



Universidad Nacional de Jujuy

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales

Carrera de Licenciatura en Comunicación Social

**Tesis de Licenciatura en Comunicación**

**Gobierno Abierto. Transformaciones recientes en las  
Políticas de Acceso a la Información Pública en Jujuy**

Autor: Alfaro, Iván Rafael L.U. Co: 4763

Director: Mg. Iván Gustavo Lello

San Salvador de Jujuy

Diciembre de 2020

## **AGRADECIMIENTOS**

Al concluir el informe final de este trabajo de tesis de grado y reflexionar sobre las condiciones en las que se ha desarrollado puedo observar el camino adverso recorrido debido al contexto de pandemia de coronavirus, y, a la vez, reconocer el acompañamiento y apoyo de distintas personas e instituciones que contribuyeron a su modo a aminorar los estreñimientos a los que estuvieron sujetas las distintas etapas de este proceso de investigación.

Por tal motivo, resulta significativo expresar el mayor agradecimiento a mi director Iván Lello por su predisposición y acompañamiento constante durante este trayecto; por sus aportes al desarrollo del trabajo; y sus reflexiones imprescindibles para profundizar la comprensión de esta investigación.

Del mismo modo, es oportuno expresar mi gratitud hacia Amalia Eizayaga, funcionarios y personal de la Legislatura, Casa de Gobierno, Dirección Provincial de Transparencia y Gobierno Abierto, Oficina Anticorrupción, diputados y diputadas provinciales, funcionarios de los distintos Ministerios del Poder Ejecutivo quienes accedieron a realizar entrevistas en unos casos y conversaciones en otros, permitiéndome entender y reconstruir el proceso referido a esta investigación.

Por otra parte, es inevitable no compartir esta instancia con mi familia, integrada por mamá Teresa, papá Fernando, hermano Sebastián, y hermana Cecilia, quienes son fuente inagotable de energía, alegría y entusiasmo para construir en cada ámbito de la vida y en particular en este proceso del trayecto formativo.

Por último, quiero explicitar mi reconocimiento y agradecimiento a toda la comunidad de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Jujuy por el compromiso y dedicación para la construcción de una institución de formación universitaria abierta a la sociedad en general y en particular a los sectores más vulnerables quienes tienen garantizado el derecho de acceder a una educación pública, gratuita, laica y de calidad.

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>CAPITULO 1. Introducción.....</b>	<b>7</b>
<b>1.2. Propuesta de investigación.....</b>	<b>10</b>
1.2.1. Pregunta-problema.....	10
1.2.2. Objetivos de investigación.....	10
1.2.3. Justificación.....	12
1.2.4. Antecedentes.....	13
1.2.5. Marco metodológico.....	18
<b>CAPITULO 2. Marco conceptual.....</b>	<b>23</b>
2.1. El acceso a la información pública en el régimen democrático.....	23
2.2. Derecho a la información.....	28
2.2.1. El acceso a la información en la evolución histórica de los derechos humanos.....	28
2.2.2. El acceso a la información como un derecho humano.....	30
2.2.3. El acceso a la información en el Sistema de la Organización de las Naciones Unidas.....	32
2.2.4. El acceso a la información en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.....	34
2.3. El derecho de acceso a la información pública.....	36
2.3.1. La transparencia y la participación ciudadana en el escenario de la convergencia digital.....	39
2.4. Génesis y desarrollo de las leyes de acceso a la información pública.....	41
2.5. Recapitulando: El fortalecimiento de la democracia.....	45
2.6. Gobierno abierto: antecedentes y surgimiento de una nueva forma de gobernanza.....	46
2.6.1. Conceptualizando el gobierno abierto.....	48

2.7. Recapitulando: el gobierno abierto y el acceso a la información pública...53

**CAPITULO 3. Situación en Argentina y las provincias.....55**

3.1. Panorama del DAIP y el gobierno abierto en Argentina.....55

3.1.1. Primera Ley de Acceso a la Información Pública en el país.....58

3.1.2. El recorrido hacia la primera ley de acceso a la información pública.....59

3.1.3. Criticas a los organismos garantes del DAIP en los  
tres Poderes del Estado.....62

3.2. El paradigma de gobierno abierto en Argentina.....65

3.2.1. Un marco legal para el gobierno abierto.....65

3.2.2. Primeras acciones: el camino hacia un gobierno abierto.....67

3.2.3. Argentina en la Alianza para el Gobierno Abierto.....69

3.2.4. Disposiciones para la transparencia en la  
Administración Pública Nacional.....72

3.3. Situación en el plano federal.....75

3.3.1. El DAIP en el nivel subnacional: un análisis comparativo.....75

3.3.2. El gobierno abierto en las provincias Argentinas.....80

**CAPITULO 4. El caso de la provincia de Jujuy.....83**

4. El derecho de acceso a la información pública en Jujuy.....83

4.1. Panorama e incidencia del gobierno abierto.....83

4.2. Contexto sociopolítico.....84

4.2.1. Ingovernabilidad y crisis política.....84

4.3. El relato sobre la transparencia del Frente Cambia Jujuy y su  
incidencia en la agenda política.....91

4.3.1. Promesas y contradicciones.....97

4.4. Antecedentes normativos del acceso a la información pública.....99

4.4.1. Desarrollo legislativo del DAIP en la provincia Jujuy.....99

4.4.2. Un decreto reglamentario para limitar el DAIP.....	102
4.5. El rol de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de las políticas de acceso a la información.....	105
4.6. Las bases del gobierno abierto en la Constitución provincial.....	107
4.6.1. Gobierno abierto: transformación en el DAIP.....	108
4.6.2. Nueva ley de acceso a la información pública: énfasis en la transparencia activa y la innovación tecnológica.....	109
4.6.3. Decreto Reglamentario: disposiciones sobre gobierno abierto.....	114
4.6.4. Nueva legislación sobre la publicidad de los actos de gobierno.....	116
4.7. Políticas de gobierno abierto y acceso a la información.....	118
4.7.1. Reorganización de la estructura orgánica y funcional de la Secretaría General de la Gobernación.....	118
4.7.2. Organismo de aplicación del DAIP y políticas de gobierno abierto.....	123
4.7.3. Creación de la Dirección Provincial de Transparencia y Gobierno Abierto.....	124
4.7.4. Estructura organizativa.....	126
4.7.5. Presupuesto.....	127
4.7.6. Hacia la ampliación del sistema de acceso a la información pública....	128
4.7.7. Sistema de denuncia anónima y formulario de participación ciudadana.....	131
4.7.8. Transparencia pasiva: solicitudes de información entre 2016 y 2019....	132
4.7.9. Análisis del sitio web de gobierno abierto y datos abiertos.....	134
4.7.10. La transparencia de los sujetos obligados del Poder Ejecutivo.....	135
4.8. Políticas de gobierno abierto en entornos locales.....	147
4.8.1. El caso de libertador General San Martín.....	148
4.8.2. Contexto local.....	148
4.8.3. Marco normativo para un gobierno abierto.....	150
4.8.4. Prueba piloto para transparentar la gestión municipal.....	152

4.8.5. Análisis del sitio web de gobierno abierto municipal.....	154
4.9. El caso de Palpalá.....	161
4.9.1. Un marco normativo para el gobierno abierto local.....	162
4.9.2. El acceso a la información en la Carta Orgánica municipal.....	164
4.9.3. Políticas de gobierno abierto en el ámbito local.....	166
4.9.4. Prueba piloto de gobierno abierto para gobiernos locales.....	168
4.10. Nuevo organismo de control para la rendición de cuentas.....	171
4.10.1. Creación de la Oficina Anticorrupción en Jujuy.....	171
4.10.2. Estructura organizativa.....	174
4.10.3. Funciones y competencias.....	176
4.10.4. Sistema sikus: un software libre para la transparencia.....	179
4.10.5. El Régimen de Declaraciones Juradas.....	181
4.10.6. A modo de cierre.....	186
<b>CAPITULO 5. Conclusiones.....</b>	<b>190</b>
<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>196</b>
Libros y artículos académicos.....	196
Noticias, artículos y recursos virtuales.....	202
Normativa consultada.....	206
A nivel nacional.....	206
Sobre la provincia de Jujuy.....	207
Sobre otras provincias.....	208

## 1. INTRODUCCIÓN

En esta tesis de grado de la carrera licenciatura en Comunicación Social de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Jujuy nos proponemos indagar, a través de un análisis descriptivo de las acciones de gobierno, sobre las políticas de acceso a la información pública y sus transformaciones en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Provincia de Jujuy en relación a la incorporación del paradigma de gobierno abierto por parte del gobierno de Gerardo Morales (Frente Cambia Jujuy) a finales de 2015.

Si bien una política pública entendida como aquellas decisiones implementadas por un gobierno para dar respuesta a situaciones consideradas relevantes en un determinado momento para los actores de una sociedad (Tamayo Sáez, 1997; citado por CIPPEC, 2012) implica un complejo proceso que implica etapas (identificación de un problema; la decisión para abordar el problema; diseño de la política pública; implementación y evaluación), esta investigación, al tener un carácter exploratorio, se ocupa de una parte de ese proceso poniendo el foco en las iniciativas y acciones desarrolladas por el Estado provincial respecto a la política de acceso a la información.

El interés sobre el tema-problema planteado surge al preguntarnos sobre la dimensión normativa y los mecanismos efectivos para acceder a la información pública en un contexto en el que a nivel provincial y nacional el camino para ejercer ese derecho ciudadano por mucho tiempo estuvo signado por barreras burocráticas que dificultaron el acceso a ciertos documentos públicos y sus diversos usos en beneficio de los ciudadanos y el funcionamiento.

A lo anterior se agrega, el recambio político a finales de 2015, cuando el partido justicialista a cargo del poder fue derrotado por una fuerza política opositora vinculada al posicionamiento de centro derecha, quienes realzaron el discurso sobre la lucha contra la corrupción, la integridad de las instituciones públicas y el cambio de paradigma de gobierno a partir de recuperar la confianza ciudadana; atribuyéndole valores negativos sobre estos tópicos al justicialismo, mientras se autoproclamaban actores políticos de cambio para restituir valores republicanos a la sociedad argentina y jujeña. Surge la pregunta sobre cómo fueron traducidas en políticas efectivas las afirmaciones relativas a un nuevo

gobierno más transparente durante el nuevo gobierno a nivel provincial entre 2015 y 2019.

A partir de estas consideraciones, el presente trabajo se constituye en una de las escasas investigaciones sobre la actualidad del acceso a la información pública en la Provincia de Jujuy, al indagar en sus cambios y transformaciones a partir de la relación con los principios de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y colaboración que integran el paradigma de gobierno abierto incorporado por el gobierno de Gerardo Morales. En este sentido podría advertirse cuales son las acciones establecidas para dar cumplimiento a este derecho y de esta manera además identificar cuáles son aquellos aspectos omitidos que podrían contribuir a la consecución de una política efectiva.

A continuación presentamos la forma en que se ha organizado el informe final de este trabajo.

Esta investigación está organizada en cinco capítulos. El primero de ellos es introductorio y presenta la formulación del problema en clave de pregunta, el objetivo general y los objetivos específicos, la sistematización de los antecedentes, la justificación, el marco metodológico donde se especifica la metodología pertinente para este trabajo y las técnicas de investigación y herramientas de recolección de datos.

El capítulo 2 presenta el marco conceptual que incluye tres partes vinculadas entre sí; la primera establece una relación entre el régimen democrático del Estado liberal y el acceso a la información como un derecho humano fundamental; la segunda parte recupera las ideas y reflexiones de distintos investigadores y organismos internacionales que contribuyeron a conceptualizar el acceso a la información pública en el largo camino hacia su reconocimiento en los marcos jurídicos internacionales; en tercer lugar se conceptualiza el término gobierno abierto y sus componentes para advertir la vinculación con el acceso a la información como elementos relacionales. A través de un recorrido histórico por los hitos que dieron origen a su emergencia como práctica de gobierno y a su formación conceptual en el plano de disciplinas como la ciencia política.

El capítulo 3 realiza un recorrido por el contexto nacional sobre el problema de investigación motivo por el cual presenta la situación en la Argentina sobre el acceso a la información y las políticas de gobierno abierto. Recupera el recorrido normativo sobre el derecho a saber desde la sanción del Decreto 1172/2003 hasta la aprobación de la ley 27.275 y su relación la paulatina incorporación de políticas de gobierno abierto desde 2013. Otro eje del capítulo es la situación actual del acceso a la información en las provincias, cuyo tratamiento consiste en un análisis comparativo entre las distintas jurisdicciones nacionales, para abocarnos posteriormente a la situación en la provincia de Jujuy según los lineamientos del problema de investigación.

El capítulo 4 desarrolla la sistematización de los datos relevados a través de un análisis descriptivo. Desarrolla las distintas políticas y acciones sobre acceso a la información pública y gobierno abierto impulsadas a partir de finales de 2015 por el gobierno de Gerardo Morales (Frente Cambia Jujuy), a través de un abordaje descriptivo del contexto político y social; la dimensión normativa, tanto el marco surgido durante el periodo de estudio (2015-2019) como el precedentes; la modificación de la estructura organizativa del Poder Ejecutivo en la relativo al acceso a la información y gobierno abierto; el análisis sobre los Ministerios del Poder Ejecutivo como sujetos obligados a entregar información a la ciudadanía; el análisis sobre la estructura organizativa y el funcionamiento de los organismos de control creados para garantizar la integridad pública en materia de transparencia y rendición de cuentas: la Dirección Provincial de Transparencia y Gobierno Abierto y la Oficina Anticorrupción; y una referencia contextual sobre la situación del acceso al información en los gobiernos municipales considerando su relevancia como actores claves con los que la Dirección intento incidir con el objetivo de articular políticas en la materia.

Al finalizar, en el capítulo 5 se presentan algunas reflexiones y se recuperan las principales conclusiones que emergen del recorrido de la investigación y se encuentran en relación a los objetivos específicos inicialmente planteados para mantener la coherencia lógica del proceso de investigación , es decir el ajuste lógico (Bruce, 2015).

## **1.2 Propuesta de investigación**

### **1.2.1. Pregunta problema**

Esta investigación reflexiona sobre las transformaciones recientes de las políticas de acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo de la provincia y el rol del gobierno del Frente Cambia Jujuy en las distintas acciones implementadas a partir de la incorporación del paradigma de gobierno abierto en la gestión entre 2015 y 2019.

La formulación del problema de investigación está planteado en la siguiente pregunta-problema.

- ¿Cuáles fueron las transformaciones en las políticas de acceso a la información pública en el ámbito del poder ejecutivo de la provincia de Jujuy, a partir de la incorporación del paradigma de gobierno abierto, entre los años 2015 y 2018?

### **1.2.2 Objetivos**

Del problema planteado se desprende el siguiente objetivo general.

Objetivo general

- Realizar un análisis descriptivo sobre las transformaciones en las políticas de acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Provincia de Jujuy, a partir de la incorporación del paradigma de gobierno abierto, entre 2015 y 2019.

Esta investigación indaga en las acciones del Estado provincial que suscitaron cambios en las políticas de acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo a partir de la incorporación del paradigma de gobierno abierto por parte de la gestión de gobierno del Frente Juntos por el Cambio a finales de 2015.

Objetivos específicos

Para dar respuesta a la pregunta anterior se plantearon cuatro objetivos específicos sobre los que se pretende dar respuesta en la investigación.

- Sistematizar y contextualizar el surgimiento de la ley de Derecho de Acceso a la Información Pública, a partir de la incorporación del paradigma de gobierno abierto en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Provincia de Jujuy.

Con este objetivo se abordan los hechos y el proceso en el que surge la nueva ley de Acceso a la Información Pública y se analizan la incorporación de nuevos conceptos y elementos provenientes del paradigma del gobierno abierto para constatar posteriormente la forma en que fueron implementados en las políticas públicas en la materia.

- Describir el proceso de incorporación en la agenda política del paradigma de gobierno abierto en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Provincia de Jujuy durante 2015.

Se releva y caracteriza los discursos del Frente Cambia Jujuy sobre las prácticas en torno a la transparencia y el gobierno abierto que incidieron en la instalación en la agenda política como elementos de relevancia. A la vez se identifica y describe la manera en que fueron implementadas acciones de gobierno como parte de la política pública de acceso a la información.

- Identificar y describir las acciones de gobierno implementadas como mecanismos de acceso a la información pública en la Provincia de Jujuy, a partir a los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana que el paradigma de gobierno abierto incorporado por el Poder Ejecutivo de la Provincia de Jujuy sostiene.

Este objetivo establece los mecanismos de acceso a la información pública instituidos a partir de la incorporación de los principios de gobierno abierto en la nueva normativa provincial. La forma en que han sido ejecutados permite entender el desarrollo de la política pública implementada por el Estado provincial.

- Identificar y describir el rol de los actores sociales e institucionales frente al desarrollo de las políticas de acceso a la información pública en la Provincia de Jujuy.

Se identifica los actores sociales e institucionales para caracterizar el rol asumido durante el proceso de implementación de la política de acceso a la información.

### **1.2.3. Justificación**

Este trabajo de investigación, en carácter de tesis de grado de la licenciatura en Comunicación Social, se desarrolla desde los lineamientos conceptuales del derecho a la información y las políticas de comunicación, ambos inscritos en el campo de los estudios de comunicación. El planteo del problema requiere abordar las transformaciones en las políticas de acceso a la información pública en el ámbito del poder ejecutivo de la provincia de Jujuy, a partir de la incorporación del paradigma de gobierno abierto, de manera que nuestro marco conceptual se tornará multidisciplinario debiendo recurrir a los aportes de la Ciencia de la Comunicación, la Ciencia Política y el Derecho.

La tutela legal que garantiza el acceso a la información pública en Jujuy, consta de un amplio plexo normativo sobre el cual realizamos un análisis en profundidad tomando las herramientas conceptuales del Derecho; en tanto que la incorporación del paradigma de gobierno abierto en el ámbito del poder ejecutivo provincial nos requiere recurrir a los aportes de las Ciencia Política para comprenderlo a nivel conceptual y posteriormente indagar en su manifestación en las prácticas de gobierno del caso estudiado. En este sentido se conformará un marco conceptual multidisciplinar que nos permita abordar el objeto de estudio planteado en la complejidad que requiere su análisis.

Por otra parte, el proceso de búsqueda de antecedentes nos permitió advertir que a nivel local y regional se registran pocos trabajos de investigación sobre políticas de acceso a la información pública, y en menor medida, esta temática

vinculada al paradigma del gobierno abierto, con lo cual el presente trabajo adquiere cierto grado de relevancia.

Los resultados de la investigación permitirán tener acceso al desarrollo de la política de acceso a la información en el ámbito del poder ejecutivo de la provincia y sus transformaciones con el foco a partir de la incorporación de los principios de gobierno abierto, lo cual podría utilizarse como evidencia comparativa en relación a percepciones de actores de la sociedad que busquen incidir en tal política.

#### **1.2.4. Antecedentes**

A partir de la búsqueda de antecedentes se accedió a fuentes de carácter primario, caracterizadas por el acceso directo a los documentos. La exploración realizada se desarrolló fundamentalmente a través de internet en los repositorios web de la Universidad Nacional de Buenos Aires, Universidad Nacional de la Plata, Universidad Nacional de Rosario, sitios electrónicos de revistas científicas indexadas pertenecientes al campo de las ciencias sociales, como también páginas web de organismos e instituciones abocadas a la investigación de las temáticas gobierno abierto y acceso a la información pública.

Algunos organismos internacionales han desarrollado investigaciones sobre el acceso a la información pública cuyo abordaje ha sido realizado desde la perspectiva del derecho a la libertad de expresión. En esta línea la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado un conjunto de estudios especiales (2001, 2003, 2004, 2005, 2007, 2009, 2013) sobre el estado del derecho de acceso a la información en los países de la región. El enfoque está puesto en la incorporación de normativas en cada jurisdicción estatal, la jurisprudencia internacional y la recomendación de implementación efectiva de políticas públicas en materia de acceso a la información, con énfasis en los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha encargado en 2009 un estudio sobre el acceso a la información a cargo de Toby Mendel. El resultado fue el libro “El Derecho a la Información en América Latina: Comparación jurídica”, donde el autor analiza comparativamente las leyes de acceso a la información de 11 países y recupera los principios internacionales que fundamentan el derecho a la información. En 2017, el organismo publicó una nueva investigación a cargo de Bill Orme, en donde analiza la implementación de las leyes de acceso a la información en México, Chile y Brasil, constatando avances y limitaciones en los organismos encargados de implementar la normativa.

Si bien los estudios presentados por los organismos internacionales están desarrollados con solvencia y sustentados en marcos conceptuales del campo del derecho y la ciencia política, entre los estudios estrictamente académicos se destaca la investigación de John Ackerman e Irma Sandoval (2008), “Leyes de acceso a la información en el mundo”, en donde trazan un recorrido histórico del surgimiento de este fenómeno de vital importancia para el régimen democrático, a la vez que conceptualizan categorías fundamentales como libertad de expresión, acceso a la información y transparencia.

En Argentina encontramos investigaciones sobre la relación entre el acceso a la información y el periodismo. En este sentido, Marcelo Pereyra (2007) a través de “El acceso a la información pública y el poder político: la ausencia anunciada del pluralismo informativo” establece la relevancia que tiene el acceso a la información del Estado en el desarrollo de las rutinas periodísticas. Por otra parte Adriana Amado (2010) en “La palabra empeñada”, establece la relación entre medios de comunicación, información pública y gobiernos, constatando las desigualdades y barreras por parte de los periodistas para acceder a la información pública.

En el plano local uno de los trabajos que nos ha permitido contextualizar la investigación desarrollada es el libro de Iván Lello (2000) “Fronteras a la libertad de prensa. Aspectos normativos, jurisprudenciales y deontológicos”, en el que aborda la regulación sobre el acceso a la información pública respecto a la primera ley sancionada en la provincia de Jujuy.

A su vez, en “El derecho de dar y recibir información” Saltor *et al* (2019) realizan una referencia a la nueva ley de acceso a la información pública N°5.886 y la primera ley N° 27.275 que regula el acceso a la información del Estado en Argentina.

Por otra parte, los principales desarrollos conceptuales sobre gobierno abierto considerados en nuestra investigación que han permitido establecer marcos teóricos para el análisis empírico de este fenómeno provienen de los aportes de César Calderón y Sebastián Lorenzo (2010); Alvaro Ramirez-Alujas (2011, 2013, 2017); y Oscar Oszlak (2014, 2017), en donde los autores definen lo que es un gobierno abierto y sus componentes: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración.

En Argentina se desarrollan desde distintas perspectivas de análisis. Algunas de ellas se encuentran abocadas a su implementación en el ámbito local. Prueba de ello es el trabajo de Lisandro Gómez, denominado “La implementación de políticas de gobierno abierto en entornos locales: el caso del Municipio de Rafaela, Santa Fe, Argentina” (2015). Se trata de un estudio de caso que identifica las iniciativas de gobierno abierto implementadas por la Municipalidad de Rafaela entre los años 2008 y 2014, el análisis es de carácter cualitativo a partir del relevamiento de medios digitales locales sobre la temática, entrevistas semiestructuradas a informantes clave, el análisis de actores (Lincha, 2009), y la evaluación de las políticas a partir de indicadores elaborados por especialistas en la materia.

En tanto que, Cristian Boccalari aborda las “TICs y gobierno abierto. Experiencias en municipios argentinos y latinoamericanos” (2015), en el cual desarrolla el estado de arte de la relación entre gobierno abierto y las TICs, y describe el modo de su implementación en municipios latinoamericanos. A su vez, Esteban Mirofsky y Gustavo Bevilacqua en “Caso de estudio: municipio de Bahía Blanca” (2017), realizan un estudio descriptivo sobre la incorporación de herramientas tecnológicas en el municipios de Bahía Blanca, para una mayor apertura de la gestión pública y sus efectos en los procesos de participación ciudadana.

Entre otro de los estudios de caso en el ámbito local, se destaca el trabajo de Daniela Vilar “Gobierno Abierto en la Municipalidad de Lomas de Zamora. Las mesas de participación ciudadana, un estudio de caso” (2018), desde un enfoque descriptivo, aborda las mesas de participación ciudadana como dispositivos participativos bajo la perspectiva del paradigma de gobierno abierto dando cuenta de la consolidación de nuevos actores políticos y la ampliación de los espacios de intervención de la ciudadanía en la definición de los asuntos públicos del municipio.

Asimismo, Alejandro Prince y Lucas Jolífas en “Gobierno abierto en Argentina: casos de éxito a nivel local y desafíos por venir” (2015), analizan algunos casos de municipios argentinos en los que la implementación de políticas de transparencia, datos abiertos y participación ciudadana, en el marco del gobierno abierto, resultaron de manera positiva, a la vez que identifican factores sobre los cuales los gobierno deben generar respuesta.

Respecto a la implementación del gobierno abierto en el ámbito provincial, Lisandro Giñazú Palumbo analiza el “Gobierno Abierto en San Luis. La experiencia de San Luis Digital en la Administración Pública” (2014), a partir del impacto del Plan San Luis Digital en la administración pública y en el ejercicio de los derechos ciudadanos, bajo los postulados teóricos del gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración. Para tal fin realiza entrevistas semiestructuradas y revisión de archivo y documentación.

Mientras que Sandra Elena y Ana Belén Ruival reflexionan sobre el “Caso de estudio sobre gobierno abierto en la provincia de Córdoba” (2015), quienes analizan tres proyectos desarrollados por el Ministerio de Gestión Pública de la Provincia Córdoba a la luz de los estándares y valores del gobierno abierto. Este término es analizado junto a sus componentes y valores, como también un análisis comparativo de las tres iniciativas que consisten en plataformas web.

Por otra parte, recurrimos a “Promoción de los principios de Gobierno Abierto en Argentina. Dos visiones sobre la apertura de datos: desde la transparencia a la innovación. Análisis de casos: ciudad de Buenos Aires y proyecto VozData” de Pablo Fraga y Leandra Caramanico (2015), en el cual presentan dos casos

de experiencias que consisten en la apertura de datos. El primer proyecto es la plataforma VozData, impulsada por la empresa periodística la nación que trabaja conjuntamente con el estado y la sociedad. A partir de la información pública impartida por el gobierno se realiza un proceso para su reutilización, en el cual los ciudadanos pueden intervenir. El segundo proyecto es Ciudad de Buenos Aires, impulsado por el gobierno, y que tiene como eje central el gobierno abierto a partir del cual se genera una innovación abierta que invita a la ciudadanía a colaborar en la resolución de problemas teniendo a disposición la información pública correspondiente. Estos aportes permiten indagar respecto a la noción de apertura de datos gubernamentales, una categoría fundamental en la concepción del gobierno abierto y que, desde luego, es tomada en este trabajo de tesis. Respecto a la transparencia “La Transparencia como objetivo de desarrollo sostenible” de Juan José Gilli (2017) intenta precisar el significado que este término tiene para la administración pública, en la búsqueda del fortalecimiento de la democracia en el marco de los objetivos de la Agenda Global para el Desarrollo Sostenible. Además, establece relación entre este término y el de acceso a la información y gobierno abierto, a partir del uso de las TICs.

Además, consideramos aquellos artículos que reflexionan y revisan los términos de gobierno abierto y datos abiertos, en su carácter conceptual. “Gobierno abierto y datos vinculados: conceptos, experiencias y lecciones con base en el caso mexicano” de Gabriela Quintanilla y José Ramón Gil-García (2016), quienes revisan conceptos básicos como los de datos abiertos y datos vinculados y los relaciona con los datos del sector público en México. Reflexionan sobre las potencialidades de las tecnologías de la información y comunicación para ordenar la gran cantidad de datos gubernamentales de manera que sean útiles tanto para el gobierno como para la ciudadanía.

Por último, la vinculación entre gobierno abierto, la plataforma web y las redes sociales subyacen al problema de investigación de este proyecto, por lo que se recurre a “Comunicación de gobierno y medios sociales: oportunidades y límites para una democracia participativa y colaborativa” de Encarna Hernández Rodríguez (2016). En este artículo, la autora retoma las transformaciones que el uso de la web 2.0 y las redes sociales produjeron las

formas de comunicación de los gobiernos y administraciones públicas. Sostiene que los cambios en la comunicación son centrales debido al nuevo carácter bidireccional, participativo y colaborativo, que suponen una oportunidad para la apertura de los gobiernos en un entorno comunicativo menos centralizado, que sin embargo también presenta sus limitaciones al momento de establecer un cambio hacia una democracia deliberativa y participativa.

### **1.2.5. Marco metodológico**

Teniendo como punto de partida el problema formulado inicialmente, esta investigación se enmarca en los estudios del derecho a la información que han recibido un nutrido tratamiento en el campo comunicacional. De esta manera nos centramos en el abordaje de las políticas públicas de acceso a la información pública en relación al paradigma de gobierno abierto motivo por el cual recurrimos a los aportes de otras disciplinas tales como la ciencia política y el derecho para entender conceptualmente dicha categoría y posteriormente identificar de qué manera se manifiesta en las políticas establecidas por el Estado provincial.

La estrategia metodológica construida es de carácter cualitativa por resultar pertinente para el análisis descriptivo de las transformaciones recientes en las políticas de acceso a la información implementadas por el Gobierno del Frente Cambia Jujuy en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Provincia entre 2015 y 2019. El enfoque cualitativo se instrumenta a partir de un estudio de caso aplicado a nuestro problema de investigación.

El estudio de caso es concebido como una estrategia de investigación (Marradi, Archenti y Piovani, 2007) que se considera apropiada para analizar políticas públicas y abordar la complejidad de cualquier fenómeno organizacional (Yin, 2014). Se caracteriza por focalizarse en un caso y examinarlo con intensidad (Lijphart, 1971).

Existen varias definiciones sobre los estudios de caso, sin embargo todas ellas encuentran un punto de coincidencia al señalar que se trata de un proceso de

indagación cuyo rasgo esencial es el examen detallado, sistemático y en profundidad del caso que se investiga. Respecto al objeto o caso es posible realizar “un análisis intenso de sus significados con la intención de comprenderlo en su especificidad más que buscando generalizaciones” (Marradi, Archenti, y Piovani, 2007: p.238).

Para Sautu (2003), el estudio de caso se caracteriza por tres aspectos esenciales: es particularístico, dado que está focalizado sobre una situación particular; posee un alto contenido descriptivo, incluye citas o transcripciones que dan cuenta de los detalles, a su vez muestra sus complejidades y la influencia del tiempo en su devenir; es heurístico, lo cual admite desarrollar explicaciones que responden al cómo y por qué suceden los hechos, cuáles son las razones, y el contexto en el que tienen lugar.

El abordaje del caso se construye a partir de lo que se puede establecer como el carácter diacrónico caracterizado por dos momentos como parte del proceso de desarrollo de la política de acceso a la información pública en el ámbito del poder ejecutivo provincial. Un momento involucra una referencia contextual sobre el periodo de vigencia de la primera ley provincial de acceso a la información sancionada en 1989 para indagar y caracterizar algunos aspectos que permiten establecer con mayor claridad los elementos distintivos posteriores; mientras que otro momento está centrado en el recorte temporal de la investigación en el cual es posible identificar cambios y transformaciones devenidos a partir de nuevas disposiciones del Gobierno de Gerardo Morales en materia de políticas de transparencia y acceso a la información, incorporando los principios del gobierno abierto en el plano normativo a través de una nueva ley de acceso a la información pública a finales de 2015.

A partir del enfoque cualitativo expuesto, la investigación tiene un alcance descriptivo y exploratorio (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2010) e intenta ser un aporte para comprender el proceso que ha atravesado la políticas de acceso a la información y sus transformaciones a partir de una nueva ley que incorpora elementos del paradigma de gobierno abierto, a partir del rol del gobierno de la provincia.

Para dar respuesta al objetivo general y a los específicos utilizamos distintas técnicas de recolección de datos y análisis. Fue fundamental el análisis bibliográfico para profundizar en las perspectivas conceptuales en torno al paradigma de gobierno abierto, sus componentes y contexto de surgimiento para comprender las prácticas de gobierno y relación entre sociedad y Estado a las que se hace referencia. A la vez, dicho análisis permite la búsqueda de los antecedentes y el contexto político y social en el que se enmarca el trabajo, dado que el planteamiento del problema se inscribe en una perspectiva multidisciplinar que recurre a los aportes de la comunicación, la ciencia política y el derecho.

Para la recolección de datos utilizamos la técnica de investigación documental o documentación, en tanto nos permitió dar cumplimiento al primer objetivo específico, e indirectamente al segundo. En tal sentido las unidades de investigación están constituidas por fuentes primarias: leyes, reglamentaciones, decretos, resoluciones, actas, expedientes y debates legislativos, informes de gestión.

Las fuentes principales de acceso a estos documentos normativos fueron, por un lado, el Boletín Oficial electrónico de la provincia de Jujuy, y por el otro los archivos de la Legislatura provincial y la documentación resguardada por la Secretaria General de la Gobernación. Se trata de diferentes fuentes de recolección y recopilación de datos debido a que no se encuentran centralizados en un solo espacio de almacenamiento sino que se están disgregados y debimos rastrearlos en las áreas de archivo de instituciones del Estado provincial.

Por otra parte, ejercimos el derecho ciudadano de acceso a la información en poder del Estado, y solicitamos a la Dirección Provincial de Transparencia y Gobierno Abierto, organismo responsable de implementar las políticas de acceso a la información y gobierno abierto, información y documentación sobre la estructura orgánica-funcional y aquella concerniente al surgimiento y funcionamiento efectivo de dicho órgano. El interés estuvo puesto en acceder a la reglamentación e informes internos establecidos en la normativa, planes de acción, presupuesto asignado y convenios con áreas de gobierno u

organizaciones públicas, privadas o de la sociedad civil, en definitiva aquella documentación referida a la estructura de funcionamiento de los organismos investigados.

Para indagar en el rol del Estado provincial en las políticas de acceso a la información, las acciones omitidas y las impulsadas y las condiciones en que fueron implementadas, se realizaron entrevistas en profundidad no estructuradas con informantes clave que tuvieron participación o vínculo con la formulación y desarrollo de las políticas de acceso a la información pública y sus transformaciones. El universo está comprendido por funcionarios públicos del poder ejecutivo y diputados provinciales. El criterio de pertinencia fue el de haber sido o ser funcionario de organismos o áreas destinadas a la operacionalización de la ley de acceso a la información pública, el de haber participado en debates legislativos sobre proyectos de ley al respecto, y el de haber solicitado información pública ante el organismo competente.

También se realizó un relevamiento de los sitios web de los organismos de control e implementación de la normativa que regula el acceso a la información y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos. Las unidades de investigación están constituidas por la plataforma digital de la Dirección, por un lado, con el objetivo de indagar en el uso de las herramientas virtuales para promover la transparencia activa, los datos abiertos, espacios y propuestas para la participación de los ciudadanos, la colaboración y creación de propuestas y políticas públicas. Por otro lado, se hará lo propio en la plataforma de la Oficina Anticorrupción, organismo creado en 2016 para garantizar la Ley de Ética Pública y la rendición de cuentas.

Asimismo, se revisaron los sitios electrónicos de los once ministerios que componen el Poder Ejecutivo de la provincia, con el objetivo de identificar y analizar el uso y espacios conferidos a la transparencia activa e información disponible o no, con el criterio de un conjunto de variables extraídas y adaptadas para estos organismos sobre la información mínima que el Decreto Reglamentario 1451/G-16 establece para los sujetos obligados como requerimientos a ser puestos a disposición de los ciudadanos.

El uso de distintas técnicas de recolección de datos nos permitió explorar de forma más exhaustiva los distintos aspectos del problema de investigación, y de esa forma, dar respuesta a los objetivos específicos formulados.

## **2. CAPITULO 2: MARCO CONCEPTUAL**

### **2.1. El acceso a la información pública en el régimen democrático**

El sistema político en el cual se enmarca el acceso a la información pública es la democracia, por lo tanto, haremos referencia de manera general a su definición clásica y sus características.

Luego revisaremos la relación entre democracia y acceso a la información. Al revisar la génesis del acceso a la información observaremos que tiene como derecho fundante el derecho humano a la información.

Etimológicamente, el término democracia proviene del griego *demokratía*, pero surgió en Atenas en el siglo V a. C. a partir de los vocablos *demos*, que se podría traducir como “pueblo”, y *krátos*, que se traduce como “poder” o “gobierno”, los cuales, unidos, se refieren al “gobierno del pueblo”. De allí que se defina a la democracia como la doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno y también el mejoramiento de la condición del mismo.

El concepto de democracia como forma de gobierno tiene sus antecedentes en los filósofos griegos de la antigüedad. Sin embargo, su uso moderno se remonta a las transformaciones revolucionarias de las sociedades occidentales del siglo XVII (Huntington, 1986).

En la Grecia antigua se pensaba a la democracia como democracia directa, en el marco de la ciudad-estado en la cual los ciudadanos participaban en la toma de decisiones, a través de las asambleas públicas (Díaz Caferata, 2009). La titularidad y el ejercicio del poder permanecían unidos, pero en este contexto el acceso a la ciudadanía estaba permitido solamente a los hombres con determinadas características, y se excluía a las mujeres, esclavos y extranjeros.

Producto del surgimiento de sociedades con características diferenciadas de la polis griega, la democracia directa se convirtió en un mecanismo de participación imposible de practicar, dando lugar a nuevas modalidades de representación y organización política en las que resultó inminente la separación entre la titularidad y el ejercicio del poder (Sartori, 1987). Surge el

ejercicio del sufragio como mecanismo de participación del pueblo, que elige a sus gobernantes concediéndoles el poder durante un periodo de tiempo, es lo que se explica como el paso de un modelo de democracia directa a otro liberal de carácter representativo (Huntington, 1986).

Con la doctrina liberal del siglo XVII surge el Estado liberal<sup>1</sup> cuya prioridad es limitar el poder absoluto del estado mediante principios constitucionales que otorgan el derecho a la libertad individual, la seguridad, la defensa de la propiedad frente a las monarquías caracterizadas por la concentración del poder, mientras que la insurrección campesina de Francia de 1848, que amplió el voto masculino y abolió la esclavitud, dio paso al Estado liberal-democrático. Posteriormente, en el siglo XIX con la ampliación de derechos y un Estado con mayor prevalencia de voluntad popular se transforma en una democracia liberal (Sartori, 1987).

En virtud de lo anterior, las democracias contemporáneas se han constituido a partir de los principios de la democracia liberal y a su vez se conjugan con el sistema republicano de gobierno, adoptado por la gran mayoría de los Estados en la actualidad.

La forma de gobierno republicana ha sido entendida, tal como se inscribe hoy en nuestros sistemas constitucionales, como la comunidad política organizada sobre la base de la libertad e igualdad política de todos los hombres, en la que el gobierno responde a los principios de la responsabilidad de los funcionarios públicos y la publicidad de los actos de gobierno (Díaz Caferata, 2009), entre otros.

Renato Janine Ribeiro, entiende que la república está asociada al derecho debido a que la ley establece un orden general que se encuentra por encima de los intereses particulares y, así, predomina en ella el resguardo del interés público. De allí se desprende la idea de que la cosa pública requiere el control

---

<sup>1</sup>La democracia liberal incorpora el elemento representativo que se cristaliza en el sistema político en 1787, cuando los promotores de la Constitución norteamericana amplían las posibilidades de control político a través del surgimiento de la democracia representativa, que permitía a los ciudadanos elegir a sus representantes.

público en nombre del bien común, y para ello son fundamentales los Principios del Estado Democrático de Derecho entre los que se destaca la libertad de expresión y organización (Ribeiro, 2001).

Estas definiciones sobre la democracia y el sistema republicano, características de los sistemas de gobierno de los Estados nación contemporáneos, nos permiten acercarnos y dar sentido a una noción de democracia como régimen de gobierno que propicia las condiciones para la implementación del acceso a la información pública por parte de los ciudadanos.

Un primer acercamiento a la relación entre democracia y acceso a la información subyace en la definición de régimen democrático establecida por Robert Dahl, quien caracteriza al gobierno democrático por su continua actitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos sin establecer distinciones políticas entre ellos, en busca del debate público y la representación política (Dahl, 1989).

Para garantizar el debate y la representación en este régimen el gobierno responde a las preferencias de sus ciudadanos. Todos ellos deben tener igualdad de oportunidades para dar cumplimiento a una serie de condiciones fundamentales en el funcionamiento de este sistema político, condiciones que a su vez están sujetas a un conjunto de cláusulas entre las que se encuentra la garantía, a cargo del gobierno, de la libertad de expresión para los ciudadanos<sup>2</sup>. Más adelante veremos que la libertad de expresión es el derecho humano fundante del acceso a la información.

Por su parte, Norberto Bobbio considera a la democracia como “un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”, es decir, que este sistema de gobierno

---

<sup>2</sup>Robert Dahl (1989) establece tres condiciones indispensables para el funcionamiento del régimen democrático, que permiten a la ciudadanía: 1 Formular sus preferencias; 2 Manifiestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente; y 3 Recibir por parte del gobierno igualdad de trato. El cumplimiento de esas condiciones se encuentra sujeto a la garantía de 8 cláusulas: 1 libertad de asociación; 2 libertad de expresión; 3 libertad de voto; 4 elegibilidad para el servicio público; 5 derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, es decir, a luchar por los votos; 6 diversidad de las fuentes de información; 7 elecciones libres e imparciales; 8 instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

se caracteriza por la atribución de un poder decisorio, establecido por ley, en un número elevado de miembros de un grupo social (Bobbio, 1986: p.14).

A su vez, el autor establece como condición de la democracia que a quienes les corresponda elegir a los decisores “se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una y otra”, refiriéndose, de esta manera, a la garantía del Estado de derecho, entendida como garantía de los derechos individuales de libertad de opinión, expresión, e información, entre otras, como elemento fundamental para el cumplimiento de tal condición (p.15).

De esta manera, considera que dentro de un régimen democrático la información de gobierno permite a los decisores tomar decisiones reales, por lo que el acceso a la información se constituye en un derecho que debe ser garantizado por el Estado.

Además, Bobbio sostiene que el acceso a la información como un derecho se justifica en el entendimiento de que “la democracia es idealmente el gobierno de un poder visible, es decir, el gobierno cuyos actos se realizan ante el público y bajo la supervisión de la opinión pública (...) La opacidad del poder es la negación de la democracia”. Es por eso que el acceso a la información pública resulta en “una de las modalidades del derecho, que un estado democrático reconoce solo a esos ciudadanos, considerados en tanto individuos o en tanto pueblo, de vigilar a quienes vigilan” (Bobbio, 2013: pp. 7, 8).

Por su parte, Guillermo O’Donnell, considera que la existencia de un sistema legal que respalde y lleve a la práctica los derechos y las libertades políticas es fundamental, y que no puede pensarse en una noción de democracia que excluya esos elementos (O’Donnell, 2001, citado en Azpuru, 2007). El autor señala que la democracia debe ir más allá de las elecciones libres, ya que las libertades políticas básicas deben estar garantizadas paralelamente para otorgarle mayor significado a las elecciones (Azpuru, 2007).

Al respecto, en un estudio sobre la democracia en los países de América Latina, O'Donnell define al régimen democrático<sup>3</sup> como aquel en el que “el acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones que son competitivas e institucionalizadas y en el que existen, durante y entre esas elecciones, diversas libertades políticas, tales como la de asociación, expresión, movimiento y disponibilidad de información no monopolizada por el Estado o por agentes privados” (O'Donnell, 2008).

En suma, Guillermo O'Donnell, considera que dentro de un régimen democrático la libertad de expresión, actualmente reconocida y definida por los Tratados Internacionales de derechos humanos y las constituciones de los Estados, como el derecho de difundir, recibir y buscar información, y la circulación libre de información, sobre todo la que se encuentra en poder del Estado, son elementos constitutivos de la democracia.

En tanto, Norberto Bobbio afirma que el acceso a la información pública debe ser un derecho reconocido de los ciudadanos, el cual a su vez permite a estos controlar las acciones del gobierno, impidiendo la opacidad. El acceso a la información es entendido como un derecho que el Estado debe garantizar a los ciudadanos en el marco de un sistema democrático, en este sentido la importancia de la democracia reside en la capacidad que poseen sus instituciones para proteger los derechos y las libertades de los ciudadanos (Huntington, 1989).

Las democracias contemporáneas han manifestado la importancia de reconocer el acceso a la información como un derecho de las personas que el Estado debe garantizar, lo cual se refleja en la inclusión del derecho a la información entre los derechos y libertades garantizados en numerosas constituciones nacionales en la actualidad (Toby Mendel, 2009).

En los Estados occidentales, y particularmente en América Latina, a partir de lo establecido por distintos organismos multilaterales y tratados internacionales, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, durante la segunda mitad del siglo XX, estableció el reconocimiento del acceso a la información pública

---

<sup>3</sup>La noción de régimen democrático se refiere al conjunto de instituciones, reglas y prácticas que caracterizan y definen su funcionamiento dentro de un Estado que lo adopta y le da cumplimiento (O'Donnell, 2008).

como un derecho humano y piedra basal del sistema democrático e instó a los países de la región a garantizarlo mediante la implementación efectiva de políticas pertinentes.

En este sentido, en un régimen democrático, representativo y republicano, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política, votación, asociación, entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y un libre acceso a la información, por lo que la información es un derecho ciudadano y una obligación para el Estado garantizar su cumplimiento.

## **2.2. Derecho a la información**

### **2.2.1. El acceso a la información en la evolución de los derechos humanos**

Los antecedentes remotos del acceso a la información como un derecho humano se encuentran en la Declaración de Independencia Norteamericana del 4 de julio de 1776, a través de la Carta de Derechos que protege la libertad de expresión y, a través de ella, instituye los derechos de todos los ciudadanos, residentes y visitantes en territorio norteamericano; y poco más de una década después la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (Artículos 14° y 15°) instauran la facultad -por parte de los ciudadanos- de solicitar cuentas a todo agente público sobre su administración.

Hablar de derechos fundamentales, implica hablar del devenir de los derechos humanos, marcado en diferentes momentos históricos del mundo contemporáneo y por diferentes modelos que asumió el Estado a lo largo de esos procesos (Verónica Gauchi Risso, 2012) A su vez, en cada período histórico se otorgan reconocimientos internacionales y garantías constitucionales a estos derechos, estableciendo su objeto y sus titulares, lo cual fue definiendo su alcance.

La primera generación de derechos humanos se contextualiza en las denominadas revoluciones burguesas del siglo XVIII y, posteriormente, en el advenimiento del llamado Estado liberal de derecho, lo cual marcó el tránsito de los antiguos derechos estamentales a los modernos derechos humanos. En

esta etapa, los derechos humanos son reconocidos en el marco de la ideología liberal, desde la cual se reconocen y proclaman los derechos que corresponden al hombre con una perspectiva individualista del mundo. Se protege a la persona considerada individualmente: la libertad, la propiedad privada, la seguridad jurídica y la resistencia a la opresión.

La segunda generación de derechos humanos se desarrolla en un contexto de transformación en las relaciones sociales de producción y de un Estado liberal que generaba problemas sociales al no poder satisfacer las exigencias de libertad e igualdad de los sectores más relegados de la sociedad a finales del siglo XIX y principios del XX. Esto condujo al surgimiento del Estado social de derecho, que se instituye mediante un Estado de carácter intervencionista con capacidad de actuación sobre los procesos socioeconómicos en defensa de los más desfavorecidos socialmente, modelo estatal que se generaliza al finalizar la II Guerra Mundial cuando surgen nuevos Estados y como consecuencia de los procesos de descolonización en numerosos países.

En esta etapa se extiende el derecho al voto hacia otros sectores sociales y se garantizan libertades públicas, como la de prensa. Durante la primera década del siglo XX los derechos sociales, culturales y económicos, asociados al acceso a la educación, al trabajo, a mejores condiciones de vida, a la participación de los ciudadanos en diversas esferas de la vida social, alcanzan su estatuto jurídico en los textos constitucionales.

Los derechos de tercera generación son producto de transformaciones sociales, económicas, políticas, culturales y tecnológicas con gran impacto en la segunda mitad del siglo XX. Se trata de aquellos que protegen los intereses ecológicos y medioambientales, el acceso a la tecnología, el uso de la informática, el derecho a la paz, a la identidad nacional y los relacionados con el mundo de la cultura. Esta etapa implica un esfuerzo entre naciones por dar respuestas a las consecuencias catastróficas de la II Guerra Mundial, e instan a un trabajo multilateral para afrontar problemas globales.

Este recorrido histórico sobre la evolución de los derechos humanos nos permite identificar tempranamente en la primera generación de derechos establecidos en la Declaración de la Independencia Norteamericana (1776) y la

Declaración francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), el reconocimiento de la libertad de expresión y del derecho ciudadano a solicitar información a las autoridades públicas.

Tales reconocimientos, son retomados casi dos siglos más tarde en el marco de democracias contemporáneas caracterizadas por la garantía del Estado de derecho, lo cual se cristaliza en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1948, donde se proclama el derecho a la información para todos los hombres. Este derecho “configura una nueva interpretación de la concepción clásica de la libertad de expresión, en la cual se pasa de una noción de las libertades individuales clásicas, a una nueva interpretación del papel del Estado que se convierte en el garante último de esta libertad” (Fuenmayor, 2004: p.14).

La evolución de los derechos humanos y, dentro de ellos, el reconocimiento de la libertad de expresión y el derecho a la información en el marco de democracias sujetas a los principios del Estado de derecho, conducen a lo largo de la historia a la exigencia del derecho de las personas a la información (Ibid). Es así que el derecho a la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información pública se complementan mutuamente, y forman parte del andamiaje del sistema democrático (Oyhanarte y Kantor, 2015).

De esta manera, por la relevancia que el acceso a la información tiene para las actuales democracias debe ser conceptualizado como un derecho humano equivalente a los derechos civiles y políticos, en el marco de sociedades en las que la información tiene sustantiva preeminencia en las relaciones entre los ciudadanos, el Estado y las entidades privadas, lo cual requiere ajustar los marcos constitucionales con el objeto de incorporar los nuevos derechos universales a la información (Mark Bovens, 2002, citado por Ackerman y Sandoval, 2008).

### **2.2.2. El acceso a la información como un derecho humano**

Tras un recorrido por la génesis del acceso a la información observamos que tiene como derecho fundante el derecho humano a la información, el cual se

encuentra vinculado a la libertad de pensamiento y de expresión (Piana y Amoza, 2018). En este sentido, su reconocimiento como derecho humano que debe ser garantizado por los Estados, ha ido evolucionando en el marco del derecho internacional de los derechos humanos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2006).

Pedro Nikken sostiene que en la sociedad contemporánea todo ser humano, por el hecho de serlo, es titular de derechos fundamentales que el Estado no puede arrebatarse lícitamente. Los derechos humanos se corresponden con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado, es decir, que este no debe ofender los atributos inherentes a la persona y, en cambio, debe respetar, garantizar o satisfacer, la plena realización de tales derechos (Nikken, 1994).

Su reconocimiento no depende del Estado ni son concesiones suyas, tampoco depende de la nacionalidad ni de la cultura a las que pertenezca la persona. Son derechos universales en el entendimiento que corresponden a todo habitante de la tierra por el hecho de ser persona. En consecuencia, son anteriores y superiores al poder del Estado, el cual encuentra limitado su ejercicio del poder frente al goce pleno del derecho por parte de los seres humanos.

Sin embargo, incluso los derechos humanos encuentran límites legítimos en el plano nacional e internacional en dos tipos de circunstancias distintas. Según Nikken, en condiciones normales, cada derecho puede estar sujeto a ciertas restricciones fundadas sobre la idea de orden público<sup>4</sup>, mientras que en casos de emergencia los gobiernos tienen autorización para suspender las garantías solo por el tiempo necesario para superar la emergencia.

Estos límites legítimos se traducen en aquellas excepciones que deben estar expresamente fijadas por la ley para evitar menoscabar la garantía de los derechos humanos. El régimen democrático es el sistema de gobierno que propicia tales requerimientos, y así lo afirma la Carta Democrática Interamericana en artículo 7: “la democracia es indispensable para el ejercicio

---

<sup>4</sup>La noción de orden público que fundamenta la limitación de un derecho humano, se refiere a las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios de carácter democráticos. Las limitaciones, que no deben afectar el contenido esencial del derecho tutelado, deben emanar de leyes.

efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos”<sup>5</sup>.

Al constituirse el acceso a la información en un derecho fundamental de las personas, adquiere un carácter universal y forma parte de los derechos inherentes e irrenunciables del ser humano, por tanto deben ejercerse en condiciones de igualdad y de cumplimiento obligatorio por parte del Estado (Nikken, 1994).

### **2.2.3. El acceso a la información en el Sistema de la Organización de las Naciones Unidas**

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 1948, proclamó la libertad de expresión y opinión de todo individuo, como parte de los derechos y libertades inalienables de todos los seres humanos.

El artículo 19 de su texto establece que: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, por cualquier medio de expresión”.

La Declaración incorpora el concepto de libertad de información (Verónica Gauchi Risso, 2012), el cual es entendido como un derecho que otorga a los ciudadanos la posibilidad de acceder a los hechos de actualidad, en el ejercicio de tres facultades: la de investigar, la de difundir y la de recibir información (Francis Balle, 1999; citado por Fuenmayor, 2004). El reconocimiento del derecho ciudadano a investigar y recibir información integrará los fundamentos que obligan al Estado a entregar documentos en su poder a quienes la soliciten.

---

<sup>5</sup>Carta Democrática Interamericana, 11 de septiembre de 2001. Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. Lima, Perú. Sección II: La democracia y los derechos humanos. Ver [https://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm)

La ONU continuó trabajando con el concepto de libertad de información en otros instrumentos internacionales. El artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 1966, vigente desde 1976, cuyo texto es similar al de la Declaración, establece que: “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

Posteriormente, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU creó la Relatoría Especial para la Libertad de Opinión e Información (Relator Especial de la ONU) en marzo de 1993. Este organismo tiene por finalidad observar e informar sobre prácticas de libertad de expresión. Desde 1998 ha interpretado el contenido del artículo 19 del PIDCP, sobre el derecho a buscar y recibir información, como el fundamento del acceso a la información. En este sentido ha declarado:

“...todo el mundo tiene derecho a buscar, recibir y difundir información, lo cual impone a los Estados la obligación positiva de asegurar el acceso a la información, en particular respecto a la información mantenida por el Gobierno en todo tipo de sistemas de almacenamiento y recuperación, incluidos filmes, microfichas, capacidades electrónicas, video y fotografía, a reserva solamente de las restricciones mencionadas en el párrafo 3 del artículo 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos”<sup>6</sup> (Relator Especial de la ONU, 1999: p.5).

La mayoría de los países que han adherido a este pacto internacional le atribuyen, a través de sus normas constitucionales, rango de ley nacional de carácter preeminente.

---

<sup>6</sup> Informe Relatoría Especial para la Libertad de Opinión e Información. ONU doc. E/CN.4/1999/64. Ver <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/107/69/PDF/G9910769.pdf?OpenElement>

#### **2.2.4. El acceso a la información en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos**

En el contexto latinoamericano el derecho de acceso a la información se encuentra reconocido en la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, y en la legislación complementaria, que establece un conjunto de preceptos vinculado tanto con el sujeto que informa como con quien recibe esa información.

En 1948 los Estados americanos adoptaron la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, cuyo artículo IV establece que: “Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, opinión, expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio”. De esta manera, reconoce internacionalmente el derecho a la libertad de investigación, opinión, expresión y difusión, para los Estados americanos.

Décadas más tarde, en 1969 se suscribió la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana). En el numeral 1 del artículo 13 de la Convención Americana se establece que: “Toda personas tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

Claramente, la Convención Americana consagra el derecho a buscar y recibir información. En el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), los órganos que la componen, como la Asamblea General, y los órganos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos de la OEA, entre los que se encuentran la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana, han otorgado contenido al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana.

En sucesivos estudios e interpretación por parte de la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana, se ha establecido que dicho artículo incluye un

derecho al acceso a la información en poder del Estado<sup>7</sup>. Al respecto, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (Relatoría Especial) ha manifestado que la libertad de recibir información debe impedir que las autoridades públicas interrumpen el flujo de información hacia los ciudadanos, por lo que la palabra *buscar* implicaría un derecho adicional (Corte Interamericana, 2003; 2006).

Tal interpretación sobre el artículo 13 de la Convención Americana, establece que toda persona tiene el derecho de solicitar información y documentación mantenida en los archivos públicos o procesada por el Estado y, en general, cualquier tipo de información y en cualquier formato que se considere una fuente de carácter pública.

Otro instrumento internacional consagrado por la Corte Interamericana, fue la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, elaborada por la Relatoría Especial y aprobada en octubre de 2000. Su principio 4 reconoce que: “el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho”.

Con estos antecedentes se afianza el acceso a la información como un derecho humano. Del conjunto de sistemas regionales de derechos humanos, el Sistema Interamericano fue el primero en reconocer el acceso a la información como un derecho fundamental que comprende una obligación que recae sobre el Estado, de brindar a los ciudadanos acceso a la información que está en su poder, conjuntamente con el derecho de las personas a solicitar y acceder a la información en poder de entidades estatales (Organización de los Estados Americanos, 2013).

Respecto al alcance en materia normativa, adquiere enorme importancia la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*, en el año 2006. Esta decisión marcó un hito en el reconocimiento internacional del derecho de acceso a la información, sin

---

<sup>7</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través de los Estudios Especiales de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha referido en numerosos casos a este respecto en los informes anuales, por ejemplo de 2001, 2003, 2006.

desmerecer que desde 1994 la Corte Interamericana había emitido diversas recomendaciones sobre el acceso a la información. Ese fue el primer fallo jurídico resuelto por la Corte, en donde desarrolla el objeto central de este derecho.

La sentencia solicita al Estado que “adopte dentro de un plazo razonable, las medidas necesarias para asegurar el derecho de acceso a la información en manos del Estado, de acuerdo con la obligación general de adoptar disposiciones de ley doméstica establecidas en el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (Ibid).

### **2.3. El derecho de acceso a la información pública**

Con el reconocimiento de los derechos humanos en el plano internacional, las democracias contemporáneas han reconocido derechos fundamentales inherentes a las personas, entre los que se encuentra el acceso a la información pública, siendo responsabilidad del Estado generar los mecanismos pertinentes para garantizar su efectivo ejercicio.

Al respecto, tal como sostienen Norberto Bobbio, en un sistema democrático el acceso a la información es un derecho que debe ser garantizado por el Estado. En igual sentido, Guillermo O’donnell, sostiene que un régimen democrático debe garantizar libertades políticas, entre las que se encuentra la libertad de expresión y la disponibilidad de información para los ciudadanos.

En el marco de estas concepciones, el acceso a la información es definido como un derecho humano protegido por convenciones y tratados internacionales<sup>8</sup> que reconocen y establecen el derecho a la libertad de pensamiento y expresión.

Este derecho propicia la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés público, al garantizarles el acceso a los datos e información en poder

---

<sup>8</sup>En los países de Las Américas, el acceso a la información se encuentra reconocido como un derecho humano en las convenciones y tratados internacionales establecidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Asimismo, en otras regiones del planeta organizaciones internacionales y organismos multilaterales han sentado precedentes en la materia, entre ellas la Organización de las Naciones Unidas, el Consejo de Europa, la Unión Europea, el Sistema Africano de Derechos Humanos, Commonwealth, entre otras.

del Estado, las buenas prácticas de gobierno y la lucha contra la corrupción, al establecer la rendición de cuentas y mecanismos de transparencia por parte de los gobernantes. De ello surge la particular importancia del derecho de acceso a la información pública para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2013).

El derecho de acceso a la información pública (en adelante DAIP) consiste en que las autoridades públicas son simplemente los guardianes de la información para la sociedad, y que la información que está en manos del Estado es también propiedad de la sociedad (Gunter Cyranek, *et al*, 2009). De esta manera, se asegura el acceso a los documentos y archivos en manos de las entidades públicas, en pos de garantizar el derecho de las personas a mejorar su calidad de vida y favorecer la toma de decisiones sobre asuntos de interés público (Gonzalo Fuentes y María Cenicacelaya, 2017).

El DAIP también se constituye en un derecho ciudadano y colectivo (Piana y Amoza, 2018), y en un derecho instrumental (Abramovich y Curtis, 2000). Se trata de un derecho ciudadano debido a que adquiere sustantiva importancia como herramienta de participación indispensable para el ejercicio de una ciudadanía plena en toda sociedad democrática, al propiciar el acceso a documentos y archivos que permitan la formación de una opinión fundada posible de ser expuesta en el debate público y de incidir en la formulación de políticas públicas. Se constituye en un atributo natural de los ciudadanos fundamentado en el principio de soberanía popular y la forma republicana de gobierno que supone la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia en la gestión pública (Gonzalo Fuentes y María Cenicacelaya, 2017).

Es un derecho colectivo puesto que se le otorga un marcado carácter público y social a la información en manos del Estado, confiriéndole de esta manera el grado de bien público no individual, es decir que se brinda no solamente a quien la solicita y que puede ser difundida libremente por quienes a ella acceden. Dicho carácter de bien social, habilita mecanismos de control institucional en los que la participación de los ciudadanos resulta indispensable frente a las autoridades públicas, otorgándole legitimidad al ejercicio del poder

que ya no se limita solamente a la participación del ciudadano mediante la emisión del voto para elegir a sus gobernantes (Abramovich y Courtis, 2000).

Además, el DAIP es conceptualizado como un instrumento que permite el ejercicio de otros derechos y del funcionamiento institucional de contralor de los poderes públicos. Acceder a información o la obligación que tienen los organismos públicos de otorgarla, propicia la implementación de mecanismos de fiscalización de la autoridad pública por parte de los ciudadanos, el derecho de estos últimos de participar en la formación de políticas públicas o en las decisiones de relevancia pública, y la exigencia de información relativa a la existencia de otros derechos sociales, culturales y económicos.

Frente a la insuficiencia de las elecciones libres y equitativas para asegurar el ejercicio de la rendición de cuentas permanente por parte del gobierno (Akerman y Sandoval, 2008), el DAIP establece mecanismos de transparencia que permiten monitorear a las autoridades del gobierno sobre el uso de los recursos y asuntos públicos, obligándolos a rendir cuentas de sus acciones a través de la difusión de documentación relativas a sus decisiones en el ámbito económico, político y social (Fuenmayor, 2004).

En este sentido, el PNUD señaló en su informe de Desarrollo Humano de 2002 que la transparencia incrementa la capacidad de la gente para participar de manera informada y, por consiguiente, demandar políticas sociales y económicas que respondan a sus prioridades y necesidades<sup>9</sup>. De esta manera, el DAIP establece canales de comunicación entre los ciudadanos y sus gobernantes, a través de los cuales fortalece la gestión pública de gobierno y la gobernabilidad democrática<sup>10</sup>.

El acceso a la información es una herramienta que posibilita mayor eficiencia y eficacia en las acciones del Estado, principalmente en el manejo de recursos públicos y es esencial para dar cumplimiento al principio republicano de rendición de cuentas y la transparencia de sus operaciones. Asimismo, permite

---

<sup>9</sup>Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2002). Informe sobre Desarrollo Humano de 2002. PNUD, Nueva York.

<sup>10</sup>El concepto de gobernabilidad democrática es entendido como la capacidad de las instituciones políticas para procesar las demandas sociales y los conflictos en forma pacífica, que sea además plenamente respetuosa del Estado de Derecho y de los derechos políticos y civiles de los ciudadanos.

contrarrestar las prácticas de gobierno contrarias al régimen democrático y la cultura del secreto, ya que habilita el control ciudadano en la mayoría de los actos de gobierno y promueve una mayor rendición de cuentas, haciendo posible revelar errores, abusos y debilidades en el sector público.

El desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación en nuestras sociedades y su utilización en diversos ámbitos de la vida han permitido nuevos modos de interacción entre las personas, modificando y potenciando acciones y prácticas sociales que en la actualidad se encuentran mediadas por el uso de internet. Existen reflexiones e investigaciones sobre la incorporación de estas tecnologías en los diversos ámbitos de actividad de los gobiernos lo cual ha incidido, tanto en las modalidades de participación ciudadana como en los mecanismos de transparencia, ambos elementos vinculados directamente al acceso a la información.

### **2.3.1. La transparencia y la participación ciudadana en el escenario de la convergencia digital**

Definidas como todos aquellos recursos, herramientas y programas que se utilizan para procesar, administrar y compartir información mediante soportes tecnológicos, tales como computadoras, teléfonos móviles, reproductores de audio y video, entre otros, las tecnologías de la información y comunicación han transformado las formas de comunicación entre personas y los procedimientos de transmisión de información al facilitar su emisión, acceso y tratamiento mediante códigos variados que pueden corresponder a textos, imágenes o sonidos.

El desarrollo exponencial alcanzado a finales del siglo XX y primeros años del 2000, ha configurado la Sociedad de la Información (SI), a partir del gran impacto que ese desarrollo tuvo en la mayoría de los ámbitos de la vida: la salud, la educación, las finanzas, los mercados laborales, las comunicaciones, el gobierno, la productividad industrial, entre otros (UNESCO, 2013).

En la Era de la Información, Manuel Castells (1996) sostiene que la penetración de las tecnologías de la información en nuestras sociedades se produce en un

mundo globalizado que atraviesa las fronteras geográficas y políticas. La aplicación que las personas hacen de estas tecnologías configura sociedades que tienen a la información como factor esencial de la producción y de la innovación, a la vez que ellas mismas se encuentran intensamente conectadas a través de las redes de internet y adquieren nuevas modalidades de participación.

La Web 2.0 tiene que ver con el desarrollo de una serie de herramientas de software social que han facilitado que la gente corriente se comunique, coopere y publique contenidos de forma transparente en plataformas web, empleando la red para crear contenidos y cooperar (José Luis Orihuela, 2009). Se abre la posibilidad de nuevos canales de comunicación entre los gobernantes y los ciudadanos, y genera nuevas modalidades de participación de estos últimos, a través del acceso a información pública y su posterior uso para producir contenidos que den respuestas a realidades de interés público.

Este escenario se conjuga con la creciente necesidad de legitimar el sistema de gobierno por parte de los representantes frente a las demandas ciudadanas. En ese sentido las tic se presentan como recursos que podrían contribuir a mejorar la gobernabilidad, a través de una mayor transparencia en el sector público, de nuevas modalidades de comunicación entre los ciudadanos y el gobierno, y la apertura de nuevos canales y espacios de participación (Yanina Welp, 2008) instancias mediadas por el uso de tecnologías.

La apropiación de las tic por parte de las democracias contemporáneas, ha dado lugar al surgimiento de las denominadas democracias digitales (e-democracia), definidas como “el uso de medios electrónicos de comunicación que dan poder a los ciudadanos para controlar la responsabilidad de legisladores y políticos sobre sus acciones en el ámbito público, ya sea mediante el fortalecimiento de la transparencia del proceso político, el mejoramiento de la calidad de las instancias de formación de opinión o el incremento de la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones” (Trechsel, et al, 2003:10, citado por Welp, 2008).

Se trata de herramientas que pueden potenciar y ampliar las capacidades de los gobiernos e incidir, de esta manera, en la legitimidad del sistema

democrático. Las nuevas posibilidades de soporte, almacenamiento, clasificación y difusión de datos, propiciadas por las herramientas digitales, permiten generar información más confiable y, por lo tanto, incrementar la confianza en la gestión de gobierno. A su vez la publicación proactiva de información incrementa la transparencia disminuyendo la desconfianza de los actos públicos.

Su implementación en el ámbito de los medios de comunicación y la circulación de información ha producido cambios sustantivos. Estas tecnologías ofrecen a los gobiernos un medio para facilitar el ejercicio de la libertad de información mediante la publicación de información en plataformas web, atendiendo las solicitudes de información<sup>11</sup> en formato digital realizadas por los ciudadanos (UNESCO, 2010), a través de las vías comunicativas que ofrecen las herramientas de la web 2.0<sup>12</sup>.

De esta manera, la tecnología podría influir en el mejoramiento de los sistemas democráticos al poner a disposición de los ciudadanos información sobre la gestión de gobierno, incrementando la transparencia y modificando positivamente la interacción entre ciudadanos y sus representantes.

En los hechos, la incorporación de las tics en el ámbito del derecho de acceso a la información, se encuentra establecido en la legislación de cada país. La mayoría de las leyes latinoamericanas de acceso a la información exigen que los gobiernos proporcionen acceso en línea gratuito a sitios web especializados en los que los ciudadanos puedan buscar en los archivos documentos oficiales y solicitar información adicional (Bill Orme, 2017).

#### **2.4. Génesis y desarrollo de las leyes de acceso a la información pública**

La primera ley de libre acceso a la información oficial fue aprobada por el Reino de Suecia en 1766, impulsada por Anders Chydenius, un sacerdote sueco-

---

<sup>11</sup><http://www.unesco.org/new/es/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/2010/themes/the-right-to-know-in-a-digital-age/>

<sup>12</sup>El término "Web 2.0" fue acuñado por Tim O'Reilly en 2004 y hace referencia a una segunda generación en la historia de la Web, basada en las comunidades de usuarios y una gama especial de servicios, como los blogs, las redes sociales, que fomentan la colaboración y el intercambio ágil de información entre usuarios: <https://telos.fundaciontelefonica.com/archivo/numero074/la-web-2-0/>

finlandés que formó parte del movimiento ilustrado y ocupó el cargo de diputado en el parlamento nacional, en donde defendió la libertad económica de las provincias, en un primer momento, y posteriormente hizo lo propio por la promulgación de la “Ley para la libertad de prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas”, que paulatinamente se fue convirtiendo en un mecanismo para contrarrestar las prácticas discrecionales, ilegales o de plano corruptas en el ámbito del gobierno<sup>13</sup> (Ackerman y Sandoval, 2008).

Aunque en ese momento el ejemplo sueco no fue replicado por otras Naciones, su contenido se convirtió en un antecedente fundamental sobre la libertad de información en la historia, alcanzando tanto la libertad de prensa para publicar como el derecho de acceso a la información oficial, otorgándole al público la posibilidad de participar en el debate nacional de manera informada. En el siglo XVIII, la amplia difusión de registros de gobierno promovida por la nación escandinava se convirtió en un derecho constitucional<sup>14</sup> (Tauberer, 2010).

Con algunas excepciones, fue recién a finales del siglo XX que otros países comenzaron a seguir el ejemplo sueco<sup>15</sup>. En ese periodo, el hemisferio occidental registró los primeros casos que buscaron asegurar el libre acceso de los ciudadanos a la información, datos, archivos y otros documentos gubernamentales. Mientras numerosos países nórdicos establecieron legislación en la materia a mediados de siglo, eran pocas las democracias de otras regiones que habían incorporado a sus ordenamientos jurídicos leyes de acceso a la información (Bill Orme, 2017).

En el contexto americano, Estados Unidos y Canadá fueron pioneros en la materia, en tanto que América Latina y el Caribe, regiones originalmente rezagadas en legislación sobre acceso a la información, avanzaron

---

<sup>13</sup>En el año 1766 el Reino de Suecia incluía el territorio de la actual Finlandia. Esta ley fue aprobada bajo la denominación: “Kongliege Majestats Nadige Forordning Angaende Skrif- ochTryck-friheten” (La Clemente Ordenanza de Su Majestad Relativa a la Libertad de Escritura y de Prensa). Y el principal antecedente que inspiró a su autor, Anders Chydenius, fue la institución china denominada Buró de Censura Imperial (Imperial Censorate), cuyo rol principal consistía en vigilar cuidadosamente al gobierno y a sus funcionarios y exhibir sus incompetencias, sus ineficiencias burocráticas y sus prácticas de corrupción.

<sup>14</sup>La ley de Anders Chydenius buscaba garantizar el acceso a dos tipos de información oficial: documentos y registros de votos.

<sup>15</sup>Joshua Tauberer (2010) indica que Finlandia sancionó su propia ley como un país independiente en 1919, y estableció una legislación explícita en 1951.

rápidamente hacia su consagración, registrándose el mayor impulso a principios de la década de 2000. Estos avances se han reflejado en la experiencia nacional de los países de la región, aunque con distintos grados y modalidades, pero dentro de un mismo marco: el sistema democrático (Organización de los Estados Americanos, 2013).

Estados Unidos de Norteamérica adoptó su ley de Libertad de Información (FOIA -Freedom of Information Act-, por sus siglas en inglés) en 1966, convirtiéndose en el primer país de la región en establecer un estatuto que les permita a los ciudadanos acceder a documentos públicos. Tal reconocimiento se encontraba limitado al acceso a documentos federales del poder ejecutivo por lo que en el año 1974 fue modificada con el objetivo de ampliar su cobertura respecto a los niveles de gobierno y limitar las excepciones<sup>16</sup>.

Colombia fue uno de los primeros países de la región en promulgar una ley de libertad de información<sup>17</sup> en 1985, mucho antes que las democracias establecidas con anterioridad adoptaran tales medidas. Con la pionera “ley colombiana 57”<sup>18</sup> tuvo un estatuto reconocido, el cual recibiría los ajustes requerido por los avances del derecho dando paso a una ley más específica y amplia en 2014: Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional.

Las democracias latinoamericanas que siguieron a partir de los años 2000 introdujeron mejoras importantes a los modelos legales ofrecidos por los países pioneros de la región. Las leyes que actualmente garantizan acceso a la información en México, Chile, Brasil, Uruguay y Argentina cumplen con los estándares internacionales propuestos por la Organización de los Estados Americanos a través de la Ley Modelo de Acceso a la información del año 2010

---

<sup>16</sup>Derecho a la información. Derecho del mundo a saber: Ley de Libertad de Información estadounidense, 1966. <http://www.freedominfo.org/2002/07/worlds-right-to-know-2/>

<sup>17</sup>En el año 1888, Colombia otorgo un reconocimiento implícito al acceso a la información en su Código de Organización Política y Municipal, mediante el cual permitía que los ciudadanos solicitaran documentos públicos a organismos gubernamentales salvo que alguna ley dispusiera lo contrario. Fue una influencia relevante para la región en materia normativa pero con el transcurso del tiempo resulto insuficiente (Natalia Torres, 2012). <http://www.freedominfo.org/2012/07/acceso-a-la-informacion-en-colombia-124-anos-despues/>

<sup>18</sup>La ley 57 ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales (Colombia, 1985).

Exceptuando a Bolivia, Cuba y Venezuela, la gran mayoría de los países latinoamericanos tienen leyes que garantizan el acceso a la información oficial. América Latina ha avanzado en este campo más que otras regiones de países a nivel global, y su legislación ha sido analizada como la más adecuada para garantizar a los ciudadanos el acceso a documentos públicos (Bill Orme, 2017).

La promoción del acceso a la información por parte de órganos internacionales interamericanos y el esfuerzo de los países por establecer legislación al respecto permiten observar los avances en los Estados americanos.

Sin embargo, la mera aprobación de una norma que regule un derecho no es suficiente para garantizar su efectividad, es por ello que una ley de acceso a la información depende de las acciones y políticas implementadas por parte de los funcionarios públicos para dar cumplimiento al derecho de acceso a la información (Ackerman y Sandoval, 2008).

En el año 2015, los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptaron por unanimidad los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el marco de lo que se denominó Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030<sup>19</sup>, que incluye entre sus objetivos “garantizar el acceso público a la información” (Objetivo de Desarrollo Sostenible –ODS- 16.10).

En la ONU, la UNESCO ha sido designada como organismo custodio para informar sobre la adopción y el uso de leyes de acceso a la información<sup>20</sup>, como indicador del ODS 16.10, en tanto que para destacar a nivel mundial la importancia de este principio, en 2015 Naciones Unidas proclamó el 28 de septiembre como el Día Internacional del Acceso Universal a la Información.

El texto oficial de la meta correspondiente al ODS 16.10 de la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030, establece: “Garantizar el acceso a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con la legislación nacional y los acuerdos internacionales”<sup>21</sup>. Este nuevo compromiso global con

---

<sup>19</sup>El 25 de septiembre de 2015, los líderes mundiales adoptaron un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse en los próximos 15 años. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

<sup>20</sup><https://es.unesco.org/news/acceso-informacion-se-actualiza-marco-indicadores-del-ods>

<sup>21</sup><https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>

el derecho a la información representó un reconocimiento histórico por parte de la comunidad mundial de que este es un derecho humano esencial y un requisito para el alcance de todos los demás objetivos (Bill Orme, 2017).

Según datos difundidos por la UNESCO en mayo de 2019, 126 Estados Miembros de las Naciones Unidas han adoptado garantías de acceso a la información. Entre esos países se encuentra Argentina, donde solamente se había aprobado el decreto 1172/2003 en materia de acceso a la información pública. Desde el año 2000 se habían realizado numerosas presentaciones de proyectos de ley en el Congreso Nacional por parte de Organizaciones de la Sociedad Civil y legisladores, pero durante más de 10 años no lograron ser aprobados. Recién en 2016 un proyecto del Ejecutivo Nacional enviado al recinto legislativo fue sancionado otorgándole a la sociedad argentina su primera Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública.

## **2.5. Recapitulando: El fortalecimiento de la democracia**

Recapitulando, el reconocimiento del acceso a la información como un derecho humano es garantizado por el Estado de derecho. A través de este mecanismo los ciudadanos tienen injerencia y mayor protagonismo en los asuntos públicos y el sistema democrático se fortalece al contar con mecanismos que tienden a disminuir prácticas contrarias al bien común en el funcionamiento de un gobierno.

Al implementar políticas públicas efectivas de acceso a la información, los gobiernos ponen en marcha gestiones más transparentes y dan cumplimiento al principio republicano de rendición de cuentas, dando lugar al escrutinio público sobre el ejercicio de la función de gobierno.

En este marco, los ciudadanos adquieren un rol central en la vida democrática al ejercer efectivamente el derecho a la participación cívica producto de un conocimiento amplio sobre los asuntos de interés público y decidir sobre las necesidades de su comunidad u opinar en el debate público.

De esta manera, los gobernantes ya no son los únicos actores que deciden en el nombre de las mayorías sino que los ciudadanos forman parte e intervienen

en los espacios de decisión pública al ser empoderados como consecuencia del derecho a la participación política, que tradicionalmente había estado limitada al ejercicio del voto.

Este proceso de reconocimiento y ampliación de derechos otorga legitimidad al sistema de gobierno lo cual se constituye en un factor fundamental para el fortalecimiento de la calidad democrática.

Con el propósito de configurar una relación de cercanía entre Estado y sociedad para fortalecer la legitimidad de las democracias, algunos países han decidido incorporar legislación sobre el DAIP a la vez que, con el apoyo de organismos multilaterales, han dado impulso a lo que se podría denominar una nueva forma de gobernar mediante la incorporación del paradigma de gobierno abierto y sus principios sobre transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración entre distintos actores de la sociedad, estableciendo una vinculación entre este fenómeno y el DAIP en busca de gestiones de gobierno abiertas hacia los ciudadanos.

## **2.6. Gobierno abierto: surgimiento y antecedentes de una nueva forma de gobernanza**

En este apartado desarrollaremos el surgimiento de lo que algunos consideran una nueva forma de gobernar a partir de gestiones abiertas al escrutinio público, en oposición a los gobierno caracterizados por prácticas y decisiones a puertas cerradas en donde prevalece el secreto respecto a las diversas instancias del ejercicio de la función pública.

Los antecedentes del gobierno abierto se remontan a la Suecia del siglo XVI, cuando se estableció el derecho público para acceder a las actas de gobierno en 1776, lo cual marcó un hito fundamental en materia de apertura gubernamental, ya que permitió a los ciudadanos acceder a los documentos públicos (Bojórquez Pereznieto, 2012; Sandoval-Almazán, 2015).

Luego de varios siglos, los archivos muestran que en 1957 aparece por primera vez el concepto de Open Government, en un artículo titulado “The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution”,

publicado en la revista *George Washington Law Review* de la Universidad George Washington (EE.UU.), cuya autoría pertenece a Wallace Parks. Allí trataba el tema de la libertad de información y la rendición de cuentas por parte de los funcionarios de gobierno (Jiménez, 2013)<sup>22</sup>.

La publicación de dicho artículo fue una década anterior a la promulgación de la Ley Federal de Libre Acceso a la Información Pública (FOIA por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos de Norteamérica. Para algunos autores, la entrada en vigor de la FOIA en 1974 fue el inicio del proceso que impulsó décadas más tarde el movimiento global de gobierno abierto (Corrado et al, 2017).

Hacia finales de la década de 1970, el término *gobierno abierto* resurge en el Reino Unido, referido a los derechos de los ciudadanos de acceder a la información en manos de las entidades públicas (Valenzuela Mendoza, 2013), a la apertura de los organismos de gobierno para reducir la opacidad burocrática y el secreto gubernamental en pos del escrutinio ciudadano (Ramirez-Alújas, 2011; siguiendo a Chapman y Hunt, 1987).

De esta manera la transparencia y la rendición de cuentas de los actos de gobierno ocupó un rol central, y durante más de dos décadas, la idea de gobierno abierto fue asociada al acceso y libertad de información, el diseño de instituciones transparentes, la reforma de leyes en la materia, la necesidad de una opinión pública y de ciudadanos informados para evaluar las medidas de gobierno y participar en la concreción de gobiernos responsables, en el marco de sistemas democráticos (Íbid).

Entre la década de 1990 y los primeros años del siglo XXI la penetración de internet en las sociedades y el desarrollo de las TICs incidieron en las formas que el gobierno transmite la información y en los canales de comunicación y maneras de participación por parte de la ciudadanía.

El gobierno abierto adquiere un nuevo impulso en América anglosajona y latina, en particular con el avance exponencial del desarrollo tecnológico (Valenzuela

---

<sup>22</sup> Carlos E. Jiménez. "Sobre el término "Open Government" y su aparición documentada". 8 de abril de 2013. Disponible en <https://www.opengovpartnership.org/stories/sobre-el-termino-open-government-y-su-aparicion-documentada/>.

Mendoza, 2017). En los primeros años del nuevo siglo tuvo lugar la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información en dos ediciones (2003 y 2005), en las que los países integrantes de la ONU asumen el compromiso de promover la incorporación de las TICs en diversos ámbitos de la vida de las sociedades, entre ellos en el gobierno, y de generar los mecanismos para garantizar el acceso a la información pública.

En 2009 hubo un nuevo impulso, cuando el 21 de enero asume la presidencia de Estados Unidos Barak Obama y de inmediato publica un Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto poniendo en el centro de la escena global la importancia de impulsar una agenda centrada en los ejes: transparencia, participación y colaboración.

Paralelamente al Memorando publicado por Obama, el gobierno de Estados Unidos, junto al gobierno de Brasil impulsaron una Alianza que fomente y ayude a diversos países a implementar políticas participativas de gobierno abierto y sostener sus principios (Jolías y Prince, 2015). Es así que el movimiento de gobierno abierto se intensificó con la constitución de la Alianza para el Gobierno Abierto surgida en 2011, iniciativa multilateral voluntaria que aboga por elevar la calidad gubernamental y fomentar la participación ciudadana.

### **2.6.1. Conceptualizando el gobierno abierto**

El gobierno abierto es una forma de gobernar basada en el desarrollo de políticas públicas de manera participativa, para lo cual busca la apertura de los distintos ámbitos de la administración aprovechando el desarrollo de las TICs. De manera que garantiza el acceso a la información, incentiva la participación ciudadana e intensifica el sistema de rendición de cuentas (Elena y Ruival, 2015).

En el ámbito de la teoría política el concepto de gobierno abierto no es reciente. Beetham y Boyle (1996: pp. 38-39) en su explicación sobre los elementos que componen una democracia representativa ya lo consideraban uno de los pilares fundamentales. Plantean la necesidad de contar con: a) un proceso

electoral libre y limpio; b) un gobierno abierto, transparente y responsable; c) la garantía de unos derechos y libertades civiles y políticas; y d) una sociedad democrática o “civil”.

Estos autores describen que un gobierno abierto, transparente y responsable se caracteriza por (Beetham y Boyle, 1995: p. 70):

1. La comunicación por el propio gobierno de información objetiva sobre sus políticas: hechos en que se basan, consecuencias, costos, etc.
2. El acceso de los ciudadanos y de la prensa a los documentos gubernamentales, directa e indirectamente a través del parlamento.
3. La apertura de las reuniones al público y a la prensa
4. La consulta sistemática por el gobierno a los principales interesados en la formulación y ejecución de determinada decisión política y la publicación de las informaciones y opiniones.

Para Oszlak (2014) el término gobierno abierto implica una relación de doble vía entre el Estado y la sociedad, posibilitada y potenciada por el desarrollo y aplicación de las TICs las que propician nuevas formas de interacción entre actores sociales y estatales, vinculadas a prácticas más transparentes, participativas y colaborativas.

En este sentido, el gobierno abierto sostiene tres principios fundamentales: transparencia, participación y colaboración. La aplicación y realización de tales principios por parte de los gobiernos persigue los objetivos de: a) fortalecer los sistemas democráticos; b) incrementar los niveles de confianza de la ciudadanía en el gobierno; c) potenciar la participación y el compromiso cívico; d) mejorar la calidad, la eficacia y eficiencia de los gobiernos y sus administraciones (Ramirez-Alújas, 2011).

La transparencia implica la publicación de información por parte de los gobiernos para que los ciudadanos sean los verdaderos dueños de los datos que los Estados producen. Tiene dos aspectos: 1) la transparencia pasiva, tiene lugar cuando los Estados responden de forma reactiva a los ciudadanos ante una solicitud de información; y 2) transparencia activa, cuando los datos abiertos tienen un rol y ocupan un lugar, a partir de una apertura

gubernamental que ofrece de forma proactiva información en formato accesible a través de plataformas web institucionales para su reutilización (Babino, 2015).

De esta manera, la transparencia contribuye al derecho de acceso a la información, lo cual implica (Rosa, 2012): apertura de datos e información pública para la ciudadanía; una mejora en la calidad democrática; y una ampliación del ejercicio de control ciudadano más allá del ejercicio del voto, dando lugar a una *accountability* societal<sup>23</sup>.

Los datos abierto (Open Data en inglés) gubernamentales se constituyen en un eje central de las acciones del gobierno abierto, ya que al estar en poder del Estado deben hacerse públicos y ser accesibles para la ciudadanía. Estos datos deben ser expuestos en formatos abierto y estándar, de manera que puedan ser reutilizados en aplicación de servicios y aplicaciones útiles para los ciudadanos (Vera Martínez, 2018).

Los datos abiertos gubernamentales deben seguir los siguientes principios (Bojórquez Pereznieto, 2012):

- 1) los datos deben ser completos, excepto aquellos que estén limitados en su difusión por cuestiones de seguridad, confidencialidad o privilegios especiales;
- 2) deben ser primarios, es decir estar disponibles al máximo nivel de desagregación posible;
- 3) deben ser actualizados constantemente;
- 4) deben ser accesibles, es decir que deben estar disponibles para la mayor cantidad de usuarios posible;
- 5) deben tener un tratamiento automatizado, es decir que puedan ser descargados en forma completa y sin procesamiento;

---

<sup>23</sup> Guillermo O'Donnell recurre a los aportes de Smulovitz y Peruzzotti para definir *accountability* societal: "la *accountability* societal es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de las autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos y sobre los medios, acción que tiene como objetivo el exponer los errores gubernamentales, trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública, o de activas el funcionamiento de agencias horizontales. Emplea herramientas institucionales y no institucionales. La activación de demandas legales o reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; las movilizaciones sociales y *exposés* ilustran algo de las no institucionales,[cuya efectividad] se basa en sanciones simbólicas" (2001: 10).

6) deben estar disponibles para cualquier persona, sin requisito de registraci3n previa;

7) deben estar en formato no propietario, libre de restricciones legales (copyright, patentes).

Un segundo principio asociado al gobierno abierto es la participaci3n. Tradicionalmente tiene que ver con el ejercicio del voto, pero en un contexto de fortalecimiento de la democracia es propiciada a trav3s de los mecanismos de democracia directa (Lissidini, 2008) habilitados por el Estado para la deliberaci3n de los ciudadanos. Sin embargo, Oszlak (2013) se1ala que los ciudadanos por naturaleza no son propensos a participar, la participaci3n no surge de manera espont3nea si a la sociedad civil no le interesa o siente que nada va a cambiar aunque intervenga en asuntos de inter3s p3blico.

En el marco del gobierno abierto, el gobierno debe promover el derecho de la ciudadan3a a participar activamente en la formulaci3n de pol3ticas p3blicas y facilitar el camino para que las administraciones p3blicas se beneficien del conocimiento, las ideas y la experiencia de los ciudadanos. Para ello, se debe promover la creaci3n de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo y la implicaci3n de los ciudadanos en los asuntos p3blicos (Ram3rez-Al3jas, 2011).

Al respecto, Ester Kaufman (2013) se1ala que se debe incorporar a la sociedad civil como protagonista a trav3s de elaboraci3n conjunta de pol3ticas p3blicas, coproducci3n de servicios p3blicos, y el seguimiento, control y evaluaci3n de las pol3ticas implementadas.

Sobre el principio de colaboraci3n, el gobierno se encarga de comprometer e implicar a los ciudadanos y otros actores sociales para trabajar conjuntamente en la resoluci3n de problemas sociales. Supone la cooperaci3n y el trabajo coordinado entre gobierno, ciudadan3a y otros actores.

En relaci3n a los principios descritos, la vinculaci3n entre Estado y sociedad, en el marco del gobierno abierto, se asienta sobre tres supuestos (Oszlak, 2013):

1. En la actualidad, la tecnolog3a disponible hace posible una comunicaci3n fluida y una interacci3n de doble v3a entre gobierno y ciudadan3a.

2. En la medida que el gobierno abra sus canales de diálogo con los ciudadanos, podrá aprovechar su potencial contribución al proceso de gestión estatal.
3. Si la ciudadanía aprovecha la apertura de esos canales participativos podrá colaborar activamente con la gestión de gobierno, promoviendo los componentes deliberativos y participativos de la democracia.

En este sentido, el gobierno abierto implica abandonar las prácticas administrativas tradicionales, propicia la democracia deliberativa en todos los puntos de las administraciones y abandona el concepto de administrado para incorporar el de ciudadano. Se trata de aplicar la cultura *dospuntocerista* a la administración pública y al gobierno, una administración en la que los procesos estén en permanente fase beta y donde los mismos pueden ser mejorados por la interacción fluida con los ciudadanos (Calderón, 2012).

Para clarificar el concepto de gobierno abierto es dable diferenciarlo del gobierno electrónico (Elena y Ruival, 2015). En la actualidad hablar de gobierno abierto implica ir más allá de la oferta de servicios en línea, lo que es característico del gobierno electrónico. Se habla, ante todo, “de valores, de repensar administraciones y gobierno, sus procedimientos y sus dogmas” (CEPAL, 2017: p.10).

Al respecto, Calderón y Lorenzo afirman que “cuando hablamos de e-administración nos referimos a la aplicación de las TICs y sus herramientas a los procedimientos administrativos preexistentes” (2010: p.14). Es decir, trata de la incorporación de tecnologías a la administración para tecnificar los procesos soslayando la incorporación de nuevos valores que permitan transformar el sector público en pos de modificar la relación entre gobierno y ciudadanos.

El concepto de gobierno abierto se diferencia al incorporar valores y principios de transparencia, participación y colaboración que busca transformar las distintas áreas de la administración y el vínculo entre el Estado y la sociedad para dar paso a un cambio cultural en la forma de gobernar, en el marco de una democracia participativa.

Por su parte, Oszlak (2013; 2017) propone hablar de Estado abierto, conceptualizándolo de la siguiente manera (Oszlak, 2017):

- Aspira a la implantación de un modelo, paradigma o filosofía de gestión pública que extiende los principios consagrados del gobierno abierto a la totalidad de los órganos, programas, proyectos y asignaciones de recursos que componen el sector público estatal y no estatal.
- Se propone reforzar los frenos, contrapesos y controles mutuos entre los diferentes poderes del Estado, tal como lo prevén los principios clásicos de la democracia representativa.
- Busca involucrar activamente a la ciudadanía en todas las etapas de la gestión estatal, incluso en el diseño de las políticas públicas, en la coproducción de bienes y servicios, y en el control de los distintos poderes, instituciones y políticas, con lo cual apunta en la dirección de una democracia deliberativa.
- Aprovecha los avances de las TIC para promover la vinculación entre Estado y ciudadanía, pero trasciende la idea de gobierno electrónico, en tanto podría prescindir totalmente de estas tecnologías sin perder su esencia, característica que comparte con la noción de gobierno abierto.
- Por último, refuerza potencialmente uno de los principios menos populares del gobierno abierto, la colaboración, en tanto comprometería a todos los poderes del aparato estatal a asistirse mutuamente y a coordinar su actuación conjunta en una dirección filosófica común.

## **2.7. Recapitulando: el gobierno abierto y el acceso a la información pública**

Recapitulando, el gobierno abierto es una forma de gobernar que busca transformar los vínculos entre el gobierno y los ciudadanos, superando las prácticas unilaterales atribuidas a los gobernantes y la participación cívica ceñida casi con exclusividad al sufragio cada cierto tiempo, para pasar a

renovadas formas de trabajo coordinado entre los diversos actores sociales de cara a las necesidades colectivas, en el marco de una democracia deliberativa.

Esta interacción de doble vía resulta potenciada por la incorporación de las TICs y el uso de internet en el ámbito de los gobiernos, al habilitar nuevos canales de comunicación que permiten fomentar el protagonismo de la ciudadanía en el tratamiento de políticas públicas.

La apertura de datos gubernamentales publicados en plataformas web institucionales contribuye a la práctica de la transparencia activa y la rendición de cuentas, y garantiza el libre acceso a la información, lo que permite a los ciudadanos asumir el rol de contralor del poder público y utilizar dicha información en beneficio de las necesidades de su comunidad.

Pero la incorporación del gobierno abierto y sus componentes en la práctica de la gestión pública implica el diseño de un plan de trabajo que se traduzca en una política pública si es que se pretende transformar la cultura de las estructuras gubernamentales cerradas a los ciudadanos, es por ello que muchos países han recurrido a una legislación que les permita legitimar y garantizar esta política, en este sentido el marco jurídico propicio han es el que garantiza el DAIP. En los últimos años han surgido numerosas y disimiles experiencias.

## **CAPITULO 3: LA SITUACIÓN EN ARGENTINA Y LAS PROVINCIAS**

Establecido el marco conceptual que nos permite entender la consolidación del DAIP como un derecho humano fundamental, su importancia para la vida democrática, sus características e implicancias, como también su relación con el fenómeno del gobierno abierto que cobró un impulso relevante en la última década procedemos en este capítulo a indagar en la experiencia de la Argentina respecto a las políticas implementadas en la materia.

### **3.1. Panorama del DAIP y el gobierno abierto**

La República Argentina aprobó su primera ley de acceso a la información pública en 2016, tras más de 15 años de haber intentado sin éxito tener un estatuto que establezca las garantías para el ejercicio pleno de este derecho fundamental. Si bien el país había adoptado el Decreto 1172/03 en 2003, se trataba de un instrumento limitado que no permitía el ejercicio amplio del derecho a saber.

La sanción de la norma por el Congreso está enmarcada en procesos políticos y sociales referidos a la presentación de numerosos proyectos de ley sobre acceso a la información en la Cámara de Diputados de la Nación, por parte de legisladores y organizaciones de la sociedad civil desde 2001; solicitudes de información pública a diversas áreas de la Administración Pública Nacional (APN) denegadas y consecuentemente judicializadas. Y en los últimos años, un conjunto de modificaciones en diversas áreas de la APN caracterizado como “Modernización del Estado”, por parte del gobierno de Mauricio Macri (Juntos por el Cambio), producto de la agenda intensiva sobre gobierno abierto proclamada desde 2015.

Ese año, la República Argentina atravesó un proceso de elecciones presidenciales, lo que motivó un cambio de las máximas autoridades en los organismos de la Administración Pública Nacional así como en la estructura organizativa de diversas dependencias.

La Alianza Juntos por el Cambio, encabezada por la fórmula Macri-Michetti, logró desplazar del poder al Frente para la Victoria, representado por la fórmula

Scioli-Zannini, en los comicios electorales de octubre<sup>24</sup>. Al asumir una nueva gestión de gobierno, el diseño estructural de la APN tuvo notables modificaciones, con la consecuente incidencia en las políticas de gobierno abierto y el acceso a la información pública.

La idea y agenda de gobierno abierto no es una iniciativa exclusiva del macrismo, sino que comenzó a definirse como una temática en sí misma (Camila Chirino, 2015) en 2011, durante el segundo mandato presidencial consecutivo de Cristina Fernández de Kirchner. En ese entonces, desde la Jefatura de Gabinete de Ministros (La Jefatura), su titular Aníbal Fernández, fomentó el debate en torno al gobierno abierto a través de encuentros y jornadas de formación, lo cual permitió comenzar a instalar dicha temática en la esfera nacional.

La Jefatura, a través de sus organismos dependientes, impulsó las primeras acciones y creó espacios de trabajo específicos para el abordaje de gobierno abierto. En este sentido, la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión desarrolló la Semana Internacional de Gobierno Abierto a finales de 2011 y creó la Coordinación de Gobierno Abierto. En el ámbito de Agenda Digital Argentina<sup>25</sup>, creó el Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto y el Instituto Nacional de Administración Pública y dictó cursos de formación entre 2012 y 2013.

La integración de Argentina al organismo multilateral Alianza para el Gobierno Abierto -en 2012- ratificó la decisión de adoptar políticas de gobierno abierto, por lo que el gobierno nacional, en coordinación con actores multisectoriales, elaboraron el primer Plan de Acción asumiendo compromisos concretos sobre transparencia, acceso a la información del Estado, rendición de cuentas, participación ciudadana y aprovechamiento de las TICs.

En materia de acceso a la información, desde 2003 se regulo bajo los preceptos del Decreto 1172/03, y aunque fue un instrumento importante, no

---

<sup>24</sup> Las elecciones generales de 2015 se realizaron en una primera vuelta, el 25 de octubre, cuando la fórmula Scioli – Zannini obtuvo el 37,08% del total de los votos superando a la oposición Macri – Michetti (34,15%). Al no alcanzar el 45% de los votos, ni superar el 40% con una diferencia de 10 puntos respecto a su predecesor, como lo dispone la ley tuvo lugar una segunda vuelta en lo que se denomina el balotaje. Finalmente, el 22 de noviembre la fórmula Cambiemos obtuvo el triunfo presidencial con el 51,34% de los votos. <https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/datos electorales/resultados>.

<sup>25</sup> El Decreto 512/2009, en 2009 crea el Grupo de Trabajo Multisectorial encargado de impulsar políticas para llevar adelante la “Estrategia de Agenda Digital de la República Argentina”.

resultó suficiente para garantizar el acceso a la información de todas las dependencias públicas ya que el rango de aplicación sólo alcanzaba al Poder Ejecutivo.

Entre 2001 y 2015 se registraron más de 50 proyectos de ley sobre acceso a la información pública que no obtuvieron consenso en alguna de las dos Cámaras del Congreso, por lo que fueron perdiendo estado parlamentario. En el último año de este periodo, se contabilizaron siete proyectos en debate con similitudes y diferencias entre ellos, y con importantes aportes en base a las recomendaciones internacionales y otras realizadas por parte de las organizaciones de la sociedad civil.

Si bien durante esos años los organismos del Poder Ejecutivo estaban obligados a responder a las solicitudes de información pública, la principal característica del periodo fue la negativa a responder a dichos pedidos, activando así mecanismos de reclamo por parte de ciudadanos y organizaciones civiles, mediante la vía judicial.

La intervención de la justicia tuvo un rol fundamental, ya que muchos casos llegaron a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, cuyos fallos a favor de los solicitantes sentaron jurisprudencia en el ámbito nacional sobre la obligación del Estado de brindar información en su poder a las personas que la solicitan.

A finales de 2015, las políticas públicas de gobierno abierto y acceso a la información adquieren una dinámica distinta a la implementada hasta el momento. Al asumir la presidencia, Mauricio Macri modificó notablemente la estructura organizacional de la APN<sup>26</sup>, y marcó un nuevo rumbo en las acciones de apertura del Estado y el derecho a saber.

Dicha reestructuración implicó la creación de nuevos organismos en el ámbito del Poder Ejecutivo. Entre ellos, se destaca el Ministerio de Modernización,

---

<sup>26</sup> El estudio del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, “GPS del Estado- Radiografía y balance de la Administración Pública Nacional (2015-2019)”, entre sus conclusiones señala que el gabinete de Macri, durante la gestión presidencial, fue uno de los más grandes de América Latina. En su primer año de gobierno el andamiaje burocrático administrativo creció en sus distintos niveles: ministerios (de 18 a 23); secretarías (de 69 a 85); subsecretarías (de 165 a 204); direcciones nacionales (de 290 a 398); y direcciones generales (de 127 a 144) (CIPPEC, 2019). <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/03/219-DPP-GP-GPS-del-Estado.-Gasparin-Rubio-Aruanno-y-Dieguez-enero-2020.pdf>

encargado de implementar el “Plan de Modernización del Estado”, creado por Decreto 434/2016. El nuevo ministerio fue el responsable de articular con otras áreas para promover e implementar las políticas de gobierno abierto en el ámbito nacional pero también en el plano federal, conjuntamente con las provincias y municipios.

De esta manera, el Gobierno nacional impulsó activamente la agenda de gobierno abierto, a partir de reformas emprendidas en los ejes de acceso a la información pública y apertura de datos, transparencia y rendición de cuentas, justicia abierta y participación cívica.

Dentro de estos avances cobran notable importancia la sanción de la primera Ley de Acceso a la Información Pública que involucra a los tres poderes del Estado y empresas privadas con participación estatal, y una política de datos abierto enfocada en un principio en la APN y luego extendida hacia los gobiernos subnacionales.

### **3.1.1. Primera Ley de Acceso a la Información Pública en Argentina**

En septiembre de 2016 el Congreso Nacional sancionó la ley N° 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, impulsada por el gobierno nacional, y entró en vigencia un año después de su publicación, el 29 de septiembre de 2017, cuando se aprobó el Decreto Reglamentario N° 206/2017.

Este hecho constituye un hito histórico en Argentina respecto al avance hacia una apertura institucional y el fortalecimiento de la democracia, ya que el objetivo de la norma es garantizar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública.

Desde su entrada en vigencia, en 2017, todo ciudadano puede solicitar información pública en manos de los tres poderes del Estado, las empresas y sociedades estatales, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas organizaciones empresariales en las que el Estado nacional tenga participación mayoritaria en

el capital o en la formación de decisiones societarias, algo inédito hasta ese momento.

La contestación por parte del organismo solicitado debe realizarse en el plazo establecido no mayor a 15 días, prorrogable bajo la justificación pertinente prevista en la ley por otros 15. En caso de no recibir respuesta el solicitante está habilitado a iniciar un reclamo por vía administrativa y/o judicial.

Otro de los aspectos saldados en la Ley Nacional es la promoción de la transparencia activa, ya que cada área del Estado está obligada a publicar de manera accesible, gratuita, actualizada y en formato reutilizable, a través de sus páginas web, información sobre su nómina salarial, personal contratado, declaraciones juradas de funcionarios, ejecución de partidas presupuestarias y contrataciones, entre otros ejes temáticos mínimos e indispensables.

Con la entrada en vigencia del Decreto 206, se creó la Agencia de Acceso a la Información Pública<sup>27</sup> (AAIP), un ente autárquico que funciona con autonomía funcional en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Poder Ejecutivo Nacional, siendo la autoridad de aplicación en ese organismo del Estado. Su objetivo es velar por el cumplimiento de los principios y procedimientos establecidos en la ley para garantizar el derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia en la gestión pública.

Además, se crea el Consejo Federal para la Transparencia (art. 29°), organismo que debe estar constituido por un representante de cada una de las provincias y un representante de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el fin de promover entre las jurisdicciones políticas en materia de transparencia y acceso a la información.

### **3.1.2. El recorrido hacia la Ley de Acceso a la Información Pública**

En Argentina, el DAIP se encuentra reconocido implícitamente en los artículos 1°, 14 y 33 de la Constitución nacional y de manera explícita en los pactos y en

---

<sup>27</sup> La AAIP además es el órgano de control de la Ley 25.326 de Protección de Datos Personales y de la Ley 26.951 de creación del Registro Nacional "No llame".

los tratados internacionales de derechos humanos suscriptos por el Estado argentino, que cuentan con jerarquía constitucional conforme al artículo 75, inciso 22, establecido en la reforma de 1994<sup>28</sup>. Además, el trasfondo de la Ley de Acceso a la Información Pública se enmarca no solo en antecedentes locales sino también regionales, entre los que se encuentran los pactos multilaterales ratificados que reconocen el DAIP.

Entre los pactos internacionales suscriptos que establecen el más amplio reconocimiento del DAIP se encuentran el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el artículo 13, inciso 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el artículo 19.2 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 4° de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Los estándares y las buenas prácticas establecidas en el plano internacionales han sido pilares fundamentales para promover marcos normativos legítimos (Agustina Del Campo y Franco Serra, 2019), en Argentina y en los países de la región. Al respecto, los organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas y la UNESCO, la Organización de los Estados Americanos, a través de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, han tenido un rol central en la elaboración y difusión de recomendaciones y promoción permanente sobre implementación de políticas públicas que den efectivo cumplimiento al libre acceso a la información.

Teniendo en cuenta los antecedentes y roles asumidos que hemos desarrollado en apartados precedentes sobre estos organismos, la Asamblea General de la OEA y la Corte IDH han reiterado en numerosas oportunidades que el derecho de acceso a la información es un derecho humano fundamental que le corresponde a todas las personas y es una obligación de los Estados implementar las políticas públicas pertinentes para garantizar su cumplimiento efectivo.

---

<sup>28</sup> La reforma constitucional de 1994, además incorpora los artículos 38, 39, 40, 41 y 42 en los que se infiere el DAIP.

Del mismo modo, la Comisión Interamericana a través de distintos estudios especiales sobre acceso a la información en los países de América ha promovido principios y recomendado prácticas de gobierno y políticas en favor del ejercicio ciudadano más amplio del DAIP, a la vez que mediante los informes anuales de la Relatoría Especial se han realizado análisis de situación, recomendaciones ante aquellas situaciones que desvirtúan y ponen en riesgo los postulando fundamentales de este derecho.

En 2008, la CIDH, en el caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, se convirtió en el primer tribunal internacional en reconocer el derecho de acceso a la información como un derecho humano expresado en el artículo 13 de la Convención Americana. La sentencia estableció como estándar la idea del acceso a la información como un derecho humano fundamental.

Por otra parte, deben considerarse los documentos consensuados a nivel regional por la importancia que revisten. Entre ellos se encuentra la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública de la OEA y su Guía de Implementación, herramientas fundamentales para la gran mayoría de las leyes dictaminadas y su implementación en los países de América latina.

En el contexto de nuestro país, con anterioridad a la sanción de la Ley Nacional, en 2001 la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia de la Nación impulsó el proceso de elaboración colectiva del primer Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública con participación de organizaciones de la sociedad civil. Desde ese año hasta 2015, se presentaron numerosos proyectos de ley e iniciativas de diversas organizaciones sin fines de lucro, pero los desacuerdos y la imposibilidad de avanzar en los debates legislativos llevó a la pérdida de estado parlamentario y ninguno logró ser aprobado.

En 2003, el Poder Ejecutivo Nacional aprobó el decreto 1.172/03 que implementó el mecanismo de acceso a la información con competencia solamente en el ámbito de la Administración Pública Nacional. Aunque en ese momento significó un avance en materia de acceso a la información y transparencia de la gestión pública, no resultó un instrumento eficaz para garantizar el pleno acceso a los documentos públicos.

Las principales deficiencias del decreto consistían en que: a) el ámbito de aplicación estaba limitado a la órbita del Poder Ejecutivo, mientras que los demás poderes del Estado, las jurisdicciones nacionales y las empresas con injerencia estatal, no estaban obligadas a dar información sobre su gestión; b) los órganos garantes no tenían autonomía operativa y presupuestaria para monitorear el cumplimiento de la norma y aplicar sanciones ante un eventual incumplimiento por parte del organismo requerido.

En estas condiciones, las limitaciones del decreto tuvieron como consecuencia numerosos casos de judicialización de los rechazos a las solicitudes de información pública por parte de particulares y organizaciones de la sociedad civil. Uno de los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del año 2014, sobre el caso “CIPPEC c/ Ministerio de Desarrollo Social” reconoce el derecho a recibir información pública por el solo hecho de solicitarla y la obligación de proveerla por parte del Estado<sup>29</sup>.

### **3.1.3. Críticas a los organismos garantes del DAIP en los tres poderes del Estado**

En cumplimiento de la Ley Nacional se crearon seis órganos garantes del derecho de acceso a la información en el ámbito de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de Defensa. Si bien les atribuye autonomía funcional (art. 28) en sus competencias para asegurar la independencia del organismo que custodiará el cumplimiento de la ley, en sintonía con las recomendaciones de la Ley Modelo de la OEA, en Argentina los órganos con autonomía sólo pueden crearse constitucionalmente; por lo tanto, dicha autonomía a la que se refiere la norma se encuentra limitada desde su propia creación legislativa (Agustina Del Campo y Franco Serra, 2019).

Respecto a la conformación de dichos organismos, presenta un carácter unipersonal, ya que según lo previsto en el artículo 28 los órganos deben estar

---

<sup>29</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación. Fallo “CIPPEC /C EN M° DESARROLLO SOCIAL DTO 1172/03 /s Amparo Ley 16986”, del 26/03/2014. Ver <https://sj.csn.gov.ar/sj/suplementos.do?method=ver&data=cippec>.

encabezados por su titular, quien es la máxima autoridad<sup>30</sup>. En este apartado haremos referencia a la situación en los tres poderes del Estado –Ejecutivo, Legislativo, y Judicial-.

### **Poder Ejecutivo**

En tanto que la selección de autoridades (art. 21), para el caso de la Agencia de Acceso a la Información Pública en el ámbito del Poder Ejecutivo, consiste en la propuesta de un candidato sujeto a evaluación, posteriormente evaluado en audiencia pública por actores de la sociedad civil y de dicho poder. Este proceso es el que debe replicarse en los demás poderes. Sin embargo, las modalidades de selección en ellos son muy distintas a la del Poder Ejecutivo. De todas formas se procura que el procedimiento de selección sea abierto, público y transparente para garantizar la idoneidad del candidato.

### **Poder Legislativo**

En 2018 se creó la Agencia de Acceso a la Información Pública en el ámbito del Poder Legislativo, mediante la resolución N° 3/18 conjunta entre los presidentes de las Cámaras de Senadores y de Diputados, siguiendo el debido procedimiento dispuesto por ley.

Sin embargo, las observaciones realizadas advierten que la resolución presenta matices poco claros sobre la implementación de la ley en el ámbito legislativo ya que no establece un plazo para que el Congreso presente la postulación del titular del órgano garante. Además, dicha postulación depende del acuerdo de los presidentes de ambas cámaras.

### **Poder Judicial**

La Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), como máxima autoridad del Poder Judicial, ha impulsado medidas de transparencia y publicidad de los actos de gobierno desde el año 2013. Ejemplos de tal determinación son la obligatoriedad de la publicación de las sentencias de la CSJN y de tribunales

---

<sup>30</sup> A diferencia de este modelo unipersonal que propicia la ley 27.275 en Argentina, existen otras experiencias en los países de la región, donde la conformación de los órganos garantes del derecho de acceso a la información tiene otra modalidad. Es el caso del Instituto Nacional de Acceso a la Información en México.

inferiores<sup>31</sup>; la creación de un sitio web para las noticias del Poder Judicial, la implementación de una política de justicia abierta, la celebración<sup>32</sup> y reglamentación de audiencias públicas; la creación de la Dirección de Comunicación y Gobierno Abierto, componen los instrumentos de transparencia adoptados por la CSJN.

Respecto a la Ley de Acceso a la Información Pública, la CSJN suscribió la acordada 42/2017 del 27 de diciembre de 2017, mediante la cual establece los procedimientos para adaptar la Ley Nacional a las funciones de la CSJN. Si bien prevé un procedimiento de adaptación, a la vez incurre en incumplimientos (Agustina Del Campo y Franco Serra):

- En la acordada se designa a la Dirección de Relaciones Institucionales como responsable del acceso a la información, con lo cual decide no crear un organismo de aplicación establecido por ley, al mismo tiempo no acata el procedimiento de selección del titular, siendo el responsable de resolver las controversias sobre el acceso el propio presidente de la CSJN.
- En lo relativo a la competencia, la CSJN limita el acceso a la información, al establecer que solo se responderá a solicitudes sobre información en su poder y sobre actividades que ella desarrolle.
- La acordada establece un procedimiento de solicitud por escrito, a través de Mesa de Entrada, quedando relegado el procedimiento previsto en la Ley Nacional sobre presentaciones de manera electrónica.

Si bien la Argentina debió esperar muchos años para incorporar un marco normativo explícito sobre el DAIP, lo cual suscito con anterioridad a 2017 el impedimento para acceder a los datos en poder de los organismo públicos, durante ese periodo en el plano nacional se generó jurisprudencia de suma importancia y se fueron incorporando las herramientas establecidas por los organismos internacionales, de manera que la Ley Nacional fue nutrida de la experiencia pasada y desde su entrada en vigor establece posibilidades de

---

<sup>31</sup> A través de la acordada 15/2013, la CSJN estableció que las cámaras federales y nacionales, así como los tribunales orales deben publicar todas las sentencias, acordadas y resoluciones administrativas que suscriban a través del Centro de Información Judicial, bajo los resguardo legales que adoptaran los tribunales respectivos.

<sup>32</sup> Mediante acordada 30/2007, la CSJN establece la realización de audiencias públicas.

instrumentación sumamente novedosas.

Las nuevas disposiciones en materia de acceso a la información, transparencia, participación ciudadana, apertura de datos, como el amplio universo de sujetos obligados donde se incluyen a los tres poderes del Estado y a las empresas con injerencia estatal, son algunos de los elementos que permitirían la planificación e implementación de políticas con incidencia positiva directa sobre el control ciudadano en el manejo de los recursos públicos.

### **3.2. El paradigma de Gobierno abierto en Argentina**

Cuando Mauricio Macri y Juntos por el Cambio iniciaron la campaña electoral rumbo a las elecciones presidenciales de 2015, uno de los tópicos del discurso traducido en promesa de campaña fue la lucha contra la corrupción, mal personificado atribuido por esa fuerza política a los integrantes del partido justicialista encabezado por Cristina Fernández de Kirchner, ante lo cual proponía la posibilidad de un nuevo gobierno más abierto a las demandas del pueblo, más transparente y garante de la integridad de las instituciones de la democracia.

Al resultar electo en los comicios de octubre comenzó a implementar un conjunto de políticas vinculadas al paradigma de gobierno abierto que paulatinamente se fueron extendiendo al plano federal, sin embargo, con anterioridad ya existían iniciativas explícitas en la materia desde el año 2013 y Argentina ya integraba la Alianza para el Gobierno Abierto. A continuación realizaremos un recorrido sobre la implementación de las primeras iniciativas de gobierno abierto en el país y su posterior desarrollo.

#### **3.2.1. Un marco legal para el gobierno abierto**

Es importante la existencia de un marco legal específico para establecer de forma genuina las reformas de gobierno abierto que a su vez contribuyan a objetivos de políticas más amplias, como el fortalecimiento de la democracia. Además, permite garantizar la continuidad de un modelo democrático abierto más allá de los cambios de gestión o traspaso del poder (OCDE, 2019).

La Constitución nacional de la República Argentina no incluye una referencia explícita a los conceptos de gobierno abierto o Estado abierto. Sin embargo, en el texto constitucional se puede inferir un conjunto de preceptos sobre transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas, acceso a la información y el derecho ciudadano a la participación.

En apartados precedentes hemos establecido el sustento implícito que ofrece la Constitución al acceso a la información en el artículo 1º, en relación a la forma republicana de gobierno; en el artículo 14, sobre “el derecho a solicitar a las autoridades” y el “derecho a publicar por la prensa sin censura”; y en el artículo 33, sobre la igualdad entre los derechos establecidos y los que están implícitos, los cuales también se configuran en el marco normativo del gobierno abierto por estar en directa relación con sus principios e transparencia, rendición de cuentas y el acceso a la información en poder del Estado.

Además de los mencionados, deben considerarse:

- El artículo 32 prevé que el “Congreso Federal no promulgará leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan la jurisdicción federal sobre ella”.
- El artículo 38 reconoce a los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático y garantiza su acceso a la información.
- El artículo 39 establece un mecanismo de democracia directa, al reconocer que los ciudadanos pueden presentar proyectos de ley, a la vez que el artículo 40 establece la consulta popular.
- El artículo 41 otorga a los ciudadanos el derecho a la información sobre el medio ambiente.
- El artículo 42 reconoce el derecho de los consumidores y usuarios al acceso a una información adecuada y veraz.

Este andamiaje constitucional se conjuga con el decreto de apertura de datos y la Ley de Acceso a la Información, instrumentos clave para la promoción e implementación de políticas de transparencia, rendición de cuentas, y reutilización de la información por parte de los actores de la sociedad.

### 3.2.2. Primeras acciones: el camino hacia un gobierno abierto

El gobierno argentino ha implementado en los últimos años un conjunto de acciones tendientes a la apertura del Estado, en el marco de la incorporación de los principios de gobierno abierto en la gestión pública. Se trata de políticas públicas implementadas por diversas ramas de los poderes públicos y a los diferentes niveles de gobierno (nacional y subnacional).

Los esfuerzos por avanzar hacia un Estado más transparente y participativo, de cara a la ciudadanía para el fortalecimiento de la democracia, no solo se traducen en disposiciones para el ámbito nacional y federal sino que además involucra compromisos en el plano internacional, con organismos tales como la Open Government Partnership (OGP por sus iniciales en idioma inglés, Alianza para el Gobierno Abierto traducido al español) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico<sup>33</sup> (OCDE).

Pero debemos retroceder algunos años para rastrear las primeras iniciativas que permitieron instalar la idea de la apertura en la Administración Pública Nacional.

En 2011 desde la Jefatura de Gabinete de Ministros comienza a insertarse en el plano nacional la idea de gobierno abierto, a través de debates sobre su implicancia para la política, la ciudadanía y la democracia. Es así que en la Semana Internacional del Gobierno Abierto<sup>34</sup> se abordaron cuestiones en torno a la apertura de datos, los mecanismos de colaboración, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos a nivel local, nacional e internacional (Camila Chirino, 2015).

Posteriormente, el gobierno desarrolló un conjunto de acciones para instalar aspectos cada vez amplios de gobierno abierto en diferentes áreas del ámbito

---

<sup>33</sup> La OCDE es una organización económica internacional que, desde 1961, asesora a los países para el mejoramiento de sus políticas públicas. El organismo que actualmente está conformado por 35 países de los cinco continentes, se describe a sí mismo como una “organización que ayuda a los gobiernos frente a los retos económicos, sociales y de gobernanza en una economía globalizada”. <https://www.oecd.org/acerca/>

<sup>34</sup> En 2011 se desarrolló la Semana Internacional del Gobierno Abierto en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco de la Escuela Nacional de Gobierno con el apoyo de la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión y la Fundación Sociedades Digitales. Fue uno de los primeros espacios generados para difundir, y debatir sobre temáticas de gobierno abierto de manera colectiva ya que el encuentro convocó a actores políticos, universidades, organizaciones de la sociedad civil y entidades privadas.

nacional. Entre ellas se encuentran: la conformación del Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto en la Agenda Digital Argentina (2011); el Programa de Formación en Gobierno Abierto del Instituto Nacional de la Administración Pública (2012-2013); la incorporación de la Argentina en la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en 2012; la creación del Sistema Nacional de Datos Públicos (2013), y su instrumentación mediante la creación de un portal web de datos abiertos; la creación de un área formal sobre Gobierno Abierto en la estructura del Poder Ejecutivo; y el desarrollo del primer portal web de Gobierno Abierto, entre otras disposiciones en la materia.

A su vez, estas primeras acciones que buscaron instalar la temática de gobierno abierto a través del debate y la difusión de sus implicancias en la sociedad, estuvieron respaldadas en una serie de políticas públicas y programas implementados con anterioridad a nivel nacional, las cuales involucraron en gran medida la cuestión del acceso a la información, la transparencia, la participación de la ciudadanía, y la incorporación de TICs.

Se destacan: 1) políticas para el desarrollo de la sociedad de la información; 2) políticas de gobierno electrónico y servicios públicos; y 3) políticas de participación ciudadana, transparencia y acceso a la información.

La participación de la Argentina en la AGA cristalizó el posicionamiento del gobierno abierto en el país, a partir del diseño de planes de acción en donde asumió compromisos concretos para ser implementados en el mediano plazo. En este marco, nuestro país adhirió a la declaración conjunta de Gobierno Abierto para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, durante la Cumbre mundial de la Alianza<sup>35</sup> en septiembre de 2015.

Los principios de gobierno abierto declamados por la AGA tienen directa vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030. Al respecto, las metas del objetivo 16 establecen:

---

<sup>35</sup> El documento reconoce al gobierno abierto como una herramienta fundamental para asegurar la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, al considerar que los principios de gobierno abierto están explícitamente mencionados en el ODS 16 (16.6; 16.7; 16.10) Ver <https://www.opengovpartnership.org/es/declaracion-de-gobierno-abierto/>. El objetivo 16.10 plantea a la importancia de instituciones políticas transparentes, que rindan cuentas, que sean participativas e inclusivas y garanticen el acceso a la información como un derecho esencial para lograr una sociedad más equitativa.

- 16.6 Crear a todos los nivel instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.
- 16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.
- 16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

De esta manera, se plantea la importancia de instituciones políticas transparentes, que rindan cuentas, que sean participativas e inclusivas y garanticen el acceso a la información entendido como un derecho esencial para alcanzar una sociedad más equitativa.

### **3.2.3. Argentina en la Alianza para el Gobierno Abierto**

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) es una iniciativa multilateral voluntaria que promueve el trabajo colaborativo entre el Estado y organizaciones de la sociedad civil. Su objetivo es promover la transparencia, aumentar la participación de los ciudadanos y aprovechar las tecnologías para fortalecer los vínculos gobierno-ciudadanos y la calidad de la democracia.

El 12 de julio de 2011, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas en Estados Unidos, los presidentes Barack Obama por el país del norte y Dilma Rousseff por Brasil, en un esfuerzo por dar una respuesta multilateral a los debates sobre apertura del Estado, acceso a la información gubernamental, participación social, rendición de cuentas, uso de las TICs para estos propósitos, presentaron las bases de la OGP como una iniciativa voluntaria que promueve transparencia mediante los principios de confianza pública, sistema de transparencia y participación de la sociedad con el gobierno (Prince y Jolias, 2015).

En su inicio ocho países se involucraron con la iniciativa y comenzaron a integrar la AGA (Estados Unidos, Brasil, México, Noruega, Reino Unido, Indonesia, Filipinas y Sudáfrica), los cuales firmaron una declaración de

principios rectores establecidos para ser adoptados por quienes se adhieran a la Alianza.

Para ser miembro de la AGA, los países solicitantes deben confirmar su acuerdo en cumplir con las cuatro expectativas comunes que le dan sustento:

- Suscribir la Declaración de Principios sobre Gobierno Abierto.
- Asumir compromisos concretos, mediante la elaboración e implementación de un Plan de Acción nacional.
- Comprometerse a un informe de evaluación a cargo de un panel de expertos independiente sobre el progreso del país en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el Plan de Acción.
- Contribuir a la promoción del gobierno abierto en otros países mediante el intercambio de experiencias.

Los planes de acción elaborados por los países deben estar sujetos a cinco ejes estratégicos:

- Mejoramiento de los Servicios Públicos.
- Incremento de la integridad pública.
- Gestión efectiva y eficiente de los recursos públicos.
- Creación de comunidades más seguras.
- Responsabilidad corporativa y rendición de cuentas.

A su vez, estos ejes deben reflejar y estar guiados por cuatro principios fundamentales: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, e innovación y tecnología.

Hasta la fecha son más de 75 países de distintas regiones y 20 gobiernos subnacionales los que han adherido a la AGA, quienes se han comprometido a realizar reformas de gobierno abierto en estrecha coordinación con la sociedad civil.

La Argentina formalizó su ingreso a la AGA en octubre de 2012, siendo el 58° país que adhirió a esa iniciativa. En 2013 presentó el Primer Plan de Acción, para ser implementado entre 2013-2015; en 2015 presentó el Segundo Plan de

Acción para ser implementado entre 2015-2017; y en 2017 presento el Tercer Plan de Acción, para ser implementado entre 2017-2019<sup>36</sup>.

En cada instancia de elaboración de dichos planes de acción, el gobierno argentino propició los espacios y mecanismos de participación para el intercambio, debate, y formulación de propuestas, entre diversos actores tales como funcionarios públicos de distintas áreas, universidades y organizaciones de la sociedad civil, en cumplimiento con las disposiciones de la AGA sobre la modalidad de elaboración colectiva que deben tener los planes de acción.

Los compromisos asumidos en el Primer Plan de Acción se centraron en la promoción del gobierno abierto a través de la elaboración de material informativo y su posterior distribución y uso para la formación en la materia, la creación de mecanismos para fortalecer la transparencia y el acceso a la información de diversas áreas, con el objetivo de atender las necesidades de la ciudadanía e impulsar los canales de comunicación entre ella y las distintas áreas de gobierno<sup>37</sup>.

Según el Informe del Mecanismo de Revisión Independiente, en esta oportunidad se asumieron 19 compromisos, de los cuales 16 fueron cumplidos, mientras que los tres restantes se alcanzaron de manera parcial.

De los 19 compromisos presentados, 6 estuvieron orientados a la mejora en la prestación de servicios públicos, 7 al aumento de la transparencia y acceso a la información, y los 6 restantes a fortalecer la participación de los ciudadanos.

El Segundo Plan de Acción, presentó la particularidad de elaborarse durante un cambio de gobierno en el ámbito nacional a finales de 2015, lo que derivó en la definición de seis objetivos por parte del gobierno en ejercicio, sobre capacitación de funcionarios públicos en materia de gobierno abierto, actualización de portales de publicación de información pública, promoción de leyes, mecanismos para generar políticas públicas participativas. Mientras que la gestión entrante agregó ocho compromisos más, sobre hábitat y desarrollo

---

<sup>36</sup> En 2019 se presentó a la AGA el Cuarto Plan de Acción para ser implementado entre 2020-2021.

<sup>37</sup> Primer Plan de Acción. Argentina, 2013:

[https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/1\\_ARGENTINA\\_2013-2015\\_0.pdf](https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/1_ARGENTINA_2013-2015_0.pdf).

humano; transparencia, acceso a la información y datos abiertos; justicia y derechos humanos; ciudadanía saludable; y cultura y desarrollo.

La evaluación independiente elaborada para la AGA, concluyó que los primeros seis compromisos no implicaban acciones de gran impacto en las políticas de gobierno abierto en Argentina. Por otra parte, evaluó que solamente se concretó un compromiso sobre la propuesta de nuevos compromisos con la AGA.

El Tercer Plan de Acción, tiene un valor distintivo de los anteriores, ya que esta vez fueron 44 los compromisos asumidos por los tres poderes del Estado, los órganos de control externo y garantes de derechos, lo cual hasta ese momento no había ocurrido, al igual que el caso de las 11 provincias que participaron por primera vez ante la AGA.

Paralelamente a la elaboración e implementación de compromisos, en octubre de 2018, el Gobierno de Argentina ingresó al Comité Directivo de la Alianza, órgano ejecutivo compuesto por representantes del gobierno y de la sociedad civil, quienes conjuntamente asumieron el rol de guiar el desarrollo y la dirección de la AGA. A la vez, el representante argentino fue elegido para ejercer la vicepresidencia de la organización y desde octubre de 2019, y por el plazo de un año, desempeñó la copresidencia de la Alianza junto a Robin Hodess, representante de la sociedad civil e integrante de una organización europea.

#### **3.2.4. Disposiciones para la transparencia en la Administración Pública Nacional**

Desde finales de 2015, los avances destacados por el Gobierno Nacional - encabezado por Juntos por el Cambio- en materia de gobierno abierto y acceso a la información se circunscriben a la Ley de Acceso a la Información Pública, que involucra a los tres poderes del Estado, y una Política Nacional de Datos Abiertos enfocada inicialmente en la Administración Pública Nacional y luego promovida a las jurisdicciones subnacionales.

La política de datos abiertos se afianzó a partir de la implementación del Decreto 117/2016 “Plan de Apertura de Datos”, alcanzando al Poder Ejecutivo Nacional y los organismos en su órbita. Luego, con la entrada en vigencia de la Ley Nacional, los poderes Legislativo y Judicial fueron alcanzados por la obligación de tener que publicar datos en formatos accesibles para la ciudadanía, a través de sitios web institucionales.

En los últimos años, los tres poderes del Estado y sus organismos correspondientes han dado cumplimiento a lo establecido en materia de apertura de datos, con distintos niveles de implementación, a través de los portales web creados para publicar y permitir el acceso a los ciudadanos, ampliando de esta manera la política nacional de datos:

- Poder Ejecutivo <https://datos.gob.ar/dataset?groups=gove>
- Poder Legislativo: Cámara de Diputados de la Nación <https://datos.hcdn.gob.ar/>; Cámara de Senadores de la Nación <https://www.senado.gov.ar/micrositios/DatosAbiertos/>.
- Poder Judicial<sup>38</sup>: <http://datos.jus.gob.ar/>

Sobre las acciones tendientes a incentivar la participación y colaboración de la ciudadanía, el Ministerio de Modernización implementó en 2016 una Plataforma de Consulta Pública: <https://consultapublica.argentina.gob.ar/>. Se trata de un nuevo canal de diálogo e interacción entre el Gobierno y la comunidad, que busca promover la participación ciudadana. Dentro de la plataforma se puede conocer distintas propuestas de organismos de los tres poderes, comentar, colaborar y participar en las iniciativas de gobierno y así buscar el acuerdo colectivo.

En 2018 se institucionalizó la Mesa Nacional de Gobierno Abierto mediante la Resolución 132/2018, como una instancia de articulación en el gobierno y la sociedad civil. Un núcleo de referencia está constituido por cuatro miembros del gobierno y otros cuatro de la sociedad civil, el espacio de debate y formación ha impulsado distintas iniciativas y se ha encargado encabezar la elaboración del cuarto plan de acción durante su primer año de creación.

---

<sup>38</sup> El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha implementado desde 2016 el Programa Justicia Abierta. Se trata de un trabajo colaborativo entre instituciones judiciales a nivel nacional para la recopilación y apertura de datos y estadísticas del sector de la justicia argentina.

Se implementaron las Declaraciones Juradas en formato abierto. En el marco del Decreto de Apertura de Datos de Gobierno, la Oficina Anticorrupción, responsable del control y seguimiento de las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos, puso a disposición de los ciudadanos las DDJJ en formato abierto en el Portal Nacional de Datos Públicos, que permite procesar y reutilizar la información como insumo para aplicaciones de control ciudadano.

El Plan Nacional Anticorrupción (2019-2023) impulsado por el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 258/2019, con el objetivo de establecer los lineamientos que guíen las políticas públicas vinculadas con la promoción de integridad y la lucha contra la corrupción. Si bien se busca fomentar la transparencia en diversas áreas de la Administración Pública Nacional, se pone énfasis en generar mecanismos para mejorar la transparencia y la eficacia de las contrataciones públicas, especialmente la obra pública, a través de plataformas web para asegurar el acceso de los ciudadanos a información pública de esas características.

A través del Decreto 1.336/2016, el Ejecutivo nacional creó la plataforma CONTRAT.AR <https://contratar.gob.ar/>, un sistema de gestión electrónica para los contratos de obra pública, para las concesiones de obra pública, de servicios públicos y licencias. Este sistema replica las funciones del sitio web COMPR.AR <https://comprar.gob.ar/>, centrado en la gestión de compras que realiza el sector público nacional. El objetivo es dotar de eficiencia a los procesos de compras y contrataciones, al mismo tiempo que transparentar las operaciones entre Gobierno y empresas privadas, propiciando herramientas para que los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil ejecuten los controles al respecto.

En 2019 se aprobó la Ley 27.504 de Financiamiento de los Partidos Políticos, y su reglamentación (Decreto 443/2019), que reforma el régimen de financiamiento de partidos vigente desde 2009. Con el objetivo de transparentar el sistema de financiamiento de la política, la nueva disposición establece la bancarización y trazabilidad de los aportes y las contribuciones de empresas a las campañas; la garantía de mayores controles por parte de la

justicia electoral; la prohibición de contribuciones provenientes de contratistas de obras públicas en los distintos niveles de gobierno, así como los aportes de personas imputadas en un proceso penal.

### **3.3. Situación en el plano federal**

#### **3.3.1. El acceso a la información en el nivel subnacional**

La sanción de la Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública nacional constituyó un hecho importante para el desarrollo de políticas de acceso a la información pública en el plano federal. Esta norma, en el artículo 36 invita a las 24 jurisdicciones subnacionales (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) a adherir a sus disposiciones, y, además, crea mediante el artículo 29 el Consejo Federal para la Transparencia<sup>39</sup>, como organismo interjurisdiccional permanente responsable de la cooperación técnica y la concertación de políticas entre las provincias.

Ambas disposiciones contempladas en la Ley Nacional, surgieron con el objetivo de fortalecer el DAIP en el ámbito federal debido a la existencia de una gran disparidad de la normativa existente entre las provincias. De esta manera, marcó un claro avance respecto a la normativa nacional vigente hasta ese momento, y estableció los preceptos y principios de transparencia activa y acceso a la información pública, para las 24 jurisdicciones.

En la actualidad 19 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuentan con una normativa (Ley y/o Decreto) sobre acceso a la información, mientras que las cuatro restantes (Tucumán<sup>40</sup>, La Pampa<sup>41</sup>, Formosa y San Juan) no

---

<sup>39</sup>El Consejo Federal para la Transparencia, creado por el artículo 29 de la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública, está constituido por un representante de cada una de las provincias y un representante de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: <https://www.argentina.gob.ar/aaip/consejo-federal-transparencia/conformaci%C3%B3n>.

<sup>40</sup>En la provincia de Tucumán, en junio de 2018, el Colegio Público de Abogados de la Capital y la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Tucumán, impulsaron una serie de convocatorias públicas para debatir y solicitar la sanción de una ley de acceso a la información. Ese año lograron firmar un acta compromiso con legisladores para avanzar en el tema. Sin haber prosperado dicha acta, en 2019 un diputado provincial confirmaba la ausencia legal en la materia <http://www.radionacional.com.ar/la-legislatura-debe-una-ley-de-acceso-a-la-informacion-publica/>.

<sup>41</sup>La provincia de La Pampa cuenta con la Ley N° 1.654 que regula la libertad de acceso para periodistas a las fuentes informativas oficiales. Dicha ley está más relacionada con la libertad de prensa que con el DAIP. Por otra parte, en 2016 el diputado provincial Martín Berhon Garay (Frepam) presentó un

tienen un marco regulatorio en la materia. Cabe destacar que en comparación al Estado Nacional, las provincias fueron pioneras en adoptar un marco normativo, tal como lo demuestran las experiencias de Río Negro (1984) y Jujuy (1989).

Con el correr de los años fueron cada vez más las provincias que incorporaron regulación en la materia. En 1998 con la sanción de la Ley N° 104 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se incrementó el nivel de adhesión provincial al DAIP. Entre ese año, luego de la sanción en dicha ciudad, y 2015, una provincia cada 16 meses estableció algún tipo de normativa al respecto<sup>42</sup>.

Este efecto se replicó nuevamente desde el año 2016, con la aprobación de la Ley Nacional, de manera que Neuquén (2016), Santa Cruz (2017), Mendoza (2018) y La Rioja (2019) dictaminaron su propia normativa; Salta (2019) se adhirió a la establecida a nivel federal; Ciudad Autónoma de Buenos Aires modificó su ley inicial para incorporar los principios y estándares internacionales recomendados por la Ley Modelo de la OEA, asumidos por la Ley Nacional.

Entre 1984 y 2009 se sancionaron 11 normas, con anterioridad a la creación de la Ley Modelo de la OEA, con lo cual casi la mitad de los instrumentos normativos en el nivel subnacional, hasta entonces, no habían tomado los principios y estándares internacionales propuestos por aquella. Posteriormente, algunas de esas jurisdicciones, como Jujuy, Chubut, Tierra del Fuego, Salta y CABA, actualizaron sus preceptos sobre el DAIP en función de las recomendaciones internacionales.

Un análisis comparativo sobre los aspectos normativos en las provincias considerados desde un conjunto de criterios relacionados a los estándares propuestos por la ley modelo nos permite advertir que:

---

proyecto de ley solicitando la adhesión de La Pampa a la Ley Nacional 27.275, pero no obtuvo un proceso favorable. Ver [http://archivo.laarena.com.ar/la\\_ciudad-piden-adherir-a-ley-por-la-informacion-publica-1084157-115.html](http://archivo.laarena.com.ar/la_ciudad-piden-adherir-a-ley-por-la-informacion-publica-1084157-115.html).

<sup>42</sup> Un estudio del Banco Mundial (2019) titulado “Índice de Acceso a la Información Pública en las Provincias Argentinas: un análisis de la calidad normativa”, explica que la tasa de adhesión provincial a leyes de acceso a la información pública evolucionó notablemente con el paso de los años. Ver [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/indice\\_de\\_acceso\\_a\\_la\\_informacion\\_publica\\_en\\_las\\_provincias\\_argentinas-\\_un\\_analisis\\_de\\_la\\_calidad\\_normativa-web.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/indice_de_acceso_a_la_informacion_publica_en_las_provincias_argentinas-_un_analisis_de_la_calidad_normativa-web.pdf)

1. En 18 jurisdicciones subnacionales de las 20 que sancionaron sus marcos normativos, hay una legitimación activa hacia el DAIP. Las provincias de Chubut<sup>43</sup> y Río Negro<sup>44</sup> no integran este grupo ya que solamente los habitantes locales o residentes están facultados para solicitar información pública.
2. La presunción a favor del acceso a la información pública está explicitada en 16 marcos jurídicos, mientras que en otros tres, correspondientes a las provincias de Buenos Aires<sup>45</sup>, Santiago del Estero<sup>46</sup> y Corrientes<sup>47</sup> no se tiene presunción a favor del derecho, ya que el solicitante de información pública debe tener un interés legítimo o la solicitud debe estar fundada. En tanto que el instrumento regulatorio en San Luis<sup>48</sup>, requiere al solicitante una copia certificada del DNI y, en caso de una solicitud presentada por personas jurídicas, documentación con certificación de aprobación, vigencia y regularidad.
3. Respecto a los sujetos obligados a brindar información, los tres poderes y las empresas estatales están presente en 12 normativas. Los poderes ejecutivos provinciales son los únicos comprendidos en los 20 marcos regulatorios, mientras que en 15 de ellos son sujetos obligados los poderes judiciales.
4. Definición del derecho de acceso a la información pública. Jujuy es la única jurisdicción que explicita en el texto de la norma una definición del

---

<sup>43</sup> La normativa provincial de acceso a la información pública establece que “Todo habitante de la provincia tiene derecho de libre acceso a las fuentes de información...” (Artículo 2°- Ley I N° 156/93. Modificada por la Ley N° I-584/2016).

<sup>44</sup> La normativa provincial de acceso a la información pública establece que este derecho puede ejercerlo “...toda personas física o jurídica, sin distinción de nacionalidad, radicada en la provincia...” (Artículo 2°- Ley N° 1.829/1984).

<sup>45</sup> La ley de acceso a la información pública N° 12.475/2000, establece el interés legítimo (art.1°) y el fundamento de la solicitud (art. 5), para realizar un pedido de información.

<sup>46</sup> La ley de acceso a la información pública N° 6.753/2005, establece como requisito para solicitar información que “El requirente indique el motivo de su solicitud, informando si se trata de fines periodísticos, académicos, científicos, beneficios u otros...” (art.6°, inciso 5)

<sup>47</sup> La ley de acceso a la información pública N° 5.834/2008, establece que el solicitante de información debe tener un interés legítimo (art. 1°) y que “la solicitud de acceso a los documentos debe ser fundada” (art. 4°).

<sup>48</sup> El Decreto Reglamentario N° 5.063/2016 de la ley de acceso a la información pública N° V-0924/2015, requiere en el art. 6°, inciso a, “...copia certificada de documento nacional de identidad en caso de personas humanas, y en caso de personas jurídicas acta constitutiva y sus modificatorias, con certificación de aprobación, vigencia y regularidad extendida por la autoridad competente en la materia”.

DAIP como un derecho humano fundamental. En el art. 2° de la ley 5.886 define: “El derecho de acceso a la información pública es un derecho humano fundamental en sí mismo, y para la efectiva realización de otros derechos, y como tal no puede ser objeto de restricciones que le resten eficacia, o de interpretaciones que lo limiten”.

5. Transparencia activa: se encuentra establecida en siete jurisdicciones subnacionales, ellas son CABA<sup>49</sup>, Chubut<sup>50</sup>, Jujuy<sup>51</sup>, Mendoza<sup>52</sup>, Santa Fe<sup>53</sup> (con alcance solamente de los poderes ejecutivos ya que los demás sujetos obligados establecen su propia reglamentación), y La Rioja en donde se extiende esta disposición a los tres poderes<sup>54</sup>.
6. Plazos. Son 19 las jurisdicciones que establecen plazos máximos para responder a las solicitudes de información (todas las normas con excepción de Santiago del Estero incluyen prórrogas que deben ser comunicadas con la debida justificación al requirente por parte del órgano requerido). Río Negro no ha establecido preceptos al respecto. De ese conjunto, 17 mantienen el plazo perentorio de 15 días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud tal como lo prevé la ley nacional (art. 11°), en tanto que Santiago del Estero, Catamarca (art. 6°, Ley N° 5.336/2011) y Corrientes estipulan plazos entre los 20 y 30 días hábiles.
7. Excepciones. El régimen de excepciones es taxativo y señala provisiones necesarias de proteger (información sobre seguridad nacional, protección de datos personales) en 15 jurisdicciones. En las cinco restantes, las excepciones no permiten una interpretación clara. Es el caso de Chubut, Corrientes, Entre Ríos y Tierra del Fuego, donde las excepciones sobre el “honor, la imagen de una persona”, no están

---

<sup>49</sup> La ley N° 5.784/2016, en el art. 17° establece la transparencia activa para los sujetos obligados. En consecuencia el art. 18° insta a los responsables a elaborar un Plan de Transparencia Activa.

<sup>50</sup> La ley N° 1-584/2016, dispone que el Estado Provincial debe publicar los actos de gobierno por los medios oficiales (art. 8°)

<sup>51</sup> La ley N° 5.886/2015, dictamina la obligación de transparencia activa (art. 7°) y el deber de dar publicidad a los actos de gobierno (art. 15°).

<sup>52</sup> La ley N° 9.070 establece la transparencia y publicidad activa (del art. 24° al 38°).

<sup>53</sup> El decreto N° 0692/2009, sancionado con anterioridad a la Ley Modelo de la OEA, prevé la transparencia activa que debe cumplir el poder ejecutivo, con criterio de máxima divulgación y la información mínima a publicar (artículos 32°, 33° y 34°).

<sup>54</sup> La ley 10.119/2019 establece la transparencia activa (del art. 16° al 22°) para los tres poderes del Estado sin perjuicio de la aplicación de la normativa autónoma correspondiente (art. 17°).

circunscritas con la ley de datos personales. Por su parte, en la provincia de Río Negro, la ley N° 1.829/1984 establece que la reglamentación determinará al respecto (art. 4°), pero el decreto 1.028/2004 no ha enumerado las excepciones.

8. Responsabilidades y reclamos. Todas las normativas subnacionales, excepto la de Corrientes<sup>55</sup>, atribuyen responsabilidades por ley ante los actos de funcionarios u organismos que incurran en denegatoria de información pública. Respecto a los reclamos ante la negativa de brindar información, CABA (art.12°, Ley N° 5.784/2016), Mendoza (art. 19°, Ley N° 9.070/2018), La Rioja (art.12°, Ley N° 10.119/2019), Santa Fe (art. 28°, Decreto N° O692/2009) y Entre Ríos (art. 14°, Decreto N° 1.169/2005), permiten realizar un reclamo de carácter administrativo. Entre ellas solo las dos primeras establecen un plazo determinado para realizarlo. Santiago del Estero y Catamarca no prevén vías de reclamo. En tanto que las 13 restantes contemplan la vía judicial como medio de reclamo.
9. Autoridad de aplicación del DAIP. En solo siete jurisdicciones (de las 20 que tienen normativa) hay autoridad de aplicación designada, pero seis de ellas carecen de autonomía funcional. Solamente CABA cuenta con un órgano garante e independiente para garantizar el DAIP, aunque su presupuesto no es aprobado por ley lo cual incide en dicha independencia (Banco Mundial, 2019).
10. En el nivel subnacional las provincias han tenido un rol preponderante en la iniciativa y promoción del DAIP. Desde el año 1984 (Río Negro) y 1989 (Jujuy), a partir de la sanción de las primeras normas en la materia, mucho tiempo antes del marco regulatorio adoptado por el Estado nacional y con anterioridad al diseño y difusión de estándares internacionales. Desde las primeras experiencias, la sanción de leyes o decretos se fue incrementando notablemente hasta alcanzar a 20 jurisdicciones en la actualidad.

---

<sup>55</sup> La ley N° 5.834 no contempla de manera explícita responsabilidades para los funcionarios públicos u organismos responsables de brindar información solicitada, aunque si prevé la interposición de acciones de amparo ante la denegatoria de una solicitud (art. 7°).

La incorporación de algún tipo de normativa sobre el DAIP por parte de los gobiernos subnacionales resulta positiva, sin embargo aún se observa disparidad entre los diversos instrumentos legales. Ello puede deberse a que 13 jurisdicciones sancionaron leyes con anterioridad a las recomendaciones de la Ley Modelo de 2009, y posteriormente solo cuatro actualizaron sus preceptos, mediante nuevas normas o modificaciones de las existentes.

Si bien la sanción de la Ley Nacional de 2016 significó un hito fundamental que repuntó el esfuerzo de los gobierno por dictaminar leyes de acceso a la información o actualizar los marcos existentes, se requiere ajustar muchos de ellos teniendo como referencia las recomendaciones internacionales.

De acuerdo al relevamiento realizado a través de los 9 puntos descritos sobre la situación normativa en las provincias, se advierte el requerimiento de ajustar aspectos vinculados a la transparencia activa, las instancias y mecanismos de apelación y la designación de órganos garantes de carácter independiente.

### **3.3.2. El gobierno abierto en las provincias Argentinas**

Las acciones destinadas a transformar la Administración Pública en función de los principios de gobierno abierto no solo fueron aplicadas a las diferentes áreas de la Administración Pública Nacional, sino también hacia las jurisdicciones subnacionales con vistas a la implementación de un Estado Abierto. De esta manera, se identifican un conjunto de medidas sobre la aplicación de políticas que impulsan el intercambio de experiencias, de capacitaciones y colaboración y co-creación entre el gobierno nacionales, niveles subnacionales y organizaciones de la sociedad civil.

En ese sentido, el Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública<sup>56</sup> (COFEMOD), fue un actor fundamental para la vinculación entre las provincias y el gobierno central, ya que se constituyó en un foro para dialogar, promover y adquirir herramientas teóricas y de gestión en materia de

---

<sup>56</sup> El Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública de la República Argentina (COFEMOD) fue creado en noviembre 1992 para colaborar en la planificación y coordinación de políticas públicas entre Nación y las jurisdicciones subnacionales. Su nombre original fue Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP), y pasó a tener su denominación actual en septiembre de 2016.

gobierno abierto. En este marco, los distintos actores involucrados desarrollaron el Compromiso Federal para la Modernización del Estado<sup>57</sup>, encontrándose entre los compromisos asumidos por las provincias una referencia directa a los principios de gobierno abierto: “3. Transparentar la gestión y fomentar la innovación para brindar información pública y asegurar la participación ciudadana”.

Paralelamente, en 2016 la Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto (SSIPYGA), realizó el encuentro denominado Argentina Abierta, el cual se consolidó como un espacio federal de debate e intercambio de experiencias sobre innovación, apertura del Estado y tecnologías cívicas. El organismo impulsó el trabajo colaborativo con equipos de gobiernos subnacionales para que sean coorganizadores y sede del encuentro, de manera que la agenda de gobierno abierto adquiriera carácter federal y se involucraran nuevos actores, por lo que los años subsiguientes Córdoba, Mendoza y La Plata fueron sedes.

En 2017 la Asamblea del COFEMOD creó la Comisión de Gobierno Abierto e Innovación, organismo que reunió a 21 jefes de Estado del nivel subnacional y a la SSIPYGA, con el objetivo de generar sinergias que permitan avanzar a nivel federal en la agenda de transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información y participación ciudadana.

En este marco, tras el trabajo territorial de promoción de gobierno abierto en las jurisdicciones del interior del país, a través de encuentros regionales, coordinado entre la SSIPYGA y organizaciones de la sociedad civil, se generó una instancia propicia para la participación de 11 provincias en el Tercer Plan de Acción Nacional ante la AGA.

De esta manera, CABA, Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Jujuy, Neuquén, Mendoza, Salta y Santa Fe, se comprometieron a implementar iniciativas sobre apertura de datos, acceso a la información pública, rendición de cuentas, colaboración ciudadana e innovación pública, a través de diversos

---

<sup>57</sup> Este compromiso se enmarca en el Plan de Modernización del Estado aprobado mediante Decreto 434/2016. El anexo, establece “4. Gobierno Abierto e Innovación Pública: Junto a la eficiencia de los servicios prestados por el Estado debe promoverse la más amplia participación posible de la comunidad en la evaluación y el control de los programas del Estado y de las instituciones públicas, de manera que se renueve la confianza en el vínculo entre los intereses del Estado y los intereses de la ciudadanía”.

mecanismos que permitan llevar adelante en cada jurisdicción los principios de gobierno abierto.

Por otra parte, en materia de aplicación de tecnologías para llevar adelante el propósito del gobierno abierto, a finales de 2019 se contabilizaron 11 gobiernos provinciales con plataformas desarrolladas como mecanismos de transparencia, en donde se puede encontrar información y datos públicos en formatos abiertos.

## **4. CAPITULO 4: EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN JUJUY**

### **4.1. Panorama e incidencia del gobierno abierto**

En referencia al planteamiento del problema de esta investigación, podemos distinguir dos momentos en el proceso de las políticas de acceso a la información pública en la provincia de Jujuy. El primero corresponde a los años durante los cuales tuvo vigencia la ley 4.444, primera legislación local de acceso a la información (1989 - 2015); mientras que el segundo momento se identifica desde diciembre de 2015 en adelante cuando se sanciona una nueva ley con componentes de gobierno abierto, a la vez que se impulsan políticas con esos criterios.

La sanción de la Ley N° 4.444 de Publicidad de los Actos de Gobierno y de Libre Acceso a la Información del Estado, el 9 de agosto de 1989, fue un avance importante en el reconocimiento de este derecho, tanto a nivel provincial como nacional, considerando que junto a Chubut fueron pioneras en la incorporación de una normativa específica en comparación con las demás jurisdicciones del país. Sin embargo, con el paso del tiempo suscitó controversias desde distintos sectores de la sociedad civil como consecuencia de las barreras burocráticas interpuestas al alcance pleno de los documentos públicos, en el transcurso de sucesivas gestiones de gobiernos justicialistas entre 1983 y 2015. Este período estuvo caracterizado por la cultura del secreto respecto de los asuntos públicos de gobierno.

En diciembre de 2015, asume la dirección del gobierno provincial una nueva fuerza política, el Frente Cambia Jujuy, de característica opositora a la que había gobernado anteriormente, y se introducen modificaciones tanto en la regulación del acceso a la información como en la estructura organizacional del Poder Ejecutivo a partir de los postulados de gobierno abierto. En consecuencia, las políticas de acceso a la información comenzaron a experimentar transformaciones que se reflejaron en diversas acciones tendientes a la apertura de la gestión pública.

En ese marco, la nueva administración introduce una agenda de gobierno abierto en la gestión pública provincial a partir de un conjunto de acciones y políticas concretas. El 17 de diciembre de 2015 fue sancionada una nueva ley de Acceso a la Información Pública donde se introduce la concepción de gobierno abierto y se pone énfasis en el uso de las tecnologías de la información y comunicación para la implementación del derecho. La reglamentación de la norma fue dictada en junio de 2016 mediante el Decreto Reglamentario 1451-16.

Paralelamente, se establece como organismo de aplicación designado para monitorear el cumplimiento de la ley a la Dirección de Transparencia y Gobierno Abierto, creado a través del Decreto N° 80 de fines de 2015. Las políticas de acceso a la información adquieren una impronta declamativa que se conjuga con los pilares del gobierno abierto: transparencia, participación ciudadana y colaboración.

A su vez, se crea la Oficina Anticorrupción, como un organismo independiente, según lo establecido por la ley de su creación, en una iniciativa hacia una gestión de gobierno más transparente y con nuevos mecanismos de control ciudadano sobre los actos de gobierno.

Antes de realizar un recorrido por las transformaciones recientes en las políticas de acceso a la información pública a partir de la incorporación del paradigma de gobierno abierto, revisaremos el contexto sociopolítico y normativo sobre el cual se desarrolla el proceso abordado en esta investigación.

## **4.2. Contexto sociopolítico**

### **4.2.1. Ingovernabilidad y crisis política en Jujuy**

El surgimiento del gobierno abierto es comprendido como la respuesta a los reclamos permanentes de los ciudadanos producto de situaciones de crisis política, económica y social que afectan el bienestar de las personas, lo cual puede inscribirse en lo que Pierre Rosanvallon (2015) denomina la sociedad de

la desconfianza, refiriéndose al creciente estado de sospecha de la ciudadanía en relación a los poderes del Estado.

Desde esta perspectiva, nos parece relevante hacer un recorrido general de algunos hitos ocurridos desde la década de 1990 hasta 2015 por considerar que en ese período se registran procesos políticos y sociales en los que las prácticas de la clase política local generaron reclamos sociales derivados de la desconfianza del pueblo jujeño sobre la forma en que los gobernantes condujeron el destino de la provincia.

En el contexto local, este periodo ofrece algunas claves sobre el desarrollo de los actos de la gestión pública cuestionadas por la ciudadanía jujeña e ese momento y posteriormente retomadas por parte del gobierno del Frente Cambia Jujuy para introducir la problemática de la ingobernabilidad e inviabilidad de la gestión a cargo del partido justicialismo en torno a la constitución de una agenda<sup>58</sup> política desde fines de 2015 con el objetivo de revertir la cuestión de la integridad de las instituciones públicas a partir de un conjunto de políticas en el ámbito del Poder Ejecutivo.

En el marco de las políticas de corte neoliberal instauradas en el país, la década de 1990 fue un período de profunda crisis política, social y económica para la provincia de Jujuy, cuyas consecuencias se tradujeron en inestabilidad política y caos social a lo largo de todos esos años.

Durante este decenio Jujuy fue víctima recurrente de una ingobernabilidad coyuntural, es decir que atravesó un proceso en que el control político e institucional estuvo fuera del manejo de las autoridades, quienes no lograron implementar sus decisiones legales, programas y objetivos, ni tampoco ponderar resultados (Lagos y Gutiérrez, 2009).

Esta crisis de ingobernabilidad obedeció a múltiples causas, las cuales derivan de los siguientes aspectos (Lagos y Gutiérrez, 2009: p. 102): “a) una falta de poder de decisión, puesta en evidencia en la retracción de la autonomía

---

<sup>58</sup> La noción de agenda puede entenderse un conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y como objetos sobre los que han decidido que deben actuar (Aguilar Villanueva, 2009). De esta forma la agenda se presenta como a forma que tiene el Estado de agrupar las demandas sobre las que decide actuar.

provincial; b) la inhabilidad política y disputa permanente en el manejo de intereses, saturada de rencillas partidarias o internismos; c) la inestabilidad y aumento del desequilibrio social que tornó crónica la conflictividad y el escaso éxito en la búsqueda de consenso que derivaron en el cuestionamiento sobre la legitimidad de los gobernantes”.

A principios de 1988, la situación financiera de la provincia se encontraba comprometida, debido al desequilibrio entre la disminución de los recursos disponibles y el notable aumento del gasto público. Este desajuste de las finanzas fue consecuencia, por un lado, de la retracción de la coparticipación federal durante la década de 1980, y la caída en la recaudación de recursos tributarios durante la dictadura militar para beneficiar a los grandes contribuyentes de los impuestos de ingresos brutos, inmobiliario y sellos.

Por otra parte, al tiempo que los recursos disminuían, el empleo público registró un notable incremento entre 1983 y 1989, como consecuencia de la falta de desarrollo productivo y la imposibilidad de crear puestos de trabajo, realidad ante la cual el Estado provincial respondió acrecentando la cantidad de trabajadores de la administración pública, con un sentido electoral clientelístico (Aramayo, 2009).

El déficit financiero se prolongó como consecuencia de las políticas neoliberales en el plano nacional, el gobierno central impulsó el Pacto Fiscal (1992-1993) mediante el cual la provincia resignó la coparticipación y derogó impuestos; el ejecutivo nacional transfirió servicios públicos a Jujuy, sin el giro del presupuesto para garantizarlos, con lo cual se empezó a tomar deuda con el gobierno nacional para afrontar el gasto. En este marco, las distintas gestiones de gobierno en la provincia durante la década de 1990 se vieron condicionadas por el recorte del Estado y por la demanda social que exigía el cumplimiento de las promesas de campaña y el pago de sueldos. (Lagos y Gutiérrez, 2009).

De esta manera, el malestar ciudadano fue configurando un imaginario social sobre la clase política vinculado al incumplimiento de la función pública, prácticas discrecionales (clientelismo), y beneficio para sectores de poder en detrimento del bienestar de los trabajadores (corrupción). Los empleados

públicos de la provincia, nucleados en el Frente de Gremios Estatales, y los municipales, agrupados en el Sindicato de Empleados y Obreros Municipales (Seom), protagonizaron ese descontento social y la desconfianza en la clase política local, las cuales fueron adquiriendo un carácter cada vez más generalizado, cuya expresión notable se dio en los reclamos y protestas irreconciliables, tanto en la ciudad capital como en el interior de la provincia.

Entre las protestas emblemáticas, ponemos como ejemplo el caso de Libertador General San Martín. Ex trabajadores del Ingenio Ledesma, elevaron una demanda de puestos de trabajo y asistencia social; la protesta se extendió durante dos semanas y se generalizó alcanzando a gran parte de la provincia. Los cortes de ruta pasaron de catorce a veinticinco. Para poner fin al conflicto, la iglesia se presentó como mediadora dado que los trabajadores no tenían confianza en la palabra de los sectores políticos. En esas circunstancias, se creó una Coordinadora de Piqueteros y Desocupados con el objetivo de manejar los puestos de trabajo y subsidios conseguidos, para impedir una entrega clientelar por parte de los funcionarios públicos y asegurar que el beneficio alcance a quienes lo necesitaban (Lagos y Gutiérrez, 2009).

En este escenario es que se produce una crisis interna en el Partido Justicialista (PJ) de la provincia. La fragmentación y heterogeneidad de frentes se manifestó fuertemente en la tensa relación entre el representante de la gobernación y los legisladores agrupados en bloques que actuaban como opositores. Sin embargo, para mantenerse en el poder se aprobó la Ley de Lemas, mediante la cual el Justicialismo continuó en el poder pero ya sin legitimidad y, como consecuencia, junto al contexto social, financiero y nacional, propició la renuncia de más de un gobernador antes de finalizar el mandato.

La crisis político-social en la provincia devino en la caída de cuatro gobernadores: Ricardo De Aparici, quien asume en 1987 renunciando antes de finalizar el mandato en 1990. Lo sucede Eduardo Alderete, quien completa y culmina el período constitucional de gobierno en 1991. Luego, Roberto Domínguez es electo gobernador quien ejerce funciones desde diciembre de 1991 hasta el 1° de junio de 1993, cuando renuncia. El ejecutivo es ocupado

por el vicegobernador Carlos Ficoseco hasta abril de 1994, momento en que también renuncia y asume el también justicialista y por entonces presidente de la Legislatura Oscar Perassi, hasta completar el mandato el 10 de diciembre de 1995.

Tras las elecciones correspondientes, asume Guillermo Eugenio Snopek quien meses más tarde fallece en un accidente automovilístico y el vicegobernador, Carlos Ferraro, toma a cargo el ejecutivo en febrero de 1996 hasta el 26 de noviembre de 1998. Tras la dimisión de Ferraro, Eduardo Fellner se encarga de finalizar el mandato el 10 de diciembre de 1999.

Aunque posteriormente, Eduardo Fellner fue reelecto en los siguientes dos períodos comprendidos entre los años 1999-2003 y 2003-2007, la crisis financiera continuó, frente a lo cual las acciones de protestas de las organizaciones sindicales, los desocupados y el naciente movimiento piquetero reflejaban el malestar social.

La crisis nacional del año 2001 y la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, entre otros factores, intensificaron las demandas que fueron reprimidas violentamente a nivel nacional. En 2002, el Frente de Gremios Estatales retoma la exigencia del pago de sueldos y recomposición salarial mediante presentaciones en la Legislatura provincial sin obtener respuesta favorable, mientras que al año siguiente -con un nuevo gobierno nacional encabezado por Néstor Kirchner- las acciones de los trabajadores estatales logran ser desarticuladas (Aramayo, 2009), en un nuevo escenario político-económico que propiciaría la calma social durante los siguientes años.

Es importante para este análisis contextual, considerar el surgimiento a principios del año 2000 de la organización social Tupac Amaru. “A partir del año 2003, los movimientos piqueteros y de desocupados se transformaron, en Jujuy, en organizaciones sociales; que con el tiempo se constituyeron en fuentes de tensión con el gobierno provincial al igual que con gran parte de la población” (Avilés, 2014: p.261). En este marco, la referente de la organización Tupac Amaru, Milagro Sala, logró aceptación por una parte de la sociedad que la consideró una líder carismática y efectiva en la gestión de recursos sociales:

también cosechó el rechazo de otro sector, desde donde es asociada con prácticas violentas y la corrupción.

Luego de los mandatos sucesivos de Eduardo Fellner, su compañero de fórmula y vicegobernador durante el periodo (2003-2007), Walter Barrionuevo, es electo gobernador de la provincia (2007-2011). Desde el año 2007 hasta el final de la gestión de Barrionuevo, el fellnerismo supo llevar una gestión sin mayores complicaciones en el gasto debido al envío permanente de fondos nacionales a la provincia como consecuencia del vínculo estrecho mantenido entre los mandatarios provincial y nacional.

Tras ejercer la presidencia de la Cámara de Diputados de la Nación, Eduardo Fellner retorna a la gobernación nuevamente en el año 2011. “En la contienda electoral provincial significó el regreso de una figura de gran peso político por su desempeño en un cargo nacional de gran visibilidad y por la identificación directa con el frente político que gobernaba la nación” (Raposo, 2017: p. 50).

Entre 2011 y 2013, Eduardo Fellner tuvo una gestión sostenida en el impulso de la obra pública garantizada por los recursos otorgados por la presidente Cristina Fernández de Kirchner, quien se encontraba en su segundo mandato al frente del gobierno nacional y el tercero consecutivo del período kirchnerista.

Para este momento, la organización Tupac Amaru había disputado poder simbólico, a través de la presencia territorial en el barrio Alto Comedero y en la ciudad capital, asumiendo la garantía de políticas sociales en el ámbito de la salud, la educación y la vivienda. Además, se incorporó a la actividad política, a través del lanzamiento en el año 2012, del Frente Unidos y Organizados por la Soberanía Popular. En las elecciones legislativas de 2013 se convirtió en la tercera fuerza política de la provincia, obteniendo cuatro bancas con el 13,56% de los sufragios.

En este escenario, durante 2014 la provincia tuvo complicaciones para equiparar los sueldos con el nivel de inflación por lo que los trabajadores estatales nucleados en la Intersindical protagonizaron una serie de protestas ante la pérdida del poder adquisitivo y demandaron aumentos salariales acorde a la inflación. Se interrumpió la calma de la gestión Fellner, y hubo cuatro

represiones a los trabajadores del estado durante ese año, lo cual puso en cuestión la gobernabilidad y se acrecentaron las sospechas por parte de los trabajadores hacia la clase política por el desmanejo de los fondos públicos.

Ese año, la dirigente social Milagro Sala acompañó los reclamos de la Intersindical y en un acto dejó notar la crisis que envolvía al gobierno provincial y su enfrentamiento con los gremios estatales y las organizaciones sociales: “Quiero decirle a Fellner que es un ‘cagón’. Y le digo que es un ‘cagón’ porque no tiene capacidad, él y sus ministros, para solucionar los problemas de Jujuy. No puede ser que vaya y envíe a sus mensajeros a ‘mariconear’ a Buenos Aires, a decir que la plaza está tomada y que así no pueden gobernar”<sup>59</sup>.

Paralelamente, en el marco del enfrentamiento mediático-político entre el multimedio Grupo Clarín y el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, a través de uno de sus equipos de periodistas inició una serie de investigaciones titulada “la ruta del dinero K”, sobre el manejo de los fondos públicos a nivel nacional y en algunas provincias. En el caso de Jujuy se cuestionó la asignación de recursos públicos a la organización Tupac Amaru por parte del gobierno federal y el uso que su referente Milagro Sala hizo de ellos en los últimos años.

Las editoriales locales, al calor del discurso opositor, alimentaron una opinión pública que reclamaba la existencia de un estado paralelo encabezado por la referente social, y un gobierno provincial cómplice y corrupto que permitía el uso arbitrario del dinero público.

De cara a las elecciones generales de octubre de 2015, Eduardo Fellner y Milagro Sala, conciliaron estrategia y compartieron fórmula, frente a la alianza Juntos por el Cambio encabezada por el entonces senador Gerardo Morales. Para ese entonces predominaba una imagen pública negativa sobre los referentes vinculados al Partido Justicialista nacional denominado Frente para la Victoria. Finalmente, el radical se impuso en los comicios y asumió el manejo de la gobernación.

---

<sup>59</sup> Milagro Sala: “Fellner es un cagón”. Jujuy al Momento. 21/03/2014. Ver <https://www.jujuyalmomento.com/milagro-sala-fellner-es-un-cagon-n92463>

#### **4.3. El relato sobre la transparencia del Frente Cambia Jujuy y su incidencia en la agenda política**

El gobernador Gerardo Morales se ha referido a sí mismo y a los espacios políticos de los que formó parte, afirmando las prácticas transparentes en el ejercicio de la gestión pública en oposición a otros sectores políticos y organizaciones sociales con quienes ha entablado un vínculo antagónico atribuyéndoles la ausencia de este valor fundamental para el ejercicio de la función pública y el funcionamiento del sistema democrático.

El gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en el plano nacional, y la dirigente social Milagro Sala en el ámbito local, fueron caracterizados desde 2008 por el entonces senador por la provincia de Jujuy como actores de la arena política con procedimientos alejados del cumplimiento de la ley.

En la Cámara Alta, durante la sesión del 21 de octubre de 2009, el senador Morales denunció públicamente al gobierno nacional de Cristina Fernández de Kirchner por financiar a la dirigente Milagro Sala y a la organización social Tupac Amaru: “Esta es una organización mafiosa que tiene vinculación hasta con la droga”, y agregó “es ciertamente financiado por el gobierno nacional”<sup>60</sup>.

Ante este escenario político, Morales advertía una crisis política y de las instituciones de gobierno en Jujuy, a la vez que señalaba la existencia de un Estado paralelo: “El actual gobernador [Walter Barrionuevo] hoy está superado. Se podría decir que quien gobierna hoy es Milagro Sala”.

Esta denuncia pública, tuvo su correlato en una denuncia judicial contra Milagro Sala presentada el 9 de noviembre de ese mismo año en la Justicia Federal de la provincia por incremento del patrimonio no justificado y posible enriquecimiento ilícito. En esa oportunidad declaraba: “Se tiene que revisar la rendición de cuentas de todos, no solo la de los funcionarios, sino que también

---

<sup>60</sup> “La situación social/ Denuncia del presidente de la UCR. ‘Financian una organización mafiosa’”. La Nación. 22/10/2009. Ver <https://www.lanacion.com.ar/politica/financian-una-organizacion-mafiosa-nid1189155/>

los referentes de la sociedad civil que manejan dinero público y explicar qué hacen con la plata que es de todos los argentinos”<sup>61</sup>.

A su vez, remarcaba la complicidad del gobierno nacional y la incidencia de estas prácticas contrarias a la rendición de cuentas en la ingobernabilidad de la provincia: “Creo que el Estado provincial es inoperante, [el gobernador de la provincia] Walter Barrionuevo es inoperante. Los Kirchner están dispuestos a gobernar a través de las organizaciones sociales. Hay un Estado paralelo”.

Durante los años siguientes, Gerardo Morales y los referentes políticos de su entorno, asumieron un relato sobre la transparencia enfocado en la figura de Milagro Sala, a quien asociaron con el manejo discrecional de los recursos públicos destinados a la política social en la provincia, con procedimientos apartados del cumplimiento de la ley. Y acusaron hechos de corrupción, enriquecimiento ilícito, asociación ilícita con el exgobernador Fellner, además de alertar sobre prácticas violentas y extorsivas mediante las cuales la dirigente logró construir su poder para instaurar el funcionamiento de un Estado paralelo.

Posteriormente, durante los últimos años del gobierno de Eduardo Fellner, los diputados provinciales Alberto Bernis y Jorge Rizzonti presentaron un pedido de informe sobre el uso de fondos públicos durante los últimos 12 años ante el Tribunal de Cuentas y requirieron las actuaciones realizadas por ese ente -en calidad de organismo de contralor- respecto a la falta de rendición de cuentas de Fellner.

En relación al gobernador justicialista, Rizzotti, expresó “los intentos oficialistas de achicar la rendición de cuentas y de que pase desapercibida la falta de cumplimiento de la obligación que la Constitución le impone a la figura del gobernador es otra parte del esquema que Fellner y sus funcionarios pretenden

---

<sup>61</sup> “Morales denunció a Milagro Sala por enriquecimiento ilícito”. El Cronista. 09/11/2009. Ver <https://www.cronista.com/economia/Morales-denuncio-a-Milagro-Sala-por-enriquecimiento-ilicito--20091109-0124.html>

para Jujuy: Una provincia donde no se controla ni se permite el control del uso de los fondos públicos”<sup>62</sup>.

Durante la I Jornada sobre Gobierno Abierto, organizada por el Centro de Estudios Sociales y Políticos, en el mes de septiembre, el por entonces senador nacional por la Unión Cívica Radical, Gerardo Morales, expresaba: “Necesitamos producir un cambio cultural que permita transparentar la gestión pública con mayor información y una efectiva rendición del uso de los recursos públicos. Es fundamental para garantizar la eficacia del Estado, lograr un gobierno en diálogo con la sociedad y combatir la corrupción”<sup>63</sup>.

Anticipaba las propuestas incluidas en su plataforma electoral al año siguiente: “Urge avanzar en la provincia y en el país hacia un modelo de gobierno abierto, mejorar el acceso a la información pública y la rendición de cuentas. Una deficitaria rendición de cuentas genera condiciones para una deficitaria gestión y uso de recursos, pone en duda la administración, favorece un uso indebido, estimula corrupción y permite que los recursos públicos no se usen para satisfacer las demandas de los ciudadanos y, en particular, de los que más requieren de la ayuda del Estado”.

De cara a las elecciones generales de octubre de 2015, constituido el Frente Cambia Jujuy, encabezado por Morales, durante el acto de lanzamiento del espacio político que representaba la fuerza opositora al justicialismo local (Eduardo Fellner-Guillermo Jenefes), aseguraba que en la provincia: “Se ha construido una democracia dual, una democracia de doble gobierno que ha instalado el caos. En Jujuy gobierna el gobernador [Eduardo Fellner] y una

---

<sup>62</sup> “Diputados solicitaron al Tribunal de Cuentas las Rendiciones de los últimos 12 años de Eduardo Fellner”. Jujuy al Día. 13/08/2014. Ver <https://www.jujuyaldia.com.ar/2014/08/13/diputados-solicitaron-al-tribunal-de-cuentas-las-rendiciones-de-los-ultimos-12-anos-de-eduardo-fellner/>

<sup>63</sup> “Gerardo Morales “Hacia un cambio cultural por más transparencia, información pública y una efectiva rendición de cuentas”. Jujuy al Día. 08/09/2014. Ver <http://www.jujuyaldia.com.ar/2014/09/08/gerardo-morales-hacia-un-cambio-cultural-por-mas-transparencia-informacion-publica-y-una-efectiva-rendicion-de-cuentas/>

dirigente social [Milagro Sala] que cuenta con el amparo del poder y la impunidad del propio gobierno, sin haber sido elegida para eso”<sup>64</sup>.

Ante los supuestos sobre una provincia inviable y un gobierno ilegítimo, como consecuencia de la irrupción en las decisiones del Estado de una dirigente social violenta y por fuera de todo accionar sujetos a las leyes de la democracia, Morales se atribuía el deber de subsanar las instituciones democráticas de la provincia:

“Nos une el desafío y el compromiso de devolverle gobierno y autoridad a Jujuy, restablecer el orden democrático, recuperar la paz, el respeto, la tolerancia y la amistad entre el pueblo. Se trata de construir un proyecto que restituya normas de convivencia básicas y una sociedad democrática que ponga fin a la violencia, la impunidad y restablezca el cumplimiento de la ley”.

El documento que lleva el nombre “Consensos Básicos del Frente Cambia Jujuy”, guiado por la consigna “dentro de la ley todo, fuera de la ley nada”, expresa el acuerdo entre el conglomerado de partidos y sectores políticos que confluyeron en la alianza provincial: Frente a la necesidad de fortalecer las instituciones, restablecer el orden democrático y recuperar la autoridad política a partir de la legitimación que otorga el pueblo jujeño a los gobernantes, el documento proponía: “Favorecer la transparencia implica fortalecer la ética y la ejemplaridad en el desempeño de los cargos públicos, lo que debe incluir la publicidad de las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios. Pondremos claridad sobre el oscurantismo, control en el descontrol y decidida y firme lucha contra la corrupción”<sup>65</sup>.

Tras el holgado triunfo electoral del FCJ en los comicios electorales del 26 de octubre, el 10 de diciembre de 2015, asumió Gerardo Morales el máximo cargo Ejecutivo del Estado provincial. Durante su mensaje de toma de posesión

---

<sup>64</sup> “Se lanzó el Frente Cambia Jujuy. “Aquí está el nuevo gobierno”. Sitio web oficial Frente Cambia Jujuy. 1/06/2015. <http://www.cambiajujuy.com.ar/info.php?id=2>

<sup>65</sup> “CONSESOS BÁSICOS DEL FRENTE CAMBIA JUJUY”. Sitio web oficial [http://www.cambiajujuy.com.ar/2015\\_consensos.php](http://www.cambiajujuy.com.ar/2015_consensos.php)

remarcó el compromiso para restituir aquellos valores democráticos y la vida institucional anulados en la gestión de gobierno anterior: “Luchar cada día para recuperar la paz, el respeto y la dignidad del pueblo. Venimos a recuperar el orden democrático para que se cumpla la ley”.

En consonancia con los anuncios preelectorales, anticipó el envío al recinto legislativo de un proyecto de ley de acceso a la información pública para “garantizar la transparencia en los actos del Estado. La ley de acceso a la información pública es una gran herramienta de un derecho que ya está consagrado en la reforma del año 1994 de nuestra Constitución nacional”.

Al anunciar la modificación de la ley provincial de Ética Pública, advirtió:

“Queremos que todas las declaraciones juradas de nuestros funcionarios estén colgadas en una página web, que no estén escondidas en un cajón, sino que se conozcan. [En la modificación de la ley] Hay algunos cambios no solo para los funcionarios sino también para los que administran fondos públicos: las organizaciones sociales de la sociedad civil, cooperativas y todo el que maneja plata del Estado tiene que rendir cuentas y tiene que mostrar cuál es su patrimonio”.

Respecto a las solicitudes de rendición de cuentas a su equipo de gobierno sostenía: “Cuando ustedes [diputados provinciales] quieran que vengan a dar información, creemos que es lo menos que tienen que hacer los funcionarios públicos. Quiero pedirle a mi bloque [Bloque de Diputados de la UCR, con mayoría parlamentaria] que garanticemos la aprobación de todos los pedidos de informe. Cuando hay un pedido de informe de la oposición se tiene que aprobar porque lo menos que tiene que hacer un gobierno es informar”.

En acuerdo con el proyecto de ley presentado por la gestión anterior, sobre la bancarización de los planes sociales, y reflatando tácitamente los reclamos y denuncias públicas contra Milagro Sala, afirmaba: “No venimos a quitarle nada a nadie, si venimos a establecer derechos. No estamos de acuerdo con aquellos intermediarios que además de enriquecerse maltratan a la gente”.

Durante los primeros años de gestión, el Frente Cambia Jujuy sostuvo el relato sobre la transparencia y la corrupción endilgando acusaciones contra el anterior mandatario, Eduardo Fellner. Al respecto, mantuvieron las críticas hacia el manejo de dinero público en la obra pública; un ejemplo de ello es en ocasión de la inauguración de la Ruta km 12 para unir San Salvador de Jujuy y Yala, cuestionada por el pago de sobrepagos.

En esa oportunidad el vicegobernador, Carlos Haquim, manifestó: “Hay denuncias y pueden haber hechos de corrupción. Cuando se habla de corrupción visualizamos al Estado pero el monto de esa obra que va a pasar los 1000 millones de pesos lo cobró una empresa, o sea que vamos a tener que empezar a analizar no solo a los funcionarios sino también a quienes cobraron lo que pagaron esos funcionarios, porque tendrá que dar explicaciones una empresa respecto a cómo es lo que ha cobrado para hacer la ruta más cara del mundo”<sup>66</sup>.

Hasta aquí hemos recuperado parcialmente el relato oficial sobre la transparencia y la corrupción en la provincia de Jujuy durante la primera gestión de gobierno del Frente Cambia Jujuy, consistente en sostener el antagonismo con actores externos y opositores al espacio político de quien enuncia el relato.

A continuación, recuperamos el discurso no oficial sobre la rendición de cuentas y el deber democrático de los funcionarios de dar a conocer los actos de gobierno y transparentar activamente los asuntos que son de interés de la ciudadanía. Para ello nos remitimos a algunos ejemplos puntuales que ponen en contradicción las promesas del FCJ sobre su deber y compromiso de responder a las demandas de información.

---

<sup>66</sup> “Autopista Jujuy-Yala: Fin de una etapa negra para la obra pública”. Jujuy al Momento. 23/12/2016. Ver <https://www.jujuyalmomento.com/corruccion-k/autopista-jujuy-yala-fin-una-etapa-negra-la-obra-publica-n41251>

### 4.3.1. Promesas y contradicciones

En el marco del Decreto de Necesidad y Urgencia “Plan Jujuy Asiste y Reactiva”, para abordar la crisis social y económica en 2018, enviado por el Poder Ejecutivo al recinto Legislativo, los bloques de diputados opositores cuestionaron tal disposición debido a que el Plan del Ejecutivo habilitaba el uso de fondos públicos sin estar sujeto a los procedimientos de ética y transparencia.

El diputado del Frente Unidos y Organizados, advertía: “No estaremos abriendo la puerta para manejar discrecionalmente los fondos del Estado para beneficiar a los amigos del poder a través de contrataciones para solucionar los problemas de la gente. Este gobierno que ha llegado con la promesa de la transparencia entra en un terreno de gastar el dinero del Estado conforme a la voluntad del administrador y no conforme a las reglas que rigen la vida del Estado”<sup>67</sup>.

Tras la ejecución del Plan, aquellos sectores de la sociedad que debían ser sus beneficiarios, entre los que se encontraban pequeños productores y organizaciones sociales a cargo de comedores comunitarios, reclamaban desconocer la ayuda anunciada por el gobierno y no haber sido convocados para acceder a los beneficios.

En otra ocasión, contrariamente al relato oficial sobre un gobierno transparente, en noviembre de 2018, el contador Juan Ljungberg declaraba públicamente que “el gobierno no ha publicado en ningún momento datos de la ejecución del presupuesto para tener una idea de cómo es esa ejecución. Se comunica cuanto es el presupuesto pero falta la otra mitad y así es difícil poder evaluar”<sup>68</sup>.

Asimismo, el diputado provincial del Frente de Izquierda de los Trabajadores, Iñaki Aldasoro, manifestaba: “Hice un pedido de informe sobre la apertura de todos los libros de la provincia, porque aquí no hay una rendición de la ejecución presupuestaria trimestral. Tiene que hacerse público lo que entra y

---

<sup>67</sup> “La trampa del plan ‘Jujuy asiste y reactiva’, según la oposición”. Jujuy al Momento. 20/01/2019

<sup>68</sup> “Se cae el mito de la transparencia”. Informe central. Mesa de Noticias. Canal 2. 14/11/2018. Ver <https://www.youtube.com/watch?v=x-A8MqrPH98&t=101s>

en qué se gasta. Hice este pedido hace más de un mes porque durante todo el año no hubo una rendición presupuestaria”.

La venta del Ingenio La Esperanza -concretada en 2019- al grupo empresario Budeguer, dio lugar a los cuestionamientos al gobierno provincial, a quien se acusó de falta de transparencia e información respecto a las negociaciones. Al respecto, en el año 2017, el diputado del Frente de Izquierda de los Trabajadores, Alejandro Vilca, denunciaba públicamente que “el gobierno hace de la transparencia un slogan y no da a conocer las condiciones de la venta, ni los balances contables del Ingenio durante estos años de gestión estatal”<sup>69</sup>.

Ante el secretismo que envolvió el proceso de venta, Vilca recurrió a su derecho de acceso a la información pública y efectuó un pedido de informe a la Dirección de Transparencia y Gobierno Abierto de la Provincia, pero la respuesta a la solicitud fue, por lo menos, llamativa: “Se encuentra en la esfera de reserva de secreto comercial”<sup>70</sup>.

Recapitulando, la UCR Jujuy identificó en la gestión y prácticas del partido justicialista y la organización Túpac Amaru un problema vinculado a la falta de rendición de cuentas, transparencia, uso discrecional de los fondos públicos y actuaciones contrarias al régimen de Ética Pública. Al asumir como nuevo gobierno en diciembre de 2015, junto a la alianza Cambia Jujuy, Gerardo Morales impulsó un conjunto de iniciativas para dar respuesta a dicha problemática configurando una agenda vinculada a la lucha contra la corrupción, la reconstrucción de un vínculo más estrecho entre gobierno y ciudadanos, y la restitución de la integridad a las instituciones.

Si bien a través del plano discursivo se construye un relato de gobierno asociado al cumplimiento de los principios republicanos de gobierno y en los hechos se establecieron iniciativas en torno al gobierno abierto y acceso a la

---

<sup>69</sup> “En secreto venden el Ingenio La Esperanza y quieren dejar 400 familias en la calle”. La Izquierda Diario. 29/11/2017. Ver <http://www.laizquierdadiario.com/En-secreto-venden-el-ingenio-La-Esperanza-y-quieren-dejar-400-familias-en-la-calle>

<sup>70</sup> “La Esperanza: Vilca recurre a la Corte ante la negativa de Morales a dar información”. La Izquierda Diario. 07/05/2019. Ver <http://www.laizquierdadiario.com/La-Esperanza-Vilca-recurre-a-la-Corte-ante-la-negativa-de-Morales-a-dar-informacion>

información, la experiencia de los últimos años permite identificar situaciones en donde la transparencia activa y la rendición de cuentas no vislumbran un horizonte de realización efectiva.

A continuación analizaremos con detenimiento las políticas e iniciativas implementadas al respecto por el Frente Cambia Jujuy en el ámbito del Poder Ejecutivo.

#### **4.4. Antecedentes normativos del acceso a la información en la Provincia de Jujuy**

##### **4.4.1. Desarrollo legislativo del DAIP en la provincia de Jujuy**

Antes de avanzar en las transformaciones recientes que ha experimentado el acceso a la información en la provincia y abordar las políticas públicas implementadas para su cumplimiento, conviene retrotraernos algunas décadas atrás cuando se incorpora la primera ley en la materia dando lugar a un proceso que se desarrolló desde finales de los años 1980 hasta 2015.

Nuestra provincia fue una de las primeras jurisdicciones a nivel nacional en incorporar una ley explícita como tutela del derecho a saber, tomando como principal fuente de sustento el principio republicano de los actos de gobierno presente en la constitucional nacional, en un contexto en el que los Tratados Internacionales, garantes del derecho a la libertad de expresión e información todavía, no revestían el estatus de jerarquía legal atribuidos en la reforma constitucional de 1994.

Es así que el 12 de julio de 1988 el bloque de diputados de la Unión Cívica Radical presentó un proyecto de ley titulado “De Publicidad de los Actos de Gobierno y Derecho al Libre Acceso a la Información del Estado”, dirigido a la sala de sesiones del Poder Legislativo de la Provincia. El proyecto recibió tratamiento por parte de la Comisión de Asuntos Institucionales, cuyo

presidente, diputado Hugo Beltramo, comunicó el curso otorgado mediante el Expediente N° 185- "D"- 88<sup>71</sup>.

Por consiguiente, la Legislatura provincial sancionó la Ley N° 4.444 de Publicidad de los Actos de Gobierno y de Libre Acceso a la Información del Estado, el 9 de agosto de 1989, lo que significó la adopción de la primera ley en la provincia y una novedad en el plano federal si se considera que, desde entonces, debieron pasar más de 10 años para el dictado de un decreto nacional limitado al Poder Ejecutivo, y más de 25 años para la aprobación de una ley ajustada a los estándares internacionales.

Si bien en su momento significó un aporte relevante sobre legislación y regulación del derecho de acceso a la información, a través de las sucesivas reglamentaciones establecidas en los años subsiguientes se incorporaron mecanismos que restaron eficacia al procedimiento para acceder a información pública, a partir de instancias burocráticas e imprecisiones respecto a las obligaciones del Estado en materia de publicidad de los actos de gobierno.

Sin embargo, la Ley provincial demoró algunos meses en entrar en vigor, debido a que luego de su aprobación el Poder Ejecutivo provincial emitió un decreto para vetarla. Frente a ello, la Legislatura interpuso un recurso de insistencia en la aprobación y vigencia de la norma, con lo cual fue publicada en el Boletín Oficial N° 30 de la provincia, de fecha 28 de marzo de 1990.

Respecto al contenido de la ley, según lo indicado en las disposiciones generales (art. 1, 2 y 4), la norma se articulaba a partir de ciertos preceptos establecidos en la Constitución provincial (1986). Específicamente, evocaba el artículo 12 de publicidad de los actos de gobierno y el 31 de libertad de pensamiento, prensa y expresión.

Sobre la titularidad del derecho de acceso a la información pública establecía que cualquier persona en la provincia y entidades públicas o privadas podían

---

<sup>71</sup> El Expediente N° 185- "D"- 88 fue caratulado como "Diputado José Antonio Casali del Bloque de la Unión Cívica Radical, presente Proyecto de Ley de Publicidad de los Actos de Gobierno y de libre acceso a la información del Estado". Sala de Comisión, Comisión de Asuntos Institucionales, Legislatura de la Provincia de Jujuy. Agosto de 1989.

solicitar información de carácter público a las autoridades del gobierno sin necesidad de presentar una justificación considerada legítima: “puede ejercerlo toda persona física o jurídica en la provincia, sin que sea necesario indicar las razones que lo motivan” (art. 10).

Los sujetos obligados a brindar información comprendían a los tres poderes del Estado, sus entidades descentralizadas, organismos provinciales y los municipios (art. 5). A su vez, cada uno de los poderes debía dictar la reglamentación correspondiente a su ámbito de funciones.

El instrumento principal para la publicidad a los actos de gobierno era el Boletín Oficial, aunque cada organismo podía optar por vías de comunicación alternativas que considere adecuadas (art. 6). En tanto que se consideraban actuaciones públicas obligadas a publicarse a las leyes, decretos, ordenanzas, resoluciones, avisos de licitación, y resoluciones judiciales y administrativas en los casos que lo ordene un juez (art. 8).

Entre las excepciones al suministro de información se encontraba aquella declarada secreta o reservada por la ley o por resolución administrativa o judicial. Estas limitaciones están respaldadas en el artículo 12, apartado 3 de la Constitución provincial, referido a la restricción de la publicidad de los actos judiciales o administrativos cuando existieren motivos debidamente justificados por ley.

La vía de reclamo contemplada era el recurso de amparo otorgado a los solicitantes de información que hayan recibido una denegatoria como respuesta por parte del sujeto requerido (art. 12). Además, se habían dispuesto multas para los sujetos obligados que arbitrariamente y sin justificación no hicieran entrega de la información solicitada o negaren el acceso a sus fuentes (art. 13).

Un último aspecto a considerar sobre la primera ley que reguló el DAIP en la provincia durante más de 25 años, es el cumplimiento necesario de un requisito para solicitar información. El artículo 15, establecía el pago de un servicio o de sellado de actuación por parte del requirente, además de los gastos de reproducción o fotocopiado de la documentación correspondiente.

#### **4.4.2. Un decreto reglamentario para limitar el DAIP**

Una vez puesta en vigor la primera ley de acceso a la información pública en la provincia, cada uno de los tres poderes del Estado debía dictar la reglamentación al interior del propio ámbito de competencia para proceder a la instrumentación de la norma, según lo establecido en su artículo 16. El Poder Judicial omitió este deber a lo largo de más de 25 años de vigencia de la normativa, sin ajustarse al cumplimiento de lo establecido.

El Poder Legislativo fue el primero en otorgar un marco reglamentario al derecho a saber. Lo hizo a través de un proyecto de resolución de la Comisión de Labor Parlamentaria, en octubre de 1990. Allí definió como organismo de aplicación de la Ley Provincial al Departamento de Prensa de la Legislatura y a la Dirección de Información Parlamentaria, en ningún caso se otorgó independencia en la función de fiscalización de información pública.

Sobre la información exceptuada a brindar a la ciudadanía, la resolución estableció las sesiones y resoluciones consideradas secretas o reservadas, según lo previsto por la Constitución provincial en los artículos 98 y 111, inciso 3. También incluyó las sesiones de las comisiones especiales designadas por la Cámara de Diputados con fines de fiscalización e investigación, las sesiones de las comisiones ordinarias o de asesoramiento permanente, y todo acto o resolución que sea declarado de carácter secreto o reservado por la Cámara de acuerdo con lo dispuesto en la reglamentación de la Legislatura.

Posteriormente, el Poder Ejecutivo de la provincia hizo lo propio con más de una década de demora, cuyo texto reglamentario se modificó en dos oportunidades a través de decretos emitidos en diferentes períodos. Tales modificaciones fueron susceptibles de críticas por parte de organizaciones de la sociedad civil, alegando la incorporación de instancias burocráticas en cada modificación del reglamento.

Para dar cumplimiento al dictamen de la Ley Provincial, el Ejecutivo dictó el Decreto-Acuerdo N° 7.930- G-03, fechado el 3 de noviembre de 2003, con alcance a los organismos sujetos a su órbita. El Decreto estableció que cada uno de los organismos y dependencias constitutivas de la estructura del Poder

Ejecutivo de la provincia debían crear un área responsable de aplicación de la ley 4.444 (art. 1°).

En cumplimiento del dictamen, en este periodo prevalecen numerosos organismos o áreas designadas de aplicación al interior de las dependencias del Poder Ejecutivo: a) Dirección Provincial de Prensa y Difusión; b) Secretaria General de la Gobernación; c) Ministerios; d) y todos los Organismos y Dependencias del Estado Provincial, entes autárquicos, y empresas del Estado. Frente a ello, el dictamen soslaya la creación de un organismo de carácter independiente competente para el Poder Ejecutivo en su conjunto.

Por otra parte, en los requisitos que debe cumplir el solicitante de información (art. 3) se identifican las trabas al pleno ejercicio del derecho: realizar el pedido por escrito indicando los fundamentos o motivos de la solicitud; acreditar el pago del sellado de solicitud; adjuntar una Cedula Fiscal<sup>72</sup>. Se trata de exigencias burocráticas y, además, al requerir fundamentos se contrapone al artículo 10 de la Ley Provincial en donde se establece lo contrario.

Respecto a la información reservada, limitada o posible de ser denegada para los solicitantes, se encuentra aquella comprendida por las reuniones de gabinete y todas las resoluciones allí adoptadas, excepto que se disponga lo contrario (art. 2)

Considerando las limitaciones para acceder a información derivadas de la primera reglamentación, el Ejecutivo provincial procedió a introducir modificaciones que disminuyan las restricciones. Es así que mediante el Decreto-Acuerdo N° 1.072-G-04, aprobado el 26 de abril de 2004, se introdujeron cambios en el contenido del artículo 3 del Decreto-Acuerdo N° 7.930-G-03.

Las modificaciones del artículo 3 consistieron en la eliminación parcial del inciso “a” y eliminación completa del inciso “e” cuyos contenidos exigían el

---

<sup>72</sup> El Decreto N° 4747-H-02 del Poder Ejecutivo establece que se trata de un documento expedido por la Dirección Provincial de Rentas de Jujuy, en el que consta información personal del contribuyente, tiene un año de validez, y es emitido en formularios prenumerados y dotados de un medio de seguridad que impide su adulteración.

requisito de justificar la solicitud de información, en un caso, y la exigencia al solicitante de presentar una Cedula Fiscal, en otro. De esta manera se pretendía quitar las barreras que impedían el acceso pleno a la información en poder del Estado provincial.

Tras diez años de vigencia del Decreto 1.072-G-04, el ejecutivo provincial emprendió la aprobación de un nuevo dispositivo reglamentario, siendo el tercero en este ámbito de la estructura estatal local desde la sanción de la Ley 4.444. Se trató del Decreto-Acuerdo N° 5.081-G-2014, emitido el 30 de junio de 2014, por el primer mandatario de la provincia, Eduardo Fellner, durante su tercer mandato en la gobernación y publicado recién al año siguiente en el Boletín Oficial, en julio de 2015.

Los cambios agregan nuevos requisitos para solicitar información y mayores excepciones en las que el Estado puede negarse a brindar ciertos datos a los solicitantes. Tales disposiciones motivaron críticas y reclamos por parte de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), el Foro de Periodismo Argentino (FOPEA), y un sector de referentes políticos de la Unión Cívica Radical de la provincia, quienes alegaron públicamente la intromisión de nuevas restricciones.

Aunque entre los considerandos del nuevo Decreto reglamentario se reconoce la moderna doctrina sobre el derecho de acceso a la información generada en el ámbito nacional y provincial y que, por lo tanto, se deben generar mecanismos apropiados para facilitar el control ciudadano de los actos de gobierno, se mantienen requisitos burocráticos, exigencia de pagos de sellado, y restricciones que permiten al Estado denegar información.

Al respecto, el nuevo dictamen de instrumentación de la Ley Provincial exige una retribución en distintas etapas del proceso de solicitud, búsqueda y entrega de la información (art.5 y 6, inciso “e”).

Entre las excepciones, constituidas por una extensa lista de 15 incisos, se establecen los “secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos”, en los casos que la información “(...) comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial”, o cuando

se trate de cualquier información protegida por el secreto profesional, como también información de carácter parcialmente reservada (art. 16).

Si bien el Decreto considera la importancia del DAIP para el sistema republicano de gobierno en el cual se inscribe la provincia y aboga por la celeridad en la entrega de información solicitada por la ciudadanía, continúa exigiendo el pago de una tasa contributiva y agrega instancias formales de difícil cumplimiento para ciudadanos que residen en jurisdicciones alejadas de la capital<sup>73</sup>.

#### **4.5. El rol de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de las políticas de acceso a la información en Jujuy**

Fueron los ejes principales que motivaron las críticas por parte de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), el Foro de Periodismo Argentino (FOPEA) y un grupo de referentes políticos de la Unión Cívica Radical de la Provincia de Jujuy.

La ADC expresó un conjunto de críticas sobre el tercer decreto reglamentario de la Ley 4.444, a través de un comunicado donde planteaba la violación del principio de legalidad, limitación al ejercicio del derecho, obligación de requisitos innecesarios en la solicitud, un régimen de excepciones ambiguo y falta de reglamentación sobre la reserva de información. Por todo ello, afirmó que el decreto reglamentario en cuestión restringía de manera indebida el acceso a la información pública<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Amalia Eizayaga. En "Limitan la ley de acceso a la información en Jujuy". La Nación, 14 de julio de 2015. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/limitan-la-ley-de-acceso-a-la-informacion-en-jujuy-nid1810168>

<sup>74</sup> El comunicado de la Asociación por los Derechos Civiles se titula "La ADC cuestiona la nueva reglamentación de acceso a la información pública". Fue emitido el 15 de julio de 2015, cinco días después de la publicación del Decreto Acuerdo 5081-2014 en el Boletín Oficial. Ver nota completa <https://adc.org.ar/la-adc-cuestiona-la-nueva-reglamentacion-del-acceso-a-la-informacion-en-jujuy/>

En relación a la violación del principio de legalidad, la ADC explicó que resulta contrario a los derechos humanos restringirlos por mecanismos que no sean una ley debatida y sancionada por el Poder Legislativo.

En otro escenario, se destaca la incidencia de los actores políticos en el desarrollo de la implementación del DAIP en la provincia, a partir de un caso de solicitud de información a funcionarios del gobierno de Eduardo Fellner que fue denegada lo cual motivó su judicialización y el fallo permitió sentar un precedente de suma importancia.

Este litigio originado en la provincia de Jujuy que se resolvió a favor del acceso a la información pública en los tribunales nacionales. Se trata de un caso iniciado en el año 2014 por el diputado Carlos Oehler (UCR) en contra de la Secretaría de Turismo y Cultura de la provincia, cuyo titular Jorge Noceti se negó a brindar información pública solicitada. La Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) dejó sin efecto una sentencia del Superior Tribunal de Justicia de Jujuy que había rechazado la demanda del legislador provincial, mediante la cual solicitaba que el Poder Ejecutivo local le informará si se habían conformado dos organismos vinculados al desarrollo turístico de la provincia y, en tal caso, los motivos que justificaran las demoras en su implementación.

En este marco, la CSJN afirmó que de acuerdo a las disposiciones de la Ley 4.444 de Acceso a la Información Pública no era posible negar información pública con el argumento de que quien la solicita no está legitimada para ello, puesto que se va en contra de lo establecido por dicha ley en su artículo 10. Citando los antecedentes de los fallos en los casos Asociación por los Derechos Civiles contra PAMI y CIPPEC contra el Ministerio de Desarrollo Social, sostuvo que “el derecho de libre acceso a las fuentes de información pública puede ejercerlo toda persona física o jurídica en la provincia, sin que sea necesario indicar las razones que lo motivan”.

#### **4.6. Las bases del gobierno abierto en la Constitución provincial**

Aunque no hay una cita explícita del término 'gobierno abierto' o 'estado abierto', Jujuy incluye referencias a los componentes principales de dicho concepto en distintos artículos de la Constitución provincial.

El artículo 12 de la Constitución, sobre la publicidad de los actos de gobierno, establece: "1 Las resoluciones y demás actos de los poderes del Estado, de sus entidades descentralizadas y de las demás instituciones provinciales y municipales, serán públicas". También contempla el presupuesto de gastos y recursos de la Provincia, renta pública e inversiones.

La rendición de cuentas del ejercicio de la función pública, está encuadrada en lo que se considera un gobierno abierto.

El artículo 31 garantiza la libertad de expresión y, con ella, el acceso a la información: "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, prensa y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir o difundir informaciones e ideas de toda índole, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o por cualquier otro procedimiento de su elección".

Siguiendo la interpretación de la Comisión Interamericana y la Corte IDH, la libertad de buscar y recibir información debe entenderse como el derecho de libre acceso a la información en poder del Estado. En este sentido, el derecho de acceder a información pública, también, se encuentra respaldado en la Constitución provincial mediante el derecho de petición "individual o colectiva ante las autoridades" (art. 33).

Además, el artículo 42 reconoce los derechos y libertades políticas: "Todos los ciudadanos gozarán de los siguientes derechos y oportunidades: 1) de participar en los asuntos públicos (...)". De manera que se encuentra establecida constitucionalmente en el ejido provincial la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés público.

#### **4.6.1. Gobierno abierto: transformación en el DAIP**

Las políticas de acceso a la información pública en la provincia de Jujuy comenzaron a experimentar transformaciones desde finales de 2015 a partir de la incorporación del paradigma de gobierno abierto en la gestión pública del gobierno provincial. Las nociones de transparencia, participación, colaboración, rendición de cuentas, datos abiertos, fueron introducidas al plan de gobierno del Frente Cambia Jujuy, y posteriormente se llevaron a la práctica incorporándose también en las acciones, normativas, reorganización de la administración central, creación de organismos, e implementación de políticas guiadas en sus objetivos y funciones por dichos conceptos.

En consideración de lo anterior, podemos reconocer un vínculo estrecho entre los conceptos de acceso a la información y gobierno abierto, teniendo en cuenta que los pilares de este último –transparencia, participación ciudadana y colaboración- requieren del derecho de acceso a la información pública para poder realizarse de manera efectiva. Es decir, que sin información no puede haber transparencia, participación y colaboración.

A su vez, los objetivos del gobierno abierto referidos en el capítulo uno, también están en directa relación con el acceso a la información. Mediante esta forma de gobernar se busca reforzar la relación con los ciudadanos, propiciando la participación y colaboración, para la propuesta de soluciones a problemas públicos y de ese modo incidir positivamente en la vida de la comunidad.

Por lo tanto, el acceso a la información pública se constituye en el sustrato esencial del gobierno abierto (Cenicacelaya, 2016), a la vez que este último aporta elementos significativos para la vida democrática, potenciando los mecanismos de transparencia, el control ciudadano de los asuntos públicos, y los mecanismos de participación de la comunidad. En este sentido es fundamental tanto el reconocimiento legal del derecho a la información como la incorporación de las concepciones de gobierno abierto en las políticas públicas.

Al respecto, Florencia Ovejero, primera directora de la Dirección de Transparencia y Gobierno Abierto, reflexionaba respecto a la relación entre

acceso a la información y gobierno abierto: “Los tres ejes del gobierno abierto [transparencia, participación y colaboración] están interconectados, pero ninguno de ellos puede ser posible sin una ley de acceso a la información. No puedes implementar cuestiones sobre transparencia sin una ley que reafirme legalmente ese aspecto. Por ejemplo en otras provincias querían avanzar con cuestiones de gobierno abierto pero no podían hacerlo porque no tenían una ley de acceso a la información”<sup>75</sup>.

#### **4.6.2. Nueva ley de acceso a la información pública: énfasis en la transparencia activa y la innovación tecnológica**

Con la llegada al poder provincial de la alianza política opositora Frente Cambia Jujuy, se incorpora una nueva normativa sobre el derecho de acceso a la información y se declama una nueva propuesta de gobernanza en el ámbito del Poder Ejecutivo cuyos principios rectores se fundamenta en el paradigma del gobierno abierto.

Luego de los reclamos y críticas realizados por sectores sociales, profesionales y políticos, en contra de las reglamentaciones de la ley 4.444 y su aplicación, consideradas restrictivas en el proceso de acceso a información pública, el Ejecutivo provincial constituido por nuevas autoridades envió un proyecto de ley a la Legislatura denominado “Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública”, con fecha del 11 de diciembre de 2015.

Entre los fundamentos del proyecto de ley, se considera el reconocimiento del acceso a la información como un derecho humano fundamental para el desarrollo de la vida democrática, y sustenta esta noción en la tutela constitucional atribuida a este derecho en Argentina y en los antecedentes internacionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Sistema de la Organización de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos.

---

<sup>75</sup> Entrevista a la abogada Florencia María Ovejero, ex Directora de la Dirección Provincial de Transparencia y Gobierno Abierto 2016-2017, en el marco de la investigación para la presente tesis de grado. Modalidad virtual, vía Zoom. 05/09/2020. Audio disponible.

Aunque reconoce la importancia que tuvo la Ley 4.444 en su momento para la profundización de los principios republicanos de gobierno, por otra parte plantea la necesidad de una nueva normativa actualizada cuyo contenido adopte los estándares internacionales sobre acceso a la información.

En ese sentido, considera tres ejes fundamentales que debe incorporar la nueva legislación para propiciar una forma de interacción distinta entre el Estado y la sociedad: 1) los actos de gobierno; 2) el control de la gestión pública; 3) y la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés público<sup>76</sup>.

Dicho proyecto de ley, el segundo para regular el DAIP desde la recuperación de la democracia y –nuevamente- promovido por representantes de la UCR Jujuy, recibió tratamiento parlamentario seis días después de haber sido recepcionado por la Comisión de Asuntos Institucionales de la Legislatura. Y en una jornada de sesión legislativa ante la presencia de los distintos bloques de diputados fue aprobado por unanimidad, dando paso a una nueva ley marco del derecho de acceso a la información en la provincia.

Durante el debate, los legisladores coincidieron en que el proyecto del Ejecutivo era necesario para superar las formalidades y dificultades impuestas por la reglamentación de la Ley 4.444, en que se trataba de un proyecto para garantizar un derecho democrático, que tendía a que hubiera mayor transparencia, y en propiciar un mayor conocimiento por parte de todos los ciudadanos de los actos de gobierno<sup>77</sup>.

De esta manera, el 17 de diciembre de 2015 fue sancionada la nueva Ley N° 5.886 de Acceso a la Información Pública, otorgando este derecho un marco legal fundamentado y sujeto a las recomendaciones internacionales de la OEA, la ONU, los tratados internacionales sobre libertad de expresión y derecho a la información, lo cual significó una política de avanzada en la materia

---

<sup>76</sup> Proyecto de ley “Ley N° de Derecho de Acceso a la Información Pública”, mediante Nota N° 30-G, enviado por el Poder Ejecutivo de la Provincia a la Legislatura, el 11 de diciembre de 2015

<sup>77</sup> 5° Sesión Extraordinaria 17/12/2015. Debate ley N° 5.886. Versión Taquigráfica. Legislatura de la Provincia de Jujuy.

considerando que la Argentina en ese momento todavía contaba solamente con el Decreto 1172/03, además limitado al Poder Ejecutivo Nacional.

En la nueva ley, su reglamentación y los decretos dictados para instrumentarla subyacen los principios fundamentales del gobierno abierto, tales como la transparencia activa, la participación de la ciudadanía, la rendición de cuentas, y desde luego el acceso a la información. En ese sentido, procura generar una relación más estrecha y colaborativa entre el Estado y los ciudadanos, a través de la garantía de un derecho fundamental para el desarrollo de la vida democrática.

Respecto al contenido, en comparación con las demás leyes provinciales del país, esta ley es la única en explicitar una conceptualización del acceso a la información como un derecho humano fundamental. El artículo 2 define que “el derecho regulado por esta ley es un derecho humano fundamental en sí mismo, y para la efectiva realización de otros derechos, y como tal no puede ser objeto de restricciones que le resten eficacia o de interpretaciones que lo limiten”.

A la vez, la información pública es definida como “toda constancia en documentos escritos, fotográficos, sonoros, audiovisuales, en cualquier formato y soporte, que obre en poder de las instituciones comprendidas en esta Ley, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público, o que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa” (art.1).

Al respecto, establece que el ejercicio de este derecho le corresponde a toda persona física o jurídica que vaya a “requerir, buscar, difundir, acceder y recibir información pública de forma completa, veraz, adecuada y oportuna” y dado su carácter de derecho humano fundamental no debe ser objeto de restricciones. La solicitud de información a la autoridad competente no tiene costo y los ciudadanos y/o solicitantes no necesitan de representante legal ni justificar el requerimiento (art.2).

Entre las novedades de la nueva ley se encuentra la disposición de la creación de un Organismo de Aplicación específico en materia de acceso a la información pública, cuya creación debía ser establecida por el Poder Ejecutivo

Provincial (art. 5). La norma no le atribuye autonomía ni presupuestaria, ni funcional, tampoco establece un procedimiento mediante concurso para la constitución de sus autoridades e integrantes.

Respecto a los sujetos obligados a proporcionar información, se establecen como tales al Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, junto a los organismos y áreas correspondientes a la órbita de cada uno. Asimismo, esta obligación les compete a los municipios y comisiones municipales, empresas y sociedades del Estado, y todos aquellos entes públicos no estatales, instituciones y empresas en las que tenga participación el Estado provincial (art. 6). En tanto que el Poder Judicial no está contemplado como sujeto susceptible de brindar información.

Estos organismos contemplados por la ley deben cumplir con la obligación de transparencia activa, es decir, deben poner a disposición de la ciudadanía la información producida en el entorno de competencia. Los sujetos obligados tienen el deber de organizar la información y publicarla a través de un sitio web de manera accesible para que se encuentre disponible en formato digital (art. 7).

A la vez, dicha información debe ser actualizada constantemente, y la plataforma digital utilizada para cumplir el mandato de transparencia activa debe contener recursos interactivos para facilitar el acceso y comprensión de los datos publicados. Dichos sitios electrónicos deben disponer de los recursos interactivos adecuados para recibir sugerencias, consultas, entablar un vínculo colaborativo con los usuarios o requirentes de información (art. 8).

Sobre las excepciones, los sujetos obligados pueden exceptuarse de proveer información en los siguientes supuestos: cuando exista una norma que así lo establezca; información clasificada y reservada sobre seguridad y defensa; secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos; información judicial con secreto de sumario; información cuya publicidad pueda vulnerar el derecho a la intimidad y al honor. En todos los casos el sujeto requerido deberá comunicar por escrito, precisando la excepción que la ampara (art. 9).

Los funcionarios públicos que no procedan conforme al régimen de excepciones o que no cumplan con los procedimientos en los casos habilitados para brindar información recibirán una sanción establecida por el juez competente (art. 14). Otro mecanismo de reclamo del cumplimiento del derecho, para los casos en que no se cumplan los plazos para recibir información, los solicitantes podrán interponer un amparo por mora ante una autoridad judicial (art. 13).

Durante el recorrido por el contenido de la actual Ley 5.886, se observa la incorporación de las recomendaciones de organismos internacionales para un reconocimiento pleno del derecho de acceso a la información y su efectiva implementación, a la vez que se incorporan los principios de gobierno abierto.

La noción de gobierno abierto tiene estrecha relación con el acceso a la información en el articulado de la ley, y se explicita aún más entre los propósitos (art. 5) de la norma, sobre: transparencia en el ejercicio de la función pública; participación ciudadana en la toma de decisiones públicas; y prácticas de rendición de cuentas.

Además, entre los principios que rigen el acceso a la información se encuentran la transparencia activa y la promoción del gobierno abierto. El primero de ellos postula que los sujetos obligados deben mantener la información pública actualizada y a disposición permanente de la ciudadanía, y el segundo establece que las entidades públicas deberán fomentar activamente una cultura de apertura gubernamental.

Es decir, el acceso a la información es reconocido explícitamente como un derecho humano fundamental, se establece la transparencia activa, el uso de plataformas web y recursos electrónicos para transparentar información, pero también para abrir nuevos canales de comunicación entre gobierno y ciudadanos de cara a vínculos más estrechos y colaborativos. La norma promueve la participación ciudadana y fomenta el acceso a la información a partir de una gobernanza sustentada en el gobierno abierto.

#### **4.6.3. Decreto Reglamentario: disposiciones sobre gobierno abierto**

La reglamentación de la ley 5.886 fue una iniciativa de la Dirección de Transparencia y Gobierno Abierto a cargo de Florencia María Ovejero, quien explicó:

“Al reglamento lo redactamos nosotros [el equipo de trabajo de la Dirección]. Lo primero que hicimos fue empezar a trabajar en la reglamentación de la ley ya que eso era lo que nos iba a legitimar como organismo brindándonos las facultades para poder aplicar la ley. Allí aprovechamos para incorporar algunas cuestiones que en la ley habían quedado afuera, tales como temas referidos a gobierno abierto; temas sobre datos abiertos; el tema de la informatización; el tema de la especificación de los plazos; la cuestión del procedimiento de entrega de información para su publicación, lo que se refiere a las unidades de acceso a la información. Diseñamos el decreto reglamentario con el criterio de completar lo que le faltaba a la ley”<sup>78</sup>.

A través del Decreto N° 1451-G-16, del 31 de mayo de 2016, publicado el 24 de junio de 2016, se aprobó la reglamentación de la ley N° 5.886, encontrándose en vigencia desde entonces. En el mismo se establece el marco legal para su aplicación y entre las consideraciones para su instrumentación sostiene como objetivos: fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad civil, lo cual es considerado necesario para desarrollar una democracia legítima, transparente y eficiente.

Para lograr tal objetivo, el instrumento reglamentario ordena la implementación de aquellos mecanismos propicios para garantizar la transparencia de los actos de gobierno, para impulsar un acceso igualitario a la información y ampliar la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la administración del Estado. El aprovechamiento de las TICs es considerado un elemento

---

<sup>78</sup> Entrevista a la abogada Florencia María Ovejero, ex Directora de la Dirección Provincial de Transparencia y Gobierno Abierto 2016-2017, en el marco de la investigación para la presente tesis de grado. Modalidad virtual, vía Zoom. 05/09/2020. Audio disponible.

fundamental para dar operatividad a la garantía del libre acceso a la información y las prácticas de gobierno abierto.

En ese sentido, se considera pertinente la creación de un sitio web en donde el Poder Ejecutivo y los organismos de su ámbito publiquen la información de gobierno en formato accesible y de manera actualizada para los ciudadanos, cumplimentando los requerimientos normativos de transparencia activa y publicación de datos abiertos gubernamentales.

Siguiendo estos preceptos, el instrumento reglamentario del Ejecutivo designa a la Dirección de Transparencia y Gobierno Abierto, dependiente de la Secretaría de Comunicación y Gobierno Abierto, como autoridad de aplicación encargada de implementar este decreto y se le atribuye la facultad de emitir los procedimientos necesarios para tal fin.

Este organismo debe trabajar coordinadamente con cada Unidad de Información y Gobierno Abierto<sup>79</sup>, creadas para el cumplimiento de la ley provincial en cada Ministerio y órgano vinculado al Poder Ejecutivo, a través de las denominadas Mesas de Trabajo Permanente. Toda vez que los sujetos requeridos presenten irregularidades en su deber de informar, la Dirección debe comunicar y remitir denuncias a la Oficina Anticorrupción (art. 5).

Otra de las funciones conferidas es la elaboración de propuestas e implementación de un Plan de Acción de Gobierno Abierto en la provincia de Jujuy, el cual debe adecuarse a los estándares y protocolos subyacentes a los principios de gobierno abierto (art. 4).

Para promover la transparencia, el acceso a la información y la participación de la ciudadanía, se establece la creación de un sitio web de gobierno abierto y un portal de datos abiertos. Se procura facilitar la búsqueda y acceso de aquellos

---

<sup>79</sup> La Unidad de Información y Gobierno Abierto es el área designada dentro de cada Ministerio y demás reparticiones de la Administración Pública que se constituye en sujeto obligado, y tiene la función de analizar el contenido de la solicitud para determinar si lo solicitado se encuentra comprendido en los supuestos del artículo 9 de la ley. Está integrada por un Módulo de Información, el cual debe dar seguimiento al procedimiento de solicitud de información y procurar el cumplimiento de la ley y su reglamentación en el ámbito pertinente; y el Modulo de Gobierno Abierto, encargado de coordinar conjuntamente con la Dirección de Transparencia y Gobierno Abierto la Mesa Permanente de Gobierno Abierto (art. 5). Decreto 1.451-G-16.

conjuntos de datos gubernamentales sistematizados por las diferentes áreas del gobierno (art. 4).

#### **4.6.4. Nueva legislación sobre la publicidad de los actos de gobierno**

El buen desempeño de los funcionarios públicos de los diferentes Poderes del Estado y áreas de gobierno es un eje fundamental para el funcionamiento de las instituciones públicas y el desarrollo de la democracia, lo cual se encuentra previsto en la constitución provincial de Jujuy (art. 12), y en la tutela legislativa de la publicidad de los actos de gobierno.

Al respecto, la provincia de Jujuy inicialmente contaba con la Ley N° 5.153 de Ética Pública, sancionada el 22 de julio de 1999, la cual establecía la presentación de declaraciones juradas por parte de ciertos sectores que ocupan cargos públicos en las diferentes áreas del gobierno, como principal mecanismo de control del ejercicio de la función pública. En el año 2015, los artículos 1, 4, 6, 8, 10 y 12 fueron modificados mediante un nuevo dictamen normativo, el cual se conjuga, a su vez, con otra ley que crea y designa a la Oficina Anticorrupción como el nuevo organismo ejecutor.

La Ley N° 5.887 de modificación de la Ley N° 5.153 de Ética Pública<sup>80</sup>, en el artículo 1 modificado, aclara que esta ley tiene el objetivo de establecer normas y pautas relacionadas al buen desempeño de los funcionarios públicos que ocupan cargos en los tres Poderes del Estado y en otros ámbitos de injerencia pública, a su vez advierte sanciones para quienes no cumplan con las normas preestablecidas en dicha ley (art. 2, Ley 5.153).

En el artículo 4 se establece que la presentación de declaraciones jurada patrimonial es una obligación de los funcionarios públicos de alto rango de los tres Poderes de Estado, como también de aquellos pertenecientes a los

---

<sup>80</sup> La ley 5.887 de Modificación de la ley 5.153 de Ética Pública fue sancionada el 17 de diciembre de 2015. Los cambios incorporados en los artículos 1, 4, 6, 8,10 y 12 se refieren a especificaciones de los contenidos de los artículos, pero también pretenden actualizar las disposiciones en torno a los objetivos de la ley.

municipios y a organismos y empresas vinculadas al sector público<sup>81</sup>. Lo que agrega la ley de modificación, es que este dictamen incluye, no solo a los actuales funcionarios, sino también a quienes se hayan desempeñado en los últimos 10 años.

Según esa modificación, las declaraciones juradas son de carácter público, de libre accesibilidad, podrán ser consultadas de forma gratuita y deberán estar en una página web que se habilite para ese fin (art. 8)<sup>82</sup>. Tales disposiciones se encuentran vinculadas a la posibilidad de los ciudadanos de acceder a la información del patrimonio de los funcionarios públicos ejerciendo un rol de control, pero también se establece una actualización de los recursos y herramientas para la publicación de las declaraciones juradas a través del uso de plataformas digitales.

De manera complementaria, la Ley N° 5.885 de creación de la Oficina Anticorrupción, sancionada el 17 de diciembre de 2015, con el objetivo de dar origen y designar a la Oficina Anticorrupción de Jujuy como el organismo de aplicación de la ley de Ética Pública. Se trata de un organismo con independencia funcional e institucional de todo Poder del Estado, encargado de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que contradigan el buen desempeño de los funcionarios públicos y el régimen de Ética Pública de la Provincia (art. 1).

La Oficina Anticorrupción tiene la función de controlar el cumplimiento del buen desempeño de la función pública, recibir denuncias en la materia, e investigar y realizar las presentaciones legales ante los tribunales que corresponda, cuando así los hechos lo requieran. Desde el año 2016 administra su propio sitio web

---

<sup>81</sup> La declaración jurada del patrimonio debe ser presentada antes de asumir el cargo, luego, anualmente una vez en ejercicio de funciones, y dentro de los 30 días hábiles en que haya cesado la función (art. 5, ley 5.153). La misma debe contener una detallada enumeración de los bienes del funcionario y del grupo familiar con el que convive, si es que lo tuviere (art.6).

<sup>82</sup> Este artículo marca una diferencia significativa a favor del acceso a la información pública, en relación a lo estipulado por el artículo anterior a la modificación (ley 5.153), dado que con anterioridad solamente el organismo de aplicación y los jueces, podían acceder a las declaraciones juradas.

mediante el cual hacen públicas las declaraciones juradas a las cuales los ciudadanos pueden acceder<sup>83</sup>.

#### **4.7. Políticas de gobierno abierto y acceso a la información**

##### **4.7.1. Reorganización de la estructura orgánica y funcional de la Secretaría General de la Gobernación**

En simultáneo con las elecciones presidenciales y legislativas a nivel nacional, el 25 de octubre de 2015, la provincia de Jujuy realizó comicios electorales para elegir gobernador y vicegobernador, renovar 24 de las 48 bancas de diputados de la Legislatura Provincial para el periodo 2015-2019, Parlamentario Mercosur Regional, intendentes, concejales y comisionados municipales. Los resultados de la contienda eleccionaria modificaron drásticamente el mapa de fuerzas políticas trazado hasta ese momento.

El triunfo electoral fue para la fórmula opositora Gerardo Morales-Carlos Haquim, pertenecientes a la coalición Frente Cambia Jujuy<sup>84</sup>, que obtuvo el 58,31% de los votos escrutados contra el 35,79% correspondiente al bloque oficialista Eduardo Fellner-Guillermo Jenefes del Partido Justicialista local, apoyados por el Frente para la Victoria a nivel nacional<sup>85</sup>.

Al asumir como gobernador de la provincia, el 10 de diciembre de 2015, Gerardo Morales protagonizó no solo el desplazamiento de Fellner del poder político, sino que además interrumpió el ciclo de más de 30 años continuados

---

<sup>83</sup> El sitio web de la Oficina Anticorrupción: <http://oa.jujuy.gob.ar/>

<sup>84</sup> El Frente Cambia Jujuy fue una coalición político-partidaria conformada por 15 partidos políticos en el marco de las elecciones generales realizadas en la provincia de Jujuy el 25 de octubre de 2015. El Frente fue apoyado a nivel nacional por la alianza Juntos por el Cambio encabezada por Mauricio Macri y Gabriela Michetti. Los partidos políticos que integraron la coalición jujeña fueron 11 bloques nacionales y provinciales y más de 10 municipales, entre los que se encuentran: Unión Cívica Radical, Partido Libertad y Democracia Responsable (LyDER), Partido Socialista Jujuy, Gana Jujuy, Partido Blanco de los Trabajadores, Encuentro Jujeño, Cambio Jujeño, PRO Jujuy (Propuesta Republicana), Primero Jujuy, Partido GEN (Generación Encuentro Nacional), Cruzada Renovadora, Conciencia, Renovador Federal, Partido Demócrata Cristiano, y Movimiento Norte Grande (Acta Constitutiva, 2015: p. 9)

<sup>85</sup> Registro de Electores Jujuy, 25 de octubre 2015. Tribunal Electoral de Jujuy. Publicado el 28 de abril de 2016 <http://www.tribelectoraljujuy.gov.ar/modulos/mmdled.asp?c=5&id=81>

de gobiernos justicialistas en la provincia desde el retorno de la democracia en 1983.

La campaña electoral planteada por el Frente Cambia Jujuy (FCJ) estuvo basada en la confrontación permanente en contra de la fórmula oficialista encabezada por Fellner, cuya gestión de gobierno fue caracterizada como corrupta, violenta e inviable en cuanto a posibilidades de desarrollo productivo, en los discursos de campaña de Gerardo Morales.

Asimismo, definió al vínculo entre el gobierno justicialista y la organización social Tupac Amaru, dirigida por Milagro Sala, como la conformación de un Estado paralelo encabezado por la dirigente social, connivencia que a su vez permitía el uso discrecional de recursos públicos.

Frente a tal escenario, el por entonces candidato a gobernador de la provincia Gerardo Morales, asumió promesas de campaña de cara a las elecciones de octubre vinculadas a la implementación de una gestión de gobierno basada en la transparencia de la función pública, la rendición de cuentas, un gobierno abierto y la lucha contra la corrupción para restituir el orden institucional, en sintonía con los principios republicanos de gobierno.

En los discursos de campaña ante la ciudadanía y en entrevistas con los medios de comunicación de la provincia y el país, anunciaba: “Estableceremos mecanismos de acceso a la información pública en todos los ámbitos del Estado, utilizando las nuevas tecnologías para transferir a los jujeños información completa, oportuna y veraz en el marco del modelo de gobierno abierto”. Además, afirmaba que “impulsaremos la transparencia activa que promueve la participación ciudadana en el control de la gestión pública”<sup>86</sup>.

Tales premisas se formalizaron en la plataforma electoral y la declaración de principios del FCJ, cuyo apartado sobre transparencia se compromete a establecer mecanismos de acceso a la información y transparencia activa para

---

<sup>86</sup> Revista Digital de lanzamiento del Frente Cambia Jujuy: “Un Frente para el cambio, la gobernabilidad y la posibilidad de futuro”. Consensos Básicos: Transparencia. (2015). Recuperado de [http://www.cambiajujuy.com.ar/elecciones\\_2015.php](http://www.cambiajujuy.com.ar/elecciones_2015.php)

fortalecer la ética en el desempeño de los cargos públicos. Para ello se comprometen a<sup>87</sup>:

- Dar publicidad a las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios.
- Adaptar los organismos de control a las nuevas tendencias y establecer una Oficina Anticorrupción.
- Dar claridad sobre el oscurantismo, control en el descontrol y firme lucha contra la corrupción.

Otro documento que anunciaba políticas de libre acceso a la información es el Plan de Gobierno 2015 – 2019, presentado por el FCJ ante la ciudadanía en agosto de 2015. Allí se afirma la necesidad de una “nueva concepción de la estructura gubernamental que adopte los principios del gobierno abierto y que concentre su energía de gestión en el Bien Público” (2015: p. 6), para diseñar políticas públicas en función de las necesidades de la sociedad jujeña.

En otra sección están enunciados los programas y proyectos en materia de acceso a la información y gobierno abierto que serán implantados al asumir el poder. El apartado titulado ‘Gobierno Abierto y Comunicación Institucional’, define tres ejes al respecto, con sus respectivos programas y proyectos<sup>88</sup>: 1) transparencia; 2) participación ciudadana; 3) acceso a la información. En el siguiente cuadro se exponen los distintos ejes y su proyección.

---

<sup>87</sup> Plataforma electoral y declaración de principios Frente Cambia Jujuy. Transparencia. 9 de junio de 2015.

<sup>88</sup> Plan de Gobierno 2015 – 2019. Gobierno Abierto y Comunicación Institucional. 2015; p. 253.

GOBIERNO ABIERTO Y COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL		
EJES	PROGRAMAS	PROYECTOS
Transversales	Hacia un nuevo paradigma de comunicación de gobierno.	Reconfiguración institucional.
	Construyendo un Gobierno Abierto.	Estableciendo los principios de Gobierno Abierto, Transparencia, Acceso a la Información Pública y Participación Ciudadana: Plan de acción 2015-2019. Mesa de trabajo permanente. Sensibilización de actores gubernamentales.
Transparencia	Transparencia activa	Manual de Gobierno Abierto, Transparencia, Acceso a la Información Pública y Participación Ciudadana. Cronograma de sistematización de apertura de datos públicos. TIC's para un Gobierno Abierto
Participación Ciudadana	Construyendo la Participación Ciudadana	Estudio normativo existente y a crearse para el Gobierno Abierto. Escuela de Gestión Pública y Corresponsabilidad.
Accesibilidad a la información	Comunicación accesible	Lenguajes y Canales para una comunicación real y efectiva.

(Fuente: Plan de Gobierno Frente Cambia Jujuy 2015)

Posteriormente, ya en el ejercicio de funciones como primer mandatario provincial, Morales hizo modificaciones en la estructura organizativa de la Administración Pública Provincial, particularmente al interior del Poder Ejecutivo con el objetivo de institucionalizar los nuevos espacios y organismos destinados a ejecutar políticas de acceso a la información y gobierno abierto.

Al respecto, el Decreto N° 80–G-, dictado por el Poder Ejecutivo el 11 de diciembre de 2015, sostiene la necesidad de modificar la estructura orgánico funcional de la Secretaría General de la Gobernación, a los fines de ajustar su funcionamiento en concordancia con los objetivos previstos por la nueva gestión de gobierno en el marco de la reorganización de las estructuras del Estado.

En lo relativo al libre acceso a la información y la apertura de gobierno, el decreto modifica la denominación de la preexistente Secretaría de Comunicación<sup>89</sup>, dependiente de la Secretaría General de la Gobernación, por la Secretaría de Comunicación y Gobierno Abierto (art. 4; Decreto N°80), cuya misión es la formulación y ejecución de políticas públicas de comunicación que

<sup>89</sup> La Secretaría de Comunicación fue creada en 2012 durante la gestión de gobierno de Eduardo Fellner mediante el Decreto N° 1.777 –G-2012.

garanticen el derecho a la comunicación, información, libre expresión, a saber de la comunidad, y el desarrollo de una ciudadanía participativa y corresponsable (art. 9; Decreto N°80).

A su vez, la Secretaría de Comunicación y Gobierno Abierto tiene, entre sus principales funciones, las siguientes<sup>90</sup>:

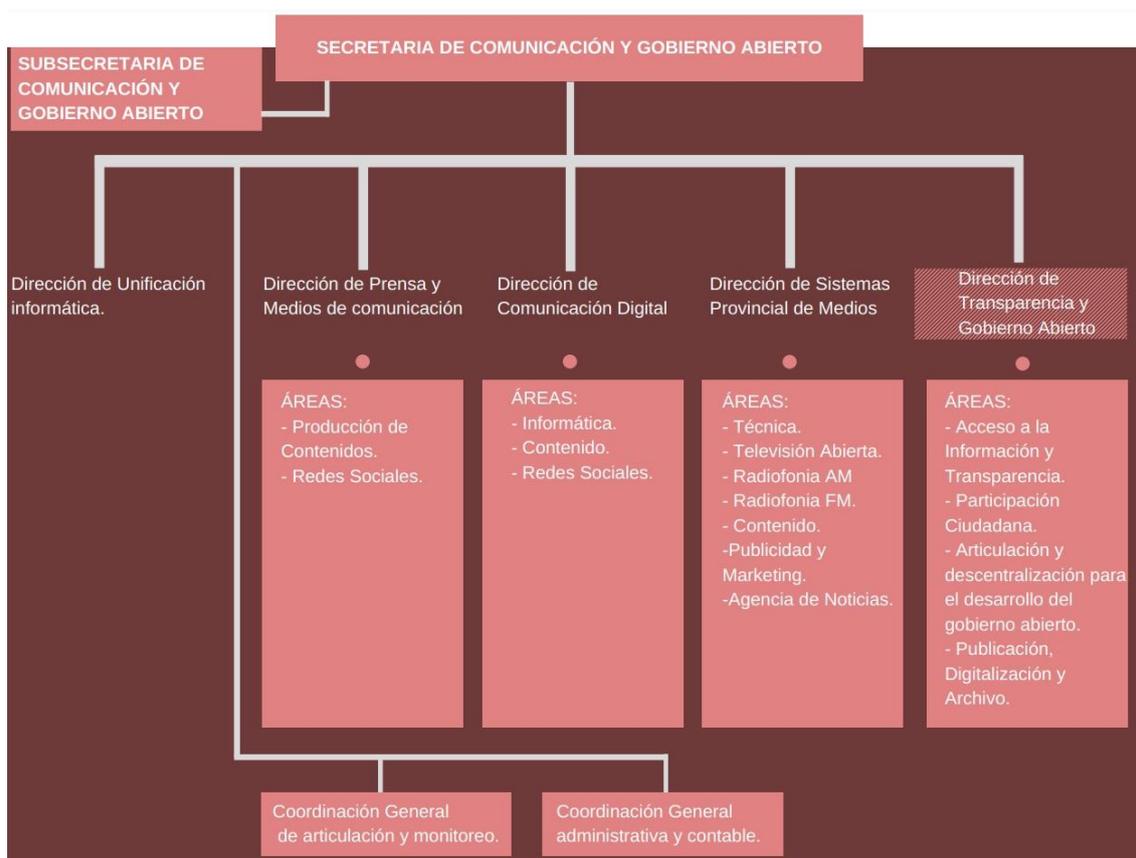
- Garantizar el derecho de acceso a la información pública.
- Impulsar estrategias de gobierno abierto, en el marco de procesos de innovación estatal y fortalecimiento de la gobernanza pública.
- Desarrollar políticas de transparencia, de primera, segunda y tercera generación, destinadas a dar cuenta a la sociedad de la acción de gobierno, promover una sociedad civil responsable, colaborativa y dispuesta a participar de la cocreación de soluciones a los problemas de interés público.
- Incorporar los desarrollos tecnológicos: los avances producidos en materia informática tanto en infraestructura, como en sistemas, software y soluciones digitales para la mejora de los servicios públicos y el desarrollo del gobierno abierto.
- Desarrollar una relación con los medios de comunicación social basada en el respeto a la libertad de expresión, el pluralismo, la diversidad, la tolerancia y las garantías profesionales concedidas al periodismo.

En el ámbito de la Secretaría de Comunicación y Gobierno Abierto, se crean áreas destinadas a la comunicación institucional del gobierno y un organismo ejecutor destinado a promover políticas de acceso a la información y gobierno abierto, cuya función central será la de dar cumplimiento a la normativa provincial relativa al derecho a saber.

A continuación, presentamos el organigrama de la estructura organizativa de la Secretaría General de la Gobernación luego de la reorganización introducida por la nueva gestión de gobierno.

---

<sup>90</sup> Decreto N° 80 –G-. Anexo III. Secretaría de Comunicación y Gobierno Abierto. Funciones.



(Fuente: Decreto N°80 Poder Ejecutivo)

#### 4.7.2. Organismo de aplicación del DAIP y políticas de gobierno abierto

La Dirección de Transparencia y Gobierno Abierto es el organismo encargado de instrumentar políticas públicas que hagan efectivo el derecho humano de acceder a la información en poder del Estado. Su creación, en cumplimiento con el artículo 5 de la ley provincial de acceso a la información, fue dispuesta por el Poder Ejecutivo de la Provincia a través del Decreto N° 80 del 11 de diciembre de 2015, el cual crea también la estructura mayor en la que se inserta: la Secretaría de Comunicación y Gobierno Abierto, dependiente de la Secretaría General de la Gobernación.

Con anterioridad a la sanción de la Ley 5.886, no existía en la provincia de Jujuy un organismo de aplicación creado específicamente para la implementación de políticas públicas en materia de acceso a la información, tampoco existía una referencia explícita a la noción o políticas de gobierno abierto, ni el ámbito legal ni en la práctica de la gestión pública por parte de la dirigencia política.

Como mencionamos en apartados anteriores, durante el periodo en que estuvo vigente la Ley 4.444 la responsabilidad de dar cumplimiento a los postulados normativos en el ámbito del Poder Ejecutivo recae sobre la Dirección de Prensa de la Gobernación, cuya función principal era la relativa a la comunicación institucional de gobierno. Las funciones en torno al tratamiento administrativo de la información pública estaban relegadas a último término debido a que no era una práctica habitual brindar información de esta naturaleza.

Entonces, es recién con la nueva Ley Provincial, cuyo contenido se enmarca en los estándares internacionales de acceso a la información, que se crea por primera vez un organismo de aplicación con una misión específica e inherente a la elaboración y ejecución de políticas de acceso a la información y transparencia pasiva y activa.

#### **4.7.3. Creación de la Dirección Provincial de Transparencia y Gobierno Abierto**

En febrero de 2016 fue creada la Dirección Provincial de Transparencia y Gobierno Abierto, dependiente de la Secretaría General de la Gobernación, que tiene como principal función la implementación progresiva del modelo de Gobierno Abierto y el desarrollo de políticas de transparencia pasiva y activa destinadas a garantizar el derecho de Acceso a la Información Pública previsto en la Ley N° 5.886.

Entre las principales funciones, según consta en el sitio web del organismo, se encuentran<sup>91</sup>:

- Facilitar y garantizar el acceso de las personas a la información pública que obre en las dependencias del Estado, las empresas de servicios públicos y entidades de la sociedad civil comprendidas en esta norma.
- Promover la política de Gobierno Abierto.

---

<sup>91</sup> Dirección de Transparencia y Gobierno Abierto. Sitio web

<http://www.gajuju.gov.ar/institucional/direccion-de-transparencia-y-gobierno-abierto/>

- Promover la cultura de la transparencia en la administración pública y la rendición de cuentas del gobierno a la sociedad, así como el ejercicio de los derechos de los gobernados en materia de acceso a la información.
- Satisfacer la demanda de información de la ciudadanía, realizada en el marco del ejercicio del derecho tutelado en la norma.
- Definir planes de capacitación en la materia destinado a los organismos comprendidos en la ley. Y ejecutar la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información.
- Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en esta ley.

Además, el decreto reglamentario de la ley provincial de acceso a la información, en el artículo 5 establece que la Dirección de Transparencia y Gobierno Abierto, deberá:

- Verificar y exigir el cumplimiento del Decreto reglamentario.
- Informar y remitir denuncias en relación a su incumplimiento a la Oficina Anticorrupción.
- Realizar recomendaciones para el mejor funcionamiento del sistema.
- Intervenir, cuando así lo fuera requerido o de oficio si fuese oportuno, en los trámites de acceso a la información a fin de dictaminar o evacuar consultas sobre aspectos que se susciten respecto al Decreto.

Durante el acto de lanzamiento de la Dirección, el gobernador Gerardo Morales explicó: “La idea es que la ciudadanía pueda acceder a la información de todos los actos de gobierno. Estamos cumpliendo con el compromiso de transparentar los organismos del gobierno, es por eso que ya cada ministerio y cada área de gobierno tiene su página web. Ahora el tema es que tienen que tener información [las páginas web] para que la gente no necesite pedirla, sino que haya un principio de transparencia activa”<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> “Gerardo Morales encabezó la presentación oficial de Gobierno Abierto de Jujuy”. 29/06/2016. Canal de YouTube de Gerardo Morales. <https://www.youtube.com/watch?v=IKbMVBghE0o>

Si bien la Dirección no cuenta con reglamentación interna que especifique funciones, tareas, objetivos y obligaciones a cumplir, “es dable mencionar que tanto la ley 5.886 como de su respectivo Decreto Reglamentario, surge de la propia letra de estos documentos legales los lineamientos necesarios para el buen funcionamiento que debe tener este organismo estatal”<sup>93</sup>.

#### **4.7.4. Estructura organizativa**

La Dirección Provincial de Transparencia y Gobierno Abierto está integrada por seis áreas:

- Una dirección.
- Una secretaría administrativa.
- Un área de políticas de acceso a la información y transparencia.
- Un área de políticas de participación ciudadana.
- Un área de políticas de articulación y descentralización para el desarrollo del gobierno abierto.
- Un área de publicación, digitalización y archivo.

La titularidad de la dirección fue ejercida en un primer momento por María Florencia Ovejero, en una etapa caracterizada por el trabajo articulado de manera permanente con los sujetos obligados mediante talleres de formación y capacitación en torno a temáticas sobre la implementación de prácticas de gobierno abierto en la Administración Pública; convocatorias y talleres destinados a organizaciones de la sociedad civil; y promoción de las políticas de acceso a la información y gobierno abierto en los municipios y comisiones municipales para la incorporación de un marco normativo y posterior implementación. Se impulsó la Mesa de Trabajo Permanente entre La Dirección y los Ministerios del Poder Ejecutivo con el objetivo de fortalecer esta nueva política en las distintas áreas.

En mayo de 2017, la primera directora es sucedida por un nuevo responsable, Carlos Vaca Aguiar. Durante este periodo que se extiende hasta 2019

---

<sup>93</sup> Información suministrada por la Dirección Provincial de Transparencia y Gobierno Abierto. Folio 18.

momento donde finaliza el recorte temporal de esta investigación, prevalece como principal línea de acción la transparencia pasiva. El entonces diputado Alejandro Vilca, y las diputadas Natalia Morales y Alejandra Cejas, entrevistadas para esta tesis, coinciden en definir a la Dirección como una oficina que se convirtió en un espacio para entregar información (entrevistas, 2020). A su vez, la Mesa de Trabajo Permanente no próspero y las iniciativas que comenzaban a tener los ministerios a través de la publicación de información sobre el manejo del presupuesto, licitaciones, contrataciones, entre otros aspectos, se fue diluyendo y presentando de manera parcial.

#### **4.7.5. Presupuesto**

Tanto la Ley 5.886 como su Decreto Reglamentario no le atribuyen autonomía funcional ni presupuestaria a la Dirección, por lo tanto el organismo no elabora un presupuesto propio en relación a la planificación de las políticas públicas desarrolladas, sino que recibe el considerado por el Poder Ejecutivo de la Provincia. Desde su creación, por Decreto N° 80 –G-, no contaba con presupuesto asignado durante el periodo 2016<sup>94</sup>.

Para el ejercicio 2017 se asignó un presupuesto definitivo equivalente a pesos dos millones quinientos noventa y tres mil seiscientos treinta y nueve (\$2.593.639).

Mientras que para el ejercicio 2018 el presupuesto tuvo una variable reflejada en pesos tres millones doscientos sesenta y cinco mil doscientos doce con setenta y siete centavos (\$3.265.212,77).

Por otra parte, la Dirección afirma que durante el periodo 2016-2019 no ha percibido financiamiento externo al otorgado por la provincia para su funcionamiento y el desarrollo de políticas de acceso a la información y gobierno abierto. “No existe financiamiento distinto del designado en el presupuesto anual provincial que provenga de entidades u organismos

---

<sup>94</sup> Información suministrada por la Dirección Provincial de Transparencia y Gobierno Abierto. Folio 13

nacionales o internacionales para el funcionamiento de la Dirección de Transparencia”<sup>95</sup>.

#### **4.7.6. Hacia la ampliación del sistema de acceso a la información pública**

En el marco de la membresía de Argentina en la Alianza para el Gobierno Abierto, se desarrolló el Tercer Plan de Acción Nacional cuya implementación fue realizada desde agosto de 2017 hasta junio de 2019.

La elaboración del Plan fue impulsada por el gobierno nacional a través de un trabajo coordinado entre diferentes instituciones estatales y no estatales, y se incorporaron compromisos de los tres poderes del Estado Nacional y de 11 provincias<sup>96</sup>. Una iniciativa novedosa tanto para la AGA, como para la dinámica de la política de gobierno abierto desarrollada hasta ese momento en el país.

El compromiso asumido por la provincia de Jujuy, como una de esas once jurisdicciones, se tituló “Ampliación del ecosistema de acceso a la información en los Municipios”<sup>97</sup>, y el organismo responsable de definir los lineamientos e instrumentar su aplicación fue la Dirección de Transparencia y Gobierno Abierto.

Siguiendo los criterios de la AGA, según los cuales la producción de compromisos debía ser de manera colectiva entre actores de cada comunidad, en la provincia participaron organizaciones de la sociedad civil y distintas áreas del Poder Ejecutivo, tales como el Ministerio de Gobierno y Justicia, la Secretaría de Relaciones con la Sociedad Civil y la Secretaría de Asuntos Municipales.

---

<sup>95</sup> Información suministrada por la Dirección Provincial de Transparencia y Gobierno Abierto. Folio 14.

<sup>96</sup> Las jurisdicciones subnacionales comprometidas en este III Plan de Acción son: Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Jujuy, Mendoza, Neuquén, Salta y Santa Fe.

<sup>97</sup> Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2017-2019.

Entre las organizaciones de la sociedad civil, el Foro de Periodismo Argentino (FOPEA), a través de su representante en Jujuy, fue quien participó y contribuyó al diseño del compromiso asumido ante la AGA.

El compromiso asumido es el resultado de un conjunto de propuestas elaboradas colectivamente, a través de las denominadas Mesas de reunión realizadas los días 6 de diciembre de 2016 y 16 de mayo de 2017 en la ciudad Capital.

Las Mesas se organizaron a partir de la participación de actores de distintas áreas del gobierno como también otros pertenecientes a organizaciones e instituciones sociales:

- Mesa de Participación Ciudadana, fue coordinada por Noelia Brito, directora de Participación Ciudadana del Municipio de Palpalá.
- Mesa de Transparencia y Rendición de Cuentas, fue coordinada por Florencia Ovejero, directora de Transparencia y Gobierno Abierto.
- Mesa de Tecnología e innovación, fue coordinada por David Gallardo de la Cooperativa Tecnomatica Ltda.

En este marco las propuestas de compromiso elaboradas fueron las siguientes:

META A ALCANZAR	PROPUESTA
Participación ciudadana	Plataforma de procesos de generación de normas.
Participación ciudadana	Programa de Núcleos de Intervención Participativa en la Comunidad Educativa.
Participación ciudadana	Programa de Núcleos de Intervención Participativa de las Organizaciones de la Sociedad Civil.
Transparencia	Ampliación de Ecosistema- Acceso a la información en los municipios.
Transparencia	Ampliación de Ecosistema. Acceso a la información en el Poder Legislativo.
Transparencia	Universidad Transparente.
Transparencia	Registro Público de Organizaciones de la Sociedad Civil; Publicación de Transparencia Activa.
Tecnología e innovación	Sistema de Licitación de Obras Públicas y Seguimiento de Ejecución.

(Fuente: elaboración propia con información de documentos de la Dirección Provincial de Transparencia y Gobierno Abierto)

El punto de partida para seleccionar el compromiso que la provincia asumiría en el Tercer Plan de Acción Nacional ante la AGA, fue el diagnóstico a nivel local realizado por la Dirección de Transparencia en donde se identificó la falta de regulación del DAIP en los municipios y comisiones municipales, excepto el departamento de Palpalá, y por lo tanto un impedimento para la implementación de políticas de gobierno abierto.

A partir del estado de situación definido, se estableció como objetivo central fortalecer la implementación y unificación del acceso a la información en la provincia de Jujuy, promoviendo la incorporación de un marco normativo y su implementación en el ámbito de los gobiernos locales como actores indispensables en la concreción de la nueva política de gobierno abierto.

De manera paralela a la presentación ante la AGA del compromiso “Ampliación de Ecosistema - Acceso a la Información en los Municipios”, la Dirección de

Transparencia comenzó a generar acciones en torno a la línea de trabajo asumida y diseñó un modelo de Proyecto de Ordenanza titulado “Proyecto de Ordenanza de Acceso a la Información Pública y promoción de Gobierno Abierto para la Municipalidad de..., Provincia de Jujuy” destinado a los municipios y comisiones municipales.

Si bien el organismo provincial mantuvo reuniones con las autoridades de los gobiernos locales del interior para proponer el tratamiento del Proyecto de Ordenanza en los cuerpos legislativos correspondientes, prevaleció la inacción de los actores locales y no se pudo avanzar en la sanción de ordenanzas municipales.

Luego de los intentos fallidos por ampliar el ecosistema de acceso a la información en la provincia, durante 2018 se continuó con un trabajo informal mediante el cual la Dirección de Transparencia recorrió algunos municipios para invitar a las autoridades a incorporar una norma explícita o acciones que permitan transparentar la gestión local y generar mayor participación de la comunidad.

#### **4.7.7. Sistema de denuncia anónima y formulario de participación ciudadana**

Durante el primer año de funcionamiento del sitio web, se incorporaron a la plataforma dos herramientas digitales destinadas a promover el vínculo entre la Dirección y la ciudadanía a través de instancias participativas: el sistema de denuncia anónima y el formulario de participación ciudadana.

- El sistema de denuncia anónima permitió al ciudadano efectuar una denuncia, reclamo y/o sugerencia sobre problemáticas de interés público, a través de la plataforma digital de la Dirección. Este servicio era atendido por el organismo que recepciona la denuncia y le daba el curso correspondiente. No era obligatorio enviar datos personales aunque el ciudadano podía compartir algún canal de contacto.

- Por otra parte, el formulario de Propuestas permitía a los ciudadanos aportar proyectos, ideas y sugerencias para cada una de las áreas del gobierno de Jujuy. Luego de ser recepcionadas por la Dirección, el formulario era remitido al área de gobierno correspondiente para su evaluación.

De acuerdo a las autoridades de la Dirección, durante el lapso de tiempo en que estuvieron activos estos canales de participación, las solicitudes tanto de denuncia anónima como de propuestas no tuvieron un impacto significativo. No se registraron presentaciones por parte de la ciudadanía sobre los tópicos para el cual estaban habilitados los canales de comunicación sino más bien se realizaron consultas de carácter general.

Posteriormente, en junio de 2017 hubo un cambio de autoridades en la Dirección, lo que motivó modificaciones en el abordaje de las funciones del organismo. En este marco, el sitio web fue modificado y los cambios excluyeron de la plataforma los espacios de participación considerados inicialmente.

#### **4.7.8. Transparencia pasiva: solicitudes de información entre 2016 y 2019**

Conformada la Dirección de Transparencia y Gobierno Abierto, en junio de 2016, se estableció el procedimiento administrativo de solicitudes de información en cumplimiento con el artículo 10 del Decreto reglamentario.

Se habilitaron los canales para que toda persona pueda presentar una solicitud de información mediante formulario impreso, descargado de la página web, ante la oficina de la Dirección, en donde se centralizó la recepción de las solicitudes para luego remitir a las distintas reparticiones (sujetos obligados). O bien, completar el formulario web en el sitio de gobierno abierto realizando la solicitud de manera virtual.

Este sistema de formularios web significó una novedad en la provincia de Jujuy, y una iniciativa innovadora a nivel nacional ya que en 2016 el uso de herramientas digitales para el procedimiento de solicitudes de acceso a la

información pública solamente estaba implementado en los municipios de Bahía Blanca y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>98</sup>.

Al relevar la sección del sitio web de la Dirección donde se lleva un registro de cada solicitud de información recibida, nos encontramos con el siguiente panorama.

2016	2017	2018	2020	CANTIDAD DE SOLICITUDES
48	92	158	121	419

(Fuente: elaboración propia con datos del sitio web de la Dirección de Transparencia y Gobierno Abierto)

Se observa que entre 2016 y 2019 se presentaron 419 solicitudes de información, las que se fueron incrementando entre el primer año y 2018. El total de presentaciones fue realizado por 165 solicitantes, es decir que cada uno requirió más de una solicitud.

Al indagar respecto a que sectores de la sociedad solicitan información pública, a partir de las entrevistas con el equipo de trabajo de la Dirección y un relevamiento de la nómina de personas solicitantes, sin alcanzar cifras precisas nos encontramos con que la gran mayoría son funcionarios públicos: diputados provinciales y funcionarios de la administración pública provincial.

Los periodistas constituyen una parte menor del total de solicitantes. Al respecto, desde la Dirección nos informaron que “entre 2016 y 2018 pudimos tomar conocimiento que dos periodistas solicitaron información. Esto lo pudimos saber porque si bien la solicitud fue por el formulario web, posteriormente tuvimos un breve diálogo sobre lo solicitado y quisieron identificarse según su profesión”.

<sup>98</sup> Presentación de Gobierno Abierto Jujuy. Informe. Junio de 2016. Dirección Provincial de Transparencia y Gobierno Abierto. Pág. 5.

#### 4.7.9. Análisis del sitio web de gobierno abierto y datos abiertos

La Dirección de Transparencia y Gobierno Abierto realizó el lanzamiento de las plataformas web de gobierno abierto y datos abiertos en junio de 2016, para abordar en el plano digital las iniciativas de transparencia activa, acceso a la información, rendición de cuentas y apertura de datos públicos en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Provincia.

Para la Dirección, las plataformas tienen como finalidad la de facilitar la búsqueda, descubrimiento y acceso de aquellos conjuntos de datos del sector público y privado que contribuya a promover la transparencia, a incentivar la participación y colaboración de los ciudadanos en los asuntos de gobierno.

Además, su primera directora especifica que cuando procesaron la plataforma de datos abiertos lo hicieron con el objetivo de lanzar una herramienta digital basada en el sistema CKAN, repositorio de datos, cuyo contenido se iría cargando en formatos planos, accesibles, y reutilizables para todos los ciudadanos/usuarios, cumpliendo con los estándares internacionales para ser publicados, los cuales irían siendo procesados y publicados de manera amigable en la plataforma para conocimiento y acceso público, como es el caso del presupuesto o las declaraciones juradas.

A continuación nos proponemos describir el sitio web de la Dirección, que incluye variables consideradas a partir de los postulados normativos en materia de gobierno abierto y acceso a la información pública de la provincia de Jujuy.

	SI	NO	OBSERVACIONES
Sección Transparencia Activa	X		Se trata de un hipervínculo donde se alojan los enlaces para dirigirse al sitio web de cada Ministerio del Poder Ejecutivo, donde se debería encontrar información más detallada. <a href="http://www.gajujujuy.gob.ar/transparencia-activa/">http://www.gajujujuy.gob.ar/transparencia-activa/</a>
Sección Solicitud de Información	X		A través del sitio web los usuarios pueden enviar su solicitud de información y continuar todo el proceso por la misma vía hasta recibir la respuesta de lo requerido. <a href="http://www.gajujujuy.gob.ar/ley-de-acceso-a-la-informacion-l-a-i/acceso-a-la-informacion/">http://www.gajujujuy.gob.ar/ley-de-acceso-a-la-informacion-l-a-i/acceso-a-la-informacion/</a>
Sección Participación Ciudadana	X		Si bien es una categoría incluida en la plataforma no propone modalidades, o actividades de participación ciudadana.
Sección Colaboración		X	No existe en el sitio una sección o herramientas que permitan instancias colaborativas.
Portal Datos Abiertos	X		El sitio web aloja datasets y archivos en diversos formatos de los cuales la mayoría no permite su reutilización. Por otra parte, es reiterada la frecuencia con que el acceso se encuentra restringido por fallas técnicas. <a href="http://datos.gajujujuy.gob.ar/">http://datos.gajujujuy.gob.ar/</a>

Informes de gestión	X	No se registra informes de gestión de las áreas del Gobierno de la Provincia.
Presupuesto y/o ejecución de gasto	X	Contiene el presupuesto anual provincial. Incluye ingresos, gastos y deudas, en términos totales sin desagregar por ministerio. <a href="http://gajujuy.gob.ar/presupuesto/">http://gajujuy.gob.ar/presupuesto/</a>
Licitaciones y contrataciones	X	Esta información tiene un carácter parcial ya que está publicada aquella correspondiente a algunos Ministerios. <a href="http://www.gajujuy.gob.ar/datos-abiertos/contrataciones-publicas/">http://www.gajujuy.gob.ar/datos-abiertos/contrataciones-publicas/</a>
Personal contratado	X	Según informa el sitio, los sujetos obligados (ministerios) han remitido esta información respecto a los años 2016 y 2017, lo que deja entrever lo ocurrido en 2018 y 2019 respecto a este ítem. <a href="http://www.gajujuy.gob.ar/nomina-de-personal/">http://www.gajujuy.gob.ar/nomina-de-personal/</a>
Escala de sueldos	X	Según informa el sitio, los sujetos obligados (ministerios) han remitido. Si bien se ha publicado una planilla sobre la escala salarial de funcionarios en cargos jerárquicos, no hay referencia a los haberes percibidos de los funcionarios en ejercicio. <a href="http://www.gajujuy.gob.ar/escala-salarial/">http://www.gajujuy.gob.ar/escala-salarial/</a>
Decretos y resoluciones	X	La documentación referida corresponde a los Ministerios del Poder Ejecutivo, pero solamente a nueve de los once. <a href="http://archivo.jujuy.gob.ar/organismo/3/">http://archivo.jujuy.gob.ar/organismo/3/</a>
Declaraciones Juradas de los funcionarios	X	El sitio web incluye un botón sobre declaraciones juradas el cual redirige al usuario a la página de la Oficina Anticorrupción de la Provincia donde se alojan las DDJJ patrimoniales. <a href="http://oa.jujuy.gob.ar/declaraciones-juradas/">http://oa.jujuy.gob.ar/declaraciones-juradas/</a>
Uso de Apps para móviles	X	No se incluyen aplicaciones móviles.

(Fuente: elaboración propia con información relevada en el sitio web de la Dirección de Transparencia y Gobierno Abierto y entrevistas a sus integrantes)

#### 4.7.10. La transparencia en los sujetos obligados del Poder Ejecutivo

Los sujetos obligados tienen el deber de implementar políticas de transparencia activa según lo establecido por la normativa provincial vigente. Dentro de ese conjunto se encuentran los ministerios dependientes del Poder Ejecutivo, que en total son once, a saber: Ministerio de Ambiente; Ministerio de Cultura y Turismo; Ministerio de Desarrollo Económico y Producción; Ministerio de Desarrollo Humano; Ministerio de Educación; Ministerio de Gobierno y Justicia; Ministerio de Hacienda y Finanzas; Ministerio de Infraestructura, Servicios

Públicos, Tierra y Vivienda; Ministerio de Salud; Ministerio de Seguridad; y Ministerio de Trabajo y Empleo.

Con el objetivo de establecer el estado de situación de las áreas más próximas al Poder Ejecutivo analizamos los once ministerios a partir de los criterios en materia de transparencia y acceso a la información establecidos por el Decreto 1451. En este sentido los organismos están obligados a mantener una política de transparencia activa, es decir que por iniciativa propia deben poner a disposición de toda persona información de su ámbito en formato digital a través de los medios electrónicos dispuestos.

El criterio de análisis para abordar los sitios web correspondientes a cada ministerio surge de un conjunto de variables que tienen relación con la información mínima establecidas en el decreto para su cumplimiento por parte de los sujetos obligados. Tal información corresponde a

- a. La estructura orgánica.
- b. La nómina de autoridades superiores así como la Declaración Jurada Patrimonial de carácter público que a cada uno de ellos corresponda.
- c. La nómina del personal contratado vigente, según conste en las Oficinas de la Dirección Provincial de Personal.
- d. El presupuesto, según surja del Sistema Integrado de Información Ministerio de Hacienda.
- e. Las contrataciones públicas.
- f. Las solicitudes de acceso a la información recibidas en virtud del reglamento de acceso a la información pública.
- g. Las licitaciones públicas.

De manera que las variables respecto a las cuales analizaremos los sitios web de cada ministerio, son: organigrama; nómina de autoridades superiores; declaraciones juradas patrimoniales de autoridades superiores; nómina de personal contratado; presupuesto; contrataciones públicas; licitaciones públicas. Así, nos proponemos identificar si es que los organismos cumplen con la transparencia activa de la información mínima preestablecida a partir del Decreto 1451.

Para llevar a cabo esta tarea elaboramos un cuadro de doble entrada constituido por una columna en donde enlistamos los once Ministerios, y una fila en la que se encuentran los ítems que representan la información mínima establecida. En función de ello, el relevamiento de cada sitio web nos permitirá identificar la incorporación o ausencia de la información requerida, de manera que al estar publicada la información el ítems será completado con “SI”, en caso contrario será “NO”, y además consideramos la presencia de información “PARCIAL” lo cual refiere a la publicación incompleta o de forma dispersa en secciones no específicas.

	Organigrama	Nómina de autoridades superiores	Declaraciones juradas patrimoniales de autoridades superiores	Nómina de contratados	Presupuesto	Contrataciones públicas	Licitaciones públicas
Ambiente	SI	SI	NO	NO	NO	NO	PARCIAL
Cultura y Turismo	NO	PARCIAL	NO	NO	NO	NO	NO
Desarrollo Económico y Producción	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Desarrollo Humano	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO
Educación	SI	NO	NO	NO	PARCIAL	NO	NO
Gobierno y Justicia	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Hacienda y Finanzas	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO
Infraestructura	SI	SI	NO	NO	PARCIAL	NO	PARCIAL
Salud	SI	SI	NO	NO	NO	NO	PARCIAL
Seguridad	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Trabajo y empleo	SI	SI	NO	NO	PARCIAL	NO	NO

(Fuente: elaboración propia datos extraídos del relevamientos de los sitios web de los 11 Ministerios del Poder Ejecutivo)

A partir del relevamiento se observa que la mayoría de los ministerios del gobierno de la provincia de Jujuy no tienen incorporada gran parte de la información específica mínima compuesta por el conjunto de ítems que surgen de la información establecida para el Poder Ejecutivo por parte del Decreto Reglamentario 1451-G-16, para el acceso libre y directo en formato digital de las personas que lo requieran.

Considerando individualmente el recorrido por cada uno de los sitios web de los ministerios, los resultados del relevamiento expresan que:

- Ambiente se encarga de la gestión holística de la política ambiental y el ejercicio del poder de policía ambiental, por lo que tiene a su cargo la implementación y aplicación de la legislación ambiental a través del diseño y la definición de los planes programas y demás acciones de gestión en su área de incumbencia. Las principales dependencias que la componen son: Secretaría de Biodiversidad y Desarrollo Sustentable; Secretaría de Calidad Ambiental; Dirección Provincial de Ordenamiento Ambiental Territorial; Dirección de Planificación Estratégica y Proyectos Ambientales; Dirección de Educación y Comunicación Ambiental; Dirección General de Asuntos Jurídicos; Dirección General de Administración. De cada una de ellas se derivan otras oficinas de menor jerarquía.

De la información puntual requerida por decreto, el sitio web del Ministerio contiene de forma explícita el organigrama, en donde junto al nombre de cada área se especifica la autoridad a cargo, con lo cual el ítem “nómina de autoridades” puede considerarse implícito ya que no existe una nómina al respecto. Las licitaciones publicadas pertenecen a uno solo de los distintos proyectos y actividades desarrolladas por el Ministerio. Se trata del Proyecto GIRSU sobre el cual solamente se encuentra una convocatoria a licitación y dos resoluciones de adjudicación correspondientes a dicho llamado, sin embargo de los demás movimientos llevados a cabo por el Ministerio no existe documentación en la página web. En tanto que los cinco ítems restantes carecen de información publicada.

- Cultura y Turismo, se encarga de fijar la política cultural y de turismo de la provincia, para ello tiene el objetivo de formular, promover y fomentar el

desarrollo de acciones desde su ámbito de competencia. Este Ministerio se compone principalmente de la Secretaría de Cultura y la Secretaría de Turismo, de las cuales se desprenden distintas Direcciones. Su página web<sup>99</sup> contiene el nombre de las autoridades del Ministerio, de las secretarías y de las direcciones pero no forman parte de una nómina ni están incluidas en un organigrama de la institución, dicha información se encuentra distribuida en distintas secciones de la plataforma, motivo por el cual consideramos su presencia de manera parcial. Por lo demás, el sitio no tiene contenido relativo a los siete ítems establecidos.

- Desarrollo Económico y Producción, compete la determinación de las políticas de ordenamiento, promoción y desarrollo de las actividades vinculadas con la producción agrícola-ganadera, forestal, ictícola, industrial, comercial y minera. Aunque el sitio web del Ministerio tiene una sección de información institucional no se ha incorporado ninguno de los ítems establecidos.
- Desarrollo Humano, ejecuta la política social en la provincia para fortalecer la calidad de vida de las personas concretando la inclusión del conjunto de la población, a la vez que propicia el desarrollo personal y social. Está compuesto por la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia; Secretaría de Asistencia Directa y Calidad de Vida; Dirección Provincial de Inclusión de Personas con Discapacidad; Secretaría de Deportes y Recreación; Secretaría de Coordinación General de Administración; y Secretaría de Paridad de Género.

Por otra parte, de la información mínima e indispensable que debe encontrarse en la web del Ministerio se puede acceder al organigrama donde junto al nombre de las dependencias se encuentra el titular designado; sin embargo, no existe una nómina específica. Esta información se encuentra en imagen de formato JPG y a la vez se encuentra disponible en PDF para que los usuarios puedan descargarla, algo que no permiten los

---

<sup>99</sup> Sitio web del Ministerio de Cultura y Turismo de la Provincia de Jujuy  
<http://cultura.jujuy.gob.ar/#1566423776563-91e4b068-92d5>

demás Ministerios respecto a este ítem. Las seis informaciones restantes que debería tener a disposición de los usuarios no se encuentran en el sitio.

- Educación, procura la planificación, evaluación y conducción ejecutiva de políticas, proyectos y programas educativos, y propicia la promoción y el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico. Su núcleo central consta de cinco Secretarías: de Gestión Educativa; de Innovación y Calidad Educativa; de Infraestructura Educativa; de Ciencia y Tecnología; y de Equidad Educativa. En la página web, dentro de la sección institucional, se encuentra el organigrama, mientras que se incorpora otro hipervínculo denominado “Transparencia” donde se puede acceder al presupuesto del Ministerio concerniente a 2016 y 2017, es decir que este ítems aunque aloja información lo hace de manera parcial ya que está en falta lo referido a 2018 y 2019.
- Gobierno y Justicia, tiene el objetivo de formular, adoptar, coordinar y articular la política del Poder Ejecutivo, con la Judicial, el Ministerio Público, los organismos de control y los municipios. Lo integran cinco Secretarías: de Gobierno; de Justicia; de Asuntos y Relaciones Municipales; de Relaciones con la Sociedad Civil; y de Derechos Humanos. Aunque el sitio web incorpora un hipervínculo para visualizar el organigrama en otro enlace la página presenta error de sistema, con lo cual ninguno de los contenidos mínimos están publicados.
- Hacienda y Finanzas coordina la política económica, define, formula y ejecuta la política fiscal de la provincia; incide en los sectores económicos, gubernamentales y políticos; y gestiona los recursos públicos, desde la perspectiva fiscal y financiera, mediante actuaciones transparentes, con el objetivo de propiciar el crecimiento económico sostenible, y la estabilidad y solidez de la economía. Respecto al manejo de información pública mínima, la sección institucional incluye un hipervínculo para redirigir a un enlace con el organigrama, sin embargo dicha función se encuentra anulada y el acceso es denegado. Presupuesto, permite el acceso a documentación legal y técnica sobre el presupuesto general de la provincia correspondiente a los años 2016, 2017, 2018 y 2019, como también su desagregación en

gastos de distintas áreas y Ministerios. Estos documentos están en formato PDF lo que permite su descarga aunque su exposición es de carácter técnico.

- Infraestructura, Servicios Públicos, Tierra y Vivienda, es el responsable de llevar a cabo los programas, proyectos y políticas de obras y servicios públicos. Tiene como función la conducción de las actividades de las empresas de los servicios de energía, saneamiento, aprovechamientos hídricos e hidráulicos, comunicaciones y transporte; de las empresas de obras y servicios públicos con vinculación estatal. Está conformado por cinco Secretarías: de Infraestructura; de Planificación; de Energía; de Transporte; y de Ordenamiento Territorial y Vivienda. La página web del Ministerio en el apartado Institucional contiene tanto el organigrama como la nómina de autoridades aunque no están en un formato que permita su descarga. La información sobre el presupuesto general del Ministerio se ubica en un apartado denominado “PRESUPUESTO” pero solo el correspondiente al año 2018, faltando el de los años 2016, 2017 y 2019, la información cargada lo está en formato PDF lo cual permite su descarga, aunque no se encuentra procesada de una manera explicada para la fácil comprensión de los ciudadanos exceptuados de conocimientos técnicos sobre nóminas presupuestarias del ámbito público. Las licitaciones también se encuentran en una sección denominada con ese nombre donde se aloja información parcial sobre los llamados a licitación y concursos, de manera que cada una de las cinco Secretarías funciona como un hipervínculo, de las cuales solamente tres contienen información al respecto, mientras que las dos restantes no permiten el acceso; a ello se suma que otras dependencias del Ministerio tampoco tienen contenido.
- Salud está encargado de garantizar la atención integral de la salud de todo el pueblo jujeño y de las personas que transitan por su territorio bajo condiciones controladas y validadas de calidad y seguridad, de esta manera gestionar una eficiente y eficaz red de servicios de salud mediante políticas públicas participativas e integradoras de todas las partes interesadas. Al igual que Educación, es uno de los Ministerios con estructura organizacional más amplia, principalmente está constituida por tres Secretarías: de Salud;

de Coordinación General del Ministerio de Salud; de Salud Mental y Adicciones; de ellas derivan numerosas dependencias. En el portal web se puede acceder al organigrama el que se encuentra en formato PDF y puede ser descargado, mientras que la nómina con el nombre de las autoridades que se visualiza es el referido solamente a las tres mencionadas Secretarías. Ambos ítems están alojados en el hipervínculo “INSTITUCIONAL” que se ubica al deslizar la página principal hacia abajo. En otro segmento de la página central se encuentra el hipervínculo denominado “Licitación”, donde se aloja parcialmente contenido de las licitaciones del año 2018 con documentación en formato PDF, si es que se realizaron otras en 2016, 2017 o 2019 no están registradas. No hay referencia a los demás ítems.

- Seguridad es el encargado de ejecutar y controlar el cumplimiento de las políticas de seguridad pública, para garantizar a todos los habitantes del territorio provincial las condiciones públicas que permitan el goce del derecho de las personas, referidas a la integridad psicofísica, la libertad ambulatoria y la propiedad privada. Su núcleo estructural está integrado centralmente por tres Secretarías: de Seguridad; de Seguridad Vial; y de Relaciones con la Comunidad. Del conjunto mínimo de información con el que debe cumplir el Ministerio, en su página web solamente aloja en el hipervínculo institucional el organigrama en formato PDF el cual puede ser descargado. Los demás requerimientos no están publicados.
- Trabajo y Empleo elabora políticas, planes, proyectos y programas de generación de empleo en la Provincia con el propósito de incrementar las posibilidades de ingreso al mercado formal de trabajo o autoempleo. Tiene el objetivo de optimizar las relaciones laborales públicas y privadas, haciendo prevalecer las normas dictadas al efecto. Lo constituyen principalmente tres Secretarías: de Trabajo y Relaciones Laborales; de Empleo; de Relaciones Laborales y Empleo Público. Los contenidos mínimos preestablecidos que se encuentran en el sitio web del Ministerio ubicados en la sección “institucional” de la página de inicio, son: el organigrama de la institución en formato JPG disponible para descarga; una nómina con el nombre de las autoridades de las tres Secretarías

mencionadas; y el presupuesto, de carácter parcial ya que solo remite a lo concerniente a 2016, alojado en un hipervínculo que al ingresar se redirige a un archivo en formato PDF con posibilidad de descarga.

Al vincular los resultados del relevamiento de los sitios web de los ministerios con el análisis de la página web de la Dirección de Transparencia y Gobierno Abierto, advertimos que la información básica de algunos ministerios no se encuentra en las plataformas referidas: cuatro de los organismos no tienen publicado el organigrama; en cinco de ellos no está la nómina de autoridades jerárquicas, mientras que un sexto ministerio solamente la tiene de manera parcial.

Las declaraciones juradas no se encuentran en la plataforma de los ministerios, aunque mediante el sitio de la Dirección se puede acceder a la página web de la Oficina Anticorrupción donde un buscador permite acceder a las DDJJ patrimoniales de los funcionarios de cargos jerárquicos de cada uno de los organismos relevados.

Al igual que el ítem anterior, la nómina de personal contratado, solamente se encuentra en el sitio web de la Dirección, aunque la información es parcial debido a que según indica el organismo los sujetos obligados solamente han requerido estos datos respecto a los años 2016 y 2017, con lo cual resta poner a disposición de la ciudadanía aquellos correspondientes a 2018 y 2019.

La transparencia activa sobre la información mínima que surge de los ítems establecidos por el Decreto 1451 destinado al cumplimiento por parte del poder ejecutivo, se encuentra de manera parcial en los sitios web relevados, tanto en el de la Dirección como el correspondiente a cada ministerio. La excepción son las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios de cargos jerárquicos que se encuentran en la plataforma de la Oficina Anticorrupción, organismo que se encarga de dar cumplimiento a esta tarea, según lo establecido por la ley 5.885.

A partir de los resultados señalados, es posible establecer una relación entre la prevalencia de la parcialidad de la información como característica entre los sujetos obligados relevados y el espacio destinado a las prácticas

administrativas de acceso a la información pública y gobierno abierto al interior de la estructura organizativa de los ministerios.

En ese sentido, indagamos en los once ministerios respecto a la constitución de una unidad de gobierno abierto y una unidad de acceso a la información, tal como lo prevé el decreto reglamentario como espacios e instancias de ejecución de tareas en torno al acceso a la información al interior de los organismos y hacia el exterior en una interacción dinámica con la Dirección de Transparencia.

	Unidad de Gobierno Abierto	Unidad de acceso a la información	Personal permanente asignado a procedimientos administrativos sobre acceso a la información	Observaciones
Ambiente	No	No	Si	El vínculo con acciones sobre acceso a la información se realiza cuando les solicitan información desde la Dirección.
Cultura y Turismo	No	No	No	Idem
Desarrollo Económico y Producción	No	No	No	Idem
Desarrollo Humano	No	No	No	Idem
Educación	No	No	No	Idem
Gobierno y Justicia	No	No	No	Idem
Hacienda y Finanzas	No	No	No	Idem
Infraestructura	No	No	Si	Parcial Iniciativa de transparencia activa y apertura de datos.
Salud	No	No	No	El vínculo con acciones sobre acceso a la información se realiza cuando les solicitan información desde la Dirección.
Seguridad	No	No	No	Idem
Trabajo y Empleo	No	No	No	Idem

(Fuente: elaboración propia a partir de la información recabada en las entrevistas a integrantes de los Ministerios del Poder Ejecutivo)

Constatamos que entre 2016 y 2019 en los once ministerios no se ha constituido aquella unidad de gestión de gobierno abierto, por un lado, y acceso a la información pública, por otra parte, establecidas en la reglamentación de la ley. En nueve de los organismos consultados, tampoco existe un área o

personal específico destinado a cumplir protocolos de gobierno abierto o acceso a la información, ni de forma permanente ni cada vez que son requeridos desde la Dirección de Transparencia. Es decir, el procedimiento de recolección de información e informes solicitados puede recaer sobre distintos integrantes dentro de un ministerio requerido.

Respecto al modo de operar ante solicitudes de información, los ministerios se desempeñan de la siguiente manera:

- 1° La solicitud de información, enviada por la Dirección, es recepcionada por el titular del ministerio u otro funcionario de alto rango autorizado.
- 2° Dicho funcionario, emite la solicitud al área del ministerio competente.
- 3° El responsable de área ordena la elaboración del informe sobre lo requerido y luego la presenta al ministro o funcionario asignado.
- 4° El titular del ministerio evalúa la respuesta del documento y la remite a la Dirección.

Aunque los Ministerio de Ambiente e Infraestructura carecen de las unidades de gestión han tenido la iniciativa de delegar el desempeño de los procedimientos pertinentes sobre un área específica dentro del organismo. En Ambiente, el titular de la Coordinación de Asuntos Legales, es el encargado para intervenir ante cada solicitud dirigida al ministerio, mientras que en Infraestructura esta función fue ejercida entre 2016 y 2018 por la responsable del área de prensa, posteriormente ese rol fue asumido Jefatura de Despacho.

Por otra parte, cada organismo ejecuta prácticas administrativas relacionadas al acceso a la información y gobierno abierto solamente cuando reciben solicitudes desde la Dirección. Prevalece una cultura de transparencia pasiva. Al no haber constituido unidades de gestión ni designar personal de manera informal para esas funciones no se promueve la transparencia activa y, mucho menos, espacios e instancias participación ciudadana o colaboración.

A estas condiciones en la disposición de la organización de los ministerios en relación a las prácticas de gobierno abierto, se agregan la falta de presupuesto y de infraestructura de recursos, en las que coinciden desde distintos organismos. Al respecto, desde Infraestructura manifestaron que al momento

de emprender iniciativas se presentan limitaciones como la falta tanto de recursos informáticos, capacitación del personal en el manejo de software y procedimientos en torno a protocolos de informatización.

Además, los once ministerios coinciden en que el vínculo con la Dirección de Transparencia, no ha sido perdurable. Si bien durante 2016 y los primeros cinco meses de 2017 fueron convocados para reuniones en torno a la implantación de políticas de gobierno abierto y capacitaciones al respecto, posteriormente la forma de relacionarse decayó y durante 2018 y 2019 se limitó al requerimiento de información.

Estas barreras para la ejecución de acciones pertinentes, se acrecientan al considerar la inactividad de la denominada Mesa de Trabajo Permanente a cargo de la Dirección de Transparencia, cuya función consiste en establecer un espacio de encuentro entre los sujetos obligados para formarse y capacitarse, diseñar acciones estratégicas y promover políticas de gobierno abierto en cada uno de los organismos del Poder Ejecutivo.

#### **4.8. Políticas de gobierno abierto en entornos locales**

Al constituirse los Municipios y Comisiones Municipales en sujetos obligados de la nueva ley de acceso a la información, la Dirección Provincial de Transparencia y Gobierno Abierto implementó un programa de acción con el objetivo de insertar la política de gobierno abierto en dichas jurisdicciones, a través del programa “Ampliación del Ecosistema de Gobierno Abierto”. Si bien la iniciativa no prosperó debido a que no se logró la adhesión de las autoridades locales, existen algunas experiencias que incorporaron algunas acciones en torno a la apertura del gobierno en entornos locales.

A modo referencial, presentamos aquí los casos de Libertador General San Martín y Palpalá, con quienes la Dirección en coordinación con organismos nacionales creados para la implementación del gobierno abierto a nivel federal realizaron ciertas actividades y encuentros de formación y capacitación con los actores de estos municipios.

#### **4.8.1. El caso de Libertador General San Martín**

En el marco del Plan Nacional de Modernización del Estado, implementado a nivel federal por el gobierno nacional entre 2016 y 2019, la Subsecretaría de Relaciones Municipales (SRM) de la nación llevó adelante el programa de Gobierno Abierto denominado prueba piloto “Diseño e implementación de políticas de Gobierno Abierto en Gobiernos Locales”, destinado a coordinar iniciativas de gobierno abierto entre organismos nacionales y los municipios de distintos puntos del país.

A principios de 2019, la SRM convocó a siete municipios de distintas provincias para abordar una prueba piloto que consistió en la elaboración de un Plan de Acción Local en cada una de las jurisdicciones. En la provincia de Jujuy, los municipios de Palpalá y Libertador General San Martín fueron seleccionados para formar parte del programa.

En el mes de febrero de ese año los municipios firmaron una carta compromiso con la SRM, para comenzar a coordinar un plan de trabajo de iniciativas de acceso a la información pública y gobierno abierto a nivel local.

Si bien solo estos dos municipios se comprometieron formalmente a implementar acciones de apertura del gobierno, fueron varias las comisiones municipales y localidades provinciales que participaron de actividades desarrolladas por el programa nacional, cuya vinculación las llevó a incorporar, experimentar y promover, en los entornos locales correspondientes, algunas iniciativas de apertura que por diversos motivos no prosperaron y quedaron limitadas a pruebas piloto.

#### **4.8.2. Contexto local**

La ciudad de Libertador General San Martín es la cabecera del Departamento Ledesma, uno de los dieciséis departamentos que constituyen la provincia de Jujuy. Denominada coloquialmente como Libertador o Ledesma, surgió vinculada al ingenio azucarero Ledesma a finales del siglo XIX (Jerez y Flores,

2018; siguiendo a Demitropulus, 2001), y su denominación tal como la conocemos hoy fue atribuida en 1950.

Se encuentra situada a 106 km de la capital jujeña, hacia el noreste, y está emplazada en la zona económica-productiva Ramal, integrada por los Departamentos de Ledesma, San Pedro y Santa Bárbara. La zona Ramal es una de las cuatro regiones de la provincia de Jujuy, caracterizada por un clima subtropical, con una vegetación densa y selvática; pertenece a la formación tucumano-oranense, denominada también como región de la caña de azúcar, en la cual a fines del siglo XIX se instalaron los primeros ingenios azucareros del país<sup>100</sup>.

Según los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010, Libertador cuenta con un total de 47.041 habitantes (DIPEC, 2010), siendo la ciudad más poblada de Ledesma y la tercera entre las ciudades de la provincia.

Ahora bien, en el marco de las elecciones generales del 25 de octubre de 2015, a nivel local, la ciudad de Libertador también concurrió a las urnas para elegir a sus representantes. El resultado del escrutinio final otorgó el triunfo a Oscar Jayat, de la Unión Cívica Radical, quien integró el Frente Cambia Jujuy a nivel provincial y el Frente Juntos por el Cambio en el plano nacional. Al imponerse en las urnas, apartó del poder político al candidato oficialista del Frente para la Victoria, Jorge Ramón Ale, quien hasta ese momento había ejercido la intendencia local.

Como miembro del espacio político de la Alianza Juntos por el Cambio, los ejes de la plataforma de campaña de Jayat fueron lograr integridad institucional, renovar el vínculo con la comunidad, y restituir la presencia y eficiencia del Estado local, consignas circunscritas al plan de gobierno provincial y nacional.

De esta manera, las nociones de transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto fueron integradas a la agenda política del nuevo gobierno de

---

<sup>100</sup> Bergesio L. (2000) Ganarse la vida. Trabajadores cuenta propia del sector familiar de la estructura socio-económica de San Salvador de Jujuy. EDIUNJu, Jujuy. La autora reconoce cuatro zonas ecológico-productivas en la provincia de Jujuy: Zona Puna, Zona Quebrada de Humahuaca, Zona Ramal, Zona Valles.

Libertador, el cual impulsó políticas al respecto una vez estando en el ejercicio del poder.

Entre las disposiciones establecidas se encuentran el lanzamiento de un sitio web de datos abierto a mediados de 2017<sup>101</sup>. La información allí publicada para el público en general es sobre: presupuesto anual; escala salarial de funcionarios públicos; concursos y licitaciones; declaración jurada de funcionarios públicos; normativa local; regímenes de compra; recaudación tributaria; y bienes adquiridos.

Libertador, junto a Palpalá, fueron los municipios de la provincia de Jujuy que incorporaron políticas explícitas de gobierno abierto por iniciativa propia<sup>102</sup>. En este marco, el personal a cargo del manejo del sitio web de datos abiertos municipal fue capacitado en el área técnica por la Dirección de Transparencia y Gobierno Abierto de la provincia, mediante la firma de un convenio de colaboración entre el jefe comunal y el director del organismo de aplicación de la Ley Provincial.

#### **4.8.3. Marco normativo para un gobierno abierto**

El acceso a la información, junto a la rendición de cuentas y la participación ciudadana, son componentes del gobierno abierto. Y uno de los aspectos relevantes del derecho de acceso a la información pública es la publicación de leyes y normas por parte del Estado para el conocimiento ciudadano de ellas y la posibilidad de acceder de esta manera a otros derechos.

En este sentido, la sección de gobierno abierto del sitio web pone a disposición de los usuarios y ciudadanos una serie de normas de distintas características. Una de ellas es la Carta Orgánica de Libertador General San Martín<sup>103</sup>. En este

---

<sup>101</sup> Sitio web de gobierno abierto de la Municipalidad de Libertador General San Martín <https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=un-gobierno-abierto> (Consultado julio de 2019).

<sup>102</sup> Los municipios y comisiones municipales de la provincia se encuentran entre los sujetos obligados a brindar información (art. 4) en los términos de la ley de derecho de acceso a la información pública 5.886.

<sup>103</sup> La Carta Orgánica municipal de Libertador fue aprobada en 1988.

ítem nos detenemos a recuperar su contenido ya que allí se encuentran los antecedentes normativos implícitos del gobierno abierto a nivel local, expresados de manera implícita a través de los artículos 1º, 6, 14 y 22.

El artículo 1º: “El Municipio de Libertador General San Martín organiza su forma de gobierno sobre la base de los principios representativo, republicano y federal conforme a los preceptos de la Constitución Nacional y de la Provincia de Jujuy”.

Al establecer el principio republicano de gobierno, el Estado municipal asume el compromiso de rendir cuentas a los ciudadanos sobre el ejercicio de los funcionarios públicos.

El artículo 6, referido a la soberanía popular, aunque afirma en el inciso 1 que el pueblo no delibera ni gobierna sino mediante sus representantes, en el inciso 2 establece:

“El poder emana del pueblo por lo tanto se garantizará la participación activa del ciudadano en los asuntos comunales, reconociéndose a tal efecto los derechos de iniciativa popular, referéndum y demás formas de participación que establezca esta Carta Orgánica”.

Con el reconocimiento de la participación ciudadana, a través de los mecanismos de democracia directa mencionados, Libertador garantiza otro de los elementos del gobierno abierto.

El artículo 14, dispone: “Los actos del Municipio serán públicos y deberán publicarse por los representantes del mismo (...)”. Se afirma la obligación que tienen los funcionarios públicos municipales de dar a conocer a los ciudadanos los actos de gobierno en consonancia con el artículo 1º sobre el principio republicano reafirmado.

El artículo 22 establece: “La participación de los habitantes en los asuntos públicos, como idea central del régimen democrático” (inciso 1); “El libre acceso

a las fuentes de información” (inciso 2); “el adecuado abastecimiento de la población en todas sus necesidades y servicios básicos, la información de consumidores y usuarios, fomentando la participación organizada de los mismos” (inciso 9).

Además de contemplar los mecanismos de democracia directa, como elementos para propiciar la participación de los ciudadanos, se reconoce el derecho de acceder a las fuentes de información, siendo una de ellas el Estado cuya producción y manejo de datos pertenece a la sociedad y, por lo tanto, debe estar a disposición de los ciudadanos. Entre la información que los agentes públicos tienen el deber de brindar a la ciudadanía se explicita aquella relativa a los consumidores y usuarios.

#### **4.8.4. Prueba piloto para transparentar la gestión municipal**

Como ya mencionamos, Libertador, junto al municipio de Palpalá, integró el programa Prueba Piloto “Diseño e implementación de políticas de Gobierno Abierto en gobiernos locales”, a cargo de la Subsecretaría de Relaciones Municipales, desarrollado en el marco del Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019. En este marco, en febrero de 2019 se firmó el compromiso entre la SRM y el intendente local Oscar Jayat, mediante el cual la Municipalidad se vinculaba a la prueba piloto para diseñar políticas de gobierno abierto e implementarlas a nivel local, en el corto plazo.

Luego de la rúbrica, se desarrolló el primer taller de diagnóstico para el diseño e implementación de políticas de gobierno abierto, del cual participaron activamente funcionarios, técnicos y empleados de la municipalidad. Este taller tuvo dos instancias: la primera, fue de carácter teórico-práctico, en torno a la introducción a conceptos sobre gobierno abierto en entornos locales, experiencias de estas características en otros municipios y la política desarrollada a nivel nacional en la materia.

A esta introducción le siguió el desarrollo de un taller participativo, en el cual los actores locales sistematizaron diferentes acciones de gobierno realizadas

durante los dos últimos años de gestión vinculadas a los ejes de gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración.

De ello y el trabajo articulado entre funcionarios, el intendente y la SRM, resultó un diagnóstico colectivo en el que se definió como eje prioritario para incluir en el Plan de Acción Local, la transparencia-comunicación política desde el gobierno abierto. Consecuentemente, las acciones definidas para abordar en el territorio se centraron en iniciativas sobre la política de transparencia desde la perspectiva del gobierno abierto en el municipio.

En este marco, la política de transparencia fue pensada en función del aprovechamiento de las herramientas digitales. Desde 2016 el municipio había incorporado una página web institucional con escaso desarrollo de contenido y utilidad respecto a la interacción con los ciudadanos. A partir de la prueba piloto, a principios de 2019, este sitio fue la materia prima utilizada para desarrollar acciones de transparencia en la gestión local.

De esta manera, al identificar una web confusa, desordenada, y que impide una navegación fluida al usuario, que no permite el acceso a información y no promueve transparencia, se inició un proceso de rediseño del sitio virtual ajustada al eje de transparencia. El municipio resolvió iniciar un proceso de apertura de gobierno aprovechando el desarrollo de las TICs en el marco del gobierno electrónico.

Para concretar la iniciativa, el municipio generó un área de Tecnología y Transparencia, desde donde se promovió el uso eficiente de la página web con el objetivo de: mejorar la comunicación con el vecino, generar una comunicación de gestión desde la perspectiva de gobierno abierto, y ampliar las herramientas digitales de gestión: entre ellas se destacan el uso de los medios sociales o redes sociales, y la ventanilla única de gestión.

A continuación, desarrollamos las iniciativas de transparencia y gobierno abierto a partir del uso de TICs y desde la implementación de un gobierno electrónico a nivel local.

#### 4.8.5. Análisis del sitio web de gobierno abierto municipal

Las autoridades de Libertador General San Martín han conferido un espacio virtual al gobierno abierto y a los datos abiertos gubernamentales, dentro de la página web institucional del Municipio<sup>104</sup>. Optaron por no generar un sitio web propio de acceso directo a estas temáticas.

Al ingresar a la página oficial del municipio de Libertador observamos la carencia del diseño estético gráfico, cuyos colores y distribución de la información no pretenden el atractivo a la visión del usuario.

Al desplegar la pestaña “gobierno abierto”, ubicada en el margen superior izquierdo, la página muestra una lista con la información y datos disponibles para el libre acceso de la ciudadanía.

Al elegir la opción gobierno abierto, la página remite al subsitio <https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=un-gobierno-abierto> en donde se encuentran tres párrafos: el primero es una síntesis acotada de la llegada de Oscar Jayat a la intendencia, las promesas de campaña y su cumplimiento a casi dos años de gobierno

El segundo párrafo, presenta la página de datos abiertos de la siguiente manera: “la presentación de una página de datos abiertos es otro hito de la gestión, constituyéndonos en el primer municipio de la provincia en publicar los presupuestos y ejecución de sus obras de mayor envergadura”.

El tercer párrafo trata sobre la concepción de transparencia declamada por el municipio, en donde sostienen: “el camino de la transparencia afianzado y en la senda correcta. La gestión de Oscar Jayat sin denuncias luego de más de dos años de gestión (algo inédito después de 12 años de graves perjuicios al

---

<sup>104</sup> Página web oficial de la Municipalidad de Libertador General San Martín

<https://www.libertadorjujuy.gob.ar/>

municipio<sup>105</sup>). Nuestra página web irá colgando en forma periódica y progresiva datos abiertos a disposición de sus ciudadanos que con razón exigen la mayor transparencia en el manejo de fondos que son de todos”.

El cuadro siguiente presenta la sistematización de los datos públicos puestos a disposición de la ciudadanía por parte del municipio a través del sitio web de gobierno. Para ello, hemos listado los ítems difundidos y atribuido una categoría, expresada por un acrónimo, según el tipo de información.

AI: Acceso a la Información

AN: Acceso a Normativa

AlsUFP: Acceso a Información sobre el Uso de Fondos Públicos

AIBdeG: Acceso a Información Básica de Gobierno

---

<sup>105</sup> Dichos perjuicios se refieren a la asociación de la gestión municipal anterior presidida por Jorge Ramón Ale, con hechos de corrupción por el desvío de fondos públicos, que tomaron notoriedad pública en los dos últimos años de su mandato sin haber prosperado en el ámbito judicial. La campaña de Oscar Jayat uso constantemente en los discursos públicos la acusación de corrupción en contra de su contrincante perteneciente al Frente para la Victoria.

Ítem	Sector	Área sitio web	Datos Abiertos
Carta Orgánica	AN	<a href="https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=carta-organica">https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=carta-organica</a>	NO
Fondo de la soja	AlsUFP	<a href="https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=fondo-la-soja">https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=fondo-la-soja</a>	NO
Ordenanzas	AN	<a href="https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=ordenanzas">https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=ordenanzas</a>	NO
Código de Falta	AN	<a href="https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=codigo-falta">https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=codigo-falta</a>	NO
Régimen de Compras	AN	<a href="https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=regimen-compras">https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=regimen-compras</a>	NO
Presupuesto 2016/2017	AlsUFP	<a href="https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=presupuesto-20161718">https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=presupuesto-20161718</a>	NO
Ordenanza Impositiva	AN	<a href="https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=ordenanza-impositiva">https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=ordenanza-impositiva</a>	NO
Código Tributario	AN	<a href="https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=codigo-tributario">https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=codigo-tributario</a>	NO
Haberes de Funcionario	AI	<a href="https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=haberes-funcionarios-2019">https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=haberes-funcionarios-2019</a>	NO
Concursos y Licitaciones	AN	<a href="https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=concursos-y-licitaciones">https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=concursos-y-licitaciones</a>	NO
Recaudación Tributaria	AI	<a href="https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=recaudacion-tributaria">https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=recaudacion-tributaria</a>	NO
Registro de Proveedores	AI	<a href="https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=registro-proveedores">https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=registro-proveedores</a>	NO
Vehículos adquiridos	AlsUFP	<a href="https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=vehiculos-adquiridos">https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=vehiculos-adquiridos</a>	NO
Declaración Jurada	AI	<a href="https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=declaracion-jurada">https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=declaracion-jurada</a>	NO
Precios cuidados	AI	<a href="https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=precios-cuidados">https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=precios-cuidados</a>	NO
Canasta Alimentaria	AI	<a href="https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=canasta-alimentaria">https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=canasta-alimentaria</a>	NO
Áreas de Gobierno	AIBdeG	<a href="https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=area-gobierno">https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=area-gobierno</a>	NO

(Fuente: elaboración propia con información del relevamiento del sitio web de la municipalidad de Libertador General San Martín)

De este conjunto de datos, considerados abiertos por parte del Municipio de Libertador, se observa un conjunto de 19 ítems, cada uno responde a un tema distinto, aunque algunos de ellos pueden ser agrupados según el tipo de información que contienen.

De manera que dentro de la categoría “Acceso a Normativa”, encontramos siete informaciones publicadas relativas a regulaciones de distintas áreas. La Carta Orgánica municipal se encuentra solamente en formato PDF disponible para libre descarga de los usuarios, al haber sido escaneada del documento original redactado en máquina de escribir el duplicado digital presenta defectos que impiden la visualización clara y comprensión del texto.

Las ordenanzas publicadas son aquellas dictadas entre finales de 2015 y 2016. Se encuentran enlistadas con el correspondiente título y según el dictamen cronológico de cada una, desde la primera hasta las últimas. Sin embargo, no está publicado el contenido de las mismas.

El Códigos de Faltas se encuentra disponible en formato WORD para descargar. El Régimen de Compras, la Ordenanza Impositiva y el Código Tributario, al igual que la Carta Orgánica, se encuentran en el sitio web en formato PDF para descargar, pero presentan el inconveniente de haber sido escaneadas de forma imprecisa dando lugar a la falta de nitidez del texto y escrituras de firma por encima del corpus de los documentos, lo cual dificulta su lectura y acceso al contenido.

Respecto a Concursos y Licitaciones, está incluida en la categoría de acceso a normativa ya que la información ofrecida a usuarios es sobre los pliegos y condiciones en formato PDF para que los oferentes puedan presentarse, no así las licitaciones realizadas, los participantes postulados y los resultados.

Otra categoría es la relativa a “Acceso a Información sobre el Uso de Fondos Públicos”, la que incluye los ítems “Fondo de la Soja”, “Presupuesto 2016/2017” y “Vehículos Adquiridos”.

El Fondo de la Soja da cuenta de los fondos recibidos por el municipio y el destino que se les atribuyó en el periodo 2016-2017. Los datos correspondientes al primer año, de enero a diciembre; están publicados en imágenes en formato JPEG, dichas imágenes corresponden a los documentos originales. Mientras que los datos de 2017 son presentados de una forma distinta al encontrarse disponibles para descarga directa en formato Excel lo cual permite su reutilización por parte de los usuarios que acceden.

El ítem Presupuesto 2016-2017 incluye además el del año 2018, no así el de 2019, a pesar de haber transcurrido ese período al momento de escritura de esta investigación. Las tres respectivas publicaciones son archivos escaneados de los documentos originales donde aparecen las firmas de los legisladores que lo aprobaron y están publicados en el sitio web en formato PDF.

Por su parte, Vehículos Adquiridos presenta datos sobre la compra de vehículos realizada por el municipio durante 2017, exponiendo las facturas de compra en formato PDF escaneadas de los documentos originales.

Por otra parte, la categoría “Acceso a Información”, involucra 6 ítems, a saber: Haberes Funcionarios; Recaudación Tributaria; Registro de Proveedores; Declaración Jurada; Precios Cuidados; Canasta Alimentaria.

Los datos de Haberes de Funcionarios, Recaudación Tributaria, Precios Cuidados y Canasta Alimentaria, coinciden en que están presentados en tablas en formato PDF disponibles para descarga. Resulta relevante observar el contenido, ya que los datos publicados sobre los Haberes de Funcionarios consisten en la escala salarial y los adicionales de las distintas categorías, pero no transparenta cuanto es el haber real de las máximas jerarquía y cuáles son los adicionales percibidos en los correspondientes casos.

La Recaudación Tributaria corresponde solo a la del año 2017, resultando ausentes y desconocidas las de 2015, 2016 y 2018. La información sobre la Canasta Alimentaria se limita a una nómina con los productos que integran dicha canasta de alimentos básicos, en tanto que el archivo de Precios Cuidados es el elaborado y publicado por el gobierno nacional que contiene listas de precios acordados en las distintas regiones del país.

El ítem Registro de Proveedores es el único que se encuentra en formato Excel dentro de la categoría Acceso a Información, lo cual da cuenta de las posibilidades de reutilización, aunque al considerar el contenido se advierte que la información es mínima puesto que solo se presenta una nómina de información básica de 6 proveedores. Dicha información no se refiere en absoluto al uso y destino de presupuesto.

En cuanto a Declaración Jurada, se encuentra listado tres hipervínculos nombrados como “Declaración Jurada 2015 – Oscar Jayat – Intendente Municipal”, “Declaración Jurada 2016 – Oscar Jayat – Intendente Municipal”, y “Declaración Jurada 2017”. Sin embargo, los enlaces a los que direcciona corresponden a la página de la Oficina Anticorrupción de la Provincia y muestran errores, por lo tanto, no se visualiza la declaración jurada.

Al considerar los datos abiertos gubernamentales como aquellos datos de carácter público que el Estado pone a disposición del público en formatos accesibles, de manera que los usuarios y ciudadanos puedan utilizarlos en función de sus intereses, cabe considerar que el Municipio de Libertador a través de su página web ha publicado información de diversas áreas de gestión, aunque no ha utilizado para ellos los recursos informáticos que permitan acceder a datos reutilizables. Además, no ha procesado dicha información de manera que sea presentada con el uso de recursos distintos a los documentos originales.

Es por eso que se trata, más bien, de una iniciativa de transparentar cierta información en vez de liberar datos abiertos del gobierno, los cuales requieren de otro procedimiento y publicación. Además, en el ejercicio incipiente de poner a disposición de los ciudadanos cierta información, se evidencia -por un lado- un contenido sumamente básico en la mayoría de los ítems y, por otra parte, contenido sesgado, incompleto y desactualizado.

La implementación de un gobierno abierto busca modificar el vínculo entre gobierno y ciudadanos, para ello las administraciones generan mecanismos participativos y/o canales de interacción.

En el contexto del gobierno abierto y el uso de TICs en los servicios que brinda el Estado, se han incorporado las ventanillas electrónicas de atención al ciudadano, entre otras. En este sentido identificamos algunos canales virtuales de comunicación generados por el municipio de Libertador para establecer contacto con los ciudadanos a través de lo que se considera servicios ciudadanos on-line.

A su vez marcamos una distinción en la modalidad de vinculación entre el Estado municipal y los ciudadanos, en función de dos dinámicas presentes en los canales de interacción dispuestos. Una consiste en la información que el Estado provee de manera unidireccional al ciudadano y la segunda en la posibilidad que tiene de encarar ciertos planteos de interés al Estado.

Del Estado al ciudadano: E – C

Del ciudadano al Estado: C – E

Servicio Ciudadano on-line	Sitio Web	Vínculo que propicia
Atención al ciudadano	<a href="https://gestion.mlgsm.gob.ar/#/reclamos">https://gestion.mlgsm.gob.ar/#/reclamos</a>	C - E
Tramites	<a href="https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=tramites">https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=tramites</a>	C - E
Pago On-Line	<a href="http://libertador.ggmm.com.ar/">http://libertador.ggmm.com.ar/</a>	C - E
Contacto	<a href="https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=contacto">https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=contacto</a>	C - E
Centro de Salud	<a href="https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=salud">https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=salud</a>	C - E
Mapa de Libertador	<a href="https://www.libertadorjujuy.gob.ar/">https://www.libertadorjujuy.gob.ar/</a>	C - E

(Fuente: elaboración propia con información del relevamiento del sitio web de la municipalidad de Libertador General San Martín)

Los primeros cuatro servicios ciudadanos on-line listados responden a una dinámica del ciudadano al Estado, cuya característica principal es que el ciudadano, ante cierta necesidad, toma la iniciativa de dirigirse al municipio aprovechando las TICs dispuestas para tal fin.

Dentro de ese conjunto, se encuentra el servicio on-line “Atención al Ciudadano”, cuya función permite que los vecinos realicen un reclamo específico; es decir, que establezcan una denuncia sobre alguna problemática puntual presente en algún barrio o en la ciudad de Libertador. Estas solicitudes son receptadas por el municipio y evaluadas para dar el curso de acción apropiado.

El ítem “Trámites” contiene los requisitos documentales para acceder a beneficios sociales, además se incluyen dos hipervínculos que derivan a la página web de ANSES, en donde se solicita cierta documentación.

El “Pago on-line” es un sitio dentro de la página web del gobierno municipal, destinado a los contribuyentes, quienes, a través de un registro de cuenta, pueden realizar el pago de los impuestos municipales de forma virtual.

El espacio de “Contacto” permite al ciudadano enviar un mensaje virtual consultando inquietudes o planteando necesidades acerca de asuntos de

interés público. El procedimiento requiere al usuario datos personales mínimos como el nombre y apellido, número de teléfono y correo electrónico, mientras que las herramientas del sitio permiten explicar la solicitud a consideración del usuario, y adjuntar archivos de imagen o texto.

La dinámica de interacción en “Centros de Salud” es considerada como unidireccional desde el Estado al ciudadano, ya que se trata de cierto tipo de información predeterminada en la página web publicada por el gobierno para la visualización y utilidad de los ciudadanos. De manera que se proporciona información sobre los centros sanitarios de Libertador. El sitio ofrece una lista con el nombre de cada Centro, su dirección y teléfono.

Por último, el “Mapa de Libertador” también es considerado un ítem con dinámica unidireccional, por el mismo motivo que “Centros de Salud”. Se trata de un servicio facilitado por el Estado al que el ciudadano accede y lo utiliza en las condiciones ofrecidas. A través del mapa virtual de la ciudad, se visualizan los barrios, espacios públicos, y calles.

#### **4.9. El caso de Palpalá**

Palpalá es un departamento de la provincia de Jujuy, fundado en 1948. Se encuentra ubicado a 14 kilómetros al sudeste de la capital provincial, San Salvador de Jujuy.

Siguiendo los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010, Palpalá contaba con 53.437 habitantes, mientras que la proyección de población por departamento anual del INDEC estimaba para el mes de julio de 2020 una cantidad de 59.999 habitantes. Es el quinto departamento más poblado de la provincia, luego de San Salvador de Jujuy, El Carmen, Ledesma y San Pedro.

Por su proximidad a la ciudad capital, la ciudad de Palpalá y San Salvador de Jujuy, conforman un conglomerado urbano: Gran Jujuy con cerca de 313.000 habitantes, según el Censo Nacional 2010.

La ciudad de Palpalá, cabecera del departamento homónimo, creció y fue emplazada en torno a una planta siderúrgica integrada: Altos Hornos Zapla (AHZ). Este fue su punto de referencia urbanístico, social y económico durante muchos años. La planta siderúrgica inició sus actividades en la década de 1940 y fue privatizada a principios de 1990, lo cual implicó cambios sustantivos en la estructura socioeconómica local (Bergesio y Marcoleri, 2008).

#### **4.9.1. Un marco normativo para el gobierno abierto**

El municipio de Palpalá es la única jurisdicción, en comparación a los demás distritos municipales de la provincia, que ha incorporado una normativa propia sobre acceso a la información pública. El 23 de octubre de 2008, el Concejo Deliberante local sancionó la Ordenanza N° 921/08 de Acceso a la Información municipal.

La norma se fundamenta en la necesidad de crear las condiciones necesarias para mejorar la calidad de la democracia local y con la certeza de que el libre Acceso a la Información Pública es un prerrequisito para lograr una efectiva participación ciudadana en los asuntos de interés público y por lo tanto en el diseño de políticas públicas.

Los organismos del Estado considerados sujetos obligados que deben brindar información son: el Departamento Ejecutivo, el Concejo Deliberante, y todas aquellas organizaciones que participen en el gasto público municipal, ya sean públicas o privadas (art. 2). Mientras que toda persona física o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información sin necesidad de acreditar interés legítimo ni contar con patrocinio letrado (art. 6).

El acceso a la información es contemplado como un derecho al sostener que “constituye una instancia de participación ciudadana por la cual toda persona ejercita su derecho a requerir, consultar y recibir información” (art. 3), y su finalidad consiste en promover dicha participación efectivamente, a través de la provisión de información completa, adecuada, oportuna y veraz (art. 4).

Se considera información a toda constancia en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato que haya sido creada u obtenida por los sujetos obligados (art. 5).

La autoridad de aplicación de la ordenanza es el Ejecutivo Municipal, quien tenía a su cargo la reglamentación e implementación de la misma, disponiendo a su vez de la designación de un área administrativa bajo supervisión del Ejecutivo (art. 17).

El procedimiento consiste en la presentación de una solicitud de información por escrito, con la identificación del requirente y con la descripción clara y precisa de los documentos que solicita. No puede exigirse la manifestación del propósito de la requisitoria (art. 10).

Respecto a los plazos, toda solicitud de información debe ser satisfecha en un lapso no mayor a 10 días hábiles. El plazo se podrá prorrogar por otros cinco días hábiles, en caso de circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada. Ante tal situación, el órgano requerido debe comunicar, antes de cumplidos los siete días, las razones por las cuales hará uso de la prórroga excepcional (art. 11).

Si la solicitud de información no hubiera sido satisfecha, se considera que existe negativa en brindarla, quedando habilitado el peticionante para iniciar las acciones legales pertinentes (art. 13). Del mismo modo, si un funcionario público, no hiciere entrega de la información solicitada o incumpliere con la ordenanza estará incurso en falta grave y podrá aplicársele las sanciones dispuestas (art. 14).

Sobre las excepciones, la ordenanza municipal establece un amplio conjunto de supuestos ante los que los sujetos obligados quedan exceptuados de brindar información. Entre ellos, se encuentra la información que ponga en riesgo la seguridad de los ciudadanos; aquella que interfiera en causas judiciales; toda aquella protegida por secreto profesional, comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario; aquella sobre datos personales que vulnere el derecho a la intimidad y el honor (art. 15).

Si bien la aprobación de una ordenanza propia significa un avance e iniciativa importante en materia de acceso a la información y transparencia de la gestión de gobierno local, a través de la lectura de su contenido observamos disposiciones que limitan el ejercicio pleno del derecho al libre acceso a la información pública y, por lo tanto, en el sesgo de las modalidades de participación de los ciudadanos en los asuntos de interés público.

Al respecto, la designación del Ejecutivo Municipal como organismo garante de la normativa dificulta la posibilidad de independencia en el funcionamiento del órgano responsable. A su vez, el amplio conjunto de supuestos ante los cuales los sujetos obligados resultan exceptuados de entregar información requerida, disminuyen el acceso ciudadano a información de interés.

Sin embargo, tales aspectos restrictivos del acceso a la información pueden ser considerados resabios del momento en que la ordenanza fue aprobada, teniendo en cuenta que en 2008 el acceso a la información en la provincia de Jujuy estaba regulado por una ley que también mantenía ciertas restricciones al derecho. Asimismo, a nivel nacional, el Decreto 1172/03 resultaba una herramienta insuficiente para el cumplimiento efectivo en la materia, y en el plano internacional aún no se habían formalizado estándares, lo cual tuvo lugar recién en 2010 con la publicación de la Ley Modelo de la OEA.

#### **4.9.2. El acceso a la información en la Carta Orgánica municipal**

Al igual que en el caso de la Constitución provincial y la normativa de Libertador General San Martín, la Carta Orgánica municipal de Palpalá no incluye una referencia explícita al concepto de gobierno abierto y tampoco ha ingresado al cuerpo deliberante local un proyecto de ley sobre acceso a la información pública entre 2015 y 2019. Sin embargo, la Carta Orgánica contiene una serie de disposiciones sobre rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana.

En particular, el artículo 1° declara un sistema de gobierno representativo, republicano y federal, en sintonía con el régimen provincial y nacional. De allí se infiere el deber de cumplimiento del principio republicano de gobierno que

exige a los funcionarios públicos rendir cuentas sobre las funciones de gobierno.

La declaración patrimonial de funcionarios en cargos públicos de jerarquía, entre los que se encuentran el intendente, concejales, directores y secretarios del gobierno municipal, debe ser presentada antes de asumir la función pública y al cesar (art. 8). Tal disposición es considerada un mecanismo de control del ejercicio de la función pública ante prácticas asociadas al enriquecimiento ilícito.

Además, se establece la edición de un Boletín Municipal para la publicación de las normas y actos de gobierno (art. 12), el cual debe estar disponible para los contribuyentes y alcanzar a los centros vecinales de manera obligatoria. Del mismo modo, entre las atribuciones y deberes del Concejo Deliberante (art. 50, inciso 3) se considera “publicar sus actos por la prensa, el Boletín Municipal y los medios masivos de comunicación”.

Por otra parte, el artículo 2 sobre soberanía popular, garantiza en el inciso 2: “los electores del municipio tienen el derecho de la iniciativa popular, del plebiscito, referéndum y destitución (...)”. A través de la iniciativa popular los ciudadanos de Palpalá se encuentran habilitados para presentar proyectos de ordenanzas ante el Concejo Deliberante local, donde recibirá el tratamiento del cuerpo deliberativo.

A su vez, entre los derechos de los habitantes (art. 13) se reconoce el derecho a “peticionar y participar en los asuntos públicos”, lo cual supone de forma implícita el derecho ciudadano de peticionar a las autoridades el acceso a la información en manos de los organismos del Estado. A su vez, dicha información es un elemento fundamental para participar en los asuntos públicos dentro del régimen democrático.

Aunque no hay un reconocimiento explícito del derecho de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, si se garantiza las facultades de investigación y acceso a la información a los concejales (art. 42) como representantes de la ciudadanía.

### 4.9.3. Políticas de gobierno abierto en el ámbito local

Al iniciar el ejercicio de la función pública como nuevo intendente de Palpalá, en diciembre de 2015, Pablo Palomares dispuso la reorganización de la estructura de gobierno municipal, mediante la cual creó la Secretaría de Comunicación y Gobierno Abierto y la Dirección de Gobierno Abierto. Estas nuevas áreas de la administración pública local serían las encargadas de coordinar y llevar adelante las iniciativas de gobierno abierto en el entorno local.

Como primera medida, el municipio adhirió a la ley provincial 5.886 de acceso a la información pública, a través de la rúbrica de un documento en el que el intendente se compromete a dar curso al tratamiento de un proyecto de ordenanza para reglamentar la normativa provincial a nivel local.

Aunque hasta finales de 2019 no se registró la aprobación de tal proyecto reglamentario, desde las áreas de gobierno abierto se fueron impulsando iniciativas y concretando políticas de corto plazo en materia de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana e innovación pública.

En este marco, la Secretaría de Comunicación y Gobierno Abierto presentó el sitio web oficial del municipio en abril de 2016<sup>106</sup>. Desde su lanzamiento hasta el 10 de diciembre de 2019, los contenidos publicados abordaron tres ejes: prensa institucional de gobierno, transparencia de la gestión pública y participación ciudadana.

De esta manera, dentro de la Secretaría se introdujo un área de prensa institucional, para dar cobertura a las acciones diarias de gestión del gobierno municipal, a través de producción informativa propia y sostenida en el tiempo durante 2016 y finales de 2019. Dado que las autoridades manifestaron que el lanzamiento de la página web tenía el objetivo de acercar el municipio a los

---

<sup>106</sup> El 15 de abril de 2016 la Municipalidad de Palpalá, a través de la Secretaría de Comunicación y Gobierno Abierto presentó el sitio web oficial [www.palpala.gob.ar](http://www.palpala.gob.ar), pero solo permaneció activa hasta el 10 de diciembre de 2019, cuando asume una nueva gestión de gobierno a cargo de Rubén Rivarola (Frente de Todos) luego de haberse impuesto en las elecciones generales del 25 de octubre de ese año, ante el entonces oficialista e intendente Pablo Palomares (Frente Cambia Jujuy).

ciudadanos, empezaron por difundir hacia la comunidad y la prensa las acciones de gobierno local en formato digital.

Respecto a los contenidos sobre transparencia, se alojó en la misma página un hipervínculo con redireccionamiento hacia una sección sobre gobierno abierto. Allí se encontraban las opciones sobre transparencia, participación ciudadana, colaboración y datos abiertos, pero solamente algunas de ellas ofrecían contenido local y herramientas dirigidas a los ciudadanos.

La opción sobre transparencia no logró concretar acciones y propuestas, ya que durante el tiempo en que la página estuvo habilitada solamente se ofrecieron definiciones conceptuales al respecto. Sin embargo, la sección de datos abiertos fue cargada con contenido local sobre información ambiental a mediados de 2019.

En materia de participación y colaboración, el municipio puso a disposición de los ciudadanos una aplicación para teléfonos smartphone, la cual podía ser descargada de manera gratuita a través de la página web. La aplicación denominada “Palpalá Participa” (APP) fue una herramienta digital dirigida a los vecinos para efectuar denuncias e informar al municipio sobre asuntos vinculados a los servicios públicos en los distintos barrios.

La APP fue desarrollada de manera coordinada entre la Secretaría de Comunicación y Gobierno Abierto, la Dirección de Modernización e Innovación Tecnológica y el Centro de Innovación Local. De esta manera, el municipio avanzó en la iniciativa dirigida a promover la participación de los ciudadanos y su colaboración con el gobierno local.

Además de estas decisiones destinadas a generar un vínculo de cercanía entre los ciudadanos y el municipio, hubo otros espacios de participación impulsados desde el inicio de gestión: las reuniones vecinales mediadas por autoridades locales.

A través del plan de acción municipal denominado “Reuniones de Cercanía”, la Dirección de Gobierno Abierto, abordó la participación ciudadana proponiendo reuniones en cada barrio con el objetivo de dar tratamiento a los temas de interés de los vecinos. De esta manera, se programaron reuniones en los

centros vecinales, invitando a los vecinos con la modalidad de convocatoria directa, es decir, desde la Dirección se realizaba la invitación en cada domicilio como estrategia de interpelación al compromiso de asistencia del vecino.

Si bien en un primer momento los encuentros involucraron a los vecinos y las autoridades de la Dirección, pronto debieron concurrir funcionarios provinciales para ofrecer respuestas frente a demandas que requerían del trabajo coordinado entre el nivel de gobierno municipal y el provincial. Entre 2016 y 2019 la convocatoria y participación fue creciendo paulatinamente en los diversos barrios y se introdujeron temas de debate vinculados a las necesidades más profundas de la comunidad.

Por otra parte, el sitio web también ofreció una sección de servicios denominada “Trámites”, donde los usuarios podían consultar información referida a Rentas, Transito y Cultura.

#### **4.9.4. Prueba Piloto de Gobierno Abierto para gobiernos locales**

En el marco del tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Argentina, el 26 de febrero de 2019, la Subsecretaría de Relaciones Municipales (SRM) del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y la Municipalidad de Palpalá firmaron una carta compromiso para la realización de una prueba piloto para el “Diseño e implementación de políticas de Gobierno Abierto en gobiernos locales”.

Considerando el paradigma de Gobierno Abierto en los gobiernos locales, un eje central para la planificación estratégica y el desarrollo local de los municipios, el programa de Gobierno Abierto buscó diseñar e implementar un trabajo de diagnóstico, capacitación e implementación de prácticas de gobierno abierto durante 2019 en siete municipios del país, entre los que se contaron Palpalá y, como ya se ha detallado, Libertador General San Martín.

La prueba piloto se caracterizó por brindar acompañamiento técnico y de capacitación para que los gobiernos locales diseñen sus políticas de gobierno abierto en relación al estado de situación y necesidades propias, y que a partir

de un diagnóstico elaborado colectivamente entre los actores locales y la SRM se dé inicio o se profundice el trabajo de los ejes de gobierno abierto.

La Dirección de Gobierno Abierto de Palpalá fue el área encargada de coordinar el programa nacional, de manera que en el plano local convocó a miembros del gobierno local y provincial como también a organizaciones de la sociedad civil, para llevar adelante las instancias de la prueba piloto y diseñar el Plan de Acción Local.

De esta manera, tras la firma de la carta compromiso, se realizaron dos encuentros de capacitación. El primero de ellos fue de carácter formativo-conceptual, abordando el paradigma de gobierno abierto y sus implicancias a nivel local. Estuvo a cargo de la SRM de la nación. Allí participaron funcionarios públicos municipales vinculados a las áreas de gobierno abierto.

El 6 de marzo se realizó el segundo taller de diagnóstico para el diseño e implementación de políticas de gobierno abierto, en el cual se concretaron dos instancias acordadas en la carta: a) se elaboró un diagnóstico colaborativo sobre las políticas de gobierno abierto, transparencia y participación ciudadana desarrolladas hasta el momento a nivel local; y b) se consensuó el eje central de trabajo posteriormente formalizado en el Plan de Acción Local.

De ese encuentro, en el cual participaron funcionarios del municipio, presidentes de centros vecinales y referentes barriales, se propuso colectivamente abordar los ejes de Transparencia y Participación, por considerarlos los más viables y factibles de realizar en el corto plazo (año 2019) durante el desarrollo de la prueba piloto.

Para operativizar el Plan de Acción Local y los ejes de trabajo definidos, se priorizó reunir y difundir datos ambientales municipales, acompañado de la consolidación de lo que se denominó mesas ambientales de participación ciudadana.

En esta instancia, la SRM y la Dirección de Gobierno Abierto definieron un conjunto de acciones:

<p><b>Transparencia</b></p>	<p>Trabajo coordinado entre el municipio y el Ministerio de Ambiente de la provincia para el procesamiento de información ambiental.</p> <p>Sistematización de la información ambiental municipal disponible.</p> <p>Procesamiento para publicar en la página web los datos ambientales municipales.</p> <p>Publicación de los datos ambientales del municipio en la sección de datos abierto de la página web del municipio.</p> <p>Promoción ciudadana de los datos abiertos ambientales publicados en el sitio web.</p>
<p><b>Participación Ciudadana</b></p>	<p>Socialización de información ambiental municipal en encuentros organizados por la Dirección de Gobierno Abierto.</p> <p>Reuniones vecinales en centros vecinales para dar a conocer información ambiental municipal y provincial.</p> <p>Convocatoria ciudadana para generar políticas ambientales a partir de los datos transparentados.</p>

(Fuente: elaboración propia con información de los documentos de trabajo de la Municipalidad de Palpalá)

Las iniciativas de gobierno abierto en el municipio de Palpalá se implementaron desde 2016 y, junto a ellas, las asumidas a través de la prueba piloto impulsada desde el programa nacional de gobierno abierto a principios de 2019 con la coordinación de la Dirección Provincial en algunas instancias. Las mismas encontraron un límite temporal y de gestión a finales de ese año, debido al recambio de autoridades municipales luego de las elecciones generales del 25 de octubre.

Recapitulando, tanto el municipio de Palpalá como Libertador General San Martín impulsaron iniciativas relevantes en materia de acceso a la información y acciones dirigidas a la implementación de gobierno abierto con el apoyo de la SRM y el acompañamiento de la Dirección, aunque ambas experiencias permiten identificar limitaciones.

Por otra parte, es posible que la falta de coordinación entre la Dirección Provincial y los gobiernos locales, haya incidido en las escasas jurisdicciones comprometidas con el paradigma de una nueva forma de gobernar planteada por el gobierno provincial. Contrariamente al incremento de nuevas adhesiones

de municipios y comisiones municipales, hubo una disminución ya que de las dos experiencias desarrolladas durante los últimos años, una de ellas –Palpalá– resulto frustrada al no tener continuidad por parte del nuevo gobierno local.

#### **4.10. Nuevo organismos de control**

Dentro del conjunto de políticas y acciones en materia de acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto, el gobierno de Gerardo Morales creó nuevos organismos que surgen con el propósito de ejercer la función de contralor de la función pública. En este marco se crea la Oficina Anticorrupción para constituirse en garante del régimen de Ética Pública en la provincia.

A continuación indagamos en la creación de este organismo, sus funciones y la forma en que se ha desempeñado entre 2016 y 2019.

##### **4.10.1. Creación de la Oficina Anticorrupción en Jujuy**

El 17 de diciembre de 2015 fue sancionada la Ley Provincial N° 5885 de “Creación de la Oficina Anticorrupción”, como lo indica su nombre crea la Oficina Anticorrupción provincial (OA) a la que designa como autoridad de aplicación del Régimen de Ética Pública.

El organismo comenzó a funcionar desde la designación del Fiscal Anticorrupción, el 22 de enero de 2016, en tanto que abrió las puertas de su sede el 21 de abril cuando se aprobó el presupuesto y se otorgaron los recursos para alquilar el inmueble.

La OA surge como una entidad independiente, de carácter administrativo, encargado de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas comprendidas en la Convención Interamericana Contra la Corrupción, aprobada a nivel nacional por Ley N° 24.759 -sancionada el 4 de diciembre de

1996-, como así también de los incumplimientos a los deberes de funcionarios públicos y a la normativa de Ética Pública de la Provincia<sup>107</sup>.

Tal independencia habilita a los Fiscales Anticorrupción a ejercer sus funciones sin recibir instrucciones de ninguna autoridad y con independencia funcional e institucional de todo Poder del Estado (art. 12, Ley 5.885).

El ámbito de aplicación sobre el cual ejerce sus funciones comprende a todos los Poderes del Estado y organismos públicos provinciales, así como toda institución, asociación o empresa que administre o reciba fondos públicos o que tenga origen en el Estado provincial.

En enero de 2016, asumió como Fiscal Anticorrupción de la Provincia, Joaquín Millón Quintana, quien fue designado por el gobernador Gerardo Morales, en competencia atribuida por el artículo 5 de la ley 5.885.

Tras prestar juramento para tomar posesión de cargo, el Fiscal Anticorrupción sostuvo que la creación de la OA en la provincia de Jujuy “es un reclamo histórico de la sociedad jujeña, con el fin de que el Estado instaure una política coherente y consciente contra la corrupción y a favor de la transparencia pública”<sup>108</sup>.

En ese momento, respecto a las primeras acciones y políticas públicas a implementar señaló:

“He tenido reuniones con el Fiscal de Estado respecto de las denuncias vinculadas al tema de la asociación ilícita en donde se señala a Milagro Sala y a altos funcionarios del gobierno como parte de esta asociación ilícita (...) Me apersonaré en la fiscalía a revisar estas denuncias para ver cómo puedo

---

<sup>107</sup> Oficina Anticorrupción de la provincia de Jujuy. Sitio web <http://oa.jujuy.gob.ar/historia/>.

<sup>108</sup> “Juraron el Fiscal Anticorrupción, la Jueza de Minas y el Director de JEMSE”. 25/01/2016. Canal de YouTube del Gobierno de Jujuy. Ver <https://www.youtube.com/watch?v=BdogWsFT7Lw&fbclid=IwAR0FH4zb0V8zzIMTEODAPrJsuCUAP8bScs1wzt74LFegNsshCf83wLPvJ0>.

colaborar, ya que de acuerdo a la ley 5.885 puedo presentarme como querellante en estas causas en donde haya posibles hechos de corrupción”.

Tras asumir el Fiscal Anticorrupción, en enero comenzó a desarrollar las tareas competentes, centradas en la presentación de pruebas en la causa judicial denominada “Pibes Villeros” contra la dirigente social Milagro Sala por el desmanejo de fondos públicos, en la cual el organismo se presentó como querellante.

El nombramiento del titular de la OA (2016-2019), considerado cercano al espacio político de la Unión Cívica Radical, suscitó críticas de algunos sectores políticos, que en ese momento señalaron que una Oficina Anticorrupción debe estar encabezada por personas de la oposición política, ya que deben prevenir e investigar denuncias respecto a presuntos actos de corrupción de funcionarios.

El 1° de junio de 2016, el justicialista Juan Manuel Soler, juró como Fiscal Adjunto de la OA, quien declaró a los medios locales, respecto al vínculo político de los fiscales anticorrupción:

“Yo considero que mientras menos compromisos tenga quien asuma esta función, sería mejor (...) depende del compromiso de cada una de las personas en cumplir lo que la ley manda. Por su puesto que esto genera suspicacias, pero lo bueno es que hay una Oficina Anticorrupción que debe mostrar eficiencia. Estos temas son para debatir, y seguramente se pueden ir modificando con posterioridad”<sup>109</sup>.

---

<sup>109</sup> “Soler cree que se debe debatir cómo garantizar imparcialidad en la OA”. 01/06/2016. El Submarino de Jujuy. Ver <http://elsubmarinojujuy.com.ar/soler-cree-que-se-debe-debatir-como-garantizar-imparcialidad-en-la-oa/>

En octubre del año siguiente, en una jornada sobre políticas de prevención de la corrupción, realizada en el Senado de la Nación, el fiscal adjunto explicó que la OA es un organismo autárquico con representación bipartidista. Está el oficialismo representado por Joaquín [Joaquín Millón Quintana, Fiscal Anticorrupción] y la oposición representada por mí, lo cual creemos que hace mucho más sólida a las instituciones de la democracia”<sup>110</sup>.

#### **4.10.2. Estructura Organizativa**

La OA es conducida por el/la Fiscal Anticorrupción, quien según la Ley 5.886 es designado/a por el Poder Ejecutivo Provincial, con acuerdo de la Legislatura (art.5). El cargo es asumido por cuatro años sin posibilidad de ser reelecto/a, sino con un intervalo (art. 3).

Está integrada por Fiscales Adjuntos quienes tienen el deber de intervenir en aquellas investigaciones y funciones asignadas por el Fiscal Anticorrupción, pudiendo reemplazarlo en los supuestos de renuncia, ausencia, destitución, excusación, recusación o imposibilidad temporal<sup>111</sup>.

En su seno funciona el Departamento de Auditoría Interna, cuya finalidad es establecer y aplicar normas de control interno para el logro de los objetivos de la OA con eficiencia, eficacia e integridad<sup>112</sup>. El Departamento Contable y de Personal tiene como función asesorar al Fiscal Anticorrupción en la administración de los recursos humanos y financieros de la OA, a través de la ejecución, control y contabilidad de las partidas presupuestarias asignadas, y de la gestión, capacitación y dirección del personal<sup>113</sup>.

---

<sup>110</sup> “Lanzamiento del sistema Silkus de publicidad de declaraciones juradas”. 12/10/2017. Canal de YouTube Senado Argentina. Ver [https://www.youtube.com/watch?v=-JNnpf2WOME&feature=youtu.be&fbclid=IwAR3RmXpYZMJ0t0LtPJoVAVXGrISDC0mAj-YCWlj\\_McM19kbHPxqmIiVcdxk](https://www.youtube.com/watch?v=-JNnpf2WOME&feature=youtu.be&fbclid=IwAR3RmXpYZMJ0t0LtPJoVAVXGrISDC0mAj-YCWlj_McM19kbHPxqmIiVcdxk)

<sup>111</sup> OA. Sitio web <http://oa.jujuy.gob.ar/autoridades/fiscales-adjuntos/>

<sup>112</sup> OA. Sitio web <http://oa.jujuy.gob.ar/autoridades/departamento-de-auditoria-interna/>

<sup>113</sup> OA. Sitio web <http://oa.jujuy.gob.ar/autoridades/departamento-contable-y-de-personal/>

El Departamento de Control Patrimonial, tiene como misión la recepción, control y seguimiento de las DDJJ, como así también de analizar la evolución de los sujetos obligados por el régimen de declaraciones juradas establecidos por Ley 5.153 y sus modificatorias, a efectos de determinar “prima facie” si tal incremento patrimonial se corresponde o no con sus ingresos, como así también detectar y prevenir posibles conflictos de intereses o incompatibilidades<sup>114</sup>.

El Departamento de Investigación y Asuntos Jurídicos tiene a su cargo la asistencia al Fiscal Anticorrupción y a los Fiscales Adjuntos en sus tareas de indagación, formulación de denuncias penales o administrativas y en la constitución como parte querellante en procesos judiciales, donde se ventilan hechos que presuntamente configuren o hayan configurado prácticas de corrupción establecidas en el artículo 1° de la ley 5.885<sup>115</sup>.

El Departamento de Planificación y Prevención tiene conferida la tarea de planificar las actividades investigativas y preventivas de la OA, articulando con distintas instituciones públicas y privadas, tanto a nivel municipal, provincial y nacional, la formulación de planes de acción y herramientas y estrategias integrales preventivas, frente a hechos vinculados a la corrupción y violación de la Ley de Ética Pública Provincial<sup>116</sup>.

Por último, el Departamento de Sistemas desempeña tareas sobre el diseño e implementación de los sistemas y subsistemas de información necesarios para atender los requerimientos de información y seguridad de la OA.

---

<sup>114</sup> OA. Sitio web <http://oa.jujuy.gob.ar/autoridades/departamento-de-control-patrimonial/>

<sup>115</sup> OA. Sitio web <http://oa.jujuy.gob.ar/autoridades/departamento-de-investigacion-y-asuntos-juridicos/>

<sup>116</sup> OA. Sitio web <http://oa.jujuy.gob.ar/autoridades/departamento-de-prevencion-y-asuntos-institucionales/>

#### 4.10.3. Funciones y competencias

La OA se constituye en la autoridad de aplicación de la Ley 5.153 de Ética Pública y sus modificaciones. De manera que le corresponden las siguientes funciones establecidas en el artículo 2 de la ley 5.885:

- Recibir denuncias sobre incumplimientos al Régimen de Ética Pública de la Provincia.
- Investigar a los agentes públicos a los que se les atribuya actos de corrupción previa denuncia de ciudadanos comunes o de oficio.
- Investigar a instituciones, asociaciones o empresas que tengan como principal fuente de recursos el patrimonio del Estado Provincial.
- Denunciar ante la justicia competente, los hechos que, como consecuencia de las investigaciones practicadas, pudieran constituir delitos.
- Participar como querellante en los procesos judiciales por hechos incluidos dentro del ámbito de su competencia.
- Llevar, evaluar y controlar el Registro de DDJJ de agentes públicos conforme a lo establecido en el Régimen de Ética Pública de la Provincia y las situaciones que pudieran constituir enriquecimiento ilícito o incompatibilidad en el ejercicio de la función.
- Diseñar programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia en la gestión pública.

Cabe referirnos al régimen de DDJJ en la provincia de Jujuy, definido como aquel mecanismo de transparencia y herramienta de investigación que contribuye a proteger los intereses públicos, permitiendo detectar y prevenir posibles conflictos de intereses e incompatibilidades como así también posibles casos de enriquecimiento ilícito<sup>117</sup>.

Con anterioridad a la creación de la OA, el sistema de DDJJ estaba regulado por el Régimen de Ética Pública (ley 5.153). Tuvo limitada eficacia práctica debido a que, en ese entonces, la Comisión de Ética Pública -autoridad de

---

<sup>117</sup> OA Jujuy. Informe de Gestión 2016. Régimen de Declaraciones Juradas, pág. 9.

aplicación de la ley referida- jamás se integró<sup>118</sup>. Durante el antiguo sistema de control, el Tribunal de Cuentas se limitó a cumplir la función de recepcionar y custodiar las DDJJ, lo cual restringió por mucho tiempo la posibilidad del acceso ciudadano a ellas.

Para ordenar los cambios y transformaciones en el Régimen de DDJJ, podemos hacer un recorrido por los hitos que marcaron la Evolución del Régimen Provincial<sup>119</sup> en la materia, distinguiendo dos etapas.

El antiguo sistema de control:

- Año 1986: la Constitución provincial establece que al iniciar y terminar el ejercicio de sus funciones, los agentes públicos requeridos deben hacer una declaración jurada de su patrimonio.
- Año 1999: la ley de Ética Pública 5.153, define los sujetos obligados y establece que la custodia de las DDJJ debían estar a cargo del Tribunal de Cuentas de la Provincia y delegar las obligaciones de control a una Comisión de Ética Pública. Dicha Comisión, como ya mencionamos, no fue constituida.

El nuevo sistema de control:

- 2015: la Ley 5.887 de Modificación del Régimen de Ética Pública, amplió el universo de sujetos obligados a presentar DDJJ patrimoniales y la nómina de bienes que deben constar en ellas, estableciéndose un procedimiento de publicidad de sus contenidos. Se crea la OA como autoridad de aplicación de este nuevo régimen.
- 2016: la OA desarrolla procedimientos y medios tecnológicos para que los sujetos obligados por la ley de Ética Pública puedan cumplir con la obligación de presentar su DDJJ. Se implementa un mecanismo de difusión a través de internet para que los ciudadanos puedan acceder a sus contenidos.

---

<sup>118</sup> OA Jujuy. Informe de Gestión 2017. Régimen de Declaraciones Juradas, pág. 7.

<sup>119</sup> OA Jujuy. Informe de Gestión 2017. Régimen de Declaraciones Juradas. Evolución del Régimen Provincial, pág. 7 y 8.

- 2017: el Decreto N° 4.477-G/17, dictado el 9 de agosto de 2017, establece multas ante el incumplimiento del régimen de DDJJ e incorpora la sanción de suspensión de la percepción del 20% de los haberes a los sujetos obligados que hayan incumplido con su obligación. La Ley N° 6.038, sancionada el 15 de noviembre de 2017, incorpora como sujetos obligados a presentar su DDJJ patrimonial, a los integrantes electos de los órganos de conducción de las asociaciones sindicales que perciban aportes de empleados públicos provinciales y municipales.

El régimen de DDJJ incluye otro componente que indica los momentos obligatorios de presentación de las DDJJ. Son cuatro<sup>120</sup>:

- Alta de cargo: todos los sujetos obligados deben presentar su DDJJ antes de su asunción, con independencia de las DDJJ que hubieran presentado con anterioridad a ese momento.
- Baja de cargo: todos los sujetos obligados que hubieran cesado en los cargos indicados en la ley de Ética Pública, deben presentar una DDJJ dentro de los 30 días hábiles contados a partir de la fecha de cesación en el respectivo cargo, hayan o no modificado su situación patrimonial durante el tiempo de ejercicio de la función.
- Modificación de situación patrimonial: todos los sujetos obligados que hubieran modificado su situación patrimonial durante el año inmediato anterior al ejercicio del cargo, deberán actualizar la información contenida en su DDJJ antes del 30 de junio de cada año.
- Ejercicio del cargo público: todos los sujetos obligados que se hayan desempeñado en los últimos 10 años en los cargos indicados en la ley de Ética Pública, deberán presentar, por única vez, una DDJJ, con fecha de corte al 31 de diciembre de 2015.

En este marco, se generaron las condiciones normativas e institucionales para la implementación de políticas de transparencia en el ámbito de competencia de la OA y las posibilidades de acceso a la información relativa a los

---

<sup>120</sup> OA Jujuy. Informe de Gestión 2017. Sujetos obligados, pág. 14.

funcionarios públicos por parte de los ciudadanos para permitir, a su vez, el ejercicio de control ciudadano de los actos de gobierno. En este sentido el organismo desarrolló e incorporó el uso de herramientas digitales para la publicación y disponibilidad de la información de los funcionarios públicos.

#### **4.10.4. Sistema Sikus: un software libre para la transparencia**

A la OA le compete llevar el registro de las declaraciones juradas patrimoniales de todos los agentes públicos, conforme lo establece el Régimen de Ética Pública de la Provincia. A su vez, se establece que las DDJJ de los funcionarios obligados son de carácter público, de libre accesibilidad, pueden ser consultadas en forma gratuita y deben estar alojadas en una página web habilitada para tal fin (Ley 5.887; art. 8).

Ante el requerimiento de una herramienta digital cuyas características y propiedades respondan a las estipuladas en la normativa, durante los primeros meses desde su apertura, la OA comenzó a trabajar en el desarrollo de un software que permita la publicidad, la accesibilidad y que propicie la transparencia de las DDJJ.

Para responder a tales requerimientos, en colaboración con la Secretaría de Comunicación y Gobierno Abierto de la Provincia desarrollaron el primer software de DDJJ del país completamente adaptable a otras jurisdicciones del plano nacional, con miras a satisfacer los estándares internacionales en materia de accesibilidad y publicidad de las DDJJ<sup>121</sup>. De esta manera, en 2017 la OA empezó a operar con Sikus, un nuevo sistema digital para la carga y publicación de DDJJ de los funcionarios con las características vinculadas a la transparencia activa previstas en la normativa.

Las características diferenciales de la herramienta digital para la transparencia de las DDJJ son las siguientes<sup>122</sup>:

- Adaptable: a diversos regímenes de DDJJ.

---

<sup>121</sup> OA Jujuy. Informe de Gestión 2017. Sikus, pág. 9.

<sup>122</sup> OA Jujuy. Informe de Gestión 2017. Sikus, pág. 10.

- Transferible: fácil de incorporar a otras jurisdicciones.
- Graduables: niveles regulables de publicidad.
- Accesible: de fácil acceso para la carga de datos y para la consulta de los usuarios.
- Seguro: garantiza la confiabilidad, integridad y disponibilidad de las DDJJ.

Respecto a la situación posterior al desarrollo de la herramienta digital, el fiscal Soler explicó:

“Hasta que logramos ubicarnos y tener una casa estábamos en junio del año 2016. Trabajábamos como podíamos pero íbamos cumpliendo con los mandatos legales sobre que las declaraciones juradas estén públicas. Nos fuimos integrando a los distintos foros nacionales de la materia y empezamos a ver que había una inquietud recurrente de las provincias, de los municipios sobre la falta de un sistema para poder hacer públicas las declaraciones juradas, para poder cargarlas online, y para poder tener ese soporte digital teniendo en cuenta la época en la que estamos [sociedades atravesadas por TICs]”

El software jujeño para el control público de DDJJ patrimoniales de los funcionarios surgió con la pretensión de responder a una necesidad común a otras jurisdicciones del país, por lo que la OA Jujuy junto a organismos pares de otras provincias y municipios realizó tratativas formales para el uso del sistema digital de control público.

Al respecto, el Fiscal Anticorrupción, durante la presentación del software en las jornadas de “Tecnologías Republicanas”, realizadas en el Senado en 2017, explicó que “al avanzar con nuestro sistema de declaraciones juradas nos planteamos trabajar en un sistema y ofrecerlo como un aporte a todo aquel que quiera usarlo para que podamos compartir datos de manera más dinámica”<sup>123</sup>.

<sup>123</sup> Jornadas “Tecnologías Republicanas”. 12/10/2017. Canal de YouTube Senado Argentina. Ver [https://www.youtube.com/watch?v=-JNnpf2WOME&feature=youtu.be&fbclid=IwAR3RmXpYZMJ0t0LtPJoVAVXGrISDC0mAj-YCWlj\\_McM19kbHPxqmlivcdxk](https://www.youtube.com/watch?v=-JNnpf2WOME&feature=youtu.be&fbclid=IwAR3RmXpYZMJ0t0LtPJoVAVXGrISDC0mAj-YCWlj_McM19kbHPxqmlivcdxk)

De esta manera, a través de la socialización de Sikus se abocó a promover el cumplimiento de estándares internacionales en materia de accesibilidad y publicidad de las DDJJ.

#### **4.10.5. El Régimen de Declaraciones Juradas**

Como lo establece el Régimen de DDJJ, los sujetos obligados a su presentación son los funcionarios del Poder Ejecutivo, del Legislativo y el Judicial, organismos descentralizados, empresas del Estado, entre otras entidades del gobierno provincial. También deben hacerlo aquellos funcionarios o empleados públicos con facultades de disposición y administración de fondos públicos o que tengan la competencia de otorgar habilitaciones.

Sin embargo, vale mencionar, de manera referencial, que el Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Jujuy se ha autoasignado otra modalidad de presentación de las DDJJ. Mediante la Acordada N° 81/16 adoptó para los funcionarios y personal de planta del Poder Judicial un sistema propio, estableciendo para sí criterios diferentes respecto del contenido de las DDJJ y su modo de publicidad.

A continuación exponemos los datos sobre la presentación de DDJJ durante los años 2016, 2017 y 2018 siguiendo los informes de gestión elaborados por la OA. En 2016 los sujetos obligados debieron cumplir con el Régimen de DDJJ y presentar la información requerida. Posteriormente, la documentación e información fue procesada por la OA y publicitada a través de una plataforma digital para el control y acceso de la ciudadanía<sup>124</sup>.

---

<sup>124</sup> OA Jujuy. Informe de Gestión 2016. Régimen de Declaraciones Juradas, pág. 13.

DDJJ reveladas	Sujetos obligados del Estado Provincial	Sujetos obligados que ejercieron funciones en los últimos 10 años
1290	845	168

(Fuente: elaboración propia con información de los Informes Anuales de la OA)

La primera columna de la tabla muestra la cantidad de DDJJ relevadas en 2016, las que contabilizan un total de 1290. Este número abarca altas y bajas y adhesiones de jurisdicciones municipales.

La segunda columna muestra la cantidad de sujetos obligados del gobierno provincial que en ese momento estaban en ejercicio; es decir 845 sujetos obligados, quienes cumplieron con la presentación correspondiente en un 100%, según el informe de gestión de la OA. Este grupo incluye funcionarios y empleados en funciones con requerimiento de manejo de fondos.

Mientras que la tercera columna contiene la cantidad de sujetos obligados que ejercieron funciones en los últimos 10 años. En uso de sus facultades conferidas por ley, la OA acotó el universo de sujetos obligados hasta el cargo de Secretario, por lo tanto resultaron 168 los sujetos obligados que ejercieron cargo público anteriormente a 2016.

De esa cantidad, solamente el 87% de los sujetos requeridos, es decir 146, cumplieron con las presentaciones de DDJJ en tiempo y forma, en tanto que 22 tuvieron que ser intimados por la OA.

Además de los sujetos obligados a presentar sus DDJJ por ley, la política de prevención de la corrupción llevada a cabo por la OA, implementó un mecanismo de promoción de adhesión por parte de distintas jurisdicciones municipales al régimen de la ley provincial de Ética Pública para lograr la presentación y publicación de DDJJ patrimoniales de dichos funcionarios.

El respaldo normativo que habilita a la OA a promover la adhesión de las jurisdicciones locales se encuentra en el artículo 1° de la ley de Ética Pública provincial, como así también en el artículo 178 de la Constitución jujeña.

En este marco, el programa de acción para incorporar a las jurisdicciones locales al régimen de DDJJ, de la OA contempló:

- Invitar a adherir al régimen de DDJJ.
- Ofrecer asistencia jurídica para la confección de la normativa requerida.
- Brindar asesoramiento respecto de los lineamientos generales que permiten mayor agilidad y control en los trámites que contempla el régimen de DDJJ.
- Visitar las jurisdicciones adheridas para deprecionar eficazmente las DDJJ de los funcionarios obligados.
- Poner a disposición los soportes digitales para su difusión pública.

Tras la ejecución de este programa en 2016, la OA confirmó la adhesión de quince jurisdicciones municipales: diez municipios y cinco comisiones municipales<sup>125</sup>. Los funcionarios de las jurisdicciones adheridas formaron parte de la cantidad total de sujetos obligados contabilizados en ese año, es decir estuvieron dentro del universo de los 1290 sujetos obligados registrados en la tabla.

Las jurisdicciones adheridas, que tras el asesoramiento de la OA, emitieron las reglamentaciones locales pertinentes son: El Talar, Humahuaca, Abra Pampa, El Aguilar, Tilcara, Susques, Palpalá, Abdón Castro Tolay, Fraile Pintado, Maimará, Purmamarca, Perico, Volcán, Monterrico y San Salvador de Jujuy.

Posteriormente, en 2017 el total de sujetos obligados fue de 878, número que abarcó nuevamente altas, bajas y variaciones anuales de funcionarios en

---

<sup>125</sup> OA Jujuy. Informe de Gestión 2016. Adhesión de jurisdicciones locales al régimen de declaraciones juradas, pág. 16.

general y de empleados públicos pertenecientes a los poderes Ejecutivo y Legislativo en cargos que requirieron manejo de fondos<sup>126</sup>.

De ese total, 870 sujetos obligados cumplieron con las presentaciones en tiempo y forma, mientras que los ocho restantes recibieron intimación por parte de la OA, al no haber presentado sus DDJJ patrimoniales.

En esta oportunidad la OA distinguió entre dos grupos de sujetos obligados:

- Universo A: incluye a funcionarios de los cargos con mayor jerarquía de distintos ámbitos del Estado provincial y municipal.
- Universo B: incluye a funcionarios con jerarquías menores a las del universo B pero que ocupan cargos contemplados en el régimen de DDJJ.

Durante 2017, las adhesiones de jurisdicciones locales al régimen se incrementaron en comparación con las del año anterior. De manera que a los 15 municipios y comisiones municipales ya adheridos, se incorporó el compromiso formal de los municipios de Libertador General San Martín y La Quiaca.

Por otra parte, ese año fue sancionada la Ley 6.038 de modificación de la ley de Ética Pública, incorporando a los sindicalistas al régimen normativo referido respecto a la presentación de DDJJ patrimoniales. El inciso “o” integrado al artículo 4 de la ley 5153 y su modificatoria ley 5887, establece que “o) Los integrantes electos de los órganos de conducción de las asociaciones sindicales que perciban aportes de empleados públicos provinciales y municipales y aquellos que tengan facultades de disposición y/o control sobre la administración del patrimonio sindical”.

Carlos Santillán, secretario general del Sindicato de Empleados y Obreros Municipales, acató la norma y presentó voluntariamente su DDJJ patrimonial ante la OA, convirtiéndose en el primer sindicalista del país en realizar esta presentación. Además, con anterioridad a la sanción de la ley que incluye a los

---

<sup>126</sup> OA Jujuy. Informe de Gestión 2017. Total de sujetos obligados, pág. 15.

representantes sindicales, el gremialista jujeño accedió junto con 20 directivos de las filiales de toda la provincia a una capacitación a cargo de la OA para explicar el procedimiento de carga de datos y la relevancia de este acto de rendición de cuentas ante la ciudadanía.

Al respecto, el fiscal Juan Manuel Soler explicó: “Santillán vuelca todo su patrimonio al 31 de diciembre de 2016, ingresos, ahorros, etc. Esto permite evaluar si existe enriquecimiento ilícito, algún tipo de incompatibilidad o conflicto de intereses”<sup>127</sup>.

En tanto que el histórico líder sindical manifestó que “todo el mundo tiene que saber de dónde salen los fondos que uno tiene como patrimonio personal, estando en cargos que realmente, hoy por hoy, están muy cuestionados, que son los sindicalistas y los sindicatos (...) En definitiva, nosotros somos hombres públicos y como eso tenemos que dar respuestas no solamente a nuestros compañeros, sino al pueblo”.

Por último, en 2018 la cantidad de sujetos obligados alcanzó a 1014 casos. Este número incluye a funcionarios en general, empleados públicos pertenecientes a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado provincial y los municipios y comisiones municipales adheridos a la Ley 5.153 de Ética Pública, que debieron presentar altas, bajas y variaciones anuales de sus DDJJ<sup>128</sup>.

De ese universo de sujetos obligados, 811 corresponden al Estado provincial, de los cuales 799 cumplieron en tiempo y forma con el régimen de DDJJ. Los 12 sujetos restantes fueron intimados por la OA.

Y son 203 los sujetos del Estado municipal adheridos al régimen de DDJJ, de los cuales 193 cumplieron con el deber de cargar sus datos patrimoniales, mientras que los 22 restantes tuvieron requerimiento de la OA ante el incumplimiento de los plazos previstos.

---

<sup>127</sup> “El Perro Santillán es el primer gremialista en presentar su declaración jurada”. 12/05/2017. Perfil. Ver <https://www.perfil.com/noticias/politica/santillan-es-el-primer-gremialista-que-presento-su-declaracion-jurada.phtml>

<sup>128</sup> OA Jujuy. Informe de Gestión 2018. Declaraciones Juradas, pág. 10.

Cabe destacar que la OA dio curso a intimaciones dirigidas a los municipios y comisiones municipales que incurrieron en incumplimiento, aun cuando el organismo de control carece de competencia sancionatoria.

Durante este año no se sumaron nuevas adhesiones municipales al Régimen Provincial de Ética Pública, y al igual que el año anterior se contabilizaron doce municipios y cinco comisiones municipales adheridas.

En materia de Régimen de DDJJ, la OA ha realizado un arduo trabajo, destacado a nivel nacional por los aportes que significó el sistema SIKUS y por el trabajo sistemático. Sin embargo, un grupo de diputados provinciales a quienes hemos entrevistado para esta investigación señaló que el organismo de control no ha llevado adelante investigaciones respecto a hechos en los que se desconoce la actuación del gobierno provincial ante el manejo de millonarios recursos. Entre ellos, destacan algunos de los casos mencionados en el apartado de esta investigación sobre el contexto sociopolítico: el Plan “Jujuy Asiste y Reactiva”; la venta del Ingenio La Esperanza; entre otros.

#### **4.10.6. A modo de cierre**

Como corolario y síntesis de lo expuesto, identificamos que el DAIP en la provincia de Jujuy se encuentra tutelado por una norma explícita desde 1989 cuya aplicación por parte de los gobiernos justicialistas ha recibido críticas de sectores políticos opositores y organizaciones de la sociedad civil ante las limitaciones reglamentarias sucesivas del derecho. En diciembre de 2015, el gobierno del Frente Cambia Jujuy introduce modificaciones en la política de acceso a la información a partir de la sanción de la ley 5.886 y un conjunto de iniciativas de orden burocrático-institucional en la estructura organizativa del Poder Ejecutivo vinculadas a la promoción de un gobierno abierto y la transparencia activa derivadas de las disposiciones de la nueva norma.

Hemos contextualizado los procesos políticos y sociales de los que emerge el DAIP. Tras la crisis de ingobernabilidad en Jujuy a lo largo de los años 1990 y sus consecuencias en la configuración de un imaginario social anclado en la desconfianza y la valoración negativa respecto de la clase política, durante los

2000 devino cierta estabilidad económica y calma social y paralelamente surgieron nuevos movimientos y organizaciones sociales que producto de la acumulación de fuerzas comenzaron a gestionar fondos públicos para llevar a cabo políticas sociales.

En la provincia, la prensa local opositora comenzó cuestionar la modalidad del uso del dinero público por parte de Milagro Sala, referente central de la organización Tupac Amaru, en el marco de las investigaciones periodísticas de un amplio sector de los medios de comunicación de referencia dominante a nivel nacional en contra de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner y miembros de su gabinete por presuntos actos de corrupción. La dirigente jujeña fue denunciada públicamente por el desvío de fondos públicos destinados a la construcción de viviendas sociales, y posteriormente denunciada ante la justicia provincial por integrantes de la Unión Cívica Radical de Jujuy.

En este marco, Gerardo Morales y la UCR Jujuy construyen un relato sobre la transparencia en donde Milagro Sala y el gobierno de Eduardo Fellner aparecen como socios de un Estado paralelo asociados a la ausencia de rendición de cuentas y a la corrupción. La instalación de ese discurso fue un factor fundamental para lograr instalar en la agenda política la cuestión de la transparencia, el acceso a la información pública y la necesidad de un gobierno abierto para una nueva forma de gestión pública con el objetivo de fortalecer la democracia, recomponer las instituciones públicas, restituir un Estado presente ante las necesidades de la población y transformar la estructura productiva de la provincia.

A partir de la agenda política planteada surgen novedosas acciones concernientes al gobierno abierto en la política de acceso a la información pública en la provincia de Jujuy, desde diciembre de 2015. Sin embargo, la implementación de acciones de gobierno descritas en esta investigación han presentado barreras y limitaciones lo cual tiene como consecuencia el impedimento tanto del ejercicio pleno del derecho a saber cómo de la consecución de un Estado provincial más transparente y participativo.

Si bien en el plano normativo, la nueva ley de acceso a la información y su decreto reglamentario son un avance importante en el reconocimiento del derecho y una herramienta esencial para alcanzar un gobierno abierto y colaborativo junto a la ciudadanía, observamos que dicho contenido legal y concepción sobre una nueva forma de gobernar no se han realizado de manera efectiva en las prácticas políticas de gobierno.

La Dirección Provincial de Transparencia y Gobierno Abierto, también es una iniciativa relevante, pero hemos advertido que mantuvo una relación dinámica con los sujetos obligados solamente durante el primer año y medio de gestión. Luego, los espacios de formación, encuentro y reuniones se disiparon y eso -de alguna manera- se refleja en la organización y espacio que se le otorga a las acciones de acceso a la información y gobierno abierto dentro de cada ministerio.

Los sujetos obligados sobre los que hemos indagado mantienen una política de transparencia pasiva, su actividad consiste en responder solicitudes de información y no promueve la publicación activa a través de los medios electrónicos disponibles.

Asimismo, la transparencia activa administrada por la Dirección tiene un carácter parcial, la información mínima sobre los ministerios se encuentra de manera parcial, es decir incompleta.

Al considerar los tres pilares del gobierno abierto, si bien se han realizado acciones en torno a la transparencia, los otros dos –participación ciudadana y colaboración- han quedado relegados. Sobre todo en 2017, 2018 y 2019, no se han concretado mecanismos para vincular a la ciudadanía con el Estado.

Por otra parte, la creación de la Oficina Anticorrupción significa la incorporación de un organismo para un mayor control ciudadano sobre las actuaciones de los gobernantes. Si bien ha llevado adelante una política relevante respecto al régimen de declaraciones juradas, se desconoce si existen investigaciones sobre funcionarios de la gestión del gobierno provincial y de los municipios y comisiones municipales adheridas al régimen durante el período 2016 - 2019,

lo cual incide en la sospecha de su eficacia por parte de los legisladores provinciales.

## 5. CONCLUSIONES

Esta investigación aborda las transformaciones de las políticas de acceso a la información con el foco puesto en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Provincia de Jujuy a partir de la incorporación del paradigma de gobierno abierto por parte del Frente Cambia Jujuy entre 2015 y 2019.

Si bien a nivel nacional la provincia de Jujuy fue pionera en la regulación del DAIP al sancionar su primera ley de acceso a la información N° 4.444, a lo largo de los años su instrumentación por parte de los sucesivos gobiernos justicialistas limitó el ejercicio del derecho a través de los Decretos Reglamentarios del Poder Ejecutivo, cuyo contenido establecía instancias y procesos de mayor burocracia y excepciones que ampliaban la posibilidad de negar el acceso a los documentos públicos a los requirentes.

La situación normativa del DAIP en ese periodo tiene directa relación con el arraigo de una cultura de falta de rendición de cuentas en la Administración Pública provincial y la ausencia de planes de acción o disposiciones explícitas para la implementación efectiva del acceso a la información pública.

Asimismo se enmarca en el contexto más amplio sobre los procesos políticos y sociales de la década de los años 1990 y 2000, lo cual permitió a los referentes de la UCR Jujuy introducir en el ámbito público la exigencia de mayor transparencia, rendición de cuentas, lucha contra la corrupción, fortalecimiento de las instituciones democráticas, y posteriormente, al asumir la conducción de la Provincia desde finales de 2015 como Frente Cambia Jujuy, implementar un nuevo marco legal sobre el DAIP.

La nueva Ley 5.886 aprobada por mayoría en la Legislatura de la provincia, tiene un origen de carácter unilateral, contrariamente al debate plural y democrático que implica la participación de distintos actores de la sociedad y sobre todo frente al tratamiento legislativo sobre un derecho fundamental como lo es el DAIP. Si bien se trata de una ley amparada en los estándares internacionales no contemplo su posible enriquecimiento a partir de otros puntos de vista, al respecto, durante la sesión legislativa los diputados de la oposición se posicionaron a favor del tratamiento del proyecto pero se

manifestaron en contra de la falta de debate público y la posibilidad de otros aportes.

Así y todo la nueva ley tiene el valor de considerar la jurisprudencia internacional y nacional y las recomendaciones de los organismos internacionales, para actualizar y enriquecer su contenido, evitando los aspectos burocráticos y limitantes aplicados al derecho en la ley precedente. Además, en sintonía con los principios de gobierno a favor de la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción postulados por el Frente Juntos por el Cambio (2015-2019) a nivel nacional, la nueva ley establece la incorporación de los principios de gobierno abierto para la gestión pública local.

Su instrumentación refleja una política pública en materia de acceso a la información y gobierno abierto activa y explícita por parte del Estado provincial, desde la sanción de la ley y hasta la mitad de 2017, a través de la implementación de un conjunto de iniciativas novedosas para la provincia y también a nivel nacional. Sin embargo, como hemos descrito en este trabajo los mecanismos de acceso a la información, transparencia activa y datos abiertos se llevaron a cabo de una forma parcial lo cual se evidencia en el funcionamiento de la Dirección Provincial de Transparencia y Gobierno Abierto, en la disponibilidad de información mínima establecida por el Decreto Reglamentario de la ley de carácter obligatorio para los sujetos obligados y dentro de ellos los once ministerios del Poder Ejecutivo sobre los que hemos indagado.

Respecto a la Dirección, se observa un trabajo dinámico y sistemático hasta mediados de 2017, momento en el que la primera directora del organismo deja el cargo y es designado por el Poder Ejecutivo un nuevo titular en el área. En este primer periodo se produce un vínculo estrecho y constante entre la Dirección y otros actores institucionales. Por un lado, las organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas y privadas fueron convocadas tanto para la elaboración de proyectos en torno al acceso a la información y la transparencia, como para la elaboración de compromisos ante la Alianza para el Gobierno Abierto en el Tercer Plan de Acción del país, generando instancias y espacios de participación.

Por otra parte, se concretaron sucesivas reuniones de formación y promoción sobre gobierno abierto y acceso a la inflación con personal designado en cada Ministerio para cumplir tareas en la materia. De esta manera, comenzó a funcionar la Mesa de Trabajo Permanente establecida por Decreto y los sujetos obligados del ámbito del Poder Ejecutivo fueron incorporando prácticas relativas a la transparencia activa y la apertura de datos reflejadas en la publicación de contenidos de las páginas web, a cargo de los miembros que participaban de la Mesa de Trabajo.

Paralelamente, la Dirección impulsó el programa ecosistema de gobierno abierto, para invitar a los municipios a adherir a la ley 5.886 a través de talleres de formación teórica y práctica y la propuesta de una ordenanza en consonancia con la ley provincial para ser debatida en cada Consejo Deliberante.

Con el cambio de titular en la Dirección, esta dinámica no fue sostenida y comienza a transitarse otra etapa signada por un trabajo cada vez más abocado a la transparencia pasiva, mientras que la coordinación con los sujetos obligados, instituciones públicas y privadas y organizaciones de la sociedad civil estuvo cada vez más relegada. Esto repercutió directamente en el desarrollo de prácticas y mecanismos de transparencia en los once Ministerios lo cual se constata durante el trabajo al advertir que la información mínima se presenta de forma incompleta y en otros casos directamente no está publicada; ninguno de los ministerio tiene designada una Unidad de Gobierno Abierto y tampoco una Unidad de Acceso a la Información, cuya entidad debería efectivizarse en cada uno de los sujetos obligados para elaborar acciones pertinentes a la transparencia activa y rendición de cuentas.

Esta situación se complementa con el estado de la información en las páginas web tanto de la Dirección, donde la página de datos abiertos presenta continuas fallas que impiden visualizar el contenido, como los sitios electrónicos de los Ministerio con una carencia notable de información disponible mientras que aquella que si esta no tiene un procesamiento y formatos adecuados para la comprensión de los usuarios sin competencia en lectura de archivos técnicos sobre presupuesto o licitaciones públicas.

La ausencia de estos requerimientos mínimos a cuatro años de la implementación de la nueva ley, subyacen a las problemáticas de la Dirección sobre la falta de coordinación con los sujetos obligados para promover prácticas transparentes e interconectadas al interior de organismos que integran el Poder Ejecutivo y, a su vez, entre estos y la ciudadanía, y ponen en evidencia el rol secundario atribuido a las políticas de acceso a la información y a la apertura de la gestión pública contrariamente a los postulados establecidos en la nueva ley.

Respecto a la Oficina Anticorrupción, sobre la que hemos indagado por constituir un organismo de control de los actos de gobierno mediante la aplicación de la Ley de Ética Pública, creado en el marco de las acciones dispuestas por el Poder Ejecutivo para la lucha contra las prácticas irregulares de los funcionarios públicos en el Estado provincial, identificamos iniciativas y mecanismo de gran relevancia para el control público anual del estado del patrimonio de los agentes del gobierno y dirigentes gremiales a través del sistema de Declaraciones Juradas patrimoniales.

Sin embargo, si bien el organismo actuó de oficio y se constituyó en querellante frente a algunas denuncias por casos de corrupción como por ejemplo el caso que involucró a Milagro Sala por desvío de fondos públicos, se desconoce su actuación ante aquellos hechos denunciados públicamente donde las sospechas recaen sobre los funcionarios y la gestión de integrantes del Frente Cambia Jujuy. En este sentido, la investigación toma como referencia dos hechos de resonancia pública instalados tanto por parte de los medios de comunicación locales como por legisladores de la oposición: el destino y uso de recursos públicos en el marco del Plan Jujuy Asiste y Reactiva y la venta del Ingenio La Esperanza.

La implementación parcial en los tópicos transparencia activa y apertura de datos, y la falta de iniciativas sobre mecanismos de participación ciudadana, colaboración y cocreación debilitan aún más la posibilidad de incidencia del DAIP como derecho ciudadano y la consolidación de un gobierno abierto en el ámbito local, al considerar que el rol de los actores sociales no tuvo un rol central en la agenda política del gobierno provincial. Si bien, la Dirección

interactuó con actores institucionales del gobierno nacional y provincial para articular instancias de capacitación y realización de proyectos, los actores sociales resultaron relegados ante la ausencia de una política participativa, sobre todo a partir de 2017.

Por lo expuesto consideramos que este estado de situación impide avanzar hacia la instrumentación efectiva de la ley y hacia un gobierno más abierto a las demandas de la población, además puede llegar a incidir en la sospecha ciudadana sobre la legitimidad del manejo de recursos públicos en el Poder Ejecutivo.

El nuevo marco legal y regulatorio del acceso a la información pública enmarcado en las recomendaciones internacionales de la Ley Modelo de la OEA, se constituye en una herramienta y una condición necesaria pero no suficiente para garantizar el ejercicio efectivo del derecho ciudadano de acceso a los documentos públicos, para promover la participación ciudadana y para generar espacios e instancias de colaboración colectiva y cocreación de políticas públicas.

Al constituirse la ley acceso a la información pública como condición necesaria para la implementación de políticas de gobierno abierto es posible considerar que al menos en el plano conceptual, los componentes de transparencia activa, colaboración, datos abiertos gubernamentales, pueden contribuir a la consolidación del DAIP en la medida en que el cumplimiento de la norma tenga su correlato en el funcionamiento de la estructura orgánica de un gobierno a partir de mecanismos que permitan entablar un vínculo genuino entre Estado y sociedad, lo cual no ha ocurrido en el ámbito del Poder Ejecutivo provincial durante 2015 y 2019, según el abordaje emprendido en esta investigación.

En ese sentido las transformaciones recientes en las políticas de acceso a la información pública pueden traducirse en la incorporación del DAIP y los principios del gobierno abierto en la agenda política del gobierno de Gerardo Morales, ante un escenario provincial en el que la ciudadanía mantiene sospecha y desconfianza sobre el accionar de la clase política, sin embargo las disposiciones establecidas para fortalecer la integridad de las instituciones

democráticas en el plano local carecen de una dinámica efectiva para lograr ese objetivo. Se trata de un conjunto de iniciativas relevantes aunque sin haber logrado sostenerlas y profundizadas a lo largo de los años siguientes, por consiguiente sin desarraigar la cultura del secreto en la Administración Pública provincial.

A cuatro años de la aprobación de la ley 5.886 es fundamental la evaluación y de la política de acceso a la información y su relación con la incorporación de los principios de gobierno abierto para revertir la situación de las líneas de acción respecto a transparencia activa, participación ciudadana, apertura de datos gubernamentales, colaboración entre distintos sectores de la sociedad, entre 2015 y 2019 por parte del Gobierno provincial, si es que existe un interés genuino en avanzar hacia un vínculo colaborativo entre gobierno y ciudadanía y hacia la recomposición de las instituciones de la democracia.

## Referencias Bibliográficas

### Libros y artículos académicas

ABRAMOVICH, V.; COURTIS, Ch.; (2000). El acceso a la información como derecho. En Anuario del Derecho a la Comunicación: Año 1 Vol. 1. Editorial siglo XXI, Buenos Aires.

ACKERMAN, J.; SANDOVAL, I. (2008). Leyes de acceso a la información en el mundo. México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Recuperado de <http://ru.iis.sociales.unam.mx/dspace>

AGUILAR VILLANUEVA, L. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En Meriñez Navarro, F.; GARZA CANTU, V. (Coords.): Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación. México, Miguel Ángel Porrúa.

ARAMAYO, B. (2009). Jujuy en el bicentenario: contexto e historia de luchas. Editorial Agora, Buenos Aires.

ARROYO, F.; SCHEJTMAN, L. (2012). Planificación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires, CIPPEC Y UNICEF. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1419.pdf>

AVILES, C. (2014). Radio estatal y ciudadanía. Tensiones, articulaciones y contradicciones en torno al rol de la radio de propiedad estatal en San Salvador de Jujuy. Tesis Doctorado en Comunicación. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Periodismo y Comunicación. Disponible en [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/37162/Documento\\_completo.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/37162/Documento_completo.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

AZPURU, D.; BLANCO, L.; CÓRDOVA, R.; MARÍN, N.; RAMOS, C.; ZAPATA, A. (2007) Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Un enfoque comparado entre Guatemala y El Salvador. Capítulo 1: La conceptualización de la democracia. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Guatemala. Recuperado de <https://pridrc.azureedge.net/sites/default/files/openebooks/340-9/index.html>

BABINO, L. (2013). Gobierno y redes sociales. En ELIZALDE, L.; RIORDA, M. (Coomp.): Comunicación gubernamental 360. Ed. La Crujía, Buenos Aires, pp.251-268.

BEETHAM, D.; BOYLE, K. (1996). Cuestiones sobre la democracia: conceptos, elementos y principios básicos. UNESCO

BERGESIO, L.; MARCOLERI, M. (2008). De siderúrgica a turística: Breve historia ocupacional de la ciudad de Palpalá (Jujuy Argentina). En Revista de estudios regionales y mercado de trabajo, N° 4, pp. 45-72. Disponible en [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.4346/pr.4346.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4346/pr.4346.pdf)

BOBBIO, N. (2013). Democracia y Secreto. Fondo de Cultura Económica. México.

BOBBIO, N. (1986). El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica. México.

BOJÓRQUEZ PEREZNIETO, J. (2012). La caja negra del Estado: el reto del gobierno abierto. En HOFMANN, A.; RAMÍREZ ALUJAS, A.; BOJÓRQUEZ PEREZNIETO, J. (Coordinadores). La Promesa del Gobierno Abierto. Edición Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información. México, pp. 165-191.

BRUCE, B. (2015). Epistemología. Introducción a su Problemática. EDIUNJu. Jujuy.

CALDERON, C. (2012). Por qué un gobierno abierto. En CONCHA, G.; NASER A. (Editores). El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad. CEPAL, pp. 27-43.

CALDERON, C.; LORENZO, S. (2010). Open Government. Gobierno Abierto. Alagón Editores. España.

CASTELLS, M. (1996). La era de la información: Economía, Sociedad y Cultura. La sociedad red. Editorial Siglo XXI, España.

CENICACELAYA, M.; FUENTES, G. (2017). El Acceso a la Información Pública como sustrato esencial del Gobierno Abierto. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/63597>

CORRADO, M.; BARONIO, A.; VIANCO, A. (2017). Gobierno abierto: definiciones y alcances. En Revista Fundamentos. Recuperado de <https://revista.eco.unrc.edu.ar/index.php/fundamentos/article/view/29/20>

CHIRINO, C. (2015). Gobierno abierto en la administración pública nacional. En THILL, E. (Coord.): Políticas y Experiencias de Gobierno Abierto en Argentina. Presidencia de la Nación, pp. 49-56.

DAHL, R. (1989). La poliarquía. Participación y oposición. Tecnos. Recuperado de [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4229936/mod\\_resource/content/1/Robe rtDahl Poliarquia espanhol.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4229936/mod_resource/content/1/Robe rtDahl Poliarquia espanhol.pdf)

DEL CAMPO, A.; SERRA, F. (2019). Los guardianes de la ley de Acceso a la Información Pública: análisis sobre la implementación de los órganos garantes.

DÍAZ CAFFERATA, S. (2009). El derecho de acceso a la información pública: Situación actual y propuestas para un a ley. Revista Lecciones y Ensayos, N° 86, pp. 151-185. Recuperado de <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/86/06-ensayo-diaz-cafferata.pdf>

DOMINGO, C.; GONZÁLEZ, J.; LLORET, O. (2008). La web 2.0. Revista TELOS (Revista de Pensamiento, Sociedad y Tecnología), N°74, pp. 87-94. Fundación Telefónica. Recuperado de <https://telos.fundaciontelefonica.com/archivo/numero074/la-web-2-0/?output=pdf>

FUENMAYOR, A. (2004) El derecho de acceso de los Ciudadanos a la Información Pública. Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. UNESCO. Costa Rica. Recuperado de [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=21589&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=21589&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

GASPARIN, J.; RUBIO, J.; ARUANNO, L.; DIÉGUEZ, G. (2020). GPS del Estado. Radiografía y balance de la Administración Pública Nacional 2015-2019. Disponible en <https://www.cippe.org/wp-content/uploads/2020/03/219-DPP-GP-GPS-del-Estado.-Gasparin-Rubio-Aruanno-y-Diequez-enero-2020.pdf>

GAUCHI RISSO, V. (2012). Derecho de acceso a la información pública. Revista Métodos de Información (MEI), II Época Vol. 3 N° 5, pp. 167-176. Recuperado de <http://www.metodosdeinformacion.es/mei/index.php/mei/article/view/IIMEI3-N5-167176>

HUNTINGTON, S. (1986). El sobrio significado de la democracia. Revista Estudios Públicos, N° 33. Recuperado de [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160303/20160303183605/rev33\\_huntington.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160303/20160303183605/rev33_huntington.pdf)

JEREZ, O.; FLORES, N.; VACAFLOR, N. (2012). Análisis sociocultural de los usos del espacio urbano. El caso de la toma de terrenos en las Tierras Bajas de Jujuy. Recuperado de [https://bdigital.uncuyo.edu.ar/objetos\\_digitales/8310/jerez-flores-vacaflor.pdf](https://bdigital.uncuyo.edu.ar/objetos_digitales/8310/jerez-flores-vacaflor.pdf)

JOLÍAS, L.; PRINCE, A. (2015). Los orígenes del gobierno abierto. En THILL, E. (Coord.): Políticas y Experiencias de Gobierno Abierto en Argentina. Presidencia de la Nación, pp. 9-17.

KAUFMAN, E. (2013). Gobierno abierto: iniciativas y debates. El ciudadano como eje del gobierno abierto. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay.

MARCIO CRUZ, P. (2009). Sobre el principio republicano. En Revista Jurídicas. Universidad de Caldas. Colombia. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/1290/129012572002.pdf>

MARRADI, A.; ARCHENTI, N.; PIOVANI, J. (2007). Metodología de las ciencias sociales. Emecé Editores, Buenos Aires.

MENDEL, T. (2009) El Derecho a la Información en América Latina. Comparación jurídica. UNESCO. Quito, Ecuador. Recuperado de [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000183273\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000183273_spa)

NASER, A. (2017). Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región. CEPAL. Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687_es.pdf)

NIKKEN, P. (1994). El concepto de Derechos Humanos. Recuperado de <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/el-concepto-de-derechos-humanos.pdf>

LAGOS, M.; GUTIERREZ, M. (2009). La década del menemismo y la ingobernabilidad en Jujuy. Nación, región y provincia en los noventa. En LAGOS, M. (Director). Jujuy bajo el signo neoliberal. Política, sociedad y cultura en la década del noventa. 2da edición. EDIUNJu, Jujuy, pp. 65-128.

LELLO, I. (2000). Fronteras de la libertad de prensa. Aspectos normativos, jurisprudenciales y deontológicos. Editorial UNJu. San Salvador de Jujuy.

LISSIDINI, A. (2008). Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades. En LISSIDINI, A.; WELP, Y.; ZOVATTO, D. (Coordinadoras). Democracia directa en Latinoamérica. Editorial Prometeo, pp. 13-62.

O'DONNELL, G. (2008). Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. Conferencia Plenaria en el XIII Congreso del CLAD, Buenos Aires, 4-7 de noviembre de 2008. Recuperado de [http://www.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/a5609a\\_algunasreflexionesacercadelademocraci.pdf](http://www.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/a5609a_algunasreflexionesacercadelademocraci.pdf)

O'DONNELL, G. (2001). Accountability Horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. En Revista Española de Ciencia Política, N° 11, pp. 11-31. Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37355>

ORIHUELA, J. (2007). Web 2.0: Cuando los usuarios se convirtieron en medios y los medios no supieron en qué convertirse. En La ética y el derecho de la información en los tiempos del postperiodismo; pp.77-85. Editores Fundación COSO de la Comunidad Valenciana para el Desarrollo de la Comunicación y la Sociedad.

ORME, B. (2017). Acceso a la información: lecciones de América Latina. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Montevideo.

OSZLAK, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Red GELAC. Recuperado de <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>

OSZALAK, O.; KAUFMAN, E. (2014). Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional. Red GELAC. Recuperado de <https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>

OYHANARTE, M.; KANTOR, M. (2015). El derecho de acceso a la información pública en Argentina. Un análisis de su situación normativa y su efectividad. En Poder Ciudadano: Corrupción y Transparencia. Informe 2014. Recuperado de [http://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2016/04/Libro PoderCiudadano CapVII-Acceso-a-la-informacion-publica.pdf](http://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2016/04/Libro_PoderCiudadano_CapVII-Acceso-a-la-informacion-publica.pdf)

PIANA, R.; AMOSA, F. (2018). El derecho de acceso a la información pública en la Provincia de Buenos Aires. Aspectos normativos y jurisprudenciales. Revista Derechos en Acción Vol 6 N° 6. Recuperado de <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/4518>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2002). Informe sobre Desarrollo Humano: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. Ediciones Mundi-Prensa.

RAMIREZ-ALUJAS, A. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. En Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública N° 15, pp. 99-125. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/960/96021303006.pdf>

RAPOSO, L. (2017). Procesos de planificación y gestión de campañas electorales. El caso de San Salvador de Jujuy 2011-2015. Tesis Maestría en Planificación y Gestión de Procesos Comunicacionales. Universidad Nacional de la Plata, Facultad de Periodismo y Comunicación. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/63764>

ROSA, G. (2012). Del derecho de acceso a la información pública al Open Data. La información como factor de desarrollo de los gobiernos locales. Disponible en [https://www.academia.edu/2248688/Del\\_derecho\\_de\\_acceso\\_a\\_la\\_informaci%C3%B3n\\_p%C3%ABlica\\_al\\_Open\\_Data\\_La\\_informaci%C3%B3n\\_como\\_factor\\_de\\_desarrollo\\_de\\_los\\_gobiernos\\_locales](https://www.academia.edu/2248688/Del_derecho_de_acceso_a_la_informaci%C3%B3n_p%C3%ABlica_al_Open_Data_La_informaci%C3%B3n_como_factor_de_desarrollo_de_los_gobiernos_locales)

ROSANVALLON, P. (2015). La contra democracia. La política en la era de la desconfianza. Ed. Manantial, Buenos Aires.

RUIVAL, A.; ELENA, S. (2015). Caso de estudio sobre gobierno abierto en la provincia de Córdoba. CIPPEC. Recuperado de <https://www.cippec.org/publicacion/caso-de-estudio-sobre-gobierno-abierto-en-la-provincia-de-cordoba/>

SALTOR, C.; ARNAU, C.; PAZ, V.; LUNA, F. (2019). El derecho de dar y recibir información. En SALTOR, C. Ética y legislación de la información. Derecho a la Información. EDIUNJu, San Salvador de Jujuy, pp. 81-102.

SANDOVAL-ALMAZÁN, R. (2015) Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual. Convergencia. Revista de Ciencias Sociales N°68, pp. 203-227. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/105/10536227008.pdf>

SARTORI, G. (1987). Elementos de teoría política. Capítulo 4: Democracia. Editorial Alianza. Madrid.

SAUTU, R. (2003). Todo es teoría. Editorial Lumiere, Buenos Aires.

TAUBERER, J. (2012). Datos gubernamentales abiertos. Recuperado de <https://opengovdata.io/2012/>

VALENZUELA MENDOZA, R. (2013). Delimitar el gobierno abierto para ampliar la colaboración con una sociedad más abierta. En Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública N° 21, pp. 127-158. Recuperado de <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/29403>

VERA MARTINEZ, M. (2018). Los datos abiertos y el plan de acción de gobierno abierto en México 2013-2015. En Revista de Ciencias Sociales y Humanidades N° 54, pp. 1-18. Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2395-86692018000400001&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2395-86692018000400001&lng=es&nrm=iso&tlng=es)

WELP, Y. (2008). Participación ciudadana y nuevas tecnologías en América Latina. En LISSIDINI, A.; WELP, Y.; ZOVATTO, D. (Coordinadoras). Democracia directa en Latinoamérica. Editorial Prometeo, pp. 71-96.

YIN, R. (1994). Investigación sobre estudio de casos. Diseño y métodos. Capítulo 1. Disponible en <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2015/10/Yin-Cap-1-Trad.pdf>

### **Noticias, artículos y recursos virtuales**

LA NACIÓN. (2009). "La situación social/ Denuncia del presidente de la UCR. "Financian una organización mafiosa"". En diario La Nación, 22 de octubre. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/financian-una-organizacion-mafiosa-nid1189155/>

LA NACIÓN. (2015). "Decreto. Limitan el acceso a la información en Jujuy". En Diario La Nación, 14 de julio. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/limitan-la-ley-de-acceso-a-la-informacion-en-jujuy-nid1810168/>

EL CRONISTA. (2009). "Morales denunció a Milagro Sala por enriquecimiento ilícito". En diario El Cronista, 9 de noviembre. Recuperado de <https://www.cronista.com/economia/Morales-denuncio-a-Milagro-Sala-por-enriquecimiento-ilicito--20091109-0124.html>

Perfil. (2017). "El Perro Santillán es el primer gremialista en presentar su declaración jurada". En diario Perfil, 12 de mayo. Recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/politica/santillan-es-el-primer-gremialista-que-presento-su-declaracion-jurada.phtml>

El Submarino de Jujuy. (2016). "Soler cree que se debe debatir cómo garantizar imparcialidad en la OA". En diario El Submarino de Jujuy, 1 de junio. Recuperado de <http://elsubmarinojujuy.com.ar/soler-creo-que-se-debe-debatir-como-garantizar-imparcialidad-en-la-oa/>

JUJUY AL DÍA. (2014). "Diputados solicitaron al Tribunal de Cuentas las Rendiciones de los últimos 12 años de Eduardo Fellner". En diario Jujuy al Día, 13 de agosto. Recuperado de <https://www.jujuyaldia.com.ar/2014/08/13/diputados-solicitaron-al-tribunal-de-cuentas-las-rendiciones-de-los-ultimos-12-anos-de-eduardo-fellner/>

JUJUY AL DÍA. (2014). "Gerardo Morales: "Hacia un cambio cultural por más transparencia, información pública y una efectiva rendición de cuentas"". En diario Jujuy al Día, 8 de septiembre. Recuperado de <http://www.jujuyaldia.com.ar/2014/09/08/gerardo-morales-hacia-un-cambio-cultural-por-mas-transparencia-informacion-publica-y-una-efectiva-rendicion-de-cuentas/>

JUJUY AL MOMENTO. (2014). "Milagro Sala: "Fellner es un cagón"". En diario Jujuy al Momento, 21 de marzo. Recuperado de <https://www.jujuyalmomento.com/milagro-sala-fellner-es-un-cagon-n92463>

JUJUY AL MOMNETO. (2016). "Autopista Jujuy-Yala: Fin de una etapa negra para la obra pública". En diario Jujuy al Momento, 23 de diciembre. Recuperado de <https://www.jujuyalmomento.com/corrupcion-k/autopista-jujuy-yala-fin-una-etapa-negra-la-obra-publica-n41251>

JUJUY AL MOMENTO. (2019). "La trampa del plan "Jujuy asiste y reactiva", según la oposición". En diario Jujuy al Momento, 20 de enero. Recuperado de <https://www.jujuyalmomento.com/denuncia/la-trampa-del-plan-jujuy-asiste-y-reactiva-segun-la-oposicion-n77303>

JUJUY AL MOMENTO. 2018, noviembre 14. "Se cae el mito de la transparencia". Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=x-A8MqrPH98&t=101s>

LA IZQUIERDA DIARIO. (2017). "En secreto, venden el ingenio La Esperanza y quieren dejar 400 familias en la calle". En diario La Izquierda Diario, 29 de noviembre. Recuperado de <http://www.laizquierdadiario.com/En-secreto-venden-el-ingenio-La-Esperanza-y-quieren-dejar-400-familias-en-la-calle>

LA IZQUIERDA DIARIO. (2019). "La Esperanza: Vilca recurre a la Corte ante la negativa de Morales a dar información". En diario La Izquierda Diario, 7 de mayo. Recuperado de <http://www.laizquierdadiario.com/La-Esperanza-Vilca-recurre-a-la-Corte-ante-la-negativa-de-Morales-a-dar-informacion>

Gobierno de Jujuy. 2016, enero 25. "Juraron el Fiscal Anticorrupción, la Jueza de Minas y el Director de JEMSE". Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=BdogWsFT7Lw&fbclid=IwAR0FH4zb0V8zzlMTEODAPrJsuCUAP8bScCs1wzt74LFegNsshCf83wLPvJ0>.

Senado Argentina. 2017, octubre 12."Lanzamiento del sistema Sikus de publicidad de declaraciones juradas". Recuperado de [https://www.youtube.com/watch?v=-JNnpf2WOME&feature=youtu.be&fbclid=IwAR3RmXpYZMJ0t0LtPJoVAVXGrISDC0mAj-YCWlj\\_McM19kbHPxqmlivcdxk](https://www.youtube.com/watch?v=-JNnpf2WOME&feature=youtu.be&fbclid=IwAR3RmXpYZMJ0t0LtPJoVAVXGrISDC0mAj-YCWlj_McM19kbHPxqmlivcdxk)

CAMBIA JUJUY. (2015). "Se lanzó el Frente Cambia Jujuy: "Aquí está el nuevo gobierno"". En sitio web oficial Cambia Jujuy. Recuperado de <http://www.cambiajujuy.com.ar/info.php?id=2>

CAMBIA JUJUY (2015). "Consensos básicos del Frente Cambia Jujuy". En sitio web oficial Cambia Jujuy. Recuperado de [http://www.cambiajujuy.com.ar/2015\\_consensos.php](http://www.cambiajujuy.com.ar/2015_consensos.php)

BLANTON, T. "El derechos a saber en el mundo". 15 de julio de 2002. Disponible en <http://www.freedominfo.org/2002/07/worlds-right-to-know-2/>

Jiménez, C. "Sobre el término Open Government y su aparición documentada". 8 de abril de 2013. Disponible en <https://www.opengovpartnership.org/stories/sobre-el-termino-open-government-y-su-aparicion-documentada/>

TORRES, N. "Acceso a la Información en Colombia: 124 años después". 24 de julio de 2012. Disponible en <http://www.freedominfo.org/2012/07/acceso-a-la-informacion-en-colombia-124-anos-despues/>

Banco Mundial. (2019). Índice de Acceso a la Información Pública en las Provincias Argentinas: un análisis de la calidad normativa. Disponible en [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/indice\\_de\\_acceso\\_a\\_la\\_informacion\\_publica\\_en\\_las\\_provincias\\_argentinas\\_un\\_analisis\\_de\\_la\\_calidad\\_normativa-web.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/indice_de_acceso_a_la_informacion_publica_en_las_provincias_argentinas_un_analisis_de_la_calidad_normativa-web.pdf)

Carta Democrática Interamericana.

[https://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm)

Elecciones generales octubre de 2015. Resultados. <https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/datoselectorales/resultados>.

Declaración de Principios de la Primera Fase de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI). Ginebra 2003. <http://www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html>

Mecanismo de Revisión Independiente. Informe Final 2017. [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/Buenos-Aires\\_IRM-Report\\_2017\\_for-public-comment.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/Buenos-Aires_IRM-Report_2017_for-public-comment.pdf)

Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto. [https://web.archive.org/web/20161215181923/https://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment](https://web.archive.org/web/20161215181923/https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment)

UNESCO. "El acceso a la información se actualiza en el marco de los indicadores ODS". 12 de noviembre de 2019. Disponible en <https://es.unesco.org/news/acceso-informacion-se-actualiza-marco-indicadores-del-ods>

ONU. Objetivos de Desarrollo Sostenible. “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”. Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>

Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información. (2009). [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_Texto\\_de\\_Ley\\_editado\\_DDI.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_Texto_de_Ley_editado_DDI.pdf)

I Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2013). [https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/1\\_ARGENTINA\\_2013-2015\\_0.pdf](https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/1_ARGENTINA_2013-2015_0.pdf)

II Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2015-2017). [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ii\\_plan\\_de\\_accion\\_ogp\\_-\\_compromisos\\_medio\\_termino.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ii_plan_de_accion_ogp_-_compromisos_medio_termino.pdf)

III Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2017-2019). [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/tercer\\_plan\\_de\\_accion\\_informe\\_final\\_de\\_autoevaluacion\\_ga\\_-\\_pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/tercer_plan_de_accion_informe_final_de_autoevaluacion_ga_-_pdf)

IV Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2019-2021). [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuarto\\_plan\\_de\\_accion\\_nacional\\_de\\_gobierno\\_abierto\\_-\\_argentina\\_-\\_v4.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuarto_plan_de_accion_nacional_de_gobierno_abierto_-_argentina_-_v4.pdf)

Open Government Partnership. Países miembros. <https://www.opengovpartnership.org/es/our-members/>

OCDE. (2019). Open Government in Argentina. Disponible en [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/open-government-in-argentina\\_1988ccef-en#page7](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/open-government-in-argentina_1988ccef-en#page7)

OCDE. Misión y funciones. <https://www.oecd.org/acerca/>

Dirección Provincial de Transparencia y Gobierno Abierto. Provincia de Jujuy. <http://www.gajujuy.gob.ar/institucional/direccion-de-transparencia-y-gobierno-abierto/>

Sitio web de datos abierto. Dirección Provincial de Transparencia y Gobierno Abierto. Provincia de Jujuy. <http://datos.gajujuy.gob.ar/>

Oficina Anticorrupción, Provincia de Jujuy. <http://oa.jujuy.gob.ar/>

Oficina Anticorrupción de la provincia de Jujuy. Informe de Gestión 2016.

Oficina Anticorrupción de la provincia de Jujuy. Informe de Gestión 2017.

Oficina Anticorrupción de la provincia de Jujuy. Informe de Gestión 2018.

Municipalidad de Libertador General San Martín. Sitio web de gobierno abierto.  
<https://www.libertadorjujuy.gob.ar/?q=un-gobierno-abierto>

Frente Cambia Jujuy. Acta constitutiva. (2015).  
[http://www.cambiajujuy.com.ar/2015\\_acta\\_constitutiva.php](http://www.cambiajujuy.com.ar/2015_acta_constitutiva.php)

Tribunal Electoral de Jujuy. Registro de Electores Jujuy, 25 de octubre 2015.  
<http://www.tribelectoraljujuy.gov.ar/modulos/mmdled.asp?c=5&id=81>

## **Normativa consultada**

### **A nivel nacional**

Acordada 42/2017 Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 29 de diciembre de 2017.

Acordada 15/2013. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Disponible en  
<https://www.cij.gov.ar/nota-11469-La-Corte-Suprema-de-Justicia-dispuso-la-publicaci-n-de-todas-las-sentencias-de-c-maras-y-tribunales-orales.html>

Acordada 30/2007. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Disponible en  
<https://www.csjn.gov.ar/documentos/descargar/?ID=16255>

Decreto 1172/2003 Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 4 de diciembre de 2003.

Decreto 512/2009 Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 12 de mayo de 2009.

Decreto 117/2016 Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 13 de enero de 2016.

Decreto 434/2016 Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 2 de marzo de 2016

Decreto 1336/2016 Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 30 de diciembre de 2016.

Decreto 206/2017 Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 28 de marzo de 2017

Decreto 258/2019 Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 11 de abril de 2019.

Decreto 443/2019 Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 1 de julio de 2019.

Resolución 132/2018 Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 22 de octubre de 2018.

Ley 24.759, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 17 de enero de 1997.

Ley 25.326 Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 2 de noviembre de 2000

Ley 26.951 Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 5 de agosto de 2014.

Ley 27.504 Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 31 de mayo de 2019.

Ley 27.275 Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 29 de septiembre de 2016.

### **Sobre la provincia de Jujuy**

Ley 4.444, Boletín Oficial de la Provincia de Jujuy, San Salvador de Jujuy, 28 de marzo de 1990.

Ley 5.153, Boletín Oficial de la Provincia de Jujuy, San Salvador de Jujuy, 24 de septiembre de 1999.

Ley 5.885, Boletín Oficial de la Provincia de Jujuy, San Salvador de Jujuy, 23 de diciembre de 2015.

Ley 5.886, Boletín Oficial de la Provincia de Jujuy, San Salvador de Jujuy, 23 de diciembre de 2015.

Ley 5.887, Boletín Oficial de la Provincia de Jujuy, San Salvador de Jujuy, 23 de diciembre de 2015.

Decreto N° 4747-H-02, Dirección Provincial de Rentas de la Provincia de Jujuy, Recuperado de <http://www.rentasjujuy.gob.ar/wp-content/uploads/Decreto-Provincial-47472002.pdf>

Decreto-Acuerdo 7.930- G-03, Recuperado del archivo de la Legislatura de la Provincia.

Decreto-Acuerdo N° 1.072-G-04, Recuperado del archivo de la Legislatura de la Provincia.

Decreto-Acuerdo N° 5.081-G-2014, Boletín Oficial de la Provincia de Jujuy, San Salvador de Jujuy, 23 de julio de 2015

Decreto 1.451-G/16, Boletín Oficial de la Provincia de Jujuy, San Salvador de Jujuy, 31 de mayo de 2016.

Decreto N° 80-G-

Decreto Acuerdo 7539-G/2018, Boletín Oficial de la Provincia de Jujuy, San Salvador de Jujuy, 26 de octubre de 2018

### **Sobre otras provincias**

Ley 1.829 Boletín Oficial de la Provincia de Rio Negro, Viedma, 5 de julio de 1984.

Ley 104 Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 29 de diciembre de 1998.

Ley 1.654 Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa, Santa Rosa, 24 de noviembre de 1995.

Ley 12.475 Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, 29 de agosto de 2000.

Ley 653 Boletín Oficial de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Ushuaia, 3 de enero de 2005.

Ley 6.753 Boletín Oficial de la Provincia de Santiago del Estero, Santiago del Estero, 7 de septiembre de 2005

Ley 5.834 Boletín Oficial de la Provincia de Corrientes, Corrientes, 30 de julio de 2008.

Ley 5.336 Boletín Oficial de la Provincia de Catamarca, San Fernando del Valle de Catamarca, 20 de septiembre de 2011.

Ley I N° 156 Boletín Oficial de la Provincia de Chubut, Rawson, 26 de julio de 2016.

Ley 5.784 Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 19 de enero de 2017.

Ley 3.044 Boletín Oficial de la Provincia de Neuquén, Neuquén, 6 de enero de 2017.

Ley 3.540 Boletín Oficial de la Provincia de Santa Cruz, Río Gallegos, 13 de julio de 2017.

Ley 9.070 Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza, Mendoza, 7 de junio de 2018.

Ley 10.119 Boletín Oficial de la Provincia de La Rioja, La Rioja, 11 de diciembre de 2018.

Ley 8.173 Boletín Oficial de la Provincia de Salta, Salta, 16 de diciembre de 2019.

Decreto 1.028 Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro, Viedma, 16 de septiembre de 2004

Decreto 1.169 Boletín Oficial de la Provincia de Entre Ríos, Paraná, 1 de abril de 2005.

Decreto 692 Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe, Santa Fe, 13 de mayo de 2009.

Decreto 5.063, Boletín Oficial de la Provincia de San Luis, San Luis, 16 de septiembre de 2016.