



El acceso a la información pública en la Argentina: experiencias de investigación sobre políticas de medios y TIC

Bernadette Califano

Question/Cuestión, Nro.78, Vol.3, Agosto 2024

ISSN: 1669-6581

URL de la Revista: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/>

ICom -FPyCS -UNLP

DOI: <https://doi.org/10.24215/16696581e905>

El acceso a la información pública en la Argentina: experiencias de investigación sobre políticas de medios y TIC

Access to public information in Argentina: research experiences on media and ICT policies

Bernadette Califano

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) / Universidad Nacional de Quilmes / Universidad de Buenos Aires

Argentina

bernacali@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-5014-8359>

Resumen

En este trabajo se explora el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en su vínculo con la investigación académica, a partir del análisis de tres experiencias. Los tres casos se enmarcan en investigaciones más amplias sobre políticas de comunicación, llevadas adelante entre 2008 y 2022 en Argentina, en las que se recurrió a solicitudes de acceso a la información pública en manos del Estado. Cada una de estas investigaciones se produjo dentro de contextos sociopolíticos y normativos disímiles, y obtuvo resultados dispares con respecto a

las respuestas estatales. Sin embargo, todas las experiencias resultan ilustrativas de las dificultades y desafíos que persisten para el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información.

Abstract

This work explores the exercise of the right of access to public information in its connection with academic research in Argentina, based on the analysis of three experiences. The three cases are part of broader investigations into communication policies, carried out between 2008 and 2022 in Argentina, in which requests for access to public information in the hands of the State were used. Each of these investigations occurred within dissimilar sociopolitical and regulatory contexts, and obtained different results with respect to state responses. However, the cases are illustrative of the difficulties and challenges that persist for the effective exercise of the right of access to information.

Palabras clave: Acceso a la información; Datos abiertos; Políticas de comunicación; Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Keywords: Access to information; Open data; Communication policies; Information and Communication Technologies.

Introducción

El acceso a la información pública es un derecho humano fundamental, reconocido en diversos tratados internacionales, y un instrumento esencial para el ejercicio de otros derechos, pues garantiza el buen funcionamiento de una sociedad democrática. En la Argentina, este derecho ha cobrado una creciente importancia en las últimas décadas, siendo reconocido tanto a nivel nacional como provincial y municipal.

Argentina cuenta con una Ley de Acceso a la Información Pública desde el año 2016, que establece los procedimientos y mecanismos para que los ciudadanos puedan solicitar y

acceder a información en posesión de organismos del Estado, promoviendo así la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la gestión pública.

Sin embargo, a pesar de los avances legislativos, aún persisten numerosos desafíos para la implementación efectiva de esta ley y muchas veces subsiste una cultura del secreto. La falta de proactividad en la divulgación de información en formatos accesibles, la burocracia administrativa, la escasa capacitación de los funcionarios públicos y la resistencia a la transparencia son algunas de las barreras que aún obstaculizan el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información.

En este trabajo exploramos el estado actual en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en Argentina en su vínculo con la investigación académica, a partir del análisis de tres experiencias. Los tres casos de análisis se enmarcan en investigaciones más amplias sobre políticas públicas de comunicación, llevadas adelante entre 2008 y 2022, en las que se recurrió a solicitudes de acceso a la información pública en manos del Estado. Cada una de estas investigaciones se produjo dentro de contextos sociopolíticos y normativos disímiles, y obtuvo resultados dispares con respecto a las respuestas estatales. No obstante, todos los casos resultan ilustrativos de las dificultades que persisten para el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información.

El artículo se organiza del siguiente modo. Luego de esta breve introducción, se desarrolla conceptualmente la noción de acceso a la información pública y se describen los lineamientos centrales de la legislación argentina en la materia. A continuación, se narran tres experiencias de investigación académica en las que se recurrió a solicitudes de acceso a la información pública para obtener datos relativos a medios de comunicación y TIC en manos del Estado. Finalmente, se brindan algunas reflexiones sobre el acceso a la información pública en la práctica, su evolución a lo largo del tiempo, y los retos y dificultades que aún subsisten para su materialización.

El acceso a la información pública y la regulación en la Argentina

El acceso a la información es un derecho fundamental en las sociedades democráticas, puesto que permite a las personas conocer y participar en diversos aspectos de la vida pública.

En su análisis de la información como bien jurídico, Abramovich y Courtis (2000) señalan que, además de un valor propio, la información conlleva un valor instrumental, puesto que es una precondition para el ejercicio de otros derechos (por ejemplo, el derecho a la educación o el derecho al voto). Asimismo, el acceso a la información posee una dimensión política, relacionada con elementos que son constitutivos del régimen democrático de gobierno, tales como la igualdad, la noción de autogobierno, la pluralidad y la participación (Oyhanarte & Kantor, 2015). En esta línea, facilita la fiscalización del ejercicio de la función pública y permite actuar como contralor de los poderes del Estado.

El derecho de acceso a la información puede ser conceptualizado en una doble faceta: individual y colectiva. Desde una concepción individual, en el marco de los llamados derechos-autonomía, se vincula con la libertad de pensamiento y expresión, en tanto derecho a recibir información que permita a las personas tomar decisiones sobre su vida cotidiana. Así concebido, ha sido plasmado en varios instrumentos internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19) y la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 19), entre otros.

En su dimensión social, el acceso a la información se funda en el principio de transparencia y publicidad de los actos de gobierno, propio de los regímenes republicanos. Ello permite a las personas investigar, informarse, opinar y debatir colectivamente. Un reconocimiento relevante de esta función colectiva ha sido plasmado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-5/85, denominada “La colegiación obligatoria de periodistas”, al señalar que las restricciones ilegales a la libertad de expresión de un individuo también restringen el derecho de las demás personas a recibir informaciones y conocer el pensamiento ajeno (Corte IDH, 1985). Así, la Corte IDH interpreta a la libertad de expresión en un sentido amplio y social, que se acerca al derecho de acceso a la información.

Cabe distinguir una serie de variantes y funciones del acceso a la información que interesan para este trabajo. Aquí nos referimos específicamente a los casos en que la información es el objeto central del reclamo, por lo que el derecho se satisface con la obtención de los datos en cuestión. Dentro de estos casos, hay que diferenciar, por un lado, la información que el Estado posee sobre las personas, por ejemplo, los datos personales almacenados en bancos de datos públicos o privados. Sobre esta información, toda persona puede interponer una acción de *habeas data* para conocerla y/o solicitar su supresión, actualización o rectificación. Por otro lado, ha surgido como concepto jurídico el “derecho a la verdad”, tanto en el plano internacional como nacional, vinculado con las violaciones a los derechos humanos. En la Argentina, este principio involucra el derecho de familiares de personas desaparecidas a conocer su destino y el accionar estatal durante el terrorismo de Estado. Asimismo, en un plano colectivo, el derecho a la verdad supone el derecho de la comunidad a conocer su pasado (Oliveira & Guembe, 1997).

Una tercera variante de la información como objeto central del reclamo se vincula con el derecho a la libertad de investigación (1). Este derecho es “entendido como generador de una obligación de colaboración por parte del Estado, cuando el objeto de la investigación sean conductas, datos o políticas públicas” (Abramovich & Courtis, 2000, p. s/n), en tanto se trata de una actividad que reviste de interés social. En este sentido, también se manifiesta en una doble dimensión: por un lado, aquella relacionada con la libertad de profesión y el desarrollo individual del investigador o investigadora; y, por el otro, aquella que salvaguarda el derecho colectivo a recibir el resultado de las investigaciones y se vincula con el derecho al desarrollo (Pulido, 2006).

En materia de regulación, casi todos los países de América Latina y el Caribe cuentan con legislaciones de acceso a la información pública, promulgadas desde principios del siglo XXI. Panamá, Jamaica y México (2) lo hicieron en 2002, República Dominicana y Ecuador en 2004, Honduras en 2006, Nicaragua en 2007, Guatemala, Chile y Uruguay en 2008, Brasil y El Salvador en 2011, Colombia y Paraguay en 2014, y Venezuela en 2021.

En el caso argentino, si bien existieron varios proyectos de ley, recién se promulgó una norma a nivel nacional en septiembre de 2016. La Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública

garantiza el ejercicio de este derecho, en línea con lo establecido por tratados internacionales en materia de libertad de expresión, y permite a cualquier persona solicitar todo tipo de información en poder del Estado, ya sea generada, obtenida, transformada, controlada o custodiada con fondos públicos.

Esta norma se fundamenta en una serie de principios, entre los que se hallan la transparencia necesaria para las sociedades democráticas; la presunción de publicidad de la información pública; la apertura y accesibilidad en el formato de entrega de los datos a fin de facilitar su procesamiento y reutilización; la no discriminación hacia las personas que los solicitan; el máximo acceso, entendido como el hecho de que la información debe publicarse con el mayor nivel de desagregación posible; y la gratuidad y premura en su difusión.

El principal antecedente de esta ley es el Decreto N° 1172/2003, que promulgó el Reglamento para el Acceso a la Información Pública. Éste establecía que toda persona física o jurídica podía solicitar, consultar, recibir y acceder a la información que se encontrase bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Así, el decreto regía únicamente para los organismos, entidades, empresas, sociedades y dependencias del Ejecutivo. A diferencia del decreto, la Ley 27.275 obliga a los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), con sus respectivas dependencias, a brindar información pública. Ello incluye al Ministerio Público Fiscal, al Ministerio Público de la Defensa, al Consejo Magistratura, a las empresas y sociedades del Estado –comprendidas las de economía mixta en las que el Estado tenga participación y sólo en lo referido a aquella–, al Banco Central, a los concesionarios de servicios públicos, contratistas y prestadores estatales, y a cualquier entidad privada a la que se le hayan otorgado fondos públicos.

Si bien toda la información en poder del Estado se presume pública, se contemplan ciertas excepciones por razones de seguridad, defensa, política exterior y/o protección de datos personales. Éste sería el caso para la información clasificada como reservada, confidencial o secreta; aquella en poder de la Unidad de Información Financiera vinculada con investigaciones de ilícitos; información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario; los secretos industriales, comerciales, financieros o científicos; información que contenga datos personales y que no pueda brindarse aplicando

procedimientos de disociación; e información jurídica que pudiese revelar la estrategia a adoptarse en una causa judicial, por ejemplo.

Al solicitar información al Estado, el peticionante no necesita recurrir a patrocinio letrado ni explicitar los motivos de su solicitud; solo se debe acreditar la identidad y brindar datos de contacto para recibir la información. La solicitud se puede canalizar a través de internet, por medio de la plataforma “Tramites a Distancia” (que requiere del registro con DNI o clave fiscal AFIP), o efectuarse de modo presencial en la mesa de entradas de la dependencia requerida. Las dependencias estatales tienen un plazo de quince días hábiles para responder a la solicitud, lapso que puede ser prorrogado –de forma excepcional y previa comunicación fehaciente que explicita los motivos de la demora en la reunión de la información– por otros quince días hábiles.

En caso de falta de respuesta por parte del Estado en el plazo previsto, o de denegatoria, entrega incompleta o inexacta de la información, existen algunas vías para efectuar reclamos. Así, es posible interponer un recurso administrativo ante la Agencia de Acceso a la Información Pública –organismo administrativo encargado de la aplicación de la ley– y/o iniciar una acción judicial ante los tribunales de primera instancia en lo contencioso administrativo federal.

Solicitudes de acceso a la información en la investigación sobre medios y TIC

Como señalamos en el apartado anterior, información pública es toda aquella que se encuentra en posesión de órganos públicos, archivada en cualquier formato o medio. Para hacer efectivo el derecho de acceso a la información, los organismos del Estado deberían divulgar periódicamente y de forma proactiva, en formatos abiertos y accesibles, información que compete a sus funciones. Sin embargo, esto no sucede en todos los casos, por lo que la ciudadanía puede presentar solicitudes específicas de acceso a la información, en la dependencia estatal que guarde o conserve los datos requeridos, y así obtener información pública de modo reactivo.

En este apartado se desarrollan tres experiencias de investigación en las que se recurrió a solicitudes de acceso a la información pública (AIP) sobre medios de comunicación y TIC, en contextos políticos y bajo el amparo de normativas diferentes, todos ellos ilustrativos de las dificultades que han existido y existen en la práctica para el correcto funcionamiento de esta herramienta y, por consiguiente, para el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información.

En primer lugar, se relata la experiencia en el acceso a datos sobre publicidad oficial del Estado, por medio de pedidos de AIP presentados entre los años 2008 y 2009. En segundo lugar, se describe el uso de este recurso entre 2010 y 2013, con el objetivo de obtener información pública sobre el proceso de privatización de los canales de televisión 11 y 13 de la Ciudad de Buenos Aires, ocurrido en 1989. En tercer lugar, se narra la experiencia en el acceso a datos abiertos sobre TIC que incluyó la presentación de solicitudes de AIP ante el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), para evaluar la implementación de una política pública sobre conectividad y acceso a internet.

Acceso a la información sobre distribución de publicidad oficial

En el marco de una línea de investigación más amplia, encarada desde el Programa de Libertad de Expresión de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), se presentaron diversas solicitudes de acceso a la información pública dirigidas a la Secretaría de Medios de Comunicación, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, acerca de la distribución del gasto del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) en materia de publicidad oficial.

En los pedidos de información presentados entre 2008 y 2009 –amparados en lo dispuesto por el Decreto N° 1172/2003– se solicitaba a la Secretaría de Medios que informara acerca del total presupuestado, aprobado y ejecutado por mes y año en publicidad oficial; el detalle de las campañas o avisos publicitarios; la especificación del lugar de colocación de la pauta, por rubro y tipo de medio de comunicación (es decir, si la publicidad estaba destinada a medios gráficos, radio, televisión abierta, televisión por cable, web, vía pública y/o cine); la aclaración de los medios, productoras, agencias de publicidad y/o intermediarios contratados; la distribución

geográfica; y el listado de clientes y proveedores de la pauta oficial. La información se requería en formato digital, preferentemente en planillas de cálculos que facilitaran su procesamiento.

En este punto cabe hacer una distinción entre el derecho a la entrega de información y el derecho a la producción de información. Según señalan Abramovich y Courtis (2000), conviene diferenciar niveles en el acceso a los datos. Por un lado, la solicitud puede referirse a datos procesados por la administración que se utilizan para fines internos; o puede requerir el acceso a los datos brutos, sin exigirle al Estado la tarea de procesar información. En este caso, se solicitaba a la Secretaría de Medios el acceso a los datos brutos.

La Secretaría de Medios respondió a todas las solicitudes de acceso a la información, aunque no respetó cabalmente los plazos normativos vigentes y, en algunas ocasiones, brindó respuestas parciales, lo que en general era habitual en la época de la investigación. Un estudio más amplio de la ADC reveló que, de las 49 solicitudes de acceso a la información presentadas ante distintos organismos de la Administración Pública Nacional en el año 2012, el 53% fueron respondidas de manera incompleta, de forma negativa, o directamente no respondidas (ADC, 2013).

En el caso de las solicitudes de información sobre publicidad oficial, las respuestas de la Secretaría de Medios no incluían datos electrónicos abiertos, accesibles y estandarizados para su consulta y/o análisis. Por el contrario, esta dependencia enviaba planillas en formatos digitales de difícil lectura, en ocasiones como “bloc de notas”, que requerían de la contratación de especialistas en informática para su transformación y procesamiento (ver Figura 1). Sólo a partir de esta tarea de experticia técnica era posible reconstruir parte de la información solicitada para la elaboración de informes sobre el monitoreo de la publicidad oficial del gobierno nacional que llevaba adelante la ADC (2008a, 2008b, 2009; entre otros).

Archivo Edición Tomado Ver Ayuda

PLANILLA DE DATOS DE PUBLICIDAD OFICIAL ENVIADA POR LA SECRETARÍA DE MEDIOS, 2008

13/07/2008 Hoja Nro. 1

MEDIO: desde 001000 hasta 100001 ZONA: desde 1 hasta 4 RUBRO: desde 10 hasta 16
 CI TRFNTS: desde 1000 hasta 1999 FTCTUA: desde 05/2008 hasta 05/2008

(10) WEB

(001111) CLARIN

16523/02/1	6,500.00	WEB (21.00)	34210	D AFIP - D.G.I.	EDUCACION TRIBUTARIA
TOTAL MES 05/2008	6,500.00				
TOTAL PROVEEDOR	6,500.00				

(001112) LA NACION

16894/01/4	6,000.00	WEB (21.00)	34210	D AFIP - D.G.I.	COTT
TOTAL MES 05/2008	6,000.00				
TOTAL PROVEEDOR	6,000.00				

(004117) WWW.COOPER.WWW.ESCOLARES (888)

16897/01/1	2,200.00	WEB (21.00)	34210	D AFIP - D.G.I.	EDUCACION TRIBUTARIA
16897/01/2	1,650.00	WEB (21.00)	34210	D AFIP - D.G.I.	EDUCACION TRIBUTARIA
TOTAL MES 05/2008	3,850.00				
TOTAL PROVEEDOR	3,850.00				

(004599) CIARTN.COM

16894/01/1	10,350.00	WEB (21.00)	34210	D AFIP - D.G.I.	COTT
16894/01/2	18,720.00	WEB (21.00)	34210	D AFIP - D.G.I.	COTT

Figura 1: Planilla de datos de publicidad oficial enviada por la Secretaría de Medios, 2008 (Archivo personal).

Recién en el año 2016 la Jefatura de Gabinete de Ministros comenzó a publicar las órdenes de publicidad emitidas en concepto de campañas de pauta oficial realizadas por la Administración Pública Nacional bajo el formato de datos electrónicos abiertos, disponibles en el sitio www.datos.gob.ar para su consulta pública.

Esta iniciativa se enmarcó en una política más amplia de modernización del Estado que incluyó varias estrategias de gobierno abierto, entre las que se hallaban la creación del Portal Nacional de Datos Públicos y el requerimiento, para las dependencias del Ejecutivo nacional, de publicar gradualmente todos los datos producidos, almacenados o recopilados por aquéllas en medios digitales (Decreto N°117/2016). Se trataba de una estrategia proactiva de difusión de información, en línea con la iniciativa de promulgar una ley de acceso a la información pública a nivel nacional.

Asimismo, a partir del año 2020 la Secretaría de Medios comenzó a publicar periódicamente informes sobre el gasto ejecutado en publicidad oficial por tipo de medio de comunicación (televisión abierta y cable, gráfica, radio, vía pública y digital), nombre comercial del destinatario de la pauta por cada tipo de medio, el detalle geográfico, los montos abonados, y los descuentos y canjes. Estos informes habilitaban una lectura más ordenada de los gastos en publicidad oficial que las planillas recibidas antaño (ver Figura 2).

SISTEMAS					
SISTEMAS	MEDIOS	TOTAL	CENT	DESC	CANJE
TV Abierta	6	\$ 1.035.509.173	\$ 346.048.445	\$ 530.594.105	\$ 158.866.623
TV Cable e Interior	321	\$ 1.694.042.499	\$ 567.880.074	\$ 795.963.313	\$ 330.199.112
Gráfica Nacional e Interior	244	\$ 850.397.631	\$ 340.653.650	\$ 411.195.185	\$ 98.548.796
Cine	1	\$ 5.204.331	\$ -	\$ 5.204.331	\$ -
Radio AM	90	\$ 445.936.387	\$ 192.670.770	\$ 219.832.662	\$ 33.432.955
Radio FM	717	\$ 774.812.176	\$ 386.287.129	\$ 369.692.552	\$ 18.832.495
Vía Pública	126	\$ 1.016.647.728	\$ 321.864.421	\$ 694.783.307	\$ -
Digital	927	\$ 1.740.827.858	\$ 733.818.651	\$ 1.007.009.207	\$ -
	2432	\$ 7.563.377.783	\$ 2.889.223.140	\$ 4.034.274.663	\$ 639.879.980

TELEVISIÓN ABIERTA						
MEDIO	PROVINCIA	CIUDAD/LOCALIDAD	TOTAL	JGM	DESC	CANJE
CANAL 11 TELEFE	Capital Federal	CAPITAL FEDERAL	\$ 283.003.875	\$ 108.521.875	\$ 174.482.000	\$ -
CANAL 2 AMERICA TV	Capital Federal	CAPITAL FEDERAL	\$ 237.327.561	\$ 2.420.000	\$ 76.040.938	\$ 158.866.623
CANAL 13 ARTEAR	Capital Federal	CAPITAL FEDERAL	\$ 230.431.553	\$ 85.742.778	\$ 144.688.775	\$ -
CANAL 9 TELEARTE	Capital Federal	CAPITAL FEDERAL	\$ 140.863.663	\$ 63.325.350	\$ 77.538.313	\$ -
CANAL 7 TV PUBLICA	Capital Federal	CAPITAL FEDERAL	\$ 96.650.172	\$ 59.388.192	\$ 37.261.980	\$ -
NET TV	Capital Federal	Capital Federal	\$ 47.232.350	\$ 26.650.250	\$ 20.582.100	\$ -
			\$ 1.035.509.173	\$ 346.048.445	\$ 530.594.105	\$ 158.866.623

Figura 2: Informes de gastos en publicidad oficial 2020-2021 (Secretaría de Medios y Comunicación Pública - Archivo personal)

Los informes para los años 2020, 2021 y 2022 estuvieron disponibles en el sitio web de la Secretaría de Medios y Comunicación Pública hasta el año 2023. El 26 diciembre de aquel año, tras la asunción del Gobierno presidido por Javier Milei, se suspendió, por el plazo de 1 año, toda la pauta publicitaria oficial realizada por la Administración Central (Decreto N° 89/2023).

Acceso a la información sobre políticas de comunicación

En el marco de una investigación más amplia sobre políticas de comunicación durante el primer gobierno de Carlos Menem en la Argentina (Califano, 2014), entre 2010 y 2013 se presentaron diversas solicitudes de acceso a la información pública relativas a la privatización de los

canales de televisión de la Ciudad de Buenos Aires. Los pedidos fueron dirigidos principalmente a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), organismo que reemplazó al Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) desde la promulgación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en el año 2009. El ente regulador se hallaba legalmente obligado a responder a los pedidos de AIP ya que se encontraba bajo la órbita del Poder Ejecutivo Nacional.

El objetivo de las solicitudes era acceder a la toma de vista del expediente de privatización de los canales de televisión 11 y 13 de la Ciudad de Buenos Aires, ocurrida en 1989. Se trató del primer traspaso de empresas estatales a manos privadas en el marco de la llamada “Reforma del Estado” ocurrida en la década de 1990, a la que le seguirían la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (EnTel), Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), Ferrocarriles Argentinos, Obras Sanitarias de la Nación y Aerolíneas Argentinas. Concretamente, se buscaba conocer el detalle de los consorcios oferentes y su integración accionaria, las propuestas culturales y de contenidos de cada uno de ellos, la evaluación de antecedentes culturales y técnicos por parte de la autoridad de aplicación, y las condiciones de adjudicación.

La primera respuesta oficial de la AFSCA al pedido de información iniciado en 2010 solicitó una prórroga del plazo legal previsto (diez días hábiles prorrogables otros diez “de mediar circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada”, según disponía el art. 12 del Reglamento General del Acceso a la Información Pública, Decreto N° 1172/2003). Sin embargo, transcurrido el plazo solicitado, no se recibió respuesta alguna. Dos meses más tarde se presentó una nueva solicitud en la que se reiteraba el pedido, y/o se requería alguna explicación acerca de las razones por las cuáles no era posible acceder a la información.

En marzo de 2011 se recibió una respuesta, firmada por el entonces subsecretario para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, en la que se explicaba que el expediente requerido se encontraba, casi en su totalidad, en manos de una empresa privada contratada por el Estado para la guarda de archivos (Figura 3). Adicionalmente, se agregaba que el organismo se encontraba en “etapa judicial” con la empresa y se adjuntaban copias de diversas cartas documento que respaldaban tal afirmación, en las que se le solicitaba a la entidad privada la remisión del expediente en

cuestión al ex COMFER, actual AFSCA. Se informaba, además, que en la sede de la AFSCA se hallaban sólo cuatro cuerpos del documento.



Figura 3: Fragmento de la respuesta de la AFSCA a la solicitud de acceso a la información pública, 2011 (Archivo personal).

En abril de 2011 se procedió, finalmente, a la toma de vista los cuatro cuerpos del expediente en la sede de la AFSCA, facilitados por el área de Coordinación General. Sin embargo, se trataba solo de las ofertas presentadas a la licitación de los canales de televisión por dos sociedades anónimas (Tevemac S.A. y VideoMundo S.A.) que no ganaron los concursos, por lo que la respuesta a la solicitud de información resultaba prácticamente incompleta.

Ese mismo mes se presentó una nueva solicitud de acceso a la información pública, esta vez ante el archivo de la empresa en la que se había tercerizado la guarda del expediente. En la carta se detallaban los trámites realizados ante la AFSCA y se invocaba el apartado del Decreto N° 1172/2003 que establecía que sus disposiciones eran aplicables a las organizaciones privadas a las que el Estado hubiera otorgado subsidios o con las cuales hubiera establecido relaciones contractuales, y a las empresas a las que se hubiera otorgado, mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual, la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público.

El Reglamento de Acceso a la Información Pública especificaba que para formular solicitudes no era necesario “acreditar derecho subjetivo, interés legítimo ni contar con patrocinio letrado”, como tampoco explicitar el motivo de la requisitoria. Sin embargo, cabe aclarar que en el caso aquí relatado todos los pedidos de acceso a la información fueron formulados con patrocinio letrado. En los hechos, ello permitió avanzar con las solicitudes puesto que, tanto en la empresa como en las oficinas de la AFSCA, la presencia o la firma de un/a abogado/a fue requerida en varias oportunidades a lo largo de más de tres años de presentación de pedidos de acceso a la información pública.

En este sentido, el abogado de la empresa a la que se le había tercerizado la guarda de archivos se comunicó con la abogada que acompañó con su firma los pedidos de acceso a la información, para explicar que la empresa no tenía inconvenientes en permitir el acceso a la documentación solicitada, pero que ello requería de una nota de la AFSCA que autorizase la vista, pues mantenían un compromiso de confidencialidad y resguardo de información con sus clientes.

A partir de allí se hicieron innumerables gestiones y nuevas solicitudes formales ante la AFSCA a lo largo del año 2011, a fin de gestionar la mencionada autorización. También se explicaron en múltiples oportunidades los motivos de la investigación académica y el detalle de las tareas realizadas, y se mantuvieron contactos informales con autoridades, funcionarios y empleados. No obstante, no se logró acceder a la información solicitada. La explicación recibida fue que la empresa debía remitir los cuerpos del expediente al organismo y que, una vez allí, se podría

acceder a la toma de vista. Mientras perdurase el juicio entre ambas entidades, la oficina de Legales de la AFSCA no podría brindar ningún tipo de autorización.

Así, el acceso a la información entendida como bien directo y para fines de investigación (Abramovich & Courtis, 2000) estaba siendo vedado. No sólo se obstaculizaba el derecho individual para llevar adelante un trabajo de investigación profesional, sino que también se impedía el derecho colectivo a conocer un proceso histórico de privatización de empresas estatales, con consecuencias que se derivan hasta el presente, ya que los canales de televisión permanecieron desde entonces en manos privadas. Además, se trataba de una situación paradójica en la que el organismo regulador que había sido parte interviniente en el proceso de la política pública bajo análisis, no contaba con sus propios archivos de aquella época.

En 2012, luego de sucesivos cambios en las autoridades al frente del directorio de la AFSCA (3), se retomaron las solicitudes de acceso a la información pública. Recién a fines de aquel año se recibió una respuesta del organismo regulador solicitando una prórroga por diez días hábiles debido a la “demora de la empresa en enviar el expediente por usted solicitado”. Es decir que, tras casi dos años desde el primer pedido de acceso a la información, se reiteraba la misma respuesta acerca de que la empresa a la cual se le había tercerizado la guarda de los documentos públicos todavía se encontraba “demorada” en remitirlos al organismo.

A lo largo de 2013 continuaron las conversaciones con funcionarios y empleados de la AFSCA. Recién en el mes de abril, luego de múltiples solicitudes, se recibió una respuesta que explicaba que la empresa encargada de la guarda de archivos habría remitido al organismo 21 cuerpos del expediente del proceso licitatorio de los canales de televisión. Finalmente, luego de tres años de iniciado el pedido de acceso a la información, se autorizó la toma de vista de los mencionados cuerpos. A raíz de todas las solicitudes de acceso a la información realizadas para la investigación, el organismo regulador inició un sumario interno para saber qué ocurrió con estos documentos públicos en los veintitrés años comprendidos entre 1990 y 2013.

En este caso, el recurso para el acceso a la información pública no supuso un mecanismo ágil ni sencillo, cuya respuesta debía recibirse –como máximo– en el plazo de un mes, sin necesidad de requerir de patrocinio letrado ni de brindar explicaciones acerca de los motivos de

la solicitud, como estipulaba el Decreto N° 1172/2003. Por el contrario, implicó la presentación de múltiples solicitudes a lo largo de tres años ante distintos organismos (AFSCA, Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la empresa privada encargada de la guarda de archivos públicos); el patrocinio y el acompañamiento letrado en todas las instancias; una innumerable cantidad de trámites y gestiones; varias explicaciones acerca de los motivos por detrás de la solicitud; y múltiples reuniones y conversaciones informales con autoridades, funcionarios y empleados de distintas entidades.

Acceso a datos abiertos sobre TIC y políticas de acceso a internet

La tercera experiencia se vincula con el acceso a datos abiertos sobre tecnologías de información y comunicación (TIC) en el marco de una investigación más amplia sobre políticas públicas de conectividad y acceso a servicios de TIC, llevada adelante entre los años 2020 y 2021. En este caso existían varios *datasets* en formatos abiertos disponibles en el portal del Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) (4), lo que representaba un caso de publicidad proactiva por parte del Estado (Oyhanarte & Kantor, 2015). Sin embargo, no toda la información pública del organismo se divulgaba en línea, por lo que fue necesario recurrir a solicitudes específicas de acceso a la información pública.

Entre los datos abiertos disponibles se hallaban series históricas sobre telefonía fija y móvil; acceso a internet; televisión paga; servicios postales; denuncias y reclamos de los usuarios de servicios de telecomunicaciones interpuestos ante el organismo regulador; licencias y licenciarios de servicios audiovisuales y de TIC; datos sobre espectro radioeléctrico (estaciones repetidoras, radioaficionados y señales distintivas especiales); empresas y equipos homologados por el ENACOM; montos destinados y adjudicados por año a través del Fondo Concursable de Comunicación Audiovisual (FOMECA), junto con la cantidad de proyectos y beneficiarios alcanzados; y montos destinados, adjudicados y ejecutados en programas de Servicio Universal; entre otros (ver Figura 3).



Figura 4: Datos abiertos sobre TIC (ENACOM - Archivo personal)

En esta época era posible descargar todos estos datos en distintos formatos electrónicos que facilitaban su exportación, transformación, procesamiento y análisis. Las series históricas iban, en la mayoría de los casos, desde los años 2017 o 2018, con ciertas excepciones para años anteriores.

Asimismo, en cada uno de estos rubros era posible encontrar una desagregación relativa a distintas variables de mercado. Por ejemplo, en el desagregado del rubro “acceso a internet” se hallaban datos y series históricas relativas a las siguientes variables:

- ✓ Penetración de internet fijo cada 100 hogares (desde 2017)
- ✓ Total nacional de accesos (desde 2014)
- ✓ Accesos por banda ancha y banda angosta por provincia

- ✓ Accesos a internet fijo por tipo de tecnología, provincia y localidad
- ✓ Velocidad promedio de bajada de Internet fijo y por provincia (desde 2017)
- ✓ Accesos por rangos de velocidad de bajada por provincia
- ✓ Ingresos trimestrales de los operadores
- ✓ Mapa de localidades con conectividad a internet; entre otros.

Para acceder a la información sobre TIC no disponible en el portal de datos abiertos, incluidas las series de datos correspondientes a años anteriores, resultaba preciso presentar solicitudes de acceso a la información pública ante el ENACOM.

Entre 2020 y 2022 se llevó adelante una investigación sobre las principales intervenciones de política pública para la conectividad y el acceso a internet implementadas durante la pandemia por COVID-19 en la Argentina (Califano, 2023) y en América Latina (Califano & Becerra, 2021, 2024). Para estos trabajos resultaron útiles las series de datos abiertos sobre TIC mencionadas, aunque incompletas. Entre las medidas de política pública que se promulgaron en esta etapa se hallaba el decreto de necesidad y urgencia (DNU) N°690/2020, que estableció que los servicios de tecnologías de información y comunicación serían considerados servicios públicos esenciales y estratégicos en competencia. La medida otorgó el rango de servicio público a la telefonía móvil, una característica que ya ostentaba la telefonía fija, y dispuso mayores potestades regulatorias para la fijación de tarifas y el control de precios. Además, estableció la obligatoriedad de ofrecer prestaciones de servicios básicos en condiciones de igualdad. Así, en diciembre de 2020 se lanzó la llamada “Prestación Básica Universal” (PBU), una iniciativa según la cual las empresas de telecomunicaciones debían ofrecer planes básicos de servicios de TIC para los sectores de menores recursos, a precios accesibles fijados por la autoridad regulatoria.

Los datos sobre la implementación y ejecución de la Prestación Básica Universal no se hallaban disponibles en el sitio de ENACOM, ni en el portal de datos abiertos del organismo. Por tal motivo, en febrero de 2022 se presentó un pedido de acceso a la información pública en el que se solicitaba conocer: a) la cantidad de solicitudes de PBU presentadas desde diciembre de 2020 ante las empresas prestadoras de servicios de telecomunicaciones de todo el país,

con el detalle por empresa, localidad, tipo de prestación (telefonía móvil, telefonía fija, acceso a internet domiciliario, televisión por suscripción, etc.) y tipo de usuario (beneficiario/a de asignaciones sociales, jubilado/a, trabajador/a monotributista, desempleado/a, etc.); b) la cantidad de solicitudes concedidas; c) la cantidad de solicitudes rechazadas y los motivos de tal rechazo; d) las quejas y declaraciones informativas presentadas ante el organismo regulador a raíz de incumplimientos por parte de las empresas.

A partir de allí, el pedido de acceso a la información pública, amparado ahora por la Ley 27.275, comenzó una nueva odisea burocrática ilustrativa de las dificultades que persisten, pese a la vigencia de una norma a nivel nacional, para acceder a información en manos del Estado.

El pedido de información no fue respondido en el plazo que estipula la ley, y tampoco se solicitó una prórroga para su respuesta. Por tal motivo, a mediados de marzo de 2022 se procedió a la comunicación telefónica con diversas áreas del ENACOM (mesa de entradas, Dictámenes, Usuarios y Licencias, Jurídicos) para rastrear en qué estado se encontraba la solicitud. A partir de estas averiguaciones se descubrió que el pedido había sido enviado a la Subgerencia Administrativa y Técnica de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo de la Nación. En otras palabras, la solicitud había ido a parar a una dependencia totalmente ajena a la materia requerida.

Tras estas averiguaciones se logró iniciar otro trámite administrativo para que la solicitud volviera hacia la dependencia correcta, es decir, al ENACOM. Recién a fines de marzo de 2022 se recibió un correo electrónico de la “Unidad de Integridad y Transparencia” del ente regulador, en el que confirmaban el error administrativo e informaban que la solicitud había sido derivada a las áreas competentes mediante comunicación oficial a fin de que fuera respondida a la brevedad. Cabe aclarar que fueron infructuosas todas las gestiones realizadas para tratar de contactar con la funcionaria responsable de acceso a la información pública en el ENACOM, quien nunca respondió correos electrónicos ni llamadas telefónicas.

Luego de transcurrido un mes, ante la falta de respuesta, en abril de 2022 se retomaron sin éxito las comunicaciones con distintas áreas del organismo regulador. Más de tres meses

después de presentada la solicitud inicial, y a través de gestiones personales y contactos con integrantes del Directorio del ENACOM, a fines de mayo se recibió una respuesta de la Coordinación General de Asuntos Técnicos en la que se brindaba, aunque de modo incompleto, la información solicitada. En la misiva se detallaba la cantidad de accesos de PBU cargados en el sistema del organismo por parte de los prestadores, entre los meses de marzo y agosto de 2021, por tipo de servicio (telefonía fija, comunicaciones móviles, internet y televisión de pago), y el número de expedientes de reclamos iniciados por usuarios por denegatoria de la PBU.

En síntesis, en el año 2022, pese al amparo de una Ley de Acceso a la Información Pública y de una política de apertura de datos vigente desde 2016, acceder a información en manos del Estado con fines de investigación académica continuaba siendo un trámite burocrático arduo, con resultados parciales. En este caso puntual, además, se solicitaba información que suponía mecanismos de fiscalización de la autoridad regulatoria en el cumplimiento del Decreto N° 690/2020, y su obtención habilitaba un análisis de la implementación de una política pública que revestía de interés social.

Discusión y reflexiones finales

En este trabajo se ha explorado el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la práctica en la Argentina, en su vínculo con la investigación académica. Se han narrado tres experiencias en el acceso a información en manos del Estado, realizadas en el marco de investigaciones más amplias sobre políticas de medios de comunicación y TIC entre 2008 y 2022.

Como primera reflexión, luego de este recorrido, es posible señalar que han existido avances en la divulgación de la información en poder del Estado a lo largo de las últimas décadas, acompañados por actualizaciones normativas. En este sentido, de no contar con una norma específica, en el año 2003 se promulgó el Decreto N°1172 que permitió acceder a información bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional. Si bien no existió una ley a nivel nacional durante muchos años –a diferencia de lo ocurrido en otros países de la región, que contaron

con regulaciones desde principios del siglo XX–, en 2016 se promulgó la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública, que incluyó como sujetos obligados a todos los poderes del Estado y a sus respectivas dependencias, estableciendo procedimientos para que los ciudadanos puedan acceder a información en tenencia de organismos estatales.

En línea con una divulgación proactiva de la actividad gubernamental, en el año 2016 se diseñó un Plan de Apertura de Datos enmarcado en una política más amplia de gobierno abierto. Esto permitió la creación del Portal Nacional de Datos Públicos, sitio en el que se empezaron a difundir, en distintos formatos, una importante cantidad de datos producidos, almacenados o recopilados por dependencias estatales. Ello resultó relevante para la transparencia de dos de las problemáticas aquí analizadas: el gasto del Estado en publicidad oficial y la evolución de indicadores de mercado referidos a las tecnologías de la información y la comunicación, en particular telefonía fija, telefonía móvil, internet y televisión paga.

Cabe aclarar que, al cierre de este artículo, tras la asunción del gobierno encabezado por Javier Milei en diciembre de 2023, se han producido importantes retrocesos en materia de acceso a la información y gobierno abierto. Entre ellos, el portal de datos abiertos de ENACOM exhibe la leyenda “Estamos trabajando para mejorar el sitio” desde hace meses, ya no divulga todas las series históricas en materia de indicadores sobre TIC, y no es posible acceder a los datos en formatos abiertos ni reutilizables. El organismo fue intervenido en enero de 2024 con el fin de revisar su estructura organizativa y reorganizar sus funciones (Decreto N° 89/2024).

En las investigaciones realizadas entre 2008 y 2022, muchos datos públicos no se hallaban disponibles para su consulta en línea, por lo que fue preciso recurrir a solicitudes de acceso a la información específicas. Ello reveló, por un lado, una falta de divulgación proactiva de las acciones en materia de políticas públicas de comunicación; y, por el otro, falencias burocráticas y procedimentales para hacer efectivo este recurso. Dichas falencias se revelaron ante la falta de claridad en el envío de planillas sobre gastos de publicidad oficial; la odisea burocrática que supuso tres años de gestiones para acceder a documentos públicos clave referidos a procesos históricos en materia de políticas de comunicación; y la falta de divulgación de información vinculada con la implementación de políticas públicas sobre de conectividad y acceso a internet.

En los tres casos analizados los trámites para el acceso a la información pública no resultaron simples ni expeditivos, y no cumplieron con los plazos fijados por ley para responder: 15 días hábiles con la posibilidad de prórroga por igual período. En todos los casos fue necesario realizar un seguimiento de los pedidos y contactar a los funcionarios y/o empleados encargados de responderlos. Cuando llegaron las respuestas, éstas resultaron incompletas, poco claras y/o con datos en formatos que no facilitaban su procesamiento o reutilización.

Las respuestas parciales, incompletas o confusas del Estado conllevan la consecuencia de tornar secreta la información que debería ser pública. En ningún caso se cumplió con el principio de máxima divulgación, que establece que toda la información en poder del Estado se presume pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones (RELE, 2012).

Entre los retos pendientes para mejorar los procedimientos para el acceso a la información podemos señalar los siguientes. En primer lugar, debería regir un principio de transparencia activa por parte de Estado, por medio de la divulgación periódica y en formatos accesibles de la información que compete a sus funciones y gestiones. La existencia de una Ley de Acceso de la Información Pública no basta por sí misma para generar una cultura de la transparencia.

En segundo lugar, sería deseable un mayor control y seguimiento de las solicitudes de acceso a la información por parte de los organismos regulatorios, en particular de la Agencia de Acceso a la Información Pública, para que las dependencias estatales respondan de manera oportuna, completa y accesible. Asimismo, se precisa una mayor capacitación de los funcionarios responsables de gestionar estos temas dentro de cada jurisdicción, para que la tramitación de solicitudes no se transforme en una odisea administrativa.

En tercer lugar, un mayor diálogo interestatal e intersectorial con los actores interesados en optimizar estos procedimientos y con quienes hacen uso de estas herramientas –en particular investigadores e investigadoras–, podría contribuir al efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Argentina.

Es importante recordar que no hay sociedades democráticas sin una efectiva participación ciudadana. Y toda participación ciudadana requiere del acceso a la información. Cuando se

trata de solicitudes de acceso a datos para fines de investigación académica, no sólo está en juego el derecho individual de quien presenta el recurso, sino también el derecho colectivo de la sociedad a conocer el resultado de dichas investigaciones y de los procesos de políticas públicas involucrados.

Notas

(1) El derecho a la libertad de investigación ha sido reconocido en varios instrumentos jurídicos internacionales, entre ellos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (OEA, 1948), que establece en su artículo IV que “toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio”.

(2) En el caso de México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del año 2002 fue luego reemplazada por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública promulgada en 2016.

(3) En octubre de 2012 asumió como presidente de la AFSCA Martín Sabbatella, en reemplazo de Santiago Aragón, quien ocupaba el cargo desde marzo de 2012. Este último había sucedido a Manuel Baladrón, quien estuvo brevemente al frente de la entidad luego de que Juan Gabriel Mariotto asumiera como vicegobernador de la Provincia de Buenos Aires el 12 de diciembre de 2011 (Califano, 2014).

(4) En diciembre de 2015, la AFSCA fue reemplazada y absorbida por el Ente Nacional de Comunicaciones (Decreto N° 267/2015).

Referencias

Abramovich, V., & Courtis, C. (2000). El acceso a la información como derecho. En *Anuario de Derecho a la Comunicación* (Vol. 1). Buenos Aires: Siglo XXI.

ADC. (2008a). *Desafíos y oportunidades para la promoción, defensa y ejercicio de la libertad de expresión en Argentina y América Latina. Hacia la definición de una agenda de trabajo*. Buenos Aires, Argentina: Asociación por los Derechos Civiles.

ADC. (2008b). La publicidad oficial del Poder Ejecutivo Nacional durante 2007. Buenos Aires: Asociación por los Derechos Civiles.

ADC. (2009). La publicidad oficial del Poder Ejecutivo Nacional durante 2008. Buenos Aires:

Asociación por los Derechos Civiles.

ADC. (2013). Un derecho débil. Investigación sobre el derecho de acceso a la información pública en la Argentina. Buenos Aires: Asociación por los Derechos Civiles.

Califano, B. (2014). *Políticas de comunicación en la Argentina. Estudio del proceso privatizador de los canales de televisión 11 y 13 de la Ciudad de Buenos Aires*. Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Califano, B. (2023). Políticas y desigualdades en el acceso a Internet durante la pandemia en la Argentina. *Tsafiqui. Revista Científica en Ciencias Sociales*, 13(21), 99-112. <https://doi.org/https://doi.org/10.29019/tsafiqui.v13i21.1196>

Califano, B., & Becerra, M. (2021). Public policies of connectivity in Latin America in the context of COVID-19. *Journal of Digital Media & Policy*, 12(1), 117-136.

Califano, B., & Becerra, M. (2024). Policy Interventions to Address Digital Inequalities in Latin America in the Face of the Pandemic. En S. J. Yates & E. Carmi (Eds.), *Digital Inclusion. International Policy and Research* (pp. 39-61). Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-031-28930-9_3

Corte IDH. (1985). Opinión Consultiva OC-5/85: La Colegiación Obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos).

OEA. (1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Bogotá.

Oliveira, A., & Guembe, M. J. (1997). La verdad, derecho de la sociedad. En M. Abregú & C. Courtis (Eds.), *La aplicación de los tratados sobre Derechos Humanos por los tribunales locales* (pp. 541-558). Buenos Aires: Editores del Puerto - CELS.

Oyhanarte, M., & Kantor, M. (2015). El derecho de acceso a la información pública en la Argentina. Un análisis de su situación normativa y su efectividad. En Poder Ciudadano (Ed.), *Corrupción y transparencia. Informe 2014* (pp. 253-280). Buenos Aires: Eudeba.

Pulido, M. (2006). El acceso a la información es un derecho humano: propuesta para un estándar de acceso a la información de organismos públicos de derechos humanos. México D.F.: Fundar.

RELE. (2012). El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares interamericanos y comparación de marcos legales. Washington D.C.: Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA.