

**POLÍTICAS ESTATALES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y SU
INCIDENCIA EN LA CULTURA POLÍTICA**

“La diferencia entre un esclavo y un ciudadano es que el ciudadano puede preguntarse por su vida y cambiarla”. Alejandro Gándara (1957) Escritor español.

Comisión VII:

Estado, Derecho y Políticas Públicas

Autores*:
Alfaro Griselda
Ousset Luis María
Sanna María Florencia

Introducción

Este trabajo tiene por objeto presentar la situación actual del Derecho de Acceso a la información Pública (DAIP). Para ello partimos de la necesidad de la creación de una ley garantista y a la vez explicar la insuficiente de ésta sin la compañía de un diseño e implementación de una política pública idónea, eficaz, transparente y accesible a todos los miembros que conforman la sociedad.

Presentada esta realidad explicaremos la influencia del DAIP en la construcción de la idea de la Cultura Política.

Es nuestra intención demostrar la importancia que tiene el derecho fundamental del DAIP en un sistema Democrático y Republicano de gobierno. Se advierte así las dos grandes aristas del DAIP, por un lado, permite mayor transparencia de los actos de gobierno y por otro lado, favorece la participación de la ciudadanía en el debate y control de la “Cosa Pública”.

Situación del DAIP

Necesidad de una ley:

* Griselda Alfaro, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNT, Adscripta a la Cátedra Teoría de la Decisión, Becaria Doctoral Conicet.
Luis María Ousset, Abogado, Investigador CIUNT, Adscripto Cátedra de Teoría del Estado.
Florencia Sanna, Abogada, Adscripta Cátedra de Teoría del Estado.

En Argentina no existe una ley nacional de DAIP, lo que sí existe es el artículo 1 de la Constitución Nacional (CN) que al establecer la forma republicana de gobierno conlleva principios tales como: la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia.

Encontramos en la CN otros artículos como el 38 que se refiere al acceso de la información dentro de los partidos políticos y el Art. 41 que se refiere a este derecho dentro del marco de la temática sobre medioambiente.

Dentro de nuestra CN también encontramos los tratados del art. 75 inc. 22 de jerarquía constitucional. Varias normas de DAIP integran estos instrumentos internacionales, las específicas son:

- Art.13 Convención Americana de DDHH¹
- Art. 19 de la Declaración Universal de DDHH²
- Art. 19 inc.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³

¹ Artículo 13, Convención Americana DDHH Libertad de Pensamiento y de Expresión: 1) Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2) El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3) No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. 4) Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2. 5) Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

² Artículo 19, Declaración Universal DDHH: Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

³ Artículo 19, Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos: 1) Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2) Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3) El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este

En Argentina si bien no existe una ley de DAIP, contamos con el decreto reglamentario 1172/03 del Poder Ejecutivo, que si bien respeta los estándares internacionales, debemos criticar el rango normativo, de decreto y no de ley, con lo cual sólo resulta aplicable al Poder Ejecutivo Nacional.

En nuestro país, también encontramos algunas acciones implementadas que podemos mencionar como pequeños pasos hacia la cultura de la información:

1. La creación de una Red de Enlaces que involucra a alrededor de 250 agentes públicos. Estos funcionarios asisten a los ciudadanos durante el proceso de tramitación de los pedidos de información. www.mejordemocracia.gov.ar.
2. Desde el año 2004 se dictan en organismos de la administración pública Nacional cursos de capacitación para los agentes públicos. Se incluyen módulos específicos sobre registro, sistematización y archivos de la información.
3. Se creó un sistema de información y consulta a través de una línea telefónica permanente y una dirección de correo electrónico (info@mejordemocracia.gov.ar).
4. El sitio web www.mejordemocracia.gov.ar se ha transformado en el principal canal de difusión y referencia en materia de acceso a la información pública y participación ciudadana en el Poder Ejecutivo Nacional.
5. Se desarrollan alianzas con organizaciones de la sociedad civil para fortalecer un proceso de cooperación creciente, para la construcción de criterios comunes de interpretación de las normas y acciones conjuntas que garanticen el ejercicio del acceso a la información pública.

A nivel provincial existen algunas provincias que cuentan con ley sobre DAIP, algunas con criterios más amplios que otras, en relación a: *que se puede pedir, quien puede solicitar la información y quien debe suministrarla*⁴.

A nivel internacional, los lineamientos establecidos en la Declaración de Atlanta y Plan de Acción para el Avance del Derecho de Acceso a la Información, pueden ser considerados como base para el diseño de políticas públicas en la materia. Para tal fin, los

artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

⁴ Ciudad Autónoma de Bs. As., Córdoba, en sentido amplio. Jujuy, en sentido restringido.

Estados y las organizaciones internacionales deben garantizar un sistema de implementación que considere lo siguiente:

- a. El ejercicio equitativo del derecho de acceso a la información por parte de todas las personas;
- b. La capacitación de todos los funcionarios públicos en cuanto a la práctica y aplicación del derecho;
- c. La educación y formación públicas que empoderen a las personas acerca de cómo hacer uso integral del derecho;
- d. La asignación de los recursos necesarios para garantizar una administración eficiente y oportuna;
- e. El fortalecimiento de la gestión de la información para facilitar el acceso a la información;
- f. El monitoreo regular y la producción de informes sobre la operatividad de la ley;
- g. La revisión de la operación y el cumplimiento de la ley por parte del legislativo y otras agencias clave de supervisión.⁵

¿Por qué pensamos que es importante la existencia de una ley de DAIP?

Consideramos que aquellos que tienen una ley⁶ están en mejor condiciones que aquellos que no lo tienen ya que esto brinda mayor seguridad jurídica, al poder valernos de esta ley para exigir los derechos que el Estado viole al no brindar la información requerida. Además la ley clarifica todo lo atinente al mecanismo y funcionamiento del DAIP: forma para hacer los pedidos, plazos para la respuesta, régimen de sanciones para los funcionarios encargados, entre otros puntos.

Después de consultar normas provinciales, nacionales y documentos internacionales que garantizan el DAIP, consideramos algunos puntos que insoslayablemente tendría que tener una ley.

⁵ Declaración de Atlanta y Plan de Acción para el Avance del Derecho de Acceso a la Información, 27 al 29 de Febrero, Atlanta, Georgia

⁶ Nos referimos a ley en sentido formal, es decir aquella que es una es una disposición general, obligatoria y coercitiva, dotada de una cierta formalidad previamente establecida (Constitución Nacional), emanada del Poder Legislativo, sancionada y publicada por el Poder Ejecutivo

Este es nuestro aporte, claro que pueden aumentarse a estos, otros puntos:

- **El DAIP es un derecho de todos**, por lo tanto tienen que estar habilitadas para solicitar y acceder a la información “todas las personas”. La ley no debe exigir algún límite como la nacionalidad, la edad, la calidad, es decir si la persona es profesional, científico, etc.
- **Deben estar abarcados todos los poderes del Estado**, es decir que la ley imponga como obligación de brindar información al poder ejecutivo, legislativo y judicial, (y en el caso de otros países con diferente estructura política, debe abarcarse a los demás poderes existentes)
- **La solicitud** debe ser rápida, gratuita y sencilla.
- **Capacitación de los funcionarios** que van a recepcionar el pedido y sanciones para el caso de que incumplan.
- **El principio debe ser la publicidad y la excepción el secreto**. Las excepciones, es decir aquello que no puede pedirse por estar dentro de una causal razonable, como por ej. La seguridad nacional o derecho a la intimidad, deben estar debidamente *fundamentadas y contempladas por ley*.
- **Vía Judicial eficaz para poder acceder a la justicia**. Desprovisto de excesivos rigorismos formales (mecanismo procesal apto) para usar la vía judicial en el caso de que no nos proporcionen la información o lo hagan de manera incompleta, tornando ilusorio el derecho.
- **El Estado debe poner a disposición la información esencial y actualizada**.
- **En lo posible, debe estar garantizado un organismo independiente del DAIP**. Ej.: Caso Méjico.
- **Respetar las normas de los tratados**, que como dijimos tienen jerarquía constitucional.
- **Federalizar el mecanismo**, hacerlo extensivo a todas las provincias e invitarlas a adherir a una futura ley nacional.
- **Un Decreto Reglamentario** que la instrumente lo más rápido posible, tornándola eficaz.
- **Plazo razonable para que los poderes contesten el pedido**, de manera que no se vean frustrados los derechos de las personas.

Insuficiencia de una ley:

Si bien hemos explicado la importancia de la creación de una ley, nos preguntamos ¿es suficiente esto para una política pública? Pensamos que *“solamente la ley de DAIP” no sería suficiente para una mayor transparencia y para una política gubernamental eficaz en materia de acceso a la información.*

Una ley, como bien sabemos regula las conductas humanas, pero nada es ella sin el conocimiento, concientización y sociabilización de ella por parte de las personas.

Por todo ello creemos que el Estado tiene la obligación de lograr que el DAIP llegue a la sociedad. Para esto creemos de vital importancia que el Estado debería realizar medidas de acción positiva⁷ para concretar la efectivización de este derecho:

- **Formar a los ciudadanos:** los ciudadanos necesitan saber que al vivir en un sistema republicano deben exigir su derecho a buscar, recibir, investigar. Tienen que ser conscientes que poseen este derecho y que exista o no una ley, tienen algo más que eso, una *Constitución* que los avala, que los autoriza, que los legitima para utilizar esta información, ya sea para ejercitar otros derechos o simplemente para saber en qué invierte el Estado, cuáles, cómo y qué características tienen los asuntos políticos de su tiempo.
- **Formar a los funcionarios:** los funcionarios, acostumbrados a vivir en la cultura del secreto, solamente capacitados para resolver lo atinente a su trabajo y nada más que eso, son hostiles ante un pedido de información de cualquier persona que se presente. La mayoría es temerosa y cree que se está conspirando o tramando algo contra ellos. En una experiencia personal que tuvimos hace un tiempo, pedimos información pública a uno de los poderes de la provincia de Tucumán y comenzaron a averiguar de manera inquisidora quiénes éramos, para qué pedíamos esa información, a qué institución pertenecíamos, entre otros cuestionamientos. Esto no debería suceder, sea que se tenga o no una ley. El empleado que nos atienda probablemente, en el caso de que exista una ley, no la conozca si no se lo ha capacitado para atender estas cuestiones y asesorar al público a la hora de elaborar su pedido.

⁷ Mecanismos que el Estado debe crear para la concreción de un derecho. Estos mecanismos se utilizan de manera transitoria, hasta que se obtiene el fin buscado y la sociedad en su conjunto puede gozar del derecho en cuestión.

- Sensibilizar a la opinión pública: para esto se puede utilizar la publicidad en los medios de comunicación (TV, radio, diarios) o mediante campañas (en folletos, afiches, seminarios, etc.)
- Alfabetizar en tecnología: el Estado ha logrado un gran avance en cuanto a la información de la que dispone a través de sus páginas web oficiales. Si bien, estas páginas han facilitado enormemente la accesibilidad de la información en lo que respecta a trámites, sitios donde se puede denunciar, obtener información sobre becas, planes, y datos útiles acerca de los organismos, ministerios, y demás lugares oficiales que prestan servicios. Esto se vuelve un esfuerzo inútil si el Estado no brinda las herramientas (computadoras, instalaciones, capacitaciones) para que este derecho pueda llegar a zonas alejadas de los centros urbanos o personas a las que no llega la tecnología.
- Adecuar los Archivos Públicos: los archivos deben estar sistematizados, ya sea de manera manual por ejemplo, mediante la clasificación de la información, o de manera digitalizada, para aquellos que quieran acceder a través de Internet. Es obligación del Estado acondicionar ediliciamente las instituciones oficiales que conservan documentos públicos.

Diseño de Políticas Públicas en materia de DAIP

Para analizar esta sección tomaremos el concepto de Saez que dice: *“Se entiende por política pública al conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”*⁸

Para ello, es necesario concientizar para elaborar políticas y leyes que faciliten el acceso y uso de la información.

La información es el motor de la investigación, el desarrollo y la promoción. Por lo tanto es necesario transformar la información en conocimiento útil.

⁸Tamayo Saez Manuel, " El análisis de las políticas públicas" en Baños Rafael y Carrillo, Ernesto (comp.) La nueva administración pública, España, Alianza Universidad Madrid, 1997

Se necesita Cultura Informacional Ciudadana, ya que los ciudadanos deben conocer y poder acceder a la información pública. Para ello, partimos de la educación como el pilar para la distribución del conocimiento adquirido.

El DAIP como derecho fundamental permite y garantiza:

- _ Acceder a la cosa pública, ya que la misma no es propiedad del Estado, sino por el contrario, pertenece a todas las personas que forman la sociedad.
- _ Modernización de la Administración Pública
- _ Relación de confianza entre gobierno- gobernado
- _ Lucha contra la corrupción
- _ Transparencia en la gestión pública⁹

El cambio de paradigma: el caso chileno

El cambio de paradigma lo estableció la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Chile; Claude Reyes y otros.¹⁰

La resolución de la Corte constituyó el primer precedente jurisprudencial en materia de DAIP. Se hace mención expresa del DAIP como derecho humano y se lo analiza desde una doble perspectiva:

- como derecho individual de toda persona definido en la palabra “buscar”,
- como obligación positiva del Estado para garantizar el derecho a “recibir” la información solicitada.¹¹

En un estudio elaborado por “Open Society Justice Initiative” se arriba a la conclusión de que los países que consagraron un sistema de acceso a la información en su legislación interna tienen un nivel tres veces más elevado de respuesta a solicitudes, si se los compara con los países que no tienen este tipo de leyes¹².

Los Estados al momento de diseñar sus políticas públicas, deben considerar a los órganos públicos, de carácter nacional o internacional, que utilicen información en nombre de la

⁹ Congreso Internacional de Información para el Cambio Ciudadano, La Paz, Bolivia, 28, 29 y 30 de Mayo de 2008

¹⁰ CIDH, *Caso Claude Reyes y otros*

¹¹ CIDH, *Caso Claude Reyes y otros*, Párr. 75 a 77. También ver Principios de Lima; Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión en África; Declaraciones Conjuntas de relatores y expertos; Informe del Relator Especial sobre la protección y promoción del derecho a la libertad de opinión y expresión.

¹² Open Society Justice , Transparency, Silence. A survey of Acces to information laws and practices in 14 countries, Justice in Action series, pag 11.

sociedad y no de ellos mismos, por lo tanto es obligatorio que sólo existan limitadas excepciones. La regla es proveer acceso a la información solicitada.

Los organismos públicos y las organizaciones intergubernamentales deben adoptar políticas de cumplimiento imperativo que reconozcan el derecho del público de acceder a la información. ¿En qué consisten estas políticas? Toda política debe tener como base la divulgación de información pública por iniciativa propia de los organismos, así también, como el derecho a recibir información ante peticiones concretas.¹³

Ejemplo de Política Pública en la materia: Méjico

El Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), actúa en Méjico como el organismo encargado de recibir y procesar todos los pedidos de información que se presenten. *“El IFAI es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.”*¹⁴

La independencia del IFAI se logra en tanto que, la ley y el decreto reglamentario de creación del Instituto, lo designan bajo la modalidad de un organismo no sectorizado, lo que suprime el vínculo jerárquico que caracteriza a las administraciones públicas. Esta estructura permite que el Instituto sea la última instancia administrativa para los conflictos de acceso por medio del recurso de revisión. Sus decisiones son obligatorias y causan estado para la administración y solo pueden ser recurridas por los particulares por medio de la acción de amparo.

Entre sus funciones encontramos:

- _ difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información,
- _ proteger los datos personales en poder de las distintas entidades
- _ vigilar los avances en la transparencia del gobierno.

¹³ Declaración Conjunta de 19 de diciembre de 2006, disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=687&IID=2>

¹⁴ Artículo 33 de la LFTAIPG

_ principalmente debe promover y fortalecer la cultura de la transparencia y participación en los asuntos públicos.

Desde la creación del IFAI, se advierte que el acceso a la información pública es una exigencia pública, que si bien posee falencias, los beneficios sociales que propugna son a largo plazo.

El DAIP en la Cultura Política

La cultura política de nuestros ciudadanos ha sufrido y sufre en la actualidad de una situación sin precedentes, las continuas dificultades de gobernabilidad, a cuyo puntapié inicial se remite con los episodios de fines del año 2001, han marcado un antes y un después en la noción popular de cultura política.

Las continuas dificultades de gobernabilidad acaecieron sin lugar a dudas por diferentes motivos; situación económica inestable, conflictos de poderes, etc. Sobre este aspecto nos detendremos principalmente en el análisis de la relación existente entre los continuos problemas de acceso a la información pública y la consecuente dificultad de la construcción de nociones objetivas de cultura política.

A partir de la crisis mencionada se asiste a una conflictiva, pero necesaria reformulación del concepto o noción de cultura política en la ciudadanía respecto de nuestra clase política, a riesgo de perecer nuevamente en manifestaciones de cultura política antidemocráticas como el “que se vayan todos”.¹⁵

La necesaria reformulación del concepto o noción de cultura política respecto de nuestra clase dirigente resulta necesaria, toda vez que todos los ciudadanos consideramos mejor someternos al imperio de ley que estar sometidos a las apetencias del dictador de turno. La problemática de la cuestión radica en que quienes han tomado la iniciativa en esta reformulación es la propia clase política, basada seguramente, en su necesidad de legitimarse continuamente, procurando no perder el rol protagónico que les compete en la vida social y política de la comunidad, rol que no negamos y por el contrario creemos fundamental para la consecución de la vida democrática.

¹⁵ Esto se reflejó en los diarios y periódicos de nivel provincial y nacional, en el período anterior a las elecciones convocadas, consecuencia de la caída del gobierno del presidente De la Rúa.

Dificultades de DAIP: su incidencia en la cultura política

Mencionada la problemática, resulta necesario expedirse sobre la relación entre Cultura Política y las dificultades de DAIP.

El concepto de Cultura Política, desde un perfil psicológico, es abordado como una noción relacionada *a los conocimientos, valores, creencias, sentimientos, predisposiciones y actitudes de los individuos ante la política y los asuntos a ella ligados.*

Por su parte el concepto de Acceso a la Información Pública es contemplado desde la perspectiva que considera que la “Cosa Pública”, debe ser, como ya mencionamos, accesible a toda la sociedad.

Ahora bien, circunscribiéndonos a la relación proporcional que existe entre las dificultades de acceso al DAIP y la construcción de nociones de cultura política, podemos afirmar primeramente que toda vez que exista una restricción al DAIP, se habrá contribuido, de manera falaz, a que cada ciudadano esgrima y/o construya un pensamiento equivocado respecto de la situación.

Al existir dificultades de acceso a la información pública, existirán, cuanto menos, dificultades de cultura política en nuestra sociedad.

Todo el sistema de lo que consideramos Cultura Política se construye en la medida en que los individuos pueden tener acceso a aquello que les compete (la vida política institucional de su país, provincia, localidad, ciudad); de manera tal que, si ese acceso se ve incoado o afectado, *todo el sistema de conocimientos, valores, creencias, sentimientos, predisposiciones y actitudes de los individuos ante la política y los asuntos a ella ligados, se ve tergiversado*, ya que todas las conclusiones, y en consecuencia la noción de cultura política, se construye sobre premisas falsas originadas lógicamente en un conocimiento, cuanto menos distanciado de la realidad.

Conclusión

Como conclusión de esta reflexión sobre la necesidad del diseño de políticas públicas en materia de DAIP, conforme una sociedad democrática, debemos destacar que la información significa Poder.

Creemos que deben promoverse políticas públicas que impulsen y protejan a quienes ejercen su derecho de libertad de expresión y su derecho de acceso a la información sobre

asuntos de interés público, para evitar censuras que menoscaben la lógica del sistema democrático.

Como sostiene la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “Una sociedad informada es una sociedad Libre”. Ese es el camino que deben seguir las políticas públicas, que permitan mejorar la cultura política y la participación ciudadana.

Bibliografía

- Constitución Nacional, Buenos Aires, República Argentina, Ediciones Santillana S.A., 1999
- Construyendo Confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil, Volumen I. Buenos Aires: Fundación CIPPEC: Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Gabinete de ministros. Presidencia de la nación, 2007.
- La lucha por el Derecho, Litigio estratégico y derechos humanos, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, 2008.
- Abregú Martín, Courtis, Christian (comp.): *La aplicación de los tratados Sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2004.
- www.mejordemocracia.gov.ar, consultada el día 1-09-08
- Clínica Jurídica de Interés Público- FDCS-UNT/ Asociación por los Derechos Civiles, Pág.3
- El Derecho Fundamental de Acceso a la Información, Buenos Aires, Lexis Nexis Argentina, 2006
- Los rostros de la Exclusión. Una mirada interdisciplinaria, Tucumán, Imprenta UNT, 2006
- Breve Vocabulario Político-Conceptual. Un aporte para la Cultura Política, FAC. de Fil. y Letras, Imprenta de la UNT y SADOP, Tucumán, 2008