

Acceso a la Información en la República Argentina*

Por Néstor Baragli, Nicolás Raigorodsky y Nicolás Gómez (*)

Junio de 2003

(*) Integrantes de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción de la República Argentina

• Publicado en Revista “Probidad” –www.probidad.org–, Edición N° 23, Junio de 2003

INDICE:

- 1. Necesidad de una Ley de Acceso a la Información**
- 2. La cultura del secreto en el Estado argentino. Dos casos paradigmáticos**
 - 2.a. Caso 1: Declaraciones juradas patrimoniales de funcionarios
 - 2.b. Caso 2: Recursos humanos del Estado
- 3. El proyecto de Ley de acceso a la Información en la Argentina: Procedimiento de Elaboración Participada de Normas**
 - 3.a. En qué consiste el Procedimiento de Elaboración Participada de Normas
 - 3.b. Proceso de redacción del Proyecto de Ley de Acceso a la Información a través del Procedimiento de Elaboración Participada de Normas
 - 3.c. Logros del Procedimiento de Elaboración Participada de Normas
- 4. Síntesis de las acciones realizadas en favor de la sanción de la ley de acceso a la información en la Argentina**
- 5. Situación actual del proyecto de ley de acceso a la información**
- 6. A modo de conclusión**

Sinopsis:

En la República Argentina se viene desarrollando, desde comienzos del año 2000, una novedosa estrategia de trabajo conjunto entre el sector público y la sociedad civil, en favor de la sanción de una ley de acceso a la información.

La Oficina Anticorrupción – OA – (un organismo estatal que promueve políticas de prevención de la corrupción e investiga casos de significación social, institucional y/o económica sobre dicha temática) diseñó y organizó, para la redacción del proyecto de ley de acceso a la información del Poder Ejecutivo, un mecanismo de participación ciudadana denominado "*Procedimiento de Elaboración Participada de Normas*".

A través de este debate público, representantes de diversos sectores sociales realizaron sus aportes al proyecto y, de este modo, se logró un texto final consensuado entre todos los participantes del Procedimiento, quienes en la actualidad se encuentran impulsando su tratamiento y sanción parlamentaria. El que sigue es el relato de esa experiencia.

Texto completo:

1. Necesidad de una Ley de Acceso a la Información

La República Argentina no posee aún una ley nacional de acceso a la información pública. No obstante, esto no significa que la ciudadanía no cuente, a priori, con el pleno derecho de acceso a la información en poder del Estado.

Esta afirmación se basa en la letra de la propia Constitución Argentina, que establece en su artículo 1º la forma republicana de gobierno, una de cuyas características medulares es, como sabemos, la publicidad de los actos de gobierno.

Más específicamente, a partir de la reforma constitucional de 1994, se han incorporado con jerarquía constitucional – a través del art. 75 inc. 22º –, diversos tratados internacionales entre los que se encuentra la Convención Americana sobre Derechos Humanos (más conocida como Pacto de San José de Costa Rica), aprobada por la República Argentina por la ley Nº 23.054, que establece en su artículo 13:

“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 (...).”

Por ende, en la República Argentina el derecho de acceso a la información es plenamente operativo, esto es, no requeriría de una norma que reglamente su ejercicio. La propia Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso *"Siri, Angel"*, de 1957, expresa que *"(...)las garantías individuales existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar consagradas por la Constitución, e independientemente de las leyes reglamentarias"*.

Como dice el constitucionalista argentino Bidart Campos, *"...como principio, las normas constitucionales que declaran derechos han de interpretarse como operativas. Ello significa (que...) aún a falta de reglamentación, las normas constitucionales declarativas de derechos han de aplicarse y funcionar por sí solas"*.¹

Claro que, no obstante lo dicho, nuestra posición es definitivamente favorable a la existencia de una ley de acceso a la información pública, puesto que coincidimos con quienes afirman que, *"que un derecho sea operativo, sólo implica que el reclamo por su efectivo reconocimiento y respeto generalmente planteado ante el juez, no está condicionado a la sanción de una ley. De ningún modo se deriva de ello que la operatividad del derecho implica que éste no necesite de una regulación que facilite su ejercicio"*.²

Muchos países han regulado el acceso a la información en poder del Estado, y lo han hecho con una marcada tendencia hacia la apertura. Si este es el caso de naciones con una dilatada tradición democrática y bajos niveles de corrupción, la necesidad de contar con normas similares es tanto mayor en países con estructuras políticas y administrativas en las que no ha primado la transparencia.

En estos casos no parece errado, como primer paso hacia el saneamiento institucional, oxigenar la burocracia estatal a través de la sanción e implementación de una ley de acceso a la información que obligue a abrir las oficinas públicas a la mirada crítica y el control de la ciudadanía.

Acceder a la información en poder del Estado no puede quedar librado a la buena voluntad, arbitrio, apego a la Constitución o razonabilidad del funcionario o juez de turno. La práctica de este derecho debe ser regulada, promovida, difundida y, fundamentalmente, monitoreada por la sociedad.

En la República Argentina, como se dijo, no contamos con una ley nacional de acceso a la información, aunque existen algunas leyes locales en la materia. Pero aún en estos casos, en muchas ocasiones – ya sea por temor del funcionario a cometer un error y ser sancionado, como también por desconocimiento, existencia de normas contradictorias entre sí, costumbre, corrupción o simplemente desidia – quien solicite alguna información en poder de una oficina pública encontrará muchos obstáculos que sortear y la obtención del dato buscado dependerá, en la mayoría de las ocasiones, de circunstancias fortuitas.

Apelaremos, no obstante, a un ejemplo local para fundamentar de modo práctico nuestra afirmación respecto de la importancia de contar con una ley de acceso a la información para promover normas y acciones complementarias que arraiguen y profundicen el ejercicio del derecho. Se trata del caso de la Ciudad de Buenos Aires. A partir de la sanción, en el año 1998, de la Ley de Acceso a la Información (Nº 104), se está gestando lentamente una promisoriosa cultura tendiente a la publicidad de los actos de gobierno, apuntalada por normas accesorias que la consolidan día a día. Algunos de estos hitos son³:

1. Ley de Salud Reproductiva (Nº 418, de junio de 2000), que recoge el principio de publicidad de los actos de gobierno.
2. Ley Nº 539 (diciembre de 2000), que obliga al Poder Ejecutivo (artículo 22) a publicar trimestralmente en el Boletín Oficial de la Ciudad el listado de obras públicas iniciadas y/o terminadas durante el trimestre, como así también la enumeración, monto y destinatarios de los certificados finales de obra abonados en ese período, y obliga asimismo (artículo 23) a los órganos de gobierno, organismos de control y organismos descentralizados de la Ciudad, a remitir trimestralmente para su publicación en el Boletín Oficial, un listado que detalle el nombre, el monto, tiempo de locación y funciones de las personas físicas contratadas para prestar servicios técnicos profesionales u operativos.
3. Decreto 1646/2000 (septiembre de 2000), que crea el *Programa de Acceso a la Información y Transparencia en la Gestión*.
4. Ley 561 (marzo de 2001), en virtud de la cual se publicaron tres mil Decretos "secretos" del Poder Ejecutivo local.
5. Ley 572 (abril de 2001), que obliga a publicar en internet:

- a. Nómina completa y remuneración de los legisladores; Jefe y Vicejefe de Gobierno; miembros del Tribunal Superior de Justicia; integrantes del Ministerio Público; del Consejo de la Magistratura; jueces de todas las instancias; secretarios, subsecretarios, directores generales, directores generales adjuntos y toda otra autoridad superior de los tres poderes y de cualquier órgano perteneciente a la administración central, descentralizada, de entes autárquicos, empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y de todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias y de los organismos de control previstos en el Título Séptimo de la Constitución de la Ciudad.
 - b. Nómina completa del personal por orden alfabético y por repartición que preste servicios en los tres poderes de la Ciudad y en los organismos a que se refiere el inciso a) distinguiendo en los casos que corresponda los de planta permanente y los de planta transitoria, indicando nombre y apellido, número de documento de identidad, categoría, remuneración mensual y fecha de ingreso.
 - c. Nómina completa de personas jurídicas, con identificación de sus titulares, que presten servicios en los organismos y dependencias previstas en el inciso a), mediante la modalidad de contrato de locación de servicios o de obra, indicando razón social, nombre y apellido, número de C.U.I.T., D.N.I., tipo de prestación y retribución convenida.
 - d. Nómina completa de las personas físicas que presten servicios en los organismos y dependencias previstas en el inciso a) mediante la modalidad de contrato de locación de servicios o de obra, indicando nombre y apellido, número de C.U.I.T., D.N.I., tipo de prestación y retribución convenida.
 - e. Presupuesto anual de gastos aprobado para los tres poderes de la ciudad, discriminado por partidas.
 - f. Montos actualizados en forma trimestral, de lo ejecutado y comprometido con discriminación por programa.
6. Resolución S.S. Nº 2.231/001, que implementa en el ámbito de la Secretaría de Salud la publicación vía internet de la información referente a los llamados a licitaciones públicas, privadas y contrataciones directas que se realicen y sus respectivas adjudicaciones.
 7. Ley Nº 755 (marzo de 2002), que establece la publicación en el sitio Web del Gobierno de la Ciudad, el detalle pormenorizado y discriminado de las adquisiciones de insumos y contrataciones efectuados por parte de la Secretaría de Salud del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o del organismo técnico que la

reemplace en el futuro y de cada uno de los hospitales dependientes de esta Secretaría.

Esta suerte de "efecto dominó normativo" promovido en la Ciudad de Buenos Aires a partir de la sanción de una ley básica de acceso a la información, demuestra las saludables consecuencias que, con una sociedad civil activa y funcionarios y legisladores decididos a cumplir con su deber, puede provocar una norma como la que estamos analizando⁴.

Contar, por ende, con una Ley de Acceso a la Información Pública – afianzada, desde ya, por un sistema integral de información estatal y, como dijimos, por una sociedad civil activa que tornen eficiente la aplicación de la ley – es de capital importancia para comenzar a cambiar la inveterada "cultura del secreto" de muchos Estados.

Afortunadamente, se va fortaleciendo en la región una loable tendencia en pro del acceso a la información, y son cada vez más los países que cuentan con leyes en la materia (México, Panamá, Perú, Jamaica) o con proyectos con algún nivel de debate social y/o legislativo (Argentina, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Paraguay).

2. La cultura del secreto en el Estado Argentino. Dos casos paradigmáticos.

Como se afirmó, existe en la Argentina una poderosa tradición del secreto y el ocultamiento. Tradición que, por cierto, en más de una ocasión ha sido funcional a la violación de los derechos humanos y la comisión de actos de corrupción desde el Estado y ha permitido lograr – no obstante la extrema gravedad de los delitos de esa naturaleza cometidos en nuestro país – la impunidad de muchos de sus responsables. La íntima relación existente entre autoritarismo, corrupción y secreto es un hecho incontrovertible e históricamente probado.

Por esto, si queremos mejorar la calidad de nuestras aún débiles democracias y de sus instituciones, debemos luchar por lograr el pleno acceso a la información. Como expresa el preámbulo de los *"Principios de Johannesburgo"*: *"la libertad de expresión y la libertad de información son vitales para una sociedad democrática y esenciales para su progreso y prosperidad, así como para el goce de otros derechos humanos y libertades fundamentales"*⁵.

Para ilustrar la afirmación que titula este capítulo, aportaremos acto seguido dos ejemplos concretos, sobre los que nuestra Oficina ha tenido conocimiento directo en virtud de sus competencias y tareas específicas.

2.a. Caso 1: Declaraciones Juradas Patrimoniales de Funcionarios⁶

El sistema de declaraciones juradas patrimoniales integrales de carácter público es una herramienta de control que permite analizar la evolución patrimonial del funcionario, y

detectar situaciones posibles conflictos de intereses en las que pudiere incurrir. La Ley Nº 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública (Septiembre de 1999), en su capítulo III prevé un régimen de declaraciones juradas patrimoniales públicas (artículos 4 a 11), en el que se incluye la nómina de funcionarios obligados a presentarlas (artículo 5). Dicho artículo incluye, entre otros, a los funcionarios políticos (Presidente y Vicepresidente, Ministros, Secretarios y Subsecretarios) y altos funcionarios de carrera del Poder Ejecutivo Nacional, a los Legisladores Nacionales, y a los Jueces de la Nación e integrantes del Ministerio Público Fiscal.⁷

Esta norma estipula en su artículo 10º, respecto de las declaraciones juradas patrimoniales de estos funcionarios, que *"...en cualquier tiempo toda persona podrá consultar y obtener copia de las declaraciones juradas presentadas"*.

Esto es: el acceso público a las declaraciones juradas de funcionarios de alto nivel de los tres poderes del Estado debe ser pleno (con la sola excepción del anexo reservado, que contiene datos personales del declarante).

No obstante, sólo el Poder Ejecutivo, a través de la Oficina Anticorrupción, ha cumplido plenamente con este mandato legal, entregando a aquel ciudadano que lo solicite una copia de la declaración jurada de todo funcionario obligado (incluyendo el Presidente de la Nación) en un plazo no mayor a las 72 horas. Asimismo, en la Página Web de la OA (www.anticorrupcion.gov.ar) pueden consultarse los listados actualizados de funcionarios cumplidores e incumplidores de la obligación de presentar declaración jurada.

Como recientemente expresara el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción⁸

"De acuerdo con la información que ha tenido el Comité a su disposición, es evidente que la falta de conformación y puesta en marcha de la Comisión Nacional de Ética Pública, no ha sido un impedimento para que el Poder Ejecutivo Nacional, a través de la Oficina Anticorrupción, aplique las disposiciones de la ley No. 25.188."

(...)

"...conviene destacar que el régimen previsto para las declaraciones juradas en el Poder Ejecutivo Nacional y las funciones asignadas a la Oficina Anticorrupción en relación con las mismas son pertinentes para el cumplimiento de los propósitos de la Convención. Esto ha permitido que, como lo expresa la Comisión de Seguimiento de la Aplicación de la CICC, 'a diferencia de otros Poderes del Estado, el Poder Ejecutivo, a través de la Oficina Anticorrupción, cumple ampliamente con el deber de recabar y hacer públicas las declaraciones juradas patrimoniales y financieras de sus funcionarios públicos. El sistema utilizado es ágil y dinámico, y el formulario diseñado para la declaración jurada es completo y de fácil llenado y visualización'. El sistema informático creado en la Oficina Anticorrupción para la presentación de las declaraciones patrimoniales constituye un avance para la consecución de los propósitos de la Convención".

Respecto del Poder Legislativo, dos experiencias de seguimiento ciudadano del cumplimiento de la legislación referida a declaraciones juradas no han sido alentadoras. Estos casos testigo, desarrollados por la Comisión de Seguimiento del Cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (ente independiente integrado por prestigiosas Organizaciones de la Sociedad Civil, Asociaciones profesionales, instituciones

educativas y organismos públicos, dedicado a velar por el cumplimiento y difusión de esta Convención) y por la Fundación Poder Ciudadano, concluyeron en que la publicidad de las declaraciones juradas de legisladores nacionales es insuficiente.

En este punto, la mencionada Comisión expresó recientemente⁹:

"En lo que respecta al Poder Legislativo, la Cámara de Diputados, en la respuesta remitida a la Comisión de Seguimiento, reconoce estar alcanzada por la Ley de Etica en el Ejercicio de la Función Pública N° 25.188, que expresamente dispone, en su artículo 10, que *"en cualquier tiempo toda persona podrá consultar y obtener copia de las declaraciones juradas..."*. Sin embargo las declaraciones juradas patrimoniales y financieras de los diputados y demás funcionarios alcanzados no son públicas, en evidente violación a la CICC y la normativa interna. La justificación de tal incumplimiento sería (...) que a la fecha no se ha constituido la Comisión Nacional de Etica Pública, comisión que tendría a su cargo, entre otras funciones, recibir las declaraciones juradas. También aquí es preciso afirmar que la falta de conformación de esa Comisión no puede ser un obstáculo que impida el acceso a esas declaraciones.

Sobre este tema en particular la ONG Poder Ciudadano inició una acción judicial de amparo por mora contra la Presidencia de la Cámara de Diputados, a los efectos que el Juez a cargo de la causa estableciera el plazo en el cual se le debe dar respuesta a los requerimientos de la referida ONG, habida cuenta que no han sido contestadas las presentaciones para que dicha Cámara arbitre los medios para dar a conocer las copias de las declaraciones juradas patrimoniales y financieras de los legisladores.

Hasta la fecha, la Cámara de Diputados ha mantenido silencio frente a los reiterados reclamos de la sociedad para que proceda a dar a publicidad las declaraciones juradas patrimoniales y financieras de los legisladores y demás funcionarios alcanzados por la obligación de presentarlas.

Con relación a la Cámara de Senadores, su respuesta remitida a la Comisión de Seguimiento, expresa textualmente: *"En lo que respecta a los señores Senadores de la Nación, en cumplimiento a lo establecido en la Ley de Etica de la Función Pública, el Presidente del H. Senado, ha decidido que si bien no ha sido integrada la Comisión Nacional de Etica Pública, ello en modo alguno podía ser un obstáculo que impida brindar información sobre las declaraciones juradas... procediendo en consecuencia, a entregar a los peticionantes... una copia simple de las declaraciones citadas"*.

Lo que no dice la Cámara de Senadores es que la ONG Poder Ciudadano inició una acción judicial de amparo dirigida contra la Secretaría Administrativa del Senado, a efectos de que se declare ilegítima la omisión de presentación de las declaraciones juradas patrimoniales y financieras. Esta acción se inicia como consecuencia de la negativa del organismo a entregar la información requerida, aduciendo que aún no se hallaba constituida la Comisión de Etica Pública.

La Juez de Primera Instancia falló a favor de Poder Ciudadano, con sustento en el artículo 13 inc. 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos y la Ley de Etica en el ejercicio de la Función Pública, y ordenó a la Secretaría Administrativa del Senado cumplir con la obligación legal. El fallo se fundamenta *"... a los fines de una mayor transparencia en el desarrollo de las funciones administrativas, judiciales y legislativas que entiendo no pueden quedar supeditadas a la formación de una comisión que pese al tiempo transcurrido, no ha sido aún creada"*.

El Senado apeló la decisión de Primera Instancia. Sin embargo, la sentencia fue confirmada por la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal, quien ordenó a la Secretaría Administrativa del cuerpo a cumplir con la obligación legal de dar a conocer las declaraciones juradas de los senadores.

Cabe aclarar que antes de la decisión de la Cámara, el Presidente Provisional del Senado, mediante el Decreto N° 419/02, autorizó a la Secretaría Administrativa a entregar las copias de las declaraciones juradas a toda persona que las requiriera, previo cumplimiento de lo establecido en los artículos 10 y 11 de la Ley de Etica en el Ejercicio de la Función Pública.

Autoridades de Poder Ciudadano afirmaron que la justificación de la negativa a entregar las

declaraciones juradas fundada en la falta de constitución de la Comisión de Ética Pública era insostenible, ya que la conformación de ésta depende del mismo Congreso de la Nación que no ha tomado la decisión política de gestionar su creación.

La Cámara de Senadores informó a la Comisión de Seguimiento que todos los senadores y demás funcionarios obligados han presentado sus declaraciones juradas patrimoniales y financieras. Sin embargo, no surge de la respuesta remitida si se ha efectuado algún análisis o investigación sobre el contenido de estas declaraciones juradas y cuáles habrían sido los resultados obtenidos.

Por su parte, Poder Ciudadano solicitó copias de las declaraciones juradas de todos los senadores, advirtiendo que en la mayoría de los casos las declaraciones están incompletas: faltan datos de familiares, montos, fechas de ingreso, fechas de entrega de la documentación, etc."

Y en cuanto al Poder Judicial, mediante la Acordada 1/2000 (9 de febrero de 2000), la Corte Suprema de Justicia de la Nación determinó que, ante una solicitud de una declaración jurada, se formará un expediente de carácter reservado, que sólo podrá ser consultado por el peticionario, el Magistrado cuya declaración se requiera, o sus respectivos apoderados. Antes de resolver sobre la procedencia de la solicitud, se da intervención al magistrado o funcionario en cuestión, que podrá expresarse con respecto a la procedencia de la petición. Por otro lado, el artículo 8º de dicha Acordada dispone que será la Corte Suprema quien resuelva el acceso o la negativa a la información contenida en las declaraciones juradas patrimoniales. Y por último, el artículo 9º establece que en el caso afirmativo, la apertura de la declaración jurada patrimonial se hará en presencia del magistrado o funcionario en cuestión.

2.b. Caso 2: Recursos humanos del Estado

Pero no sólo las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos han padecido la falta de información. La propia Oficina Anticorrupción ha tenido una experiencia negativa en este sentido.

En el año 2002, y a partir de un estudio sobre la transparencia en los procesos de compras y contratación de Recursos Humanos en la Administración Pública Nacional realizado en el año 2000¹⁰, se decidió profundizar en el análisis del denominado "pluriempleo", esto es, la acumulación de más de un cargo remunerado en el ámbito nacional, con otro de igual carácter en el orden nacional, provincial o municipal.

A través de este estudio, la OA estimaba proponer soluciones para las deficiencias en los sistemas de control de estos casos y reformular la normativa correspondiente, así como lograr sistematizar las bases de datos de recursos humanos existentes en las diferentes jurisdicciones para hacerlas compatibles y, por ende, comparables.

A tal efecto se habían previsto tres etapas de análisis; la primera consistía en un estudio sobre la normativa de conflictos de intereses y pautas de comportamiento ético; la segunda suponía una serie de entrevistas a funcionarios y ex funcionarios a cargo de la gestión de RR.HH.; y la última implicaba el diagnóstico de compatibilidad de bases de datos, de tal

modo que se posibilitara el cruce de la información y, de este modo, detectar casos concretos.

Lo cierto es que la Oficina Anticorrupción, intentando cumplir con la tercera etapa, solicitó las bases de datos de empleados y contratados a diversas oficinas públicas, tanto nacionales como locales. A la actualidad, esta solicitud aún no fue respondida. Sobre la base de esta experiencia, podemos presumir por lo tanto que resulta muy difícil conocer – aún para un organismo del Estado con facultades para requerir información de otros órganos, como es el caso de la OA – los listados completos de todos aquellos que, de algún modo u otro, reciben dinero por parte del Estado.

3. Proyecto de Ley de acceso a la Información en la Argentina: Procedimiento de Elaboración Participada de Normas.

Para los numerosos lectores asiduos de "*Probidad*", el relato que sigue puede parecerles repetido. En efecto, en nuestro artículo "*Políticas de Transparencia desarrolladas por la Oficina Anticorrupción de la República Argentina*"¹¹, de febrero de este año, se describió el Procedimiento de Elaboración Participada de Normas y su aplicación a la redacción del proyecto de ley de acceso a la información propuesto por la Oficina Anticorrupción. No obstante, resulta esencial reiterar dichos conceptos, en primer lugar, para aquellos que no accedieron a aquel relato, pero fundamentalmente por cuanto esta experiencia constituye la médula del aporte que podemos brindar respecto del tema que nos ocupa.

El Procedimiento de Elaboración Participada de Normas que se ha puesto en práctica desde la Oficina Anticorrupción para la redacción y promoción de un proyecto de ley de acceso a la información constituye un significativo ejemplo, creemos, de los excelentes resultados que pueden brindar los mecanismos de participación ciudadana y las alianzas transversales entre personas de distintos sectores con objetivos y principios comunes.

3.a. En qué consiste el Procedimiento de Elaboración Participada de Normas

Nuestra intención al impulsar el tratamiento de un proyecto de ley de acceso a la información fue, desde un principio, lograr no sólo un texto con calidad técnica sino, sobre todo, que contara con un amplio consenso social.

Es por eso que nos propusimos diseñar un mecanismo que permitiera alcanzar ambos objetivos, combinando dos elementos esenciales del sistema democrático: acceso a la información y participación ciudadana. La respuesta fue el *Procedimiento de Elaboración Participada de Normas* (EPN) que, por un lado, promueve y facilita el conocimiento ciudadano respecto de los temas de la agenda pública y, por el otro, habilita un camino a través del cual todos los actores sociales pueden incidir en el proceso de toma de decisiones.

En muchos países las decisiones públicas se toman a través de un proceso cerrado, reservado sólo a un reducido número de funcionarios y técnicos. Este hecho, además de conspirar contra los principios republicanos, da como resultado la imposición de

regulaciones y programas difícilmente aplicables y alejados de la realidad. Esto se debe a que, en la elaboración de esos instrumentos, no ha existido en la sociedad información adecuada ni un debate robusto respecto del tema tratado.

En este contexto, el Procedimiento de Elaboración Participada de Normas es una instancia superadora que promueve y facilita el debate ciudadano, sometiendo al proyecto de decisión al análisis y comentario de especialistas, organizaciones de la sociedad civil, funcionarios, legisladores, sector privado y de la ciudadanía en general.

Este procedimiento – diseñado por la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción e inspirado en mecanismos similares del derecho comparado – permite a quien propone una norma o una política pública obtener nutrida información y distintas visiones sobre la materia antes de tomar la decisión definitiva. A través de la Elaboración Participada de Normas se logra mejorar la calidad técnica de la decisión, incrementando la transparencia y ampliando el consenso en el proceso de toma de decisiones.

El Procedimiento de EPN se realiza básicamente a través de las siguientes etapas:

A. Elaboración del anteproyecto de decisión:

En primer lugar, se elabora el anteproyecto de decisión. Será sobre este anteproyecto que se llevará a cabo la consulta pública, a través del Procedimiento de Elaboración Participada de Normas.

B. Difusión del anteproyecto:

Acto seguido, se procede a la difusión pública de este anteproyecto, a través de:

- Medios masivos de comunicación
- Internet (se pone a disposición de la ciudadanía el proyecto de toma de decisión, habilitándose una dirección de correo electrónico para que todo aquel interesado envíe sus opiniones).
- Correo postal o electrónico (enviándose el proyecto a un listado de actores sociales cuyo aporte pueda ser clave)
- Invitación a representantes de sectores sociales clave respecto de la materia a tratar, a participar de talleres de trabajo para debatir el anteproyecto.

C. Realización de talleres de trabajo:

Esta es una de las etapas más importantes del procedimiento, puesto que los funcionarios que deben decidir sobre el proyecto o política en cuestión entran en contacto directo con los representantes de los sectores sociales sobre quienes estas medidas harían sentir sus efectos, o cuyos intereses u objeto de estudio tengan relación con la temática central de la propuesta de decisión. Lo expresado en estos talleres de trabajo es reproducido en versión taquigráfica y analizado minuciosamente, y constituirá un insumo fundamental a la hora de redactar el proyecto definitivo.

D. Realización de Entrevistas Personales:

Se realizan también reuniones de trabajo con grupos más reducidos de académicos, funcionarios, organizaciones de la sociedad civil y otros actores sociales, con el objeto de tratar puntos específicos que ameritan una especial atención, y sobre los cuales estos sectores pueden realizar aportes esenciales.

E. Compilación y análisis de la información:

Finalizada la consulta, todos los aportes de los participantes del procedimiento – recibidos a través de correo postal y electrónico y de las reuniones y talleres de trabajo – son compilados, ordenados y analizados a la luz del anteproyecto original.

F. Desarrollo del proyecto definitivo:

La información ya analizada es considerada luego para ser eventualmente incorporada en el proyecto definitivo.

Es importante destacar que, si bien este procedimiento posee carácter no vinculante, configura no obstante una importantísima fuente de consulta para quien debe tomar la decisión o elaborar el proyecto normativo. Si esta herramienta de gestión es utilizada con responsabilidad, se deben tomar en cuenta las sugerencias recibidas – sea para incluirlas en la decisión definitiva o para desestimarlas fundadamente –, en consonancia con la importante movilización social que este tipo de convocatorias provoca. Caso contrario, se desnaturaliza el instrumento y el convocante sólo logrará un merecido descrédito.

3.b. Proceso de redacción del Proyecto de Ley de Acceso a la Información a través del Procedimiento de Elaboración Participada de Normas

Utilizando el procedimiento participativo descrito se promovió la redacción e impulso de un proyecto de ley de acceso a la información, llevándose a cabo las siguientes acciones:

A. Elaboración del anteproyecto de decisión:

El anteproyecto de la Oficina Anticorrupción se elaboró tomando como base el proyecto presentado en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires por la Diputada Marta Oyhanarte¹² (este proyecto fue a su vez el origen de la Ley 104 – Ley de Acceso a la Información – de la Ciudad de Buenos Aires).

B. Difusión del anteproyecto:

Difusión a través de los medios de comunicación:

Se publicaron avisos institucionales en dos de los diarios más importantes del país: “La Nación” y “Clarín”.

Difusión a través de Internet:

Se puso a consideración de los interesados el borrador de anteproyecto de ley en los sitios Web de la Oficina Anticorrupción (www.anticorrupcion.gov.ar) y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (www.jus.gov.ar), a través de los cuales se recibieron numerosas opiniones vía e-mail.

C. Realización de talleres de trabajo:**Se llevaron a cabo los siguientes talleres y reuniones de trabajo:****Taller para periodistas:** (13 y 14 de junio de 2000)

Taller para periodistas: *“El Acceso a la Información como Mecanismo para Mejorar la Transparencia de los Actos Públicos”* (co-organizado por la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción, INFOCIVICA – agencia de noticias cívicas de Fundación Poder Ciudadano – y la Fundación Konrad Adenauer).

Taller de trabajo Nº 1: (4 de junio de 2001)

Participantes: Representantes de empresas

Taller de trabajo Nº 2: (4 de junio de 2001)

Participantes: Representantes de empresas de medios de comunicación.

Taller de trabajo Nº 3: (5 de junio de 2001)

Participantes: Periodistas

Taller de trabajo Nº 4: (6 de junio de 2001)

Participantes: Académicos y representantes de Organizaciones No Gubernamentales.

Taller de trabajo Nº 5: (4 de julio de 2001)

Participantes: Funcionarios cuya principal competencia es administrar información del Estado.

Este taller fue convocado especialmente debido a que muchos de los funcionarios encargados de administrar información clave del Estado, enterados del proyecto de ley en debate, se comunicaron con la Oficina Anticorrupción preocupados por las dificultades para su eventual implementación, por las normas que les prohíben dar a la luz la información que manejan y por cómo actuar, de aprobarse la ley, en virtud de dicha superposición normativa. Por eso se organizó este taller especial, en el que se debatió acerca de las regulaciones en conflicto, las dificultades que conspirarían contra la aplicación eficiente de una ley de acceso a la información (obstáculos de tipo tecnológico, burocrático, falta de capacitación, etc.), y las posibles soluciones para su viabilidad.

Reunión de Trabajo: *“Acceso a la Información Pública”*. (16 de agosto de 2001)

Organizado por la Oficina Anticorrupción conjuntamente con el Foro de Acciones de Interés Público (integrado por el Centro de Estudios Legales y Sociales, la Fundación

Poder Ciudadano y la Clínica Jurídica de la Universidad de Palermo) y la Asociación "Periodistas".

Cabe agregar que en todos los talleres participaron también funcionarios de diversas áreas de la Administración Pública Nacional interesados en la temática del anteproyecto.

D. Realización de Entrevistas Personales:

Funcionarios de la Oficina Anticorrupción recibieron asimismo opiniones de modo directo por parte de diversos sectores interesados, así como de grupos académicos, en entrevistas personales en las que se debatió el borrador de anteproyecto.

Una de las reuniones de trabajo más destacadas de las realizadas en el marco del Procedimiento de Elaboración Participada de Normas fue la que tuvo lugar el día 28 de junio de 2001, con el Sr. Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión, Dr. Abid Hussain.

El Dr. Hussain apoyó todo intento de promover el acceso de la ciudadanía a la información pública y, enterado de la metodología del Procedimiento de Elaboración Participada de Normas, lo ponderó como un método eficaz y participativo para redactar un proyecto de Ley de Acceso a la Información que cuente con legitimidad social y calidad técnica. El Dr. Hussain destacó que someter a debate público un proyecto de ley permite mejorar la calidad de la democracia, así como la de la norma en cuestión. Según sus propias palabras: *“en la democracia, muchas veces el procedimiento es más importante que el resultado”*.

E. Compilación y análisis de la información y F. Desarrollo del proyecto definitivo:

Finalizada la consulta, se realizaron diversas reuniones con un grupo más reducido de especialistas¹³, quienes analizaron, conjuntamente con la Oficina Anticorrupción, los aportes recibidos en el procedimiento de Elaboración Participada de Normas, redactándose de este modo el proyecto definitivo.

El texto elaborado como producto del Procedimiento de EPN fue suscripto por el Presidente de la Nación y enviado al Congreso para su consideración el 18 de marzo de 2002.

3.c. Logros del Procedimiento de Elaboración Participada de Normas

En una sociedad que viene de padecer una gravísima crisis social, política y económica, como es el caso de la Argentina, resulta imprescindible construir alianzas entre la sociedad civil, el sector privado y el sector público, que permitan acordar políticas comunes y restablecer los dañados lazos de confianza mutua.

El Procedimiento de Elaboración Participada de Normas permite, a través de la participación ciudadana, mejorar la calidad técnica y la legitimidad social de la decisión final.

Nunca se hubieran logrado los resultados alcanzados hasta el momento sin la activa participación, a lo largo de todo el proceso, de diversos sectores sociales.

Entre las Organizaciones de la Sociedad Civil e instituciones académicas que en la Argentina han trabajado activamente en el Procedimiento de Elaboración Participada de Normas e impulsan el proyecto de ley de acceso a la información, quisiéramos mencionar muy especialmente, entre otras, a: Poder Ciudadano; Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC); Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); Asociación por los Derechos Civiles (ADC); Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN); Foro Social para la Transparencia; Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP); Asociación Conciencia; Fundación Vida Silvestre Argentina; Asociación Periodistas; Fundación Cambio Democrático; Ciudadanos por el Cambio; Universidad Austral; Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (ACDE); Instituto para el Desarrollo Empresario en la Argentina (IDEA).

Asimismo, el proyecto de ley de acceso a la información ha sido impulsado institucionalmente en diversos ámbitos multi-sectoriales. Entre estos ámbitos se destacan: Consejo de Seguimiento de las Acciones para la Reforma Política del Acuerdo Federal; Mesa Ampliada del Diálogo Argentino; Mesa Sectorial de Reforma Política del Diálogo Argentino; Leyes de Mayo impulsadas por el Cabildo Abierto Ciudadano (organizaciones integrantes del Foro Social para la Transparencia); Coloquio Anual FARN 2002 (con la participación de 300 organizaciones de base); Grupo Vox Populi; Grupo Acción (organizaciones académicas, empresarias y especializadas en políticas públicas); Grupo de Directores Ejecutivos de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Pero la necesidad de coaliciones no se circunscribe al ámbito nacional. Como en su momento ocurrió con la defensa y promoción de los derechos humanos en nuestro país, las alianzas con actores internacionales resultan clave para coadyuvar a la inclusión e impulso de temas en la agenda pública. En este sentido, se han establecido promisorios vínculos de cooperación y trabajo conjunto con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos, The British Council, The Inter-American Dialogue, las ONG Article 19 y Transparency International y la Fundación Konrad Adenauer, entre otros.

Por otro lado, con el objeto de institucionalizar este procedimiento participativo y tornarlo un recurso habitual en la administración pública, la Oficina Anticorrupción presentó en marzo del año 2000 – casi en los comienzos de su gestión – un proyecto de decreto presidencial para la creación del *“Programa de Elaboración Participada de Normas”*, así como un reglamento de este instituto. Este proyecto fue considerado por sucesivas administraciones (recordemos los numerosos cambios de gabinete ocurridos en la Argentina en los últimos tres años), y recientemente, ante el cambio de autoridades nacionales, se ha enviado nuevamente el proyecto al Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos para su consideración.

4. Síntesis de las acciones realizadas en favor de la sanción de la ley de acceso a la información en la Argentina

El Procedimiento de Elaboración Participada de Normas para redactar el proyecto de ley de acceso a la información concluyó formalmente en el mes de septiembre de 2001. A partir de allí, un grupo compuesto por integrantes de la Oficina Anticorrupción, juristas y miembros de organizaciones de la sociedad civil que voluntariamente colaboraron con el proceso nos reunimos a trabajar en numerosas oportunidades para analizar y evaluar los aportes recibidos y delinear la letra final de proyecto.

En diciembre de 2001, el expediente estaba listo, y fue enviado al Ministro de Justicia para su consideración y elevación al Presidente. Como sabemos, en esos días tuvo lugar una de las peores crisis institucionales, políticas y sociales que recuerde la historia argentina. Tres meses después (18 de marzo de 2002), y estabilizada la situación, el proyecto de ley de acceso a la información fue suscripto por el Poder Ejecutivo y enviado a la Cámara de Diputados para su tratamiento.

Una vez en la Cámara Baja, el proyecto fue girado a las Comisiones de Asuntos Constitucionales y de Libertad de Expresión, siendo la primera la que llevó primordialmente la tarea de analizar y redactar el proyecto definitivo, tomando en cuenta el texto del Poder Ejecutivo así como los proyectos presentados por otros legisladores. De las reuniones de Comisión participaron muchas de las organizaciones de la sociedad civil que tuvieron protagonismo en el procedimiento de EPN, así como representantes de la Oficina Anticorrupción. Finalmente, se acordó un texto que – si bien es perfectible – contempla los principios fundamentales de transparencia y apertura que fueron el espíritu de esta empresa común entre la sociedad civil y la Oficina Anticorrupción.

Para que el lector comprenda cabalmente la esforzada y persistente tarea que han venido desarrollando las organizaciones de la sociedad civil (tanto su staff como sus voluntarios), en conjunto con diversas instituciones nacionales e internacionales y la Oficina Anticorrupción, con el objetivo de lograr la sanción del proyecto de ley de acceso a la información consensuado a través del procedimiento de elaboración participada de normas, realizaremos una sintética enumeración de algunas de las acciones llevadas a cabo desde mayo de 2002 a la actualidad (nuestra gratitud hacia María Barón, de CIPPEC – Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento – quien se ha tomado el trabajo de compilar, actualizar y difundir toda la información acerca de estas acciones. Hemos tomado de un documento de su autoría la descripción que sigue)¹⁴:

Año 2002:

8 de abril: El Director de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción, Dr. Roberto de Michele, envía una carta al Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, Dr. Juan Manuel Urtubey, solicitando una audiencia con los integrantes de dicha Comisión para explicar el proceso de elaboración del proyecto de ley de acceso a la información y ofreciendo la colaboración de la OA para su tratamiento.

Mayo: el Cabildo Abierto Ciudadano (conformado por diversas ONG) presenta las "*Leyes de Mayo*" y dentro de las cuales está la Ley de Acceso a la Información presentada por el Poder Ejecutivo.

30 de mayo: se realiza el "*I Taller de Acceso a la Información*" co-organizado por la Fundación Konrad Adenauer y las abogadas Dolores Lavallo Cobo, Marta B. Rovere y Cornelia Schmidt-Liermann. Las recomendaciones surgidas del Taller se enviaron a la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

17 de julio: El Director de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción, Dr. Roberto de Michele, envía cartas a numerosos Diputados integrantes de la Comisión de Asuntos Constitucionales, ofreciendo asistencia técnica por parte de la OA y adjuntando sugerencias, críticas y aportes respecto de un borrador de dictamen realizado por dicha Comisión.

22-24 de julio: The British Council de la Argentina organiza un seminario regional sobre gobernabilidad y da impulso a la ley de acceso a la información ("*SOCIUS: Seminarios Organizados por el British Council Acerca de Ciudadanos y Estado en el Siglo 21 – Seminario sobre Gobernabilidad y Transparencia*". British Council, Buenos Aires, 23 y 24 de julio de 2002).

25 de julio: integrantes de la Fundación CIPPEC se reúnen con la Diputada Fernanda Ferrero (Partido Federal – Ciudad de Bs. As.), Presidente de la Comisión de Libertad de Expresión.

31 de julio: la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados emite un dictamen habiendo creado una subcomisión para tratar el tema, tomando las recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil (especialmente de CELS e INECIP) y de la Oficina Anticorrupción.

4 de septiembre: Aproximadamente veintidós organizaciones de la sociedad civil envían cartas de adhesión a la propuesta del Presidente del Bloque Radical, Dip. Horacio Parnasetti (Catamarca) para que se trate el proyecto. También se enviaron 31 cartas firmadas por ciudadanos independientes que adhirieron al Proyecto. Total: 53 cartas.

10 de septiembre: Un número de aproximadamente veintitrés organizaciones envían cartas al Presidente de la Cámara de Diputados, Dr. Eduardo Camaño (Partido Justicialista – Buenos Aires), para solicitarle el pronto tratamiento y sanción del Proyecto de ley.

10 de septiembre: las organizaciones de la sociedad civil se reúnen con el Diputado Juan Manuel Urtubey (Partido Justicialista –Salta), Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales. Participan de la reunión las organizaciones CIPPEC, Poder Ciudadano, IDEA, FARN y Compromiso Ciudadano.

13 de septiembre: las organizaciones (aproximadamente doce) envían cartas de adhesión a la propuesta del Presidente del Bloque Justicialista, Dip. Humberto Roggero (Córdoba) para

que se trate el proyecto. También se envían 31 cartas firmadas por ciudadanos independientes que adhirieron al Proyecto. Total: 43 cartas.

13 y 14 de septiembre: se realiza el "*V Coloquio FARN*" (organizado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales) en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Dentro del marco del Coloquio, se lleva a cabo un taller especializado sobre Derecho de Acceso a la Información Pública con el objeto de elevar recomendaciones en la materia a funcionarios públicos y a los candidatos presidenciales para las elecciones del 2003. Estas recomendaciones fueron ampliamente difundidas.

17 de septiembre: las organizaciones (aproximadamente 12) envían cartas de adhesión al Proyecto al Presidente del Interbloque Federal, Dip. Alberto Natale (Demócrata Progresista – Santa Fe). También se envían 31 cartas firmadas por ciudadanos independientes que adhirieron al Proyecto en el *V Coloquio FARN*. Total: 43 cartas.

19 de septiembre: las organizaciones CIPPEC y Asociación por los Derechos Civiles (ADC) se reúnen con la Senadora Margarita Escudero (PJ – Salta) para solicitarle su apoyo e impulso al Proyecto cuando éste llegue al Senado.

27 de septiembre: las organizaciones se reúnen con el Presidente de Senado, Dr. Juan Carlos Maqueda (PJ – Córdoba). Participaron de la reunión las organizaciones CIPPEC, Poder Ciudadano, FARN, Foro Social por la Transparencia, Compromiso Ciudadano, INECIP, Asociación Periodistas, Asociación Conciencia, Fundación Compromiso y Asociación por los Derechos Civiles.

23 de octubre: las organizaciones se reúnen con el Senador Jorge Pedro Busti (PJ – Entre Ríos), Presidente de la Comisión de Acuerdos. Participaron de la reunión las organizaciones CIPPEC, Asociación Periodistas, Grupo Sophia, Asociación por los Derechos Civiles.

24 de octubre: reunión con el Senador Pablo Walter (Fuerza Republicana – Tucumán). Participan de la reunión las organizaciones Fundación Konrad Adenauer, CIPPEC y AREA.

26 de octubre: la Fundación Iniciativa organiza el Seminario "*Creando el Cambio*" que incluye el taller "Derecho de Acceso a la Información", a cargo de la Fundación CIPPEC.

30 de octubre: se realiza el "*II Taller de Acceso a la Información*" co-organizado por la Fundación Konrad Adenauer y las abogadas Dolores Lavallo Cobo, Marta B. Rovere y Cornelia Schmidt-Liermann. El Taller tiene por objeto analizar el funcionamiento de las normas relativas al acceso a la información a nivel local, identificar los obstáculos al acceso y elaborar recomendaciones para superar estos obstáculos.

30 de octubre: las organizaciones integrantes del *Consejo de Seguimiento de las Acciones para la Reforma Política del Acuerdo Federal* (CIPPEC, Asociación Conciencia, Fundeco, Foro Social para la Transparencia) envían una carta al Ministro del Interior, Jorge Matzkin solicitándole la inclusión del Proyecto de ley en el temario de sesiones extraordinarias.

Entre el 30 de octubre y el 15 de noviembre: las organizaciones (aproximadamente quince) envían cartas al Presidente Eduardo Duhalde para solicitarle que incluya el Proyecto de Ley de Acceso a la Información en el temario del período de sesiones extraordinarias, haciendo referencia al Acuerdo Federal por el cual el Presidente y los gobernadores se comprometían a la aplicación efectiva del derecho del ciudadano reconocido constitucionalmente de acceder a la información pública.

Entre el 31 de octubre y el 2 de noviembre: las organizaciones Poder Ciudadano y CIPPEC, entre otras, exponen en un panel respecto del acceso a la información en el *Primer Foro Internacional de Mujeres contra la Corrupción*.

7 de noviembre: las organizaciones integrantes del *Consejo de Seguimiento de las Acciones para la Reforma Política del Acuerdo Federal* (CIPPEC, Asociación Conciencia, Fundeco, Foro Social para la Transparencia) envían una carta al Jefe de Gabinete, Dr. Alfredo Atanasof solicitándole la inclusión del Proyecto de ley en el temario de sesiones extraordinarias.

13 de noviembre: reunión con la Senadora Mabel Müller (PJ – Bs As). Participan de la reunión las organización FARN, CIPPEC y Asociación Conciencia, quienes le solicitan a la Senadora que le solicite al Presidente la inclusión del Proyecto de ley en el temario de sesiones extraordinarias.

15 de noviembre: las organizaciones FARN, Poder Ciudadano y CIPPEC participan de un Seminario sobre Acceso a la Información y participación ciudadana organizado por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

21-24 de noviembre: las organizaciones ADC, Poder Ciudadano y CIPPEC participan de un Seminario sobre Acceso a la Información en América latina, en Ciudad de México.

5 de diciembre: las organizaciones se reúnen con el Dr. Juan Carlos Mazzón (Jefe de la Unidad Presidente – Secretario Privado del Presidente) para solicitarle que el Proyecto sea incluido en el temario de sesiones extraordinarias por medio de un decreto complementario del Poder Ejecutivo. Participan de la reunión las organizaciones: CIPPEC, Fundación Compromiso, Poder Ciudadano, Ciudadanos por el Cambio, Asociación por los Derechos Civiles, Fundación Compromiso, Fundación Cambio Democrático, CELS, Grupo Innova.

6 de diciembre: las organizaciones se reúnen con el Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, Dr. Juan José Alvarez, y los integrantes de la Oficina Anticorrupción para pedirle al Ministro que el Poder Ejecutivo impulse la sanción de la ley durante el período de sesiones extraordinarias. Participan de la reunión las organizaciones Foro Social por la Transparencia, CIPPEC, Grupo Sophia, ACDE, INECIP, Ciudadanos por el Cambio, FARN, FORES, Poder Ciudadano, Foro del Periodismo Argentino, Centro para la Responsabilidad Social, CARITAS, Fundación Konrad Adenauer.

10-12 de diciembre: la organización Diálogo Interamericano realiza un seminario de dos días en Buenos Aires, en el cual invita a legisladores y funcionarios de América latina a debatir el tema. (*“Acceso a la Información en las Américas”*). Un proyecto de Inter-American Dialogue,

en colaboración con la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos. Co-organizada por la Asociación por los Derechos Civiles y el Centro de Estudios Legales y Sociales).

16 de diciembre: La Oficina Anticorrupción organiza una videoconferencia para intercambio de experiencias e información sobre la regulación, en la República Argentina y los Estados Unidos de América, en materia de acceso a la información. Esta conferencia es organizada conjuntamente con la Oficina de Ética de los EE.UU., en el marco del *Acuerdo sobre Eficiencia y Transparencia en la Gestión del Gobierno*, suscripto entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República Argentina el 14 de junio de 2000. La videoconferencia tiene lugar en la Embajada de los Estados Unidos de América en la Argentina.

18 de diciembre: Segunda reunión con el Ministro Juan José Álvarez, a raíz de la no inclusión del Proyecto de ley en el decreto complementario (Decr. N° 2591) que amplía el temario de sesiones extraordinarias. Participan de la reunión las organizaciones Poder Ciudadano, CIPPEC, Grupo Sophia, CELS, Ciudadanos por el Cambio.

Durante todo el 2002: las organizaciones Conciencia, Foro Social por la Transparencia, CIPPEC y Fundeco participaron del *Consejo de Seguimiento de las Acciones de Reforma Política del Acuerdo Federal*, trabajando para impulsar la sanción del Proyecto de Ley.

Durante todo el 2002: las organizaciones Conciencia, CIPPEC, Foro Social por la Transparencia participan de la *Mesa Sectorial de Reforma Política del Diálogo Argentino*, trabajando para que el derecho de acceso a la información sea considerado entre las prioridades de la *Mesa del Diálogo Argentino*. Finalmente, el derecho de acceso es considerado una urgencia a resolver y la Mesa tomó medidas de apoyo tendientes a la inclusión del Proyecto en sesiones extraordinarias.

Durante todo el 2002: CIPPEC organiza una red de cien voluntarios que realizan llamados telefónicos todos los martes y miércoles del año parlamentario a los despachos de los legisladores, exigiéndoles el voto a la ley de acceso a la información.

Año 2003:

27 de enero: la *Mesa del Diálogo Argentino* resuelve recolectar las firmas de los legisladores que están a favor de una pronta sanción de la ley de acceso a la información pública. La iniciativa dura un mes y medio lográndose la adhesión de 160 diputados. Muchos legisladores colaboran en la recolección de las firmas, demostrando un alto compromiso con el Proyecto.

1 de abril: las organizaciones CELS, Poder Ciudadano, FARN, ADC, Mesa del Diálogo y CIPPEC se reúnen con el presidente de la Cámara de Diputados para acelerar la sanción de la ley.

15-17 de abril: The British Council en la Argentina organiza una serie de encuentros entre ONGs, periodistas, funcionarios, legisladores y Andrew Puddephatt (Director de la ONG *Article 19*) sobre acceso a la información pública.

8-15 de Mayo: El 8 de mayo de 2003 el proyecto obtuvo la media sanción de la Cámara de Diputados, ingresando al Senado para su tratamiento el 15 de mayo. Ese mismo día fue asignado a las comisiones de Asuntos Constitucionales (que es la Comisión denominada "madre"), de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión, y de Asuntos Administrativos y Municipales.

17 de junio: El Director de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción, Dr. Nicolás Raigorodsky, envía una carta a la Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Senadores, Dra. Cristina Fernández de Kirchner, explicando el proceso de elaboración del proyecto de ley de acceso a la información y ofreciendo la colaboración de la OA para su tratamiento.

5. Situación actual del proyecto de ley de acceso a la información

En la Cámara de Diputados (luego de haber sido debatido el proyecto en el seno de las Comisiones de Asuntos Constitucionales y de Libertad de Expresión) se logró un texto que contó con un importante consenso por parte de legisladores de casi todos los bloques. El 8 de mayo de este año el proyecto obtuvo la media sanción de la Cámara baja.

El proyecto ingresó al Senado para su tratamiento el 15 de mayo. Ese mismo día fue asignado a las comisiones de Asuntos Constitucionales (que es la Comisión denominada "madre"), de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión, y de Asuntos Administrativos y Municipales, y aún no ha recibido tratamiento en la comisión madre, pues está siendo analizado y confrontado con otros proyectos (ingresados entre marzo de 2002 y mayo de 2003) sobre la misma temática.

Conforme las indagaciones de María Barón, de CIPPEC: *"todos los proyectos de acceso a la información serán tratados juntos en la misma reunión de comisión. Esto es que, en principio, todos los proyectos serán considerados en conjunto para emitir un sólo dictamen al respecto. Todavía no podemos hacer estimaciones acerca de cuánto falta para que los proyectos sean tratados en reunión de comisión"*.

Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil que han trabajado en el proyecto de ley de acceso a la información y se encuentran realizando su seguimiento legislativo, están asimismo analizando en estos momentos dos proyectos de ley sobre "Secreto de Estado", uno del Senador Mario Daniele (proyecto S-02-1491) y otro del Senador Miguel Angel Pichetto (proyecto S-02-3086, de noviembre del 2002), con el objeto de confrontar dichos textos a la luz de la idea del derecho de acceso a la información como regla y de las limitaciones a dicho derecho como excepción.

6. A modo de conclusión

La tarea de lograr la sanción de una ley de acceso a la información – pero, sobre todo, tornarla aplicable y eficiente – está, como hemos visto, aún en sus comienzos. Conocemos las enormes dificultades que nuestras administraciones públicas (por tradición, dificultades presupuestarias, carencia o problemas de capacitación de los recursos humanos, tecnología desactualizada, etc.) deberán sortear antes de poder contar con un sistema eficiente de acceso a la información pública. La sanción de la ley es sólo el punto de partida, y de ningún modo la línea de llegada. Hará falta aún mucho más esfuerzo de capacitación, difusión y seguimiento social para contar con mecanismos eficaces de información ciudadana y transparencia estatal.

Como dice la organización *Article 19*:

*"Informar al público de sus derechos y promover una cultura de transparencia en la administración pública es esencial para poder alcanzar las metas de la legislación relativa a la libertad de información. La experiencia de distintos países demuestra que una administración pública recalcitrante puede socavar la legislación más progresista. Por lo tanto, las actividades de promoción son un elemento esencial de un régimen de libertad de información. En esa esfera las actividades específicas variarán de un país a otro, dependiendo de factores tales como la forma en que está organizada la administración pública, la existencia de obstáculos importantes a la libre divulgación de información, los niveles de alfabetismo y el grado de sensibilización de la población. La ley exigirá que se dediquen la atención y los recursos necesarios a la cuestión de promover las metas de la legislación"*¹⁵.

Esperamos que estos apuntes hayan resultado útiles para informar al lector y – ojalá así sea – estimularlo a sumarse a la tarea de luchar por el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información, que no es otra cosa que trabajar por una mejor democracia para todos.

Los autores:

Néstor Baragli - Nació en enero de 1967. Es abogado (Universidad de Buenos Aires, 1991), desarrolló tareas profesionales en el periodismo, fue Director de Programa de la Fundación Poder Ciudadano y del Capítulo Argentino de *Transparency International*, con sede en dicha Fundación. De 1997 a fines de 1999 fue asesor del Centro para la Participación y el Control Ciudadano del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Actualmente es Analista Principal de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción de la República Argentina. En tal carácter, diseñó – conjuntamente con Roberto de Michele – organizó y coordinó el procedimiento de elaboración participada de normas que produjo como resultado el proyecto de ley de acceso a la información suscripto por el Presidente argentino en marzo de 2002, enviado a la Cámara de Diputados como proyecto del Poder Ejecutivo. Este proyecto fue uno de los textos básicos considerados por la Comisión de Asuntos Constitucionales para la redacción del proyecto que hoy cuenta con media sanción legislativa y ha pasado para su tratamiento al Senado.

Nicolás R. S. Raigorodsky - Nació en abril de 1967. Es abogado (Universidad de Buenos Aires, 1991). Desarrolló tareas profesionales en el Ministerio de Economía y Obras y

Servicios Públicos desde el año 1992 hasta 1999. Fue liquidador de Gas del Estado S.E. (1996- 1997) y de Tecnología Aeroespacial S.A. (1995 – 1996). Es docente de Teoría del Derecho en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad de Palermo. Desde 1999 hasta 2002 fue Coordinador de Transparencia Normativa de la Oficina Anticorrupción de la República Argentina. Actualmente ocupa el cargo de Director de Planificación de Políticas de Transparencia de la mencionada Oficina.

Nicolás Gómez - Nació en Febrero de 1961. Es Ingeniero (Universidad de Buenos Aires, 1987). Especialista en desarrollo organizacional y sistemas informáticos. Se desempeñó en el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Bs.As. asesorando en la reforma del sistema policial (1998-2000). En la actualidad es Coordinador de Sistemas Preventivos de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción de la República Argentina, siendo además el responsable del desarrollo y mantenimiento del sistema informático de las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos.

¹ Bidart Campos, Germán J., *"Manual de Derecho Constitucional Argentino"*, Buenos Aires, EDIAR, 1986, p. 201.

² Saba, Roberto, *"El Derecho de la Persona a Acceder a la Información en Poder del Gobierno"*. Documento de trabajo preparado para la Conferencia sobre Acceso a la Información en las Américas, organizada por Inter-American Dialogue, en colaboración con la Relatoría Especial de la Organización de los Estados Americanos para la Libertad de Expresión, la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Diciembre de 2002.

³ Para quien desee profundizar en el contenido de estas normas, puede hallarlas en el sitio web de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires: <http://www.legislatura.gov.ar>.

⁴ La información respecto del caso de la Ciudad de Buenos Aires fue brindada por la Diputada de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Dra. Marta Oyhanarte, co-autora del proyecto de Ley de Acceso a la Información que luego sería la Ley N° 104.

⁵ *"The Johannesburg principles on national security, freedom of expression and access to information"*, adoptados el 1 de octubre de 1995 por un grupo de expertos en derecho internacional, seguridad nacional y derechos humanos convocados por la Organización No Gubernamental ARTICLE 19, con la colaboración del Centro de Estudios Legales Aplicados de la Universidad de Witwatersrand, en Johannesburgo.

⁶ Desde aquí y hasta la próxima indicación se reproducen párrafos del documento de trabajo: *"Acceso a la Información Pública en la Argentina – El Procedimiento de Elaboración Participada de Normas: Una exitosa estrategia de trabajo conjunto entre la Sociedad Civil y el Sector Público"*. Paper presentado por Néstor Baragli en el Segundo Seminario "SOCIUS", organizado por el British Council. (*"SOCIUS: Seminarios Organizados por el British Council Acerca de Ciudadanos y Estado en el Siglo 21 – Servicio Civil y Legislatura: Rendición de Cuentas & Innovación"*. México, D.F., 18 al 20 de mayo de 2003).

⁷ Respuesta de la República Argentina al cuestionario del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción – Primera Ronda. Elaborada por la Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Agosto de 2003.

⁸ Informe del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción – Informe sobre la implementación en Argentina de las disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en el marco de la Primera Ronda – Aprobado por el Comité de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3, g) y 26 del *Reglamento*, en la sesión plenaria celebrada el 13 de

Febrero de 2003, en el marco de su tercera reunión, realizada entre los días 10 y 13 de Febrero de 2003, en la sede de la OEA, en Washington D.C., Estados Unidos de América. – Capítulo 2, Sección A y Capítulo 3, Sección A.

⁹ Segundo Informe de la Comisión de Seguimiento del Cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la República Argentina, noviembre de 2002.

¹⁰ *"Estudio Exploratorio sobre transparencia en la Administración Pública Argentina 1998-1999 – Informe Preliminar"* de Agosto de 2000. Publicado en la Página Web de la Oficina Anticorrupción: www.anticorrupcion.gov.ar, en "Centro de Documentación", ingresando como criterio de búsqueda: "Documentos Académicos"

¹¹ *"Políticas de Transparencia desarrolladas por la Oficina Anticorrupción de la República Argentina"*. Por Nicolás Raigorodsky, Nicolás Gómez, Nicolás Dassen y Néstor Baragli. Revista *"Probidad"*, Edición N° 21, Febrero de 2003.

¹² Redactado por el profesor Roberto Saba, abogado constitucionalista y Director Ejecutivo de la Asociación por los Derechos Civiles.

¹³ Entre esos especialistas cabe mencionar a los Dres. Mario Rejtman Farah y Roberto Saba.

¹⁴ *"Acelerando el Proceso de Sanción del Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública"* – Documento elaborado por María Barón, de CIPPEC, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. 17 de abril de 2003.

¹⁵ *Article 19: "Campaña Global para la Libre Expresión. El Derecho del Público a Saber. Principios en que debe basarse la legislación relativa a la libertad de información"*. Junio de 1999.