

Una mirada desde el Periodismo de Investigación**Claves de la información pública en la provincia de Buenos Aires****Josefina López Mac Kenzie, Milva Benitez y M. Noel Jolivet****La Plata, noviembre de 2010****Introducción**

Este trabajo se propone explorar las características legales y los alcances prácticos del sistema de acceso a la información pública vigente en la provincia de Buenos Aires. Es nuestro objetivo brindar a los alumnos, futuros profesionales de la comunicación, un panorama de las herramientas que hoy amparan el acceso a este tipo de documentos, neurálgico para el desarrollo del periodismo en general y del periodismo de investigación (en adelante, Pdl) en particular.

La demanda formal de información pública (a grandes rasgos, información generada o poseída por el Estado cuya divulgación no esté prohibida) permite la planificación de mediano o largo plazo típica del Pdl, un campo de relación espasmódica con la agenda mediática, pues privilegia la profundidad antes que la primicia. Y, una vez obtenida y trabajada, la prueba documental oficial puede llegar a ser la reina de una investigación, como lo demostró Rodolfo J. Walsh en sus sólidos trabajos dentro del Pdl¹.

Este artículo se dedica con exclusividad a la vía formal de demanda de información pública, sin incluir el acceso a dicha documentación a través de las vitales relaciones y estrategias periodísticas con las fuentes oficiales más “privadas”, las fuentes “oficiosas” o los “contactos”. Primero se describirá el marco legal en la materia. Después se problematizará su funcionamiento práctico en la provincia de Buenos Aires, a partir de una experiencia de monitoreo realizada desde el Taller de Pdl de la FPyCS (UNLP). Por último, se abordará brevemente el cruce entre información pública y Justicia.

¹*Operación Masacre, un proceso que no ha sido clausurado*. Sigla, 1957; *Operación Masacre y el expediente Livraga. Con la prueba judicial que conmovió al país*, Continental Service, 1964; *Caso Satanowsky, Verdad*, 1958. De la Flor; *¿Quién mató a Rosendo?* Tiempo Contemporáneo, 1969

La traza: consideraciones sobre el marco legal vigente

El acceso a la información pública en Argentina

Aunque es un derecho humano de alcance universal consagrado en nuestra Constitución Nacional², en el momento en que se escribe este artículo Argentina no tiene una ley nacional que regule el derecho de todas las personas a obtener “información pública” (en adelante, IP). El concepto de IP alude, en términos generales, a “documentos administrativos” contenidos o representados en cualquier soporte que contengan datos provenientes de órganos públicos del Estado y cuya divulgación no esté prohibida expresamente³. Es decir, desde estadísticas y bases de datos hasta información dispersa sobre cuestiones puntuales ligadas a la actividad del Estado.

Ante la ausencia de una norma de estas características, que respaldaría de modo más directo el ejercicio de este derecho, existe otra herramienta para solicitar IP en la órbita nacional. Se trata del **decreto N° 1172/03 del Poder Ejecutivo Nacional (PEN)**, firmado por el ex presidente Néstor Kirchner, que **obliga al PEN a informar sin que el solicitante deba justificar el porqué de su inquietud**.

Tratándose de un decreto, conlleva **limitaciones** esperables a la hora de exigir respuestas. Por ejemplo, reglamenta el acceso a la información sólo en la órbita del PEN u organismos subsidiados por él, mientras que una ley garantizaría el acceso a IP en todos los poderes del Estado y, probablemente –según los estándares internacionales–, a información privada de naturaleza pública. Los alcances de este decreto también son limitados en cuanto al tipo de sanciones que prevé y a la responsabilidad que le cabe a un funcionario que en forma arbitraria e injustificada obstruyera el acceso del solicitante a los datos requeridos.

Se intentó saldar esta situación con la sanción de Resolución Conjunta 1/2008 y 3/2008 de la Secretaría de Gabinete y Relaciones Parlamentarias y de la Fiscalía de Control Administrativo, por medio de la cual se aprueba el “procedimiento de tramitación de las denuncias por incumplimiento de las obligaciones previstas en el reglamento general del acceso a la información pública”. Pero las especificaciones allí vertidas fueron cuestionadas por desvirtuar el espíritu del 1172/03 al ampliar

²En los artículos 1, 14, 33, 41 y 42, y en las declaraciones, convenciones y pactos internacionales a ella incorporados desde 1994.

³ Luego existen para definir “información pública” matices, según la fuente (leyes, decretos, proyectos de ley, publicaciones académicas). A veces se incluye a los documentos creados, obtenidos, detentados por el Estado, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público. Y se obliga también a entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos privadas, públicas o mixtas.

indefinidamente los plazos y las estrategias previos a iniciar una acción judicial para exigir los datos solicitados. Por ejemplo, en su artículo 5º, establece que ante denuncias de denegación de datos la Oficina Anticorrupción, por medio de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, le consultará a la autoridad de aplicación si el pedido cuadra en el Reglamento General del Acceso a la Información Pública, pero no hay un plazo para que esa autoridad se expida. Y en su artículo 6º, habilita a que el pedido sea desestimado por la Oficina Anticorrupción (a través de la DPPT) sin más trámite que comunicarlo al denunciante y a la autoridad de aplicación.

Pese a su insuficiencia, el decreto 1172/03 **es un instrumento útil para obtener IP en del PEN**. Como se verá, arroja resultados más satisfactorios en su radio de cobertura que ciertas leyes en el propio (como la que rige en la provincia de Buenos Aires)⁴.

Mientras se escribe este artículo, existe en el Congreso un proyecto de ley de acceso a la IP con posibilidades de convertirse en ley. Se trata de una iniciativa presentada en marzo de 2010 por la Coalición Cívica. El expediente (Nº 579/10) obtuvo media sanción al aprobarse sobre tablas en la cámara de origen en septiembre de 2010 y se encuentra en estudio en comisiones parlamentarias la cámara baja, algunas de las cuales ya le dieron despacho.⁵ Así, en el corto plazo podría sancionarse una ley muy esperada por diversos sectores políticos y sociales⁶.

Para finalizar con el marco normativo nacional, cabe particularizar el caso de **la información de carácter ambiental**. Es decir, aquella que, en cualquier forma de

⁴ Además de la provincia de Buenos Aires, otras jurisdicciones que cuentan con leyes de acceso a la IP son Chubut, Córdoba, Jujuy, La Pampa, Río Negro, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Chaco y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde desde 1998 la “ley 104” regula el derecho a la IP en los poderes Ejecutivo, Legislativo y hasta Judicial. Por otro lado están las provincias que al menos tienen decretos de acceso a la información de sus Poderes Ejecutivos, como Salta, Entre Ríos, Misiones y Santa Fe. Y provincias como Mendoza y Salta están prontas a sancionar leyes de IP. Más datos en: <http://www.periodismo-aip.org>

⁵ Puntos salientes de este proyecto, presentado por el senador Samuel Cabanchik: no exige al solicitante acreditar “interés legítimo”, motivación ni patrocinio letrado; acota los límites al derecho de acceso a la IP; la presentación de las solicitudes no puede ser rechazada por defectos de forma; hay multas para los funcionarios que obstruyan el flujo de la IP; crea los Centros de Acceso a la IP (CIAP) para recibir y tramitar los pedidos; y entre los sujetos obligados a informar incluye: empresas y sociedades del Estado (incluso SS.AA. con participación estatal accionaria, sociedades de economía mixta y organizaciones empresariales en las que el Estado nacional tenga participación accionaria en la formación del capital o de la voluntad societaria), fondos fiduciarios integrados con bienes y/o fondos del Estado nacional, entes privados subsidiados por él o que presten un servicio público o exploten de un bien de dominio público, entes reguladores de servicios públicos, Poder Legislativo, Ministerio Público, Poder Judicial y Consejo de la Magistratura (con algunas limitaciones), entes públicos no estatales en ejercicio de funciones públicas (partidos políticos, obras sociales, mutuales y asociaciones profesionales), bancos Central, Nación, de Inversiones y Comercio Exterior e Hipotecario, universidades nac. y corporaciones regionales.

⁶ De hecho, mientras se escribe este artículo existen entre ambas cámaras del Congreso más de 20 proyectos de ley de acceso a la IP con estado parlamentario, presentados entre marzo de 2009 y noviembre de 2011 (algunos ya habían sido presentados en 2007 e insistieron en 2009 y 2010). Todas las iniciativas apuntan a garantizar el acceso a la IP en la sintonía de los estándares trazados por la OEA.

expresión o soporte, se relacione con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable. Aunque no exista aún una ley marco de acceso a la IP general, este campo –rico para el Pdl y de interés creciente entre los alumnos investigadores– cuenta con normativa específica. Se trata de las **leyes nacionales N° 25.675** (“Ley General del Ambiente”, sancionada en 2002) y **N° 25.831** (“Del régimen de libre acceso a la información pública ambiental”, sancionada en 2003).⁷ Ambas normas establecen el acceso libre y gratuito a la información para toda persona física o jurídica, sin contemplar razones ni intereses determinados. Su aplicación es directa en todos los niveles de gobierno y la 25.831 obliga también a entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas⁸.

El funcionamiento de esta legislación particular no ha sido aún objeto de observación sistemática en el taller, pero su invocación en pedidos de IP para proyectos que abordan problemas ambientales es alentada tanto por su especificidad como por su amplitud y por el hecho de que sus presupuestos mínimos no pueden ser contradichos por normas provinciales (como la ley bonaerense de acceso a la IP que, como se verá, es más restrictiva)⁹.

El acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires

Dos normas regulan en términos generales este derecho, manifiesto en el artículo 12 de la Constitución Provincial. Por un lado, la **ley provincial N° 12.475** (sancionada en 2000, durante la gobernación de Carlos Ruckauf), cuya autoridad de aplicación es la Secretaría General de la Gobernación¹⁰. Su primer límite es que para intentar obtener IP hay que demostrar un “interés legítimo”, además de acreditar fundamentos e identidad. Por otro lado, rige el **decreto del Poder Ejecutivo provincial N° 2.549** (dictado en 2004 por el gobernador Felipe Solá), para el cual corren las desventajas respecto de una ley ya mencionadas en el caso del decreto nacional N° 1172/03, pero

⁷ El momento en que se escribe este artículo existe en el Congreso un proyecto que busca modificar dos artículos de la ley N° 25831: el que se refiere a la “centralización” de la información y el que regula en materia de “difusión e infracciones”. Sin embargo, desde su ingreso en 2008 nunca fue tratado en comisiones y es probable que pronto pierda estado parlamentario.

⁸ En 2007, el Defensor del Pueblo de la Nación, Eduardo Mondino, incluyó a estas dos normas “ambientales” en un reclamo a autoridades nacionales para pedir la inmediata reglamentación de las leyes N° 25.612, 25.670, 25.675, 25.688, 25.831 y 25.916 de presupuestos mínimos de protección ambiental (Resolución N° 39/07), porque “*los decretos reglamentarios o de ejecución son los que dicta el PEN (Art. 99, Inc. 2°, C.N.) en ejercicio de facultades constitucionales propias, para asegurar o facilitar la aplicación o ejecución de las leyes, llevando o regulando detalles necesarios para un mejor cumplimiento de aquéllas y de las finalidades que se propuso el legislador*”.

⁹ Para un análisis pormenorizado sobre el acceso a información ambiental, se recomienda la lectura de los trabajos que publica la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN): <http://www.farn.org.ar/>

¹ Al momento de escribir este artículo, la ley provincial 12475 figura en la página web de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires como “en estudio” en una comisión de “Derecho Procesal” desde el 23/11/2009. Cabe aclarar que esto en ninguna medida compromete la vigencia de la norma, que sólo está afectada por el proyecto de construcción del Digesto provincial.

la ventaja de que no exige acreditar ningún “interés legítimo” o “fundado” para pedir IP.

Dicho de otro modo, hoy el sistema de acceso a la IP general del Poder Ejecutivo de la Provincia está regido por dos normas que, en cierta medida, se contradicen: la ley 12.475 (que tiene rango y alcance superiores pero es discrecional, pues pondera la “legitimidad” de los ciudadanos), y el decreto complementario 2.549/04.

Tampoco son unívocos los criterios de estas normas sobre cuánto **tiempo** tienen los funcionarios para responder las solicitudes. La ley establece 30 días hábiles después de los cuales la solicitud se considera denegada (y el requirente puede interponer acciones de amparo o habeas data, según corresponda). Y el decreto garantiza mayor celeridad: estipula un plazo de 8 días prorrogable a 10 (lo que debe ser comunicado a los interesados antes del primer vencimiento). En cuanto a las **responsabilidades** por infracciones a esta normativa, el decreto establece: “será considerado una falta grave, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran caberle [al funcionario] conforme lo previsto en los Códigos Civil y Penal de la Nación”.

Y el entramado normativo no termina aquí. En 2007, ya durante la gestión del gobernador Daniel Scioli, se sumó una Resolución Conjunta del Ministerio de Gobierno y de la Secretaría General de la Gobernación por medio de la cual se crea el **Plan Piloto de Acceso a la Información Pública**. El ámbito de aplicación de esta nueva disposición no refuerza el acceso propuesto ni por el decreto ni por la ley, sino que su objeto es “garantizar el acceso de los ciudadanos a los documentos administrativos en poder de la Secretaría General de la Gobernación, el Ministerio de Gobierno, la Secretaría de Prensa y Comunicación Social, y la Jefatura de Gabinete. De acuerdo a la resolución, previo análisis de los resultados obtenidos “la autoridad de aplicación podrá proponer la extensión de la aplicación del Plan Piloto al resto de los organismos, entidades, empresas, sociedades y toda otra dependencia que funcione bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo”. Como contrapartida, crea el **Servicio de Acceso a la Información**, una oficina que funciona en un anexo a la Casa de Gobierno a los efectos de dar curso a las solicitudes. Pero este nuevo recurso no fue contemplado en nuestro monitoreo ya que su difusión ha sido pobre (desde el Taller, las solicitudes fueron remitidas directamente a las autoridades correspondientes).

En este contexto, amerita agregar que la **Directora de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública del Ministerio de Jefatura de Gabinete de la provincia de Buenos Aires, Gabriela E. Solustri**, consultada para este artículo, señaló que los parámetros de la normativa provincial podrán ser revisados a la luz de lo que suceda con la normativa nacional.

La información ambiental

También en la Provincia **hay normativa específica** –y abundante– en este campo. La ley marco **Nº 11723, “Del medio ambiente”**, regula el acceso al “sistema provincial de información ambiental”. Define el concepto como aquellos datos “de medio ambiente, recursos naturales y declaraciones de impacto ambiental”, sólo negables cuando revistan carácter confidencial. Además, contiene un apartado de “**Disposiciones especiales**” donde distingue una serie de áreas vinculadas al medio ambiente: **aguas, suelo atmósfera, energía, minería, industria, residuos y biodiversidad**. Para cada una hay normas particulares –como los códigos de Agua, de Minería, etc.– que incluyen referencias al acceso a la información¹¹.

Así, **para obtener IP ambiental en territorio bonaerense resultará más estratégico invocar la normativa específica antes que invocar la ley provincial 12.475, de acceso a la IP, que contiene la trampa del requisito del “interés legítimo”**. La ley 11.723, en cambio, ofrece mayor protección al derecho de acceso a la IP¹².

Qué pedir, cómo y dónde

En la Provincia se puede solicitar IP producida por los “órganos públicos del Estado Provincial”¹³ o por “organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo”¹⁴. Se puede pedir tanto un dato puntual como una serie de datos en un marco temporal dado, siempre y cuando la solicitud sea **clara, sencilla y operativa**, y se dirija a la dependencia de gobierno **pertinente** (es decir, a la que produce o recepta la información buscada). Esto último es crucial ya que, según el Anexo I, “Reglamento General de Acceso a Documentos Administrativos del Poder Ejecutivo” (creado por el decreto 2.549/04), las dependencias del Estado provincial “no se encuentran obligadas a crear o producir documentos, salvo que el Estado se encuentre obligado a ello, en cuyo caso deberá proveerlos”.

El pedido se plasma en una nota formal que invoque la normativa, o bien en los formularios específicos en línea para estos pedidos que tiene la Provincia. Es importante indicar los **datos identificatorios y de contacto del solicitante** (teléfono, dirección, correo electrónico) y que el pedido sea presentado con una copia para que el empleado o funcionario que la reciba deje constancia del trámite (con indicación de lugar, fecha y hora).

En cuanto a **dónde entregar las solicitudes**, hay varias **vías posibles**.

¹¹Su estudio pormenorizado excede los alcances de este artículo. Pero tratándose de un campo rico desde la perspectiva del PdI y el acceso a la IP, recomendamos nuevamente la lectura de los materiales que produce FARN (<http://www.farn.org.ar>)

¹²Para pedir información ambiental en la Provincia también pueden invocarse las leyes nacionales antes comentadas –25.831 y 25.675–, dada su aplicabilidad directa en cualquier nivel del Estado.

¹³ Artículo 2º de ley provincial Nº 12.475

¹⁴ Artículo 1º del decreto provincial Nº 2.549.

Supongamos que se deseara información sobre llamados a licitación realizados por la Dirección Provincial de Infraestructura Escolar de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires correspondientes a un plan de obras previo a los que están publicados en la página web de dicha dependencia. El pedido puede presentarse: 1) en la **mesa de entradas** de la Dirección Gral. de Cultura y Educación; 2) directamente **en la dependencia que produce la información requerida** (en este caso, la Dirección Provincial de Infraestructura Escolar); 3) en el **Servicio de Acceso a la Información**, (que funciona en el Anexo a la Casa de Gobierno, ubicado en 7 y 50 de La Plata); la solicitud va dirigida al productor de la información aunque el pedido se ingrese por esta oficina; 4) en la **Dirección de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública**, organismo dependiente de la Jefatura de Gabinete e involucrado en la vigilancia del cumplimiento de las normas de acceso a la IP en la Provincia y sus municipios. Está ubicado en 12 y 53 de La Plata, Torre II, piso 5º. Se espera que los pedidos presentados allí sean remitidos al productor de la información o bien que esta oficina vele por el cumplimiento del trámite); 5) otra opción –que hasta ahora no ha dado buenos resultados– es hacer el pedido **a través del sitio web** www.laprovinciaenlinea.gba.gov.ar, gestionado por la Secretaría General de la Gobernación y el Ministerio de Jefatura de Gabinete y Gobierno. Contiene **formularios** para solicitar IP o denunciar falta de respuestas, respuestas incompletas o incorrectas¹⁵.

A principios de 2010, Gabriela Solustri, a poco de haber asumido como directora de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública, requirió personalmente a mesas de entradas de distintas dependencias provinciales información sobre cantidad de solicitudes de IP recibidas y características de las respuestas otorgadas. La información que recibió fue casi nula y refleja lo que suele ocurrir. Como se verá, pese a las posibilidades que ofrece el entramado legal descripto rara vez el solicitante accede a la información buscada. Entre otras cosas, quizá, porque la mayoría de las solicitudes no están identificadas de una manera particular (el mar de los expedientes comunes los absorbe y eclipsa cualquier monitoreo sobre el sistema). Pero además, la voluntad de los funcionarios y empleados que reciben las solicitudes, el conocimiento que éstos puedan tener sobre la normativa y la capacidad de gestión del peticionante (precisión, pertinencia, claridad, formalidad, seguimiento)

¹⁵Desde allí también se puede acceder a la **normativa** de acceso a la IP y a algunas **bases de datos** interesantes sobre: **recursos humanos; compras y contrataciones; proveedores del Estado; y beneficiarios de planes sociales** (aunque en varios casos las webs no funcionan o los datos no están alojados en los sitios que se indican como fuentes). Hasta 2009, también se podía acceder a un **registro de sociedades civiles, entidades, empresas y otras asociaciones** en la Dirección Provincial de Personas Jurídicas, pero en este momento ese listado no se encuentra disponible en línea. Por algún problema técnico, para acceder a la mayor cantidad de información publicada en la página conviene ingresar con la extensión: <http://www.laprovinciaenlinea.gba.gov.ar/html/autoridades.htm>

parecen ser factores determinantes en la realidad del sistema de acceso a la IP bonaerense.

Cuando la IP solicitada es denegada explícita o tácitamente, el marco vigente contempla las herramientas “**acción de amparo**” y “**habeas data**”, que referiremos más adelante.

El acceso a la información en los municipios: el caso de La Plata

Los proyectos de Pdl suelen implicar diferentes aristas de los Estados municipales y, como consecuencia, generan una demanda de datos de esa órbita. Tradicionalmente esto ha resultado problemático, pues se interpretaba que si una comuna carecía de una ordenanza sobre acceso a la IP no estaba obligada a responder por vías formales (como sí lo están la Provincia y la Nación). Así, mucha información se pedía por notas presentadas en mesas de entradas municipales pero sin respaldo normativo específico ni capacidad de reclamo.

En general, la información se niega o se sujeta a requisitos burocráticos arbitrarios tales como la presentación de notas firmadas por autoridades académicas (lo cual expone al alumno en su condición y desarticula cualquier estrategia de investigación) o incluso el cobro de un arancel. En marzo de 2010, un estudiante del taller requirió al municipio de La Plata un listado de pensiones habilitadas en su jurisdicción por la Dirección de Comercio e Industria. Para iniciar el trámite se le cobraron 10 pesos en concepto de una “tasa general de actuaciones”. Y la información ni siquiera fue brindada¹⁶.

En aquellas comunas que, como La Plata, no cuentan con una ordenanza que regule el acceso a la IP o tengan un régimen restrictivo, resultará estratégico interpretar que los municipios bonaerenses no son autónomos sino que están sujetos a la Ley Orgánica de las Municipalidades, y así formular pedidos invocando la normativa provincial.

¿A dónde dirigir dichos pedidos?: 1) Dirección Provincial de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública (12 y 53 de La Plata, Torre II, piso 5º, para que los remita a donde corresponda); 2) mesa de entradas de la dependencia que produce o recepta la información; y 3) Oficina de Atención al Ciudadano (en La Plata, funciona en el subsuelo del edificio municipal de calle 12 entre 51 y 53).

Para finalizar, cabe recordar que el proyecto de ley nacional de acceso a la

¹ En 2008, en el marco de una experiencia colectiva realizada en la comisión de Carlos Sortino y Josefina López Mac Kenzie con el título “Condiciones del ejercicio periodístico en los medios de comunicación locales”, un periodista de La Plata entrevistado por alumnos del Taller resumía así el panorama local: “Acá es muy difícil tener acceso a la información, más allá del diario, porque hay una cultura en toda la Argentina de tratar de esconder información que debería ser de acceso público. Es imposible acceder a información pública muy básica en La Plata (...) Son obstáculos cotidianos que se le presentan al periodista, que con el tiempo y la experiencia va ingeniándose para conseguir los datos por otras fuentes y otras vías”.

información que cuenta con media sanción invita a las provincias, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los municipios a adherir a su régimen.

La práctica: el sistema desaprueba

El monitoreo del sistema de acceso a la IP en la provincia de Buenos Aires implementado en el Taller de Pdl consiste en la presentación, en dependencias pertinentes, de baterías de solicitudes formales de información diversa. Interiorizados acerca del marco legal, los alumnos lo invocan al elaborar notas donde solicitan o bien datos necesarios para desarrollar los proyectos de investigación que demanda la asignatura, o bien información que les interesa por curiosidad sobre el tema o sobre la dependencia que produce dichos datos, o bien información que crean que puede conducirlos a dar con un tema investigable. Una vez corregidas en clase, las solicitudes –que no explicitan la pertenencia institucional, la condición de estudiantes ni el destino de la información pretendida– son entregadas por duplicado y los alumnos presentan su copia sellada al equipo docente, para sistematizar el monitoreo, y el pedido sigue su curso.¹⁷

La experiencia en el taller da cuenta de que los alumnos pronto asimilan las herramientas y comienzan a incorporar a su rutina la demanda de IP por canales formales, mientras planifican iniciativas de investigación de mediano plazo. El circuito comienza a formar parte del esqueleto de sus proyectos periodísticos. La contracara de la experiencia, sin embargo, es la comprobación de que en la Provincia no es probable acceder formalmente a IP de ninguna índole. Su hermetismo es sistemático.

En 2006, todos los grupos de una comisión del Taller de Pdl¹⁸ presentaron en mesas de entradas solicitudes amparadas en la normativa de acceso a la IP. Entre otras cosas, preguntaron: cuánto había invertido el gobierno provincial en La Plata desde 1987 y en qué obras concretas había recaído dicha inversión; qué programas sociales se aplicaban en la Provincia financiados por organismos multilaterales de crédito, cuál era el monto del financiamiento, qué interés se aplicaba y cómo se devolvía; qué porcentaje de dicha deuda debían pagar el Estado provincial y el Estado nacional; qué préstamos otorgados a la Provincia por organismos multilaterales de crédito se pagaban aunque no se hubiera ejecutado el proyecto que motivaba el préstamo; qué cantidad de juicios afrontaba la Provincia en carácter de demandada; qué monto había pagado en los últimos 10 años la Provincia por demandas judiciales perdidas.

Toda la información pedida se negó. Cumplido el plazo legal que el Estado tiene para contestar, el 78,6% de los pedidos ni siquiera fue respondido (y

¹ Los primeros monitoreos sistemáticos de este tipo comenzaron a aplicarse en la comisión coordinada por el docente Carlos Sortino.

¹ Comisión coordinada por Carlos Sortino y Josefina López Mac Kenzie.

el silencio, para la legislación, equivale a la denegación de la información). De las notas respondidas, el 17,7% fueron rechazos por cuestiones de forma y el 3,5%, rechazos por ausencia de "interés legítimo". Todo esto, pese a que ninguna pregunta amenazaba la seguridad pública, la privacidad ni el honor de nadie, como previene la normativa.

En 2009 se repitió la experiencia (idéntica metodología, y también invocando la ley o el decreto de marras). Entre otras cosas, se preguntó: inversión en obra pública ejecutada por la Provincia en distintos partidos; información correspondiente a la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas de 2004; cantidad de personas que viajan a diario en trenes; cantidad de ómnibus de la línea 273 con comodidades para discapacitados; destino de un préstamo de 362 millones de dólares tomado por la Provincia del Banco Mundial para obras de transporte, caminos y alcantarillados; comedores y copas de leche asistidos por la Provincia en La Plata, en qué consiste la asistencia y cuánto dinero se invierte en ella; funcionamiento del Sistema Alimentario Escolar; utilización de aportes de Loterías y Casinos; beneficiarios del Servicio Alimentario Familiar; cantidad de vacunas antigripales que repartió por ciudad el ministerio de Salud en el territorio bonaerense en las campañas 2008 y 2009; inversión en obra pública hecha por el gobierno de la provincia de Buenos Aires en todo el territorio ajeno al casco urbano de la ciudad de La Plata entre 2003 y 2009; cantidad y nombre de las calles que se repararon en dicho período, y detalle del gasto; proyectos que se concretaron en materia de señalización e iluminación, e inversión destinada a ellos; detalle de montos empleados para obras en espacios verdes.

Los resultados fueron aun peores que en 2006, pues ya ni siquiera hubo mensajes del Estado a los solicitantes para comunicar objeciones formales. Primó la indiferencia. Sólo un pedido tuvo respuesta, de la Dirección Provincial de Estadística del Ministerio de Economía. Y la respuesta, aunque no objetó formal ni legalmente el pedido (que buscaba información específica de la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas, de 2004, para la población de La Plata y el Gran La Plata) tampoco lo respondió.

Este escenario (baterías de pedidos de información y un marco legal que no sabe / no contesta) motivó que se hiciera un "meta-pedido" de información que por un lado reforzara el monitoreo y por otro testeara la demanda de información ciudadana y el registro que el Estado tiene de los pedidos de información realizados, por ejemplo, desde el Taller. Con estos objetivos, se le preguntó a la Secretaría General de la Gobernación (autoridad de aplicación del marco legal) cuántos pedidos amparados en la normativa vigente había recibido la administración pública bonaerense en los últimos tres años, qué información requerían y qué suerte corrieron.

La información buscada (administrativa, existente e inofensiva) no pudo

conocerse, pero la respuesta existió. El Estado respondió que archivaría el pedido si no se demostraban legitimidad y fundamentos. En una segunda instancia, se explicó que el decreto exige de estos requisitos pero que, en cualquier caso, la legitimidad radica en la condición de ciudadano. **Fuera de los plazos legales, la Provincia se expresó en una respuesta de tres carillas que rompía por primera vez un diálogo sordo de años entre el Taller y el Estado.**

La respuesta por fin define qué es el interés legítimo, que debe estar dado por “la existencia de un perjuicio en su esfera jurídica por la falta de información objeto de la solicitud”, y aclara que esto “de ninguna manera puede ser interpretado de forma inversa”. Entonces, ¿rige un sistema moderno de acceso a la IP y participación ciudadana pero sólo es legítimo pedir información cuando podemos acreditar que su ausencia nos daña? En cuanto al decreto, la respuesta dice que es reglamentario de la ley pero debe “ser congruente” con los alcances de aquélla, y que “la solicitante¹⁹ no logra acreditar de qué manera y en qué medida la falta de información afecta su esfera jurídica”²⁰.

En 2010 ya no hubo respuestas a los pedidos realizados en el marco del Taller con la normativa provincial. Se preguntaba, entre otras cosas, por: personas beneficiarias del Plan Más Vida residentes en La Plata; datos del Programa Sin Desperdicio, de la Subsecretaría de la Pequeña, Mediana y Microempresa del Ministerio de la Producción de la provincia de Buenos Aires; donación de la Provincia a La Plata de terrenos para nuevos espacios públicos; otra vez, cantidad de pedidos realizados con la normativa de acceso a la IP provincial desde 2006 hasta 2010, suerte corrida por los pedidos y el tipo de datos que solicitaban.

En cambio, los **pedidos que sí obtuvieron respuesta en 2010** fueron los realizados mediante el decreto nacional (cuyo empleo no es tan frecuente como recurso entre los alumnos)²¹. Un equipo solicitó a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte información referida al cumplimiento de dos normas que establecen el derecho al descuento en pasajes para estudiantes o personas con discapacidades. La respuesta fue una base de datos que les permitió desarrollar una investigación, y esta instancia formal abrió paso a una relación “oficiosa” con una fuente de la CNRT. Otro grupo preguntó cuántos pedidos enmarcados en el decreto 1172/03 se realizaron

¹ En este caso, la docente Josefina López Mac Kenzie.

² Firman la extensa respuesta al “pedido sobre pedidos de información”, fechada el 3/6/2009, Pablo Yannibelli (director provincial de Fortalecimiento Institucional y de la Democracia, de la Jefatura de Gabinete y Gobierno); Alejandro Bottini Bulit (director de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública, de la Jefatura de Gabinete y Gobierno) y Federico Canedi (responsable de la Unidad de Coordinación Institucional de la subsecretaría Legal, Técnica y de Asuntos Legislativos de la Secretaría General de la Gobernación).

² Para interiorizarse sobre el rendimiento del sistema de acceso a la IP en el plano nacional, se pueden consultar los monitoreos que coordinan hace años los periodistas y abogados Damián Loretti y Laura Zommer desde la cátedra Derecho de la Información de la Facultad de Comunicación Social de la UBA.

en los últimos años y cuántos de ellos fueron hechos por periodistas, y obtuvieron de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Jefatura de Gabinete –autoridad de aplicación del decreto– una respuesta pertinente y detallada²².

La vía virtual para solicitar información no fue sistemáticamente utilizada en estos años de monitoreo en el marco del taller. Sin embargo, a los fines del presente artículo se la probó. El 2/11/2010, se solicitó a “La Provincia en Línea” información sobre cantidad, características y estado de acciones de amparo o de habeas data presentadas contra la Provincia por incumplimiento de la ley 12.475. Trascurridos los plazos legales que el Estado tiene para responder, el 15/11/2010 se reiteró la solicitud, también por vía web, y tampoco fue respondida. Estos dos pedidos fueron registrados con los números 6 y 7, lo que indica que la utilización de “La Provincia en Línea” es tan escasa como su difusión. Y cabe agregar que el decreto 2.549/04 explicita la obligación del Estado de producir un registro de las acciones de amparo o habeas data.

Justicia e información

Juicios para acceder a datos

Pese al hermetismo constante de la Provincia (incluida su negativa a informar sobre demanda de IP y acciones de amparo iniciadas contra ella por pedidos de IP), no se ha explorado hasta el momento, en el marco del Taller, la herramienta de la presentación de acciones de amparo, como sí suelen hacerlo diversas ONG que trabajan en la materia. En este sentido, sólo nos limitaremos a comentar un caso que resulta paradigmático.

Se inicia con una solicitud que un detenido presenta el 5/12/2003 ante el Servicio Penitenciario Bonaerense. Pedía una copia íntegra y autenticada de su legajo personal, “en especial, la historia clínica o documentación donde consten los resultados de los exámenes médicos que se le efectuaron durante su detención en la unidad 1 de Olmos, lo relativo a su examen de ingreso y las constancias de donde surgen los accidentes sufridos mientras desarrollaba tareas como mozo”. Este primer pedido, fundado en el marco de la aplicación de la ley 12.475, fue denegado por cuestiones de forma, reiterado y respondido parcialmente de manera ilegible. Esto obligó al solicitante a iniciar una acción de amparo a la que el juez de primera instancia hizo lugar pero fue apelada por la Fiscalía de Estado, organismo que obtuvo respaldo por mayoría en la Cámara donde recayó. Entonces el caso llegó a la Suprema Corte de Justicia de la Provincia, instancia que el 20/9/2006 hizo lugar al reclamo del ahora

²² La Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia informó que desde la entrada en vigencia del decreto tramitaron 2.920 solicitudes, de las cuales sólo 43 fueron presentadas por periodistas que se identificaron como tales. Seguir el flujo de la demanda ciudadana de IP resulta interesante. Pero esta información fue imposible de conocer en el plano provincial.

ex detenido. Se le ordenó al Servicio Penitenciario proporcionarle los documentos que había solicitado, con el argumento de que el procedimiento administrativo en general y el derecho de acceso a la información previsto por la ley 12.475 se habían visto “severamente afectados”.

La información judicial

Acceder a la información que se produce en los ámbitos judiciales en la etapa de instrucción de una causa (federal o provincial) presenta desafíos particulares para las pesquisas del Pdl y para la práctica periodística en general. Como el Poder Judicial no es alcanzado por las normas aquí estudiadas ni existe una ley nacional de acceso a la IP que lo incluya, queda en una suerte de limbo que se dirime entre las garantías procesales, el objeto de resguardar el descubrimiento de la verdad en proceso penal, el reclamo legítimo de participación ciudadana en instancias judiciales que pueden resultar de interés público y la habilidad del periodista para acceder con otras estrategias.

Estas disquisiciones fueron explicitadas por los jueces Juan Fégoli, Juan Rodríguez Basavilbaso y Raúl Madueño, de la Sala I de la Cámara Nacional de Casación Penal, que en noviembre de 2009 fijó una serie de condiciones para permitir que organizaciones no gubernamentales accedieran a expedientes en los que se investiga a funcionarios públicos. Los magistrados consideraron que para que la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia y el Centro de Investigaciones y Prevención contra la Criminalidad Económica accedieran a tomar vista de un expediente que involucraba a funcionarios públicos “debe ser una contingencia que cuente con el aval de quien sufre la persecución penal; y que además debe requerirse opinión al Ministerio Público Fiscal para decidir acerca de la oportunidad y extensión de la información a suministrar, con el objeto de resguardar el fin de descubrimiento de la verdad que persigue el proceso penal”. En este caso, que se comenta a modo de cierre porque describe el estado de la situación, si bien se había corrido vista a los imputados, el fiscal interviniente no había sido consultado y ello fue tomado en cuenta por los jueces para remitir las actuaciones al juzgado de origen otra vez, para que se cumplimentaran las condiciones que habilitarían la vista del expediente a las organizaciones.

Conclusiones

Quedan temas pendientes y debates abiertos desde la perspectiva del Pdl, tales como los pormenores del acceso a la información judicial, la obligación o no de producir información en ciertos casos y el monitoreo de zonas específicas de la normativa, por ejemplo. Mientras tanto, algunas conclusiones.

La experiencia de estos años en el Taller demuestra que el acceso a la IP en

el ámbito bonaerense es remoto, ya sea por fricciones entre las normas vigentes, por una cultura oficial del hermetismo, por desconocimiento en las mesas de entradas sobre el sistema legal de acceso a la información o falta de voluntad. A esto se suman los parches burocráticos que las administraciones provinciales suelen ir imprimiendo sobre el sistema existente, tales como nuevas dependencias, nuevas oficinas, nuevos sitios web y nuevos cargos. Y la difusión de dichas herramientas es siempre escasa.

Sin embargo, consideramos que en gran medida es esta gimnasia la que permitirá achicar la brecha entre el disperso marco legal y su optimización práctica. De ahí la importancia de su promoción y vigilancia, independientemente de las modificaciones que el marco legal monitoreado desde el Taller pueda experimentar en el corto plazo (en el ámbito nacional se supone que estamos cerca de obtener una ley y en los ámbitos provincial y municipal es factible que se den algunos reacomodamientos si se concreta este paso legislativo).

Para concluir, cabe subrayar que la asimilación en los equipos de alumnos investigadores de las herramientas de la demanda formal de IP fomenta el trabajo sistemático (vertebral para el Pdl) y la relación con bases de datos oficiales, ideal para la planificación de proyectos inscriptos en la modalidad del "Periodismo de Precisión", que nuestra cátedra alienta.

La Plata, noviembre de 2010

Fuentes consultadas

- Ley provincial N° 12.475
- Ley provincial N° 11.723
- Ley nacional N° 25.675
- Ley nacional N° 25.831
- Decreto del Poder Ejecutivo provincial N° 2549/04
- Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1172/03
- "Resoluciones conjuntas" 1/2008 y 3/2008 de la Secretaría de Gabinete y Relaciones Parlamentarias y de la Fiscalía de Control Administrativo, por medio de las cuales se aprueba el "Procedimiento de Tramitación de las Denuncias por Incumplimiento de las Obligaciones Previstas en el Reglamento General del Acceso a la Información Pública".
- "Resolución conjunta" del Ministerio de Gobierno y de la Secretaría General de la Gobernación, por la cual se crea el "Plan Piloto de Acceso a la Información Pública" (Expediente N° 2200-5.082/07).
- Proyecto de ley de modificación de la ley N° 25.831 de acceso a la información de carácter ambiental. Expediente 2292-D-2008 (en línea en: <http://www.diputados.gov.ar/> Consultado en noviembre de 2010).
- Proyectos de ley de acceso a la información pública con estado parlamentario en el Congreso de la Nación. En línea en: <http://www.senado.gov.ar> y <http://www.diputados.gov.ar/> Consultados en noviembre de 2010.
- Proyecto de ley de acceso a la información pública presentado en la Cámara de Senadores de la Nación el 25/3/2010 por el senador Samuel Cabanchick y aprobado sobre tablas en septiembre de 2010. Expediente N° 579/10 (en línea en: <http://www.senado.gov.ar>. Consultado en noviembre e 2010).
- Constitución Nacional de la República Argentina

- Constitución de la provincia de Buenos Aires
- Solicitudes de información pública presentadas en diversas dependencias del Estado desde 2006.
- Entrevista con Gabriela Solustri, Directora de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública, Ministerio de Jefatura de Gabinete de la Provincia de Buenos Aires
- Asociación por los Derechos Civiles (ADC). *Acceso a la información pública. Manual para periodistas en Argentina*. Buenos Aires. ADC. 2008.
- Nota enviada por la Dirección de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública, Ministerio de Jefatura de Gabinete de la Provincia de Buenos Aires, a la Mesa Gral. de Entradas del Ministerio de Justicia del Patronato de Liberados con fecha 5 de mayo de 2010.
- Periodismo por el Acceso a la Información Pública: <http://www.periodismo-aip.org>
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). *El acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires. FARN. 2006. En línea (consulta, noviembre de 2010) en: <http://www.farn.org.ar>
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) "Acceso a la información". En: *Manual de ciudadanía ambiental*. Buenos Aires. FARN. 2010. En línea (consulta, noviembre de 2010) en: <http://www.farn.org.ar>
- LORETI, Damián y ZOMMER, Laura: "Debates en torno a la libertad de expresión y el acceso a la información", en CELS: *Informe 2005/6. Derechos Humanos en Argentina*, Bs. As., CELS-Siglo Veintiuno Editores, Diciembre de 2005, pp. 393-423;
- "Casación fija pautas para permitir el acceso de ONG a causas judiciales". Consulta en línea (noviembre de 2010) en: <http://www.cij.gov.ar/nota-3516-Casacion-Penal-fija-pautas-para-permitir-a-ONG-el-acceso-a-causas-judiciales.html>:
- Causa nº 12.057, "Cabrerá, Jorge Fernando s/ recurso de Casación", Sala I de la Cámara Nacional de Casación Penal.
- Acción de amparo de un detenido contra el Servicio Penitenciario Bonaerense que llegó a la Suprema Corte Provincial (se preservan los datos).
- Comprobante de pago de la "Tasa general de actuaciones". Fecha de emisión: 15/3/2010. Boleta número 070/10310001862. Dirección de Comercio de Industria de la Municipalidad de La Plata.