

El derecho de acceso a la información pública (DAIP) en el poder legislativo

Asimetrías territoriales y límites institucionales en Argentina



Luis Ferrer*

Introducción

El trabajo se propone analizar en qué medida el diseño federal argentino limita la efectividad del derecho de acceso a la información pública en los órganos legislativos, haciendo foco en las diferencias entre los niveles de gobierno. Partimos de una premisa incómoda: el Estado debe garantizar un acceso que “ostenta una doble función –individual y colectiva–” (Basterra, 2020: 6), pero la realidad legislativa muestra una fractura profunda. Pondremos bajo la lupa la extraña convivencia entre una ley nacional del primer mundo y unas legislaturas provinciales que, en muchos casos, todavía operan bajo el candado del secretismo. Analizaremos y vincularemos la soberanía popular con la técnica legislativa para demostrar que, sin un cambio de paradigma desde el llano, la confianza en las instituciones no mejorará.

Marco teórico y relevancia del acceso a la información

El derecho de acceso a la información pública (DAIP) no constituye un simple trámite administrativo, sino que se erige como una condición ineludible para el ejercicio de la soberanía popular y la participación ciudadana activa, ya que “el acceso a la información pública es presupuesto para

* Estudiante de la Licenciatura en Gestión Gubernamental (UNPAZ). Estudiante del Plan Federal de Capacitación Parlamentaria (HSN). Diplomatura Universitaria en Derecho y Gestión Parlamentaria (UNC - HSN).

el ejercicio de los derechos de participación” (Balbín, 2015: 53). En un sistema republicano, la transparencia de los órganos legislativos es la garantía de que el poder delegado sea ejercido bajo el escrutinio permanente de sus mandantes. Como lo definió Juan Bautista Alberdi, la transparencia es “la cuenta diaria que los mandatarios dan de la gestión del poder” (citado en Spano Tardivo, 2016: 123).

Lo cierto es que, en nuestro país, esta exigencia choca de frente con la complejidad del diseño federal. No debemos olvidar que las provincias son unidades de poder preexistentes a la Nación (CN, art. 121) y ese celo autonómico suele usarse como escudo para la opacidad. El objetivo del presente trabajo es analizar este “federalismo de dos velocidades”, donde la modernización centralizada contrasta con “cotos de opacidad” subnacionales, y evaluar críticamente si el andamiaje institucional actual permite una verdadera rendición de cuentas o si, por el contrario, actúa como un cerrojo a la transparencia.

De la vanguardia nacional al hermetismo local

Alcance jurídico y el circuito del DAIP

Más que una simple norma, la Ley N° 27275 fue el golpe de timón que barrió años de oscuridad estatal en nuestro país. Su alcance universal permite que cualquier persona humana o jurídica solicite información sin necesidad de acreditar un “interés legítimo” ni contar con patrocinio letrado. El principio de Presunción de Publicidad implica que toda la información estatal se presume pública, salvo excepciones taxativas.

El circuito administrativo de una solicitud de información pública es estricto: el organismo requerido tiene un plazo de quince días hábiles para responder, prorrogables en forma excepcional por el mismo período. ¿Qué sucede si el Estado calla? El silencio es una denegatoria tácita que habilita el reclamo ante la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), o el salto directo a la justicia. No es solo el derecho a preguntar: es la obligación estatal de responder bajo la lupa del amparo.

Sin embargo, el *principio de informalismo* no debe confundirse con la anarquía en la pretensión. Para que el DAIP sea efectivo, el ciudadano tiene la carga de “hacer preguntas claras”, evitando que la ambigüedad se convierta en una excusa para la desestimación del pedido, existiendo además una tensión constante con la Ley de Protección de Datos Personales (N° 25326). No obstante, la jurisprudencia ha sido clara en el *caso Savoia* al establecer que el acceso a los datos sobre la gestión de fondos públicos prima por sobre la privacidad del funcionario, sustentado en la “prerrogativa que posee la ciudadanía de conocer la forma en que sus gobernantes desempeñan sus funciones, así como el destino que otorgan al dinero público” (Basterra, 2020: 1).

Esto permite observar que la existencia de normativa avanzada no garantiza por sí misma niveles efectivos de transparencia, especialmente en contextos federales con alta autonomía subnacional.

El contexto internacional y los estándares de apertura

Argentina se inserta en un marco global de “Estado Abierto” promovido por la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP). Estos estándares exigen que los parlamentos no solo respondan solicitudes (transparencia pasiva), sino que publiquen datos de forma proactiva (transparencia activa) instando a “implementar un sistema de huella legislativa completamente funcional” para trazar la influencia de terceros en la creación de leyes, buscando así que la transparencia sea un componente de la *calidad legislativa* (OGP, 2022: 70).

Racconto de la situación en el Congreso Nacional

En el plano nacional, la transparencia legislativa convive con la fragmentación de bloques políticos con autonomía operativa. Si bien ambas cámaras están sujetas a la Ley N° 27275, la experiencia demuestra disparidades: mientras la Cámara de Diputados avanzó en la digitalización de expedientes y dictámenes, el Senado viene mostrando barreras críticas en el funcionamiento de sus comisiones.

Como se mencionó en las *clases de Técnica Legislativa*, existe el riesgo de una “inflación legislativa” que surge ante la proliferación de normas jurídicas, con problemas tales como las “lagunas normativas”, “redundancias normativas” y “contradicciones normativas” (Pérez Bourbon, 2007: 188), que lejos de informar, confunden al ciudadano. La aplicación de la técnica de las *Checklisten* o “listas de verificación” es vital en este proceso para garantizar los “niveles de racionalidad esperada” (Svetaz, 2023: 10), puesto que una ley con deficiencias técnicas es, por definición, opaca y contribuye a la “persistente brecha existente entre gobierno y ciudadanos” (Pérez Bourbon, 2007: 7).

La opacidad subnacional: el federalismo de dos velocidades

Al analizar el nivel subnacional, la evidencia disponible muestra importantes déficits en materia de transparencia. El relevamiento realizado por Poder Ciudadano (2024) sobre los veinticuatro estados subnacionales constituye un insumo empírico central para comprender esta problemática al evidenciar patrones sistemáticos de opacidad en el funcionamiento de las legislaturas provinciales. Los resultados son contundentes: “casi 9 de cada 10 legislaturas provinciales en Argentina ocultan datos sobre contrataciones de personal o manejo de fondos”. Este diagnóstico permite sostener que, lejos de configurarse como un estándar institucional consolidado, la transparencia en el ámbito legislativo subnacional presenta serias limitaciones estructurales.

El caso de la Provincia de Buenos Aires es paradigmático y preocupante: su Ley N° 12475 es un anacronismo que todavía exige fundar la solicitud mediante un “interés legítimo”, filtro arbitrario que colisiona de frente con la gratuidad y universalidad que supuestamente defendemos a nivel nacional. En vez de “ampliar la esfera de lo público, [y] abrir la “caja negra del Estado” mediante la participación y protagonismo del ciudadano” (Piana y Amosa, 2018: 253), se valen de la autonomía federal para blindarla.

La escala municipal: el desafío de los gobiernos locales

En Argentina existen 2.327 gobiernos locales (Manual para la Territorialización de los ODS, 2020: 39), cada uno con su propia dinámica de control. En esta escala, el rol del concejal es fundamental como depositario de la confianza vecinal, pero la falta de digitalización y de leyes locales de acceso a la información deja la transparencia a merced de la voluntad política del turno. La técnica legislativa municipal suele ser precaria, lo que incrementa la opacidad operativa. En este sentido, Svetaz sostiene que la transparencia requiere una “apertura por diseño”, en donde la trazabilidad de la redacción debe ser pública desde el inicio del proceso para que cada anteproyecto sea accesible desde su génesis.

La anarquía procedimental en el federalismo

La atomización jurisdiccional muestra una severa “falta de cohesión e integralidad normativa” (Piana y Amosa, 2018: 272), consolidando cotos de hermetismo institucional que neutralizan el control ciudadano. Si hacemos un paralelismo con la Ley de Administración Financiera (LAF, N° 24156) focalizándonos en uno de sus principios rectores, la contradicción salta a la vista. El manual de buen gobierno dice “centralización normativa”, pero en la práctica del DAIP lo que reina es una diáspora institucional donde cada feudo legisla según su conveniencia política.

En este sentido, la experiencia de articulación interjurisdiccional en otros ámbitos de política pública –como los Consejos Federales de Trabajo, Educación y Salud– muestra que es posible construir espacios de coordinación que permitan consensuar criterios comunes, intercambiar buenas prácticas y promover estándares compartidos. En esta línea, las legislaturas provinciales podrían avanzar en instancias de cooperación similares, orientadas a fortalecer el acceso a la información pública, reducir las asimetrías existentes y consolidar un piso mínimo de transparencia en el ámbito subnacional.

Cuestionamiento

Hoy por hoy, la gestión de la AAIP a nivel nacional presenta limitaciones en su capacidad efectiva de intervención, toda vez que su alcance en las provincias es puramente persuasivo, un “convite” a la buena conducta que las estructuras institucionales subnacionales con bajos niveles de transparencia ignoran sin costo alguno. Como futuros profesionales, nuestra propuesta debe ser disruptiva: la AAIP debería tutelar el derecho no solo con resoluciones, sino también patrocinando legalmente a los ciudadanos en los Amparos por Mora. Si el acceso a la justicia depende de la billetera del solicitante, la transparencia sigue siendo un privilegio para pocos.

Conclusiones

Existe una colisión directa entre la vanguardia legislativa nacional y la cultura patrimonialista subnacional.

La mala calidad técnica de las leyes es un factor de opacidad que la sociedad debe denunciar.

El cambio real debe ser “de abajo hacia arriba”. Cada vecino, en su municipio, debe ser el fiscal de sus propios concejales.

Mientras la información sea un botín de guerra del caudillo de turno, no habrá mejora en la “calidad de la democracia” (Méndez Hernández, 2020: 18). La transparencia no admite injerencias discrecionales, debiendo regirse indefectiblemente por el “principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible” (Basterra, 2020: 4). La profesionalización de los funcionarios, basada en la integridad y la técnica, es la única vía para romper el cerrojo del secretismo.

Referencias bibliográficas

Balbín, C. F. (2015). *Manual de derecho administrativo* (3ª ed. ampliada). Buenos Aires: La Ley.

Basterra, M. I. (2020). *La CSJN consolida los estándares de la ley 27.275 de acceso a la información pública. El caso Savoia*. RDA 2020-127.

Congreso de la Nación (2024). *Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública: Para garantizar su ejercicio y promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública* (2ª ed.). Buenos Aires: Editorial de la Imprenta del Congreso.

Argentina, Ley N° 27275 (2017). *Derecho de Acceso a la Información Pública*. Boletín Oficial de la República Argentina.

Open Government Partnership (2022). *Guía para Planes de Acción Parlamentarios de OGP*. <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/05/Gui%CC%81a-de-.pdf>

Manual para la Territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2020) *Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales*. Recuperado de <https://www.odsargentina.gob.ar>

Méndez Hernández, M. J. (2020). *Caja de herramientas de transparencia legislativa: Conceptos, instrumentos de trabajo y buenas prácticas*. EUROsociAL+, ParlAmericas. Recuperado de https://parlamerica.org/uploads/documents/Transparency_Access_SPA.pdf

Pérez Bourbon, H. (2007). *Manual de Técnica Legislativa* (1ª ed.). Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS).

Piana, R. S. y Amosa, F. M. (2018). *El derecho de acceso a la información pública en la Provincia de Buenos Aires: Aspectos normativos y jurisprudenciales*. Buenos Aires: UNLP.

Poder Ciudadano & Ruido (2024). *Transparencia en las legislaturas. Relevamiento en los 24 estados subnacionales. Legislaturas secretas: casi 90% de las provincias ocultan datos sobre personal o uso de fondos.* Recuperado de <https://elruido.org/transparencia-legislaturas-provinciales-argentina/> y <https://elruido.org/legislaturas-secretas-provincias-corrupcion/>

Spano Tardivo, P. (2016). *El principio de transparencia de la gestión pública en el buen gobierno y la buena administración.* Universidad Nacional del Litoral.

Svetaz, M. A. (2023). *Democracia y teoría de la legislación.* Ponencia presentada en el Segundo Taller Internacional de Académicos Parlamentarios, Legislatura CABA.