

EL ACCESO DESIGUAL A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO UN PROBLEMA DE ACCESO DESIGUAL A LA DEMOCRACIA*

ALEJANDRO EMIR SALOMÓN**

Resumen: El artículo analiza el desarrollo y alcance del derecho de acceso a la información pública, a la vez que explora el desigual ejercicio del derecho en relación a algunos grupos sociales y su impacto en la participación democrática. En este sentido, se presenta un esquema de las barreras que obstan el ejercicio del derecho, y que implican una denegación de acceso a la información. Estas barreras se presentan en tres niveles: primero, la falta de educación cívica; segundo, los obstáculos formales y materiales al sistema de acceso a la información; y tercero, las barreras cognitivas. Estas limitan el ejercicio de los derechos fundamentales y profundizan la exclusión, en especial, de los grupos en situación de vulnerabilidad, desatendiendo las obligaciones generales del Estado en la garantía de los derechos humanos y las especiales en relación a los integrantes de dichos grupos.

Palabras clave: derecho de acceso a la información — democracia — derechos políticos — igualdad — no discriminación

Abstract: The article analyzes the development and scope of the right of access to public information while exploring the unequal exercise of the right concerning some social groups and its impact on democratic participation. In this sense, an outline is presented of the barriers that hinder the exercise of the right, and that imply a denial of access to information. These barriers are offered at three levels: first, the lack of civic education; second, formal and material obstacles to the system of access to information; and third, cognitive barriers. These limit the exercise of fundamental rights and deepen exclusion, especially of vulnerable groups, disregarding the general obligations of the State in guaranteeing human rights and the special ones concerning the members of such groups.

Keywords: right of access to information — democracy — political rights — equality — non-discrimination

I. INTRODUCCIÓN

El principio de soberanía popular es uno de los principales en que se asienta el sistema constitucional. Se trata de uno de los principios democráticos que permean toda la organización social y política del Estado, y que resultan de utilidad para la elaboración, la interpretación y la aplicación de las leyes.¹ En este principio encuentran su fundamento varios de los derechos que hacen a la vida política, como los derechos políticos y los electorales.

* Ganador del Concurso de Ponencias en Derechos Humanos.

** Abogado (UBA). Quiero agradecer cariñosamente a Clara Lucarella y a Patricio Méndez Montenegro por haber colaborado en la ideación y discusión de esta ponencia, y por brindarme su constante motivación.

1. GONÇALVES FIGUEIREDO, *Derecho electoral: principios y reglas, teoría...*, p. 58.

La jerarquización de los tratados internacionales de derechos humanos en 1994, supuso un cambio en la concepción tradicional de algunos aspectos de la participación política, como es el caso de la libertad de expresión. Así, el desarrollo seguido desde la reforma constitucional hasta la actualidad ha ido en aumento y ha sido el fundamento, además, del reconocimiento de otros derechos en cabeza de todas las personas, como el de acceder a la información pública.

En este sentido, el derecho de acceso a la información, al igual que la libertad de expresión, se constituye como un elemento imprescindible de los regímenes democráticos, en tanto se constituye como un instrumento para acceder a otros derechos (representa, por ejemplo, un presupuesto de los mecanismos de participación), además de constituirse en sí mismo como un derecho fundamental.² Cabe destacar, en este punto, que a los efectos de esta ponencia se parte de una concepción deliberativa de la democracia, en la que se tiene especial consideración por el carácter dialógico que permite dotarla de un valor epistémico con respecto a los asuntos concernientes al interés público.³ En ella, se vuelve indispensable mantener un cierto grado de igualdad informativa entre los actores que participan para evitar que la desinformación se convierta en una distorsión del proceso deliberativo.⁴

Teniendo en cuenta el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública como un derecho humano, esta ponencia recorre sus fundamentos y alcances, al tiempo que repasa los estándares internacionales en la materia y su recepción por parte del Estado argentino. Si bien el avance del reconocimiento del derecho en las distintas jurisdicciones subnacionales presenta un escenario variopinto, esta ponencia toma como principal eje de referencia el desarrollo por parte del Estado Nacional.

Asimismo, el objetivo de este trabajo es poner el foco en las distintas barreras que pueden enfrentar las personas en relación al acceso a la información pública, esbozando una categorización que las explique. En este sentido, se sostiene que la limitación que las personas pueden encontrar en el ejercicio de este derecho supone, las más de las veces, una restricción a la participación en los asuntos públicos. Así, se sostiene que estas barreras se presentan en distintos grados, pero que tienen un impacto especial sobre

2. ABRAMOVICH & COURTIS, "El acceso a la información como...", pp. 233-245.

3. NINO, *La constitución de la democracia deliberativa*, p. 154.

4. MARTÍ, *La república deliberativa. Una teoría de...*, p. 114.

grupos históricamente desaventajados, constituyéndose una nueva dificultad para el acceso a los derechos fundamentales de quienes integran estos grupos.

II. EL RECONOCIMIENTO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO DERECHO FUNDAMENTAL

La construcción del actual Estado moderno y de las democracias constitucionales surge tras el abandono de un modelo absolutista del poder estatal, en que el poder se encontraba concentrado en unas pocas personas de forma absoluta, y cuyas decisiones no podían ser cuestionadas mediante un sistema institucionalizado que canalizara la disidencia ideológica a las medidas adoptadas o que reclamara explicaciones oficiales acerca de la conducta del Estado respecto de las cuestiones de interés público. Así, en los Estados absolutistas el poder no debía explicaciones a nadie acerca de su accionar o su no accionar y, en última instancia, no tenían ningún tipo de contralor o contrapoder que pudiera legítimamente hacerse valer.

Las revoluciones y cambios de paradigmas se insertaron en procesos históricos que significaron el abandono del modelo absolutista y la constitución de Estados liberales, cuyos principales pilares eran la igualdad y la libertad. En este sentido, estos reconocieron la posibilidad de cada persona de elegir su modelo de vida individual y, a su vez, de participar en la construcción colectiva de la soberanía popular. Los primeros Estados liberales del siglo XIX tuvieron como objetivo proteger un ámbito privado y autónomo de las personas humanas de la intervención del Estado y garantizar, a su vez, la libertad y la igualdad de los ciudadanos. Con este fin, previeron una división del poder que asegurara que ninguno de los poderes pudiera menoscabar por sí solo el ejercicio de estos derechos. La conocida tríada de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, supuso una diseminación del poder entre los poderosos con el fin último de que los intereses y poderes cruzados impidieran que ninguno de ellos pudiera hacerse prevalecer sobre los demás.⁵

Con el transcurrir del tiempo, esta concepción clásica fue matizada y se reconoció la existencia de otros mecanismos de control del poder como la libertad de expresión,⁶ en el entendimiento de que la libre circulación de información, ideas y opiniones, es un elemento fundamental de las sociedades democráticas y cobra relevancia como un medio útil para la formación de la opinión pública por parte de quienes deseen influir en la

5. BASTERRA, *Acceso a la información pública y...*, p. 1.

6. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La colegiación obligatoria de periodistas*, párr. 54.

colectividad.⁷ La libertad de expresión tuvo una especial consideración desde los comienzos de las democracias constitucionales y los estándares aplicables fueron —con el transcurso de la historia— asentándose en pos de su máxima ampliación. Así, tras la reforma constitucional de 1994, la dotación de la jerarquía constitucional a, entre otros, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y a la Declaración Universal de Derechos del Hombre, significó una mirada distinta sobre las concepciones clásicas de los derechos.

En este sentido, la libertad de expresión se entiende actualmente desde sus dos dimensiones, inescindibles una de otra y ambas con igual valor. Por un lado, la clásica dimensión individual supone el derecho de toda persona a difundir por cualquier medio su pensamiento y hacerlo llegar a quien quisiera. Por otro lado, la dimensión social de la libertad de expresión representa su carácter de medio para el intercambio de ideas e informaciones entre las personas, comprende todo el circuito de la expresión, desde su emisión hasta el derecho de las demás personas a recibir información e ideas y a conocer otras opiniones.⁸

La libertad de expresión se encuentra ligada al derecho de buscar y recibir información como forma de maximizar el campo de autonomía personal y como forma de acceder y ejercer otros derechos.⁹ La concepción amplia de acceso a la información como derecho inmanente del sistema democrático de gobierno se sustenta, en concreto, bajo la idea de que “una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre”.¹⁰

Así, los gobernantes deben informar todo aquello que permita ejercer el más amplio control ciudadano sobre su gestión, los recursos públicos y todo lo concerniente al ejercicio de los derechos individuales y colectivos. De esta manera ha entendido también la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“CoIDH”) el objeto y fundamentos de este derecho. En el caso “Claude Reyes” (2006) reconoció, por primera vez, el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado y la consecuente obligación positiva del Estado de suministrarla.

La CoIDH estableció los parámetros generales a la luz de los cuales debe ser considerado el ejercicio de este derecho. Cabe destacar que se trata de un derecho del cual

7. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La colegiación obligatoria de periodistas*, párr. 70.

8. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La colegiación obligatoria de periodistas*, párrs. 30-33.

9. BASTERRA, *Acceso a la información pública y...*, p. 4.

10. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La colegiación obligatoria de periodistas*, párr. 70.

son titulares todas las personas, no es un derecho que surja de la ciudadanía, sino del simple reconocimiento de la personalidad humana. Es por eso que no se requiere acreditar ningún tipo de interés para la obtención de la información y se trata de datos que —una vez conocidos— pueden circular y ser difundidos libremente,¹¹ en consonancia con la idea de que la información no es propiedad del Estado, quien sólo la tiene en calidad de representante de los ciudadanos.¹²

Además, se ha entendido que es deber del Estado adecuarse al principio de máxima divulgación,¹³ conforme el cual debe presumirse pública y accesible toda la información en su poder y la vinculada a éste, y deben interpretarse de forma restrictiva las excepciones que pudieran caber. En este sentido, estas excepciones deben estar fijadas previamente por ley formal, responder a un objetivo permitido por la Convención Americana y deben, a su vez, ser necesarias en una sociedad democrática y estar orientadas a satisfacer un interés público imperativo.¹⁴ Es decir, exige la realización de un test tripartito de razonabilidad. Así, la CoIDH entendió que, al tratarse de excepciones al régimen general de publicidad, es el Estado quien debe demostrar fundadamente que la información solicitada se encuentra dentro de estos supuestos.¹⁵

En este fallo, la CoIDH definió el alcance del derecho de acceso a la información pública y diseñó las bases de lo que sería el contenido y límites de este derecho por los años siguientes en la región. Así, es fundamental tener en claro que se trata de un derecho que cobra especial relevancia en la medida en que “el acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso”.¹⁶

Los estándares fijados por la CoIDH, tanto en esta sentencia y en otras en que también se reconoció la autonomía del derecho de acceso a la información,¹⁷ fueron recogidos por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (“OEA”) que aprobó, en 2010, una primera ley modelo para los Estados en materia de

11. Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Claude Reyes”, párr. 77.

12. Relatoría para la Libertad de Expresión, Principios de Lima, Principio N° 4.

13. Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Claude Reyes”, párr. 92.

14. Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Claude Reyes”, párrs. 88-91.

15. Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Claude Reyes”, párr. 93.

16. Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Claude Reyes”, párr. 86.

17. Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Gomes Lund”, párr. 200.

acceso a la información pública,¹⁸ y una segunda —con mayor alcance y en especial miras al desarrollo tecnológico— en 2020.¹⁹ Se trata leyes modelo que son, generalmente, superadoras de las normativas locales, en tanto dan un alcance aún más amplio a la publicidad de la información, explicitan una amplia cantidad de información que debe publicarse activamente, crean un sistema con una mayor intervención del órgano garante del derecho de acceso a la información y brindan una mayor precisión sobre distintos aspectos, precisando cuestiones más específicas.

En lo que concierne al reconocimiento de este derecho en Argentina, fue recién en 2012 que la Corte Suprema de Justicia de la Nación se expidió por primera vez acerca del contenido y alcance de este derecho en el caso “Asociación por los Derechos Civiles” (“ADC”). Para resolver, el Máximo Tribunal acudió a la aplicación automática de los estándares que venía sosteniendo la Corte Interamericana.²⁰ Es de destacar que la Corte Suprema también ha remarcado que el fundamento central de este derecho se encuentra en el principio republicano de control de los actos de gobierno, toda vez que se constituye como un derecho que posibilita el conocimiento del desempeño de los funcionarios públicos.²¹

Debido a que se trata de información que compete a las funciones del Estado nacional, así como a los distintos Estados provinciales, el acceso a la información pública se encuentra dentro de las potestades regulatorias propias del derecho administrativo, y, como tal, se trata de materia eminentemente local.

En relación al Estado nacional, si bien hubo algunos antecedentes normativos de menor jerarquía,²² en septiembre de 2016, se sancionó la primera ley que regula el derecho de acceso a la información pública para el sector nacional. Su reglamentación llegó rápidamente en marzo de 2017²³ y se mantuvo prácticamente sin modificaciones hasta septiembre de 2024,²⁴ en que el Poder Ejecutivo incorporó la reglamentación de artículos que previamente no contaban con ella y modificó el sentido de otros. Si bien

18. Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, AG/RES. 2607 (XL-O/10).

19. Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, AG/RES. 2958 (L-O/20).

20. Corte Suprema de Justicia de la Nación, “ADC”, considerando 10.

21. Corte Suprema de Justicia de la Nación, “CIPPEC”, considerando 7.

22. *Cfr.* Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 1172/2003.

23. Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 206/2017.

24. Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 780/2024.

esta modificación en la reglamentación fue interpretada por las organizaciones de la sociedad civil como un intento de cambio de paradigma por vía reglamentaria del espíritu de la ley,²⁵ lo cierto es que la prevalencia de la norma legal por sobre la norma reglamentaria permite mantener el análisis centrado en el impacto de ellas sobre el ejercicio del derecho fundamental que ambas regulan.

En este sentido, se trata esta de una ley que, en gran medida, hizo eco de los estándares imperantes en la jurisprudencia y en la doctrina especializada, que eran coincidentes en la idea fundamental de que —en principio— toda información en poder del Estado se presume pública y que el rechazo de una solicitud de información se trata de un supuesto excepcional.²⁶ Esta ley cobra especial relevancia porque establece un número sumamente amplio de sujetos obligados a entregar información que alcanza a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y, por ejemplo, a las empresas en la que el Estado participa o aquellas a las que —incluso sin ser parte— se hayan otorgado fondos públicos.²⁷ Además, otra de las cuestiones novedosas introducidas por esta ley es la creación de un sistema de órganos garantes del derecho de acceder a la información pública, cuyas principales funciones es establecer los criterios generales de aplicación de la normativa y coordinar el trabajo de los distintos sujetos obligados que se encuentran bajo su jurisdicción y de resolver los reclamos administrativos por incumplimiento de la obligación de entregar información que se presenten.²⁸ En concreto, la ley crea una Agencia de Acceso a la Información Pública, como un órgano con autonomía funcional, en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros,²⁹ con competencia respecto de todos los sujetos obligados, a excepción del Poder Legislativo, el Poder Judicial de la Nación, el Ministerio Público Fiscal de la Nación, el Ministerio Público de la Defensa y el Consejo de la Magistratura, a los cuales la ley obliga a crear un organismo con autonomía funcional y con competencias y funciones idénticas a la Agencia del Poder Ejecutivo.³⁰

25. Acción Colectiva; Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia; Alianza Regional por la Libre Expresión e Información & otros, “Un decreto no puede limitar el...”.

26. República Argentina, “Ley de Acceso a la Información Pública”, art. 1.

27. República Argentina, “Ley de Acceso a la Información Pública”, art. 7.

28. República Argentina, “Ley de Acceso a la Información Pública”, arts. 19-29.

29. República Argentina, “Ley de Acceso a la Información Pública”, art. 19.

30. República Argentina, “Ley de Acceso a la Información Pública”, art. 28.

Esta ley es el resultado de un largo camino por una mayor transparencia del Estado, absorbiendo las demandas ciudadanas y de las organizaciones sociales por una mayor rendición de cuentas de la actividad pública.³¹ Si bien las leyes modelo de la OEA son ampliamente superadoras de la ley de acceso a la información pública argentina (por cuanto esta es más bien genérica en cuanto a regular algunas excepciones y se presenta de forma menos estricta en relación con la necesidad de publicidad de cierta información que las leyes modelo contemplan como pública), es de destacar que la normativa vigente sigue los contornos del derecho delimitados por los estándares jurisprudenciales y doctrinarios en materia de transparencia.

III. DESIGUALDADES Y BARRERAS EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Una correcta participación en la vida democrática supone, entre otras cosas, la libre circulación de ideas y un amplio sentido del acceso a la información, que permita a las personas contar con el conocimiento suficiente para tomar autónomamente las decisiones que hacen su modelo individual de vida y poder influir —por medio de la participación política— en las decisiones que hacen a la vida en la propia comunidad política.³²

Sin embargo, el acceso a la participación democrática no siempre se da en condiciones de igualdad respecto de todos los actores sociales. La existencia de barreras en el acceso a determinados derechos por parte de algunos grupos sociales, supone un detrimento de la posibilidad de estos grupos de participar de la mejor manera en el sistema democrático.

Es preciso destacar que hay grupos históricamente desaventajados que, en general, acceden a sus derechos de manera desigual a los otros miembros de la comunidad, ya sea por su no reconocimiento o por lo dificultoso que ello les supone. Estos grupos en situación de vulnerabilidad suelen encontrar mermado el correcto ejercicio de la mayor parte de sus derechos, y los derechos políticos no son la excepción.³³

Si bien las barreras que existen para las personas en el acceso a la información pública no son exclusivas de los grupos en situación de vulnerabilidad, lo cierto es que este derecho se ve especialmente menoscabado respecto de estas personas. Así, los

31. BASTERRA, *Acceso a la información pública y...*, p. 1.

32. BRAGUINSKY, *El acceso a la información pública...*, p. 13.

33. SABA, "Desigualdad estructural", pp. 58-59.

obstáculos en el acceso a la información se acentúan en relación a estos grupos debido a que la vulnerabilidad en que se encuentran los expulsan muchas veces a estar entre las personas que más padecen la pobreza, la falta de acceso a servicios públicos esenciales y un goce más limitado del ejercicio de sus derechos fundamentales.³⁴

A modo de síntesis, los problemas que se presentan en el acceso a la información pública pueden englobarse, generalmente, en los siguientes motivos: i) falta de educación general y, en particular, sobre este derecho, ii) falta de recursos económicos suficientes, iii) inaccesibilidad del formato en que se registra y entrega la información, iv) requisitos innecesarios para solicitar información, y v) complejidad del diseño institucional y el distinto alcance de este derecho en los distintos ámbitos de aplicación.

Si bien estos tipos de problemas suelen aparecer en diversas formas, tanto simultánea como alternadamente, dependiendo del caso, propongo aquí un análisis en tres niveles de las distintas barreras en que se presentan estos problemas, según el menor o mayor acercamiento al fin último de acceder a la información.

Es preciso mencionar que esta clasificación no pretende ser exhaustiva sino meramente útil a los fines de comprender en qué grado se presentan los distintos problemas en el acceso a este derecho y poner el foco sobre los principales obstáculos actuales. Por otro lado, vale aclarar que, en tanto el fin último de este ejercicio constituye la adquisición de cierto conocimiento, en la medida en que las personas se encuentran con estas barreras, independientemente del nivel de que se trate, el acceso a la información se ve en todos los casos impedido de forma absoluta. Por último, cabe mencionar que, a los efectos de este trabajo, no se considera la vocación de las personas por acceder a la información, sino que simplemente se tiene en cuenta la mera posibilidad de acceder.

III.A. Primer nivel: desconocimiento del sistema

En un primer nivel se encuentran las barreras que impiden el conocimiento preliminar del sistema de acceso a la información. Esto es, las personas desconocen la existencia de un derecho de acceder a la información pública o bien desconocen la existencia de un sistema institucional para solicitar la información buscada. En este nivel, las personas se encuentran en un escenario más bien pasivo respecto de la información pública que reciben por parte del Estado o de otros sujetos, pero no intentan buscarla activamente por desconocimiento.

34. BRAGUINSKY, *El acceso a la información pública...*, p. 27.

Este nivel se vincula esencialmente con el problema de la falta de educación cívica, acerca de la existencia y alcance de este derecho y del carácter público de la información que podría requerirse, así como también acerca de la facultad que todos tienen de exigir una rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos. Este desconocimiento puede suponer un problema de acceso a la justicia, en tanto el acceso a la información también es un presupuesto del ejercicio de otros derechos.³⁵ Asimismo, es importante destacar que el deber de garantía de los derechos humanos exige al Estado realizar las actividades que permitan a los individuos saber cuáles son sus derechos.³⁶

III.B. Segundo nivel: barreras formales y materiales

En un segundo nivel está el supuesto en que las personas sí conocen la existencia del sistema de acceso a la información, pero no pueden acceder a él. Estas barreras se pueden clasificar, a su vez, en dos tipos: las formales o institucionales y las materiales.

III.B.1. Barreras formales

Las barreras formales o institucionales son aquellas que el propio Estado crea en relación a los circuitos de información. Estas barreras se encuentran en el diseño institucional de acceso a la información, y en las reglamentaciones esbozadas por los distintos organismos involucrados (dependencias de los Estados nacional, subnacionales, u otros sujetos obligados) que obstaculizan un efectivo y amplio goce del derecho. Se trata de supuestos en que el Estado incumple su deber de suprimir las medidas y prácticas que restringen o vulneran derechos fundamentales, respecto de los cuales tiene un deber de garantía.³⁷

En este sentido, la existencia de requisitos innecesarios para la solicitud de información pública aparece como una evidente barrera. Así, por ejemplo, exigir la acreditación de identidad mediante documentos oficiales de identificación excluiría, en principio, a todas aquellas personas que —sea por el motivo que fuere— no cuenten con tal documentación, sea que habiten o no en el país. A este respecto, es preciso mencionar que el estándar internacional indica que “el solicitante no necesita dar su nombre en la

35. ABRAMOVICH & COURTIS, “El acceso a la información como derecho”, pp. 241-242.

36. Comité de Derechos Humanos, HRI/GEN/1/Rev. 1, párr. 2.

37. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Condición jurídica y derechos de los...*, párr. 81.

solicitud de información”, sino sólo sus datos de contacto para recibir notificaciones.³⁸ Esto, con el objetivo de evitar una exposición del solicitante que pudiera constituir un desincentivo, al tiempo que vela por el derecho de acceder a la información de las personas indocumentadas.

Por otro lado, cabe recordar que los sistemas de acceso a la información dependen de los Estados nacional y subnacionales de forma diferenciada, creando una multiplicidad de sistemas coexistentes. En este sentido, hay sistemas más perfeccionados que otros en relación con los procedimientos administrativos en los que se solicita información pública (tanto desde la existencia de normativa específica que regula los plazos y modos de respuesta, como de formularios específicos para la solicitud de información). Al mismo tiempo, hay jurisdicciones en las que el derecho de acceso a la información no tiene más que un reconocimiento formal y en las que el Estado aún no ha diseñado ningún tipo de mecanismo para su ejercicio.³⁹ En estos últimos casos, se ve una clara contraposición con el deber de garantizar el derecho que pesa sobre el Estado y su deber de adoptar disposiciones internas que conduzcan a la efectividad de los derechos protegidos,⁴⁰ por lo que cobra especial relevancia el Poder Judicial como garante último de los derechos fundamentales.

Un ejemplo adicional se encuentra en la complejidad que puede suponer para las personas la identificación concreta del sujeto poseedor de la información, máxime en un sistema donde la falta de articulación interna entre las distintas instituciones sea la regla. Así, la falta de colaboración entre distintos sujetos obligados suele suponer una barrera institucional ya que la complejidad del sistema exige un grado de conocimiento específico sobre la organización administrativa del Estado, sus dependencias y de la localización de los distintos sujetos obligados. La falta de articulación debe evitarse tanto entre organismos que dependen de la misma repartición estatal como entre quienes dependen de otras (por ejemplo, es deseable la articulación entre el Estado nacional y los Estados provinciales y municipales, de acuerdo a la distribución de competencias).

Otro problema que supone una barrera institucional en el ejercicio del derecho se da en los casos en que las dependencias que reciben las solicitudes solamente lo hacen

38. Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública, art. 12 y comentario. Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, art. 23 y comentario.

39. ALTAVILLA, “Gobierno abierto subnacional: las leyes de...”, pp. 23-25.

40. Comité de Derechos Humanos, CCPR/C/GC/34, párr. 19.

por escrito y de forma presencial o que, de igual forma, hacen la entrega de información. Este tipo de protocolos quita el foco del carácter público de la información y del hecho de que, en un país como Argentina, el factor de territorialidad es muchas veces determinante para el acceso a los derechos. Así, este problema se suma a la falta de articulación de las instituciones, en tanto el hecho de contar con una dependencia cercana territorialmente no implica necesariamente la posibilidad de acceder a la información que se encuentra en una dependencia que no está territorialmente accesible.

III.B.2. Barreras materiales

Las barreras materiales, por su parte, son aquellas que suponen un obstáculo que impide alcanzar materialmente al sistema de acceso a la información debido a las condiciones en que se encuentran las personas en cuestión.

En este supuesto encontramos, por ejemplo, que la falta de recursos económicos se presenta muchas veces como un obstáculo para acceder a la información pública. Así, el avance en pos de la digitalización de la gestión pública, si bien tiene efectos positivos como lograr un mayor alcance del Estado a personas que no residen cerca de oficinas públicas, significa muchas veces un supuesto de exclusión para quienes no cuentan con los recursos suficientes para acceder a dispositivos tecnológicos y a redes de conexión de calidad que permitan la interacción virtual con los sujetos obligados. Por otra parte, incluso superados los problemas vinculados al acceso a los dispositivos electrónicos, muchas veces se presenta un problema mayormente vinculado con la alfabetización digital.

En esta línea, hay un sinnúmero de sistemas coexistentes, en muchos de los cuales no se garantiza de la forma más amplia el derecho de acceder a la información conforme los estándares internacionales mínimos. Así, surgen otras barreras materiales para el acceso como, por ejemplo, la necesidad de pagar por realizar solicitudes de información,⁴¹ la inexistencia de procedimientos administrativos sencillos para el ejercicio del derecho o la inexistencia de organismos en los que reclamar gratuita, fácil e informalmente los incumplimientos en instancia administrativa (que obligan a la judicialización del pedido de información, exigiendo aún más recursos económicos a los solicitantes que ahora, además, deberán contar con patrocinio letrado).

41. Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública, art. 1, inc. g. Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, art. 5, inc. g.

Por otro lado, el acceso a este procedimiento administrativo para lograr el conocimiento de esta información presupone la capacidad de leer y escribir de las personas requirentes de información y, además, muchas veces requiere el conocimiento sobre cómo usar las herramientas tecnológicas y la capacidad de navegar y utilizar las plataformas web de los distintos sujetos obligados para encontrar la información que activamente está publicada o para realizar la solicitud sobre la información que les interese conocer. Estos casos cobran especial notoriedad frente a sujetos obligados que no facilitan la explicación de dónde realizar pedidos de información para quienes no están familiarizados con los sitios web. Así, muchas veces la complejidad con que están contruidos los sistemas digitales representa un obstáculo para las personas que no son expertas en el uso de la tecnología.

III.C. Tercer nivel: barreras cognoscitivas

En un tercer nivel aparecen las barreras cognoscitivas como obstáculo al acceso a la información. Aquí las personas conocen la existencia del sistema de acceso a la información, pueden acceder a él, pero no pueden comprender la información tal como es entregada por el sujeto obligado. En general, esto se debe a que los sujetos obligados suelen estar compelidos a entregar la información en el estado en que se encuentre al momento de la solicitud,⁴² desatendiendo que para algunas personas esto puede no resultar accesible en términos idiomáticos o de formato. En este nivel, debe tenerse en cuenta que, incluso cuando el Estado haya establecido una normativa y un sistema para acceder a la información, recae sobre él un deber concreto de asegurar que en la realidad pueda ejercerse libre y plenamente el derecho a la información, y que —en la práctica— este derecho resulta menoscabado.⁴³

Una vez más, el grado de educación viene a jugar un papel importante en el acceso a la información, en la medida en que muchas veces los sujetos obligados, en general, y el Estado, en particular, recoge y produce su información de utilizando un lenguaje técnico que puede suponer un alto grado de complejidad para las personas que no están familiarizadas con él, en tanto no se trata de un lenguaje que comúnmente se utilice. En este sentido, se presenta una barrera comunicacional toda vez que el solicitante de

42. *Cfr.* República Argentina, “Ley de Acceso a la Información Pública”, art. 5.

43. Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Velásquez Rodríguez”, párr. 167.

información no puede comprender aquello que se le informa, incluso valiéndose de medios que pudieran posibilitar el entendimiento.

Asimismo, cobra especial relevancia el formato en que la información es puesta a disposición, ya que deben no sólo ser abiertos⁴⁴ sino también accesibles.⁴⁵ En este sentido, se presentan como restrictivos, por ejemplo, los formatos digitales que no permitan una lectura en audio para personas con discapacidad visual.

Aún más, otra barrera que puede darse en este nivel es la idiomática. El sistema de acceso a la información pública no está limitado a hablantes de un sólo idioma, máxime en sociedades plurales como la argentina. Puede suponer una barrera insalvable, por ejemplo, la entrega en un formato que impida ser fácilmente pasado por una herramienta de traducción automática o que, debido a su volumen, su traducción por parte de un tercero pueda suponer un costo excesivo.

Cabe destacar que, en este nivel, las tecnologías de la comunicación e información cobran un especial punto de apoyo para maximizar el alcance de la información, y su no utilización implica la mayor de las veces en una barrera insuperable para ciertas personas.

IV. LA INFORMACIÓN PÚBLICA ES NECESARIA PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

Los problemas enunciados se presentan en distinta medida para las distintas personas, tanto en relación a los problemas propios de ellas (como los económicos o educativos) como dependiendo de si se intenta acceder a la información en el ámbito del Estado nacional o de un Estado subnacional. Sin perjuicio de ello, estos problemas suponen verdaderas barreras para los grupos vulnerabilizados, en tanto están más expuestos a ver menoscabado el ejercicio de derechos fundamentales en distintos aspectos, impactando en forma desproporcionada en estos grupos los problemas reseñados.

Son grupos que, además, enfrentan dificultades en el acceso pleno a la participación democrática. En lo que aquí interesa, no debe perderse de vista que el acceso a la información pública aparece como un presupuesto del sistema democrático, en tanto maximiza la autonomía y sirve de apoyo a los demás derechos políticos. Una participación ciudadana en los asuntos públicos que sea legítima requiere, como punto de

44. *Cfr.* República Argentina, "Ley de Acceso a la Información Pública", art. 5°.

45. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, CRPD/C/GC/1, párr. 37.

partida, la divulgación de información de carácter público en relación al proceso participativo de que se trate.⁴⁶ En tanto las personas no puedan obtener o comprender la información pública, la legitimidad de los procesos de toma de decisiones será cuestionable.

El acceso a la información pública ha tenido un desarrollo que ha seguido una progresiva proyección que es cada vez más amplia y que se ha transformado en una herramienta eficaz para posibilitar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos y el control de los actos de gobierno. En tanto la ley faculta a toda persona a "buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados",⁴⁷ puede decirse que refiere a un mundo de información que comprende el acceso a datos procesados, a datos brutos, a información sobre el circuito de los datos dentro del Estado y a exigir la producción de información, cuando el Estado tiene un deber especial de producir información y lo ha incumplido.⁴⁸

Por lo tanto, el diseño del sistema de acceso a la información permite comprender a este derecho como el medio posibilitador por excelencia de la rendición de cuentas, ya que permite que cualquier persona exija, sin la necesidad de invocar un motivo, que los funcionarios públicos informen sobre sus decisiones (dimensión informativa de la rendición de cuentas) o que estos expliquen sus decisiones (dimensión argumentativa).⁴⁹

Así, en tanto la rendición de cuentas supone un ejercicio bilateral entre dos o más sujetos, el derecho de acceso a la información se constituye como la herramienta jurídica eficaz para entablar ese diálogo entre los actores que exigen y que rinden cuentas. En este sentido es que cobra especial relevancia el acceso a la información pública como un instrumento de concreción de otros derechos, valores y principios. Este derecho se encuentra íntimamente ligado a la dimensión social de la libertad de expresión y, a su vez, se convierte en un requisito indispensable para el funcionamiento mismo del sistema democrático y de una buena gestión pública.⁵⁰

46. ARNSTEIN, "A ladder of citizen participation", p. 219.

47. República Argentina, "Ley de Acceso a la Información Pública", art. 2.

48. ABRAMOVICH & COURTIS, "El acceso a la información como derecho", p. 247.

49. SCHEDLER, "¿Qué es la rendición de cuentas?", p. 13.

50. Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Claude Reyes", párr. 84.

El derecho de acceso a la información pública se constituye, entonces, como un prerequisite clave para el ejercicio de los derechos políticos, en la medida en que estos no pueden ejercerse razonablemente y con plena autonomía si las personas no cuentan con información sobre las decisiones tomadas por los funcionarios ni sobre la explicación de estas.

A fin de sortear las barreras que fueron explicadas, es necesaria la creación de sistemas de acceso a la información que den cuenta de las distintas realidades sustantivas que existen en un país plural y de las necesidades que determinados grupos sociales poseen para lograr un efectivo acceso a la información pública y, en última instancia, lograr una más amplia participación política de los grupos históricamente postergados.⁵¹

V. BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, Víctor & COURTIS, Christian, "El acceso a la información como derecho", en *Anuario de Derecho de la Comunicación*, Buenos Aires, Editorial Siglo XXI, año 1, v. 1, 2000, pp. 223-259.
- Acción Colectiva; Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia; Alianza Regional por la Libre Expresión e Información & otros, "Un decreto no puede limitar el acceso a la información pública", comunicado del 04/09/2024, URL <https://acij.org.ar/un-decreto-no-puede-limitar-el-acceso-a-la-informacion-publica/> consultado 21/10/2024.
- ALTAVILLA, Cristian, "Gobierno abierto subnacional: las leyes de acceso a la información en las provincias argentinas y su adecuación a los principios internacionales", en *Revista Lecciones y Ensayos*, 2018, N° 101, pp. 17-52.
- ARNSTEIN, Sherry, "A ladder of citizen participation" en *AIP Journal*, julio de 1969, pp. 216-224.
- Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, AG/RES. 2607 (XL-O/10), Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y su Guía de Implementación, 08/06/2010.
- , AG/RES. 2958 (L-O/20), Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública, 21/10/2020.
- BASTERRA, Marcela, *Acceso a la información pública y transparencia*, Astrea, 2017, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- BRAGUINSKY, Eugenia, *El acceso a la información pública y los grupos en situación de vulnerabilidad: Retos, experiencias y buenas prácticas*, UNESCO, 2024, Montevideo.
- Comité de Derechos Humanos, HRI/GEN/1/Rev. 1, Observación General n.º 3 sobre aplicación del Pacto a nivel nacional, 27/07/1982.

51. BRAGUINSKY, *El acceso a la información pública...*, p. 41.

- , CCPR/C/GC/34, Observación General n.º 34 sobre libertad de opinión y libertad de expresión, 12/09/2011.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, CRPD/C/GC/1, Observación General n.º 1 sobre igual reconocimiento como persona ante la ley, 19/05/2014.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Claude Reyes”, “Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas”, 19/09/2006.
- , Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03, 17/09/2003.
- , “Gomes Lund”, “Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil“, 24/11/2010.
- , La colegiación obligatoria de periodistas, Opinión Consultiva OC-5/85, 13/11/1985.
- , “Velásquez Rodríguez”, “Velásquez Rodríguez Vs. Honduras“, 29/07/1988.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación, “ADC”, “Asociación Derechos Civiles c/ EN - PAMI - (dto. 1172/03) s/ amparo 16.986”, 04/12/2012, Fallos 335:2393.
- , “CIPPEC”, “CIPPEC c/ EN - Mº Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986”, 26/03/2014, Fallos 337:256.
- GONÇALVES FIGUEIREDO, Hernán R., *Derecho electoral: principios y reglas, teoría y práctica*, Di Lalla, Buenos Aires, 2017.
- MARTÍ, José L., *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*, Marcial Pons, Madrid, 2006.
- NINO, Carlos S., *La constitución de la democracia deliberativa*, Editorial Gedisa, Barcelona, 1997.
- Poder Ejecutivo Nacional, “Acceso a la Información Pública”, Decreto 1172/2003, 03/12/2003, BORA 04/12/2003.
- , Decreto 206/2017, 27/03/2017, BORA 28/03/2017, e.v. 29/09/2017.
- , Decreto 780/2024, 30/08/2024, BORA 02/09/2024.
- Relatoría para la Libertad de Expresión, CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), Principios de Lima, 16/11/2000, Ciudad de Lima, Perú.
- República Argentina, “Ley de Acceso a la Información Pública”, Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, 14/09/2016, BORA 29/09/2016.
- SABA, Roberto, “Desigualdad estructural”, en *Más allá de la igualdad formal ante la ley: ¿Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados?*, Siglo XXI Editores Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2021.
- SCHEDLER, Andreas, “¿Qué es la rendición de cuentas?”, en *Cuadernos de Transparencia*, N° 3, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2015, México D.F.