

INDICADORES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL: ESTANCAMIENTO PRONUNCIADO

Samanta Rausch

Abogada. Docente de la Clínica Jurídica en Derecho Ambiental de FARN

Macarena Marán

Abogada. Ayudante de la Clínica Jurídica en Derecho Ambiental de FARN

Resumen Ejecutivo

El artículo 41 de la Constitución Nacional nos otorga el derecho a un ambiente sano. Paralelamente, tras la reforma de 1994 se fueron incorporando leyes de presupuestos mínimos, entre las cuales se encuentran la Ley General del Ambiente, la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental, y leyes que protegen ecosistemas específicos, como la Ley de Bosques Nativos y la Ley de Glaciares. De todas estas normas surge la obligación del Estado de generar un canal de acceso a la información que tiene en su poder, y que es la contracara del derecho a estar informado que recae en cabeza de los ciudadanos.

Considerando, por un lado, que el acceso a la información es un derecho fundamental teniendo en cuenta que facilita el control ciudadano en todos los actos de gobierno y da lugar al ejercicio de otros derechos como es el de la salud, educación y la vivienda; y por el otro, que el cumplimiento de mandatos legales aumenta cuando existe un mayor número de normas que indican la obligación de proveer información pública, y cuanto más efectivo es el ejercicio del derecho, FARN desde hace cinco años realiza un análisis a través de un sistema de indicadores, para medir el avance y/o retroceso sobre este respecto. Este sistema se apoya en la normativa existente y en el ejercicio de los derechos ya reconocidos.

1. ¿Para qué medimos, qué medimos y cómo medimos?

Desde hace varias ediciones, FARN utiliza un sistema de indicadores con el fin de medir el nivel de cumplimiento del acceso a la información pública ambiental. Este sistema brinda una herramienta de medición que evalúa la gestión estatal del ambiente y el control ciudadano sobre los actos de gobierno vinculados.

Este trabajo fue confeccionado a lo largo del año 2015 y mide la implementación en los organismos del acceso a la información durante el año 2014.

El modelo utilizado es la iniciativa Global Integrity¹, que diferencia los indicadores “de jure” y “de práctica”. Mientras que los indicadores de jure son utilizados para determinar si existe en una jurisdicción particular una ley o reglamento; los de práctica, permiten realizar un análisis con mayor cantidad de matices, brindando la posibilidad de determinar derechos en la práctica y aspectos relacionados con la implementación, efectividad, el cumplimiento y el acceso ciudadano. Por adaptarse más al caso, se decidió trabajar con este último, es decir, de práctica.

Se utilizó como fuente de verificación a los pedidos de información², que dada su gratuidad y fácil producción, permiten conocer el funcionamiento y alcance de la información brindada por los organismos ambientales estudiados.

Consecuentemente, se tuvieron en cuenta los principales aspectos que hacen a la naturaleza del derecho. Entre estos aspectos se encuentra la universalidad, como atributo de toda persona, física o jurídica, y su gratuidad. Como contracara, a este derecho le corresponde una respuesta en tiempo (plazo) y forma (todo lo que se requiere). Existen excepciones al derecho de acceder a la información pública ambiental y para hacer uso de ellas, el organismo debe fundamentar su necesidad.

Para lograrlo elegimos a aquellos organismos que poseen estrecha relación con cuestiones ambientales. En primer lugar, la Secretaría de Ambiente y

¹ Esta iniciativa estableció un sistema de indicadores para el análisis de gobernanza y corrupción (2009) “*The Global Integrity Report: 2009, Methodology White Paper*”, Global Integrity, Independent Information on Governance & Corruption.

Disponible en: <http://report.globalintegrity.org/methodology/whitepaper.pdf>

² Los pedidos de acceso a la información son solicitudes que requieren a los organismos públicos información relativa al ambiente. Su única formalidad es la identificación de quien solicita y su pretensión.

Desarrollo Sustentable (SAyDS) (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable - MAyDS) que tiene como competencia la implementación de la política ambiental nacional, la función de coordinación, planificación, regulación normativa y la vinculación internacional. En segundo lugar, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), encargado de articular la política ambiental, coordinar estrategias y programas regionales y nacionales, así como promover el desarrollo sustentable. En tercer lugar, se seleccionó al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), ya que tiene la competencia en la coordinación ejecutiva para el desarrollo sostenible, la planificación económica ambiental y el desarrollo de energías alternativas en la provincia de Buenos Aires. En cuarto lugar, tenemos a la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), encargada de la ejecución del Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la cuenca referida, compuesta por catorce municipios bonaerenses y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por último, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en el caso puntual, la Agencia de Protección Ambiental (APRA), responsable de la coordinación en materia ambiental como gobierno local.

Teniendo en cuenta estos aspectos, a cada criterio se le otorgó un puntaje de modo tal que al verificarse su cumplimiento se adiciona hasta arribar a un puntaje final que califica al organismo determinado. Se utilizó una escala ordinaria del 0 al 8, representando 8 el mayor grado de cumplimiento y 0 el mínimo.

Este ejercicio se realizó respecto de cada solicitud de información que recibe un organismo ambiental, y en caso que haber recibido más de una petición se extrae un promedio de los puntajes finales.

Metodológicamente, cada pedido se realizó dos veces, uno a nombre de un ciudadano que colaboró con el proyecto, y otro a nombre de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) a fin de medir, de esta forma, si existe variabilidad en las respuestas.

Criterios de medición:

- **Respuesta del organismo:** tiene en cuenta si hubo o no respuesta por parte del organismo. Este es el principal criterio ya que sin respuesta, no se pueden determinar otros aspectos.
- **Respuesta completa:** determina si el organismo respondió de modo completo lo que se preguntó. Como este indicador evalúa cuestiones de procedimiento y no de fondo, las respuestas en las

que se indique que se está trabajando en el tema se consideran completas.

Ligado a este componente, está el criterio de razonabilidad en el uso de excepciones, evaluando si son legítimas o razonablemente fundadas teniendo en cuenta el marco legal aplicable.

Puntaje correspondiente: *respuesta completa (1), respuesta incompleta (0).*

Si la respuesta es incompleta corresponde determinar si se utilizó una excepción y si la misma resulta razonable (1) o no (0).

- ▶ *Responde en el plazo legal:* el organismo requerido tiene que responder en el plazo de 30 días hábiles, si esto no se cumple, queda habilitada la vía judicial para tornar efectivo el derecho.

Puntaje correspondiente: *responde en plazo si (1), o no (0).*

- ▶ *Respuesta implica un costo razonable:* Teniendo en cuenta la amplia legitimación que prevé este derecho, si se impusiera un costo desmedido a su acceso, estaría siendo desvirtuada la naturaleza del mismo.

Se considera desmedido o no razonable aquel que exceda el costo de fotocopias simples o copias en soporte digital.

Puntaje correspondiente: *costo razonable (1), o no (0).*

Como cada pedido de información se efectuó a nombre de dos sujetos distintos, el análisis se realiza en base a cada uno de estos por lo tanto, para que un organismo alcance el puntaje máximo de 8 puntos, debe haber contestado en tiempo, forma y a un costo razonable tanto al ciudadano que colaboró en el proyecto como a FARN.

II. Algunas consideraciones previas sobre el rol de la justicia

Argentina es uno de los pocos países de la región que no cuenta con una ley que regule el acceso a la información pública de modo general. Sin embargo, pese al déficit de implementación del marco legal vigente, la justicia ha tomado un rol activo, sentando bases sobre la importancia que tiene este derecho y a la vez, instando al Congreso a la sanción de una ley de acceso

a la información. Esto, tanto con el objetivo de resguardar la participación ciudadana como el ejercicio de otros derechos.

Tomando como precedente el fallo de la Corte Americana de Derechos Humanos (CIDH) *Claude Reyes* -en el cual se estableció que ante la duda, toda la información es considerada de carácter público, condenando en 2006 al Estado chileno a brindar la información relativa al Proyecto Forestal³- la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) ha dictado fallos emblemáticos a lo largo de estos años. En el mismo sentido, en el reciente fallo *Giustiniani, Rubén Héctor c/ YPF S.A. s/ Amparo por mora*⁴ la CSJN le ordenó a la empresa YPF hacer públicas las cláusulas del acuerdo con Chevron para la explotación de hidrocarburos no convencionales en Loma de la Lata Norte y Loma Campana, en Vaca Muerta (Neuquén). En primera instancia se rechazó el amparo basándose en que las disposiciones del Decreto N° 1172/03⁵ eran inaplicables a YPF ya que la Ley N° 26471 que rige a esta entidad, establece que YPF opera como sociedad anónima, en los términos de la Ley de Sociedades N° 19550, no siéndole así aplicables legislación o normativa administrativa alguna que reglamente la administración, gestión y control de las empresas o entidades en las que el Estado Nacional o los provinciales tengan participación.

Posteriormente, se hizo lugar a la demanda, alegando por un lado que YPF es sujeto plausible del Decreto N° 1172/03 ya que integra el Sector Público Nacional, recibe subsidios o aportes provenientes del sector público nacional y se le ha concedido la explotación de un bien de dominio público (el petróleo). Y por otro lado, estableció que las normas internas deben adecuarse a la Convención Americana de Derechos Humanos, para así darle un real cumplimiento al derecho a la información.

En este último fallo, se reafirman los precedentes tanto del caso *ADC c/ PAMI* del 4 de diciembre de 2013, como del caso *CIPPEC c/ Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social* del 26 de marzo de 2014. En el primer caso, la CSJN le ordenó al PAMI que le brinde la información solicitada por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) relativa al presupuesto en concepto de publicidad oficial de dicho organismo para el año 2009 y a la inversión publicitaria correspondiente a los meses de mayo y junio de 2009.

³ CIDH, "*Claude Reyes y otros vs. Chile*", sentencia del 19 de septiembre de 2006, Caso: 12.108. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

⁴ CSJN, "*Giustiniani, Rubén Héctor c/ YPF SA- s/amparo por mora*", sentencia 10 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://servicios.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDoc&idAnalisis=726450&interno=3>

⁵ Sobre acceso a la información pública.

Dictaminando que aun cuando el recurrente no posea naturaleza estatal, dadas sus especiales características y los importantes y trascendentes intereses públicos involucrados, la negativa a brindar la información requerida constituye un acto arbitrario e ilegítimo. Situando como sujetos obligados no solamente a los órganos públicos estatales, en todas sus ramas y niveles, locales o nacionales, sino también a empresas del Estado, hospitales, y las instituciones privadas o de otra índole que actúan con capacidad estatal o ejercen funciones públicas.

Mientras que en el segundo caso la CSJN, bajo el marco del Decreto N° 1172/03, ordenó al Estado Nacional -Ministerio de Desarrollo Social- brindar la información requerida por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), referida a planes sociales de asistencia a la comunidad que el Ministerio administra. Puntualizó que los datos de los planes sociales constituyen información de carácter público, por lo tanto, la sola condición de integrante resulta suficiente para justificar ese pedido, y encomendó al Congreso la sanción de una ley de acceso a la información pública.

Los casos Claude Reyes, ADC c/ PAMI, CIPPEC c/ Estado Nacional y Giustinani c/ YPF, reafirman lo dicho por la CIDH: *"las personas tienen el derecho de solicitar documentación e información mantenida en los archivos públicos o procesada por el Estado"*. Y se deja plasmado que el derecho de acceder a la información en poder del Estado corresponde a toda persona, sin necesidad de que se demuestre un interés o afectación directa.

FARN por su parte, inició una acción judicial a raíz de la negativa a brindar información por parte de la empresa Nucleoeléctrica Argentina SA. La información solicitada versa sobre el cumplimiento de las instancias de evaluación de impacto ambiental (EIA), procedimientos de aprobación, permisos y cumplimiento de la normativa ambiental existente en cuanto a la vida útil de del reactor de la Central Nuclear de Embalse. Luego de las instancias judiciales correspondientes, la CSJN se pronunció indicando que la empresa tiene la obligación de brindar la información y de presentar el estudio de impacto ambiental requerido⁶.

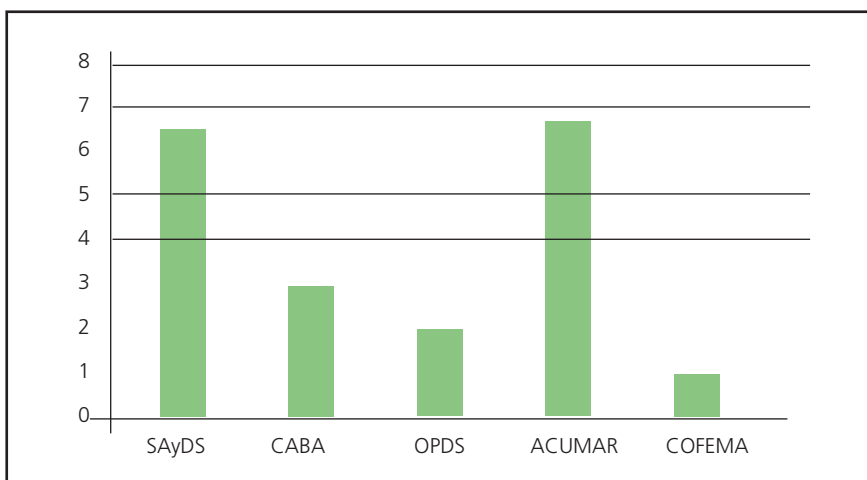
⁶ Para más información: <http://farn.org.ar/archives/20077>

III. ¿Qué resultados obtuvimos?

Indicador sobre cumplimiento de la normativa de acceso a la información pública ambiental

El Gráfico 1 muestra el resultado del cumplimiento de la normativa de acceso a la información pública ambiental. Se puede observar que los organismos con mejor capacidad de respuesta en el período analizado (2014/2015⁷), fueron la ACUMAR y la SAyDS, en ese orden. Detrás se encuentra el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA), luego el OPDS y finalmente en último lugar, el COFEMA⁸.

Gráfico 1: Indicador de acceso a la información pública ambiental 2015.

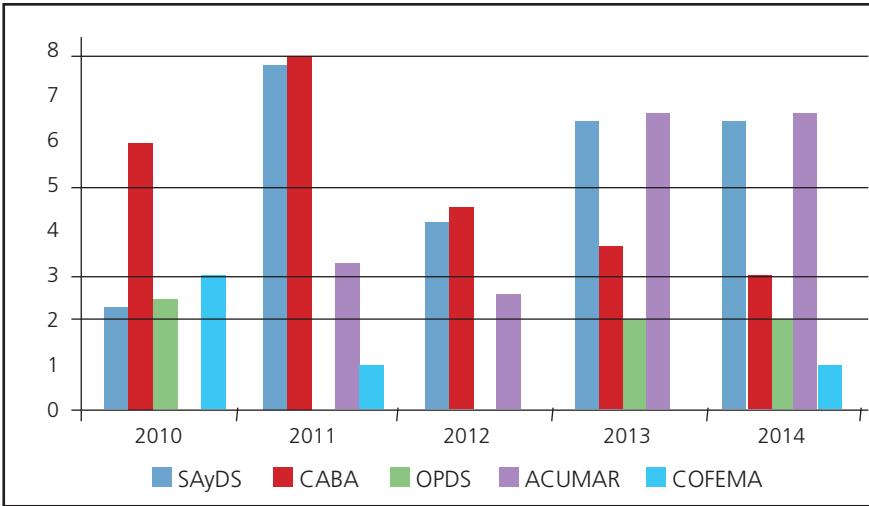


El Gráfico 2 muestra la evolución de este mismo indicador a lo largo de los cinco años en los que se llevó a cabo este trabajo.

⁷ Si bien el estudio abarca información relativa al 2014, la gestión de la misma es realizada en el 2015.

⁸ Los detalles del puntaje de cada una de las variables pueden verse en el Anexo.

Gráfico 2: Evolución del indicador (2010-2014).



La S AyDS y el GCBA han mostrado una alta capacidad de respuesta a lo largo de todos los períodos. Sin embargo, han presentado altibajos que dificultan evaluar tendencias más generales. El GCBA por su parte, ha disminuido nuevamente su desempeño en relación a ejercicios anteriores. Ninguno de los dos organismos ha logrado superar la capacidad de respuesta alcanzada en el año 2011. La ACUMAR ha mantenido su capacidad de respuesta en comparación al año anterior.

Como se ha mencionado en ediciones anteriores de este informe, OPDS y COFEMA se han mantenido sin avance alguno en la gestión y organización de la información para brindar respuestas adecuadas.

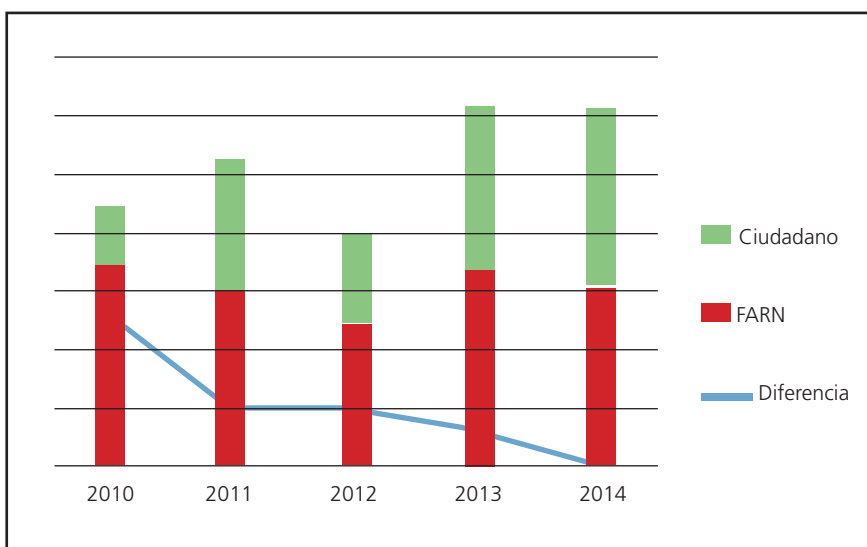
No solo llama la atención la baja capacidad de respuesta del COFEMA y el OPDS, sino que además esta escala de puntaje se ha mantenido a lo largo de los años de confección de este ejercicio. Ninguno de los dos organismos alcanza la mitad de la escala, y tampoco brindaron respuesta cuando se los interrogó respecto de la cantidad de pedidos de informes recibidos en el período. El OPDS hizo saber que necesita que el espectro de información requerida sea acotado. Este tipo de dilaciones en los plazos y en los procesos dificultan aún más el canal de acceso a la información pública ambiental para aportar los datos. Sabemos, por el relevo del año anterior, que OPDS no posee una base de datos para la contabilización de las peticiones recibidas⁹.

⁹ Marchegiani, P. Rausch, S. y Marán, M. (2015). "Indicadores de gestión: pocos avances en la implementación de normas ambientales, escasos recursos y baja coordinación". Informe

En términos generales, solo en la mitad de los casos (8 de 16 pedidos) los organismos consultados han respondido a las solicitudes a tiempo. A su vez, no se han opuesto excepciones para brindar la información, pero sí se ha hecho uso de la prórroga legal para responder, pero sin cumplir luego con la entrega de la información.

Un último factor a tener en cuenta es la diferencia en la capacidad de respuesta a FARN y a particulares, que puede ser apreciada en el Gráfico 3.

Gráfico 3: Evolución de la brecha ciudadano FARN (2010-2015).



Si bien se ha producido un estancamiento en cuanto a algunos organismos, es importante destacar que la brecha de respuesta entre el ciudadano que ha participado del proyecto y FARN esta vez ha sido de nulo. Es decir, que cada organismo ha mantenido el mismo criterio para ambos tanto respecto de los plazos de respuesta, contenido, como así también, cuando no ha surgido respuesta alguna por parte del organismo.

A lo largo de los años de la elaboración de este ejercicio esta brecha ha sufrido bastantes cambios, disminuyendo a cero en esta edición.

Ambiental Anual FARN 2015, Buenos Aires. Disponible en:
<http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2015/06/InformeFARN2015.pdf>

IV. Palabras finales

Desde que se comenzó con la elaboración de este artículo, en el año 2011, evaluando la gestión del año 2010, pudimos notar que hubo pocos avances en la materia, de hecho entre el año anterior y éste no se manifestaron notables diferencias en los resultados, lo que no significa que la información se encuentre disponible en su totalidad y sea de fácil acceso en todos los casos.

Si bien es importante destacar que esta vez los organismos no han hecho distinción entre el ciudadano y FARN, aún resta obtener un canal de acceso a la información claro y concreto sobre las políticas ambientales que se llevan a cabo en nuestro país.

Es necesario que haya avances urgentes en este tema, se debe tomar conciencia que el acceso a la información es fundamental para el ejercicio de otros derechos contemplados en la Constitución Nacional.

Existe una estructura jurídica que garantiza el derecho al acceso a la información y a la participación ciudadana, con casos concretos en los cuales la justicia garantizó estos mecanismos de participación. Y existe, además, una mayor conciencia por parte del ciudadano sobre la necesidad de influir en cuestiones ambientales, pero todavía queda un largo camino por recorrer.

COFEMA y OPDS siguen sin brindar la información mínima que se les solicita en cuanto a sus propias obligaciones. Creemos que no es casual que organismos como la ACUMAR -cuya creación responde a un mandato de la CSJN trabajando en una cuenca respecto de la cual existe un proceso judicial en ejecución que ofrece instancias para efectuar variados reclamos- genere mecanismos de información más efectivos y accesibles. El COFEMA, en contraposición carece de una estructura permanente de funcionamiento, no generando un canal de acceso a la información adecuado.

El marcado estancamiento al que hacemos referencia en este año de análisis, creemos que se relaciona directamente con que se ha tratado de un año de elecciones, con cambios de gestión. Esperamos que la voluntad política se oriente hacia una mayor divulgación de la información y promoción de la participación ciudadana en términos de una agenda ambiental. De todos modos, los cambios de autoridades en los organismos no debieran ser obstáculo para avances en el cumplimiento de la normativa ambiental.

ANEXO 1

▶ **CRITERIOS DE CUMPLIMIENTO DE LA LEY
DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
AMBIENTAL**

Pedido de Informe	Respuesta a FARN (SI = 1, NO = 0)	Respuesta a otro ciudadano (SI = 1, NO = 0)	1. RESPUESTA (Parcial, máximo 2)	Respuesta completa a FARN (SI=1, NO = 0)	Excepción Razonable a FARN (SI = 1, NO = 0)	Respuesta completa a otro ciudadano (SI = 1, NO = 0)	Excepción Razonable a otro ciudadano (SI = 1, NO = 0)	
SAyDS (1)	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	
SAyDS (2)	1	0	1	1	N/A	N/A	N/A	
SAyDS (3)	1	0	1	1	N/A	N/A	N/A	
SAyDS (4)	1	0	1	1	N/A	N/A	N/A	
COFEMA (1)	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	
COFEMA (2)	1	0	1	1	N/A	N/A	N/A	
COFEMA (3)	1	0	1	1	N/A	N/A	N/A	
COFEMA (4)	0*	0*	0	N/A	N/A	N/A	N/A	
OPDS (1)	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	
OPDS (2)	1**	0	1	0	N/A	N/A	N/A	
CABA (1)	0	1	1	N/A	N/A	1	N/A	
CABA (2)	1	1	2	1	N/A	1	N/A	
CABA (3)	0*	1	1	N/A	N/A	1	N/A	
ACUMAR (1)	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	
ACUMAR (2)	1	0	1	1	N/A	N/A	N/A	
ACUMAR (3)	1	1	2	1	N/A	1	N/A	

Referencias:

La respuesta afirmativa **(SI) = 1**, la respuesta negativa **(NO) = 0**

N/A: no aplicable. Existen dos casos principales en los que se evaluaron respuestas bajo esta categoría. (1) Cuando no hubo respuesta por parte del organismo. Esto impide seguir avanzando en el grado de cumplimiento de las obligaciones legales y determinar cómo resultó el cumplimiento. (2) En los casos en que se obtuvo una respuesta completa, nada puede a la vez decirse respecto de las excepciones utilizadas y viceversa.

	2. COMPLETA (Parcial, máximo 2)	Respuesta en Plazo a FARN (SI= 1, NO = 0)	Respuesta en Plazo ciudadano (SI= 1, NO = 0)	3. EN TIEMPO (Parcial: máximo 2)	Costo razonable a FARN (SI=1, NO=0)	Costo razonable a Ciudadano (SI=1, NO=0)	4. COSTO RAZONABLE (Parcial, máximo 2)	TOTAL
	0	N/A	N/A	0	0	0	0	0
	1	1	N/A	1	1	0	1	4
	1	1	N/A	1	1	0	1	4
	1	1	N/A	1	1	0	1	4
	0	N/A	N/A	0	0	0	0	0
	1	1	N/A	1	1	0	1	4
	1	1	N/A	1	1	0	1	4
	0	N/A	N/A	0	0	0	0	0
	0	N/A	N/A	0	0	0	0	0
	0	0	N/A	0	1	0	1	2
	1	N/A	1	1	0	1	1	4
	2	1	0	1	1	1	2	7
	1	N/A	1	1	0	1	1	4
	0	N/A	N/A	0	0	0	0	0
	1	0	N/A	0	1	0	1	3
	2	0	0	0	1	1	2	6

* Respondieron que se contestaría a la mayor brevedad y que la demora se debe a la actividad de las áreas consultivas del organismo.

** Respondieron que debía delimitarse el objeto de las preguntas.