

Programa de políticas públicas

Área Calidad Institucional, Transparencia y Modernización del Estado.
Política pública N° 350
Octubre 2021

Recomendaciones para la transparencia de los sistemas de la seguridad social



Resumen ejecutivo

La ley de Acceso a la Información Pública (n° 27.275) obliga a la administración pública nacional y a sus organismos descentralizados, entre ellos la ANSES, a designar un responsable encargado de garantizar el acceso a la información pública en el ámbito de su competencia. Con miras a asegurar la operatividad de la norma, consideramos oportuna la creación, dentro del ámbito de aplicación de dicho organismo, de una oficina interna dedicada, exclusivamente, a transparentar y brindar publicidad a todo aquello que se vincule con la prestación de los servicios de la seguridad social en Argentina.



Consejo Consultivo de las Nuevas Generaciones Políticas

Alfredo Atanasof
Paula Bertol
Carlos Brown
Gustavo Ferrari
Mariano Gerván
Diego Guelar

Eduardo Menem
Federico Pinedo
Claudio Poggi
Ramón Puerta
Laura Rodríguez Machado
Leonardo Sarquís

Cornelia Schmidt Liermann
Jorge Srodek
Enrique Thomas
Pablo Tonelli
Pablo Torello
Norberto Zingoni

Las Nuevas Generaciones Políticas

Manuel Abella Nazar
Carlos Aguinaga (h)
Valeria Arata
Cesira Arcando
Miguel Braun
Gustavo Cairo
Mariano Caucino
Juan de Dios Cincunegui
Omar de Marchi
Alejandro De Oto Gilotaux
Francisco De Santibañes

Soher El Sukaria
Ezequiel Fernández Langan
Gustavo Ferri
Christian Gribaudo
Marcos Hilding Ohlsson
Guillermo Hirschfeld
Joaquín La Madrid
Luciano Laspina
Leandro López Koenig
Cecilia Lucca
Gonzalo Mansilla de Souza

Ana Laura Martínez
Germán Mastrocola
Nicolás Mattiauda
Adrián Menem
Victoria Morales Gorleri
Diego Carlos Naveira
Julián Martín Obiglio
Francisco Quintana
Shunko Rojas
Damián Specter
Ramiro Trezza
José Urtubey

Director Ejecutivo

Julián Martín Obiglio

FUNDACIÓN NUEVAS GENERACIONES POLÍTICAS

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACIÓN HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° oficina "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Programa de políticas públicas

La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

Recomendaciones para la transparencia de los sistemas de la seguridad social

I) Introducción

El 14 de septiembre de 2016, el Congreso de la Nación sancionó la Ley n° 27.275 de Acceso a la Información Pública. Esta norma fue la consecuencia de años de reclamos por parte de diversos sectores de la sociedad para contar con una ley que regulase la forma en que los ciudadanos pueden ejercer su derecho constitucional a saber qué hace el gobierno. En este sentido, la norma define al derecho de acceso a la información pública como *“la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados”*¹.

Entre los sujetos *“obligados”* a brindar información en los términos del artículo 7°, se destaca la Administración Pública Nacional y sus organismos descentralizados, como por ejemplo, las instituciones de la seguridad social. A fin de asegurar el cumplimiento de la ley, ésta impone en cabeza de los sujetos enumerados el deber de nombrar a un responsable que asegure el acceso a la información pública en el marco de su jurisdicción.

El objeto del presente trabajo es ofrecer una guía de pautas que permitan hacer más operativo y a efectivizar el mandato legal de la Ley n° 27.275 en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Debido a que el sistema de la seguridad social constituye una pieza clave para favorecer una redistribución equitativa de los recursos y paliar las asimetrías sociales, resulta sumamente relevante que los ciudadanos puedan conocer las prestaciones que se otorgan, fomentando su participación y colaboración. Asimismo, toda vez que el sistema argentino se sustenta en el principio intergeneracional, conforme el cual los aportes de los trabajadores activos son transferidos a los pasivos, es fundamental asegurar el acceso a la información como medio para favorecer la transparencia institucional.

A continuación, comenzaremos con una breve reseña de la seguridad social y el rol de la ANSES. Posteriormente, ahondaremos en el derecho al acceso a la información pública y sus implicancias, examinando en detalle el compromiso por un *“Gobierno Abierto”* y el régimen de la Ley n° 27.275. Por último, realizaremos una serie de recomendaciones para asegurar la ejecución de la norma citada en el ámbito de la ANSES.

II) El Sistema de la Seguridad Social

¹ Véase artículo 2 de la Ley n° 27.275.

La Constitución Nacional, en su artículo 14bis, impone al Estado argentino el deber de garantizar los beneficios inherentes a la seguridad social, tales como el seguro social obligatorio, las jubilaciones y pensiones móviles y la protección de la familia. Asimismo, el artículo 75 atribuye al Congreso, en sus incisos 12 y 23, la facultad de dictar un Código de Seguridad Social y un régimen especial de seguridad social para la protección de los niños y madres en situación de desamparo, respectivamente. A las exigencias de la Carta Magna en esta materia, se le adicionan, desde la reforma de 1994, las disposiciones de los tratados internacionales de derechos humanos. Entre ellos, es dable destacar la Declaración Universal de los Derechos Humanos que, en su artículo 22, dicta: *“toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”*.

Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dispone en su artículo 16 que *“Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”*. En igual sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce este derecho en su artículo 9, y desarrolla en los siguientes las implicancias específicas.

Como podemos observar, el acceso a los beneficios de la seguridad social es un derecho humano fundamental, profundamente arraigado al derecho a la dignidad de las personas, también protegido por los instrumentos internacionales².

En este orden de ideas, la OIT definió a la seguridad social como *“la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia”*³.

De conformidad con esta definición, en el convenio marco de la OIT sobre este tema (el “Convenio sobre la seguridad social núm. 102”) se detallan las nueve ramas mínimas de asistencia aceptadas a nivel mundial, a saber:

- Asistencia médica
- Prestaciones monetarias de enfermedad

² CITAR dignidad humana

³ 89° Conferencia de la

- Prestaciones de desempleo
- Prestaciones de vejez
- Prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedad profesional
- Prestaciones familiares
- Prestaciones de maternidad
- Prestaciones de invalidez
- Prestaciones de sobrevivientes.

En particular, nuestro país ha ratificado las Partes II (“Asistencia Médica”), V, (“Prestaciones de Vejez”), VII (“Prestaciones Familiares”), VIII (“Prestaciones de Maternidad”), IX (“Prestaciones de Invalidez”) y X (“Prestaciones de Sobrevivientes”) del mencionado convenio⁴.

El sistema de seguridad social en Argentina

El derecho a la seguridad social consagrado y protegido por todo el bloque constitucional impone al Estado argentino el deber de garantizar su operatividad y cumplir con las prestaciones mínimas que ha ratificado por medio del Convenio núm. 102.

Por ello, el sistema social vigente en nuestro país, prevé las prestaciones ratificadas en el mencionado instrumento, a saber: cobertura de salud, cobertura de riesgos de trabajo, seguro de desempleo, cobertura previsional de jubilaciones y pensiones, y asignaciones familiares. Mientras que las dos primeras prestaciones recaen en la órbita de la Superintendencia de Riesgos de Trabajo (un organismo dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación cuyo objetivo es garantizar el efectivo cumplimiento del derecho a la salud y seguridad de la población cuando trabaja), las últimas integran las competencias de la Administración Nacional de la Seguridad Social (en adelante, “ANSeS”), un organismo descentralizado dedicado a ejecutar las políticas adoptadas por el Estado Nacional en materia de seguridad social.

Historia del sistema de seguridad social argentino y surgimiento de la ANSeS

En 1954, se sancionó la ley 14.370 que adoptó el sistema de reparto, conforme el cual los aportes de los trabajadores en actividad se utilizaban para sostener a aquellos ya retirados.

Muy posteriormente, en 1991, por medio del Decreto N° 2.284, se creó el Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS) dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. En este

⁴ Fuente: http://www.oit.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312247

sistema confluyeron las funciones de las Cajas de Subsidios Familiares (CASFEC, CASPI y CASFPE), el Instituto Nacional de Previsión Social y el Sistema de Prestaciones para trabajadores desempleados, integrando así los sistemas regulatorios de prestaciones familiares, de la vejez, invalidez y fallecimiento, y seguros de desempleo.

En ese mismo año, en virtud del Decreto N° 2.741, se creó la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), a cuyo cargo se puso la administración del SUSS.

Durante el gobierno de Carlos Menem, particularmente en 1993, se efectuó una nueva reforma previsional mediante la sanción de la Ley 24.241. La norma introdujo un nuevo sistema jubilatorio optativo, basado en la capitalización individual de cada trabajador, de modo que ambos esquemas convivieron durante cierto período. Dichos fondos eran administrados por las “Administradores de Fondos de Jubilaciones y Pensiones” (AFJP), que eran empresas conformadas por capitales privados, estatales o mixtos. La función de las AFJP consistía en gestionar los fondos generados con los aportes jubilatorios de aquellos trabajadores que habían optado por ser incluidos en el régimen de capitalización individual; asimismo, tenían la facultad de invertir los fondos recibidos en el mercado financiero y en el de capitales, de modo que el pago de las jubilaciones y pensiones se sustentaba en la rentabilidad del fondo.

En 2008, por medio de la Ley 26.425, se estatizó el sistema previsional dando por concluida la era de las AFJP. En su artículo primero, la norma dispuso la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público denominado “Sistema Integrado Previsional Argentino” (SIPA). En virtud de ello, el total de los fondos administrados por las AFJP fueron traspasados al Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino. El Fondo de Garantía de Sustentabilidad es administrado por la ANSeS, de modo que, en virtud de la mencionada ley, se transfirieron a la ANSeS cerca de ochenta mil millones de pesos (aproximadamente veintidós mil ochocientos millones de dólares estadounidenses el cambio de esa época).

Atribuciones y funcionamiento de la ANSES

Entre otras tareas, la ANSES tiene a su cargo el otorgamiento de prestaciones orientadas a brindar asistencia a las personas desde el nacimiento, y a lo largo de toda su vida. A continuación, procederemos a detallar los programas vigentes:

- Embarazo y nacimiento: Las políticas destinadas a acompañar el embarazo incluyen la Asignación Familiar por Prenatal y la Asignación por Embarazo para Protección Social, ambas consistentes en un cobro mensual desde las 12 semanas de gestación y hasta el nacimiento o

interrupción del embarazo. Al momento del nacimiento o la adopción de un hijo, ANSES otorga a uno de los padres la Asignación Familiar por Nacimiento y Adopción, la cual consta de un pago único que alcanza a los trabajadores en relación de dependencia. Por último, y por el plazo de la licencia por maternidad, se prevé para las trabajadoras registradas la Asignación por Maternidad, que reemplaza al sueldo por el plazo de 90 días (o 180 días si el bebé nace con Síndrome de Down).

- Hijos: ANSES brinda apoyo económico a los niños y niñas a través de la Asignación Universal por Hijo o la Asignación Familiar por Hijo, según corresponda. Ambas consisten en una asignación mensual por cada hijo menor de 18 años, o sin límite de edad para el hijo con discapacidad, dirigida a la madre o al padre que: esté desocupado, o sea trabajador/a no registrado, trabajador/a del servicio doméstico o monotributista social (para el caso de la Asignación Universal); o bien, sea trabajador/a en relación de dependencia, monotributista, jubilados/as y pensionados/as (para el supuesto de la Asignación Familiar).
- Educación: Por su parte, los programas de apoyo a la educación de niños, niñas y jóvenes comprenden: (i) la Ayuda Escolar Anual (un monto anual que otorga ANSES a uno solo de los padres por cada hijo/a en edad escolar); y (ii) el Plan Progresar (una asignación mensual destinada a que jóvenes y niños/as finalicen su educación obligatoria y/o estudien una carrera universitaria o terciaria).
- Trabajo: En esta categoría, se destaca el Seguro de Desempleo. Destinado a los trabajadores en relación de dependencia que hayan sido despedidos sin justa causa, este seguro comprende un cobro mensual y la posibilidad de conservar la obra social del empleo y las asignaciones familiares.
- Matrimonio: Se prevé la Asignación Familiar por Matrimonio (un pago único para quienes hubieren contraído matrimonio y cumplieren con los requisitos para acceder a las Asignaciones Familiares) y la Asignación Familiar por Cónyuge (una suma mensual a ser cobrada por uno de los cónyuges, siempre que fuere titular de una jubilación o pensión).
- Jubilaciones y Pensiones: la ANSES tiene a su cargo la gestión y el otorgamiento de las jubilaciones y pensiones.
 - a. Jubilaciones: Los regímenes de jubilación varían dependiendo de la actividad realizada, pero, en general, se requieren 30 años de aportes y tener al menos 60 años, en el caso de las mujeres, o 65 años, en el caso de los hombres.

- b. Pensiones: El régimen de pensiones comprende: la Pensión por el Fallecimiento de un/a Trabajador/a (para familiares de un trabajador que al momento de su fallecimiento trabajaba en relación de dependencia, como autónomo o monotributista); la Pensión por Fallecimiento de un/a Jubilado/a (pueden solicitarla los esposos, convivientes o hijos solteros menores de edad); la Pensión Universal para el Adulto Mayor (destinada a mayores de 65 años que no cobren ninguna jubilación ni pensión); la Pensión no Contributiva por Vejez (para personas mayores de 70 años sin cobertura previsional o no contributiva); la Pensión Graciable Ex Presos Políticos (dirigida a personas que acrediten haber estado detenidas por causas políticas, gremiales y/o estudiantiles antes del 10 de diciembre de 1983); la Pensión no Contributiva por Invalidez (le corresponde a quienes, encontrándose en situación de vulnerabilidad, acrediten una disminución no menor al 76% de la capacidad laboral); la Pensión no Contributiva para Madre de 7 hijos (es una prestación mensual, inembargable y vitalicia destinada a madres de cualquier edad y estado civil que hayan tenido o adoptado siete o más hijos); la Pensión Honorífica de Veteranos de Guerra (prestación vitalicia que corresponde a ex soldados combatientes en el conflicto del Atlántico Sur o, en caso de fallecimiento, a sus derechohabientes); y la Pensión para ganadores de títulos olímpicos o paralímpicos (consta de una pensión mensual y vitalicia destinada a deportistas que hayan obtenido el primero, segundo o tercer puesto en los Juegos Olímpicos o Paralímpicos).
- Viudez y fallecimiento: En particular, se prevé el Subsidio de Contención Familiar (un reintegro por gastos de sepelio ante el fallecimiento de un jubilado/a o pensionado/a, y/o de personas en situación de vulnerabilidad que hayan fallecido por COVID-1). Adicionalmente, se incluyen en esta clase las pensiones por fallecimiento de un/a jubilado/a y por fallecimiento de un/a trabajador/a.

Como podemos observar, la ANSES encabeza y gestiona una multiplicidad de programas y prestaciones, brindando asistencia a las personas en situación de vulnerabilidad desde temprana edad. Garantizar la disponibilidad y el correcto funcionamiento de los mismos reviste suma importancia, toda vez que es a través de ellos que el Estado argentino cumple con las obligaciones que impone la Carta Magna en materia de seguridad social. Asimismo, solo por medio de la ejecución de estas asignaciones puede asegurarse a los habitantes el goce de su derecho a vivir en condiciones dignas. Por este motivo, es insoslayable la necesidad de someter a esta agencia a control permanente por parte de la ciudadanía,

lo que solo puede lograrse fomentando la transparencia institucional, la participación y la colaboración con la sociedad.

Sumado a lo anterior, la ANSES cumple un rol esencial como ente administrador del Fondo de Garantías de Sustentabilidad (en adelante, "FGS"). El FGS, creado por el Decreto N°897 en 2007, es un patrimonio de afectación específica (compuesto por activos financieros tales como títulos públicos, acciones de sociedades anónimas, plazos fijos, obligaciones negociables, fondos comunes de inversión, préstamos a provincias y a beneficiarios del SIPA, entre otros), que puede ser utilizado tanto para pagar los beneficios del Sistema Integrado Previsional Argentino, como para hacer frente a los compromisos asumidos en la Ley 27.260 de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados.

Como lo ha destacado recientemente la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), los fondos públicos de pensiones pueden ser claves para la sostenibilidad financiera de los regímenes de seguridad social, toda vez que, a partir de las inversiones en distintos activos financieros, obtienen utilidades que incrementan el patrimonio del fondo, garantizando la continuación en el tiempo de los beneficios sociales.

El Director Ejecutivo de la ANSeS administra el FGS, con la asistencia de un Comité Ejecutivo, y realiza las inversiones que estime pertinentes, conforme criterios de seguridad y rentabilidad, contribuyendo al desarrollo sustentable de proyectos vinculados a la economía real, estimulando la creación de empleo e incrementando los aportes y contribuciones al sistema previsional⁵. En la medida en que una administración adecuada y eficiente de los fondos de inversión puede retroalimentar el círculo virtuoso entre la actividad del FGS, el crecimiento económico y el incremento de los recursos del sistema previsional, es particularmente importante arbitrar los mecanismos necesarios para garantizar el buen funcionamiento del FGS. Ello requiere, a su vez, una gestión transparente de la ANSeS. Consecuentemente, la dependencia del FGS con la administración de la ANSeS pone de manifiesto, una vez más, la necesidad de someter a éste último a un control continuo de la sociedad.

III) El derecho de acceso a la información pública

El derecho a acceder a la información pública es un derecho humano básico, consecuencia directa del sistema republicano de gobierno y del derecho a la libertad de expresión, ambos reconocidos en la Constitución Nacional. En efecto, el sistema republicano lleva inherente la exigencia de que los actos de gobierno sean debidamente publicitados y puestos bajo el conocimiento de la ciudadanía. Así lo entendió

⁵ Fuente: <http://fgs.anses.gob.ar/>

también la Corte Suprema de Justicia de la Nación al interpretar los artículos 1 y 33 de la Carta Magna en diversos pronunciamientos⁶.

Por su parte, el derecho a la libertad de expresión, tal como está regulado en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (con jerarquía constitucional en virtud del artículo 75, inc. 22), comprende el derecho de toda persona a “*buscar, recibir y difundir informaciones*”. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, intérprete último de la Convención, entendió que dicha expresión ampara el derecho de las personas a solicitar y recibir la información bajo el control del Estado. En tal sentido le impone el deber correlativo de suministrarla o fundar adecuadamente la negativa, si el caso recae en alguna excepción al principio general de accesibilidad a la información⁷. En suma, podemos afirmar que todas las personas gozan de un derecho a conocer la información en poder de las entidades públicas (o privadas con participación estatal), sujeto a un sistema muy restringido de excepciones expresa y taxativamente enumeradas.

Sumado a lo anterior, el acceso a la información pública es también un requisito indispensable para el buen funcionamiento del sistema democrático, en la medida que promueve la transparencia institucional y la participación ciudadana en la toma de decisiones.

En los últimos años, se observó en nuestro país una clara tendencia hacia la operatividad del mandato constitucional, pudiéndose destacar dos medidas de suma importancia en relación a la transparencia gubernamental.

Por un lado, en 2012, Argentina se incorporó a la Alianza para el Gobierno Abierto (“OGP”, por sus siglas en inglés). Dicha iniciativa reúne a setenta y ocho países y algunas ciudades con el objetivo de favorecer la cooperación entre los gobiernos y la sociedad civil. Gracias a ello se propicia una plataforma de diálogo continuo que permite la elaboración conjunta de políticas públicas destinadas a promover la gobernanza transparente, participativa e inclusiva. La segunda medida fue la sanción de la Ley n° 27.275 de Acceso a la Información Pública que ya se ha mencionado precedentemente.

A continuación se hace un análisis en profundidad de ambas medidas.

El compromiso hacia un gobierno abierto

⁶ “*La forma republicana de gobierno que adoptó la Nación Argentina a través del texto constitucional requiere de la publicidad de sus actos*” (consid. 11, del voto del juez Vázquez, in re “Mario Fernando Ganora y otra”). O bien: “*Es esencial en todo sistema republicano la publicidad de los actos de gobierno*” (consid. 6, del voto de los jueces Boggiano y Petracchi, in re “Antonio Pérez Arriaga v. Diario La Prensa SA”).

⁷ Caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”- Sentencia del 19 de Septiembre de 2006. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

Nuestro país, desde su ingreso a la OGP, ha impulsado tres Planes de Acción bianuales. Actualmente se encuentra desarrollando el cuarto. A través de dichos planes se han asumido diversos compromisos sobre diversas temáticas vinculadas a la participación y a co-creación de políticas públicas en conjunto con la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil. El objetivo principal de estas iniciativas es promover de la adopción de un modelo de “Gobierno Abierto”, entendiendo como tal a aquél que reposa sobre los siguientes pilares: transparencia, participación y colaboración.

La transparencia fomenta la rendición de cuentas de la Administración Pública ante la ciudadanía, exigiendo que proporcione información completa, abierta, oportuna y gratuita respecto de los actos de gobierno y las políticas públicas que implementa.

La transparencia gubernamental puede ser activa o pasiva. La primera comprende las acciones que lleva a cabo el Estado, unilateralmente, para poner a disposición de los ciudadanos la información pública. Por otro lado, se entiende por “transparencia pasiva” aquella que responde al ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de la ciudadanía. La transparencia pasiva, en otros términos, es el reflejo del deber que tiene el Estado de proporcionar, en tiempo y forma, la información demandada por cualquier interesado. Este último aspecto es, justamente, el eje central de la Ley 27.275 y, por tanto, el objeto principal del presente trabajo.

La participación conlleva la creación de espacios y canales de comunicación e interacción entre el Estado y la sociedad civil, favoreciendo la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Por último, la colaboración implica el trabajo coordinado y conjunto de todos los actores de la sociedad (ciudadanía, sector privado, asociaciones y sector académico) con el Estado en la promoción y el desarrollo de políticas públicas que respondan a las necesidades sociales.

Régimen de la Ley 27.275

Previo a la sanción de esta ley, el acceso a la información pública estaba regulado, únicamente para el Poder Ejecutivo Nacional, mediante el decreto 1172/2003⁸. Los demás poderes del Estado no estaban comprendidos entre sus preceptos. Por tal motivo, la ley 27.275 constituyó el hito que fijó pautas uniformes para hacer efectivo el acceso a la información pública. Su principal aporte es tornar previsible su ejercicio y reducir las posibles arbitrariedades de los sujetos obligados. Para comprender en mayor medida sus implicancias, procedemos a reseñar brevemente el contenido de dicha norma.

⁸ Decreto PEN 1272/2003 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/texact.htm>

En el artículo 1º, la ley define su objeto (*“garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública”*), y continúa con una descripción de los principios generales que la rigen. Entre ellos, se destacan:

- Presunción de publicidad: toda la información en poder del Estado se presume pública, salvo las excepciones previstas taxativamente.
- Transparencia y máxima divulgación: toda la información en poder del Estado debe ser accesible, y su acceso sólo puede limitarse cuando concurra alguna de las excepciones previstas en la ley.
- Informalidad: el procedimiento para acceder a la información debe facilitar el ejercicio del derecho.
- Máximo acceso: la información debe ser suministrada de forma completa y por la mayor cantidad de medios disponibles.
- Apertura: la información debe ser accesible en formatos electrónicos que faciliten su procesamiento y permitan su reutilización.
- Disociación: en los casos en el que parte de la información se encuadre dentro de las excepciones, la información no exceptuada debe igualmente ser publicada ocultando las partes amparadas por la excepción.
- No discriminación: todas las personas tienen derecho a acceder a la información que soliciten.
- Máxima premura: la información debe ser publicada con máxima celeridad.
- Gratuidad: el acceso a la información no debe ser tarifado.
- Control: las normas que regulan el derecho de acceso a la información deben ser fiscalizadas de manera permanente. Podrán recurrirse las resoluciones que denieguen solicitudes de acceso a la información, así como el silencio del sujeto obligado, o la ambigüedad o inexactitud de su respuesta.
- Responsabilidad: el incumplimiento de la ley dará lugar a las sanciones correspondientes.
- Alcance limitado de las excepciones: los límites al derecho de acceso a la información pública deben ser excepcionales, establecidos previamente y de manera taxativa.
- In dubio pro petitor: en caso de dudas en relación a la interpretación de la norma siempre se deberá estar en favor del derecho al acceso a la información.

- Facilitación: ninguna autoridad pública puede negarse a indicar si un documento obra o no en su poder ni a divulgar su contenido.
- Buena fe: para garantizar el efectivo ejercicio del acceso a la información, resulta esencial que los sujetos obligados interpreten la ley de acuerdo a sus principios y brinden los medios necesarios para promover la cultura de la transparencia y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional.

Seguidamente, la ley define la amplitud del derecho de acceso a la información pública que, como mencionamos previamente, comprende *“la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la presente ley...”* (artículo 2°).

Con respecto a los *“sujetos obligados”* a brindar la información, el artículo 7° enumera a los tres poderes del Estado; la administración pública nacional (incluyendo los organismos descentralizados y las instituciones de la seguridad social); el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa; el Consejo de la Magistratura, las empresas y sociedades del Estado, el BCRA, entre varios otros.

Seguidamente, en el artículo 8°, la ley establece los supuestos específicos en virtud de los cuales los sujetos obligados pueden negarse a suministrar información. Esta disposición reviste suma importancia, en la medida que contiene las excepciones al principio general de máxima divulgación que debe regir a las autoridades estatales en una sociedad democrática.

Inmediatamente después, se regula el procedimiento de solicitud de información (artículo 9) y se fijan los plazos en los cuales los sujetos obligados deben satisfacer la petición (artículo 11).

Por otro lado, a fin de velar por el cumplimiento de las disposiciones de la ley y promover medidas de transparencia activa, en el Capítulo IV se crea la *“Agencia de Acceso a la Información Pública”*. En los artículos 19 a 29, se establecen las pautas que regulan a dicho organismo, sus obligaciones, competencias y funciones, y los mecanismos para la designación de sus autoridades.

El Capítulo V resulta una pieza clave de la ley, toda vez que regula la responsabilidad de los sujetos obligados. En esta línea, se les impone el deber de nombrar a un responsable de acceso a la información pública en el interior de cada organismo (artículo 30). Entre las funciones del responsable se destacan: recibir, tramitar y dar seguimiento a las solicitudes, brindar asistencia a los solicitantes en la elaboración de los pedidos, promover prácticas de transparencia en la gestión pública, e informar y mantener actualizadas a las distintas áreas sobre la normativa vigente en materia de conservación y archivo de información (art. 31). Cabe destacar la amplitud de las tareas que recaen sobre el responsable y la

importancia de que éstas sean ejecutadas prudentemente para dar cumplimiento efectivo a la norma y tornar operativo el derecho de acceso a la información.

Por último, los artículos 32 a 34 regulan el régimen de transparencia activa, detallando la información que deben publicar los sujetos obligados a través de sus páginas web oficiales. Específicamente, se les exige suministrar, de manera completa y actualizada, la información que está en su poder y el procedimiento para solicitarla; la estructura orgánica y sus funciones; la nómina de autoridades; las escalas salariales; el presupuesto asignado a cada área; los servicios que brinda el organismo; y cualquier otra información que sea de utilidad para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública⁹.

IV) Recomendaciones para la ANSES

Como hemos puesto de relieve, el acceso a la información pública es un derecho con jerarquía constitucional que impone a las instituciones el deber de dotarlo de efectividad y arbitrar los mecanismos que permitan su ejercicio. Asimismo, la Ley n°27.275 dispone una serie de exigencias para facilitar el acceso a la información pública.

Pese a que la Administración Nacional de la Seguridad Social constituye un “*sujeto obligado*” a brindar información en los términos de la mencionada normativa, las medidas adoptadas por el organismo para cumplimentar con las exigencias de la ley podrían verse perfeccionadas. En efecto, si bien en la página web oficial del organismo se observa un enlace referido a la información pública, éste no deriva a una sección especial referida a la información de la que aquel dispone, sino al sitio web de la Agencia de Acceso a la Información Pública. Por otro lado, la sección “Datos Abiertos” no se encuentra actualizada. Las últimas estadísticas de la seguridad social corresponden al período de marzo de 2021; las cifras de Auditoría Interna comprenden únicamente hasta el año 2016; y los datos financieros se detienen en 2020. Por último, no se visualiza información alguna sobre las autoridades competentes para recibir las solicitudes ni los mecanismos para su procesamiento y respuesta.

La ausencia de datos oficiales actualizados evidencia que el cumplimiento de los deberes de transparencia activa que pesan sobre la ANSES podría ser extremado. Asimismo, la inexistencia de un apartado con información completa acerca del trámite de las solicitudes realizadas y una nómina de las autoridades competentes para ejecutarlo priva a los ciudadanos de las herramientas necesarias para ejercer su derecho constitucional a la información. Este último punto resulta crucial en la medida que la transparencia pasiva tiende a ser el principal promotor de la transparencia activa. En definitiva, una vez

⁹ Para un análisis más profundo del contenido de la ley, véase la política pública titulada “*Adhesión provincial a la Ley 27.275 de acceso a la información pública*”, publicada en diciembre de 2018.

satisfecho un reclamo ciudadano por determinada información, el sujeto obligado debe suministrarla abiertamente en sus canales oficiales. De esta manera, el aseguramiento de la transparencia pasiva es el primer paso hacia una práctica común de máxima divulgación, en línea con los mandatos constitucionales y el compromiso asumido por el Estado argentino en la OGP.

Por estas razones, y teniendo en especial consideración el rol que cumple el responsable de acceso a la información pública para tornar operativo el nombrado derecho constitucional, creemos menester la creación de una oficina de acceso a la información pública en el ámbito de la ANSES. En nuestra opinión, la designación de un equipo completo encargado de la tramitación de solicitudes agilizará el procedimiento y permitirá dar cumplimiento efectivo a las exigencias de la Ley 27.275. Seguidamente, este fortalecimiento de los mecanismos de transparencia pasiva será un promotor esencial de las medidas de transparencia activa, toda vez que la concentración de funciones en un mismo grupo favorecerá la sistematización de los reclamos y facilitará la divulgación unilateral de los datos requeridos.

V) Conclusión

Tal como se expone a lo largo del presente trabajo, el derecho de acceso a la información pública es un derecho humano fundamental que guarda íntima conexión con el sistema republicano de gobierno y el derecho a la libertad de expresión. En este sentido, resulta esencial para el buen funcionamiento de una sociedad democrática, pues promueve la participación ciudadana en la política y fomenta el trabajo coordinado entre el gobierno y los diversos sectores de la sociedad.

En el contexto de la seguridad social, este derecho adquiere especial relevancia por dos razones. Por un lado, para acceder a los beneficios de la seguridad social es fundamental conocer las prestaciones y los programas de asistencia. Por otro, en la medida que el sistema de seguridad social redistribuye los aportes del sector productivo hacia otros grupos, el acceso a dicha información constituye un método de control de los ciudadanos sobre el destino de los fondos del organismo.

En base a las precedentes consideraciones, y advirtiendo la ineficacia de las medidas del ente para dar cumplimiento a las exigencias de la Ley de Acceso a la Información Pública, creemos necesaria la creación de una oficina especializada en esta temática en pos de efectivizar el trámite de las solicitudes y promover la transparencia institucional.

ng