
Informe Anual de Evaluación y Gestión

Órgano Garante del Derecho de
Acceso a la Información
2018-2019



Buenos Aires Ciudad



Vamos Buenos Aires

Jefe de Gobierno

Horacio Rodríguez Larreta

Vicejefe de Gobierno

Diego Santilli

Titular del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información

Maria Gracia Andía



Grandes desafíos por delante

La puesta en funcionamiento del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información el 1° de febrero de 2018, significó un enorme paso para el desarrollo de la institucionalidad del sistema de acceso y un gran desafío por delante: la consolidación de un tipo de organismo sin antecedentes a nivel subnacional. Ha sido un año de muchísimo trabajo y crecimiento en relación al acceso a la información pública.

Ciertamente, conformar un nuevo organismo de cero, conlleva retos difíciles de sortear, pero a la vez grandes posibilidades de generar experiencias inéditas e igualmente positivas.

Nos encontramos ante la oportunidad de asentar y desarrollar al Órgano Garante como un modelo de referencia en sus prácticas, acciones y resoluciones a nivel nacional e internacional, profundizando en la cultura de la transparencia y la información pública.

La gestión a mi cargo, fuertemente comprometida con la agenda de acceso y transparencia, apunta a la consolidación de un organismo líder en la implementación de políticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas.

Desde el Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información, perseguimos el objetivo último de concluir el mandato actual habiendo afianzado al organismo como una institución imparcial, profesional e independiente que trascienda la gestión de turno y garantice un ejercicio pleno del derecho de acceso a la información pública para todas las personas.

Maria Gracia Andía

Titular

Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información





Contenidos

InForme Consolidado de Evaluación

	Pag 07
1. Introducción	Pag 08
- Marco Legal	
- Normativa Específica	
2. Metodología	Pag 09
3. Normatividad	Pag 10
4. Transparencia Pasiva	Pag 12
- Informe Anual de la Autoridad de Aplicación	Pag 12
- Reclamos ante el Órgano Garante	Pag 14
- Encuestas a reclamantes	Pag 17
- Encuestas a enlaces institucionales	Pag 23
5. Transparencia Activa	Pag 27
- Iniciativas	Pag 29

InForme de Gestión

	Pag. 32
1. Marco Institucional	Pag. 33
1.1 - Instancia revisora	Pag. 33
1.2 - Última palabra en la esfera administrativa	Pag. 33
1.3 - Carácter vinculante de las Resoluciones	Pag. 34
1.4 - Imposibilidad de avocación	Pag. 34
1.5 - Ausencia del Titular	Pag. 35
2. Estructura y Presupuesto	Pag. 35
3. Funciones	Pag. 36
4. Objetivos 2018	Pag. 39
5. Desafíos 2018	Pag. 42
6. Estándares Internacionales	Pag. 43
7. Objetivos 2019	Pag. 44
8. Proyectos Futuros	Pag. 45

Anexo: Doctrina 2018-2019

Pag. 47



Informe Consolidado de Evaluación

Marco Legal

La Ciudad de Buenos Aires consagra expresamente en su Constitución el derecho de acceso a la información pública y los principios de una democracia participativa. La Ley N° 104 del año 1998 fue una de las primeras leyes en consagrar el derecho de acceso a la información de carácter público, dotando a los ciudadanos de un procedimiento administrativo para solicitar y recibir dicha información. Sin embargo, en el transcurso del tiempo, la ley empezó a registrar ciertos atrasos en relación al desarrollo que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos estaba teniendo en la materia: un año antes de la Ley N° 104/1998, tenía lugar la creación de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derecho Humanos (CIDH), con un rol fundamental en la defensa hemisférica del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Dos años más tarde, la CIDH elaboraba la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, **reconociendo el derecho de acceso como un derecho fundamental** y la obligación de los estados a garantizarlo. Posteriormente, en el caso 'Claude Reyes', se reconocía el derecho de acceso a la información como un derecho humano. Finalmente, en 2010, se asistiría a un hito fundamental al aprobarse la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, que actuaría como una guía de implementación y referencia normativa de nuevos estándares jurídicos.

Es en sintonía con los principios consolidados durante este proceso evolutivo que, en 2016, asistimos a la actualización de la Ley 104 y a su reglamentación en el seno del Poder Ejecutivo, en el marco de un proceso participativo como fue el Dialogando BA, donde representantes de la sociedad civil y la academia pudieron hacer sus aportes a la reforma de la ley. La nueva normativa, además de precisar el concepto de información pública y afianzar los principios orientadores para la aplicación efectiva de la ley (máxima premura, informalismo, carácter limitado de las excepciones, formatos abiertos o gratuidad, entre otros) dispuso **la creación de este Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información (OGDAI)** como un organismo supervisor del buen funcionamiento del sistema de acceso a la información y una herramienta de reclamo a disposición de todas las personas.

La reforma de la Ley de Acceso a la Información Pública de 2016 establece entonces un sistema de doble instancia para el ejercicio y garantía del derecho con el objetivo de solucionar y satisfacer la demanda de entrega de información pública en plazos razonables y procedimientos sencillos, evitando judicializar el requerimiento de información pública: la primera instancia está a cargo de la Autoridad de Aplicación, la Dirección General de Seguimiento de Organismos de Control y Acceso a la Información (DGSOCAI), cuya función principal es recibir y tramitar las solicitudes de acceso a la información, así como diseñar políticas públicas en materia de acceso a la información y transparencia. La segunda instancia está a cargo del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información (OGDAI), un organismo desconcentrado¹, con autonomía técnica y una competencia específica. Es el órgano de control y monitoreo del proceder de todo el universo de sujetos obligados establecidos por el artículo 3 de la Ley N° 104, en relación a la información pública, su accesibilidad, producción y archivo, así como a su adecuación a las políticas de transparencia establecidas en la norma. En este sentido, actúa como máximo garante, con facultad para actuar de oficio y último intérprete de la Ley en el ámbito de la administración. Así, en su rol jurisdiccional funciona como una instancia revisora y las resoluciones que emite tienen carácter vinculante, agotando allí la vía administrativa.

¹ Cuando las competencias decisorias se asignan a órganos inferiores de la Administración centralizada o descentralizada, el fenómeno recibe el nombre técnico de "desconcentración". En la descentralización y desconcentración, la técnica de transferencia o asignación de nuevas competencias se opera en forma permanente, teniendo el respectivo acto que las dispone un carácter constitutivo, ya que produce el nacimiento de un ente [...] o de un órgano con facultades decisorias, que antes no existía (Cassagne, 1996).

Normativa Específica

La Ley 104 (texto consolidado por Ley 6.017) encomienda al Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información la función de evaluar el grado de aplicación de la ley mediante la presentación anual de un Informe Consolidado de Evaluación. El presente informe se emite en ejercicio de dicha función sobre la base de tres aristas:

- La información publicada en los portales o páginas web;
- Los medios idóneos que mantienen todas las instituciones y personas jurídicas de derecho público o privado sujetas a la ley;
- Los informes anuales realizados por la Autoridad de Aplicación de la Ley;

con el objetivo de reflejar el estado de situación en materia de Acceso a la Información Pública (AIP) y Transparencia Activa (TA) y, a partir de tal diagnóstico, mejorar los estándares actuales, así como dar visibilidad a las complejidades, aciertos y problemáticas en la implementación del sistema.

El objetivo fundamental del presente informe es analizar el sistema de acceso a la información pública en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, evaluando el período de un año, comprendido entre el 1° de febrero de 2018 (fecha de entrada en funcionamiento del OGDAl) y el 31 de enero de 2019. Excepcionalmente, en relación a la dimensión 'Normativa' y atento a ser éste el primer Informe Consolidado de Evaluación del organismo, se toma en consideración el período comprendido entre el 15 de diciembre de 2016 (fecha de la reforma de la Ley 104) y el 31 de enero de 2019 inclusive, a los fines de analizar los avances y/o retrocesos normativos a partir de la institución legal del presente informe.

El presente informe de evaluación se estructura en tres dimensiones de análisis o bloques de contenido:

- A. Normatividad
- B. Transparencia Pasiva
- C. Transparencia Activa

Las precisiones metodológicas de cada bloque serán especificadas en cada uno de tales apartados. De todas formas, cabe señalar, como insumo complementario, la realización de un 'Taller de Expertos' con representantes de OSC, academia y periodismo, cuyos resultados serán presentados en las conclusiones del presente informe.

Como señalamos previamente, la Ley pone en cabeza del Órgano Garante la obligación de elaborar anualmente un informe consolidado de evaluación asentado en las tres bases de análisis anteriormente referidas. Cabe aclarar que, en lo que refiere a "los medios idóneos que mantienen todas las instituciones y personas jurídicas de derecho público o privado sujetas a la ley", este informe se centrará en un relevamiento de iniciativas relativas a transparencia activa y rendición de cuentas en el ámbito digital; ello en sintonía con las tendencias actuales de gobierno abierto y open data, que alientan procesos cada vez más transparentes, eficientes y abiertos. Este contenido del informe formará parte de la dimensión de análisis 'Transparencia Activa'.

2. Metodología

3. Normatividad

En esta dimensión, se evalúan los avances y/o retrocesos en la calidad del diseño legislativo y reglamentario en materia de derecho de acceso a la información.

La reforma de la Ley 104 (T.C. 6017) constituyó un hito de relevancia social e institucional a los fines de garantizar el derecho de acceso a la información en los términos de los estándares del Sistema Interamericano.

Entre los puntos destacados de esta reforma se encuentran:

1. Definición del derecho de acceso a la información en forma precisa;
2. Principios orientadores para la aplicación efectiva de la ley;
3. Ampliación del universo de sujetos obligados;
4. Creación de este Órgano Garante como instancia administrativa de reclamo ante denegatorias de información, incumplimiento de las obligaciones de transparencia activa y como organismo supervisor del sistema de acceso a la información;
5. Inclusión del artículo 11 como norma innovadora a los fines de permitir el cumplimiento por parte de la administración ante solicitudes muy voluminosas en base a un cronograma de entrega;
6. Obligaciones de Transparencia Activa;
7. Límites al acceso a la información trazados y de interpretación restrictiva.

Posteriormente, el Decreto N° 260/17 aprobó la reglamentación de la Ley de Acceso a la Información, estableciendo, entre otras cuestiones a destacar, la forma en que se debe entregar la información, puntualmente, en el formato en que se encuentre al momento de realizarse la solicitud, por los medios más sustentables y económicos, y alentando a publicar en formatos electrónicos abiertos en internet.

En cuanto al procedimiento de la solicitud, se establecieron las mesas de ingreso habilitadas para su recepción, así como la posibilidad de realizarlas por vía electrónica, requiriéndose un contacto, ya sea un número telefónico o celular y/o dirección electrónica ante posibles dudas que se susciten entorno a la solicitud.

Por su parte, el artículo 15 relativo a la visibilidad del derecho de acceso a la información pública, estableció que será la Autoridad de Aplicación quien arbitre los medios para la difusión del sistema y para la coordinación con las oficinas de atención al público. El artículo 16 de la norma, también confiere a la DGSOCAI la obligación trimestral de publicar un registro de solicitudes y documentos brindados².

El artículo 17 se destaca en cuanto establece una definición de Transparencia Activa así como los medios de difusión de la información. El diseño del Plan de Transparencia Activa del artículo 18, queda en cabeza de la Autoridad de Aplicación, indicando que los datos y la información deben ser presentados en un lenguaje simple, claro y directo, así como ser veraces, completos y actualizados bajo responsabilidad del organismo que proporcione la información. A su vez, los datos publicados en formato abierto deben ser completos, primarios, accesibles y estar estructurados de manera que permitan su procesamiento automático, reutilización y redistribución por parte de cualquier usuario.

² Al respecto, la Resolución N° 74/OGDAI/2019 ordena al sujeto obligado proveer la información producida bajo su control, poder y custodia, argumentando que la alusión a la mera existencia de canales alternativos de acceso a información no puede invalidar el derecho general y fundamental de toda persona de acceder a la información pública en poder del Estado.

El 23 de noviembre de 2017, mediante el Decreto 427/17 se estableció que el Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información funcione como Organismo Fuera de Nivel en la órbita de Vicejefatura de Gobierno y que su titular tenga nivel equivalente a Subsecretario, debiendo el Ministerio de Hacienda arbitrar las medidas pertinentes para dar cumplimiento a dicho decreto. Si bien, el rango es equivalente al de Subsecretario, el cargo de Titular del OGDAl se crea sin la estructura propia de una Subsecretaría, y sin el presupuesto correspondiente a tal caso. Asimismo, mediante el decreto N°432 del 24 de noviembre de 2017, el Jefe de Gobierno propuso a la Dra. María Gracia Andía como titular del organismo convocando la audiencia pública prevista en el artículo 27 de la Ley. Es así que realizado este acto público, con fecha 10 de enero de 2018, por Decreto N°13, se designó a la Dra. Andía como Titular del OGDAl a partir del 1° de febrero de 2018³.

El 7 de diciembre de 2017, casi al año de la sanción de la Ley 104, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, introdujo una reforma positiva a dicha ley al incluir el inciso “j” en el artículo 3, relativo a los sujetos obligados, agregando a ese catálogo a “concesionarios, permisionarios, explotadores, administradores y/o agentes operadores de juegos de azar, destreza y apuesta, debidamente autorizados y/o fiscalizados por la Autoridad de Aplicación de la Ley 538”. Poner a disposición de la sociedad una herramienta que permita transparentar la industria del juego y el azar en la Ciudad de Buenos Aires, significó un verdadero avance en materia de alcance a los sujetos obligados

Por su parte, la DGSOCAl, en cumplimiento de lo encomendado por el decreto reglamentario 260/17, dictó el 19 de enero de 2018 la Disposición 3/DGSOCAl/18 mediante la cual se aprobaron los Lineamientos del Plan de Transparencia Activa, a los fines de cumplir con la cuarta disposición complementaria y transitoria de la Ley 104 que encomienda a la Autoridad de Aplicación el diseño de los referidos lineamientos en un plazo no mayor a un año a partir del 19 de enero de 2017. Estos lineamientos tienen por finalidad el cumplimiento en plazo de todas las obligaciones de Transparencia Activa dentro del tiempo establecido por la Quinta Disposición Complementaria y Transitoria de la referida ley, la cual establece un plazo de adecuación para estas obligaciones no mayor a los tres años desde la publicación en el Boletín Oficial. Esto da cuenta de la voluntad del Poder Ejecutivo del GCBA de cumplir en tiempo y forma con las obligaciones emanadas de la ley, representando un avance destacable en la materia.

Finalmente, el 7 de diciembre de 2018, mediante Resolución 113/OGDAl/18 se aprobaron los lineamientos para el procedimiento establecido en los artículos 32 a 35 de la Ley N°104 (texto consolidado por Ley N°6.017). Si bien la ley 104 es operativa y establece los términos generales del proceso del reclamo, este documento reglamentó la normativa con mayor precisión e introdujo algunas particularidades a dicho procedimiento. La resolución versa sobre las modalidades de presentación de los reclamos, la posibilidad de subsanar la omisión de los requisitos del artículo 33 o la vaguedad o ambigüedad de los reclamos, la posibilidad procesal de elaborar un descargo o una mejora o ampliación de la respuesta por parte del sujeto obligado en la segunda instancia, el procedimiento de desistimiento del reclamo y dos cuestiones novedosas y relevantes: el procedimiento de audiencia entre las partes y la posibilidad de generar un acuerdo de entrega ante los supuestos del artículo 11 (voluminosidad de la información solicitada o necesidad de compilar información dispersa) para que el sujeto obligado pueda cumplir con su obligación dentro de un tiempo y uso de recursos razonables en el proceso de esta segunda instancia de reclamo ante el OGDAl. Todo lo allí regulado tiene en miras los derechos del administrado con el objetivo último de que la información pública llegue a sus manos.

Según establece el inciso ‘f’ del artículo 26, el OGDAl tiene por función la formulación de recomendaciones. En relación a esta atribución, se ha elaborado un cuerpo de doctrina⁴ que explica la interpretación y aplicación de los distintos principios de la ley, tales como informalismo, gratuidad, completitud, formatos abiertos, *in dubio pro petitor*, entre otros; así como del articulado de la ley y de sus decretos reglamentarios (para mayor detalle ver Anexo).

³. Al respecto de la audiencia pública de evaluación de la candidatura de la Dra. María Gracia Andía: <https://www.bueno-saires.gob.ar/gestioncomunal/evaluacion-sobre-candidatura-de-la-maria-gracia-andia>

⁴. La doctrina del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información está disponible en el portal BA Data dentro de los Dataset bajo el nombre de Summa de Doctrina del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información. Se acompaña, a su vez, como documento anexo a este informe, una síntesis de la doctrina más destacada del organismo.

4. Transparencia Pasiva

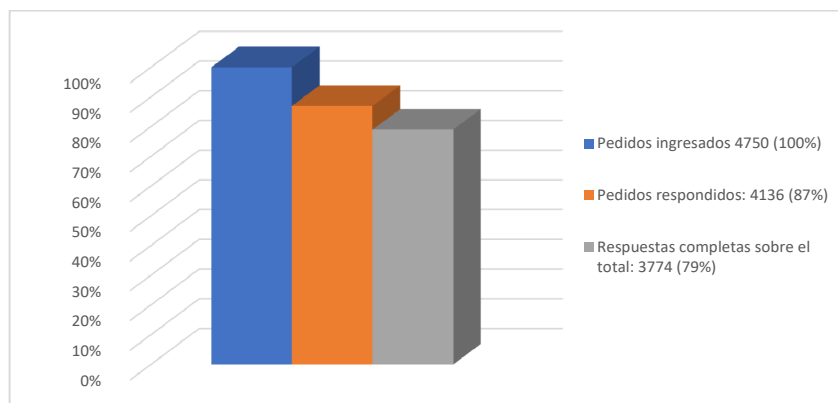
Como se adelantó previamente, en la presente dimensión se evalúan los procesos que enfrentan los ciudadanos a la hora de realizar solicitudes y la calidad de respuestas recibidas, así como el resultado de los reclamos presentados. En primer lugar, se ha tomado como base de análisis el **informe anual presentado por DGSOCAI**. En segundo lugar, se ha tomado como base de análisis la **información interna** de los reclamos presentados ante OGDAl. En tercer lugar, se ha realizado una base de análisis a partir de la realización de una **encuesta a los usuarios del sistema**, habiéndose acotado el universo a los solicitantes que han hecho uso de esta segunda instancia de reclamo. Finalmente, una cuarta base de análisis se generó mediante una **encuesta a enlaces institucionales**

- Informe Anual de la Autoridad de Aplicación

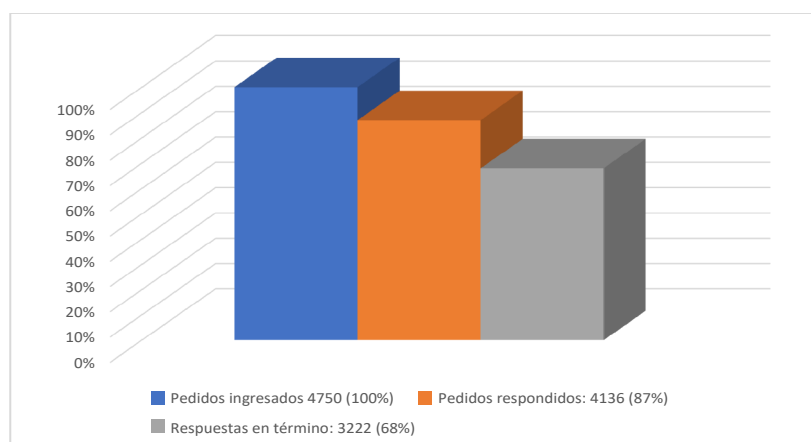
En este apartado, se expone el análisis del Informe Anual presentado por la Dirección General de Seguimiento de Organismos de Control y Acceso a la Información, como Autoridad de Aplicación de la Ley 104.

En el año 2018, ingresaron un total de 4.750 solicitudes de AIP en los términos establecidos en la Ley 104 y su Decreto reglamento 260/17.

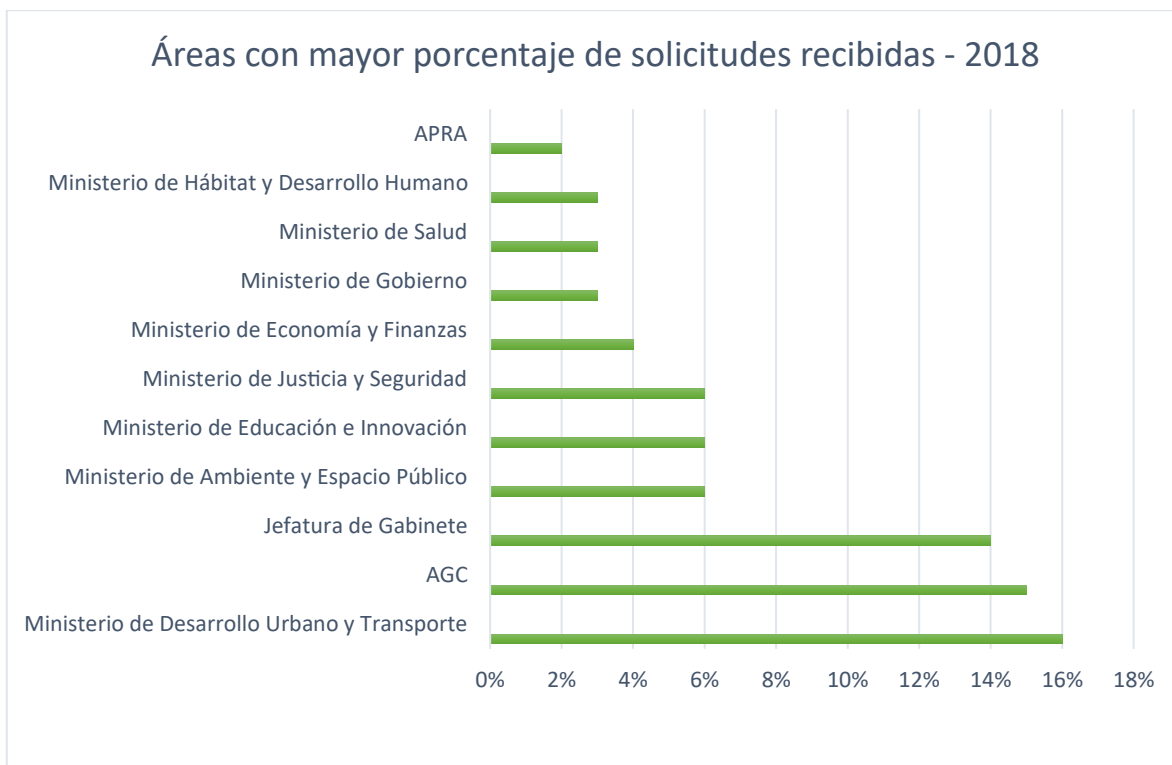
En cuanto a las solicitudes respondidas y la completitud de las respuestas, el informe arroja el siguiente cuadro:



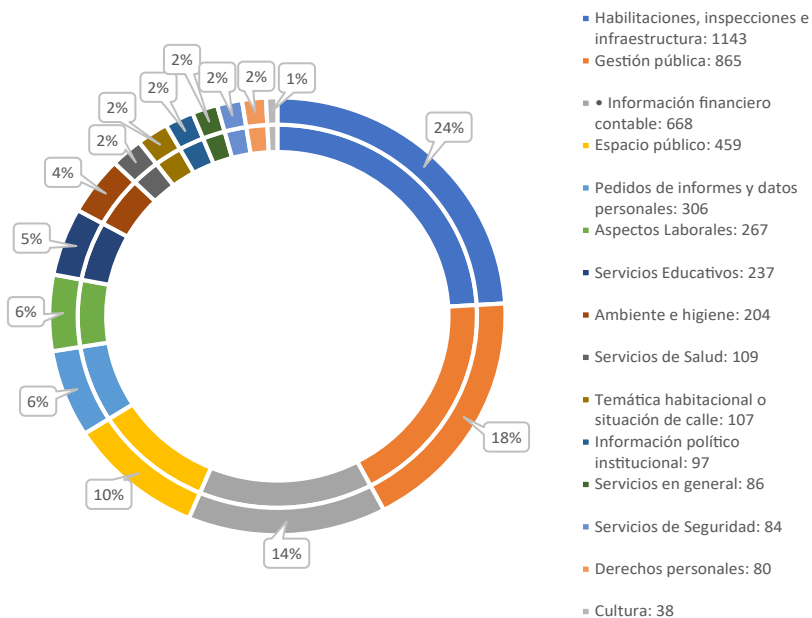
En cuanto al tiempo de respuesta, los resultados han sido los siguientes:



En relación al recorte por área, puede observarse el siguiente gráfico:



El informe da cuenta también de una caracterización de las solicitudes en función de su objeto:



Como se observa en el cuadro precedente, un 25% de las solicitudes de información refieren a habilitaciones, inspecciones e infraestructura, es decir, que atienden a cuestiones de interés privado de los solicitantes. En segundo lugar, se encuentra información relativa a la gestión pública y, en tercer lugar, las solicitudes versan sobre información de índole financiero-contable. Finalmente, le siguen pedidos sobre información del espacio público, siendo las referidas, las temáticas de mayor interés registradas.

En relación a la cantidad de expedientes por tipo de solicitante, puede observarse lo siguiente:

- Particular: 4459
- Actor político: 55
- ONG: 174
- Periodista: 38
- Otros: 24

Tal como puede observarse, se registra una preponderancia de solicitantes particulares al momento de hacer uso del sistema de AIP.

Es sumamente interesante observar el diferencial registrado en el lapso 2017-2018, particularmente en lo que refiere al incremento exponencial de la cantidad de solicitudes registradas (142%), y en la mejora de la calidad de las respuestas, siempre sobre la base de solicitudes respondidas:

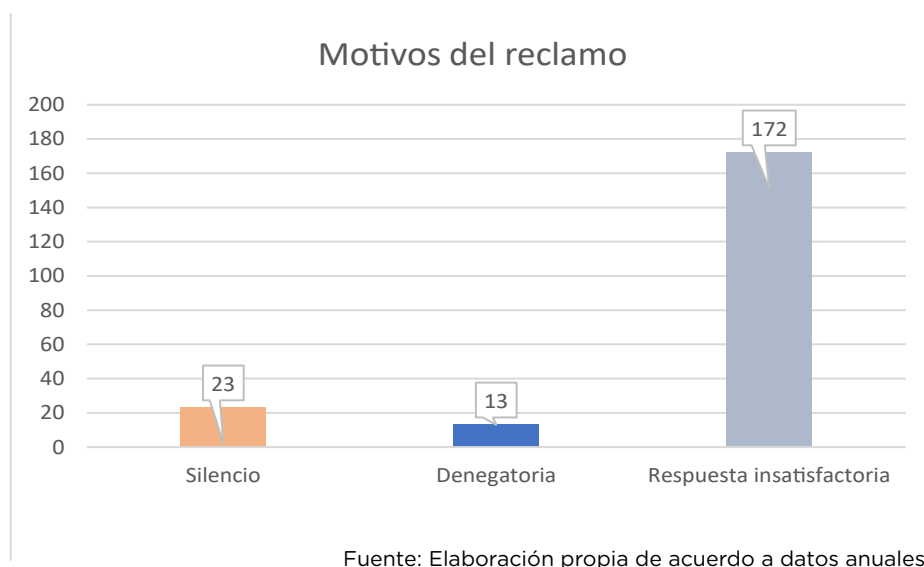
- Cantidad de solicitudes recibidas 1963 a 4750: ↑ 142%
- Porcentaje de respuesta 83% a 87%: ↑ 4%
- Porcentaje de respuesta completa 88% a 91%: ↑ 3%

- Reclamos ante el Órgano Garante

Sobre el total de solicitudes de acceso a la información ingresadas al sistema en el transcurso del 2018, un 3,98% prosiguió su tramitación y fue resuelto en segunda instancia como reclamo ante el organismo.

En este apartado, se da cuenta de las características específicas cuantificadas de los 189 reclamos resueltos en el primer año de gestión del OGDAl, período que va del 1° de febrero de 2018 al 31 de enero de 2019 inclusive.

A continuación, se detalla la cantidad de reclamos resueltos en función de la causa que los motivó:



En relación a los datos ilustrados, se debe tener en consideración que hay casos complejos que admiten una doble o triple categorización. Es por ello que la suma total de reclamos discriminados por categoría supera el monto total de reclamos ingresados. Sin embargo, a los fines de realizar una cuantificación porcentual de los casos, se los considerará como casos únicos en función del motivo fundamental del reclamo. Es así que se puede observar que 172 reclamos han sido motivados por insatisfacción del solicitante ante la respuesta brindada por el sujeto obligado. Por su parte, los motivados en silencio de la administración (es decir, falta de respuesta) han sido 23 reclamos, mientras que los debidos a una denegatoria, esto es, que el sujeto obligado se ampare en una excepción legal para no suministrar información, han sido 13 reclamos. De ello se desprende que el 93,12% de los reclamos realizados han sido en base a algún tipo de respuesta no satisfactoria para el solicitante, ya sea por el contenido de la respuesta, como por no compartir la aplicación de una excepción.

En cuanto al contenido o motivo de la resolución, los resultados se plasman en el siguiente gráfico:

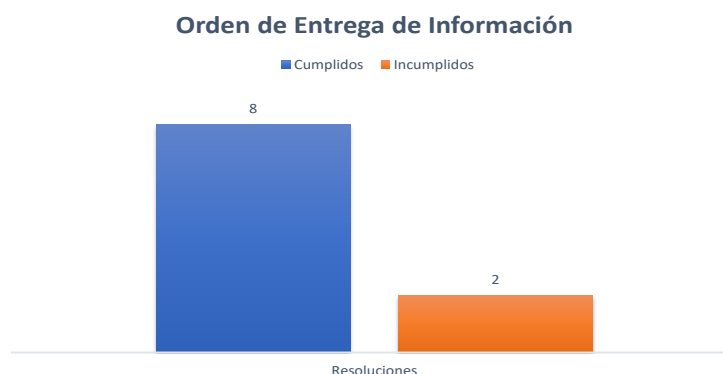


Al igual que lo anteriormente aclarado, se debe tener en consideración que la suma total de reclamos discriminados por categoría supera el monto total de reclamos ingresados en tanto hay casos complejos que admiten una doble o triple categorización. Es así que un 30,15% de los reclamos se resolvieron con una mejora de la respuesta en esta segunda instancia, cumpliendo más acabadamente con el principio de completitud de las mismas. Por su parte, un 56,08% de los reclamos presentados había sido correctamente contestado en primera instancia, debiendo señalarse que 105 de los 106 de estos reclamos han sido presentados por una misma ciudadana, caso que ha llevado al Órgano Garante a tener que expedirse especialmente en relación al ejercicio razonable del derecho de acceso a la información en sus resoluciones⁵.

Asimismo, se observa que el 5,29% de los reclamos fueron presentados fuera del plazo previsto por la Ley, por lo que han debido rechazarse por extemporáneos. A su vez, en el 3,17% de los casos, se hizo lugar a un acuerdo entre las partes y en un 6,34% se debió resolver imponiendo la obligación al sujeto obligado de entregar la información faltante. Finalmente, en caso de no contabilizar los expedientes que no han podido tramitarse por resultar extemporáneos, los valores de respuesta completa por parte de la administración y de orden de entrega de información por parte del OGDAl ascienden porcentualmente a 94,71%.

⁵ Este organismo ha establecido que “toda vez que, como en este caso, se presenta un solicitante compulsivo, que monopoliza la atención de los recursos de la administración, su consecuencia, intencional o eventual, es restringir el derecho de otros solicitantes y/o reclamantes, por la concentración de recursos de la administración que provoca el cumplimiento de las solicitudes o reclamos abusivos-compulsivos, así como, impedir el normal funcionamiento del organismo y generar un dispendio de los recursos de la administración” (ej. Resolución N° 128/OGDAI/2018).

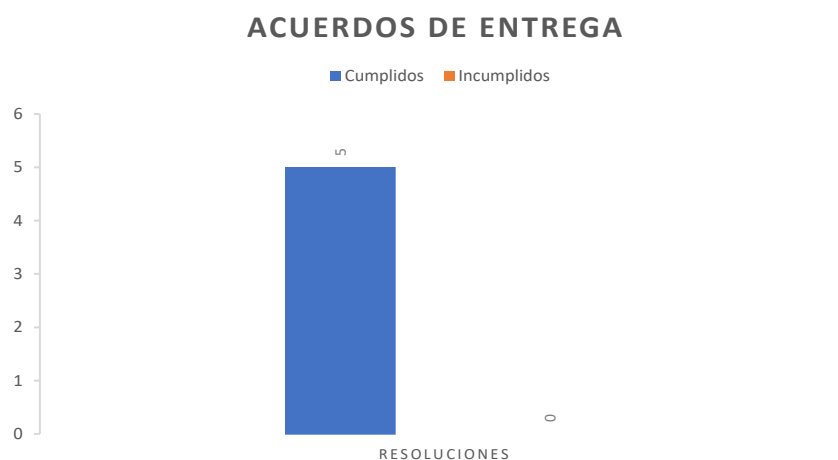
A continuación, se presenta el resultado de las 10 resoluciones a través de las cuales el OGDAI ordenó al sujeto obligado la entrega de la información, sea en el plazo de 10 días hábiles, sea por acuerdo entre las partes:



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos anuales

Finalmente, se presenta el detalle de las resoluciones en las que se estableció la entrega de información conforme a un acuerdo de partes y se discrimina entre aquellos que han sido cumplidos e incumplidos.

En los casos de incumplimiento de lo dispuesto por la resolución, cuyo carácter es vinculante, el Órgano Garante emite una resolución de incumplimiento. La finalidad de la misma es dar cumplimiento a la función atribuida en el artículo 26 inciso e, "impulsar las sanciones administrativas pertinentes ante las autoridades competentes", teniendo en cuenta en forma sistémica el marco normativo existente y sus lagunas legales. Tal como se observa, el 80% de las resoluciones que ordenaron la entrega de información se han cumplido.



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos anuales

La atribución del OGDAI de mediar entre las partes ha sido implementada con el fundamental objetivo de acercar a las mismas a un resultado satisfactorio en cumplimiento de la Ley, en el marco de la función jurisdiccional del Órgano. En este contexto, esta facultad ha permitido disponer de oficio el establecimiento de una instancia de audiencia para una mejor tramitación de los reclamos en el marco de los principios establecidos en la Ley. La finalidad de la audiencia es conseguir un **resultado beneficioso y acercar a la Administración con el administrado**. Todas las audiencias realizadas por el OGDAI han conseguido un resultado satisfactorio y han permitido acercar a la Administración con el administrado, logrando incluso brindarse información adicional a la solicitada al poder las partes comunicarse en un espacio de garantía del derecho de acceso. Es importante aclarar que la realización de la instancia de mediación se evalúa en cada caso teniendo en cuenta las circunstancias y la voluntad de las partes de concurrir a mediar y conciliar. Cuando el OGDAI decide no celebrar una audiencia es porque no se han dado las condiciones necesarias para concretarla.

Cabe mencionar que, en los casos en los que este organismo ordena la entrega de información o hace lugar al acuerdo establecido por las partes, realiza a posteriori un seguimiento del caso hasta tanto la información sea efectivamente entregada. El OGDAl exige ser notificado de manera fehaciente de la correspondiente entrega de información por parte del sujeto obligado, con lo cual se asegura de que la información haya sido entregada. En caso contrario, el OGDAl emite una resolución de incumplimiento en su contra y la publica en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires y en su página web.

De todas estas estadísticas, podemos obtener resultados realmente alentadores. Si no contabilizamos los expedientes que no han podido tramitarse por resultar extemporáneos, los valores de respuesta completa ascienden a un 98,94%, mientras que los reclamos que no obtuvieron toda la información pública solicitada son solamente el 1,06%, lo que habla a las claras de la eficacia del sistema y la efectividad del reclamo ante el Órgano Garante en la garantía del derecho humano de acceso a la información pública.

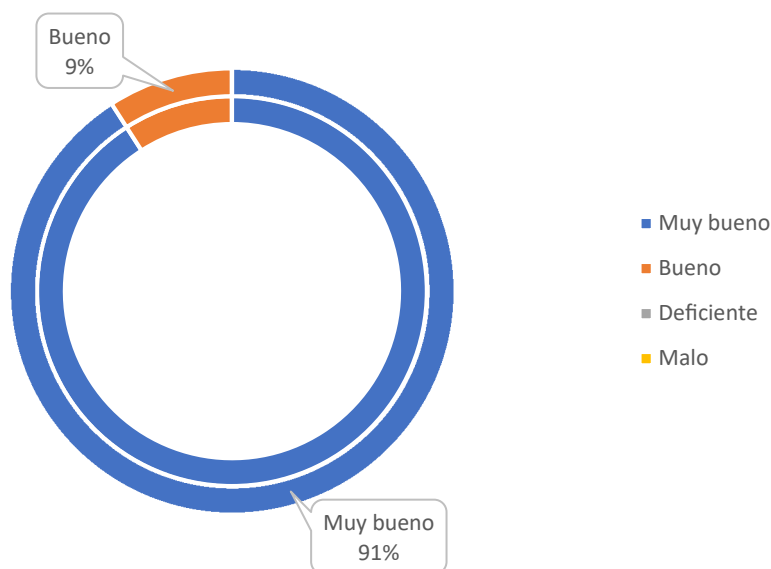
- Encuestas a Reclamantes

El presente informe se ha desarrollado en función de la realidad técnica y recursos humanos y presupuestarios disponibles por el organismo durante su primer año de gestión. En relación a ello, a nivel metodológico, se ha optado por realizar una serie de encuestas que se ha circunscripto a todos aquellos que han hecho uso de la instancia de reclamo ante el OGDAl.

Por último, atento a la existencia de un reclamante compulsivo que al momento de cierre del presente informe ha presentado un total de 522 reclamos en un plazo de cuatro meses ante el organismo, se decidió excluir a esta persona del muestreo individual por la distorsión que su inclusión generaría en diversas de las métricas que a continuación se presentan.

1. Evaluación sobre la existencia de la Ley 104.

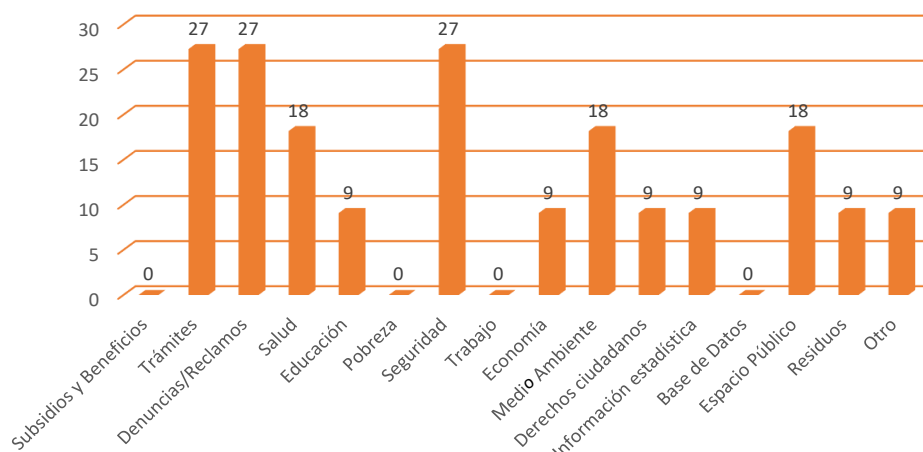
Ante la consulta sobre cuál es la evaluación sobre la existencia de la Ley de Acceso a la Información Pública en la Ciudad de Buenos Aires, los encuestados señalaron en un 90,9% “muy bueno” y en un 9,1% “bueno”. La inexistencia de respuestas neutras o negativas indica que la percepción de quienes utilizaron las dos instancias de la Ley 104 ha resultado, en todos los casos, positiva o muy positiva.



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos anuales

2. Temas que motivaron el reclamo

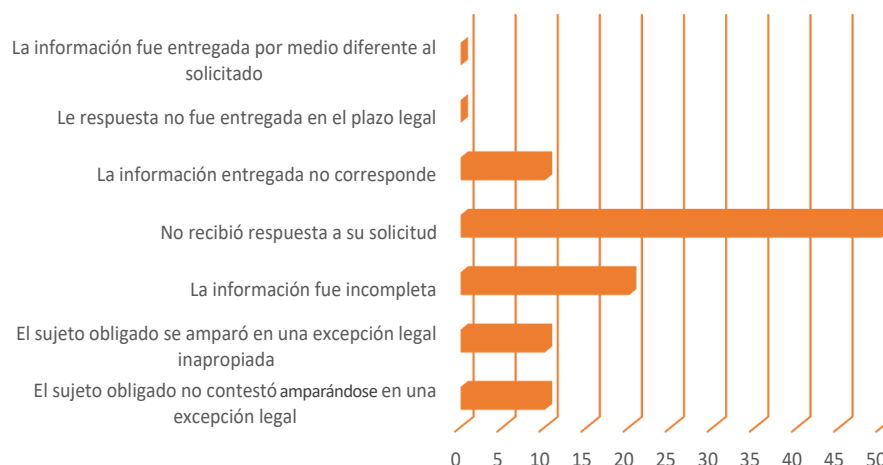
Como se aprecia en el siguiente gráfico, las temáticas más frecuentes de solicitudes que han llegado a la instancia de reclamo son las referidas a trámites, denuncias o reclamos y temas de seguridad. En segundo lugar, quedan las referidas a espacio público, medio ambiente y salud. Atento al hecho de que una solicitud o reclamo, así como la encuesta misma, permitían elegir varios temas y no sólo uno, el porcentaje de cada tema ha sido tomado sobre el total de reclamos, razón por la que la sumatoria de los porcentajes supera el 100%.



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos anuales

3. Motivos del reclamo

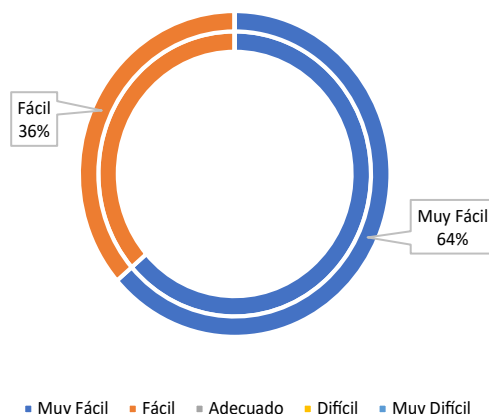
En el siguiente gráfico, se visualizan las estadísticas de los motivos que llevaron a las personas a reclamar ante el Órgano Garante, donde puede observarse que sobre el total de reclamos ingresados, en un 50% de los casos los reclamantes indicaron que no recibieron respuesta a su solicitud y en un 20% que la respuesta recibida fue incompleta. Un 10% señala que el sujeto se amparó en una excepción legal, otro 10% que se amparó alegando una excepción legal que no correspondía y, finalmente, el restante 10% que la información brindada no era la solicitada.



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos anuales

4. Trámite para presentar el reclamo ante el OGDAl

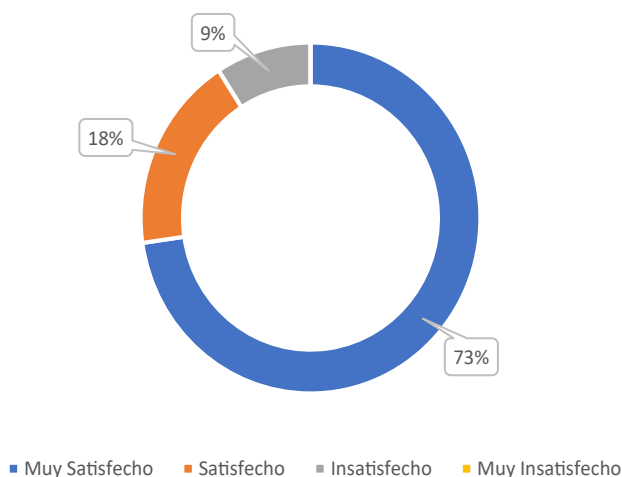
Consultados sobre la dificultad del trámite del reclamo ante el OGDAl, las respuestas también fueron altamente positivas. Como se observa en el gráfico, casi un 65% de las respuestas indicó que el trámite “es muy fácil”, mientras el 36% restante contestó que “es fácil”. Estos resultados son muy satisfactorios si se toma en consideración que el reclamo on-line fue habilitado por los desarrolladores internos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, recién el 26 de abril del corriente año.



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos anuales

5. Tiempo de resolución de los reclamos

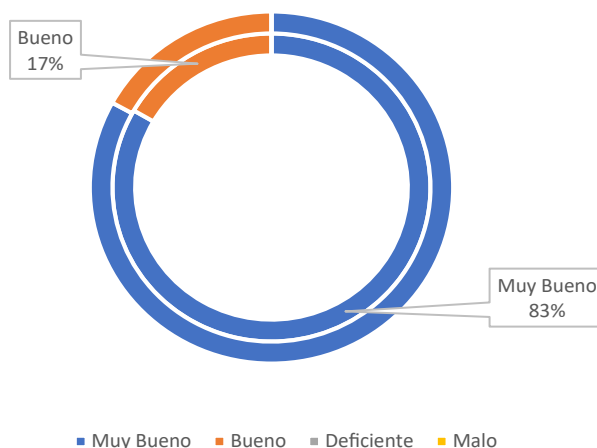
Consultados sobre cómo se sentían los reclamantes en relación al tiempo transcurrido hasta la resolución del OGDAl, los resultados fueron muy positivos. Como se observa en el gráfico, un 73% de los reclamantes se consideró “muy satisfechos”, un 18% “satisfecho” y sólo un 9% “insatisfecho”. Cabe señalar que todos los reclamos fueron resueltos dentro del plazo legal de hasta 20 días hábiles que impone la Ley 104, sin tomar en consideración los casos aludidos anteriormente de presentación compulsiva y abusiva de reclamos efectuados por una misma persona.



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos anuales

6. Audiencias implementadas por el OGDAI

El Órgano Garante, dada su atribución legal de mediar entre las partes, decidió implementar la posibilidad de generar una instancia de mediación entre el solicitante y el sujeto obligado en aquellos casos que, a consideración del organismo, este acercamiento pueda destrabar la entrega de información o clarificar los alcances o necesidades del solicitante para facilitar la respuesta. En este ítem, los resultados de la encuesta fueron muy positivos: el 17% de los reclamantes consideraron “buena” la instancia de la audiencia y una mayoría del 83 % le dieron la puntuación más alta considerándola como “muy buena”; lo que alienta significativamente a continuar con la implementación de estos espacios de cercanía entre la administración y el administrado.

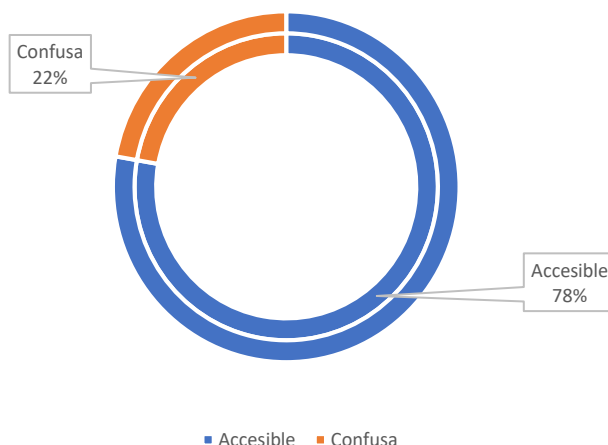


Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos anuales

7. Accesibilidad de las resoluciones del OGDAI

Las resoluciones del OGDAI han tenido una importante evolución en este primer año de funcionamiento. El objetivo siempre ha sido que su contenido esté robustamente motivado y sean accesibles, con un lenguaje claro. En una primera etapa, la redacción tuvo una fuerte impronta técnica y, si bien las argumentaciones eran sólidas, era necesario combinar la solidez de las mismas con la claridad. Con el paso del tiempo, se fueron revisando los tecnicismos en búsqueda de resoluciones más accesibles a la ciudadanía.

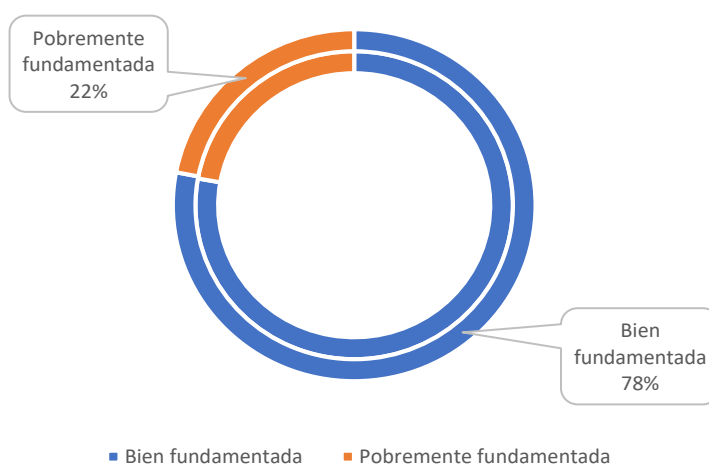
Es así que, en esta fase de la encuesta, se consultó, de manera binaria, si las resoluciones resultaban accesibles o confusas a los fines prácticos de comprender cómo eran percibidas por los reclamantes. Como se observa en el gráfico, casi el 80% de las respuestas indicó que las resoluciones son accesibles, mientras que un 22% de los entrevistados las consideró confusas.



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos anuales

Con el propósito de evaluar cualitativamente las respuestas y obtener insumos sobre los fundamentos concretos de las respuestas brindadas por los encuestados, esta consulta incluyó como pregunta abierta “expedirse sobre las razones de la elección de la respuesta”. Entre los argumentos que llevaron a señalar que la resolución fue “confusa”, destaca la referencia a la extensión de las mismas. En un caso particular, una organización de la sociedad civil indicó que si bien la resolución fue accesible presuponía un destinatario con conocimientos previos y determinado nivel académico. Finalmente, en cuanto a las razones que sostienen accesibles las resoluciones, se señala que la normativa es clara y que se pudo resolver conforme a ella. En este sentido, el OGDAl fue muy metódico al desmembrar las preguntas y las respuestas ofrecidas por todos los sujetos obligados, siendo ordenadas y con cada tema debidamente explicado. Es notorio el avance que ha tenido el organismo en este aspecto, en tanto los casos considerados ‘confusos’ se corresponden con reclamos tramitados en los primeros meses de gestión del organismo, mientras que los testimonios de usuarios de esta instancia durante el cuarto trimestre de 2018 se corresponden con resoluciones consideradas ‘accesibles’ en todos los casos.

8. Fundamentación de las resoluciones del OGDAl



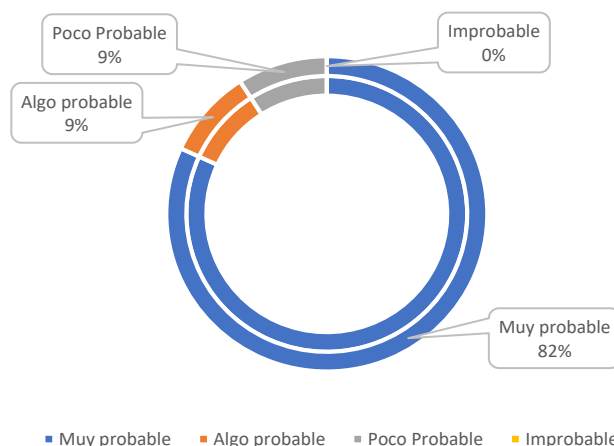
Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos anuales

En cuanto a las explicaciones dadas en relación a la elección de la opción “pobremente fundada”, se señaló que el OGDAl, en un caso, dio por correctamente contestada la solicitud de información en primera instancia, sin dar mayor trámite ni convocar audiencia entre las partes (lo que, cabe aclarar, es opcional para el organismo). En otro caso, el encuestado señaló que si bien en primera instancia existió silencio de la administración y en segunda instancia el sujeto obligado brindó una respuesta, esta última no fue en su consideración lo suficientemente completa.

En cuanto a las razones indicadas para la elección de que las resoluciones fueron “bien fundamentadas”, se indicó que el organismo explicó detalladamente a los sujetos obligados cuáles son sus deberes a la hora de tener que responder una solicitud de información pública encuadrada en la Ley 104. Finalmente, se indicó que si bien la resolución es completa en cuanto al relato de lo sucedido y su fundamentación, la fórmula de “rechazo” por haber devenido abstracto no refleja el verdadero espíritu de lo resuelto: el hecho de que fue a partir de la intervención del OGDAl que el sujeto obligado dio respuesta al pedido. Es a raíz de esta observación que, a partir de marzo de 2019, el organismo ha decidido modificar la fórmula empleada en sus resoluciones, eliminando del texto el término ‘rechazo’ y limitándose a señalar que el reclamo ha devenido abstracto al ser respondido en el trámite de esta segunda instancia.

9. Difusión de los canales de acceso a la información

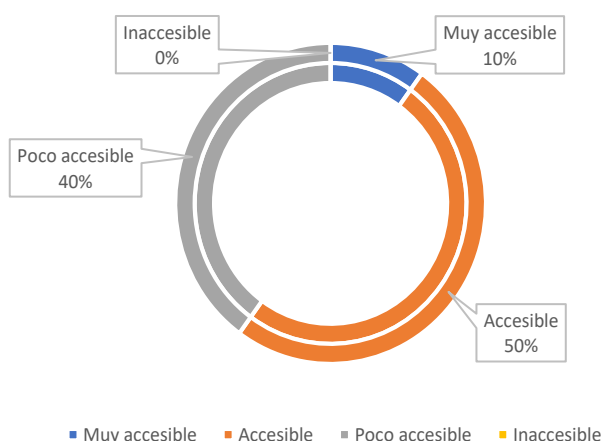
En el siguiente gráfico, se pueden observar las respuestas a la pregunta sobre cuán probable es que recomienden los canales de acceso a la información pública otorgados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a los fines de conocer el grado de satisfacción y la posibilidad de que los usuarios difundan la existencia de esta herramienta. Los resultados son alentadores: un 82% lo consideró “muy probable”, un 9% “algo probable”, un 9% “poco probable” y un 0% “improbable”.



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos anuales

10. Accesibilidad de la búsqueda *on-line* de información del GCBA

La última pregunta de la encuesta apuntó a conocer, a partir de la experiencia de los usuarios, cuan accesible consideran la búsqueda de información *on-line* del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Si bien en la mayoría de los casos indicaron que la información es “accesible” o “muy accesible”, a un 40 % le resultó “poco accesible”, con lo cual se pone en evidencia la necesidad de facilitar la búsqueda de información a la ciudadanía. Por otro lado, la inexistencia de respuestas “inaccesible” brinda un indicador positivo que refleja el trabajo realizado por el GCBA en acercar la Información útil disponible a las personas.



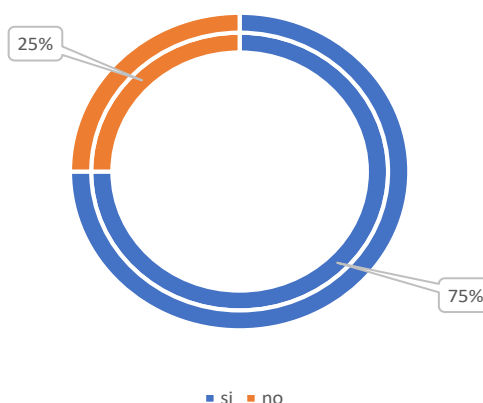
Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos anuales

En esta pregunta también se solicitó a los encuestados que expliquen las razones de su elección. Se señalaron falencias relativas a datos como: 'dónde realizar denuncias de víctimas de violencia de género en comisarías' y otras denuncias. También se señaló la necesidad de tener el listado de los funcionarios y de sus correos electrónicos disponible y actualizado, así como los números telefónicos de los ministerios. Entre los argumentos a favor, se señaló que existen las guías de procedimiento y accesibilidad que lo hace posible, y que existen textos y referencias de la normativa actualizados, señalándose sin embargo respecto a esto último que si bien el sistema es bueno, con poco esfuerzo podría contarse con un sistema excelente ya que no toda normativa se encuentra adecuadamente actualizada.

- Encuestas a enlaces institucionales

1. Cuestiones susceptibles de mejora

Se consultó a una muestra de funcionarios y enlaces de la ley 104 si consideran que hay cuestiones susceptibles de mejora en relación a la Ley y su reglamentación, solicitando brinden detalles en caso de contestar afirmativamente. Los resultados obtenidos se observan en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos anuales

Entre las cuestiones susceptibles de mejora, la mayor preocupación relevada se basó en la existencia de pedidos de información compulsivos o abusivos por parte de un mismo ciudadano, mediante la presentación de innumerables y voluminosas peticiones que desnaturalizan el derecho de acceso a la información, solicitándose alguna solución para ello. También se destacó que se reciben pedidos de información que en realidad son reclamos que deben canalizarse como tales ante el organismo pertinente. Finalmente, se señaló la necesidad de ampliar los plazos para contestar y la necesidad de delinear de forma clara y precisa los límites de acceso a la información, por ejemplo, mediante dictámenes, a fin de comprender de forma categórica e indudable qué supuestos no están alcanzados.

2. Solicitudes de información: avances y dificultades en su tramitación

En segundo lugar, se requirió a los encuestados mediante una pregunta abierta que señalen aquellos avances y dificultades que han verificado en la tramitación de las solicitudes de información.

Entre los avances en la implementación de la ley, se ha destacado que el procedimiento se ha vuelto más sencillo y accesible para el vecino, generándose agilidad para los administrados a la hora de realizar cualquier tipo de consulta invocando la Ley 104 y destacándose la tramitación y notificación electrónica de los pedidos, así como los avisos generados por la autoridad de aplicación sobre vencimiento de los plazos. También se ha destacado tanto el asesoramiento del OGDAI como de la DGSOCAI, su ayuda en la evacuación de consultas y colaboración con la tramitación. En particular, respecto de la Autoridad de Aplicación se han destacado las capacitaciones recibidas, los encuentros y jornadas realizados. De cara al ciudadano, se ha destacado la difusión realizada que permite al mismo el conocer más su derecho de acceder a la información pública de cualquier área del gobierno, verificándose un aumento en los pedidos recibidos. Otra cuestión valorada es la canalización de los pedidos de forma jerárquicamente vertical (Ministerio -Subsecretaría - Dirección General), permitiendo consensuar el contenido del mensaje y ejerciendo un control adicional sobre el cumplimiento. Se ha destacado también la mayor utilización del artículo 11 para poder cumplir con solicitudes voluminosas o que requieren compilar información dispersa, así como la inclusión de esta herramienta en el reclamo ante el Órgano Garante. Finalmente, se ha destacado que al publicarse cada vez más información *on-line* muchas veces la respuesta se logra citando los enlaces *web* correspondientes.

Entre las dificultades señaladas, se ha destacado el poco conocimiento de la normativa y su implementación en determinados agentes públicos que se desempeñan en diferentes reparticiones (ej: efectores de salud). Se ha indicado que cuando la información que se requiere depende de varias áreas resulta dificultoso brindar una respuesta en término, y que hay personas que no tienen o no quieren constituir domicilio electrónico; lo que dificulta en muchos casos su notificación por cédula, ya sea para informarle sobre el pedido o sobre la prórroga solicitada. También se ha señalado que la redundancia de pedidos iguales genera dispendio burocrático y que a veces se utiliza la herramienta normativa como un sustituto del 147 (línea telefónica de reclamos). Muchas áreas y Comunas indican que les llegan pedidos en los que no son competentes. Como contracara, se destaca que también se realizan pedidos idénticos a distintas reparticiones que con una sola respuesta quedarían respondidos, por lo que sugieren encontrar la forma de unificar esos casos. Otra dificultad señalada es que existen solicitudes que no son claras, sea porque son genéricas y amplias y no se puede individualizar claramente la pretensión, o porque se trata de casos en que se pide determinada información, de determinada forma y no se cuenta con la misma; o bien no se cuenta con la información tal y cual es pedida y los solicitantes lo consideran como una "denegación de información"; cuando en verdad no lo es. Respecto al plazo para brindar respuesta se ha señalado que debería contabilizarse desde que el área a cargo de brindar la información recibe la solicitud; no desde la caratulación del expediente porque quizás se demora unos días o pasa antes por otra área de Gobierno.

3. Reclamo ante el OGDAI: avances y dificultades en su tramitación

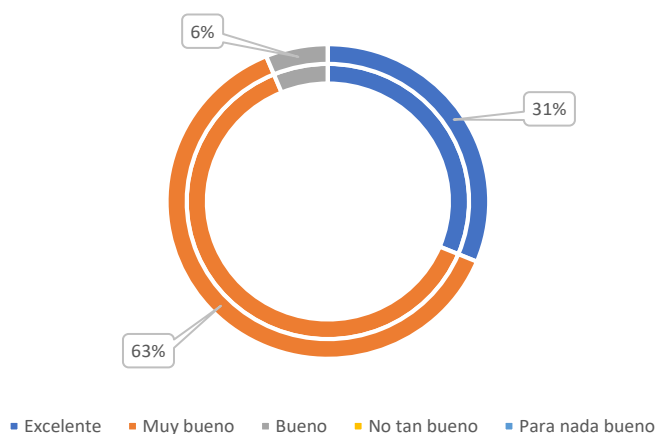
En relación a la reciente implementación del reclamo ante el Órgano Garante, se requirió a los encuestados, mediante una pregunta abierta, que señalen aquellos avances y aquellas dificultades que han verificado en su tramitación.

Entre los avances, se ha señalado que la instancia de audiencia entre las partes funcionó de manera óptima, brindando un espacio de entendimiento entre el solicitante y el sujeto obligado correspondiente. También se ha señalado que los reclamos efectuados ante el OGDAI tramitan de manera efectiva y le brindan una nueva instancia al administrado para acceder a un pedido que considera insatisfecho, sin necesidad de acudir a la vía judicial. Asimismo, se ha destacado que el OGDAI ha sido de mucha ayuda para poder comprender el reclamo y para así ayudar a responderlo, así como se ha elogiado la agilidad y la fluidez en la comunicación e interacción del organismo con las distintas áreas de gobierno. Finalmente, se ha señalado que el OGDAI tiene buena predisposición y otorga plazos razonables para responder los descargos, interviniendo rápidamente, estando abierto a la comunicación y sugerencias del área para coordinar la entrega de la información correspondiente a la parte interesada.

Entre las dificultades, se ha señalado que han existido reclamos injustificados de algunos peticionantes que confunden la información recibida o reclaman en forma abusiva. Otra preocupación manifiesta es el caudal de información que puede manejar una Dirección General y las dificultades subsecuentes en lograr conseguir la información dentro de los plazos establecidos por la Ley. En ciertos reclamos resulta muy difícil ubicar a la repartición que efectivamente debe dar respuesta, en especial, cuando en la respuesta intervienen distintas áreas de Gobierno, en tanto puede resultar difícil determinar las competencias y alcances de respuesta; y en esas tratativas puede que no se llegue a cumplir con los plazos de respuesta.

4. Acompañamiento del OGDAI en la mejora de las respuestas

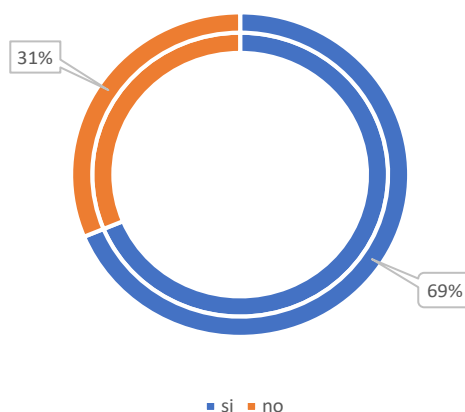
A los fines de conocer el trabajo de acompañamiento del OGDAI en la mejora de las respuestas dentro del procedimiento de los reclamos, se solicitó a los encuestados la evaluación de dicho trabajo. Los resultados arrojaron datos altamente satisfactorios, donde la sumatoria de un 31% de las respuestas se condijo con un acompañamiento “excelente”, un 63% indicó un acompañamiento “muy bueno”, un 6% “bueno” y un 0% “no tan bueno” y “para nada bueno”. Estos resultados resaltan y refuerzan el objetivo perseguido por el OGDAI de lograr respuestas que garanticen el derecho de acceso a la información a todas las personas, así como también muestran la predisposición de los sujetos obligados a adaptarse a los nuevos estándares de la Ley.



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos anuales

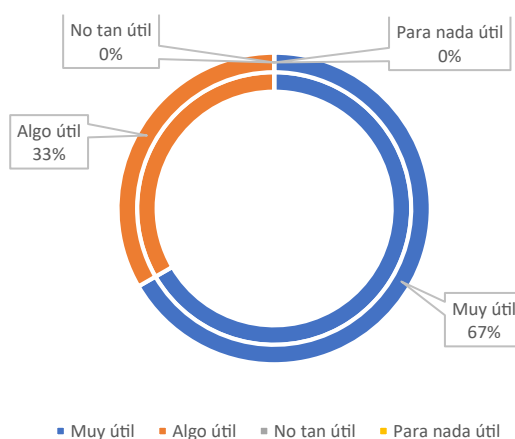
5. Resoluciones del OGDAl como insumo para la tramitación de las solicitudes y/o reclamos

Es un objetivo del Órgano Garante que sus resoluciones, en tanto interpretan y aplican la Ley 104, sirvan como insumo para los sujetos obligados, a los fines de adecuar las respuestas brindadas a los estándares de la Ley. Es en tal sentido que se les consultó a los encuestados si utilizan las resoluciones del OGDAl en la tramitación de las solicitudes y/o los reclamos y que, en caso afirmativo, informen su utilidad. Como se aprecia en el siguiente gráfico, un 69% de los encuestados indicó utilizarlas como insumo, lo que tomando en consideración el corto lapso de funcionamiento que ha tenido el organismo, se valora como un resultado muy positivo.



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos anuales

En cuanto a la utilidad obtenida a partir de la consulta de las resoluciones del OGDAl, en el 100% de las respuestas se las consideró “útiles”, dividiéndose en un 33% en “algo útil” y un 67% en “muy útil”.



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos anuales

4. Transparencia Activa

El objetivo del presente informe en esta dimensión de análisis es evaluar el modo en que distintos organismos públicos cumplen con sus obligaciones de publicación de la información pública de manera proactiva en sus respectivos sitios web, según surge de los artículos 18 y 20 de la Ley 104. Sin embargo, debe considerarse que actualmente se encuentra en plena instrumentación el Plan de Transparencia Activa del Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aprobado por Disposición N° 3/DGSOCAI/18, que establece un plazo para la implementación de las obligaciones de transparencia activa, no mayor a tres años desde su publicación en el boletín oficial. En esta línea, la Autoridad de Aplicación ha dispuesto un cronograma para la paulatina publicación, por ejes temáticos, de la información requerida por la Ley, como normativas e informes técnicos o de auditoría, o publicación de escalas salariales, sueldos y declaraciones juradas de funcionarios o de permisos de uso y concesiones, entre otros.

Tales obligaciones no serán efectivas sino a partir del 20 de enero de 2020. En este contexto, el OGDAl se encuentra en fase de elaboración de un plan de monitoreo y evaluación para implementar a partir del momento en que sean exigibles dichas obligaciones⁶.

Sin perjuicio de lo anteriormente planteado, el OGDAl ha realizado, con los recursos humanos y presupuestarios disponibles, un testeo preliminar del estado de situación de las obligaciones de transparencia activa a partir de una muestra provisoria. Se ha acotado este conjunto de sujetos obligados a aquellos que han tenido alguna experiencia con la instancia de reclamo y se han priorizado indicadores que muestran el estado de la información disponible, fundamentalmente si la información está “completa”, “incompleta” o “no publicada”. Cabe aclarar que para el próximo informe, momento en el cual las obligaciones de transparencia activa ya serán efectivas, se espera contar con una estructura y recursos adecuados a los fines de evaluar la información publicada en función de su calidad, es decir, presentación, contenido, forma, estructuración, accesibilidad, claridad, actualización y reutilización.

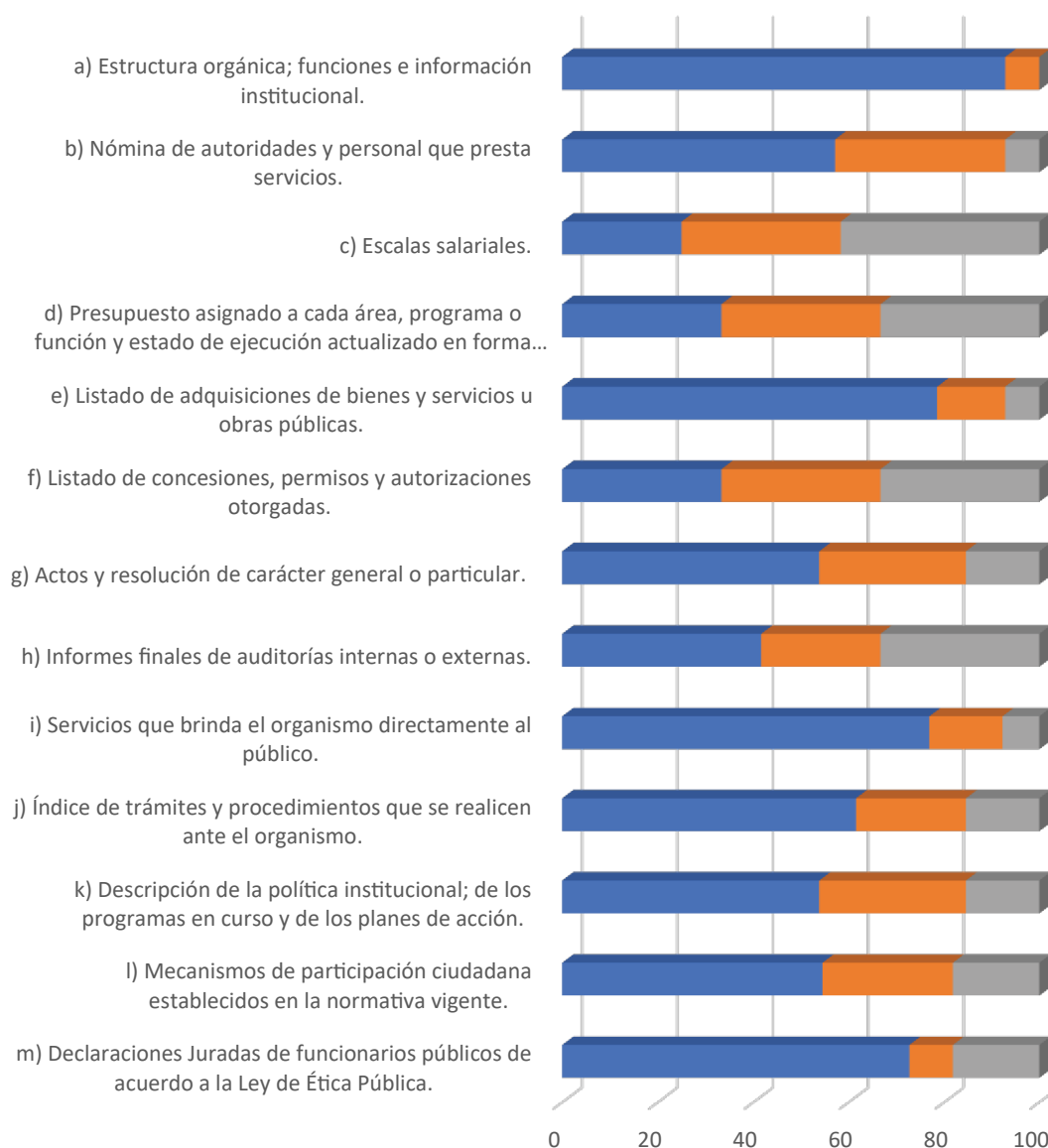
En cuanto al alcance del presente informe, el mismo incluye la evaluación de los sitios web de los 16 organismos encuestados. La encuesta contó con la colaboración de los enlaces institucionales establecidos por el artículo 24 de la ley 104 y funcionarios que respondieron voluntariamente.

A sabiendas de que se trata de una muestra pequeña y exclusivamente representativa de sujetos obligados interiorizados en la instancia del reclamo ante el OGDAl y en vistas de que no se han podido llevar adelante metodologías complementarias (como, por ejemplo, la del usuario oculto), existen dificultades para extraer conclusiones extrapolables al conjunto de la administración y deben tomarse con prudencia los resultados obtenidos. Asimismo, no existiendo una base de comparación con años anteriores, el presente abordaje tendrá un carácter meramente descriptivo, dejando la evaluación en sí para el informe del 2020, año en el que el plan ya se encontrará implementado y las obligaciones serán exigibles.

A continuación, se brinda un cuadro con los resultados obtenidos:

⁶ Este organismo ha resuelto sólo un reclamo vinculado a transparencia activa en el transcurso de su gestión y en él se refiere a esta misma argumentación. Al respecto puede consultarse la Resolución N°49/OGDAl/2019 emitida el 13 de marzo de 2019.

Obligaciones de Transparencia Activa del artículo 18 de la Ley



Más allá de las limitaciones referidas, la consulta permitió señalar algunas dificultades que hasta el momento actual han atravesado los sujetos obligados en el proceso de implementación del Plan de Transparencia Activa. Entre ellas, destacan: a) la información se encuentra dispersa, b) falta de sistematización de la información antigua, c) falta de capacitación específica, d) falta de personal, f) necesidad de un equipo de trabajo específico y f) cuestiones informáticas y de formatos de archivo. Todas ellas observaciones útiles a tener en consideración en pleno proceso de adecuación al Plan de Transparencia Activa por parte de la Administración.

A los fines de sentar las bases de análisis en este primer informe del OGDAl y por razones de capacidad institucional, se hace foco en lo relativo a la rendición proactiva de cuentas, para lo cual se relevaron iniciativas destacadas en materia de acceso a la información y rendición de cuentas. Cabe destacar que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires forma parte del Programa Piloto de Gobiernos Subnacionales de la Alianza para el Gobierno Abierto, el cual es coordinado por la Secretaría General y Relaciones Internacionales y la Subsecretaría de Gestión Estratégica y Calidad Institucional, de las cuales depende la Dirección General de Calidad Institucional y Gobierno Abierto. Así también, en el año 2017 se creó el Ecosistema de Gobierno Abierto que nuclea todas las políticas basadas en acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación.

A continuación, se detallan las iniciativas de gobierno abierto más relevantes a los fines de ofrecer a la ciudadanía información pública de manera accesible y oportuna:

1. BA Data

BA DATA es una iniciativa liderada por la Dirección General de Calidad Institucional y Gobierno Abierto con la finalidad de abrir los datos que produce la Ciudad de una manera dinámica e interactiva. A partir de los 238 dataset actualmente disponibles, los datos duros se trabajan, procesan y aplican en el desarrollo de aplicaciones, la realización de análisis o de visualizaciones que, a su vez, generan un valor y utilidad adicionales al conjunto de datos abiertos creados, guardados y publicados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Disponible en: <https://data.buenosaires.gob.ar/dataset>

2. Presupuesto abierto

Mediante esta plataforma se publica el presupuesto detallado del GCBA, donde mediante visualizaciones se puede conocer la información presupuestaria y de ejecución del gasto público para estar informado sobre el modo en el que el Gobierno de la Ciudad invierte los recursos de los contribuyentes. El proyecto es liderado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/presupuestoabierto>.

3. Compromisos de gobierno

Los Compromisos de Gobierno son objetivos específicos y medibles, enunciados por el Jefe de Gobierno, Horacio Rodríguez Larreta, al inicio de su gestión. La iniciativa, coordinada por la Secretaría General y Relaciones Internacionales, está basada en buenas prácticas internacionales y combina elementos de la gestión por resultados y gobierno abierto. Mediante la plataforma pueden visualizarse los compromisos y el estado de avance de los mismos.

Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/compromisos>

4. Apertura del plan de gobierno

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires abrió en febrero de 2018 su Plan de gobierno 2016-2019 que permite a los vecinos conocer barrio por barrio los proyectos planificados, además de cuándo comienzan y cuándo terminan.

Al momento de realizarse el presente informe se intentó acceder a la página web <https://plande-gobierno.buenosaires.gob.ar/> pero la misma no se encontraba en funcionamiento.

5. BA Obras

Mediante este observatorio de obras urbanas en la ciudad se abre la información de las obras públicas de CABA. En su portal, se puede dar seguimiento en tiempo real de las obras, pudiendo conocerse los tipos de obras que se están realizando en los barrios, saber cuándo empiezan, cuándo terminan, cuánto cuestan y monitorearse los avances con fotos y videos.

Esta plataforma contiene un innovador mapa interactivo, buscador por tipo de obra y dependencia de gobierno, pudiendo reportarse errores en la información brindada. Asimismo, contiene enlaces a la base de datos en formato abierto alojada en BA Data. El proyecto es liderado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte y la Secretaría General y Relaciones Internacionales.

Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/baobras>

6. Legado Olímpico

Mediante esta iniciativa se abre la información sobre la organización de los Juegos Olímpicos de la Juventud 2018 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Permite conocer los procesos licitatorios y las compras de materiales e insumos, e informarse sobre el legado social, urbano y deportivo de los Juegos. Contiene un enlace al portal BA Data para acceder a las bases de datos respectivas en formatos abiertos.

Disponible en: <https://legadoolimpico.buenosaires.gob.ar/>

7. Compras abiertas del BAC

Mediante esta iniciativa se abre información del sistema de compras y contrataciones del GCBA, donde se contemplan los procesos de compras, las licitaciones públicas y privadas, las contrataciones menores y las contrataciones directas de la administración. En su portal, contiene un buscador para acceder a información sobre las contrataciones, actos administrativos que aplican penalidades y sanciones y registración de proveedores, entre otros contenidos.

Disponible en: <https://www.buenosairescompras.gob.ar/>

8. Sistema de Indicadores de Género de la Ciudad de Buenos Aires (SIGBA)

Dentro del Sistema Estadístico de la Ciudad, desde el año 2017, se ponen a disposición datos estadísticos y de gestión con una perspectiva sistémica de las autonomías de género (de acuerdo a los lineamientos de la División de Asuntos de Género de la CEPAL), permitiendo visibilizar la situación diferenciada entre varones y mujeres dentro de la administración.

Disponible en: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?page_id=74588

9. Espacios de participación ciudadana

Se trata de mesas de diálogo en urbanización de villas, redes vecinales de seguridad y mesas de co-creación de políticas. El propósito de estos espacios es acercar al gobierno a los vecinos y, en conjunto, desarrollar acciones que mejoren la calidad de vida en la ciudad.

Disponible en: <http://bapc.buenosaires.gob.ar/>

10. Buenos Aires Elige

Es una plataforma de participación ciudadana para la presentación y votación, por parte de los vecinos, de proyectos para barrios, comunas y la Ciudad de Buenos Aires.

Disponible en <https://baelige.buenosaires.gob.ar/>

11. Gestión colaborativa de solicitudes

Es un espacio online amigable para realizar solicitudes de servicios (limpieza, alumbrado y calles, entre muchas otras), evitando demoras y trámites presenciales.

Disponible en <https://gestioncolaborativa.buenosaires.gob.ar/>

12. Plan Estratégico Participativo Buenos Aires 2035 (PEP BA 2035)

Este Plan es producto de un trabajo consensuado entre 183 organizaciones de la sociedad civil. Ofrece una mirada metropolitana sobre la sustentabilidad urbana y una perspectiva de género transversal a todos los ejes del Plan. Sus objetivos, que implican el desarrollo de una visión de futuro a largo plazo, con lineamientos claros y con propuestas concretas que guíen la actuación de las sucesivas gestiones de gobierno, son: proyectar, con una mirada integral, el desarrollo y la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad, mediante la participación y el consenso entre los actores; y generar un plan dinámico y flexible, susceptible de revisión, corrección y actualización, a través del monitoreo periódico.

Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/cope>

La diversidad de iniciativas identificadas dentro de la Administración en línea con las prerrogativas de Acceso a la Información Pública y Transparencia Activa establecidas por la Ley, dan cuenta de la voluntad de democratización y apertura de la información de la gestión, así como de las posibilidades sumamente alentadoras de trabajar en sinergia entre las distintas áreas de gobierno en pos de elevar los estándares de transparencia locales: un desafío que este organismo se plantea para el transcurso de su gestión en 2019.

Informe de Gestión

1. Marco Institucional

El Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información (OGDAI) actúa en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con la finalidad de velar por el cumplimiento de la Ley 104 de Acceso a la Información Pública. Este organismo se instituye con la finalidad de promover y garantizar el derecho de acceso a la información pública en su doble faz activa y pasiva. Este objetivo permite, además, incrementar los niveles de conocimiento, confianza y control ciudadano en las instituciones gubernamentales, y habilita el ejercicio de otros derechos fundamentales a través del acceso a la información.

La **Ley N° 104** (t. c. Ley N° 6.017) encomendó al Poder Ejecutivo la designación del Órgano Garante estableciendo específicamente sus funciones, el proceso y requisitos de designación, de cese y remoción del/la Titular, así como los requerimientos y procedimiento de la interposición del reclamo ante el OGDAl.

El Órgano Garante, entró en funciones el 1° de febrero de 2018 como un **organismo fuera de nivel** que funciona en la **órbita de la Vicejefatura de Gobierno**, de acuerdo al decreto 427/2017. Su titular tiene rango equivalente al de Subsecretario. El mandato del funcionario a cargo del OGDAl es por 5 años con posibilidad de ser elegido por 5 años más. La duración de su mandato no coincide con el período de las gestiones de gobierno. Fue por medio del Decreto N° 13/2018 que se designó a la Dra. María Gracia Andía como Titular del organismo en 2018.

1.1 Instancia Revisora

El organismo recibe y resuelve reclamos por solicitudes de información que el solicitante considera insatisfactoriamente respondidas por la Administración, o a las que no se les ha dado respuesta, o que han sido denegadas injustificadamente -por ejemplo, por un uso equivocado de alguna de las excepciones del artículo 6 de la Ley-. En el plazo del primer año de gestión del Órgano Garante, los datos estadísticos señalan que el sistema está cumpliendo con su objetivo, en tanto que la entrega de información pública al reclamante en esta segunda instancia del trámite se observa en el 96.4% de los casos¹ ingresados.

1.2 Última palabra en la esfera administrativa

Las resoluciones del Órgano Garante son vinculantes, es decir que son definitivas tanto para la administración como para el solicitante, agotando la vía administrativa. En este sentido, las resoluciones del Órgano Garante no son impugnables por las vías recursivas genéricas previstas en la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires (LPACBA), salvo que el reclamante aporte nuevos hechos y pruebas a considerar. Sólo en este caso, procede el recurso de reconsideración. Igualmente, el solicitante siempre tiene habilitada la vía judicial como lo estipula el artículo 12 de la Ley 104, mediante una acción de amparo. La Resolución RESOL-2019-51-GCABA-OGDAI se expide sobre este asunto aludiendo a doctrina según la cual en los procedimientos especiales en que hay un órgano que actúa con imparcialidad e independencia en la emisión del primer acto administrativo -como es el caso de este Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información- no resulta apropiado admitir la revisión administrativa y cabe exclusivamente acudir en forma directa a la vía judicial (Gordillo 2016).

¹ Estadísticas en base a la totalidad de los reclamos interpuestos ante el OGDAl sin tener en cuenta las presentaciones de un reclamante compulsivo ya que resultaría en distorsión de las métricas.

Asimismo, al tener una competencia específica, y diferente del resto de los organismos administrativos, ningún otro organismo está en condiciones técnicas de revisar lo que decide el Órgano Garante, con lo que su organización sistémica y autonomía funcional hacen que sea incoherente la existencia de un superior jerárquico, dentro de la administración central, que pueda disciplinar a un organismo dedicado al control y monitoreo, a la garantía de derechos de los administrados, en contra y a pesar de esa misma administración central.

Finalmente, la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires se expidió sobre este tema mediante un dictamen jurídico, identificado como IF-2019-05376763-DGAIP, en el que manifiesta que “[...] atento a los términos expresos de la Ley N° 104 (t. c. Ley N° 6.017), la Resolución emanada del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información no resultaría pasible de impugnación por las partes, ya sea mediante un Recurso de Reconsideración o un Recurso Jerárquico, agotando la vía administrativa con su mero dictado. El término “vinculante”, en tal sentido, implica que la decisión debe ser cumplida sin más, sin perjuicio del derecho que le asiste al ciudadano de asistir a la vía judicial correspondiente.” Por todo ello, resulta que el Órgano Garante es la última palabra en la esfera administrativa en lo que respecta al cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública.

1.3 Carácter vinculante de sus resoluciones

Las resoluciones emitidas por el Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información son de carácter vinculante. Según ha establecido la Procuración General en el dictamen anteriormente aludido, “El término “vinculante”, en tal sentido, implica que la decisión debe ser cumplida sin más, sin perjuicio del derecho que le asiste al ciudadano de asistir a la vía judicial correspondiente”.

En caso de que la resolución emitida requiera al sujeto obligado entregar la información al solicitante, aquél contará con un plazo no mayor a diez días hábiles desde su notificación para cumplimentarla. Ahora bien, en caso de que el sujeto obligado falte a lo que la resolución le ha ordenado, el Órgano Garante procederá a emitir una resolución de incumplimiento. Ante la ausencia de un régimen sancionatorio específico y en función de una interpretación sistémica del sistema normativo, el organismo ha decidido primero, emitir “la resolución de incumplimiento” la cual se notifica al superior jerárquico de quien incumplió, y segundo, utilizar la estrategia “*name and shame*” difundiendo en la *web* oficial del organismo el incumplimiento. Estas medidas se implementan ante el vacío legal que plantea la normativa vigente en la materia (Ley N° 471/00, Ley N° 4.895/2013; art. 14 de la Ley N° 104).

1.4 Imposibilidad de avocación del Órgano Garante

La avocación es una técnica de redistribución de competencias y facultades estatales y consiste en que el superior jerárquico adopte el conocimiento de asuntos de competencia propia del inferior, sustrayendo o llamando ante sí un asunto que está sometido a examen y decisión del inferior (Balbín 2015; Cassagne 2018).

Ahora bien, ya fue explicitado que el Órgano Garante tiene una competencia específica y diferente del resto de los organismos administrativos, por lo que ninguno está en condiciones técnicas de revisar lo que decide. La doctrina tiene dicho que la avocación no procede cuando la competencia hubiera sido atribuida al órgano inferior en virtud de una idoneidad especial (Cassagne 2018). En esa línea, se concluye que la autoridad de la Titular de este Órgano Garante no puede ser avocada por un superior jerárquico debido a la competencia específica que le fue asignada por ley. Esto fue corroborado por la Procuración General del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires quien consideró que ello implicaría la avocación en virtud del Vicejefe de Gobierno quien resulta ser uno de los sujetos obligados a brindar información pública (IF-2018-20142969-DGEMPP, Pp. 2).

1.5 Ausencia del Titular del Órgano Garante

De los dos apartados anteriores se desprende que la/el Titular del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información no puede delegar su firma en un superior jerárquico debido a la competencia específica que le fue asignada por ley. Esta situación no fue prevista por la Ley, ni por el decreto reglamentario, ni por el de creación del organismo y, por lo tanto, no está contemplada la posibilidad de ausencia del Titular. Así, en casos de ausencia por razones como: fuerza mayor, descanso o enfermedad, el titular se encuentra en la dificultad de tener que cumplir con sus obligaciones de funcionario a costa de sus propios derechos constitucionales a la salud y al descanso.

En razón de esto, y a partir de una situación concreta de ausencia por razones de salud (intervención quirúrgica) se le solicitó a la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires una opinión. La misma recomendó en su dictamen IF-2018-20142969-DGEMPP, crear un cargo dentro de la estructura del Órgano Garante asignándole la función de suplir al Titular del Órgano cuando su ausencia lo requiriera. Hasta el momento, la recomendación de la Procuración no se ha implementado.

Tanto la Ley 104 como el Decreto N° 427/2017 no previeron una estructura formal ni presupuestaria para la constitución del organismo. En este sentido, y tratándose de un organismo nuevo, el OGDAl fue estableciendo sus aspectos ejecutivos y procedimentales en el transcurso mismo de su gestión, siempre conforme a las atribuciones y funciones conferidas por ley.

La falta de diseño institucional y presupuesto propio dificulta el fortalecimiento del organismo: la imposibilidad del Órgano Garante de crear su propia estructura, así como el hecho de no contar con recursos propios mediante una asignación presupuestaria específica resulta incompatible con su autonomía. En este punto, es preciso alertar sobre las dificultades que acarrea la falta de recursos propios y de estructura, en tanto, conllevan el peligro de condicionar su funcionamiento por parte de aquellos que proveen los recursos para su funcionamiento.

La estructura formal del organismo se limita a la figura del titular sin contar con una mínima estructura en la que respaldarse. El organismo comenzó su labor contando con tres asesores contratados que asisten a la titular y un empleado, de planta transitoria, recientemente transferido a esta dependencia. En el mes de abril, se han incorporado tres asesores más a través de la modalidad de contrato de locación de servicios.

La incorporación de nuevos recursos al organismo está en sintonía con la implementación del reclamo on-line, que al facilitar a los ciudadanos el ejercicio de su derecho, se espera genere un aumento en la carga de trabajo del organismo, junto con las acciones de difusión llevadas adelante en conjunto con la DGSOCAl.

3. Funciones

Las funciones del Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información establecidas por el artículo 26 de la Ley N°104 (t.c. Ley N°6.017) son:

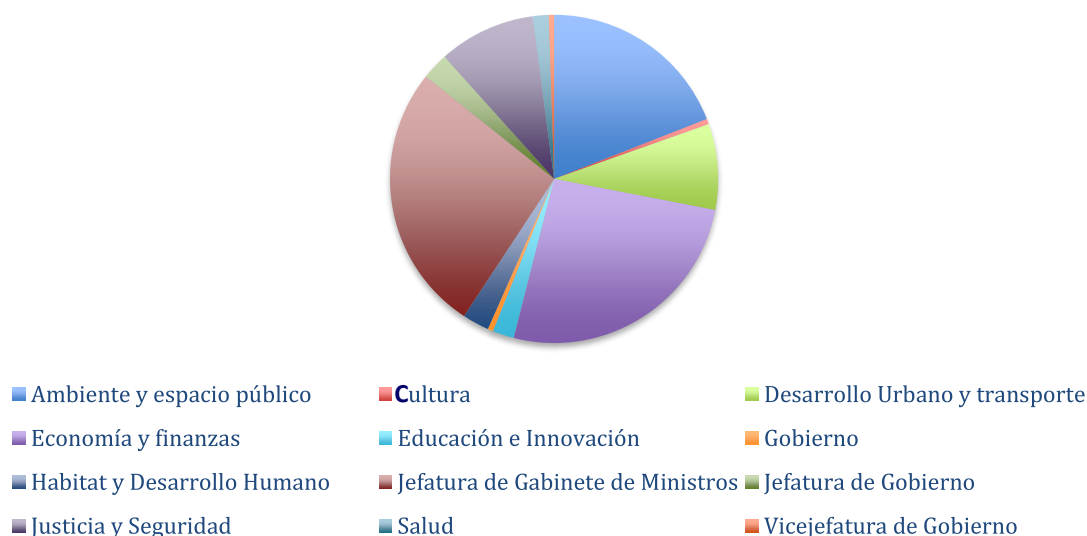
- a. Supervisar de oficio el efectivo cumplimiento del Acceso a la Información por parte los sujetos obligados;
- b. Elaborar anualmente el informe consolidado de evaluación sobre la base de la información publicada en los portales o páginas web, así como todos los medios idóneos que mantienen todas las instituciones y personas jurídicas de derecho público o privado sujetas a esta Ley, y los informes anuales realizados por la autoridad de aplicación;
- c. Recibir y resolver los reclamos que ante él se interpongan;
- d. Mediar entre los solicitantes de información y los sujetos obligados;
- e. Impulsar las sanciones administrativas pertinentes ante las autoridades competentes correspondientes en los casos de incumplimientos establecidos en la Ley;
- f. Formular recomendaciones vinculadas al cumplimiento de la normativa, a la mayor transparencia en la gestión y al cumplimiento del ejercicio del derecho de Acceso a la Información Pública;
- g. Promover la reutilización de datos públicos producto de solicitudes de información pública, mediante la realización de actividades y/o elaboración de materiales que faciliten a los ciudadanos el acceso y reutilización de los mismos;
- h. Propiciar convenios de cooperación y contratos con organizaciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, en el ámbito de su competencia, para el cumplimiento de sus funciones.

En paralelo a su **función de actuar a requerimiento de los ciudadanos** ante un incumplimiento de las obligaciones de transparencia activa² o pasiva establecidas en la ley, el organismo tiene la facultad y la vocación de ejercer su **función de supervisión de oficio** de dichas obligaciones, buscando **adelantar procesos que robustezcan los estándares de integridad y transparencia** de los sujetos obligados. Por ejemplo, ante un caso de evidente incumplimiento por parte del sujeto obligado, el Órgano Garante intervino con el objetivo de subsanar el mismo, obteniendo resultados favorables y acercando la información pública al reclamante.

A continuación, se ilustra gráficamente la cantidad de reclamos presentados ante el OGDAl en 2018, en función de los sujetos obligados a los que fue requerida la información:

² Disposición N°3/DGSOCAI/18 (BOCBA N°5300 - 23/01/2018) y su Anexo "Lineamientos Generales para instrumentar el Plan de Transparencia Activa del Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". Disponible en: <https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/-PE-DIS-MGOBGC-DGSOCAI-3-18-ANX.pdf>

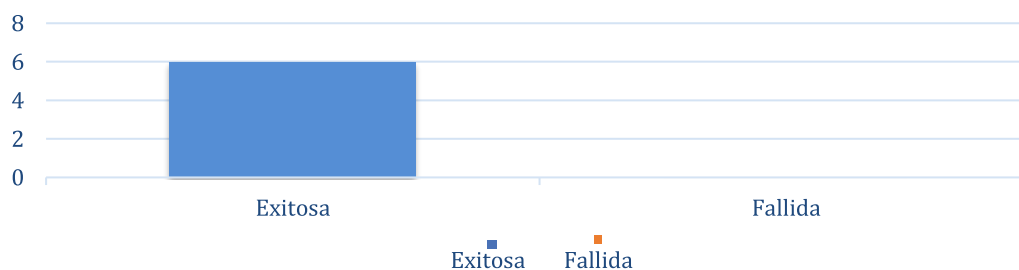
Cantidad de Reclamos por Ministerio



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos anuales

Asimismo, se enfatiza la implementación de una **instancia de audiencia en el procedimiento del reclamo**. Ya reglamentada, esta facultad permite disponer de oficio la celebración de una audiencia para una mejor tramitación de los reclamos en el marco de los principios establecidos en la Ley y, en definitiva, generar espacios de **rendición de cuentas efectivos y responsivos**. La atribución del OGDAl de mediar entre las partes ha sido implementada con el fundamental objetivo de acercar a las mismas a un resultado satisfactorio en cumplimiento de la Ley, en el marco de la función jurisdiccional del Órgano. Todas las audiencias realizadas han conseguido un **resultado satisfactorio y han permitido acercar a la Administración con el administrado**, logrando incluso brindarse información adicional a la solicitada al poder las partes comunicarse directamente en un espacio de garantía del derecho de acceso.

Audiencias



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos anuales

Ejemplos destacados:

1. Audiencia realizada entre representantes de una Organización de la Sociedad Civil (OSC) y la Dirección General de Salud Mental de la Ciudad de Buenos Aires. A partir de la audiencia se logró la entrega de información, haciendo uso del acuerdo de entrega contemplado en el artículo 11 de la Ley 104. Se acordó así la entrega de lo requerido en un plazo de 3 semanas, así como se estableció la necesidad de aclarar los informes estadísticos en caso de ser necesario.
2. Audiencia realizada entre un particular y el Ministerio de Educación e Innovación de la Ciudad de Buenos Aires. Mediante la audiencia se resolvió la entrega de información solicitada por el particular en plazos acordados, haciendo uso del artículo 11 de la Ley 104.
3. Audiencia realizada entre un particular y la Dirección General de Defensa y Protección del Consumidor. Se acordó la entrega de información faltante en un plazo de 30 días hábiles.

Por su parte, el OGDAl también formula **recomendaciones**, tanto a los solicitantes como a los sujetos obligados. Las resoluciones emitidas por el Órgano Garante cuentan con informes explicativos, aclaraciones pertinentes y un lenguaje claro y accesible en línea con los valores y el espíritu de la normativa rectora. A partir de las resoluciones, emana un **cuerpo de doctrina** que explicita la aplicación e interpretación de los principios de la Ley conforme a casos concretos³.

La elaboración de un **informe anual** permite cumplir con un procedimiento de rendición de cuentas. Tiene, además, el objetivo de dar a conocer la gestión a la ciudadanía y, en particular, ante un público especializado de académicos, periodistas, organismos de la sociedad civil y funcionarios,

³. Disposición N°3/DGSOCAI/18 (BOCBA N°5300 - 23/01/2018) y su Anexo "Lineamientos Generales para instrumentar el Plan de Transparencia Activa del Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". Disponible en: <https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/-PE-DIS-MGOBGC-DGSOCAI-3-18-ANX.pdf>

Habiendo comenzado sus funciones el 1° de febrero de 2018, la consolidación institucional fue uno de los grandes objetivos de la primera etapa de gestión. Acompañando este proceso, se elaboró un plan interno de acción con **objetivos específicos** a los fines de lograr una adecuada puesta en marcha del organismo para el cumplimiento de sus funciones legales, teniendo en cuenta la realidad y recursos existentes para el primer año. Se detallan a continuación las acciones realizadas en cada caso:

1. Consolidación institucional:

Acciones realizadas

- Difusión del organismo en la estructura del Estado.
- Reuniones a nivel local, nacional e internacional con actores externos y partes interesadas claves para el funcionamiento del Órgano Garante.
- Instalación de cartelería en las oficinas públicas que comunican el derecho de acceso a la información.
- Instalación de una oficina física inserta en la estructura edilicia gubernamental.
- Reunión con funcionarios de alto rango de los Poderes Judicial y Legislativo con la finalidad de promover el nombramiento de los demás Órganos Garantes, con el objetivo final de constituir la Comisión de Acceso a la Información Pública.

2. Implementación del reclamo

Acciones realizadas

- Se estableció un procedimiento interno para su tramitación y la generación de una base de datos con información necesaria para su gestión.
- La aprobación de la Resolución N° 113/OGDAI/2018 en la que se establecen los lineamientos para el procedimiento del reclamo definido en los artículos 32 a 35 de la Ley N°104 (texto consolidado por Ley N°6.017), consolidó formalmente el procedimiento y, consecuentemente, la seguridad jurídica para los usuarios del mismo.
- Activación del reclamo on-line. La herramienta fue desarrollada, a pedido de este Órgano, en octubre de 2018, por la Gerencia Operativa de Tecnología y Sistemas de Gestión Ciudadana. Se encuentra habilitada desde el 26 de abril del corriente año.

Acciones en progreso:

- Elaboración de un tablero de control para una correcta gestión y administración de los reclamos. Esta herramienta busca la generación de estadísticas conforme a variables de género; franja etaria y geográfica; así como, tipo de solicitante.
- Realización de encuestas de satisfacción periódicas a los reclamantes. La primera se realizó a principios de 2019.

3. Involucramiento de la sociedad civil, academia y expertos con la labor del organismo

Acciones realizadas:

Reuniones estratégicas con representantes de organismos especializados en transparencia, derechos humanos y género, con el objetivo específico de difundir la existencia y las funciones del OGDAl, así como de alentar la demanda de uso del sistema de acceso a la información pública.

Ejemplos:

- **Reuniones personales** con referentes de:

- o Sector de la Academia: Centro de Estudios en Tecnología y Sociedad (CETyS) de la Universidad de San Andrés, Universidad del Salvador (USAL), Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Universidad de Buenos Aires (UBA), Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información (CELE) de la Universidad de Palermo, entre otras;

- o Sociedad civil: Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas (ADEPA), Fundación Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Foro de Periodismo Argentino (FOPEA), Open Knowledge, Democracia en Red, Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Directorio Legislativo, La Nación Data, Open Government Partnership, Fundación Vía Libre, Fundación Avina, Centro Latinoamericano de Derechos Humanos, Fundación americana para la Educación (FUNDAEDU), entre otros;

- o Sector Gubernamental:

- Gobierno Nacional:

Secretario de Asuntos Políticos e Institucionales del Ministerio del Interior, Directora de Políticas de la Agencia de Acceso a la Información Pública, Directora de Gobierno Abierto del Ministerio de Modernización, Directora de la Unidad de Consejo Abierto y Participación Ciudadana del Consejo de la Magistratura de la Nación, Directora de Fortalecimiento Institucional y Participación Ciudadana del Ministerio del Interior, Titular de la Oficina de Acceso a la Información Pública del Ministerio Público de la Defensa, entre otros.

- Gobierno de la Ciudad:

Poder Ejecutivo: Jefe de Gobierno, Jefa de Gabinete de Vicejefatura de Gobierno, Ministro de Gobierno, Secretario General y Relaciones Internacionales, Jefe de Gabinete de Ministerio de Economía y Finanzas, Subsecretario de Reforma Política, Secretario de Directorio del Banco Ciudad, Directora General Técnica, Administrativa y Legal de la Procuración General, entre otros.

Poder Legislativo: Vicepresidente de la Legislatura, Legisladores, Presidente de la Comisión de Reforma Política de la Legislatura Porteña, Presidente de la comisión de Derecho Constitucional de la Legislatura Porteña, Coordinadora del Área de Ciudadanía e Instituciones de Gobierno del Directorio Legislativo, entre otros.

Poder Judicial: Presidente del Consejo de la Magistratura, Oficina de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Tribunal Superior de Justicia, Secretario General de Transparencia y Planificación Estratégica del Ministerio Público Fiscal, Defensoría del Pueblo, entre otros.

- **Mesas de trabajo:**

- o Se realizó un desayuno de rendición de cuentas a los 6 meses de la gestión. La apertura del encuentro estuvo a cargo de la Diputada Nacional Karina Banfi, experta en materia de acceso a la información y de la Titular del OGDAl, María Gracia Andía. Allí se realizó una introducción al Derecho de Acceso a la Información y su historia en la administración argentina. Luego se repasaron los mecanismos de difusión interna y externa, como así también los procedimientos de presentación de reclamos ante el OGDAl. Finalmente, se realizaron mesas de trabajo para un posterior intercambio de estrategias de fortalecimiento institucional y mecanismos de rendición de cuentas y participación.

- o Se realizó un taller de expertos que reunió a representantes de organizaciones de la sociedad civil y especialistas en la materia que analizaron la normativa vigente, y realizaron recomendaciones y sugerencias sobre el funcionamiento del organismo. El taller estuvo enmarcado en cuatro ejes:

1. Discusión de la normativa vigente;
2. Implementación del Plan de Transparencia Activa;
3. Funcionamiento de la gestión del OGDAl en Transparencia Pasiva; y
4. Capacidad institucional.

- Cursos de acceso a la información y seminarios de difusión en la Universidad de San Andrés (UDESA), en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), en la Escuela de Formación de Abogacía Pública (EFAP), en el Consejo Profesional de Ingeniería Civil, y en diferentes reparticiones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, entre otros.

4. Implementación de políticas de asesoramiento y acompañamiento a los sujetos obligados

Acciones realizadas:

- Se fijaron criterios interpretativos y recomendaciones a los sujetos obligados a los fines de adecuar sus respuestas, esclareciendo la interpretación de la Ley por parte del Órgano en el caso concreto.
- Sensibilización de las estructuras del Gobierno de la Ciudad sobre la relevancia del derecho de acceso a la información pública y la apertura de datos.
- Relevamiento de las problemáticas relacionadas con el cumplimiento de la Ley 104 de Acceso a la información para nutrir la generación de recomendaciones vinculadas al cumplimiento de dicha normativa.
- La DGSOCAl incorporó a las capacitaciones de los enlaces institucionales de la Ley 104 un módulo de contenido relativo a la instancia de reclamo ante el OGDAl. Esta acción colaboró con el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Gobierno de la Ciudad en la tramitación de los reclamos.

Ejemplos:

- Elaboración de un cuerpo de doctrina a modo de consulta e insumo disponible como dataset abierto en el portal de Buenos Aires Data. Por otro lado, la titular del Órgano Garante realizó entrevistas para medios nacionales y locales así como artículos de divulgación periodística.

5. Fortalecimiento de la comunicación externa del Órgano Garante

Acciones realizadas:

- Generación y puesta en funcionamiento de una sección del Órgano Garante en el sitio institucional del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Las limitaciones presupuestarias, además de razones ajenas a la capacidad decisoria del organismo, dificultaron algunas de las ambiciones originarias de este plan, así como la gestión de redes sociales propias y la apertura de canales de comunicación y cercanía con los ciudadanos.

6. Fortalecimiento institucional del OGDAI

Acciones realizadas:

- A nivel nacional:
 - Colaboración entre la Agencia Nacional de Acceso a la información, la Autoridad de Aplicación y el OGDAI para la conformación en junio de 2018, del Consejo Federal para la Transparencia establecido por la Ley Nacional N° 27.265 de Acceso a la Información Pública e integrado por representantes del gobierno nacional, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de todas las provincias con excepción de Tucumán.
 - Incorporación a la Red Federal de Acceso a la Información Pública, un espacio de intercambio de organismos y entidades públicos que desarrollan una supervisión y resguardo del acceso a la información pública y transparencia en el ámbito estatal a nivel nacional y subnacional en la Argentina.
 - Participación como expositores de Argentina Abierta 2018, encuentro organizado por el Ministerio de Modernización y el Gobierno de la Provincia de Mendoza. La titular del Órgano Garante participó del panel sobre experiencias e implementación de acceso a la información.
- A nivel internacional:
 - Acercamiento a la Organización de los Estados Americanos (OEA), específicamente la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos, que tiene a su cargo la actualización de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública.
 - Incorporación a la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA), una red de intercambio entre organismos y entidades públicas con funciones de supervisión en transparencia y derecho de acceso a la información pública.

Ejemplos:

- La titular del Órgano Garante participó del **“Tercer taller: Ley Modelo de Acceso a la Información Pública 2.0”** celebrado en noviembre de 2018 en Asunción de Paraguay. Allí, el OGDAI comenzó

Los desafíos afrontados en este primer año de gestión se relacionaron, en gran parte, con la falta de diseño institucional y presupuesto propio, en tanto ninguno de estos puntos fue previsto en la Ley 104. De ello se derivaron nuevos retos a ser enfrentados.

El primer desafío ha sido durante el primer año de gestión asegurar la puesta en funcionamiento del organismo y el cumplimiento de sus funciones de manera plena. Este primer año gran parte del desempeño diario fue dedicado a la resolución de reclamos, mediación y elaboración de recomendaciones. En este sentido y para mejorar la capacidad de respuesta del organismo en el cumplimiento de sus atribuciones, se han desarrollado iniciativas para el fortalecimiento institucional que se encuentran reflejadas en los objetivos de gestión de 2019.

El desarrollo de tecnologías de información del organismo es uno de los proyectos que se vieron relegados. Para remediar esto, en el transcurso del año en vigencia se está trabajando para contar con un tablero de comando en base a un software específico de business intelligence, así como con herramientas de monitoreo de la implementación del Plan de Transparencia Activa que será exigible a partir de enero 2020 conforme a la cláusula transitoria Quinta.

Finalmente, en el 2018, no se conformó la Comisión de Acceso a la Información Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, establecida por el art. 31 de la Ley 104. La misma tiene por objeto la cooperación técnica y la concertación de políticas en materia de transparencia y acceso a la información, y debe estar conformada por los titulares de los Órganos Garantes del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del Poder Judicial. Hasta tanto los demás poderes no designen a sus respectivos titulares, la conformación plena de esta Comisión no podrá verse materializada. Con tal finalidad es que se continuarán realizando reuniones de incidencia con actores clave del Poder Legislativo y del Poder Judicial para la implementación de sus respectivos órganos garantes.

6. Estándares Internacionales

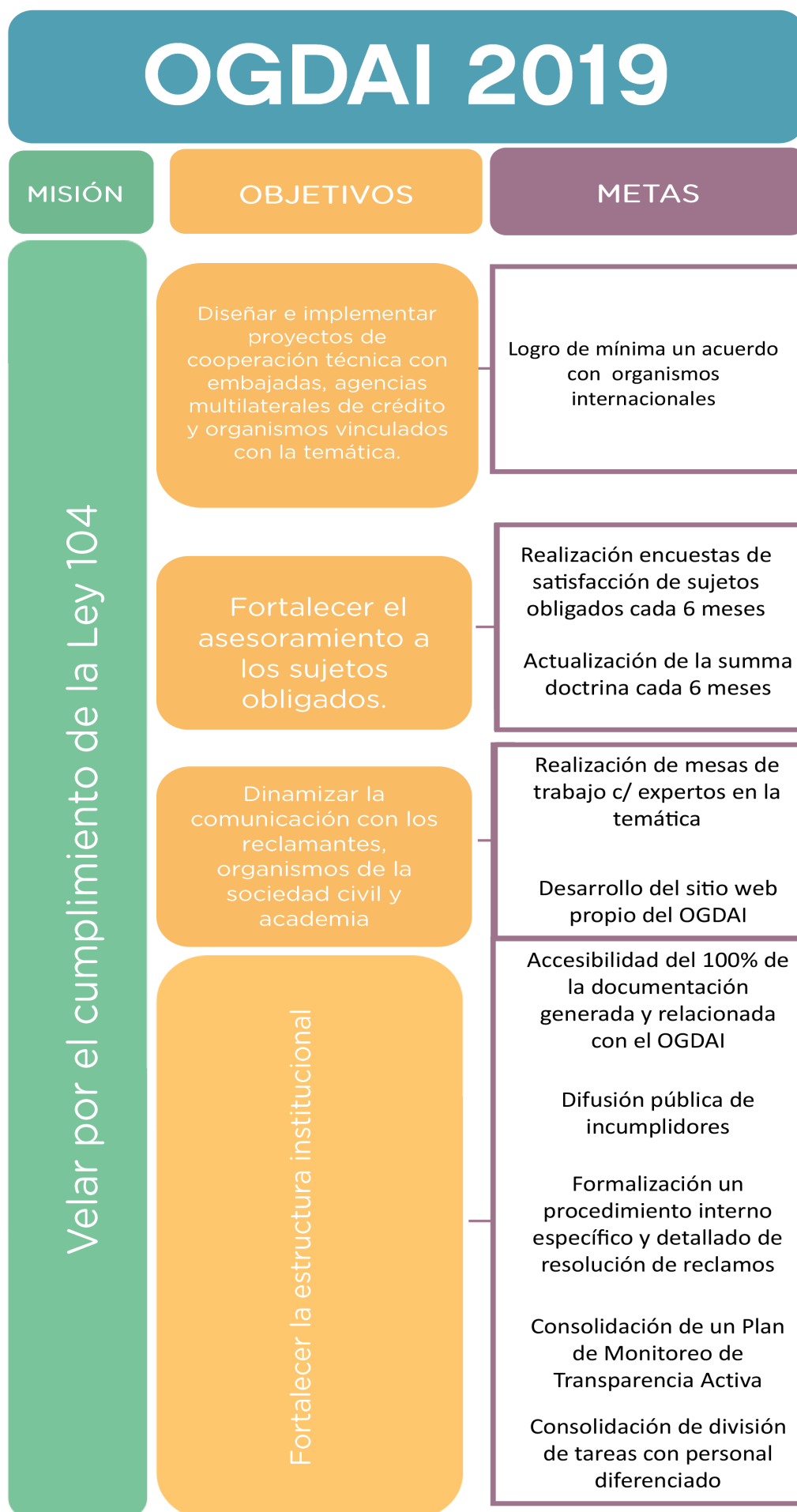
El Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información no sólo es el máximo garante de transparencia y acceso a la información en la estructura del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, sino que es el primero y único a nivel subnacional, lo que lo invita a perfilarse en el cumplimiento de los máximos estándares internacionales. Las instituciones de referencia son: las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y la Organización de Estados Americanos (OEA).

En este sentido, y teniendo en cuenta el alineamiento con la **Agenda 2030** de las Naciones Unidas, el OGDAl resulta una clara evidencia del cumplimiento del 16° Objetivo de Desarrollo Sostenible, específicamente las metas **16.6** (Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas) y **16.10** (Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales). En el año de gestión vigente, se buscará establecer indicadores medibles que permitan evaluar el aporte realmente librado para la consecución del ODS 16.

Por su parte, la **OCDE** realizó recientemente una serie de recomendaciones plasmadas en el Estudio sobre Integridad en Argentina. Si bien las recomendaciones están orientadas para la aplicación a nivel nacional, resaltan los siguientes ejemplos en los cuales el OGDAl, en su carácter de organismo subnacional, busca intensificar su labor:

9. Desarrollar una propuesta de política que asigne la función de promover la integridad y transparencia en la estructura organizacional de las entidades públicas, separando claramente esta función de la tarea de detectar infracciones individuales, así como de la de investigación y cumplimiento (como ser puntos de contacto dedicados a la integridad).
174. Fortalecer la Ley de Acceso a la Información Pública en las dimensiones relacionadas con los recursos y las sanciones:
 - Especificando las consecuencias de apelar una decisión de la agencia;
 - Otorgando el poder de exigir acciones correctivas a las autoridades públicas que sistemáticamente no publican información.
176. Garantizar la implementación y aplicación efectiva de la Ley de Acceso a la Información Pública, estableciendo las Agencias de Acceso a la Información Públicas y el Consejo Federal para la Transparencia, y proveerlos de los recursos necesarios para satisfacer sus mandatos y responsabilidades
177. Mejorar la coordinación entre las autoridades de acceso a la información para asegurar la implementación uniforme del marco de transparencia y acceso a la información, por ejemplo, formalizando el mecanismo de coordinación y organizando más encuentros.
178. Mejorar la eficacia de las herramientas de participación de las partes interesadas, así como su conocimiento por parte de los ciudadanos, permitiendo formalmente la recepción de comentarios por correo electrónico; o la posibilidad de responder o considerar comentarios públicos, publicando borradores de reglamentos en los sitios web oficiales para el control social y la retroalimentación constructiva para las partes interesadas.

7. Objetivos 2019



1. Programa de monitoreo y evaluación (M&E) de la Ley de Acceso a la Información Pública (Transparencia Activa y Pasiva)

- Contribuir al desarrollo de capacidades en la producción de evidencia para la gestión a partir de contar con asistencia técnica en la elaboración del informe anual del OGDAl que dé cumplimiento al Artículo 26 de la Ley 104.
- Desarrollar las capacidades en monitoreo y evaluación a partir del diseño de un conjunto de indicadores para el monitoreo y evaluación del derecho de acceso a la información pública y levantar la línea de base de los mismos.
- Introducir mejoras a partir de los aprendizajes que resulten de una evaluación de procesos sobre el primer año de gestión del Órgano Garante.
- Desarrollar estadísticas a partir de los productos anteriores sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información para detectar fortalezas y debilidades.

2. Programa de representación internacional y nacional para el fortalecimiento de las capacidades institucionales del OGDAl

- Intercambiar conocimientos y experiencias con actores internacionales que cuenten con un amplio recorrido en la materia y con nuestros pares sub-nacionales locales y regionales con complejidades similares.
- Permitir la representación del organismo en diversos foros y eventos nacionales e internacionales de relevancia.
- Dotar al OGDAl de nuevas capacidades y conocimientos a la par de brindar visibilidad a la labor del mismo, como estrategia para mejorar los estándares de transparencia y rendición de cuentas en la República Argentina.

3. Programa de involucramiento ciudadano en el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información

- Empoderamiento ciudadano mediante la realización de charlas y talleres para la difusión del derecho de acceso a la Información.
- Generación de instructivos y manuales explicativos de cómo ejercer este derecho.
- Capacitación a organizaciones de la sociedad civil con el fin de fortalecer sus capacidades y potenciar sus estrategias de incidencia.
- Sensibilización a periodistas sobre acceso a la información pública para un ejercicio activo y efectivo de pedidos de acceso a la información en el marco de sus investigaciones.
- Promoción de la reutilización de datos públicos de solicitudes de información. Generación de actividades y materiales que faciliten a los ciudadanos el acceso y la reutilización de los mismos.

4. Programa de modernización informática e innovación.

- Diseñar un proyecto de generación de aplicativos en base a las necesidades del Órgano, incluyendo "web services" y/o "API's".
- Monitorear la usabilidad de las herramientas implementadas por el Órgano para garantizar el acceso a la información y proteger los datos personales.
- Implementar una herramienta inteligente de aprendizaje automático (Machine Learning) que permita obtener información a partir de datos almacenados y generar patrones de comportamiento; y de esta forma brindar un servicio ágil a los ciudadanos/entidades que realicen reclamos relacionados con el acceso a la información pública (Ej: Chatbot sobre la aplicación de la Ley 104, Feed con visibilización de resoluciones e información del OGDAl de relevancia para el usuario, etc.).
- Implementar una herramienta de Business Intelligence que permita distintos análisis de la información pública y reportes en formatos abiertos.
- Diseñar un sistema de gestión documental y tratamiento de archivos, a los fines de mejorar el rendimiento de dicha gestión, incrementar la seguridad de los documentos y potenciar el desarrollo del capital intelectual del OGDAl.

5. Programa de desarrollo del derecho de acceso para el fortalecimiento de otros derechos fundamentales.

- Generar conocimiento para la mejora en la producción de la información y su gestión de archivos en relación a los organismos del Poder Ejecutivo encargados de los temas vinculados a la niñez y la adolescencia con el objetivo de generar información accesible y medible para la producción de conocimiento científico y estadísticas.

Anexo: Doctrina

Resumen de doctrina

La formulación de recomendaciones vinculadas al cumplimiento de la norma, a la mayor transparencia en la gestión y al cumplimiento del ejercicio del derecho de acceso a la información pública es una de las funciones del Órgano Garante, en virtud de lo previsto por la Ley N°104 (t.c. Ley N°6.017). Es en tal sentido que, a continuación, se procede a relevar los más destacados criterios de interpretación, recomendaciones y aclaraciones de carácter pedagógico que se desprenden de las resoluciones del organismo en su primer año de gestión.

Criterios y recomendaciones destacadas

1. Derecho de toda persona de solicitar información pública sin necesidad de acreditar su identidad, su interés legítimo o las razones que motiven su solicitud (Artículos 1 y 4 de la Ley 104).

El Órgano Garante entiende que toda persona tiene derecho a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna creada u obtenida, y en poder o control, de un sujeto obligado, sin necesidad de acreditar un derecho subjetivo, un interés legítimo o razones que motiven su petición.

(Resoluciones N° 1/OGDAI/2018, 12/OGDAI/2018).

2. Acceso gratuito a la información pública (Artículo 8 de la Ley 104).

El Órgano Garante interpreta que el acceso a la información es, en principio, gratuito, lo que significa que el Estado —y cualquier otro sujeto obligado— no puede cobrar por su acceso. Si bien establece que los costos de reproducción de la información, por ejemplo, la obtención de copias, es a cargo del solicitante, ello no puede implicar un obstáculo al derecho de acceso a la información y la vulneración de los principios de accesibilidad, completitud, buena fe e, incluso, gratuidad.

(Resolución N° 1/OGDAI/2018).

3. Obligación de fundamentar la aplicación de una excepción en caso de denegatoria de una solicitud de acceso a la información (Artículos 5 y 13 de la Ley 104).

El Órgano Garante dispone que para que la interposición de una excepción sea procedente, corresponde al sujeto obligado fundamentar de modo claro, concreto y sustantivo la denegatoria a la información, exponiendo y demostrando de manera detallada las razones de hecho y de derecho que la justifican. La aplicación de las excepciones es de carácter restrictivo, es decir necesaria y legítima en virtud de proteger intereses legítimos igual de fundamentales que el acceso a la información pública en sí mismo.

(Resolución N° 6/OGDAI/2018).

4. Poder de sanción del Órgano Garante (Artículo 26 de la Ley 104).

El Órgano Garante establece que, ante la inexistencia de un régimen sancionador específico y ante la falta de un procedimiento particular para impulsar esos fines, sumada a la imposibilidad legal de aplicar en subsidio un régimen general en la materia, el organismo adopta la práctica administrativa de notificar al superior jerárquico del sujeto obligado incumplidor para que, si lo considera necesario y pertinente, proceda a aplicar los procedimientos disciplinarios que considere pertinentes.

(Resolución N° 10/OGDAI/2018).

5. Obligación de demostrar la imposibilidad de disociación de la información protegida (Artículo 7 de la Ley 104).

En relación al punto anterior, el Órgano Garante dispone que para que la interposición de una excepción sea procedente, corresponde al sujeto obligado probar, adicionalmente, que la información solicitada, incluso si ingresa en algunas de las excepciones consideradas, es insusceptible de disociación o divulgación parcial.

(Resolución N° 11/OGDAI/2018).

6. Obligación de producir información (Artículos 5 y 13 de la Ley 104).

El Órgano Garante establece que, en caso de interponerse una denegatoria de la información por no contar el sujeto obligado con la información requerida, todo sujeto obligado debe producir y poner a disposición de los solicitantes la información que coherentemente pueda desprenderse como propia de sus competencias funcionales.

(Resolución N° 6/OGDAI/2018).

7. Casos especiales que habilitan la eximición de producir información al sujeto obligado (Artículos 5 y 13 de la Ley 104).

El sujeto obligado únicamente podrá eximirse de producir y poner a disposición del solicitante información de su competencia en la medida en que se presenten circunstancias excepcionales que sean adecuadamente explicadas y fundamentadas y que, a su vez, de conocerlo, proceda a informar el sujeto obligado o entidad que sí posee la información requerida. No basta, así, la mera alegación de que la información no obra en su poder o no es de su competencia.

(Resolución N°13/OGDAI/2018).

8. Facultad del Órgano Garante de adjuntar información de oficio para satisfacer la demanda de información al solicitante (Artículo 2, Artículo 26 inciso a) y 34 de la Ley 104).

El Órgano Garante establece que en virtud del principio de completitud y de la facultad de actuar de oficio en cumplimiento de la Ley, el organismo puede proceder a adjuntar de oficio toda la información a su alcance a fin de completar o complementar una respuesta a lo requerido para satisfacer lo peticionado por el reclamante.

(Resolución N° 123/OGDAI/2018).

9. Irrelevancia de la existencia de mecanismos alternativos para acceder a la información solicitada (Artículo 2 de la Ley 104).

El Órgano Garante consagra el principio de la irrelevancia de la existencia de mecanismos alternativos para acceder a la información solicitada como justificación del sujeto obligado para no responder a un pedido de acceso. Es decir que, de la existencia de canales alternativos, no se sigue que quede impedido el debido trámite de una solicitud de acceso a la información en el marco de la Ley N°104 (t.c. Ley N°6.017).

(Resolución N° 11/OGDAI/2018, N°12/OGDAI/2018).

10. Ponderación de las interpretaciones amplias por sobre las restrictivas (Artículo 2 de la Ley 104).

El Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información establece que, si bien los sujetos obligados pueden interpretar los requerimientos de información, el recorte debe resultar armónico con los principios receptados en la Ley. Se deben preferir interpretaciones amplias sobre las restrictivas, de modo de no limitar el alcance de la pregunta e impedir el real y pleno ejercicio del derecho de acceso a la información a la luz de los principios de accesibilidad y completitud.

(Resolución N° 77/OGDAI/2018, N°3/OGDAI/2019).

11. Procedimiento de entrega de información cuando es puesta a disposición por el sujeto obligado en su descargo (Artículo 2 de la Ley 104).

El Órgano Garante sentó el criterio de que, notificada su resolución al solicitante y al sujeto obligado, este último deberá comunicarse por e-mail o llamado telefónico o cédula de notificación, según corresponda, indicándole los días y horarios disponibles para la visita. Asimismo, deberá indicarle la dirección de la oficina a la que deberá acercarse el particular interesado, un teléfono y un e-mail de contacto y una persona del staff de la dependencia requerida que se encargará de recibir a la/el solicitante para concretar la toma de vista de la documentación.

(Resolución N° 2/OGDAI/2018).

12. Inexistencia de una instancia de réplica y contrarréplica en el procedimiento establecido por la Ley (Artículo 34 de la Ley 104).

El Órgano Garante estableció que el traslado del descargo al solicitante es realizado para su sola vista y conocimiento, y no para el inicio de una nueva instancia de réplica y contrarréplica. Lo antedicho no implica vulnerar el principio de defensa, puesto que el traslado del descargo del sujeto obligado no tiene como finalidad iniciar una nueva instancia expositiva, sino, una simple vista de las actuaciones.

(Resolución N° 11/OGDAI/2018, Resolución N° 43/OGDAI/2018).

13. Obligación de recurrir a mecanismos de disociación de la información sensible en caso de requerirse (Artículos 2 y 6 de la Ley 104).

El Órgano Garante estipula que, en caso de solicitarse información que incluya datos sensibles o que pudiera afectar la intimidad de su titular, el sujeto obligado debe evitar no responder sin más, y recurrir a mecanismos técnicos para disociar la información sensible. No abordar en modo alguno los puntos de consulta de los solicitantes y abstenerse sin más de brindar lo requerido, no debe ser el primer curso de acción elegido, lisa y llanamente, en particular a la luz de los principios de publicidad, accesibilidad, máxima divulgación y transparencia de la Ley.

(Resolución N° 31/OGDAI/2019).

**Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información
Vicejefatura de Gobierno**



ogdai@buenosaires.gob.ar