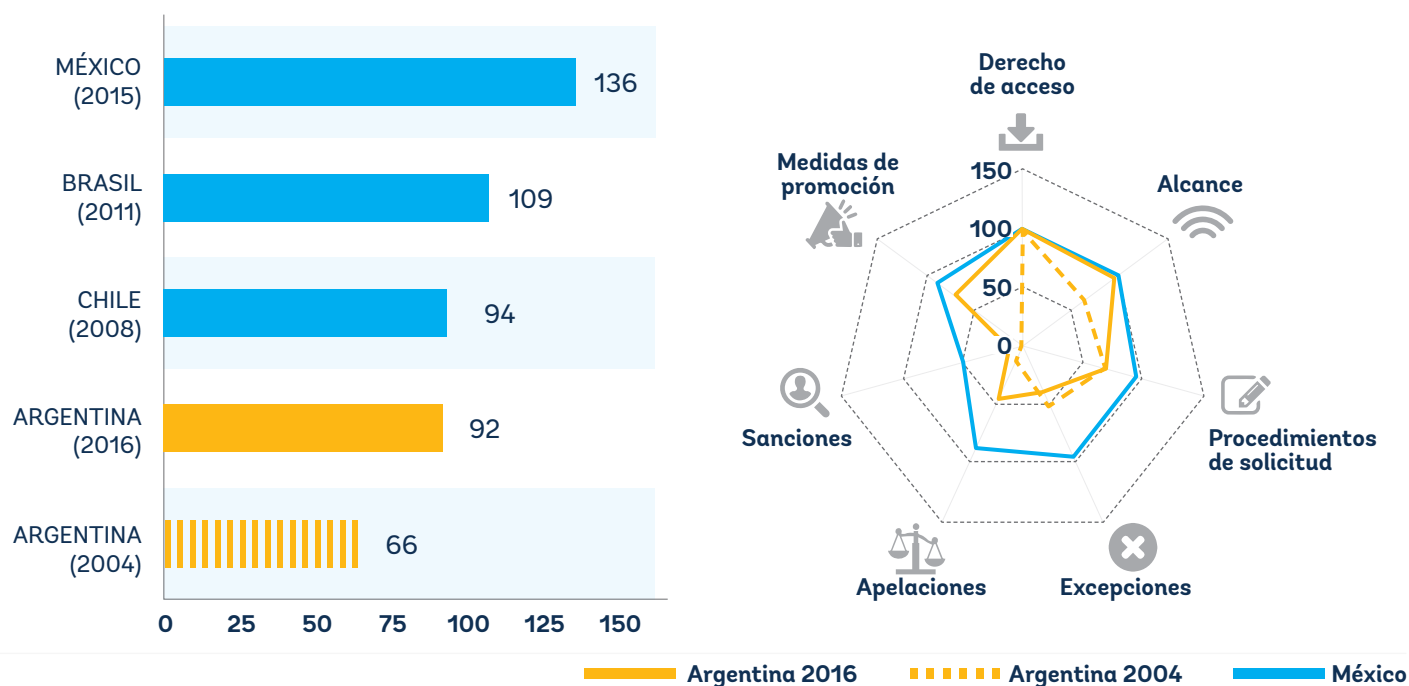
Debido a la gran disparidad en la calidad de la normativa provincial, surge entonces la necesidad de sistematizar y estandarizar los principales aspectos de éstas a fin de poder establecer un diagnóstico certero de cuáles son las fortalezas y debilidades de las provincias en el marco que las regula. Si bien el estudio de la calidad de las normas no permite generar ninguna conclusión acerca de la efectiva implementación de las mismas, tener conocimiento del marco legal provincial constituye una pieza fundamental para las políticas federales de promoción de la transparencia y acceso a la información pública.

En este Informe se utilizan estándares similares a los desarrollados por la organización internacional *Centre for Law and Democracy* que se sirve del *Global Right to Information Rating (RTI)* para medir la calidad de la norma de los países. RTI (de las siglas en inglés, Derecho a la Información) analiza la calidad de los marcos legales de los países (principalmente, las Constituciones, Leyes y Decretos) utilizando 61 indicadores que miden diferentes aspectos de las normas. A cada indicador se le asigna un valor, y la sumatoria de todos los valores de los indicadores

conforman el Índice Global de RTI. La organización RTI estableció 61 indicadores organizados en 7 (siete) áreas: Derecho al Acceso (3 indicadores), Alcance (9 indicadores), Requisitos Procedimentales (15 indicadores), Excepciones (8 indicadores), Apelaciones (14 indicadores), Sanciones (4 indicadores) y Medidas de Promoción (8 indicadores).

Según el RTI, la sanción de la Ley Nacional mejoró un 40 por ciento en la calidad del marco legal argentino, vis-a-vis el Decreto 117 (el cual tenía como sujeto obligado al Poder Ejecutivo Nacional). Si bien la mejora en la calidad normativa significó un paso importante para el país, Argentina aún se posiciona por debajo de los principales países de la región tales como, Chile, Brasil y México. La mejora en la puntuación de Argentina estuvo principalmente dada por un mayor alcance de la Ley, por mejoras en las medidas de promoción y por un mejor sistema para apelaciones (ver Gráfico 2). No obstante, la comparación de la calidad del marco normativo mexicano con el argentino revela la existencia de 3 (tres) áreas importantes para mejorar: Excepciones, Apelaciones y Sanciones.

GRÁFICO 2: CALIDAD DE LA NORMATIVA EN ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, RTI



Fuente: Right to Information Rating.
Nota: El puntaje máximo es de 150.

Estrategia metodológica:

IAIPP - Índice de Acceso a la Información Pública Provincial.

El Índice de Acceso a la Información Pública Provincial (IAIPP) es una versión simplificada con contenidos mínimos de acceso del Índice *Global RTI* ya que se utilizan 13 indicadores (en vez de 61). La decisión metodológica en realizar una versión simplificada y reducida de indicadores estuvo motivada por el hecho que una gran cantidad de provincias cuentan con leyes y/o decretos con poco nivel de especificidad en donde se regulan pocos aspectos del derecho en cuestión.⁶ Es por ello que, en este Índice, se analizan los principales aspectos de dicho derecho de una forma simple con el fin de poder realizar un primer diagnóstico y un mapa provincial.

Para la selección de los indicadores y creación del Índice se trabajó de forma conjunta y coordinada con expertos del Banco Mundial y miembros de la Agencia de Acceso a la Información Pública. El grupo de trabajo efectuó un relevamiento de los indicadores del RTI y realizó un análisis de factibilidad para identificar cuáles serían los indicadores más apropiados y relevantes para el caso subnacional. Asimismo, durante el proceso de selección de los indicadores para el IAIPP se tuvieron en cuenta los principios rectores de la Ley Nacional 27.275 dado que en su Artículo 36 se invita a las provincias a adherirse a las disposiciones de la misma. A continuación, en la Tabla 1, se enumeran los principios de la Ley Nacional y se identifican los indicadores del IAIPP que miden de forma directa o indirecta cada uno de ellos.

TABLA 1: EQUIVALENCIAS ENTRE LOS PRINCIPIOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ENUMERADOS EN LA LEY NO. 27.275 Y LOS INDICADORES DEL IAIPP

Principios del Derecho de Acceso	Indicador IAIPP
1 Presunción de publicidad	No.1 y 3
2 Transparencia y máxima divulgación	No. 2, 6, 12 y 13
3 Informalismo	No. 1
4 Máximo acceso	No. 1
5 Apertura	No. 12
6 Disociación	.
7 No discriminación	No. 2
8 Máxima premura	No. 4
9 Gratuidad	No. 5
10 Control	No. 8
11 Responsabilidad	.
12 Alcance limitado de las excepciones	No. 6 y 7
13 <i>In dubio pro petitor</i>	.
14 Facilitación	No. 6
15 Buena fe	.

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley No. 27.275, Art. 1 y el IAIPP

6 - Por ejemplo, las leyes de las provincias de Corrientes y Río Negro contienen un total de 9 (nueve) artículos para regular en la materia mientras que la Ciudad de Buenos Aires y Mendoza presentan 35 y 42 artículos correspondientemente.

Como resultado de dicho relevamiento y análisis, se seleccionaron un total de 13 indicadores para el IAIPP distribuidos en las siguientes 7 (siete) áreas: Derecho de Acceso (indicador 1), Alcance (indicadores 2 y 3), Procedimientos de Petición (indicadores 4 y 5), Excepciones (indicadores 6 y 7), Apelaciones (indicador 8), Aplicación, Promoción del Acceso a la Información (indicadores 9, 10 y 11), y Transparencia Activa (indicadores 12 y 13).⁷ Cabe aclarar que una de las adaptaciones realizadas al IAIPP respecto al RTI fue la incorporación de indicadores que midan la Transparencia Activa debido a que constituye un principio rector en la Ley Nacional. En la Tabla 2 se presenta el listado de los indicadores del IAIPP identificando el indicador equivalente dentro del Índice elaborado por RTI.

TABLA 2: EQUIVALENCIAS ENTRE LOS INDICADORES DE IAIPP Y LOS DE RTI

Principios del Derecho de Acceso	Indicador IAIPP
1. Derecho de Acceso	No.2
2. Legitimación Activa	No. 4
3. Sujeto obligado	No. 7, 8, 9 y 10
4. Plazos de tiempo	No. 22
5. Gratuidad	No. 24
6. Excepciones	No. 29
7. Requisitos negatoria	No. 35
8. Apelaciones	No. 36
9. Órgano garante	No. 39
10. Presupuesto órgano	No. 39
11. Responsables de acceso	No. 54
12. Transparencia activa	*
13. Estándares mínimos de transparencia activa	*

Nota: * Indicadores propuestos por los miembros de la Agencia de Acceso a la Información Pública.

Para la codificación de cada una de las variables se analizaron las Leyes Provinciales y Decretos del Ejecutivo de cada una de las provincias, excluyendo así Resoluciones de los Poderes Judiciales o Decretos de los Poderes Legislativos.⁸ Se codificó la norma vigente y los valores de cada uno de los indicadores de modo que éstos oscilan entre 0 y 1, siendo 1 el mejor valor posible de calidad normativa⁹. A cada indicador se le asignó el mismo peso relativo que los otros indicadores, por lo cual el valor máximo del IAIPP es un total de 13 puntos.

7 - Los detalles de codificación de cada uno de los indicadores se encuentran en el Anexo III.

8 - Por ejemplo, para el caso de Entre Ríos no se contempló el Decreto N. 58 HCD-2006 de la Cámara de Diputados de la legislatura local que regula el Acceso a la Información Pública.

9 - En el Documento Anexo se presenta el detalle de la normativa provincial y la justificación de la puntuación de cada indicador para cada provincia.



315 PLAZA ITALIA

PASO
PEATONAL
EN DOS
TIEMPOS
DE LOS VEHICULOS



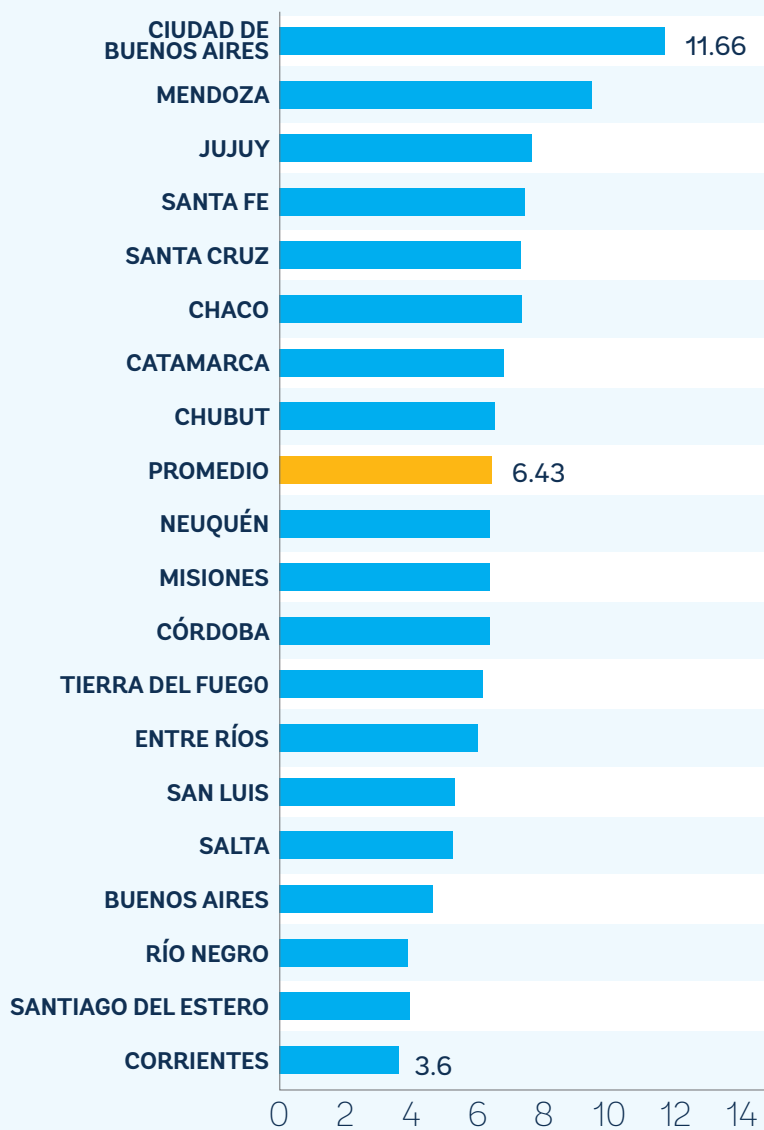
Resultados del IAIPP¹⁰

En Argentina la calidad normativa subnacional (incluyendo a las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) en materia de Acceso a la Información Pública oscila entre 11.66 y 3.6 puntos, de un total de 13 posibles. (ver Gráfico 3 y Ilustración 1). Según el IAIPP, la Ciudad de Buenos Aires es la jurisdicción con mejor calidad normativa mientras que la provincia de Corrientes se ubica en el último lugar.

El promedio de la calidad normativa en las jurisdicciones es de 6.4 puntos. Es decir, en promedio las jurisdicciones cumplen con la mitad de los indicadores mínimos de acceso a la información del Índice. El 73 por ciento de las jurisdicciones están dentro de ± 1.91 desviaciones estándares del promedio. La Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Mendoza se encuentran en el percentil noventa mientras que las provincias de Corrientes, Santiago del Estero, Río Negro y Salta están en el percentil diez.

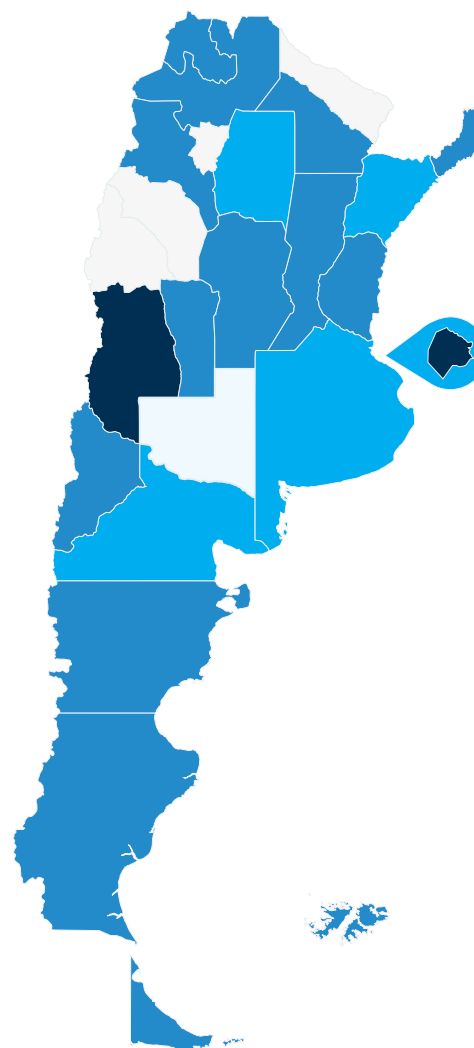
10 - En el Anexo I se expone un resumen con los principales resultados del Índice y se señalan las buenas prácticas asociadas a cada uno de ellos.

GRÁFICO 3:
PUNTUACIÓN TOTAL DEL IAIPP (2019)



Fuente: Elaboración propia en base a la normativa de las jurisdicciones provinciales.
Nota: El valor máximo asignado para el Índice es de 13 puntos.

ILUSTRACIÓN 1.
JURISDICCIÓNES SEGÚN PUNTUACIÓN



IIAPP 2019

○ Sin información

● 0 a 5

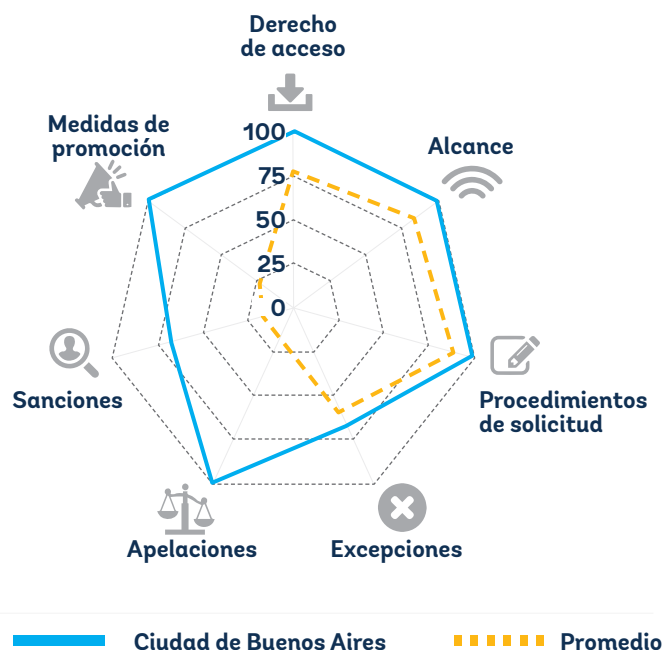
● 5 a 9

● 9 a 13

Fuente: Elaboración propia

En líneas generales, las áreas con mayor necesidad para mejorar la calidad normativa son: **Apelaciones, Medidas de Promoción y Transparencia Activa** (ver Gráfico 4). El valor promedio para dichas áreas es menor al 25 por ciento. Las áreas de Derecho de Acceso, Alcance y Procedimiento de Petición son las que han tenido una mejor calidad normativa en promedio, superior al 80 por ciento.

GRÁFICO 4. PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO EN LAS 7 (SIETE) ÁREAS DEL IAIPP PARA LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y EL PROMEDIO JURISDICCIONAL

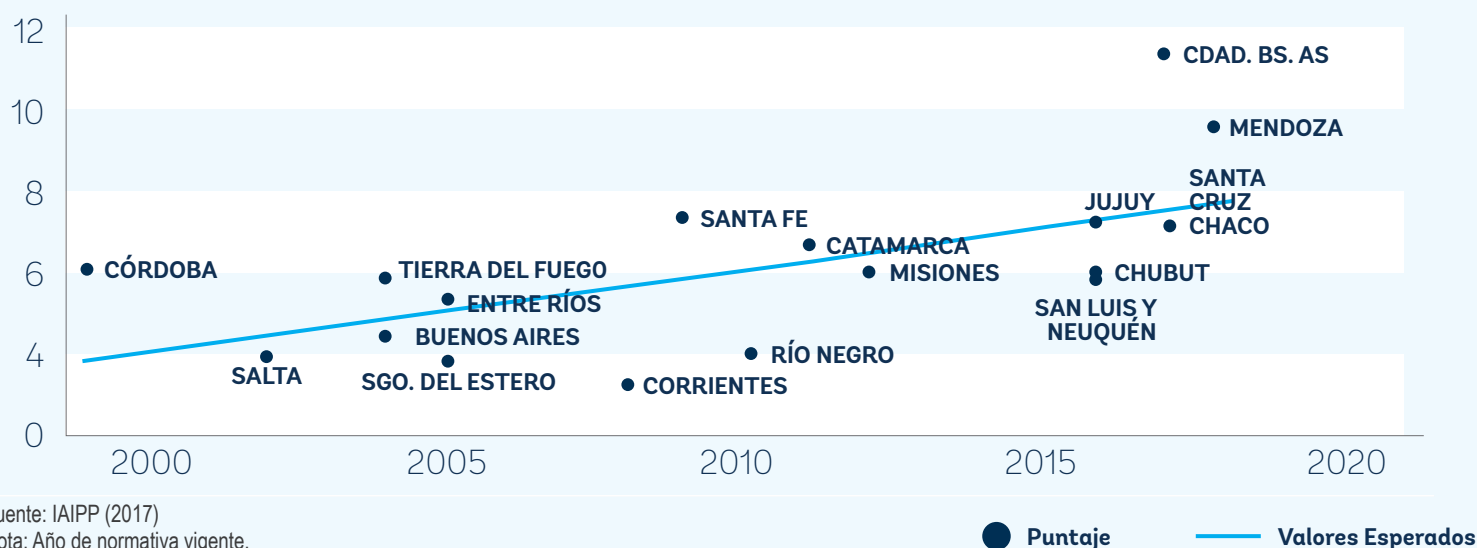


Fuente: Elaboración propia

Con el paso de los años la normativa subnacional ha mejorado notablemente su calidad, es decir, que las normas recientes tienden a seguir principios similares a los de la Ley Nacional y a los estándares internacionales. Se observó que existe una correlación de 0.62 entre el puntaje del IAIPP y el año de vigencia de la normativa actual. Esto se debe a que durante los 80's o 90's el paradigma de Derecho de Acceso a la Información Pública no estaba desarrollado como en la

actualidad. Las normas recientemente sancionadas, como por ejemplo en la Ciudad de Buenos Aires y en Mendoza, presentan niveles más altos en el IAIPP en relación con las provincias cuyas normas son más antiguas, como por ejemplo Salta (ver Gráfico 5). No obstante, si bien la calidad de la norma se ha perfeccionado últimamente, nada se sabe sobre el nivel de su implementación. A continuación, se presenta un análisis detallado de cada uno de los indicadores.

GRÁFICO 5. AIPP Y AÑO DE LA NORMA VIGENTE



Fuente: IAIPP (2017)

Nota: Año de normativa vigente.



Derecho de Acceso a la Información Pública

El Derecho de Acceso a la Información Pública forma parte de los instrumentos de protección de Derechos Humanos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La normativa internacional reconoce el derecho a ser informado y la obligación de los Estados de suministrar la información. Actualmente existe consenso respecto a la presunción específica a favor del acceso a la información sin necesidad que el solicitante funde su pedido. El acceso a la información constituye un derecho fundamental para los ciudadanos y permite ejercer un correcto control y monitoreo de las acciones de los gobiernos.

La primera dimensión tiene por objetivo medir si la normativa reconoce el Derecho de Acceso a la Información Pública como un derecho fundamental sin limitaciones.

Este indicador establece los parámetros básicos de la calidad del derecho que debe ser de máximo acceso y debe constar la presunción de publicidad. Puntualmente, el indicador mide si *el marco legal crea una presunción específica a favor del acceso a toda la información en poder de las autoridades públicas, sujeto a excepciones limitadas*.

RESULTADOS NO. 1: El 80 por ciento de las jurisdicciones subnacionales (23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires) tienen marcos legales con una clara presunción a favor del acceso a la información pública. Sin embargo, las provincias de Buenos Aires, Corrientes y Santiago del Estero no tienen un marco legal con presunción a favor del derecho debido a que el solicitante debe demostrar un interés legítimo y/o la solicitud debe estar fundada. Dentro de este mismo grupo también se encuentra San Luis, donde el solicitante debe presentar copia certificada del DNI y, en caso de que la solicitud sea presentada por personas jurídicas, el acta constitutiva y sus modificatorias, con certificación de aprobación, vigencia y regularidad extendida por la autoridad competente en la materia.

BUENAS PRÁCTICAS PARA EL INDICADOR NO. 1: Eliminar de las normativas la necesidad de demostrar un interés legítimo y/o fundamentar la misma ya que socaba el principio de presunción específica a favor del acceso. Asimismo, otra buena práctica es no solicitar que los pedidos de acceso sean acompañados por copias certificadas de los documentos de las personas físicas o jurídicas que lo soliciten ya que se estaría imponiendo limitaciones a favor del acceso, es decir, la acreditación simple de las personas debería ser condición suficiente. Por último, es importante reconocer que las presentaciones de solicitudes en formato electrónico (ya sea por medio de correo electrónico y/o formularios en los portales de las páginas) refuerzan el principio de presunción a favor del derecho de acceso ya que habilita una vía de acceso para la presentación de solicitudes, especialmente para aquellos ciudadanos que residen lejos de las oficinas encargadas de la recepción de las mismas.



Alcance del derecho (Legitimación Activa y Sujetos Obligados)

El Derecho de Acceso a la Información Pública debe ser universal y de amplio ámbito de aplicación. Todos, sean ciudadanos y no ciudadanos sin distinción de ninguna índole, deben tener el derecho de acceder a la información. La universalidad del derecho responde al principio de legitimación activa en donde no debe existir ningún tipo de restricción al solicitante a fin de garantizar el máximo acceso a la información sin discriminación. Los estándares internacionales acuerdan que los sujetos obligados son: la administración pública nacional, el poder legislativo, el poder judicial y todos aquellos organismos privados que reciban fondos públicos y empresas estatales.

Un primer indicador (no. 2) mide la legitimación activa para identificar quiénes son los que pueden acceder a dicho derecho y quiénes quedarían excluidos. El principio de legitimación activa supone que todos están facultados de acceder a la información. Específicamente, el indicador mide si *todos (incluidos los no ciudadanos y las personas jurídicas) tienen derecho a presentar solicitudes de información.*

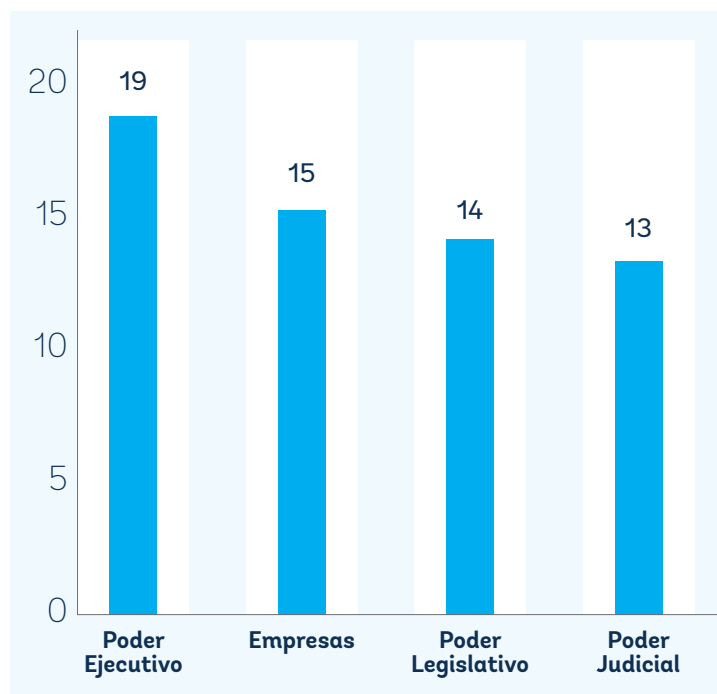
RESULTADOS NO. 2: En el 90 por ciento de las jurisdicciones hay una legitimación activa hacia el derecho de acceso a la información. Las provincias de Chubut y Río Negro no se encuentran dentro de este grupo ya que solamente los residentes o habitantes locales están facultados a presentar solicitudes.

BUENAS PRÁCTICAS PARA EL INDICADOR NO. 2: Garantizar el acceso al derecho a todos los ciudadanos y personas jurídicas, públicas o privadas sin distinción de la zona geográfica donde residan, ya que el hecho de restringir el acceso solamente a las residentes locales limita la universalidad del mismo.

Un segundo indicador (no. 3) captura quienes son los sujetos obligados a la ley. Cuanta mayor cantidad sean los sujetos obligados (es decir los tres poderes de los Estados provinciales y las empresas estatales) a proveer la información, mayor será el alcance e impacto de la Ley. El tercer indicador mide si *el derecho de acceso se aplica al: (a) poder ejecutivo, (b) poder legislativo, (c) poder judicial, y (d) empresas estatales/provinciales/licitatorias de servicios públicos/cooperadoras, sin ningún órgano excluido.*

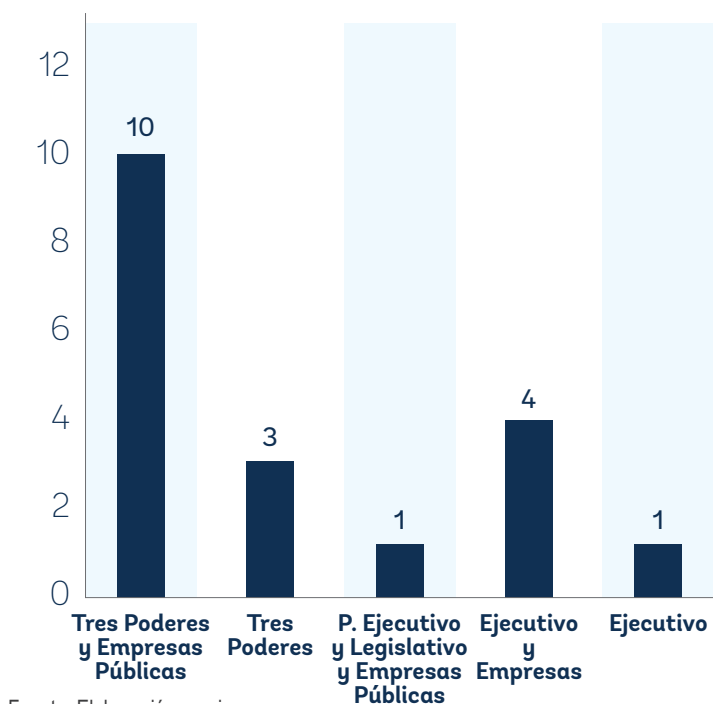
RESULTADOS NO.3: Los poderes ejecutivos provinciales son los únicos sujetos obligados que se encuentran presentes en las 19 normativas, mientras que los poderes judiciales son los menos frecuentes, siendo sujetos obligados en 13 de ellas (ver Gráfico 6). Un dato llamativo de la normativa se presenta en la provincia de Santiago del Estero ya que, si bien el Poder Judicial está incluido como sujeto obligado dentro de la ley, lo es sólo en lo relacionado con la actividad que realice en ejercicio de funciones administrativas (Ley No. 6.753, Art. 1).

GRÁFICO 6: SUJETOS OBLIGADOS MÁS FRECUENTES EN LAS NORMATIVAS PROVINCIALES



Fuente: Elaboración propia

GRÁFICO 7: COMBINACIONES DE SUJETOS OBLIGADOS MÁS FRECUENTES EN LA NORMATIVA



Fuente: Elaboración propia

La combinación de sujetos obligados más frecuentes es (ver Gráfico 7):

- 1º: 53% máximo nivel de inclusión de sujetos obligados: los 3 (tres) poderes y las empresas estatales.
- 2º: 21% poder ejecutivo y las empresas estatales (Buenos Aires, Entre Ríos, Salta y Santa Fe).
- 3º: 16% los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, pero sin las empresas estatales (Santiago del Estero, Río Negro y Chubut)
- 4º: 5% los poderes ejecutivo y legislativo y las empresas estatales (Jujuy). Y también 5% el Poder Ejecutivo (Corrientes establece de forma muy vaga en el Art. 2 de la Ley No. 5.834 que los sujetos obligados son los "...órganos públicos del Estado provincial...". Debido a la falta de información adicional para interpretar la Ley se entiende de forma mínima, solamente el poder ejecutivo.

BUENAS PRÁCTICAS PARA EL INDICADOR NO.

3: Incluir a los tres poderes jurisdiccionales y las empresas estatales como sujetos obligados de la Ley de Acceso a la Información Pública ya que así se garantiza el máximo acceso a la información de toda la administración central. Si bien la Ley Nacional en su Art. 7 reconoce como sujetos obligados a otros actores como, por ejemplo, sindicatos, universidades públicas y partidos políticos, los sujetos enumerados en el indicador 3 constituyen el núcleo básico de actores obligados que hace a la calidad mínima de la norma. No obstante, es recomendable que en las futuras reformas las jurisdicciones incluyan como sujetos obligados a todos los otros actores presentes en la ley nacional para garantizar el máximo alcance.





Procedimientos de petición

Debe haber un procedimiento adecuado para la tramitación y petición de las solicitudes en donde los plazos sean claros y razonables a fin de garantizar que el solicitante reciba en tiempo la información. Es importante que la normativa contemple la posibilidad de prórroga siempre que esté debidamente justificada a fin de restringir el abuso del uso de la prórroga. Otra característica importante para el procedimiento de petición es la gratuidad del trámite a fin de eliminar una posible barrera de acceso por cuestiones económicas. El cobro solamente es considerado cuando existen costos de reproducción del material para ser entregado al solicitante a fin de eliminar una carga económica a los sujetos obligados.

La tercera dimensión tiene por objetivo capturar dos aspectos básicos de los procedimientos de petición de la información: plazos del trámite y su gratuidad.

Un primer indicador (no. 4) apunta a la existencia de plazos máximos y razonables de las solicitudes una vez que los sujetos obligados las reciben. Este aspecto es importante dado que la información debe cumplir el principio de máxima premura y que además haya un compromiso de los sujetos en proveer la información requerida. El indicador 4 mide *si existen plazos máximos claros y razonables (15 días hábiles como estipula la ley) y la posibilidad de prórroga justificada para responder a las solicitudes, independientemente de la manera de satisfacer la solicitud.*

RESULTADOS NO. 4: Todas las jurisdicciones con excepción de Río Negro establecen plazos máximos para las solicitudes, 14 de ellas se circunscriben dentro de los 15 días hábiles como lo estipula la ley nacional mientras que el resto de las jurisdicciones (Santiago del Estero, Catamarca, Salta y Corrientes) poseen plazos entre los 20 y 30 días hábiles. Santiago del Estero es la única provincia que no identifica la necesidad de justificar una prórroga.

BUENAS PRÁCTICAS PARA EL INDICADOR NO. 4: Debido al alto nivel de cumplimiento en este indicador, una buena práctica es reducir los plazos estipulados a 15 días hábiles para lograr homogeneizar los estándares jurisdiccionales con el nacional.

Un segundo indicador (no. 5) captura el principio de gratuidad asociado con el acceso a la información. El indicador 5 mide puntualmente si *el acceso a la información es gratuito.*

RESULTADOS NO. 5: Todas las jurisdicciones con excepción de Río Negro manifiestan de forma expresa la gratuidad en el acceso a la información. La provincia de Santa Fe en el Art. 11 del Decreto 692, establece un régimen de reintegro en los gastos ocasionados por la búsqueda de la información. Si bien en muchas jurisdicciones se establece el cobro por las copias o material de reproducción involucrados para la entrega de la información, Santa Fe es la única que establece la salvedad del cobro por búsqueda de la misma.

BUENAS PRÁCTICAS PARA EL INDICADOR NO. 5: Continuar garantizando la gratuidad en todo el proceso.



Excepciones

El derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto ya que existe un régimen de excepciones previsto en las normas que habilitaría la denegatoria de la información bajo determinadas circunstancias. Si bien los marcos normativos contemplan la existencia de excepciones bajo las cuales no se suministraría determinada información, dichas excepciones deben ser taxativas, de interpretación restrictiva y debidamente fundadas ya que las excepciones no deben convertirse en regla general. Marcos normativos con débil regulación en el tema o con conceptos vagos como "honra" permite que se pueda crear discrecionalidad y arbitrariedad en el funcionario responsable de brindar la información.

La cuarta dimensión se centra en las excepciones estipuladas por la ley y el procedimiento que se debe seguir para hacer uso de ellas. Un primer indicador (no. 6) mide específicamente si la normativa establece de forma clara las excepciones. El indicador mide si las excepciones al derecho de acceso deben ser excepcionales, taxativas y estrictamente necesarias. Algunos de los supuestos de excepción: información clasificada como reservada o secreta, información relacionada con secreto bancario o financiero, e información relacionada con datos personales.



RESULTADOS NO. 6: En promedio existe un alto nivel en la calidad de la norma en materia de regulación de las excepciones ya que un 74 por ciento de las jurisdicciones tiene excepciones que son excepcionales, taxativas y estrictamente necesarias.

En el 26 por ciento restante las excepciones presentan algún grado de vaguedad como son los casos de las provincias de Chubut, Corrientes, Entre Ríos y Tierra del Fuego en donde las excepciones relacionadas con el "honor, la imagen de una persona" no están relacionadas con la ley de datos personales.¹¹ En la provincia de Río Negro se establece en su Art. 4 de la Ley No. 1829 que "la reglamentación enumerará dichas excepciones" pero hasta el momento no hay regulación en dicha materia.

BUENAS PRÁCTICAS PARA EL INDICADOR NO. 6:

Precisar con mayor exactitud lo relacionado con la "honra" o "imagen personal". Para dichos fines se considera buena práctica que dichas excepciones estén relacionadas con lo que establecen las leyes de protección de datos personales a fin de garantizar el acceso a los datos de forma imparcial y respetando dichos requerimientos. Otra buena práctica está relacionada con la publicidad de los materiales que se elaboran para la toma de decisiones o de políticas públicas. Si bien la mayoría de las provincias establecen dichas situaciones como una excepción, se podría considerar la inclusión de una fecha máxima de reserva de la información para su posterior divulgación en caso de que sea requerida.

Un segundo indicador (no. 7) mide cuáles son los requisitos formales que la normativa establece para cuando existe una negativa en proveer la información. El supuesto es que la denegatoria de información debe estar fundamentada y firmada por la máxima autoridad. Es importante también incluir en las denegatorias que el ciudadano tiene la posibilidad de apelar a dicha resolución. El indicador mide cuando se niega a proporcionar acceso a la información, y ante ello las autoridades deben: (1) indicar los motivos legales y las razones para la negativa, (2) informar al solicitante de los procedimientos para la apelación, y (3) ser firmada por máxima autoridad.

11 - En Entre Ríos el Art. 16 Inc. g menciona la Ley de Protección de Datos Personales pero lo relativo al honor y la propia imagen está establecido en el inciso a.

RESULTADOS NO.7: Solamente la Ciudad de Buenos Aires tiene como requisitos la necesidad de informar al solicitante de los procedimientos de apelación, pero en general **ninguna jurisdicción provincial estipula que la solicitud sea firmada por la máxima autoridad**. Si bien una gran cantidad de provincias mencionan que un funcionario de jerarquía similar a la de Director General debe fundamentar la negatoria, no estaría satisfaciendo el requisito de "máxima autoridad". No obstante, el 75 por ciento de las jurisdicciones establecen la necesidad de fundamentar cuando se niega a proporcionar la información.

BUENAS PRÁCTICAS PARA EL INDICADOR NO. 7: Se considera una práctica que las denegatorias de solicitudes de información sean firmadas por las máximas autoridades ya que eleva el nivel de compromiso y responsabilidad en dicha decisión. Una segunda buena práctica consiste en informar al solicitante de los procedimientos de apelación para dicha decisión ya que es posible que frente al desconocimiento de su derecho el solicitante abandone el trámite al ser notificado de la denegatoria. Dicha información es recomendable que figure también en los portales de transparencia activa a fin de garantizar el máximo nivel de conocimiento de los derechos de los ciudadanos respecto al acceso a información pública.



Apelaciones

Ante la denegación de acceso a determinada información se abre la posibilidad que el solicitante apele dicha resolución. Es importante que exista una regulación clara sobre el tema para que el solicitante tenga una opción clara de cómo proceder en caso de que quiera apelar la denegatoria de información. En ausencia de regulación, el solicitante queda con el pedido truncado y con vulneración de su derecho. La apelación por medio de la vía administrativa y en el mismo órgano en donde se presentó la solicitud suele ser el mecanismo de apelación más sencillo y rápido, mientras que la apelación por medio de la vía judicial suele tener tiempos más largos y procesos más engorrosos.

La quinta dimensión captura cuál es el procedimiento estipulado en la normativa para que los ciudadanos puedan apelar la resolución. Las apelaciones deben ser un reclamo administrativo simple, gratuito y dentro de un plazo razonable (no. 8). Dichos requisitos son importantes ya que garantizan que el ciudadano pueda continuar ejerciendo su derecho de acceso a la información y no se vea truncado por razones de complejidad técnica o falta de recursos especializados para apelar. El indicador mide *si la Ley permite presentar un reclamo administrativo simple, gratuito y completado dentro de un plazo determinado (40 días hábiles).*

RESULTADOS NO. 8: Solamente un 16 por ciento de las jurisdicciones permiten realizar un reclamo de índole administrativo, y el resto de las provincias tienen estipulado en sus normativas el reclamo por medio de la vía judicial. Por ejemplo, si consideramos el amparo por mora administrativa, no es considerado un reclamo administrativo ya que es estatuido como una vía judicial. Sin embargo, las jurisdicciones que sí permiten el reclamo administrativo, como Ciudad de Buenos Aires y Mendoza, establecen un plazo determinado para realizarlo mientras que en Entre Ríos no hay información al respecto.

BUENAS PRÁCTICAS PARA EL INDICADOR NO. 8: Establecer el reclamo administrativo para las apelaciones ya que las vías de reclamo judicial imponen costos y recursos para las personas que estarían facultadas para apelar.



Medidas de promoción

La creación de un órgano administrativo especializado para hacer cumplir el Derecho de Acceso a la Información Pública es fundamental para garantizar el éxito de la política.

Es importante que dicho órgano sea un ente autárquico y con autonomía funcional para que pueda dictar su propia regulación y asegure estándares de independencia. La Ley Modelo OEA estableció un conjunto de recomendaciones técnicas acerca de las características específicas que deben tener los órganos administrativos encargados de la promoción del derecho de acceso a la información como, por ejemplo, que el máximo responsable del órgano sea un único director para reducir la burocratización de su funcionamiento.

La creación de un órgano garante permite un efectivo acceso y promoción del derecho de acceso a la información de forma independiente y libre de presiones a los sujetos obligados (no. 9). Un aspecto importante que hace a la independencia de los órganos es la independencia económica que se encuentra relacionada con el proceso de elaboración de sus presupuestos (no. 10). El indicador nueve mide si *existe un órgano garante del derecho de acceso a la información con la responsabilidad general de promover el derecho a la información*. Mientras que el indicador 10 *en el caso de haber un órgano garante, tiene un presupuesto aprobado por ley*.

RESULTADOS NO. 9 Y 10: Solamente la Ciudad de Buenos Aires cuenta con un órgano garante e independiente para garantizar el derecho de acceso a la información, mientras que el resto de las provincias identifican autoridades de aplicación. En Ciudad de Buenos Aires, el presupuesto del órgano garante no es aprobado por ley.

BUENAS PRÁCTICAS PARA LOS INDICADORES NO. 9 Y 10: Crear órganos garantes con capacidad de supervisión, capacidad de generar cumplimiento de la normativa y resolución de las posibles controversias que surjan entre el derecho de acceso a la información pública y el interés de los gobiernos jurisdiccionales provinciales en proteger determinada información, con base en las excepciones necesarias y taxativas. Dichos órganos deben contar con independencia funcional y presupuestaria a fin de poder garantizar su ejercicio pleno en la promoción del derecho de acceso a la información pública. En este sentido, nos adherimos a las recomendaciones de La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información para los diseños institucionales de los órganos garantes.

Por último, el tercer indicador de esta dimensión captura si las autoridades de aplicación del derecho están obligadas por Ley o Decreto a designar a los “responsables de acceso a la información” (no. 11). Dicha facultad permite a las autoridades a identificar miembros dentro de sus organizaciones que serán los responsables de las solicitudes y

poner en funcionamiento la operatoria. El indicador mide si *las autoridades públicas están obligadas a designar responsables de acceso a la información con responsabilidades específicas que garanticen el cumplimiento de sus obligaciones de acceso a la información*.

RESULTADOS NO. 11: Solamente el 26 por ciento de las jurisdicciones provinciales están obligadas a designar responsables de acceso a la información, éstas son: Ciudad de Buenos Aires, Catamarca, Mendoza, Santa Cruz, y Santa Fe.

BUENAS PRÁCTICAS PARA EL INDICADOR NO. 11: Que las autoridades de aplicación estén obligadas a designar a los responsables de acceso a la información y que los mismos tengan responsabilidades puntuales. Debe existir un plazo máximo para realizar los nombramientos, a fin de garantizar la celeridad en el proceso y poner en marcha la implementación del derecho.



Transparencia activa

La transparencia activa es la obligación que tienen los organismos públicos en publicar información relevante y actualizada sobre cómo se organiza la administración central y su funcionamiento. El derecho a la transparencia activa supone, según relatores para la libertad de expresión de la ONU y OEA, que "las autoridades públicas deberán tener la obligación de publicar de forma dinámica, incluso en la ausencia de una solicitud, toda una gama de información de interés público" y que "se establecerán sistemas para aumentar, con el tiempo, la cantidad de información sujeta a dicha rutina de divulgación".¹² La transparencia activa es una obligación y también una buena práctica reconocida internacionalmente.

La publicación de información de forma proactiva es un hábito importante para garantizar el acceso a la información y también, según la Ley Modelo OEA, para minimizar la necesidad que los individuos presenten solicitudes de información. Un aspecto importante de la transparencia

activa radica también en aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías y la digitalización de los expedientes para la difusión de la información. En este sentido, se observa una tendencia a publicar la información digitalizada y en un formato reutilizable para el solicitante y los ciudadanos en su conjunto.

La última dimensión del índice captura justamente si las normativas provinciales reconocen la transparencia activa en sus jurisdicciones y en aquellos casos que exista, cuál sería el mínimo de aspectos a publicar de forma activa en sus portales. Si bien esta dimensión no es incluida en el RTI, constituye un pilar fundamental para la legislación nacional en materia de acceso a la información pública.

Un primer indicador captura si *existe al menos un artículo que establece la obligación de publicación activa por medios digitales de información y por parte del Estado provincial.*

RESULTADOS NO. 12: Solamente un tercio de las jurisdicciones provinciales establecen la transparencia activa en sus distritos, siendo éstas la Ciudad de Buenos Aires, Chubut, Mendoza, Jujuy (solamente sobre el Poder Ejecutivo ya que es sujeto obligado de la norma), Río Negro y Santa Fe.

BUENAS PRÁCTICAS PARA EL INDICADOR NO. 12: Incorporar la transparencia activa en todas las normativas jurisdiccionales ya que no sólo promueve el acceso a la información pública de los sujetos obligados, sino que también permite disminuir el potencial número de solicitudes debido a que la información ya estaría publicada.

Un segundo indicador (no. 13) identifica un listado mínimo de información que los sujetos obligados deben publicar en sus portales de internet. Puntualmente el indicador 13 mide si los sujetos obligados a la transparencia activa publican al menos:

(a) las escalas salariales, (b) la nómina de autoridades, (c) el listado de personal, (d) el presupuesto asignado a cada área y (e) cómo solicitar un pedido de acceso.

RESULTADOS NO. 13: de las 6 (seis) jurisdicciones que establecen transparencia activa, Río Negro es la única que no identifica ningún detalle sobre el tipo de información mínima a publicar mientras que la Ciudad de Buenos Aires tiene el máximo nivel de alcance (ver Gráfico 8). La publicación sobre el presupuesto es la más frecuente, mientras que la información sobre el trámite acontece solamente en una jurisdicción. La nómina de autoridades, el listado de personal y las escalas salariales se encuentran presentes en 3 (tres) de 6 (seis) jurisdicciones.

12 - Ver: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp (fecha de acceso: 15/04/2019)

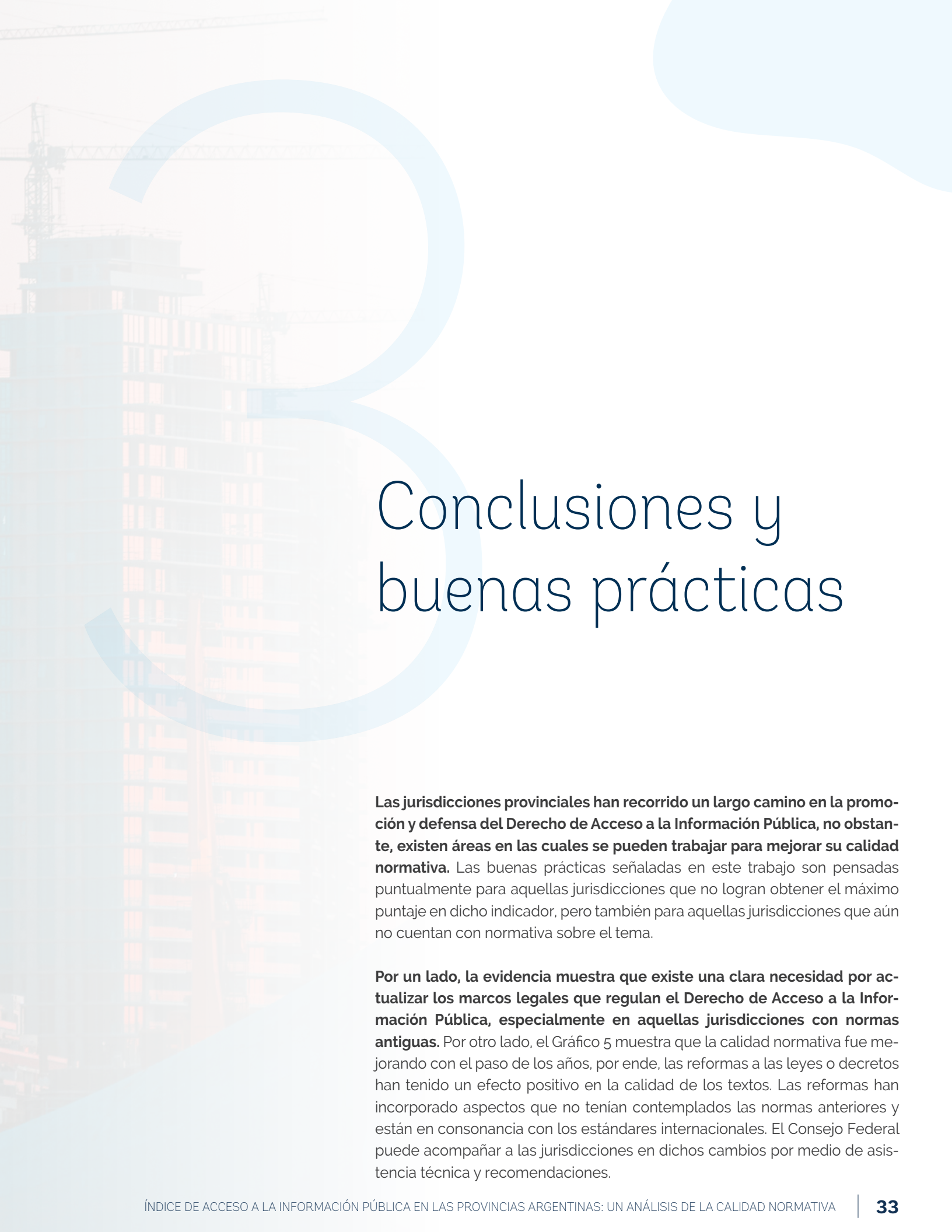
GRÁFICO 8: DETALLE DE TRANSPARENCIA ACTIVA EN LAS JURISDICCIONES PROVINCIALES

	PRESUPUESTO	AUTORIDADES	PERSONAL	TRÁMITE	ESC. SALARIAL
CIUDAD DE BUENOS AIRES					
CHUBUT					
JUJUY					
MENDOZA					
RIO NEGRO					
SANTA FE					

Fuente: Elaboración propia

contempla la normativa no contempla la normativa

BUENAS PRÁCTICAS PARA EL INDICADOR NO. 13: Un mínimo de transparencia activa comprende: (a) las escalas salariales, (b) la nómina de autoridades, (c) el listado de personal, (d) el presupuesto asignado a cada área y (e) cómo solicitar un pedido de acceso. Asimismo, es recomendable que las jurisdicciones provinciales también contemplen ampliar dicho listado en función de lo establecido en el Artículo 32 de la Ley No. 27.275.



Conclusiones y buenas prácticas

Las jurisdicciones provinciales han recorrido un largo camino en la promoción y defensa del Derecho de Acceso a la Información Pública, no obstante, existen áreas en las cuales se pueden trabajar para mejorar su calidad normativa. Las buenas prácticas señaladas en este trabajo son pensadas puntualmente para aquellas jurisdicciones que no logran obtener el máximo puntaje en dicho indicador, pero también para aquellas jurisdicciones que aún no cuentan con normativa sobre el tema.

Por un lado, la evidencia muestra que existe una clara necesidad por actualizar los marcos legales que regulan el Derecho de Acceso a la Información Pública, especialmente en aquellas jurisdicciones con normas antiguas. Por otro lado, el Gráfico 5 muestra que la calidad normativa fue mejorando con el paso de los años, por ende, las reformas a las leyes o decretos han tenido un efecto positivo en la calidad de los textos. Las reformas han incorporado aspectos que no tenían contemplados las normas anteriores y están en consonancia con los estándares internacionales. El Consejo Federal puede acompañar a las jurisdicciones en dichos cambios por medio de asistencia técnica y recomendaciones.

Esta investigación sirve de guía para los legisladores y miembros de la sociedad civil que trabajen en la promoción de mejores marcos legales en sus jurisdicciones ya que identifica buenas prácticas puntuales en cada una de las áreas a mejorar. No obstante, cada jurisdicción tiene su particularidad y deberá utilizar estas recomendaciones en función de sus necesidades y contextos.

La inclusión de los principios de acceso a la información pública (ver Tabla 1) a las normativas jurisdiccionales es una buena práctica ya que establece estándares básicos del derecho y sirve de guía para los legisladores locales respecto de las principales pautas que una normativa de calidad debe perseguir. La Tabla 1 permite establecer una clara conexión entre los principios del acceso a la información con los indicadores del IAIPP. Dicha tabla puede ser utilizada como guía para garantizar que los principios estén presentes y materializados en las normas.

Las jurisdicciones con marco normativo en materia de acceso a la información pública que también cuentan con gestión de expedientes electrónicos tienen una ventaja comparativa para la implementación del derecho de acceso frente a las provincias que no cuentan con gestión electrónica. La digitalización de los expedientes facilita y potencia la implementación del acceso a la información ya que los funcionarios pueden hacer uso del sistema para extraer los datos solicitados y cumplir en tiempo y forma con las solicitudes.

Los principales desafíos para mejorar la calidad normativa a nivel subnacional son: (1) mecanismos de apelación, (2) medidas de promoción, especialmente órganos garantes, y (3) la transparencia activa. En el Anexo I se identifican buenas prácticas para aquellas jurisdicciones que cuentan con normativa en dichos aspectos y sirviendo de guía o modelo para la reforma de la norma. Asimismo, en los anexos se encuentra una serie de documentos que son necesarios para quienes estén interesados en replicar los resultados y actualizar el Índice con futuras normativas. El Anexo II contiene una guía para la utilización de los materiales relacionados con el Índice explicando el uso de cada uno de ellos para quienes estén interesados en replicar los resultados o en actualizar el mismo con normativas futuras. El Anexo III incluye el libro de códigos que se utilizó para la codificación de los 13 indicadores y explica las reglas de codificación. El Anexo IV presenta la base de datos numérica del IAIPP por medio de la cual se realizaron los gráficos de este informe. El Anexo V contiene los artículos de cada Ley o Decreto provincial que fueron utilizados para la codificación de los indicadores identificando el valor asignado a cada una de ellas. El Anexo VI contiene un compendio normativo con la totalidad de las leyes y decretos para cada provincia referidas al Derecho de Acceso a la Información Pública. Debido a la longitud de los Anexos V y VI, se encuentran en documentos separados al presente Informe.





Referencias

- OEA. 2010. Ley Modelo Interamericana de Acceso a Información Pública, https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf.
- República Argentina. 2016. Ley Nro 27.275 de Acceso a Información Pública Normativa provincial identificada en Anexo VI:
- Lemieux, Victoria L., and Stephanie E. Trapnell. 2016. Public Access to Information for Development: A Guide to the Effective Implementation of Right to Information Laws. Directions in Development. Washington, DC: World Bank
- Buenos Aires: Ley 12475 (2000); Decreto 2549 (2004)
- Catamarca: Ley 5336 (2011); Decreto N° 2089 (2011)
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ley 104 (2016); Decreto 260/1725
- Chaco: Ley 1774-B (2017); Decreto 685 (2017); Ley 7847 (2016)
- Chubut: Ley 156 (1992); Ley 511 (2013); Ley 584 (2016); Decreto 486/93 (1993)
- Córdoba: Ley 8803 (1999)
- Corrientes: Ley 5834 (2008)
- Entre Ríos: Decreto 1169/05 (2005)
- Jujuy: Ley 5886 (2015); Decreto N° 1451-G/16 (2016)
- Mendoza: Ley 9070 (2018)
- Misiones: Ley 58 (2012); Decreto 846/2012 (2012)
- Neuquén: Ley 3044 (2016)
- Río Negro: Ley 1829 (1984); Ley 3441 (2000); Ley 4698 (2010)
- Salta: Decreto N° 1574/02 (2002)
- San Luis: Ley V-0924 (2015); Decreto 5063/2016 (2016)
- Santa Cruz: Ley 3540 (2017); Decreto 894/17 (2017) (Reglamentario)
- Santa Fe: Decreto 692/09 (2009); Decreto 1774/09 (2009)
- Santiago del Estero: Ley 6753 (2005)
- Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur: Ley 653 (2004)



Matriz de resultados y buenas prácticas

DIMENSIÓN	RESULTADOS	BUENAS PRÁCTICAS
DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	El 80 por ciento de las jurisdicciones tienen marcos legales con una clara presunción a favor del acceso a la información pública.	1. Eliminar de las normativas la necesidad de demostrar un interés legítimo y/o fundamentar la misma ya que socaba el principio de presunción específica a favor del acceso. 2. No solicitar que los pedidos de acceso sean acompañados por copias certificadas de los documentos de las personas físicas o jurídicas que lo soliciten. 3. Se reconoce que las presentaciones de solicitudes en formato electrónico refuerzan el principio de presunción a favor del derecho de acceso.
ALCANCE DEL DERECHO	LEGITIMACIÓN ACTIVA: En el 90 por ciento de las jurisdicciones existe una legitimación activa hacia el derecho de acceso a la información. SUJETOS OBLIGADOS: Los poderes ejecutivos provinciales son los únicos sujetos obligados que se encuentran presentes en las 19 normativas, mientras que los poderes judiciales son los menos frecuentes, siendo sujetos obligados en 13 de ellas.	1. Garantizar el acceso al derecho a todos los ciudadanos y personas jurídicas, públicas o privadas sin distinción de la zona geográfica donde residan. 1. Incluir a los tres poderes jurisdiccionales y las empresas estatales como sujetos obligados de la Ley de Acceso a la Información Pública ya que garantiza el máximo acceso a la información de toda la administración central. Es recomendable que en las futuras reformas las jurisdicciones incluyan como sujetos obligados a todos los otros actores presentes en la Ley Nacional para garantizar el máximo alcance.

DIMENSIÓN	RESULTADOS	BUENAS PRÁCTICAS
PROCEDIMIENTOS DE PETICIÓN	PLAZOS DE TRÁMITE: Todas las jurisdicciones salvo una establecen plazos máximos para las solicitudes: 14 de ellas dentro de los 15 días hábiles como así lo estipula la Ley Nacional mientras que 4 (cuatro) jurisdicciones entre 20 y 30 días hábiles	1. Debido al alto nivel de cumplimiento en este indicador, una buena práctica es reducir los plazos estipulados a 15 días hábiles para lograr homogeneizar los estándares jurisdiccionales con el nacional.
	GRATUIDAD: Todas las jurisdicciones provinciales salvo una manifiestan de forma expresa la gratuidad en el acceso a la información.	1. Continuar garantizando la gratuidad en todo el proceso.
EXCEPCIONES	EXCEPCIONES: En promedio existe un alto nivel en la calidad de la norma en materia de regulación de las excepciones ya que 74 por ciento de las jurisdicciones tiene excepciones que son excepcionales, taxativas y estrictamente necesarias. NEGATORIA: Solamente la Ciudad de Buenos Aires tiene como requisito la necesidad de informar al solicitante de los procedimientos de apelación, pero ninguna jurisdicción provincial estipula que la solicitud sea firmada por la máxima autoridad.	En promedio existe un alto nivel en la calidad de la norma en materia de regulación de las excepciones ya que 74% de las jurisdicciones provinciales tiene excepciones que son excepcionales, taxativas y estrictamente necesarias. 1. Necesidad de precisar con mayor exactitud lo relacionado con la "honra" o "imagen personal", por ende, para dichos fines se considera buena práctica que dichas excepciones estén relacionadas con lo que establecen las leyes de protección de datos personales. 2. Respecto a la publicidad de los materiales que se elaboran para la toma de decisiones o de políticas públicas se considera una buena práctica la inclusión de una fecha máxima de reserva de la información para su posterior divulgación en caso de que sea requerida. 1. Que las denegatorias de solicitudes de información sean firmadas por las máximas autoridades ya que eleva el nivel de compromiso y responsabilidad en dicha decisión. 2. Informar al solicitante de los procedimientos de apelación para dicha decisión ya que es posible que frente al desconocimiento de su derecho el solicitante abandone el trámite al ser notificado de la denegatoria. Es recomendable que figure también en los portales de transparencia activa a fin de garantizar el máximo nivel de conocimiento de los derechos de los ciudadanos respecto al acceso a información pública.

DIMENSIÓN	RESULTADOS	BUENAS PRÁCTICAS
APELACIONES	Solamente el 16 por ciento de las jurisdicciones permiten realizar un reclamo de índole administrativo, pero el resto de las provincias tiene estipulado en sus normativas el reclamo por medio de la vía judicial.	1. Establecer el reclamo administrativo para las apelaciones ya que las vías de reclamo judicial imponen costos y recursos para las personas que estarían facultadas para apelar.
MEDIDAS DE PROMOCIÓN	ÓRGANOS GARANTES: Solamente la Ciudad de Buenos Aires cuenta con un órgano garante e independiente para garantizar el derecho de acceso a la información, y el resto de las provincias solamente identifica autoridades de aplicación. En la Ciudad de Buenos Aires, el presupuesto del órgano garante no es aprobado por ley. RESPONSABLES DE ACCESO: Solamente el 26 por ciento de las jurisdicciones están obligadas a designar responsables de acceso a la información, dichas jurisdicciones son: Ciudad de Buenos Aires, Catamarca, Mendoza, Santa Cruz, y Santa Fe.	1. Creación de órganos garantes con capacidad de supervisión, cumplimiento de la normativa y resolución de las posibles controversias que surjan entre el derecho de acceso a la información pública y el interés de los gobiernos jurisdiccionales en proteger determinada información, con base en las excepciones necesarias y taxativas. Dichos órganos deben contar con independencia funcional y presupuestaria a fin de poder garantizar su ejercicio pleno en la promoción del derecho de acceso a la información pública. 1. Que las autoridades de aplicación estén obligadas a designar los responsables de acceso a la información y que éstos tengan responsabilidades puntuales. 2. Debe existir un plazo máximo para realizar los nombramientos, a fin de garantizar la celeridad en el proceso y poner en marcha la implementación del derecho.
TRANSPARENCIA ACTIVA	EXISTENCIA DE TRANSPARENCIA ACTIVA: Solamente un tercio de las jurisdicciones establecen la transparencia activa en éstas, siendo la Ciudad de Buenos Aires, Chubut, Mendoza, Jujuy (solamente sobre el Poder Ejecutivo ya que es sujeto obligado de la norma), Río Negro y Santa Fe. MÍNIMO DE TRANSPARENCIA ACTIVA: De las 6 (seis) jurisdicciones provinciales que establecen transparencia activa, Río Negro es la única que no identifica ningún detalle respecto al tipo de información mínima a publicar mientras que la Ciudad de Buenos Aires tiene el máximo nivel de alcance.	1. Incorporar la transparencia activa en todas las normativas jurisdiccionales ya que promueve el acceso a la información pública de los sujetos obligados, y también permite disminuir el potencial número de solicitudes debido a que la información ya estaría publicada. 1. Un mínimo de transparencia activa comprende: (a) las escalas salariales, (b) la nómina de autoridades, (c) el listado de personal, (d) el presupuesto asignado a cada área y (e) cómo solicitar un pedido de acceso. Asimismo, es recomendable que las jurisdicciones provinciales también contemplen ampliar dicho listado en función de lo establecido en el Artículo 32 de la Ley No. 27.275.



Guía para la utilización del material del IAIPP

Para la construcción y codificación del IAIPP se elaboraron una serie de documentos que forman parte del Anexo. En esta sección se detalla cual es el objetivo de cada documento y se identifica su uso. Esta información es de gran utilidad para aquellos que deseen actualizar o replicar el Índice.

1) LIBRO DE CÓDIGOS (VER ANEXO III: LIBRO DE CÓDIGOS DEL IAIPP). En este documento se enlista los 13 indicadores que se utilizaron para realizar el Índice de Acceso a la Información Pública. Aquí se puede encontrar información sobre el significado y descripción de cada una de los indicadores, así como también cuáles son los posibles valores que se les puede asignar. Para los indicadores que presentan una codificación compleja se explica de forma detallada cual es la regla que se utilizó para que el lector pueda comprender la lógica y también replicar los resultados.

2) BASE DE DATOS (VER ANEXO IV: BASE DE DATOS DEL IAIPP). En esta tabla se encuentran los valores asignados a cada uno de los indicadores para cada provincia. Este es el producto final del proceso de codificación ya que aquí se encuentran todos los valores asignados para el Índice de forma desglosada y puede ser utilizado para replicar los gráficos de reporte final.

3) INDICADORES ARTÍCULOS NORMATIVAS (EN ANEXO SEPARADO). En este documento se encuentran identificados cada uno de los artículos de las normativas provinciales que se utilizaron para la codificación de cada indicador del Índice. Asimismo, se incluye una justificación del puntaje asignado a cada uno de ellos para que el lector pueda saber porque determinada jurisdicción no alcanzó el puntaje máximo en un determinado indicador. La información está organizada por jurisdicción de forma alfabética.

4) ANEXO NORMATIVA PROVINCIAS (EN ANEXO SEPARADO). Este es un documento donde se encuentran enlistadas todas las leyes y decretos que se utilizaron para la codificación de cada uno de los indicadores de las variables. Las normas se encuentran organizadas por jurisdicción de forma cronológica, y también se encuentran mencionados en la sección Referencias.



Libro de Códigos del IAIPP

Este anexo contiene información acerca del proceso de codificación de cada una de las 13 variables para la creación del IAIPP. Las variables son numéricas y el valor es un rango entre 0 y 1, siendo 1 el puntaje máximo favorable para la variable en cuestión.¹³ El valor final del Índice refleja la sumatoria total de cada uno de los 13 indicadores. El máximo valor del índice es 13 y el mínimo es 0.

¹³ - Fuentes de información: para la codificación de las variables se utilizó toda la normativa provincial relacionada con el Derecho de Acceso a la Información Pública. Se relevaron Leyes y Decretos de los ejecutivos provinciales, quedando excluidas las resoluciones de los Poderes Judiciales y la normativa municipal.

NOMBRE VARIABLE 1	DERECHO AL ACCESO
DESCRIPCIÓN	El marco legal crea una presunción específica a favor del acceso a toda la información en poder de las autoridades públicas, sujeto a excepciones limitadas.

TIPO DE VARIABLE Dicotómica.

VALORES
0= marco legal no crea presunción a favor del acceso,
1= marco legal crea presunción a favor.

Nota: Ejemplo de marcos legales que no crean una presunción a favor del acceso son las provincias de Buenos Aires y Corrientes en donde debe existir "un interés legítimo y fundado" y Santiago del Estero en donde el interés debe ser legítimo.

NOMBRE VARIABLE 2	ALCANCE DE PERSONAS
DESCRIPCIÓN	Todos (incluidos los no ciudadanos y las personas jurídicas) tienen derecho a presentar solicitudes de información.

TIPO DE VARIABLE Dicotómica.

VALORES
0= alcance limitado,
1= toda persona (física, jurídica, pública y privada).

Nota: Ejemplo de alcance limitado son las provincias de Chubut y Río Negro en donde solamente los habitantes de dichas provincias están habilitados para presentar una solicitud.

NOMBRE VARIABLE 3	SUJETO OBLIGADO
DESCRIPCIÓN	El derecho de acceso se aplica al: (A) Poder Ejecutivo, (B) Poder Legislativo, (C) Poder Judicial, y (D) Empresas estatales/provinciales/licitatorias de servicios públicos/cooperadoras, sin ningún órgano excluido.

TIPO DE VARIABLE Continua, de 0 (sin sujetos obligados) a 1 (máximo número de sujetos obligados).

VALORES
Cada uno de los sujetos identificados en la descripción de la variable recibe un puntaje si la normativa los contempla. La sumatoria total de los sujetos incluidos en la Ley será el valor final de dicha variable. Los puntajes para cada uno de los sujetos identificados son: 0.3= Poder Ejecutivo, 0.3= Poder Legislativo, 0.3= Poder Judicial, y 0.1= Empresas estatales provinciales.



EJEMPLO DE CODIFICACIÓN: en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los sujetos obligados estipulados en la Ley incluyen: los tres poderes y las empresas estatales, por lo cual CABA alcanza el puntaje máximo de 1. La provincia de Buenos Aires contempla en su Decreto al Poder Ejecutivo provincial y las empresas provinciales como sujetos obligados, por ende, la provincia alcanza un puntaje de 0.4 (0.3 del Poder Ejecutivo más 0.1 de empresas estatales).

NOMBRE VARIABLE 4	PLAZOS DE PETICIÓN
DESCRIPCIÓN	Existen plazos máximos claros y razonables (15 días hábiles como estipula la Ley) y la posibilidad de prórroga justificada para responder a las solicitudes, independientemente de la manera de satisfacer la solicitud.
TIPO DE VARIABLE	Continua, de 0 (mínimo) a 1 (máximo).
VALORES	0= no existen plazos máximos claros y razonables, y no se necesita justificar, 0.5= el plazo excede los 15 días o cuando no se necesita justificar la prórroga, 1= plazos de 15 días como máximo y es necesario justificar la prórroga.

Nota: Varias provincias estipulan un plazo de 30 días, los cuales no entran dentro del plazo razonable.

NOMBRE VARIABLE 5	GRATUIDAD
DESCRIPCIÓN	El acceso a la información es gratuito.
TIPO DE VARIABLE	Dicotómica.
VALORES	0= acceso no gratuito, 1=acceso gratuito a la información.

NOMBRE VARIABLE 6	EXCEPCIÓN AL DERECHO
DESCRIPCIÓN	Las excepciones al derecho de acceso deben ser excepcionales, taxativas y estrictamente necesarias. Algunos de los supuestos de excepción: información clasificada como reservada o secreta, información relacionada con secreto bancario o financiero, e información relacionada con datos personales.
TIPO DE VARIABLE	Continua, de 0 (mínimo) a 1 (máximo)..
VALORES	0 = las excepciones al derecho no son excepcionales, taxativas y estrictamente necesarias, 1 = las excepciones al derecho de acceso deben ser excepcionales, taxativas y estrictamente necesarias.

NOMBRE VARIABLE 7	NEGATORIA DE REQUISITOS
DESCRIPCIÓN	Cuando se niega a proporcionar acceso a la información, las autoridades públicas deben: (a) indicar los motivos legales y las razones para la negativa, (b) informar al solicitante de los procedimientos para la apelación, (c) firmada por máxima autoridad.
TIPO DE VARIABLE	Continua, de 0 (sin requisito) a 1 (máximo número de requisitos).
VALORES	Cada uno de los 3 (tres) requisitos identificados en la descripción de la variable recibe un puntaje si la normativa los contempla. La sumatoria total de los requisitos contemplados en la normativa provincial será el valor final de dicha variable. Los puntajes para cada uno de los requisitos identificados son: 0.33= motivos legales y razones de la negativa, 0.33= informar procedimiento de apelación, y 0.33= firmada máxima autoridad.



EJEMPLO DE CODIFICACIÓN: En la provincia del Chaco la Ley No. 6.431 establece en su Artículo 7 que la negatoria debe ser dispuesta por un funcionario de jerarquía equivalente o superior a Director General en forma fundada explicitando la norma que ampara la negativa. Dicha resolución debe notificarse por escrito. El puntaje para dicho requisito provincial es 0.33 dado que la negatoria no está firmada por la máxima autoridad, pero sí está justificada (la Ley no establece la necesidad de informar al solicitante los procedimientos para la apelación).

NOMBRE VARIABLE 8	APELACIÓN
DESCRIPCIÓN	La Ley permite presentar un reclamo administrativo simple, gratuito y completado dentro de un plazo determinado (40 días hábiles).
TIPO DE VARIABLE	Continua, de 0 (mínimo) a 1 (máximo).
VALORES	0 = sin posibilidad de reclamar o con reclamo no administrativo, 0.5 = con reclamo administrativo, pero con tiempos indeterminados o superiores a los 40 días, 1 = reclamo administrativo con plazo determinado (40 días hábiles).

Nota: los amparos judiciales o las vías de demanda ante la justicia no son considerados reclamos administrativos.

NOMBRE VARIABLE 9	ÓRGANO GARANTE
DESCRIPCIÓN	Existe un órgano garante del Derecho de Acceso a la Información con la responsabilidad general de promover el derecho a la información.
TIPO DE VARIABLE	Dicotómica.
VALORES	0 = sin órgano garante, 1 = con órgano garante.

Nota: la existencia de una Autoridad de Aplicación no es considerada como un órgano garante.

NOMBRE VARIABLE 10		ÓRGANO CON PRESUPUESTO
DESCRIPCIÓN	En el caso de existir un órgano garante, tiene un presupuesto aprobado por Ley.	
TIPO DE VARIABLE	Dicotómica.	
VALORES	0 = presupuesto no aprobado por Ley, 1 = presupuesto aprobado por Ley.	
NOMBRE VARIABLE 11		RESPONSABLE DE ACCESO
DESCRIPCIÓN	Las autoridades públicas están obligadas a designar responsables de acceso a la información con responsabilidades específicas que garanticen el cumplimiento de sus obligaciones de acceso a la información.	
TIPO DE VARIABLE	Dicotómica.	
VALORES	0= autoridades no obligadas a designar responsables de acceso a la información, 1= autoridades obligadas a designar responsables de acceso.	
NOMBRE VARIABLE 12		TRANSPARENCIA ACTIVA
DESCRIPCIÓN	Existe al menos un artículo que establece la obligación de publicación activa, por medios digitales de información por parte del Estado provincial.	
TIPO DE VARIABLE	Dicotómica.	
VALORES	0= la normativa no menciona transparencia activa, 1= existencia de transparencia activa por medios digitales.	
NOMBRE VARIABLE 13		DETALLE DE TRANSPARENCIA
DESCRIPCIÓN	Los sujetos obligados a la transparencia activa deberán publicar al menos: A) las escalas salariales, B) la nómina de autoridades, C) el listado de personal, D) el presupuesto asignado a cada área y, E) cómo solicitar un pedido de acceso.	
TIPO DE VARIABLE	Continua, de 0 (ningún detalle en la transparencia activa) a 1 (máximo detalle).	
VALORES	Cada uno de los 5 (cinco) ítems identificados en la descripción de la variable recibe un puntaje si la normativa los contempla como parte de la transparencia activa. La sumatoria total de los ítems contemplados en la normativa provincial será el valor final de dicha variable. Los puntajes para cada uno de ellos son: 0.2= las escalas salariales, 0.2= la nómina de autoridades, 0.2= el listado de personal, 0.2= el presupuesto asignado a cada área, y 0.2= cómo solicitar un pedido de acceso.	



EJEMPLO DE CODIFICACIÓN: En la provincia de Santa Fe solamente es obligatorio la publicación de información sobre presupuesto y escala salariales, entonces el valor asignado es de 0.6: presupuesto, trámite y escala salarial.

Base de Datos del IAIPP (2019)

	DERECHO		ALCANCE		PROCEDIMIENTOS DE PETICIÓN		EXCEPCIONES		APELACIÓN	MEDIDAS DE PROMOCIÓN			TRANSPARENCIA ACTIVA		TOTAL IAIPP
	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8		V9	V10	V11	V12	V13	
Ciudad de Buenos Aires	1	1	1	1	1	1	0.63	1	1	1	0	1	1	1	11.66
Buenos Aires	0	1	0.4	1	1	1	0.33	0	0	0	0	0	0	0	4.73
Catamarca	1	1	1	0.5	1	1	0.33	0	0	0	0	1	0	0	6.83
Chaco	1	1	1	1	1	1	0.33	0	0	0	0	1	0	0	7.33
Chubut	1	0	0.9	1	1	0.8	0	0	0	0	0	0	1	0.8	6.5
Córdoba	1	1	1	1	1	1	0.33	0	0	0	0	0	0	0	6.33
Corrientes	0	1	0.3	0.5	1	0.8	0	0	0	0	0	0	0	0	3.6
Mendoza	1	1	1	1	1	1	0.33	1	0	0	0	1	1	0.2	9.53
Entre Ríos	1	1	0.4	1	1	0.8	0.33	0.5	0	0	0	0	0	0	6.03
Jujuy	1	1	0.7	1	1	1	0.33	0	0	0	0	0	1	0.6	7.63
Misiones	1	1	1	1	1	1	0.33	0	0	0	0	0	0	0	6.33
Neuquén	1	1	1	1	1	1	0.33	0	0	0	0	0	0	0	6.33
Río Negro	1	0	0.9	0.5	0	0.5	0	0	0	0	0	0	1	0	3.9
Salta	1	1	0.4	0.5	1	1	0.33	0	0	0	0	0	0	0	5.23
San Luis	0	1	1	1	1	1	0.33	0	0	0	0	0	0	0	5.33
Santa Cruz	1	1	1	1	1	1	0.33	0	0	0	0	1	0	0	7.33
Santa Fe	1	1	0.4	1	0.5	1	0	0	0	0	0	1	1	0.6	7.5
Santiago del Estero	0	1	0.9	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3.9
Tierra del Fuego	1	1	1	1	1	0.8	0.33	0	0	0	0	0	0	0	6.43



GRUPO BANCO MUNDIAL

BANCO MUNDIAL ARGENTINA

Bouchard 547 Piso 29
C1106ABG - Buenos Aires
Tel.: (54-11) 43169700
Fax: (54-11) 4313-1233
sip@worldbank.org
www.bancomundial.org.ar