



MÁS PROMESAS, MENOS AVANCES EN EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA VIGENTE

Samanta Rausch,

Docente de la Clínica Jurídica en Derecho Ambiental de FARN y

Macarena Marán,

Ayudante de la Clínica Jurídica en Derecho Ambiental de FARN

RESUMEN EJECUTIVO

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 la salud, educación y vivienda. Este derecho se enmarca a nivel internacional en instrumentos tales como el Convenio de Aarhus con vigencia desde 2001, y la Declaración de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 (Principio 10).

A nivel nacional, podemos nombrar el ya conocido artículo 41 de la Constitución Nacional (CN), la Ley General del Ambiente 25.675 (LGA), la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental 25.831 (LAIPA), y el Decreto 1172/2003. A ello se agrega la recientemente sancionada Ley 27.275, y que vino a saldar una larga deuda: que Argentina cuenta con una norma nacional sobre derecho de acceso a la información pública.

Desde hace seis años la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), a través de un sistema de indicadores, analiza el cumplimiento de la normativa ambiental evaluando la implementación de la misma.

Instrumentos para hacer valer nuestro derecho

a. ¿Qué es un pedido de información?

El pedido de informes es una petición formulada ante los sujetos obligados, a través de la cual se abre la posibilidad de consultar, sin necesidad de acreditar ningún tipo de interés, información sobre un tema en particular.

b. Pedidos de Información realizados desde FARN

Durante el año 2016 desde FARN se realizaron 15 pedidos de informes como trabajo previo a la realización de este artículo. Además, se realizaron otros 37 pedidos de informes:

| Organismo | Temas | % de Respuestas |
|--|--|-----------------|
| Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS) ¹ | Bosques Nativos (13 de enero de 2016) Veladero (9 de febrero de 2016) Represas en el río Santa Cruz (5 de mayo de 2016) Glaciares (1 de Julio de 2016) Litio (4 de agosto de 2016) Inversiones Mineras (4 de agosto de 2016) Proyecto Chihuido (5 de septiembre de 2016) Camélidos Americanos (28 de octubre de 2016) | 62,5% |
| Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) | Dakar (27 de octubre de 2016) Residuos Residuos Industriales Ley de Bosques | 100% |
| Agua y Saneamiento Argentinos S.A. (AySA) | Plan de Tratamiento el Jagüel (3 de febrero de 2016) Dragado del Riachuelo (7 de marzo de 2016) Río Subterráneo Sur (6 de julio de 2016) | 66,6% |

¹ Creado en 2016 por el Decreto 223/2016 - Ex Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable

| Organismo | Temas | % de Respuestas |
|--|--|-----------------|
| Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) | Consejo Directivo y Plan de Saneamiento (23 de febrero de 2016) Cuatro Bocas (6 de octubre de 2016) Barrio Perón, La Matanza (4 de noviembre de 2016) Presupuesto ACUMAR (15 de diciembre de 2016) | 50% |
| Secretaría de Recursos Hidrocarburíferos | Biocombustible (23 de febrero de 2016) | 100% |
| Ministerio de Ambiente y Espacio Público, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) | Reserva Costanera Norte (10 de febrero de 2016) | 0% |
| Secretaría de Minería de la Nación | Política minera (25 de febrero de 2016) Cartera de proyectos en general con financiamiento chino (27 de julio de 2016) | 100% |
| Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto | Inversiones chinas (26 de febrero de 2016) Glaciares (30 de junio de 2016) | 0% |
| Oficina Anticorrupción | Contrato YPF-Chevron (11 de marzo de 2016) Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (EITI por sus siglas en inglés) (22 de junio de 2016) | 100% |
| Ministerio de Energía y Minería de la Nación | Energía solar en Jujuy (11 de marzo de 2016 y 02 de mayo de 2016) Biocombustibles (4 de mayo de 2016) Represas en el río Santa Cruz - Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) (5 de mayo de 2016) Glaciares (30 de junio de 2016) Inversiones mineras (4 de agosto de 2016) EITI Proyecto Potasio Río Colorado | 100% |

| Organismo | Temas | % de Respuestas |
|--|---|-----------------|
| Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas | Inversiones chinas (24 de febrero de 2016 y 4 de mayo de 2016) Represas en el río Santa Cruz (6 de mayo de 2016) Proyecto Chihuido (5 de septiembre de 2016) Proyecto Los Blancos (26 de septiembre de 2016) | 100% |
| Administración de Parques Nacionales | Represas en el río Santa Cruz (5 de mayo de 2016) | 100% |
| Secretaría Provincial de Energía Jujuy | Energía solar en Jujuy (16 de mayo de 2016) | 0% |
| Ministerio de Interior | Proyecto Los Blancos (26 de septiembre de 2016) Proyecto Chihuido (9 de septiembre de 2016) | 50% |
| Ministerio de Agroindustria | Cartera de proyectos en general con financiamiento chino (27 de julio de 2016) | 100% |
| Subsecretaría de Recursos Hídricos | Cartera de Proyectos en General con financiamiento chino (27 de julio de 2016) | 100% |
| Secretaría de Hacienda | Cartera de proyectos en general con financiamiento chino (27 de julio de 2016) | 100% |
| Secretario de planeamiento Energético | Cartera de proyectos en general con financiamiento chino (27 de julio de 2016) | 100% |
| Secretario de Obras Públicas | Cartera de proyectos en general con financiamiento chino (27 de julio de 2016) Rio Subterráneo Sur 05 de julio de 2016) | 50% |
| Subsecretario de relaciones con provincias del Ministerio del Interior | Cartera de proyectos en general con financiamiento chino (27 de julio de 2016) | 100% |
| Secretaria de Ambiente de Salta | Dakar (21 de noviembre de 2016) | 100% |

Sistema de indicadores

a) ¿Cómo medimos?

Como en las ediciones anteriores, para el diseño de este artículo se utilizó como modelo la iniciativa Global Integrity² con el indicador “de práctica”, utilizando una escala ordinaria del 0 al 8, representando 8 el mayor grado de cumplimiento y 0 el mínimo.

Para medir se tiene en cuenta la naturaleza del derecho de acceso a la información. Este es un atributo de toda persona, física o jurídica; su ejercicio es gratuito y, 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, debiendo el organismo el uso de las aquéllas. Teniendo en cuenta estos aspectos, a cada criterio se le otorgó un puntaje de modo tal que al verificarse el cumplimiento del criterio se adiciona hasta arriba a un puntaje final que califica al organismo determinado.

Este ejercicio se realizó respecto de cada solicitud de información que recibe un organismo ambiental, y en el caso que haya recibido más de una petición se extrae un promedio de los puntajes finales. Asimismo, para ver si existe variabilidad en las respuestas según el que peticiona, cada pedido se realizó dos veces, uno a nombre de un ciudadano que colaboró en el proyecto y otro a nombre de FARN.

b) ¿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. Si bien el MAyDS sigue siendo el organismo con mayor capacidad de respuesta, se puede observar un cambio considerable a comparación de resultados en artículos anteriores donde había una brecha muy amplia entre MAyDS y el COFEMA; hoy esa brecha se redujo. En esta edición, se ve un incremento en el cumplimiento de la respuesta al pedido de acceso a la información en ACUMAR y COFEMA.

² 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 el siguiente enlace: <http://report.globalintegrity.org/methodology/whitepaper.pdf>

Gráfico 1: **Indicador de acceso a la información pública ambiental 2016**³.

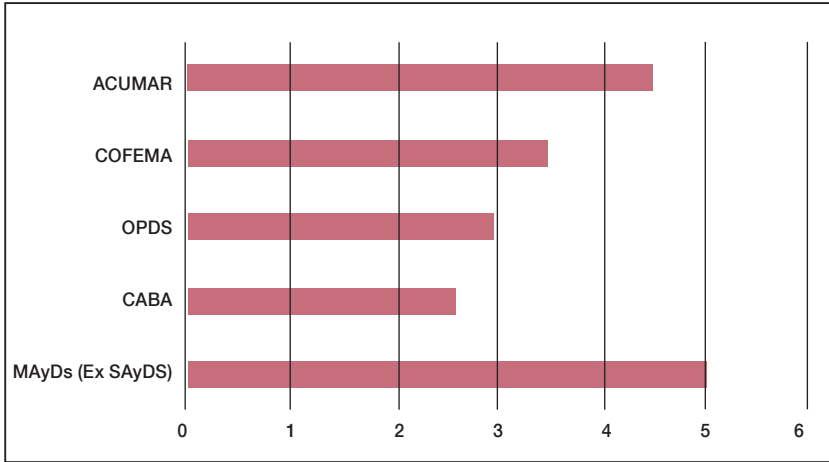
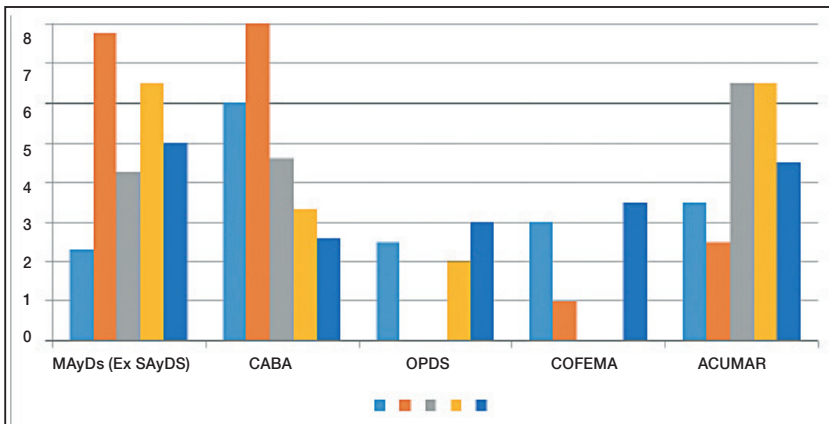


Gráfico 2: **Evolución del indicador (2010-2015)**



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

Este año el MAyDS siguió obteniendo el mejor puntaje en cuanto a sus respuestas, y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) ha mostrado una baja en la capacidad de respuesta comparación al año pasado.

En ediciones anteriores se destacaba el muy bajo nivel de respuesta por

³ El detalle del puntaje de cada una de las variables puede verse en el Anexo.

parte del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) de la provincia de Buenos Aires y del COFEMA. El OPDS por primera vez desde que se realiza este informe, ha brindado información a los pedidos de informes interpuestos; si bien esto supone un avance, aún queda un largo camino por recorrer.

En términos generales menos de la mitad (6 de 15 pedidos) de los organismos consultados han respondido a las solicitudes dentro del plazo legal. A su vez, no se han opuesto excepciones para brindar la información, pero sí han presentado prórrogas para responder sin haber luego cumplido con ellas.

En el período de reporte de este análisis se advierte entonces cierto cambio, a lo cual habrá que dar seguimiento a fin de ver si efectivamente se convierte en una práctica sostenida en el tiempo por parte de los referidos organismos.

Los avances en el cumplimiento de la normativa ambiental vigente siguen siendo aún muy lentos e insuficientes. Algunos aspectos, como el cumplimiento del plazo legal para brindar respuesta, sigue siendo uno de las mayores dificultades que observamos entre los organismos competentes. Sin embargo, la brecha existente entre las respuestas al ciudadano que colabora con el proyecto y la fundación se ha acortado considerablemente; es decir, que los organismos responden tanto a la Fundación como al ciudadano común, siendo la respuesta prácticamente la misma.

En el artículo elaborado en 2016⁴ indicábamos que podía esperarse con la creación de un Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable el impulso de un sistema amplio de información ambiental, para dar cumplimiento a leyes que carecen de implementación concreta y de una efectiva participación ciudadana. Sin embargo, por el momento, sólo se han podido advertir ciertos avances concretos, puntuales que ameritarán seguimiento de cerca.

⁴ FARN (2016) "*Informe Ambiental Anual 2016*". Disponible en el siguiente enlace: <http://farn.org.ar/informe-ambiental-farn-2016>

Tabla 1: Criterios de cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental (Objetivo 1)

| 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) |
|-------------------|--------------------------------------|--|---|---|--|---|--|
| MAYDS (1) | 1 | 0 | 1 | 1 | N/A | 0 | N/A |
| MAYDS (2) | 1 | 0 | 1 | 1 | N/A | 0 | N/A |
| MAYDS (3) | 1 | 1 | 2 | 1 | N/A | 1 | 0 |
| MAYDS (4) | 1 | 0 | 1 | 1 | N/A | 0 | N/A |
| COFEMA (1) | 0 | 0 | 0 | 0 | N/A | 0 | N/A |
| COFEMA (2) | 0 | 1 | 1 | 0 | N/A | 1 | N/A |
| COFEMA (3) | 1 | 1 | 2 | 1 | N/A | 1 | N/A |
| COFEMA (4) | 1 | 0 | 1 | 1 | N/A | 1 | N/A |
| OPDS (1) | 1 | 1 | 2 | 1 | N/A | 1 | N/A |
| OPDS (2) | 0 | 0 | 0 | 0 | N/A | 0 | N/A |
| CABA (1) | 1 | 1 | 2 | 1 | N/A | 1 | N/A |
| CABA (2) | 0 | 1 | 1 | 0 | N/A | 1 | N/A |
| CABA (3) | 1 | 0 | 1 | 1 | N/A | 0 | N/A |
| ACUMAR (1) | 1 | 1 | 2 | 1 | N/A | 1 | N/A |
| ACUMAR (2) | 1 | N/A | 1 | 1 | N/A | N/A | 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.

| 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 |
|------------------------------------|--|---|-------------------------------------|--|---|---|-------|
| 1 | 1 | N/A | 1 | 1 | 1 | 2 | 5 |
| 1 | 0 | N/A | 0 | 1 | N/A | 1 | 3 |
| 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 2 | 8 |
| 1 | 1 | N/A | 1 | 1 | N/A | 1 | 4 |
| 0 | N/A | N/A | 0 | N/A | N/A | 0 | 0 |
| 1 | N/A | 0 | 0 | 1 | N/A | 1 | 3 |
| 2 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2 | 7 |
| 2 | 1 | 0 | 1 | 1 | N/A | 1 | 4 |
| 2 | 1 | 1 | 2 | N/A | N/A | 0 | 6 |
| 0 | N/A | N/A | 0 | N/A | N/A | 0 | 0 |
| 2 | N/A | N/A | 0 | N/A | N/A | 0 | 4 |
| 1 | N/A | N/A | 0 | N/A | N/A | 0 | 2 |
| 1 | 0 | 0 | 0 | N/A | N/A | 0 | 2 |
| 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 | 6 |
| 1 | 0 | N/A | 0 | 1 | N/A | 1 | 3 |

(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.

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

1** Respondieron que no debemos delimitar el objeto de las preguntas.

0***En la tabla tenemos que no lo entregamos, está como que FALTA, pero vos me dijiste que lo habían entregado así que lo tomo como que entregamos pero no contestaron

Crterios:

- **Respuesta del organismo:** Criterio que 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:** Criterio que apunta a determinar si el organismo respondió de modo completo lo que se le preguntó. Como este indicador evalúa cuestiones de procedimiento y no de fondo, las respuestas en las que se exprese que se está trabajando en el tema se consideran completas.¹

Ligado a este componente, está el criterio de razonabilidad en el uso de excepciones, evaluando si estas 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 razonables (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 razonables 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 de 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 colaboro en el proyecto, como a FARN.

¹ El indicador número 2 de este trabajo abarca cuestiones que hacen al cumplimiento de la norma sustantiva.