

Guía federal de Transparencia

Recomendaciones y prácticas de
Transparencia Activa

Año 2022

Guía federal de Transparencia.

Recomendaciones y prácticas de Transparencia Activa.

Año 2022

Autoría:

Consejo Federal para la Transparencia.

Colaboración:

Coordinadora de la Comisión de trabajo "Transparencia": López Morillo María Matilde.

Representantes del CFT y de la Comisión "Transparencia": Acuña Lorena, Aguado Cintia, Andía María Gracia, Badaloni Ana Cecilia, Boemo Nicolas, Briongos Marina, De Cicco Sergio, Díaz Ortiz Sol, Dolce Mariela Soledad, Domínguez Alicia Inés, García Oro Gerardo, Gutiérrez María Soledad, Imhof Myriam Mabel, Jofre Constanza, Laurens Denise, Levy Dafna, Piccoli Jorge, Rezzoagli Bruno Ariel, Saguir Julio, Sandobal Andrea, Sepúlveda Sergio, Siciliano Eduardo.

Integrantes de la Agencia de Acceso a la Información Pública: Bardauil Ariana, Byrne Catalina, Castro Gonzalo, Iuliano Sara, Pinetta Biro Alemán Estefanía, Salim Lorena.

Diseño y arte de tapa:

Farías Vanina.

¿Cómo citar este material?

Consejo Federal para la Transparencia (2022), Guía federal de Transparencia. Recomendaciones y prácticas de Transparencia Activa. Buenos Aires: Agencia de Acceso a la Información Pública.

Autoridades

del Consejo Federal para la Transparencia:

Beatriz de Anchorena

Presidenta

María Lucrecia Escandón

Vicepresidenta

Analía Zimmermann Sánchez

Secretaria Ejecutiva

Índice

1.	Introducción	5
2.	Marco referencial de Transparencia	6
3.	Lecciones aprendidas	9
4.	Consideraciones finales	13
5.	Referencias bibliográficas	15
6.	Links de las experiencias	17

1. Introducción

Presidido por la Agencia de Acceso a la Información Pública mediante la Ley 27.275 y constituido por las 24 jurisdicciones de nuestro país, el Consejo Federal para la Transparencia es el organismo interjurisdiccional de carácter permanente que tiene como propósito la cooperación técnica y la concertación de políticas en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Es nuestro objetivo fortalecer las políticas de transparencia y la protección de datos personales a nivel federal, a partir de un enfoque integral, que incluya no solamente el aspecto normativo, sino también la construcción de capacidades estatales para hacer efectivo el acceso a derechos a fin de lograr una mejor calidad de vida de la ciudadanía.

En la IX Asamblea celebrada este año se aprobó el Plan de Trabajo 2022-2023 con el objetivo estratégico de impulsar una agenda federal en materia de transparencia, gobernanza de datos y protección de datos personales para articular actividades y acciones compartidas a fin de consolidar al Consejo Federal para la Transparencia a nivel regional.

En este marco, se conforma la Comisión de Transparencia, cuyo primer desafío es elaborar una guía con recomendaciones y prácticas que permitan brindar orientaciones para la definición de políticas y acciones de transparencia activa de los Estados provinciales desde una perspectiva federal, situada y soberana.

La construcción colectiva de este documento se basa principalmente en lo presentado en las Mesas de Experiencias compartidas en la Comisión por las jurisdicciones provinciales y otros organismos públicos en torno al diseño y despliegue de sus políticas, planes y herramientas en miras a difundir información pública de manera activa.

Este documento es entendido como un instrumento vivo, resultado de un proceso de elaboración colectiva que pretende nutrirse de nuevas experiencias y/o actualizaciones de las prácticas presentadas, que den sustento a futuras ediciones de la guía. De esta manera, el objetivo final de este proceso es allanar el camino hacia una transparencia efectiva y atenta a las especificidades de nuestro país y la región desde una perspectiva federal.

2.

Marco referencial de Transparencia

A los efectos de la elaboración de esta guía partimos de una concepción ampliada de transparencia, valorando la importancia del ejercicio del derecho al acceso a la información pública como derecho humano fundamental, pero también asumiendo la necesidad de abordar la transparencia como una parte constitutiva y transversal de la gestión para construir un Estado presente.

Para cumplir con este desafío resulta fundamental el fortalecimiento de las capacidades estatales. En primer lugar, las capacidades burocráticas para documentar y poner en marcha los procesos vinculados a la transparencia en el trabajo del día a día en la administración pública. En segundo lugar, mejorar las capacidades relacionales: pensar con otras y otros, no sólo con quienes se encuentren dentro de una misma institución o entre diferentes organismos del sector público, sino en el marco de la interacción público/privada. Finalmente, la capacidad político-estratégica, a partir de la incorporación de la dimensión de transparencia en los planes de gobierno desde el primer momento en que se empiezan a diseñar las políticas públicas. Esta transparencia por diseño hace eje en que la Transparencia sea una dimensión transversal del modelo de gestión pública, favoreciendo la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la integridad pública y la confianza de la ciudadanía.

A nivel internacional, se destacan diversos instrumentos que constituyen estándares a la hora de pensar la política de transparencia. En primer lugar, podemos mencionar la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública de la Organización de los Estados Americanos elaborada por un grupo de expertos gubernamentales, la cual, a pesar de no tener un carácter vinculante para los Estados miembro, constituye un valioso marco de referencia en la materia. En lo que respecta a transparencia activa incluye un capítulo específico en el que se establecen los tipos de información clave a difundir de oficio, es decir, sin que medie una solicitud de acceso por parte de los interesados. Los aspectos incluidos refieren a aquella información vinculada a cada sujeto obligado, a los/as funcionarios/as públicos/as en ejercicio, información de carácter financiero y relacionada con aquellos mecanismos orientados a promover la participación ciudadana, entre otros. Asimismo, se incluye un apartado referido a la transparencia focalizada, es decir, a la difusión de información necesaria y relevante para grupos específicos en situación de vulnerabilidad.

Por otro lado, entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el número 16 aspira a promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, además, entre otras, las metas de: crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas (16.6); garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades (16.7); y garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales (16.10). Los cumplimientos de estas metas devienen fundamentales no solo para cumplir con los objetivos sustantivos de la Agenda 2030 sino también para el proceso de implementación, evaluación y monitoreo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, 2015).

En igual sentido, el acceso a la información tiene una función instrumental esencial para el acceso a derechos. A través de su adecuada implementación las personas pueden saber con exactitud cuáles son sus derechos y qué mecanismos existen para protegerlos. Principalmente, en relación con el acceso a los derechos sociales, económicos y culturales de los sectores en situación de vulnerabilidad (CIDH, 2010).

En nuestro país, la Constitución Nacional garantiza el principio de publicidad de los actos de gobierno y el derecho de acceso a la información pública a través del Artículo 1° (forma republicana de gobierno), de los Artículos 33° (derechos implícitos), 38° (partidos políticos), 41° (información ambiental), 42° (información en materia de usuarios y consumidores) y del Artículo 75° inciso 22 que incorpora con jerarquía constitucional diversos tratados internacionales, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumentos que garantizan el derecho de acceso a la información pública (Artículos 19° y 13°, respectivamente) como un derecho derivado de la libertad de expresión.

Sobre este punto, se señala la jurisprudencia sobre la materia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Tal es la sentencia dictada en el caso Claude Reyes vs Chile (Sentencia de 19 de septiembre de 2006), donde se determinó que "los derechos a 'buscar' y a 'recibir' 'informaciones', protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado" y que "dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. (...)" (cons. 77).

En este marco, la Ley nacional de Acceso a la Información Pública establece en su Artículo 32° distintos tipos de información que deben disponibilizar los sujetos obligados de manera "clara, estructurada y entendible" y "procurando remover toda barrera que obstaculice o dificulte su reutilización por parte de

terceros" (Ley N° 27.275). En base a la presunción de que toda la información que produce un sujeto obligado en los términos de la Ley N° 27.275 es de carácter público, es que en este apartado se establece su mayor publicidad posible (Ley de Acceso a la Información Pública Comentada, 2017). En este sentido dicha ley establece un conjunto de estándares mínimos de información que debe ser divulgada, no obstante la cual puede ser complementada con "cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública" (Artículo 32° inciso t). Esta publicidad oficiosa de la información no escapa la lógica de los principios rectores de la Ley 27.275, que fungen como faro para cualquier política de transparencia.

Conciliar la perspectiva del acceso a la información pública como instrumento de acceso a derechos con la concepción tradicional que lo asocia de manera directa a un mecanismo de rendición de cuentas, implica un salto de calidad que potencia las políticas de transparencia y profundiza su impacto a nivel social.

La transparencia activa permite a la ciudadanía conocer de forma comprensible y accesible qué hace el Estado, cuáles son los principales problemas que busca solucionar, con qué inversión y resultados y cuáles son los efectos sociales que tiene la gestión estatal en la sociedad. En definitiva, se trata de un intangible fundamental de las sociedades democráticas para rendir cuentas, no sólo sobre el uso de los recursos sino además sobre los resultados de sus políticas, promover la participación ciudadana y facilitar el ejercicio de otros derechos fundamentales.

Es en esta línea que a partir de los debates y experiencias compartidas dentro del Consejo Federal para la Transparencia se espera cristalizar lineamientos y buenas prácticas en vistas de promover políticas de transparencia en el ámbito federal. Con los aportes de cada uno de los actores podremos consolidar ideas y reflexiones para seguir profundizando Estados íntegros, transparentes e inclusivos.

3.

Lecciones aprendidas

A instancias de la Comisión de Transparencia del Consejo Federal es que surgieron las mesas de experiencias del ciclo “*Encuentros de diálogo de Transparencia Activa*” donde diferentes actores estatales compartieron las trayectorias recorridas en esta materia. En el primer encuentro, Soledad Pavesi, Subsecretaria de Contenidos Digitales realizó la presentación del portal institucional del Gobierno de la Provincia de Córdoba. En esta misma jornada Roxana Mazzola, Directora Nacional de Transparencia, y Romanela Conte, Directora de Integración en Políticas de Transparencia en Infraestructura, expusieron sobre los principales aspectos de la política de transparencia del Ministerio de Obras Públicas de la Nación.

En el segundo encuentro, en representación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires expusieron Sol Díaz Ortíz, Directora General de Seguimiento de Organismos de Control y Acceso a la Información, y María Gracia Andía, Titular del Órgano Garante del Derecho al Acceso a la Información, sobre el Plan de Transparencia Activa de dicha jurisdicción. Posteriormente Julio Saguir, Secretario de Gestión Pública y Planeamiento de la provincia de Tucumán, presentó el Portal de Datos Abiertos en el marco del monitoreo del cumplimiento de los lineamientos estratégicos para el desarrollo de la provincia y su vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Por último, María Soledad Dolce, Subsecretaría de Modernización del Estado de la provincia de Chaco desarrolló una presentación del sistema de política, gestión y articulación con prácticas de Transparencia Activa.

A partir del análisis de los casos presentados, emergen lecciones aprendidas que pueden constituir un punto de referencia que permita repensar el diseño e implementación de políticas públicas de transparencia activa. Si bien se detectan aspectos transversales a las distintas jurisdicciones, resulta interesante observar cómo los aspectos contextuales de un país profundamente federal inciden en la formulación de estas políticas.

A los fines de graficar esta diversidad de improntas, es que en el presente apartado se presentan los elementos más destacados compartidos en estas primeras *Mesas de Experiencias*, con el objetivo de estandarizar ciertas prácticas y destacar otras que, al conjunto de la Comisión, le resultaron relevantes.

Un aspecto en común de los casos presentados es la importancia otorgada a los principios rectores de la Ley N° 27.275 tanto en el ejercicio del derecho de

acceso a la información pública, como en la transparencia activa. Por ejemplo, en lo que refiere al principio de máxima apertura de la información en tanto permite simplificar el acceso a la información pública a través de mecanismos que faciliten la entrega de la información. Entre ellos se destacan los medios electrónicos y documentos en formatos abiertos que permiten su reutilización y redistribución.

Al mismo tiempo, resulta relevante como las distintas experiencias destacan como una de las tareas principales trabajar en la definición conjunta de criterios y estándares para la publicación y actualización de la información disponible en los distintos canales a partir de lineamientos y guías de trabajo.

Los casos presentados han resaltado la importancia de la articulación entre las áreas encargadas de implementar la política de transparencia activa con las distintas áreas al interior de la jurisdicción, quienes serán las principales proveedoras de la información a publicar. En primer lugar, esto facilita la tarea del relevamiento de la información disponible y la que es necesaria comenzar a producir y sistematizar, con el fin último de su difusión. En segundo lugar, la posibilidad de contar con referentes y aliados estratégicos dentro de las estructuras consolida la sostenibilidad de la política y permite garantizar el cumplimiento de las obligaciones y los compromisos de transparencia activa de cara a la ciudadanía. Como una buena práctica podemos mencionar la institucionalización de los roles de los referentes políticos y técnicos para generar canales de comunicación fluidos con interlocutores válidos, que promueven la producción y actualización de la información a publicar.

En el diseño de la política de transparencia activa varias jurisdicciones mencionan tener siempre presente la experiencia del usuario. Se destaca la tendencia a publicar la información en formatos abiertos permitiendo no solo su reutilización por parte de la ciudadanía, sino también su 'apropiación'. También se señala el uso de lenguaje claro, evitando el uso excesivo de tecnicismos.

Otro punto a considerar es que la mayoría de las experiencias buscan ir más allá de la concepción tradicional de transparencia centrada en la rendición de cuentas y tienen como objetivo permitir a la ciudadanía conocer qué hace el Estado y promover su participación y el ejercicio de sus derechos.

Surge como punto en común la recomendación de revisar el contenido a publicar de manera activa, a partir de una retroalimentación periódica con las solicitudes de acceso a la información pública tramitadas. Este aspecto se vincula con la hipótesis de que más y mejor información difundida de manera activa a partir de portales y otras herramientas puede contribuir a la disminución de la demanda por las vías administrativas. Asimismo, en muchos casos se destaca que tener la información en línea permite dar respuesta de una manera más ágil a las solicitudes de acceso.

Algunos casos hacen referencia a la posibilidad de interoperar con sistemas de gestión internos de la jurisdicción como fuente de información para sus portales. De esta manera, se accede a los datos sin mediación alguna, evitando sobrecargar a las áreas competentes con una superposición de tareas, a la vez que se garantiza la calidad de los datos. Un menor costo de producción de la información facilita su reutilización y su actualización con cierta periodicidad, destacando algunos casos el logro de estar conectados 'en línea' y actualizarse al instante.

Si bien el aspecto formal es un elemento fundamental para hacer efectivo el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en muchos casos la normativa vigente carece de prescripciones sobre transparencia activa. Sin embargo, ello no ha impedido tomar acciones concretas para la publicidad de la información que constituye un bien público. Es importante destacar la importancia de una norma que regule la garantía del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, sin embargo, la falta de normativa no es obstáculo para no avanzar en estos temas. De hecho, algunas provincias que no poseen un marco normativo propio del derecho de acceso a la información pública han desplegado una política de sistematización y puesta a disposición de información relevante del desarrollo de sus políticas públicas.

Asimismo, se observa que las jurisdicciones que han participado se nutren de otras herramientas más allá de los marcos normativos propios del acceso a la información pública, como marco referencial. Por ejemplo, a partir de estándares internacionales para la definición de herramientas y políticas, tales como la Ley Modelo Interamericana 2.0 y la Agenda de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible 2030; y de instrumentos normativos nacionales o locales vinculados al gobierno abierto, la responsabilidad fiscal y la digitalización y simplificación de la gestión pública. En este marco, estas agendas pueden actuar como punta de lanza y propiciar la definición de estrategias que fortalezcan las iniciativas en curso. Sin perjuicio de ello, para aquellas jurisdicciones que carecen de normativas específicas surgió como recomendación de la "Mesa de Experiencias" la sanción de normas que brinden impulso a estas estrategias y garantice sus efectos.

Adicionalmente, a lo largo de las presentaciones se hizo foco en que el diseño y la implementación de herramientas de monitoreo y evaluación contribuyen fuertemente a garantizar el cumplimiento de estándares de transparencia por parte de los sujetos alcanzados. Un sistema efectivo de seguimiento no sólo debería analizar la disponibilidad de información para la ciudadanía sino también la calidad de aquello que se brinda, detectando dificultades asociadas al incumplimiento y proponiendo estrategias de asistencia y acompañamiento para revertir la situación.

Por último, se puso de resalto la importancia de generar un cambio cultural al interior de las jurisdicciones y considerar a la transparencia como una di-

mencción transversal de las políticas públicas. Como medidas implementadas en este sentido se menciona la importancia de las actividades de sensibilización y capacitación dirigidas a cada una de las áreas involucradas para dar a conocer las políticas y estrategias puestas en marcha, promover su correcta implementación, difundir buenas prácticas y fortalecer capacidades de gestión de las áreas involucradas en la tarea.

4.

Consideraciones finales

La transparencia en el sector público puede ser entendida como el resultado de instituciones capaces de hacer visible, no solo la gestión de los recursos, sino también sus acciones y articulaciones.

La generación de información y el desarrollo de mecanismos de apertura son necesarios para dar respuestas a las consultas recibidas, así como para planificar la gestión pública y comunicar el accionar estatal. En este marco, la transparencia activa resulta una herramienta fundamental para informar a la ciudadanía sobre los bienes y servicios producidos y sus resultados.

Ejercer la transparencia requiere de una construcción colectiva comprometida con lo público, que no se limite a cumplir con los criterios normativos, sino que nos interpele a generar una cultura organizacional transparente como aliada fundamental para la construcción de políticas. Para ello, resulta imprescindible que la transparencia sea un atributo común a todos los espacios donde se tomen decisiones, se elaboren políticas y se gestionen recursos.

Abordar este recorrido en la agenda federal no surge de una receta lineal, sino que requiere tener presente las distintas realidades institucionales dentro de nuestro país para que las respuestas a los desafíos emergentes puedan ser eficazmente abordados. Por ello, desde el Consejo Federal de la Transparencia resulta importante fortalecer la transparencia en el marco de agendas integrales que permitan facilitar la construcción de las capacidades estatales necesarias para el fortalecimiento de una cultura organizacional.

El presente documento no busca constituirse como un ensayo teórico en materia de transparencia y acceso a la información para el ámbito provincial, sino que se imprime como un trabajo colaborativo a través del cual se desea intercambiar marcos, experiencias, reflexiones y/o propuestas para el diseño e implementación de políticas de transparencia en estados provinciales, documentar lo compartido y generar un instrumento de referencia a la hora de diseñar, implementar y redefinir nuevas estrategias de transparencia activa.

Si bien los procesos iniciados por cada jurisdicción presentan puntos de partida diferentes y es fundamental cumplir con las obligaciones de transparencia pasiva y activa, es importante aunar esfuerzos hacia la producción de información pública útil y relevante para los usuarios del sistema, atendiendo especialmente a las necesidades de aquellos colectivos más vulnerables.

Más allá de los distintos grados de avance que puedan evidenciarse en las experiencias de las distintas jurisdicciones, se asume como desafío el no perder de vista las realidades de las distintas comunidades que conviven en cada jurisdicción, a los fines de orientar la política de transparencia en pos de disminuir la brecha digital teniendo en especial consideración a los grupos históricamente desaventajados.

5.

Referencias bibliográficas

- Anchorena, B. (2020). Construyendo un Estado Presente Nuevo Contrato Social, Fortalecimiento de Capacidades y Mapa de la Acción Estatal. CUIINAP. Argentina. Disponible en: <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUIINAP/article/view/225/193>
- Claude Reyes y otros Vs. Chile, (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2006). Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2010). El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano.
- Ley de Acceso a la Información Pública Comentada (2017) Ley N° 27.275. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-27275-comentada.pdf>
- Ley Modelo Interamericana 2.0 (2020). Disponible en: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica.pdf
- Objetivos para el Desarrollo Sostenible [ODS] (2015). "Agenda para el desarrollo sostenible 2030". Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>

6. Links de las experiencias

Provincia de Córdoba:

- Portal del Gobierno:
<https://www.cba.gov.ar/>
- Portal de Gestión Abierta:
<https://gestionabierta.cba.gov.ar/>

Ministerio de Obras Públicas de la Nación:

- Portal del Mapa de Inversiones:
<https://mapainversiones.obraspublicas.gob.ar/#/proyectos>
- Portal del Observatorio de la Obra Pública:
<https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/Observatorio>

Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

- Portal de Transparencia:
<https://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/transparencia>

Provincia de Tucumán:

- Portal de Datos Abiertos:
<https://datos.tucuman.gob.ar/>
- Matriz ODS:
<https://matrizods.tucuman.gob.ar/>

Provincia del Chaco:

- Portal de Gobierno Abierto:
<https://gobiernoabierto.chaco.gob.ar/>

