

**ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: UN
DERECHO A IMPLEMENTAR**
**CONFERENCIA REALIZADA EN LA UNIVERSIDAD TORCUATO
DI TELLA**

17 de octubre de 2001

¿Qué significa el derecho a la información pública?

- ✓ Que Usted puede acceder a la información que está en poder del Estado.
- ✓ Que el ejercicio responsable del poder implica rendir cuentas en forma permanente frente a la sociedad civil por las decisiones que se toman.
- ✓ Que sin ella la sociedad no tiene un conocimiento profundo de la cosa pública y por lo tanto no puede llevarse a cabo un debate serio.

¿Cuál es la situación en Argentina?

- ✓ La Constitución Nacional reconoce el derecho de acceso a la información pública a través de los tratados sobre Derechos Humanos incorporados a la Constitución por el artículo 75 inciso 22. Sin embargo, aún no se encuentra reglamentado en nuestro ordenamiento jurídico interno. No obstante este derecho puede ejercerse invocando las normas constitucionales.

¿Cómo contribuir en la implementación del derecho a la información pública?

- ✓ Diseminando información sobre el derecho a acceder a la información pública.
- ✓ Trabajando conjuntamente con los medios de comunicación para difundir la importancia de contar con mecanismos de acceso a la información pública.
- ✓ Convocando a legisladores para instalar el tema en la agenda de discusión pública enfatizando la importancia de una ley que regule el efectivo derecho a acceder a información pública.
- ✓ Generando encuentros entre los diferentes sectores de la sociedad civil, medios de comunicación y legisladores para promover el intercambio de información y experiencias entre los mismos.

Moderador: Sergio Berensztein – UDTT

Licenciado en Historia, Master en Ciencia Política y Ph.D. en Ciencia Política - Universidad de Carolina del Norte. Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Torcuato Di Tella y Profesor Visitante del Programa en Buenos Aires de la Universidad de Stanford.

José Massoni – Oficina Anticorrupción

Abogado. Fiscal de Control Administrativo – Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Ha sido Juez de Cámara; Vocal y Presidente del Tribunal Oral en lo Criminal N° 2; Presidente de la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional; Juez de Cámara, Vocal y Presidente de la Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional; Juez en lo Criminal de Sentencia del Juzgado letra K; Fiscal ante juzgados de instrucción, sentencia y correccionales y Secretario de Cámara de la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional.

Melchor Rene Cruchaga – Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación

Secretario de Justicia y Asuntos Legislativos del Ministerio de Justicia de la Nación. Ha sido Asesor Letrado de la Municipalidad de Almirante Brown en la Provincia de Buenos Aires; Diputado Provincial por la Provincia de Buenos Aires, electo el 30/10/1983; Fiscal de Estado de la Provincia de Buenos Aires; Diputado de la Nación por la Provincia de Buenos Aires (1987-1991, 1995-1999, 1999-2003 período interrumpido); Diputado Constituyente en la Convención Reformadora de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1994); Miembro Integrante del Consejo de la Magistratura.

Héctor Mario Chayer - Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia

Abogado, Posgrado en Gestión de los Sistemas y las Tecnologías de la Información en la Empresa – Universidad Politécnica de Madrid. Director Académico de Fores (Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia).

Franco Caviglia – Diputado Nacional

Abogado, Master en Ciencias Políticas – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y especialización en Políticas Estratégicas contra la Corrupción – Academia Internacional de Führungskräfte, Alemania. Diputado Nacional y Director de la Lucha contra la Corrupción de la Fundación Novum Millenium.

Daniel Santoro – Diario Clarín

Periodista - Universidad de la Plata y Becario de la Unión Europea. Subjefe de la Sección Política del Diario Clarín de Buenos Aires. Profesor Universidad de Buenos Aires e Instituto de Servicio Exterior de la Nación. Mercedor del Premio Internacional de Periodismo Rey de España en 1995 por su trabajo sobre la venta ilegal de armas a Ecuador y nombrado Caballero de la Orden al Mérito de la República de Italia en 1997.

Christian Gruenberg – Poder Ciudadano

Responsable del Programa Anticorrupción de la Fundación Poder Ciudadano y Director de Transparencia Internacional (TI) en Argentina. En los últimos años ha sido convocado por gobiernos nacionales, provinciales y municipales para diseñar e implementar mecanismos de control de la gestión pública a través de la participación ciudadana.

Desgrabación Conferencia:

“Acceso a la Información Pública: Un derecho a Implementar “

Universidad Torcuato Di Tella

17/10/01

NICOLAS DUCOTE – DIRECTOR EJECUTIVO -CIPPEC

La idea del seminario de hoy es traer a siete expertos que presenten distintas perspectivas sobre el derecho de acceso a la información pública. Desde CIPPEC agradecemos la presencia de todos ustedes, que demuestran un interés por hacer valer un derecho que debe hacerse efectivo. Para no perder más tiempo ya los dejo con Sergio Berensztein de la Universidad Torcuato Di Tella.

SERGIO BERENZSTEIN – UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Hola, buenas tardes, gracias por venir. Mi nombre es Sergio Berensztein, soy profesor de la casa y quiero explicarles porqué estamos haciendo esto. Básicamente, la universidad junto con CIPPEC está elaborando un conjunto de iniciativas vinculadas al fortalecimiento institucional. Pensamos que es importante revalorizar la política en las instituciones con la perspectiva que ponga de manifiesto casos muy concretos. Efectivamente se puede hacer la diferencia con mayor calidad institucional y este es un primer evento. Este es uno de los proyectos en los que estamos buscando sinergias con otras organizaciones. Ya el año que viene vamos a hacer otras actividades que serán informadas.

Quería agradecer a todos los presentes en este panel. Sinceramente este es un tema que pensamos es crucial para el desarrollo de la democracia y la calidad de las instituciones. Voy a hacer una brevísima introducción respecto de por qué esto es importante y a continuación los panelistas van a desarrollar cada uno de sus temas.

La información es esencial para la calidad en las instituciones y ahí [en las transparencias] puse algunos de los temas que son bastante obvios pero me parecía importante poner de manifiesto a modo de introducción.

Lo primero es que una buena información, homogénea, de buena calidad, es crucial para la cooperación entre los actores de todo tipo: económicos, políticos y sociales. Si la información es accesible a un bajo costo, eso facilita la posibilidad de entender los comportamientos futuros de los demás. De modo, entonces, que facilita el espacio de interacción cooperativa. Si por el contrario no hay información, uno no sabe qué es lo que puede

llegar a pasar y el Estado se convierte en un dique de contención de información. Entonces hay muchos más problemas para que los actores puedan efectivizar acuerdos cooperativos.

Obviamente la información es central para lograr un umbral mínimo de transparencia. Esto es bastante obvio. Creo que no es necesario hacer demasiado hincapié en esto. Lo mismo con el control y la accountability, la capacidad que tienen los ciudadanos y los organismos para saber qué pasa, para poder controlar y para poder - en todo caso - perfeccionar la demanda de mayor transparencia.

También, una información que es provista de manera ordenada, de buena calidad, es un principio de igualdad de oportunidades. Vale decir, si todo el mundo, si todos los ciudadanos pueden acceder a la información con el mismo costo, entonces eso implica un principio de igualdad, cosa que, desgraciadamente ahora no existe (y en general existe en democracias más desarrolladas). Y finalmente si esto es así, entonces la información sirve para lograr umbrales de confianza. Ustedes saben que hay mucha literatura en los últimos años al respecto, mucha de ella probablemente es discutible, pero lo que es obvio es que para poder generar confianza (vuelvo al primer punto) es necesario que existan umbrales de cooperación realmente altos. También la información contribuye en este aspecto.

Hay un punto que es bastante importante, que no siempre tenemos en cuenta: toda la información que genera el Estado es pública, la pagamos los contribuyentes. El hecho que el Estado no genere los mecanismos como para que los ciudadanos tengamos acceso, es un problema bastante importante, pero no hay que perder de vista que toda la información que genera el Estado es financiada por el dinero público. Desde ese punto de vista en realidad, lo que uno está reclamando con los mecanismos de acceso a la información, es un derecho que obviamente está previsto en la Constitución, no es nada más que adoptar lo que nos pertenece. Lo que yo marcaba antes lo repito acá porque tiene que ver con esta idea de la calidad y la definición de ciudadanía: un acceso universal a la información implica efectivamente definir al ciudadano, desde el punto de vista de la sociedad moderna, como un principio de universalidad. Contrariamente, si no se regula esto o hay un acceso limitado a la información, eso abre la oportunidad para la corrupción o tráfico de influencias al acceso de grupos que tienen o que desarrollan habilidades específicas justamente para acceder a la información como para hacer lobbying, por ejemplo.

Hay muchos antecedentes. Los periodistas van a hacer referencia a este tema, pero dentro de los antecedentes internacionales está el Freedom of Information Act que es del año '66 y que pone de manifiesto que esto es posible y que en realidad lo que hay que hacer es implementar este derecho y que los actores lo ejerzan. Esto no es algo imposible, sino todo lo contrario. De hecho, en Argentina hay dos casos: el de Chubut y el de la ciudad de Buenos Aires. Esto está regulado, por supuesto. El resultado no es el deseado todavía, pero por lo menos existe la regulación y es de esperar que los actores (los ciudadanos, las instituciones y los organismos no gubernamentales) aprendan a ejercer ese derecho. Lo bueno es que esto ya existe y hay antecedentes

importantes. Hay incluso una cantidad enorme de proyectos presentados en el Congreso a consideración. Algunos tienen estado parlamentario y otros no. Es importante también tener en cuenta que sería necesario alcanzar un cierto grado de consenso. La Oficina de Anticorrupción está haciendo algo al respecto para poder impulsar lo que ya está dando vueltas en el parlamento.

Sin embargo hay puntos de conflicto, uno es el arancelamiento: esto es si tiene que estar o no arancelado. Mi posición está fijada en lo que dije anteriormente: la información es pública, pero por supuesto hay un costo en la implementación de esto. Justamente ese es uno de los temas a discusión. El otro es cuáles son las excepciones: evidentemente hay información pública hasta un punto tal que por cuestiones de seguridad nacional o de otro tipo, no conviene que esté al acceso del público; entonces ese es un umbral que hay que discutir. Este es un punto de conflicto y luego hay muchos temas de procedimiento: quién está encargado de hacer esto, cómo se hace, cuáles son los plazos, cómo se solicita. Este es otro de los temas que hay que discutir. Pero fundamentalmente, hay uno que tiene esta idea: entre el Estado y la sociedad hay como una especie de competencia o juego de suma cero que “la información que tiene el Estado, la población no la tiene que tener”. Y en la práctica, cuando uno va a pedir información percibe esta idea de que “lo retengo porque es mío”. En realidad esto corresponde a un tipo o modelo de Estado que no se circunscribe a la cuestión de la información, pero que es preciso cambiar. En un Estado moderno o en uno acorde a la necesidad de esta economía y la sociedad globalizada es necesario que el Estado coopere. Bueno, una manera de cooperar efectivamente es también haciendo que la información llegue a la sociedad de manera sencilla, barata y eficaz.

DR. JOSE MASSONI - OFICINA ANTICORRUPCIÓN

En principio estoy totalmente de acuerdo con lo que acabamos de oír en cuanto a las generalidades que se pueden decir sobre el derecho a la información. Este es un derecho constitucional que evidentemente está muy claramente expuesto, pero que debe ser reglamentado y lograr que salga una ley que lo reglamente es indudablemente objetivo base para un Estado democrático de derecho que pretenda ser participativo. Además es absolutamente elemental para elevar el nivel de nuestra democracia. Desde la Oficina Anticorrupción ésta es la idea preliminar con la que empezamos a trabajar desde un comienzo.

Ya más específicamente encarándolo desde la perspectiva de nuestras incumbencias de órgano de aplicación de la Comisión Interamericana de la Corrupción, recordemos que la oficina está delineada de modo tal que podamos atender a los dos requerimientos básicos de una lucha contra la corrupción. Existe un brazo investigador, un brazo disuasivo, un brazo represor, que es la dirección de investigaciones. Y otro que es la dirección de planificación de políticas de transparencia, que -como el nombre lo está indicando- ha estado naturalmente ligado a un tema como éste. Siendo por añadidura la dirección la que en una hipótesis más favorable debería ser la que tiene la proyección más grande, la que debe marchar hacia el futuro, la que debe

tener éxito justamente en lo más importante: lograr un vallado institucional contra los hechos de corrupción, tratando de impedirlos y eventualmente, en caso de que acontezcan algunos como seguramente van a seguir aconteciendo en alguna medida, esos serán los que se persigan. Obviamente que la Dirección de Políticas de Transparencia tiene muy claro algo que también es básico, pero que no puede dejar de decirse: la información es absolutamente necesaria para que el ciudadano participe y para que a su vez pueda peticionar. Pero para peticionar tiene que saber y esto nosotros lo hemos comprobado con todo nuestro trabajo. Ocurre que el ciudadano no sabe, y una y otra vez más la queja unánime de casi todos los sectores es que la administración no quiere que sepa. Es decir, tiene como una especie de reflejo automático con lo cual niega la información todas las veces que puede, sea explícitamente o por omisión, no contestando. Esto es una constante, es una manera de trabajar que tiene el Estado argentino que viene desde siempre y que hace a un tipo de concepción política de la cual, obviamente, tenemos que salir.

Pero específicamente desde el punto de vista de la misión de la Oficina Anticorrupción, la posibilidad de controlar implica la necesidad de la información. La necesidad de información es absolutamente capital para nosotros en la lucha contra la corrupción y esto de controlar es algo que nosotros hemos podido advertir a través de la interacción de las dos direcciones de la oficina. Porque la dirección de investigaciones informa a la dirección de planificación cuáles son los mecanismos que están detrás de los casos de corrupción que detectan. A su vez la dirección de planificación de políticas de transparencia le informa a la dirección de investigación cuáles son los modos y lugares en donde más posiblemente pueden haberse producido casos. Esta interacción ha demostrado -sin ninguna duda- de que la inmensa mayoría de los casos de corrupción son un problema de falta de control, que es un problema de desinformación. Es no saber lo que pasa, es -en definitiva- la oscuridad, la sombra, el Estado que se mueve independientemente de la sociedad flotando por encima de ésta y tiene, por supuesto, consecuencias que pueden dar para muchos temas. Por ejemplo: el desprestigio de la política, la fragilidad del sistema, el peligro en que puede terminar cayendo el sistema democrático en la medida en que no responde a este tipo de cosas.

En todas estas cuestiones el derecho a la información es absolutamente capital. Por eso es que pensamos que no solamente debe haber una ley que tenga que atender exclusivamente a las necesidades del periodismo, de la difusión a través de los medios o a los interesados directos. Acá debe haber una política activa. Creo que la tienen que asumir principalmente los partidos políticos. Creo que sería su deber para que el acceso a la información -una vez que tengamos la ley- la sepan, la conozcan y la usen las Organizaciones no Gubernamentales, como también los ciudadanos en general. Recién ya se dijo cómo todos los ciudadanos tienen que usar ese instrumento, que hay que procurarles el saber y los medios. Desde esa perspectiva se encaró el trabajo junto con la Secretaría de Justicia. Los investigadores de la Oficina tomaron como base los proyectos que estaban para elaborar un borrador, tomaron los proyectos que efectivamente están ya en el Parlamento, algunos con estado parlamentario, otros no, como ya se dijo antes. Son 14 los que hay desde el año 1998 hasta el 2001, que se han venido presentando. Así que se procuró hacer una suerte de composición

de todos esos basándose en ellos, además de en la ley 104 de la Ciudad de Buenos Aires, que es una de las leyes que ya están vigentes, y de aquellos 14 proyectos se tomaron especialmente algunos. Es decir, se vieron todos, pero se puso mayormente el acento en el proyecto de Berhongaray y otro de Carrió y Bravo, sin perjuicio de todos los demás, entre los que están los de Das Neves y Paluch, Fernández, Losada, Romero Feris, Melgarejo, Farrell, etc.. Se hizo un borrador que procuraba sintetizar lo que en un juego político lógico dentro del Parlamento vendría saliendo de todos estos proyectos de acuerdo a la composición que el propio Parlamento tiene. La Oficina organizó una serie de talleres, dentro de un sistema que tiene que ver con la participación y la información, que es lo que en castellano llamamos “elaboración participada de normas”. Esta elaboración participada de normas consiste en convocar a los que van a ser los principales actores. Insisto que en la ley de información hay que procurar que los actores sean todos los ciudadanos, pero bueno, a los principales actores es posible convocarlos, presentarles este borrador de anteproyecto que hicimos y recibir de ellos todas las opiniones que les susciten. A partir de allí se reconstruye y se vuelve a repartir. Más allá de eso también se convocó a personalidades que están ocupadas en esto. Al mismo tiempo se puso este borrador en la página desde donde se reciben comentarios.

Este es un trabajo que mejora la calidad de la democracia. Fíjense ustedes que en la medida en que participan los actores en la elaboración de normas (esto es válido no solo para ésta sino para cualquier ley), se está asegurando la intervención de los que realmente saben sobre el tema, más allá de lo que puedan saber los técnicos, los políticos y los que van a actuar con la ley. Entonces esto se lleva al Parlamento y éste cuenta con algo sólido, con un bagaje importante de aportes de primera calidad y está casi asegurada una efectiva vigencia de la ley. No va a ser una ley que esté “en el aire”. En este tema que hoy nos ocupamos hicimos un taller con empresas que se vinculan normalmente con el Estado. Participaron 22. Otro taller con medios de comunicación, participaron 14. Otro con periodistas, participaron 10. Otro con académicos y representantes de ONG’s, 30 participantes. Y un último taller con funcionarios del Estado que administran bienes e información del Estado. Y también tuvimos la opinión realmente muy interesante del Dr. Abid Hussain, el relator especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Expresión que tomó noticia de todo lo que estábamos haciendo al respecto y dejó caer una frase que yo se las transmito: “en la democracia, muchas veces el procedimiento es más importante que el resultado”. Con estas ideas, con esta convicción es que hemos seguido trabajando y estamos en proceso de terminar lo que va a ser el proyecto que procuramos llegue al Congreso. Estamos trabajando ya en los últimos detalles, junto con los Dres. Rejman, Farah, Saba y Caracciolo. De todas maneras no va a ser fácil, no es un tema sencillo, hay muchos puntos, como ya se dijo, que van a ser motivo de discusión. También queremos prevenirle al Congreso y le avisamos a ustedes que hemos hecho un relevamiento de legislación vinculada. Vamos a llevar al Senado y a Diputados las normas que tocan este tema y que los legisladores tienen que compatibilizarlas con la ley de acceso a la información. Son, entre leyes y decretos, 15, porque tenemos cuestiones de información que son específicas y que hay que integrar en esta ley. Así, a título de ejemplo: procedimientos fiscales; INDEC; Comisión Nacional de Valores; Procedimiento Administrativo; reglamentos administrativos; de la SIDE, Gastos Reservados y

Decretos; plazos mínimos de conservación de documentos; reorganización del Archivo General de la Nación; ley de entidades financieras; confidencialidad de la información; Habeas Data; y lavado de dinero. Es decir que el panorama no es sencillo, no es fácil. Hemos avanzado mucho, creo que tenemos una decisión muy fuerte. Reitero que pienso que hay una decisión política muy fuerte, que el esfuerzo vale la pena y que vamos a salir bien.

DR. MELCHOR CRUCHAGA - SECRETARIO JUSTICIA DE LA NACIÓN

Yo voy a ir directamente al contenido de lo que efectivamente el Dr. Massoni comentaba, agregándole una opinión anticipada que Franco o algún otro amigo podrá cotejar. Estuvimos en una oportunidad, en [la cámara de] Diputados, con dictámenes de proyectos que responden a los autores que hacía referencia el Dr. Massoni, y estábamos a punto de bajar al recinto, pero no hubo acuerdo y las distintas iniciativas de la Cámara de Diputados quedaron en la Comisión de Asuntos Constitucionales. Así que es un tema complejo de tal manera que en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través de este procedimiento, que bien ha señalado el Dr. Massoni iniciamos una nueva ronda diferente de la habitual del Congreso de la Nación y la Comisión de Asuntos Constitucionales. Y los sectores y actores que requieren opinión eran de otro aspecto, muy rico y realmente cualquiera sea la suerte del proyecto es un material invaluable y que me parece, Dr. Massoni, que podemos dejar a entera disposición de los organizadores porque está todo registrado.

Yo me voy a remitir a lo que en principio es un borrador o anteproyecto que serían las conclusiones de la Secretaría de Justicia y la Oficina Anticorrupción también anticipando que no tenemos todavía el aval del Ministro de Justicia. Porque el proyecto, como dijimos, recién está en sus tramos finales y no comprometo con estas expresiones la posición del Poder Ejecutivo. Y también, si tengo un minuto voy a estar haciendo uso de algunos de los principios que se han enunciado. Voy a dar la primicia de una de las observaciones que creo que José [Massoni] también lo sabe, nada más ni nada menos que del Banco Central de la República Argentina. Roque Maccarone ya nos hace una muy sólida oposición, así que voy a tratar de explicar qué es lo que proponemos y lo que ya viene como una oposición de sectores como el BCRA. Habrá que esperar del resto de los organismos que son afectados por este proyecto a ver qué respuesta definitiva tienen.

Yo voy a dar los títulos y después en la segunda parte si a los organizadores les interesa, el texto está acá.

La síntesis del anteproyecto elaborado en la Secretaría de Justicia y en la Oficina Anticorrupción es el siguiente:

1° La legitimación. Hemos decidido que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier tipo órgano perteneciente a la administración central y descentralizada del Estado Nacional. (Después vamos a ver las observaciones que nos han hecho) .

En el art. 2° establecemos el principio de publicidad: Todas las actividades de los órganos comprendidos en la presente ley están comprendidas al principio de publicidad de sus actos.

Art. 3°. El tipo de Información. La que conste en distintos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por la administración que se encuentre a su disposición bajo el control de la administración pública.

Otro tema importante es el de los plazos. Se han fijado plazos para que la autoridad requerida evacue la información requerida por la persona en un plazo no mayor de 10 días y si la autoridad requerida pide un plazo, no debe ser superior a otros 10 días. El plazo máximo son 20 días hábiles. En algunos supuestos la información debe ser requerida antes del plazo fijado cuando se refiera a datos respecto de contratistas y proveedores, precios de compra y precios testigos, operaciones de importación y exportación, presupuesto y el estado de ejecución, los datos acerca de las concesiones de los servicios públicos y las declaraciones juradas de los funcionarios públicos.

El órgano al cual se le requiere la información no puede negar la misma basando esta eventual negativa en la identidad del solicitante o en los propósitos o fundamentos que motivaron la petición. Es obligación del funcionario brindar la información incluso cuando existen fuentes privadas que han brindado la información requerida. El organismo requerido solamente puede negarse a dar la información si se dan las excepciones del art. 10 que voy a enumerar muy rápidamente.

Solamente está eximido el organismo o el funcionario cuando la información no figure registrada, es decir que la información no se encuentre.

El silencio de la administración se interpreta como negativa y si el interesado, vencido el plazo de los 10 días, requiere pronto despacho y pasan otros 10 días sin que la información sea suministrada, se considera que hay silencio. El silencio es negativa. Este silencio según el anteproyecto es considerado como arbitrariedad manifiesta a los fines de interponer la acción de amparo. Hay un amparo por mora que no detallo. Está vinculado al tramo que acabo de mencionar y un capítulo sobre responsabilidad de los funcionarios que ha sido largamente debatido y que ya tenemos fuerte oposición del Banco Central porque el funcionario público o agente responsable de darle información en forma arbitraria obstruye el acceso del solicitante a la información, la suministra en forma incompleta u obstaculice. De cualquier modo el incumplimiento de esta ley incurre en falta grave. Todo ello sin perjuicio de que con sus actitudes personales pueda estar incluso en alguna de las conductas tipificadas en el Código Penal. Cuando hay negativa expresa o tácita se habilita el amparo judicial.

¿Cuáles son las excepciones que hemos incorporado en este borrador? Cuando se trate de una información expresamente clasificada como secreta a través de un decreto del Presidente de la Nación por razones de defensa o política exterior. Cuando una ley del Congreso declare que algún tipo de información referida a Seguridad, Defensa o Política Exterior es inaccesible al público. Cuando se trate de información que pueda poner en peligro el sistema financiero o bancario. Cuando se trate de una información confidencial de terceros que la administración hubiera requerido un particular y la obtenga en términos de confidencialidad. Cuando se trata de una información del paso previo o interno de los organismos o administraciones y comunicaciones entre funcionarios que están sugiriendo caminos, recomendaciones u opiniones como parte del proceso deliberativo previo a dictar el acto legislativo. Eso está eximido de darse al peticionante. Una vez dictado el acto administrativo, tomada la decisión, esa información previa es pública. No la es antes de dictarse el acto administrativo.

También hay reserva cuando hay información en manos del Estado en la cual se encuentre la calificación o el movimiento de instituciones financieras o por terceros preparados para la administración calificando a estas instituciones, que se refiera al estado de situación, a la evaluación, sistema, operación, solvencia o condiciones de funcionamiento.

Cuando hay una información de los abogados o de los asesores de un organismo que está preparando una defensa de ese organismo, una estrategia defensiva, esos elementos preparatorios de la defensa del organismo no están obligados a brindarse al particular porque obviamente estaría afectando el derecho de defensa de la administración y poniendo en conocimiento al tercero cuál es la estrategia defensiva. Cuando se trate de información referida a datos personales cuya publicidad constituya una invasión a la privacidad personal. Cuando en los actos hay información que puede ser calificada de pública o parte como reservada el funcionario está obligada a darla pública y no la reservada, es decir puede dar información parcial. Hay un capítulo sobre arancelamiento que explico: evidentemente hay gastos y máxime en este estado de situación que se encuentra el Estado Nacional. Yo creo que negar cuando hay que buscar antecedentes de muchos años que no se tiene registrado en los sistemas informáticos, donde la búsqueda tiene que ser manual y hay que hacer investigaciones históricas y hay horas hombres, la búsqueda entendemos que debe pagarla el peticionante, como también los costos de reproducción, porque cuando hay volumen, material o físico, el costo de la producción del soporte de papel o magnético, el interesado deberá pagarlo. De tal manera que esto es digamos lo básico, es un esquema, de todo lo que se ha recibido de los distintos proyectos legislativos, de esas muy jugosos del taller parlamentario, y, si me permiten y creo que no cometo ninguna infidencia estamos en los tramos de un proyecto, pero bueno esto es simplemente una información general: el Presidente del Banco Central dice que la amplitud que se le da a este proyecto, la calidad de parte para intervenir en los procesos administrativos excede la que provee la ley de procedimiento administrativo. Considera que alguna de las calificaciones son realmente complicadas desde el punto de vista jurídico, dice que le estamos dando derecho a las personas a las extranjeras. Habla del peligro de dar tantos márgenes de los amparos y en una de

las frases más duras dice que: las gravosas consecuencias expuestas justamente se encuentran referidos a la consagración de plazos exigüos que son inferiores a los que prevé el Código Civil y procesal de la Nación. También dice que el capítulo vinculado a las responsabilidades administrativas y/o penales de los funcionarios exceden lo previsible de lo razonable y en el último tramo dice que esto puede ser un verdadero desborde para la administración pública si se ponen estas obligaciones para el sector. Considera que el derecho de acceso de este proyecto que acabo de leer aparece como desmedido frente al acotamiento legislativo que aparece en la actualidad los organismos estatales.

He comentado lo básico del proyecto, que aclaro, no compromete al Poder Ejecutivo, es un documento de trabajo muy elaborado que ya tiene los primeros rebotes con las observaciones que acabo de mencionar y seguramente los organismos que acaba de mencionar el Dr. Massoni. En las próximas horas o días nos van a hacer llegar sus observaciones que ponemos a disposición de los organizadores.

Muchas gracias.

HÉCTOR CHAYER - FORES - (Foro de Estudio sobre la Administración de Justicia)

Vamos a evaluar brevemente si hay o no dificultades en el acceso a estos datos y particularmente una cuestión vinculada a la calidad de esta información. El principio general obviamente ha quedado dicho. Es que la información producida por los 25 poderes judiciales de nuestro país es pública. Claramente deriva del sistema republicano de gobierno. Muchas constituciones provinciales así lo manifiestan, sirva como ejemplo el art. 169 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires que dice: “los procedimientos ante los tribunales son públicos”, y continúa explicando un poco más esto. Además, hay a mi juicio otra razón que fundamenta la publicidad del dato judicial que es que en su enorme mayoría los datos judiciales no son datos sensibles como están categorizados *en habeas data* salvo contadas excepciones, con lo cual podemos mantener este principio.

La problemática que surge actualmente deriva de la posibilidad de tratamiento automatizado de datos. Hay un desafío nuevo ante la posibilidad de elaborar, procesar y transmitir inmensos volúmenes de información que ha permitido en los últimos años poner en línea a través de Internet las bases de datos de gestión de expedientes no sólo con las resoluciones finales, las sentencias, sino también con los números, datos privados de la actividad jurisdiccional. Éste -a mi juicio- es tal vez, como se plantea hoy el centro de la problemática. Les decía hoy que íbamos a clasificar el dato judicial. Esta es una idea que me pertenece y que tiene algunas ventajas para abordar el control de la actividad del poder judicial que es ver el dato en 3 categorías: el dato puramente administrativo, que es claramente público, todos los datos vinculados a la administración del Poder Judicial, la información presupuestaria, recursos humanos, infraestructura, etc., etc. Acá para serles sinceros, -en FORES hace 25 años que trabajamos en el área del mejoramiento de la justicia- no hay mayores dificultades en el acceso a la información. Hay gruesas memorias administrativas, memorias anuales, esta no

es una práctica que todos los poderes judiciales la tengan, pero se elabora con buena voluntad, aunque sí hay un déficit importante en la calidad de los datos que se obtienen, tanto por los mecanismos de recolección como por la falta de mecanismos de control de la información recogida como defectos en la elaboración y en la presentación de esos datos. La segunda categoría es en los datos jurisdiccionales de sección, es decir toda la información que surge de la actividad jurisdiccional exceptuada la resolución (cantidad de procesos iniciados, en trámite, concluidos, las partes actuantes objeto de los conflictos, de los plazos, cada uno de los procesos, etc.). Y este es el área que yo les señalaba como de mayor conflictividad, tanto en las posibilidades de acceso como en la calidad de la información. Finalmente los datos contenidos en las resoluciones jurisdiccionales en la sentencia -en este último punto no hay mayor debate-, tradicionalmente ha sido el modo de expresión de la justicia hacia la sociedad y la Corte Suprema ha mantenido bastante criterio, muy abierto en la difusión de las sentencias.

En esta triple clasificación, a mi juicio el ámbito de la sentencia muchas veces queda restringido a las resoluciones jurisdiccionales. Todo el resto de su actividad, la de índole administrativa y la actividad de gestión jurisdiccional queda sometida a la superintendencia y gobierno del órgano que corresponda.

Este es un tema por demás importante para hablar del mejoramiento de la Justicia sin caer en este callejón sin salida que plantea que un juez no solo es independiente para decidir el contenido de una sentencia sino para decidir el trámite que va a imprimirle a los procesos, el personal que va a contratar, etc., etc. (Ámbito que a mi juicio está totalmente afuera del juez).

Entremos ya de lleno en la cuestión del problema que les decía que es la calidad de los datos administrativos y de la actividad jurisdiccional que son de la mayor importancia para la difusión de los actos de gobierno de este poder, el tercer poder del Estado y el debate de las políticas públicas. Esta información en tiempo y forma es la que permite o no gobernar el sistema judicial y tomar una decisión de política judicial. No es una cuestión primariamente legislativa sino más bien técnica aunque hay que señalar un avance muy interesante que es el convenio interjurisdiccional del sistema de información para la justicia argentina impulsado por la secretaría de Justicia a cargo del Dr. Cruchaga que ha firmado hace apenas un mes con la adhesión de prácticamente los 25 poderes judiciales. Se brinda un conjunto de orientaciones para que todos los poderes judiciales recojan determinada información usando mecanismos similares para obtener información homogénea en esta área -insisto- de administración y de gestión jurisdiccional. Esto me parece que es un avance importantísimo. Así lo hemos señalado en el Fores y no quería dejar de marcarlo.

Pasemos a la cuestión del acceso al dato judicial. Es decir quiénes litigan, porqué litigan, que cosas suceden en qué plazo, etc., etc.

Voy a tratar dos temas: primero ¿en beneficio de quién el dato debe ser considerado público para fundamentar el acceso irrestricto? Acá la respuesta es muy clara y la tomo de los pactos internacionales de derechos económicos sociales, culturales, civiles y políticos las Naciones Unidas del año '66 que dice, “toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente tanto ante cualquier acusación formal o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil”, es decir es un derecho de la parte. Es una garantía de imparcialidad para el que actúa ante la justicia, lo que no significa que la prensa y el público no puedan ser excluidos de la totalidad de la parte de los juicios por razones de moral, o de orden público, o de seguridad nacional, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes, que son las lógicas restricciones en la materia.

La segunda cuestión es la importancia de la disponibilidad de la información, la información de orden patrimonial, es decir, la vinculada a la justicia patrimonial y el crédito (tema bastante actual en la Argentina). Es de la máxima importancia una adecuada distribución de la información para facilitar la existencia y facilidad del crédito porque mejora la adopción de decisiones crediticias, permite reducir las tasas de interés porque al poder distinguir las diferentes categorías de riesgo evita que el riesgo incremente la tasa en forma uniforme. Esto es que las pérdidas, que aparezca la morosidad en los cobros de los créditos se cubran con un rédito extra que paguen los que efectivamente cumplen las obligaciones. Además de que la disponibilidad de la información compele a un mejor cumplimiento y esto con una nota: que el libre acceso a la información no debe ser confundido con la errónea utilización de los datos de la información judicial.

Conclusiones y con esto termino:

Queda dicho y sustentado que en mi opinión el acceso a la información de los datos tanto administrativos como derivados de la gestión judicial debe ser irrestricto en beneficio del justiciable mismo y con una puntual importancia en el caso de la justicia patrimonial para la facilitación del crédito. Todo esto con información exacta e inequívoca pues caso contrario se obtienen los mismos efectos dañinos que los derivados de la falta de acceso a la información. Sin embargo los principios no son pacíficos a lo largo y a lo ancho del país así que tengan en cuenta que hay 25 poderes judiciales. La Corte Suprema de San Juan en abril de este año tenía que poner en marcha una experiencia piloto en dos o tres juzgados civiles y comerciales que empezaban a publicar esta práctica. Se está empezando a utilizar cada vez más online, todos los días, la evolución de la gestión de casos ante esos tribunales con la posibilidad de acceder a los textos de los despachos que se iban produciendo en el tribunal. Sin embargo en abril de este año se tomó una decisión en contra: bajar esta información adoptando un criterio restringido que permita a los tribunales informar sólo el número de la causa y eliminar toda otra información, con el erróneo fundamento a mi juicio que viola el derecho a la intimidad y derechos establecidos en la ley 25.326 de habeas data.

En el otro extremo yo mencionaba la situación de Chubut que cuenta con una ley desde la ley 3.764 de acceso a las fuentes de información, diciéndole qué establece para el dato judicial. El art. 1º garantiza el derecho de

libre acceso a la información de los actos legislativos, administrativos y jurisdiccionales emanados del estado provincial sin necesidad de indicar razones, es decir bastando el interés simple. Razonablemente en su artículo 5 trata de las excepciones y menciona las actuaciones judiciales referente a cuestiones de familia, minoridad y sumarios penales en la etapa de su secreto. Asimismo, y sin perjuicio del principio general de publicidad los jueces y tribunales podrán limitar el ámbito de la publicidad y acordar el carácter secreto de todas las partes a las actuaciones judiciales por razones de orden público y de protección de los derechos y libertades mediante resolución motivada en cada caso. Este, a mi juicio es el modelo a seguir y el mejor ejemplo para calificar el carácter público de los datos judiciales.

FRANCO CAVIGLIA – DIPUTADO NACIONAL

Sin dudas, el derecho a la información es un derecho muy amplio que puede ser analizado desde distintas perspectivas y seguramente, ya se ha planteado aquí. Para empezar, pienso que puede analizarse el principio de publicidad de los actos de gobierno según distintos puntos de vista: desde una perspectiva constitucional como requisito de la democracia participativa; Desde una perspectiva política en su vinculación con la libertad de expresión desde una perspectiva comunicacional como transparencia en la gestión de gobierno, en la lucha contra la corrupción y como contralor de los organismos del Estado. Y un aspecto que es menos tratado y que a mí me parece sustancial para que esta ley no sea una mera visión de principios o una mera declamación sino que efectivamente se pueda utilizar como requisito para el ejercicio de los derechos y garantía de los ciudadanos y eso es lo que en dado en llamar perspectiva del ciudadano. Por eso voy a centrar mi exposición en este tema en la perspectiva del ciudadano porque me parece sumamente importante teniendo en cuenta los déficits que tiene tanto las dos leyes que están sancionadas la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la provincia de Chubut como el proyecto que tiene orden del día que fue objeto de tratamiento en la Comisión de Asuntos Constitucionales. También expondré por qué me parece importante este enfoque.

En primer lugar no se trata de un derecho constitucional más sino que se trata de un derecho fundamental, decisivo para el ejercicio de todos nuestros demás derechos constitucionales de las leyes que se derivan de la Constitución, es decir de todo el plexo normativo. Si no hay información, evidentemente no solamente no podremos ejercer el derecho de acceso a la información sino que no podremos ejercer ningún derecho. Por otro lado le da sentido y vigencia a todas las demás perspectivas a las cuales hice referencia. Para ser gráfico, les quiero significar que una correcta legislación del derecho a la información haría posible luchar contra la corrupción, controlar la discrecionalidad del Estado y de construir una democracia participativa. Por eso, en este sentido adquiere relevancia, a mi juicio, el análisis de la producción, distribución y publicidad de la información que genera el Estado. En mi criterio, esta característica no debería ser meramente enunciativa de principios en los cuales todos concordamos o instrumental en cuanto al acceso a la información aspecto que, aunque con distinta variable también seguramente todos vamos a concordar, sino que yo creo que se debe

implementar. Esto no está previsto en la ley y hace que el derecho de acceso a la información pueda ser realmente efectivo por medio de mecanismos idóneos para que los ciudadanos puedan ejercer plenamente sus derechos y garantías. Me parece que es crítico poner énfasis o atención en las dos etapas fundamentales de la información: que es la distribución y utilización de la información que produce o genera el Estado. Si esta situación no es resuelta correctamente por la legislación positiva todo lo demás se torna una mera declaración de principios o en una abstracción jurídica.

¿Qué estoy queriendo significar con esto? Que aquí hay que contemplar en la normativa jurídica, dos cuestiones fundamentales: cómo se obtiene la información y luego de obtenida la información qué es lo que la persona hace con esa información, qué instrumento le da la ley para poder hacer valer ese derecho. En este aspecto me parece que tanto el proyecto de ley aprobado por la Comisión de Asuntos Constitucionales -que puede ser tratado antes de que terminen estas sesiones ordinarias - como lo que ya está legislado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en la provincia de Chubut, no toman en consideración que no solamente es importante el conocimiento de la información sino que además la ley debe crear los mecanismos para que podamos ejercer libremente ese derecho de acceso a la información. Porque si nosotros tenemos el conocimiento de la información no podemos ejercer los derechos que de ahí se derivan. Es como decir que no tenemos información, que hay una ausencia de ella, o que tenemos la información y no la podemos utilizar. Por eso creo que la información en sí misma no tiene ningún significado si no tengo los instrumentos jurídicos para poder utilizarlo o ejercerlo. El proyecto, que supuestamente tiene el consenso de todos los bloques, tiene un valor agregado respecto de los proyectos en vigencia en las otras dos jurisdicciones, que es la de crear el comisionado de información que está dentro del ámbito de la defensoría del pueblo con autonomía funcional. Este comisionado de información actúa como organismo de contralor de la información que le proporcionan los distintos organismos respecto de los cuales el ciudadano tiene que buscar la información. Es decir el ciudadano tiene que tomar el abanico de todos los organismos que existen a nivel nacional, basta sólo con ver el art. 1 de ley de la Ciudad de Buenos Aires. El pobre ciudadano común cuando busca información, no sabe a qué organismo recurrir para obtener esa información. Si nosotros no le decimos adonde tiene que ir a buscar esa información es lo mismo que no darle ningún instrumento para que acceda a la información. Por eso, yo creo que este comisionado creado por la ley que pretende actuar como organismo centralizado de la información, evidentemente está cometiendo el mismo error que ya cometió la ley que ya regula este aspecto en la provincia de Chubut y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Podría dar algunos ejemplos de cómo actúa la administración respecto de quiénes van a buscar información. Si para un diputado nacional, no es tan fácil conseguirla imagínense lo que será para un ciudadano común que quiere ejercer sus derechos. Por eso lo que concretamente propongo es que es necesario que la ley cumpla dos requisitos básicos: Crear una agencia de información con autonomía funcional y plena independencia de la administración pública. Que sea un órgano despolitizado, con plena independencia en el ejercicio de sus funciones y sus asignaciones presupuestarias. Que sus miembros sean seleccionados en un concurso de antecedentes para garantizar imparcialidad y objetividad. Será la agencia de información la que tendrá la

obligación de recabar ante los distintos organismos la información que requiere el ciudadano y tendrá que lidiar contra los distintos organismos para obtener la información.

En segundo lugar creo que hay dotar a la ley de un instrumento jurídico directo, ejecutivo y sencillo que le permita ejercer con celeridad porque un derecho tardío, que no es resuelto en tiempo oportuno no sirve absolutamente para nada. Propongo que se cree un recurso de ejecutividad donde la información que proporciona el Estado equivalga a una presunción de que la información es auténtica y válida (salvo, que se demuestre lo contrario) y que los jueces actúen en consecuencia. Es decir, acá no estamos frente a un recurso de amparo por mora. Acá lo que yo planteo es que directamente vaya a la justicia y haga valer su derecho en función de la información que le han dado. De este modo lograríamos un equilibrio entre las tres etapas del proceso: la producción, la distribución y la utilización de la información.

DANIEL SANTORO - DIARIO CLARÍN

A mí me toca hablar de los problemas para conseguir información. Coincido con todos los panelistas al considerar que es una asignatura pendiente de la democracia tanto de los gobiernos peronistas, como del gobierno de la Alianza por no haber sancionado ya una ley de acceso a la información. Para el periodismo en general y para el periodismo de investigación en particular, los documentos públicos son la sangre, el tema de todos los días, para demostrar cuando tenemos una hipótesis, cuando tenemos un documento que puede ser la salvación, cuando nos llegan los juicios de calumnias e injurias con todas las amenazas jurídicas de todos los que hacemos periodismo de investigación. Yo voy a recordar algunos problemas que tuve:

Por ejemplo en el año 1995 cuando destapamos el tema de la venta de armas a Ecuador y Croacia, Omar Lavieri integraba en ese momento Clarín. Recibimos una carta documento del Ministerio de Defensa. Después fuimos citados por el juez Ballesteros y fuimos imputados por violar el secreto de Estado. ¿Qué habíamos hecho? Frente a Menem, que decía que eran patrañas, que las armas no estaban en Ecuador y que sí en Croacia, publicamos el decreto 103 que tenía como destino falso de las armas a Venezuela. Por lo tanto nos hicieron juicio, tuvimos que ir a tribunales. Por suerte el mismo gobierno de Menem en marzo del '96 utilizó la técnica de cómo tapar un elefante en la calle Florida: poniendo una manada de elefantes. Entonces dio a conocer todos los decretos secretos de venta de armas de su gobierno y del gobierno de Alfonsín. Por lo tanto, meses más tarde, el juez archivó el caso. En esa situación pudimos “zafar” (hablando en términos periodísticos) de esta presión que había desde el lanzamiento del decreto 103 cuando no había ninguna cuestión vinculada con el Estado presente.

Otro tema que investigamos: la rebelión carapintada del 3 de diciembre de 1990. Hicimos un informe en el diario muy amplio y había dos grandes versiones. El gobierno de Menem que alimentaba la idea de que Menem había resistido heroicamente cualquier intento de negociación con los carapintadas en ese episodio

trágico de la historia argentina. Y los carapintadas que habían dicho que habían intentado negociar. Incluso decían haber hablado con Alberto Kohan y altos dirigentes del gobierno de Menem. Entonces ¿qué hicimos? Pedimos la agenda telefónica del presidente Menem para constatar si había recibido llamadas telefónicas de estos dirigentes carapintadas y otras de las personas que estaban negociando. Pedimos en la presidencia, por la agenda telefónica de Menem, y no estaba. Le preguntamos a Menem, y supuestamente se la había llevado la secretaria privada, pero ella no se acordaba de dónde la había archivado en qué cajón estaba. Conclusión : nunca conseguimos la información para saber quién lo había llamado el 3 de diciembre de 1990.

Todo esto sin hablar del ejemplo de Estados Unidos que tiene una FOIA (Freedom of Information Act) desde hace muchos años. No sólo se conoce la declaración jurada de bienes, sino también la declaración jurada de impuestos. Yo me acuerdo que en el '95 hubo un debate en Estados Unidos por la declaración jurada de impuestos de Clinton, porque él había deducido impuestos a través de una donación de calzoncillos viejos al Ejército de Salvación. Entonces, los norteamericanos discutían si realmente costaban U\$S 10.- y si por lo tanto, él podía deducir ganancias. En Argentina, hace unos meses, se procesó a Marcelo Bonelli por dar a conocer la declaración jurada de Alderete, investigado por supuesto enriquecimiento ilícito. Después no fue procesado por la cámara, pero obviamente, la ley existe. Debería ser un elemento a discutir el tema del secreto fiscal y hasta dónde puede llegar este.

Otro ejemplo: Hace 9 meses que estoy pidiendo a la Cancillería los famosos “canarios”. José Luis Fernández Valoni [Diputado Nacional y presente en la sala] que fue embajador, sabe que los canarios son los cables que saca la Cancillería que como antes eran amarillos, le decían canarios en la jerga diplomática. Yo le estoy pidiendo a la Cancillería que me dé los canarios que mandó el embajador argentino en Yugoslavia a la Cancillería en el año '91 cuando empezó el flujo de armas a Croacia. El señor ministro, Rodríguez Giavarini me ha dicho que no, que no me lo puede dar porque estaría violando no sé qué reglamentos y yo no puedo acceder hace 9 meses a esos famosos canarios porque no está vigente una FOIA en la que yo pueda apoyarme. Otro tema, por ejemplo, el tema de los jueces, donde la causa de la venta ilegal de armas tiene un desprendimiento que es el contrabando de pólvora a Croacia que la tiene el juez en lo económico Julio Speroni. Le pedimos información a Speroni sobre esa causa y nos dijo, que al no ser nosotros parte, no tenemos acceso al expediente. No logramos que el juez Speroni nos dé información sobre un tema que es público, nadie quiere invadir la privacidad de nadie. Sólo queremos saber sobre una investigación judicial que tiene que ver con ex funcionarios públicos y con el Estado Argentino involucrado en una situación internacional.

Otro tema al que los periodistas no podemos acceder: el financiamiento de los partidos políticos. A tantos años de restaurada la democracia no podemos saber si Yabrán financió las campañas de Duhalde y Angeloz en su momento o las de Menem porque la ley electoral es muy poco exigente en cuanto a darle la información. Entonces toda esta reforma política que se viene retrasando desde el año '83 impide que a través

nuestro los ciudadanos puedan saber quién financia las campañas políticas de los argentinos y cómo la financian.

Otro tema que hablábamos antes es la declaración jurada de bienes, que es un avance importantísimo para la transparencia en Argentina. Para que los periodistas y los ciudadanos podamos ejercer algún tipo de control social. Para controlar la situación patrimonial de un funcionario cuando ingresa y cuando sale de la función pública. Sin embargo no todos los legisladores nos dan a conocer su declaración jurada de bienes porque la Comisión de Ética Pública que debe crearse según la ley de ética pública no está constituida. Por lo tanto ellos no pueden dar la declaración. Eso fue lo que pasó con el ex senador Rodríguez Saa que nunca pudimos saber cuáles fueron los bienes que declaró y que se amparó en una falencia en cuanto a la formación de ética pública en el Congreso.

Y por último y como otro problema que uno sufre en el ejercicio del periodismo para llevar la información a nuestros lectores y televidentes. Tenemos que buscar documentos para apoyar nuestro trabajo y tratar de que sea lo más exacto posible. Para saber si un funcionario es propietario de una casa, tenemos que llenar un formulario y realizar un trámite ante la Dirección General del Inmueble, lo mismo ante la Dirección General de Automotores. Estoy diciendo una cosa muy sencilla, que tiene que ver con la investigación inicial sobre el patrimonio de una persona, tenemos que hacer un trámite, pagar un costo y sobre todo, perder mucho tiempo. Yo acá dejo como propuesta que tengamos que pagar, sobre todos los medios grandes. Que sea mucho más expeditivo saber quién es propietario de un inmueble o un automotor.

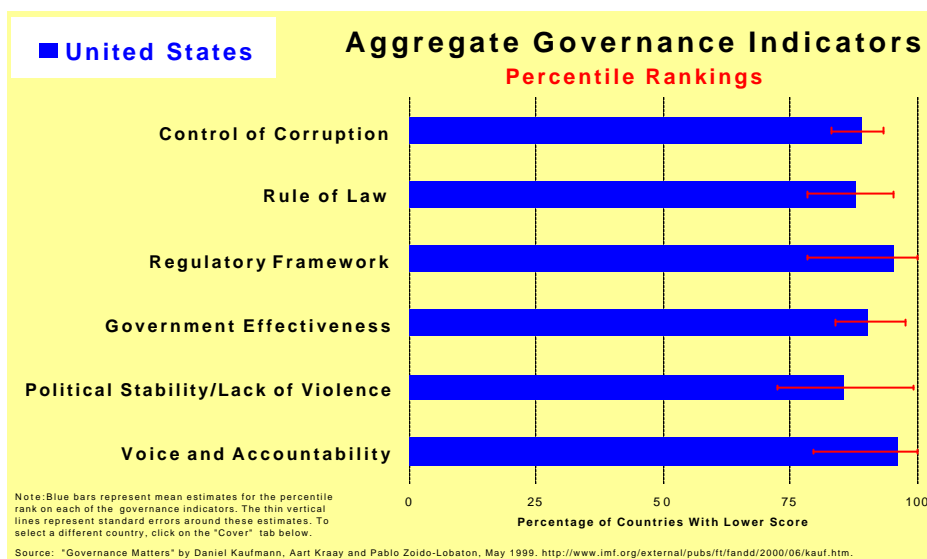
Por último si un diario como Clarín tiene problemas para conseguir información de los 3 poderes del Estado, qué pasará con los medios más chicos, con los ciudadanos comunes. Yo creo que una FOIA criolla va a intentar revertir esta lucha para que a los documentos públicos no tengamos acceso sólo por la voluntad de los intereses de los funcionarios de turno, sino porque estén obligados por ley. Y que nosotros podemos usar eso como un derecho y así que haya mayor control social y transparencia.

CHRISTIAN GRUENBERG – PODER CIUDADANO

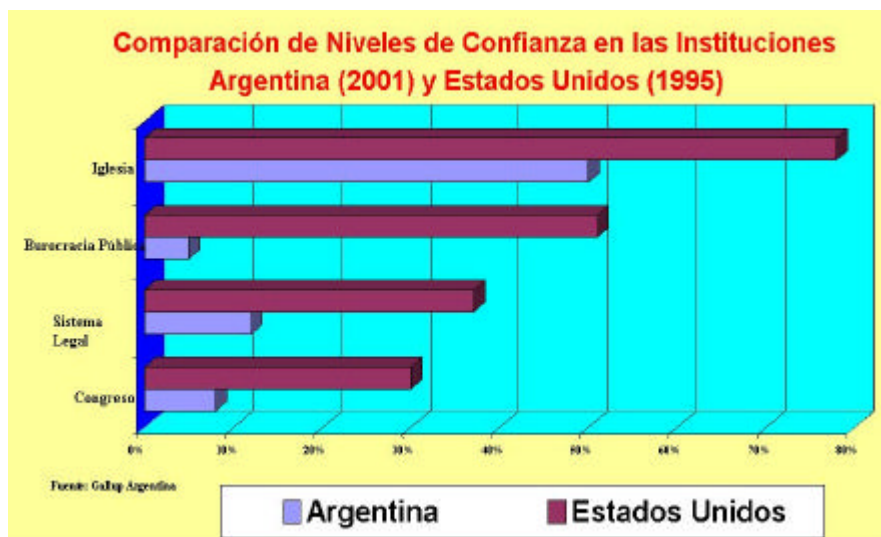
Lo que me preocupa es lo que va a pasar después que la ley entre en vigencia. Voy a citar a Daniel Santoro porque lo que me preocupa a mí es la FOIA criolla. La idea de que nosotros importe el modelo FOIA a Argentina parecería ser que también estamos importando los indicadores de calidad de gobierno de los Estados Unidos de América o de Suecia. Entonces lo que a mí me preocupa justamente es este modelo de FOIA criolla y lo que pueda pasar una vez que esto entre en vigencia.

Les voy a mostrar rápidamente unos indicadores diseñados por Daniel Kauffman del Instituto del Banco Mundial que va a encontrar una base mundial de más de 180 países que son indicadores de gobierno. Quiero empezar por mostrarles cuál es el problema de tener una FOIA criolla.

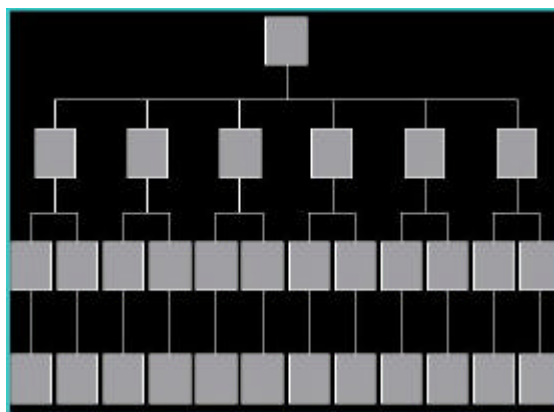
Contexto en el cual se sancionó y se implementa la ley de libre acceso a la información en USA



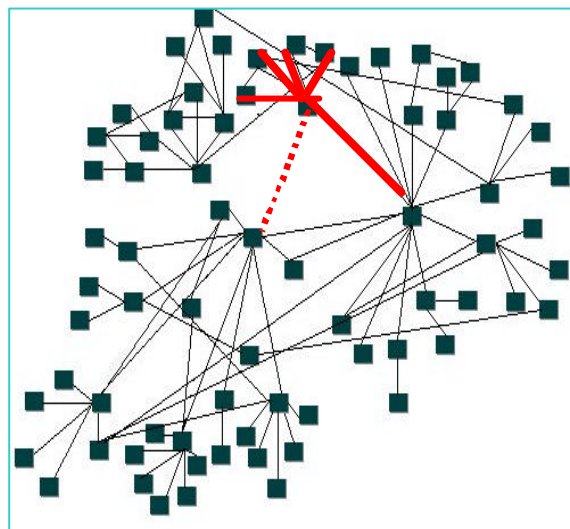
La FOIA en Estados Unidos funciona en este contexto. Aquí hay 6 indicadores de gobierno y pongan atención en el control de corrupción. En Argentina aparece como deficitario el imperio de la ley, la efectividad de gobierno y calidad burocrática. Obvien el quinto y pasen al sexto que es accountability que podría traducirse como rendición de cuentas, que implica la iniciativa o los incentivos de la sociedad civil para reclamar esta rendición de cuentas tanto como la capacidad, la voluntad política del gobierno para rendir cuentas. Entonces, este es el contexto en el cual empezaría a funcionar la FOIA criolla. Faltan los indicadores de Estados Unidos que están entre el 90 y el 100%, la idea del contraste entre estos indicadores era justamente para ver en qué contexto de calidad de gobierno y sobre todo de indicadores de calidad burocrática puede funcionar un modelo de FOIA criolla y cuál es el problema de implementarlo en otro contexto político de ineficiencia burocrática.



Ahora, déjenme mostrarles una encuesta de Gallup que justamente lo que les señala es la otra parte la dinámica del libre acceso a la información que explica qué pasa con los ciudadanos. Le señalé en rojo principalmente el segundo indicador que es de burocracia pública. Esta es una encuesta que se hizo en Estados Unidos y en Argentina y muestra justamente la percepción que tienen Estados Unidos con respecto a la confianza de las entidades públicas que llega al 51% y es dentro de los indicadores en Estados Unidos la institución o la dimensión de gobierno que más confianza genera. Ahora podemos compararlo con la confianza que se tiene en la Argentina que es del 5%. Esto nos marca claramente cuál va a ser la dinámica por el lado del ciudadano con respecto a FOIA. Si tomamos en cuenta los indicadores anteriores, lo que estoy intentando confirmarles es que en contextos de alta corrupción, de bajo imperio de la ley, ella no va a cambiar los incentivos de los funcionarios públicos. Y en el caso de los ciudadanos la ley tampoco va a cambiar estos incentivos. No va a hacer que estos ciudadanos tengan confianza en sus funcionarios públicos. Para un norteamericano muchas veces el funcionario público puede ser sinónimo de solución de un problema. Tiene confianza en la capacidad del funcionario público para resolver sus problemas. Un argentino entiende que el funcionario representa más un problema que una solución. En el marco de estos indicadores que justamente señalan la calidad de gobierno y la percepción de los ciudadanos frente al Estado es donde yo quiero marcarles a ustedes que la ley no es suficiente. La ley simplemente va a poner luz en un enfoque normativo o formal del problema y no en lo que vamos a ver ahora que es un enfoque de redes o un enfoque operativo. Quería aprovechar para dejar en claro la posición de Poder Ciudadano como una Organización No Gubernamental, que tiene como principal objetivo generar información pública para la acción colectiva. Desde el área de control de corrupción y desde Transparencia Internacional es obvio que nuestro principal insumo es la información pública. Este es justamente el enfoque normativo o formal que está centrado en una jerarquía. En este caso un director mantiene relación con 6 subdirectores y así sucesivamente hacia abajo.

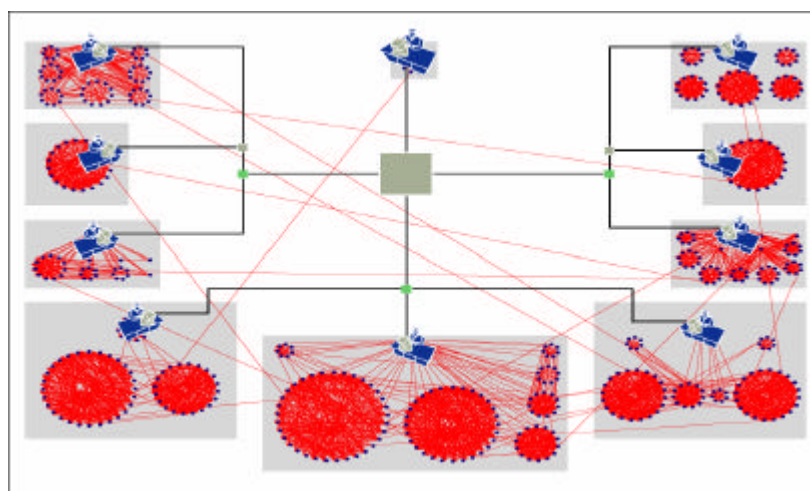


Ahora les voy a mostrar el enfoque que estamos proponiendo nosotros justamente para resolver este salto que se hace desde que se sanciona una ley en Argentina hasta que se llega a implementar efectivamente. Proponemos un enfoque de redes de comunicación, dentro del Estado y es esto lo que me parece que no se ha tratado. Se han mencionado diferentes procesos desde donde se genera la información, se transfiere y se entiende la información desde la sociedad civil pero todavía no nos hemos puesto a discutir cómo circula la información dentro del Estado. Esto no es otra cosa que poner foco sobre el fenómeno de información asimétrica. Lo que yo les quiero mostrar acá es un caso real de análisis de redes sociales para las organizaciones que pueden ser privadas o públicas.

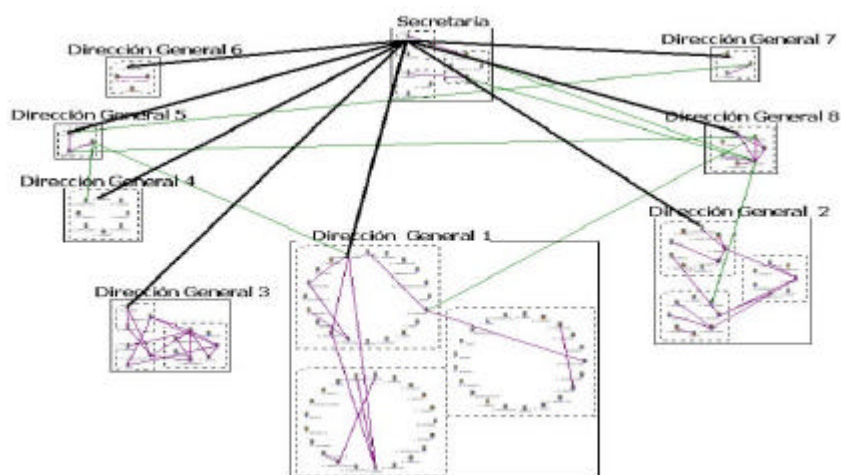


Toda organización tiene una estructura formal y una estructura informal que se caracteriza por ser el organigrama que estamos viendo pero el problema de las redes o el problema de las organizaciones, de las estructuras informales, es que son invisibles. Lo que estamos viendo acá es un caso verídico de un estudio de redes y es la dimensión informal operativa de ese organigrama formal. En este tipo de esquema es mucho más difícil descubrir dónde está el director. Aquí está la primera diferencia, en el organigrama formal está directamente conectado, tiene cruce de información con sus 6 subdirectores. A través del enfoque informal descubrí que falta un subdirector, esto es un caso verídico. Había ocurrido una interna dentro de la organización y el 6° subdirector había dejado de pasarle información. El punteo justamente es el flujo de información que marca la cantidad y la calidad de información que fluye entre los distintos nodos. En este caso son personas pero pueden ser organizaciones dentro de un Estado. Esto depende del abordaje que se haga al diagnóstico, son encuestas que se formulan dentro de la agencia pública para recabar cierto tipo de información y para armar estas redes.

Aquí tenemos otra visión del mismo *approach* con el objetivo de tener el abordaje al problema y para tener un diagnóstico de cómo circula la información dentro del Estado. Voy a volver a sostener nuestra tesis. Antes de que cualquier ley de acceso a la información entre en vigencia tenemos que ver justamente este problema, tenemos que tener un diagnóstico para poder abordar el problema de la información asimétrica, recomponer los flujos de información. Cómo vamos a hacer más adelante, si tenemos una ley efectiva, para saber a quién hay que pedirle información. Tal vez le estamos pidiendo información a aquel que no tiene información y otros que están concentrando información se mantienen al margen de la dinámica entre el pedido de información pública y la transferencia. Esto es, dentro de una misma agencia podemos ver claramente cómo la información esta compartimentada, los círculos rojos rodeados de puntos negros son personas. Cada departamento tiene un director. El director está ultraconectado con estos grupos de empleados que al mismo tiempo transfieren una enorme cantidad de información. Podemos ver entonces la intensidad del color rojo como hay una enorme cantidad de información entre ciertos grupos y como va desapareciendo la calidad y la cantidad de información con respecto a la persona que está a cargo de dirigir esa agencia pública.



Les estoy mostrando esto para que vean a qué diagnóstico estamos apuntando desde Poder Ciudadano. Y acá otra vez quería mostrarles cuál es, cómo se monta en una misma imagen un enfoque normativo o formal de cómo trabaja y cómo circula la información dentro de una agencia pública. Las líneas negras son justamente lo que marca la principal estrategia de cualquier agencia pública que todas las demás subagencias tienen que rendir cuentas a la principal secretaría.



Y acá, otra vez la realidad: uno analiza a través de este enfoque de redes que nos permite visualizar la organización informal, la transferencia y circulación de información. Podemos visualizar cuál es la realidad en cuanto al funcionamiento de esta agencia, vemos que desaparecen las líneas negras, gruesas formales que marcaban justamente la dinámica de rendición de cuentas y uno podría empezar a analizar entonces cómo funciona cada dirección en general con respecto a la secretaria. Y si uno quisiera entonces pensar esto para maximizar y para mejorar la implementación del libre acceso a la información pública. Sin embargo, no permite ver el problema para recomponer los flujos de información pero nos permite visualizar a qué agencia habría que pedirle información. A todas o a una sola. Y cuando nos hacemos esa pregunta este tipo de mapeo nos permite tener una estrategia más coherente que le va a permitir al ciudadano y al funcionario público cumplir con la ley.

Para terminar y volviendo al tema principal que se trata de comparar entonces un abordaje al problema de la información desde organizaciones formales versus redes informales, hay 3 recomendaciones que haríamos desde Poder Ciudadano: entre cualquier ley en vigencia tiene que haber un diagnóstico de cómo circula la información dentro del Estado que nos va a ayudar, a través de estas mismas encuestas, a saber quién produce información y así poder analizar la calidad de esa información. En segundo lugar, una vez que tenemos el diagnóstico nos va a permitir -a diferencia del enfoque normativo- trabajar y capacitar a los diferentes funcionarios públicos para modificar sus incentivos con el objetivo de tener un impacto real sobre su conducta. Desde Poder Ciudadano creemos que (y esto sustentado con los indicadores que yo les mostré antes) la ley no modifica los incentivos de esos funcionarios. Además de mis indicadores, me voy a apoyar en todas las anécdotas que ha contado Daniel Santoro y también en el informe del Fores que están directamente relacionados con los indicadores de calidad burocrática y de gobierno que vimos, y en los indicadores de Argentina hay una correlación directa. Me extrañaría que en una mesa sobre este tema, de gente que ha monitoreado el libre acceso a la información pública, como es el caso de Fores a través de la práctica profesional que hace Daniel Santoro, no hayan contado esta historia. En el país tenemos a nivel nacional leyes supranacionales que permiten ejercer este derecho y a nivel de la ciudad de Buenos Aires una ley específica para el libre acceso a la información pública.

Por último, la capacitación de la sociedad civil (esto es básicamente un desafío para organizaciones como Poder Ciudadano y otras organizaciones civiles). Tenemos y hemos diseñado manuales para monitorear el libre acceso a la información pública. La idea es justamente que hay una fuerte obligación por parte de las organizaciones de la sociedad civil de capacitar a los ciudadanos para pedir la información de manera correcta evitando rechazos puramente administrativos. Para que la dinámica del libre acceso a la información pública sea una dinámica adaptada a la FOIA criolla pero con un diagnóstico previo para poder entender cuál es el problema y una vez que tenemos ese diagnóstico, resolverlo.