

3. ESTADO ACTUAL DE LA CUESTION

La frustrada sanción de una Ley de Acceso a la Información Pública por parte de las instituciones del Estado dinamizó un debate social en el cual intervinieron diversos actores, entre los cuales las Organizaciones No Gubernamentales –ONG´s- (de distintos ámbitos: legales, comunicacionales y políticas, entre otros) fueron las más activas. Distintos pronunciamientos, monitoreos y seminarios de discusión realizados por la ADC (Asociación por los Derechos Civiles), CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), FOPEA (Foro de Periodismo Argentino) y el CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales), plantean el seguimiento desde una perspectiva centrada en una visión formal, estructural y cuantitativa.

Los diferentes análisis sobre las nuevas formas de hacer política, la construcción de la ciudadanía, los mecanismos y desafíos de la participación no han tomado como dimensión significativa en el acceso a la información pública las formas de la circulación de la información pública, y hasta el momento esta problemática no es incluida entre sus prioridades de agenda.

En este contexto desde la Universidad de Buenos Aires (UBA) más allá de algún aporte aislado, poco se ha hecho para fomentar esta discusión. Un curso de Posgrado en la Facultad de Derecho –conformado por (entonces) dos miembros de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia-, y un Seminario para tal fin (dictado en el 2006 por el Lic. Glenn Postolski y por los miembros de este equipo del Seminario) en la Carrera de Ciencias de la Comunicación de la Facultad de Ciencias Sociales, han iniciado un camino al que pretendemos aportar desde perspectivas analíticas, cualitativas y cuantificables sobre las mejores condiciones y prácticas que realiza el Estado para potenciar un entorno más democrático; y más concretamente un balance de la actual administración gubernamental al respecto.

Por otra parte, es importante destacar que en el 2012 la Dirección de la Carrera de Ciencias de la Comunicación implementó los Grupos de Investigación y Comunicación (GICs) para, entre otros objetivos, promover el estudio de las temáticas y problemáticas que atraviesan esta ciencia social. Desde esta planificación se desarrolló el GICs de “Derecho de Acceso a la Información Pública” que propuso estudiar los desafíos y problemas de este derecho en América Latina. La trascendencia de este tema de investigación e interés consolidó el grupo de investigación que permanece actualmente trabajando en esta Alta Casa de Estudios.

En relación a los contenidos que se abordarán en el Seminario de Especialización, los mismos estarán integrados en cuatro dimensiones temáticas: a) dimensión histórica, b) dimensión teórica, c) dimensión jurídica, y d) dimensión problemática -asuntos y desafíos de interés-.

Partiremos desde el desarrollo histórico del derecho a la información y posteriormente del derecho a la comunicación, resaltando los principales acontecimientos que marcaron la historia de las libertades y de los derechos integrantes de estos derechos.

En el marco del siglo XX se explicará la consolidación del derecho de acceso a la información pública (con su génesis en el siglo XVI), señalando entonces que el derecho de acceso a la información pública es el derecho integrante más contemporáneo del derecho a la comunicación.

El derecho de acceso a la información pública posee un principio filosófico categórico que manifiesta cuál es la naturaleza de este derecho: “toda la información que posee el Estado es pública y la excepción es el secreto”. Cuando se define al Estado se refiere al conjunto de instituciones que lo conforman: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial y Ministerio Público. Y cuando se enuncia el concepto de información se pretende dar cuenta de toda comunicación o dato que posea interés en la *res pública*.

Después de desarrollar la dimensión histórica se continuará con la dimensión teórica para explicar, comprender e interpretar los conceptos sustanciales de este derecho y los impactos que produce y que pueden debilitar o fortalecer a la democracia.

El derecho de acceso a la información pública permite que todo ciudadano pueda acceder a todo tipo de informaciones, las cuales se encuentren en poder tanto de entidades públicas como de personas privadas que ejerzan funciones públicas. Este escenario permite la construcción de sistemas democráticos sólidos y permanentes debido a la activa participación de sus ciudadanos en asuntos de interés público. En este sentido, cabe destacar que este derecho constituye una consecuencia necesaria del principio de libertad de expresión, desde el momento que incluye el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras. Que posibilita al ciudadano opinar e intervenir del debate público y le permite investigar el accionar del Estado, controlar a los funcionarios, y participar realmente en la vida política de la sociedad.

Si bien esta manera de concebir el derecho de acceso a la información es actualmente compartida a nivel internacional, debieron ocurrir varios acontecimientos en la historia mundial para que, progresivamente, el concepto se enriqueciera y fortaleciera.

La participación, la transparencia y la responsabilidad (*accountability*) constituyen las tres esferas sustanciales que permiten visualizar y medir cualitativa y cuantitativamente la vigencia efectiva del derecho de acceso a la información pública.

La importancia del derecho de acceso a la información pública también se define porque es un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. Permite entenderlo, no solo como el derecho a solicitar información, sino también las diferentes funciones que cumple en situaciones particulares (información como bien jurídico, como derecho individual, como derecho colectivo, como reclamo, como derecho a la verdad, como *habeas data* y como la libertad de investigación).

Entre estos derechos vinculados se destaca el derecho a la verdad, que está relacionado con el deber del Estado de proteger y garantizar los derechos humanos, y con su obligación de realizar investigaciones eficaces de las violaciones manifiestas de los derechos humanos y de las infracciones graves

del derecho humanitario, así como de garantizar recursos efectivos y de reparación.

Las violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos por parte del Estado, han ocurrido en distintos países del mundo bajo determinados contextos de violencia.

En América Latina, y la República Argentina es un país referencial, existieron regímenes autoritarios o dictatoriales, los cuales interpretaron que la doctrina de "seguridad nacional" les facultaba privar arbitrariamente de la libertad, desaparecer, torturar o ejecutar extrajudicialmente a los opositores/enemigos al régimen a voluntad propia, y con total y absoluta arbitrariedad.

El derecho a la verdad, como derecho independiente, es un derecho fundamental de la persona y, por consiguiente, no debe estar sujeto a restricciones. Por su carácter inalienable y su estrecha relación con otros derechos que no admiten suspensión, como el derecho a no sufrir torturas y malos tratos, debe considerarse como un derecho que no se puede omitir. Las amnistías y otras medidas análogas y las restricciones al derecho a solicitar información nunca deben utilizarse para limitar, denegar o perjudicar este derecho que está íntimamente vinculado con las obligaciones y responsabilidades del Estado para difundir la acción de gobierno, consolidar la transparencia, fortalecer la rendición de cuentas y consagrar efectivamente los derechos y garantías de todos los ciudadanos.

Ulteriormente, se abordará el rol de las instituciones del Estado, los medios de comunicación social y de las organizaciones de la sociedad civil (ONG's). El concepto de ciudadanía y el papel de la participación ciudadana. Los organismos y organizaciones internacionales en el acceso a la información. El funcionamiento dentro del marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de la Organización de Estados Americanos (OEA), de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CID), de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de la Relatoría Especial de la Libertad de Opinión y de Expresión de la Organización de la ONU y de la Relatoría Especial de la Libertad de Expresión de la OEA.

La tercera dimensión que se describirá será el sistema jurídico en sus sistemas nacional, interamericano e internacional.

Se explicarán las formas en que se expresa el derecho de acceso a la información pública en la Constitución Nacional y en los tratados internacionales e interamericanos que adhiere la Argentina. Las libertades de expresión, imprenta y prensa que afectan al derecho de acceso a la información, instituido como un derecho humano fundamental. Y la garantía del *habeas data* para garantizar el cumplimiento efectivo del derecho de acceso a la información privada.

También se comprenderán las normas jurídicas y recomendaciones de los organismos internacionales e interamericanos que afectan a este derecho, destacando fundamentalmente las actuaciones de la Relatoría Especial para la Libertad de Opinión y de Expresión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Así también se darán cuenta de los informes y documentos más extraordinarios que fueron generados por ONG's vinculadas específicamente con este derecho.

Finalmente, en la cuarta y última dimensión se analizarán los problemas y desafíos que presenta el derecho de acceso a la información pública en la actualidad, presentando los temas, actores y las injerencias del propio proceso social. Se evaluará la importancia del ejercicio de este derecho en el marco de la democracia electoral, institucional y social. Y cómo se han implementado en la experiencia argentina –a partir del ejercicio de este derecho- los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y *accountability* –responsabilidad- (vertical, horizontal y *societal*). Y con ello el rol de la información como instrumento de control y como garantía de la transparencia y de la publicidad de los actos de gobierno.

4. OBJETIVOS

La oclusión de la ciudadanía política y social plena (en contraposición a la ciudadanía electoral) fue funcional al contexto de los diferentes procesos políticos y jurídicos que el Estado neoliberal implementó en la sociedad argentina durante los años democráticos; conformándose como la “contracara” necesaria y funcional al proceso de concentración política y de capital.

Por el contrario la búsqueda de la participación activa por parte de la ciudadanía es uno de los principios democráticos ha conquistar. La difusión de los actos de gobiernos, la consolidación de la transparencia y la necesaria visualización de la rendición de cuentas son los tres ejes primordiales que consagran los derechos efectivos del derecho de acceso a la información pública.

Frente a la imposición de una lógica económica en relación a la circulación de la información, se propone volver a debatir conceptos con nuevas implicancias y potencialidades. El acceso democrático y la participación del Estado se presentan como una tarea necesaria y vital para darle contenido y densidad a una democracia devaluada en el siglo XXI.

La garantía efectiva y real del acceso a la información pública se constituye como un principio categórico para “glorificar” el concepto de la democracia y del Estado Social y del Estado de Derecho; basados en la certidumbre jurídica y en el funcionamiento pleno de instituciones libres, limpias y transparentes.

Los tratados internacionales e interamericanos y su vigencia en la Constitución Nacional deben ser puestos en circulación para convertirlos en piedras angulares de la mejora de la calidad institucional.

Finalmente, las políticas públicas y las normas jurídicas que promuevan y protejan este derecho a partir de la generación de herramientas y mecanismos de participación social deben constituirse para toda la sociedad en su conjunto en ejercicios necesarios que inciden en la mejora de la participación ciudadana y en la democracia.

Objetivos generales

- Estudiar, interpretar y analizar el derecho de acceso a la información pública como herramienta para el ejercicio real de la ciudadanía.
- Comprender y relacionar cómo el derecho de acceso a la información pública contribuye para mejorar la calidad institucional y el fortalecimiento de la democracia.

Objetivos específicos

- Aprender los principales acontecimientos históricos internacionales, americanos y nacionales que influyeron en el derecho de acceso a la información pública como un producto social.
- Entender las diversas teorías del Estado, el rol de las instituciones y las vinculaciones con el funcionamiento de los sistemas democráticos.
- Dar cuenta del concepto de ciudadanía y participación.
- Estudiar la transparencia, rendición de cuentas y *accountability*.
- Describir la situación actual, problemas y desafíos del derecho de acceso a la información pública en América Latina.
- Describir la situación actual, problemas y desafíos del derecho de acceso a la información pública en la República Argentina.
- Investigar la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que impactó en el derecho de acceso a la información pública.
- Estudiar la jurisprudencia del Poder Judicial de la República Argentina que impactó en el derecho de acceso a la información pública.
- Comprender el marco jurídico internacional e interamericano sobre el derecho de acceso a la información pública.
- Investigar el comportamiento de las instituciones del Estado, las políticas públicas y las normas jurídicas diseñadas e implementadas en relación al derecho de acceso a la información pública.
- Estudiar el rol de los medios de comunicación en el acceso a la información pública, incluyendo nuevas prácticas y orientaciones en la experiencia laboral como el periodismo cívico.
- Mensurar los alcances logrados por los procesos de intervención ciudadana en los actos concretos de la gestión pública.

- Contrastar con otros tipos de mecanismos de participación ciudadana: el Plebiscito, el Referéndum, la Consulta Popular y las Carta Compromiso con el Ciudadano.
- Abordar el estudio de diversas formas de control al interior del Estado: el rol de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), de la Auditoría General de la Nación (AGN) y de los Tribunales de Cuentas (en el interior del país). La Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, la Oficina Anticorrupción y la Procuración General de la Nación.
- Conceptualizar los entes reguladores de los servicios públicos en la experiencia argentina.
- Elaborar un diagnóstico de las condiciones de aplicación de las herramientas de participación ciudadana instauradas en el Decreto N° 1172/2003 del Poder Ejecutivo Nacional, profundizando el Acceso a la Información Pública.
- Describir las políticas implementadas por parte del Poder Ejecutivo Nacional en torno a la difusión y comprensión de las herramientas de participación ciudadana creadas.
- Desarrollar, analizar y evaluar las Audiencias Públicas, la Publicidad de la Gestión de Intereses, la Elaboración Participativa de Normas, las Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos, y la participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados y en la gestión del Estado.

5. PROGRAMA

Unidad I: La evolución histórica

El origen del derecho de acceso a la información pública. Antecedentes en el siglo XVI. Oleada de leyes de acceso a la información pública en el siglo XX. Europa. América Latina. República Argentina.

Unidad II: Los principios generales

Conceptos, principios, fuentes y elementos. Ley modelo de Acceso a la Información Pública de la Organización de Estados Americanos (OEA). El Estado. División e independencia de los poderes. Transparencia. Rendición de cuentas. *Accountability*. Participación. Ciudadanía. Habeas data. Derecho a la privacidad. Información pública. Información secreta, reservada y confidencial. Leyes secretas. Decretos reservados y confidenciales.

Unidad III: El sistema jurídico internacional, americano y nacional

Normativa internacional, interamericana y nacional sobre el derecho de acceso a la información pública. Tratados, Pactos, Acuerdos y Convenciones Internacionales. The Freedom of Information Act –FOIA- (Ley de Libertad de Información, Estados Unidos). Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (México) Constituciones de América del Sur y América Central. Leyes de Acceso a la Información en América del Sur y América Central. La Constitución Nacional. Leyes provinciales. Decretos provinciales. Ordenanzas municipales. Ley de Protección de los Datos Personales. Leyes secretas. Decretos reservados y confidenciales. Normativa que establece la reserva de información. Ley de archivos. Ley de Defensa del Consumidor. Régimen de libre acceso a la información pública ambiental. Mapa de Acceso a la Información Pública de la República Argentina. Documentos e Informes de ONG's reconocidos en el sistema internacional e interamericano. Doctrina y Jurisprudencia.

Unidad IV: Los actores de la sociedad y la democracia

El rol del Estado, los partidos políticos y la democracia. El Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Ministerio Público. Las Organizaciones de la Sociedad Civil (ONG's). Los medios de comunicación social. El sector privado. El periodismo de investigación o periodismo cívico. La tecnología y el acceso a la información. El papel de los organismos y organizaciones internacionales e interamericanas. La democracia electoral, institucional y social.

Unidad V: Los problemas y desafíos

La implementación y el monitoreo de las herramientas del acceso a la información pública en la República Argentina. El Decreto 1172/03: análisis práctico. Proyectos de Ley. Propuestas de regulación. Tensiones, problemas y desafíos.

6. METODOLOGIA PARA LA ENSEÑANZA

- Reuniones presenciales que permitan la construcción de un encuadre teórico, y generar la problematización de los conceptos nodales dictados.
- La comparación de casos que permitan reflexionar acerca de los múltiples lineamientos que adoptan las diferentes normativas de acuerdo al contexto y al modelo de Estado en que se inserten.
- El estudio de estrategias que posibiliten vislumbrar nuevas síntesis conceptuales y líneas de acción.
- El análisis de textos que habiliten la formulación de interrogantes que permitan explorar casos paradigmáticos.

- La conformación de grupos que se dediquen a investigar el diseño, la implementación y la evaluación del acceso a la información pública. Generar un análisis de casos puntuales con la realización de pedidos de información a diferentes dependencias del Estado.
- La confrontación de ideas a través de charlas-debate en las que participen personalidades representativas y especialistas en la materia.
- Clases presencial teórico/prácticas de 3 (tres) horas semanales.

7. BIBLIOGRAFIA OBLIGATORIA

- ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian (2000). El acceso a la información como derecho en “Anuario de Derecho a la Comunicación”. Siglo XXI. Buenos Aires.
- ACKERMAN, John y SANDOVAL, Irma (2005). Leyes de acceso a la información en el mundo. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México.
- ALÉN, Luis Hipólito y DUHALDE, Luis Eduardo (2007). “Teoría Jurídico-Política de la Comunicación, EUDEBA, Buenos Aires.
- ALONSO GONZÁLEZ, José Rubén (2007). Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental Locales: la emergencia del derecho a la información. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana. México.
- ARTÍCULO 19 (2006). “El acceso a la información pública. Una herramienta para el buen funcionamiento de los mercados”. Información para la Transparencia en América Latina. Colaboración de ADC.
- ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS (2012). “Acceso a la información pública. Posición de ADC”. Cuestión de Derechos, Revista Electrónica. Buenos Aires, Argentina.
- BASTERRA, MARCELA (2006). El Derecho Fundamental de Acceso a la Información Pública. LexisNexis. Buenos Aires.
- CABALLERO JUÁREZ, José Antonio, GREGORIO, Carlos, POPKIN, Margaret y VILLANUEVA, Ernesto (2005). El acceso a la información judicial en México: una visión comparada. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.
- CARBONELL, Miguel (2006). El derecho de acceso a la información como derecho humano fundamental. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). México.

- GARCÍA DELGADO, Daniel y NOSETTO, Luciano (2005). La ciudadanía en una etapa de reconstrucción: imaginarios y desafíos. Publicado en Biblioteca virtual TOP, Buenos Aires.
- GONZÁLEZ SALZBERG, Damián (2008). "El Derecho a la verdad en situaciones de post-conflicto bélico de carácter no internacional". Int. Law: Rev. Colomb. Derecho Int. ildi Bogotá (Colombia) N° 12 Edición Especial.
- LOPEZ, Andrea (2002). Participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados, Revista Reforma y Democracia, CLAD, Venezuela, 2002.
- LORENZETTI, Ricardo Luis y KRAUT, Alfredo Jorge (2011). Derechos Humanos: Justicia y reparación. Sudamericana. Buenos Aires.
- MENDEL, Toby (2009). "El derecho a la información en América Latina: Comparación jurídica". Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Quito, Ecuador.
- NAVA GOMAR, Salvador (2004). Información reservada en "Derecho comparado de la información". Paidós. Madrid.
- O' DONNELL, Guillermo y otros (2008). Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina. Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD. Lima.
- O'DONNELL, Guillermo (2001). "Accountability Horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", en: Revista de Reflexión y Análisis Político, N°7, Buenos Aires.
- O' DONNELL, Guillermo (2009). Apuntes para una teoría del Estado. En: Oszlak, Oscar (comp.); Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos, Paidós. Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar (2000). Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?, en "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego? Volumen 2, EUDEBA, Buenos Aires.
- ROBIROSA, Mario (2005). La Participación en la gestión: justificación, malos entendidos, dificultades y estrategias. Colección Gestión Social. Buenos Aires.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (2005). Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México.
- SAGÜES, Néstor Pedro (1977). Las leyes secretas. Depalma. Buenos Aires.

- SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, Perla (2012). “La importancia de la participación ciudadana en el fortalecimiento de la democracia” en Revista Escrutinio nº 84, México.
- SCHEDELER, Andreas (2008). ¿Qué es la rendición de cuentas?. Cuadernos de Transparencia. IFAI. México.
- UNDA, Mario (2001). ¿Cada cual atiende su juego? Participación y cohesión social. Centro de Investigaciones CIUDAD-EED/EZE. Quito.
- VERGARA, Rodolfo (2008). La Transparencia como problema. Cuadernos de Transparencia. IFAI. México.
- VILLANUEVA, Ernesto (2006). Derecho de acceso a la información pública en el mundo. Miguel Ángel Porrúa. México.
- VILLANUEVA, Ernesto (2003). Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica. U.N.A.M. México.

Tratados internacionales e interamericanos

- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
- Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Declaración de Teherán.
- Declaración de Chapultepec.
- Declaración de Johannesburgo.
- Declaración de Lima.
- Declaración de la Organización de Estados Americanos (OEA).
- Convención Internacional de la Lucha contra la Corrupción.
- Recomendaciones de la Relatoría Especial de la Libertad de Expresión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- Recomendaciones de la Relatoría Especial de la Libertad de Expresión y de Opinión de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Ordenamiento jurídico de América Latina (derecho comparado)

- *Federal Information Act*. Reglamentaciones posteriores (Estados Unidos de América).
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Reglamentaciones posteriores (México).
- Constituciones de América Latina.
- Leyes de Acceso a la Información Pública de América Latina.
- Decretos de Acceso a la Información Pública de América Latina.
- Jurisprudencia interamericana (Corte Interamericana de Derechos Humanos).

Ordenamiento jurídico nacional y provincial (derecho público nacional y provincial)

- Constitución de la Nación Argentina.
- Leyes nacionales vinculadas con el Derecho de Acceso a la Información Pública.
- Decreto N° 1172/2003 y reglamentaciones.
- Constituciones provinciales.
- Leyes provinciales.
- Ordenanzas municipales.
- Jurisprudencia nacional (Corte Suprema de Justicia de la Nación y Tribunales inferiores).

8. SISTEMA DE EVALUACION

- Criterios institucionales:
 - Porcentaje de asistencia (75%).
 - Realización de un proyecto de tesina, un ensayo o un trabajo práctico. El alumno seleccionará el formato para su desarrollo, que será acompañado por el cuerpo docente.
 - Nota de aprobación para todas las evaluaciones: 7 (siete).

9. DOCENTES INVITADOS

- Participarán personalidades representativas y especialistas en la materia, tanto del ámbito estatal, de las organizaciones de la sociedad civil, de los medios de comunicación social y del sector privado.