

Nombre y Apellido: Agustina Suaya

E-mail: agustina_suaya@yahoo.com.ar

Afiliación Institucional: Estudiante

El Acceso a la Información Pública, ¿un medio para lograr la eficiencia en el mercado político?

Considerando que el libre acceso a la información elaborada por los organismos de la Administración Pública, permite el control ciudadano sobre la gestión del gobierno, este trabajo se propone analizar el posible impacto que la implementación de una Ley Nacional de Acceso a la Información Pública produciría en el nivel de eficiencia del mercado político

Desde una perspectiva neo-institucionalista y con el fin de alcanzar el objetivo mencionado, se abordan las relaciones presentes entre: a) los fallos del mercado y la información, b) la información y los costos de transacción, haciendo hincapié fundamentalmente en los problemas de la acción colectiva y su relación con el proceso de sanción de la ley y finalmente a modo de conclusión c) el acceso a la información y el mercado político.

En relación a la estrategia metodológica general a adoptar, la misma se concentrará en el análisis cualitativo de fuentes primarias (como son el proyecto de ley originario proveniente de diputados y el proyecto de ley reformado por los senadores), como secundarias, destacándose las ponencias presentadas en el seminario realizado por CIPPEC el pasado 28 y 29 de abril de 2005 en torno a esta temática.

Marco Teórico

Para analizar la problemática planteada, se ha seleccionado el marco teórico neoinstitucionalista.

Según los planteos del neo-intitucionalismo *“el mercado es entendido como un entramado institucional que se ha formado históricamente, y que en consecuencia,*

requiere habilidades y destrezas específicas de las personas y organizaciones que operan en él” (North,1998). Esta definición conduce necesariamente a explicar dos términos básicos dentro de la perspectiva neo-institucionalista: instituciones y organizaciones. Las instituciones son imposiciones creadas por los seres humanos que estructuran y limitan sus interacciones, definiendo la estructura de incentivos de la sociedad y los mecanismos para asegurar su cumplimiento. En la sociedad se encuentran dos tipos de instituciones o reglas del juego: las formales (aquellas normas escritas, como son la constitución nacional, o cualquier tipo de legislación) y las informales (aquellos códigos de conducta que subyacen y complementan a las reglas formales). Ambas son necesarias ya que de perpetuarse en el tiempo reducen la incertidumbre y por ende facilitan el intercambio.

El otro elemento que es complementario con las instituciones son las organizaciones u organismos. Las organizaciones son un grupo de individuos unidos por una estrategia, en este sentido los organismos son los jugadores que dentro de las reglas intentan llevar adelante su estrategia con el fin de lograr ciertos objetivos¹.

En el mercado, las instituciones y los organismos se relacionan para producir transacciones, pero las mismas acarrearán costos que son producto de la propia negociación. Por lo tanto se entiende que los costos de transacción surgen de la suma de los costos de obtener y verificar la información acerca de la cantidad y calidad de los bienes y servicios, la identificación de los socios de la eventual transacción (y verificación de su reputación, historial, etc.), la calidad de los derechos de propiedad que van a ser transferidos y el marco jurídico y contractual; los costos de diseñar, supervisar y hacer cumplir el contrato, que incluye cualquier costo incurrido en la solución de disputas y litigios (enforcement); y los costos de seguro involucrados en asegurar algunos de los riesgos que pueden aparecer durante una transacción.

Los costos de negociación o de transacción se producen ya que a diferencia del modelo neoclásico walrasiano que supone un mercado cuyos agentes se manejan con información perfecta, en la economía de los costos de transacción (Coase) los agentes sólo poseen información imperfecta y grados de incertidumbre. Es decir que en la

¹ “Las organizaciones son entidades finalistas diseñadas por sus creadores para maximizar riqueza, renta o cualquier otro objeto, dentro del marco de oportunidades procurado por el sistema institucional vigente” (North, 1998)

economía real hay fallas de mercado, las mismas son entendidas como imperfecciones de un sistema de precios que impide que se asignen eficientemente los recursos. Hay seis fallos o fallas del mercado: los fallos de la competencia, los bienes públicos, las externalidades, los mercados incompletos, los fallos de información, y el paro. Stiglitz en su libro llamado “El Papel del Sector Público” (1992) plantea que ante la presencia de estas fallas, el Estado se ve en la necesidad de intervenir, para eliminarlas y permitir que de esta manera la economía llegue a la frontera de posibilidades de producción, donde los recursos estarán asignados de manera eficiente en el sentido de Pareto.

La eficiencia en el sentido de Pareto es un resultado económico en el que ninguna reorganización ni comercio podría aumentar la utilidad o la satisfacción de una persona sin reducir la de alguna otra. En determinadas condiciones limitadas, la competencia perfecta lleva a la eficiencia en la asignación.

Para poder producir un cambio en el mercado es necesario modificar las instituciones, entonces mediante una reforma institucional se puede variar las reglas del juego y por lo tanto el comportamiento de los jugadores dentro del mercado. Para llevar a cabo de manera exitosa una reforma institucional el Banco Mundial en el trabajo “*Más allá del Consenso de Washington. La Hora de la Reforma Institucional*” brinda varios consejos, pero hay dos que son imprescindibles: la movilización de los ganadores y los mecanismos para vencer la resistencia de los perdedores. Los perdedores generalmente se encuentran movilizados y ejecutando lobby dentro de los organismos de poder con el fin de frenar la reforma institucional, mientras que los ganadores se hallan dispersos y necesitan ser concientizados y movilizados para promover el cambio institucional.

El último concepto que se ha tomado en el trabajo es el problema del principal-agente o bien denominado problema del mandante-mandatario o de agencias. Este problema se presenta toda vez que una parte interesada (el mandante) delega en un mandatario la responsabilidad de actuar en nombre, pero debido a asimetrías de información, el mandatario puede renunciar a tal responsabilidad sin el conocimiento del mandante.

A. La Información y los Fallos del Mercado

La cuestión de la información no es un problema menor no sólo por ser una falla de mercado en sí, es decir que el mercado no suministra suficiente información a los agentes, pero también por estar distribuida de manera desigual entre los mismos. Por lo tanto la intervención del Estado para remediar la falla de información se hace necesaria con el fin de producir más información y a su vez distribuirla a toda la comunidad intentando por todos los medio posibles reducir el problema de la asimetría, es decir distribuyendo el bien de manera más equitativa.

Como marca Stiglitz, el Estado se ve motivado a intervenir en la distribución de la información a causa de las características particulares que esta posee. La información es un bien público, por ende también la misma se ve afectada por la falla del mercado propia de este tipo de bienes, en tanto que, o no son suministrados por el mercado, o si lo son, la cantidad suministrada es insuficiente (Stiglitz,1992). Los bienes públicos tienen dos características definitorias, por un lado no son exceptuables, es decir que cuando han sido proporcionados a un miembro de un grupo no pueden ser negados a los demás ; por el otro se caracterizan por el consumo sin competencia, en tanto que el consumo de un bien o servicio público por parte de un individuo u organización no disminuye el suministro de este bien o servicio para otros potenciales beneficiarios, en otras palabras, el coste marginal de extender el servicio a una persona adicional es cero. En términos de Ostrom, los bienes públicos son definidos de la siguiente manera: “A good that is subject to high jointness of use or consumption and where exclusión is not feasible (...)” (Ostrom, 1991)

Estas dos fallas del mercado que se relacionan de manera directa con la información, pueden ser salvadas mediante una efectiva intervención del Estado. El proyecto de ley aprobado en la Cámara de Diputados sobre acceso a la información pública es un buen ejemplo de una intervención en este sentido. En el artículo número 1 del mismo se muestra el carácter de bien público de la información, a través de esta disposición:

Toda persona tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información de cualquier órgano perteneciente al Sector Público Nacional², del Poder Legislativo de la Nación, de la Auditoría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo de la Nación, del Poder Judicial de la Nación y del Ministerio Público Nacional, en estos dos últimos casos en todo aquello relacionado con las actividades que realicen en ejercicio de funciones administrativas. (Proyecto de Ley Aprobado en la Cámara de Diputados)

En el tercer artículo se define lo que la ley denominará información, “*se entiende por información todo conocimiento que conste en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por los órganos mencionados en el artículo 1º, o que obre en su poder o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público, o que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa, incluyendo las actas de las reuniones oficiales (...)*” (Art 3, Proyecto de Ley Aprobado en la Cámara de Diputados). A pesar de poseer un concepto tan amplio de información, este proyecto de ley no garantiza la eliminación total de la falla de información en tanto y en cuanto establece en su artículo 7 excepciones taxativas a la

² A los efectos de esta ley se considera que el Sector Público Nacional está integrado por:

- a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social;
- b) Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado Nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias;
- c) Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado Nacional tenga control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado Nacional tenga el control de las decisiones;
- d) Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Nacional. Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del Sector Público Nacional, así como a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del estado Nacional a través de sus jurisdicciones o entidades y a las empresas privadas a quienes se les haya otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público.

regla, las cuales son necesarias para que la ejecución del derecho a la información no perjudique a terceros ni al Estado.³

La información es un fin en sí mismo como también una herramienta para la ejecución de otros derechos (Abramovich y Courtis). Autores como Saba, Abramovich y Courtis sostienen que el acceso a la información es un derecho consagrado por pactos internacionales como el Pacto de San José de Costa Rica; el Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos; Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano y la Convención Europea de Derechos Humanos, por lo tanto la ley de acceso a la información pública no sería más que la reglamentación de un derecho que los

³ ARTÍCULO 7º: Los órganos comprendidos en la presente ley solo podrán exceptuarse de proveer la información requerida cuando una ley, decreto o resolución ministerial así lo establezca y se produzca alguno de los siguientes supuestos:

- a) Cuando se trate de información expresamente clasificada como reservada mediante un decreto del presidente de la Nación por razones de defensa o política exterior;
- b) Cuando una ley del Congreso de la Nación declare que algún tipo de información referida a seguridad, defensa o política exterior es clasificada como reservada e inaccesible al público, o bien establezca un procedimiento especial para acceder a ella;
- c) Cuando se trate de información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario;
- d) Cuando se tratara de secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos que pertenezcan a un órgano de la administración pública que tengan un valor sustancial o sea razonable esperar que lo tuviere y cuya revelación perjudique la competitividad, o lesione los intereses de la Nación Argentina, o su capacidad de conducción de la economía o resulte en un beneficio indebido para el beneficiario de la información;
- e) Cuando comprometiere los derechos o intereses legítimos de un tercero cuando se tratara de secretos industriales, financieros, comerciales, científicos o tecnológicos suministrados a un ente u organismo estatal en la confianza de que no serían revelados. También se entenderá que compromete los derechos de un tercero la información cuya revelación sin fundamento en la defensa del interés público provoque como resultado importantes pérdidas o ganancias financieras, la pérdida de posiciones competitivas o interferencias en la celebración o ejecución de contratos. Pero cuando el interés vinculado a la salud y seguridad públicas y a la protección del medio ambiente sea claramente superior en importancia a los intereses particulares de terceros que estuvieran en juego, podrá revelarse la información;
- f) Cuando se trate de información preparada por los órganos de la administración dedicados a regular o supervisar instituciones financieras o preparados por terceros para ser utilizados por aquellos y que se refieren a exámenes de situación, evaluación de su sistema de operación o condición de funcionamiento;
- g) Cuando se trate de información que obre en poder de la Unidad de Información Financiera encargada del análisis, tratamiento y transmisión de información tendiente a la prevención e investigación de la legitimación de activos proveniente de ilícitos;
- h) Cuando se trate de información preparada por asesores jurídicos o abogados de la administración cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgar las técnicas o procedimientos de investigación; o cuando la información privare a una persona el pleno derecho a un juicio justo o cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional que debe guardar el abogado respecto de su asesorado;
- i) Cuando se trate de información referida a datos personales de carácter sensible, en los términos de la ley N° 25.326, cuya publicidad constituya una vulneración al derecho a la intimidad y el honor, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de la persona a que refiere la información solicitada;
- j) Cuando pudiere ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona.

argentinos poseemos tanto por los pactos internacionales mencionados como por aval constitucional. Los autores, a su vez relacionan íntimamente el derecho a la información tanto al derecho a la libertad de expresión como con el desarrollo de la democracia. (Abramovich, Curtis, Saba).

“En este sentido, el acceso a la información pública es un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es la publicidad de los actos de gobierno y transparencia de la administración (...) la publicidad de los actos de gobierno constituye el mejor factor de control-o bien de legitimación-del ejercicio del poder por parte de los representantes. El acceso a la información sobre la cosa pública posibilita a las personas opinar con propiedad y veracidad” (Abramovich y Curtis,2000 :3).

En el mismo sentido que los autores argentinos marcan, María Marván (Comisionado Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información, Mexico) opina que *“la Ley de Acceso a la Información tiene dos objetivos: la transparencia, para que la ciudadanía conozca el ejercicio gubernamental y sus actividades, y la rendición de cuentas, expresada en las respuestas a los sucesivos pedidos de la ciudadanía solicitando información por parte de los organismos de gobierno” (Relatorías del seminario de CIPECC:15).*

B. La Información y los Costos de Transacción

La relación entre los costos de transacción y la información es bastante clara desde el momento que la información es uno de los elementos que definen a los costos de transacción. Según lo desarrollado en el anexo técnico del trabajo del Banco Mundial titulado “Más allá del Consenso de Washington. La Hora de la Reforma Institucional”, se desprende que los costos de transacción surgen de la suma de los costos de obtener y verificar la información acerca de la cantidad y calidad de los bienes y servicios, la identificación de los socios de la eventual transacción (y verificación de su reputación, historial, etc.), la calidad de los derechos de propiedad que van a ser transferidos y el

marco jurídico y contractual; los costos de diseñar, supervisar y hacer cumplir el contrato, que incluye cualquier costo incurrido en la solución de disputas y litigios (enforcement); y los costos de seguro involucrados en asegurar algunos de los riesgos que pueden aparecer durante una transacción.

Cuanto mayores sean los costos de transacción mayores serán las dificultades para producir transacciones. En este sentido la sanción de la ley de acceso a la información pública reduciría los costos de obtener información y de verificarla, disminuyendo el costo de negociación y por lo tanto aumentando la cantidad de transacciones, lo que en consecuencia llevaría a un mayor desarrollo del mercado.

Pero si la sanción un proyecto de ley como este trae tantos beneficios a los organismos que realizan los intercambios, ¿por qué no se ha convertido todavía en ley esta propuesta? A través de esta pregunta podemos pasar a analizar los problemas de la acción colectiva, indudablemente relacionado con los costos de negociación que la propia sanción del proyecto implica.

El proceso de sanción de una ley es un claro ejemplo de acción colectiva, en la medida que las organizaciones fomentan o no la sanción de un determinado proyecto. Una acción colectiva se caracteriza por ser costosa para cada uno de los miembros de un grupo u organización pero a su vez por distribuir los beneficios de la misma sobre todos los miembros. Los costos de la acción colectiva están compuestos por los recursos necesarios para la prosecución de un objetivo particular sumado a los costos de monitoreo del comportamiento de los miembros. Este último elemento tiene como objetivo eliminar a los “(...) *incentivos para que los individuos y organizaciones actúen de manera oportunista (“free riders”) (...)*” (Banco Mundial, 1998:29), es decir que se vean beneficiados de un bien por el cual no han pagado en el momento de su producción.

Para lograr implementar un cambio institucional como es la liberalización del acceso a la información es necesario movilizar de los ganadores y a su vez vencer la resistencia de los perdedores. A pesar que es muy claro que los ciudadanos son los ganadores con una política de este estilo, no es igual de sencillo identificar a los perdedores en tanto y en cuanto esta ley podría ser identificada con una política en la que todos ganan. Con esto me refiero a que la mejora en la cantidad y calidad de un bien

público como es la información produciría beneficios para todos los ciudadanos, por ende no es esperable encontrar agentes movilizados en contra de la sanción. Pero a diferencia de lo imaginado hay muchas organizaciones que son contrarias a la sanción de esta ley y por este motivo las voy a considerar como “perdedoras” en tanto que prefieren mantener el status quo ya sea porque la información es un mecanismo de poder o bien porque la distribución de información puede dejar al descubierto actos penados por las instituciones formales e informales, como puede ser la corrupción.

El proyecto al que me estoy refiriendo en este trabajo es al proyecto de ley aprobado en la Cámara de Diputados. Esta distinción es fundamental porque en la cámara revisora se han hecho alteraciones que modificaron el espíritu del proyecto ya que las mismas han alterado el principio de publicidad de los actos públicos, haciendo que el acceso a la información pública sea más dificultoso. La aparición de este tipo de trabas podría ser producto del accionar de los “perdedores”. Con el objetivo de obtener una clara visión de los dos proyectos en pugna y de las maniobras llevadas adelante por los “perdedores” se realizó el cuadro comparativo que figura a continuación.

	Proyecto de Ley Aprobado en la Cámara de Diputados	Proyecto de Ley Reformado por el Senado
Cámara de Origen	Diputados	Senado
Legitimación Activa	Amplia en tanto que la norma posibilita el acceso a la información a TODA PERSONA (Art. 1), sin necesidad de acreditar derecho subjetivo, interés legítimo o las razones que motivan el requerimiento, ni contar con patrocinio letrado (Art. 2)	Reducida. En este proyecto también se contempla que TODA PERSONA puede solicitar, acceder y recibir información pública (Art. 5), pero el requirente debe indicar el motivo de la solicitud . Los fines que son mencionados en el proyecto de ley son: académicos, periodísticos, científicos, benéficos u otro que expresamente determino la reglamentación. También la legitimación activa amplia se ve coartada por el carácter de declaración jurada del pedido . (Art.8)
Tipo de Información que el Estado Tiene Obligación de Proveer	En el artículo 3 se define información como todo conocimiento que conste en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato que haya sido creada u obtenida por los órganos mencionados en el artículo 1.	En el artículo 1 se define información pública como acumulación organizada de datos en un documento cuyo contenido es de interés general para la garantía, protección y efectivo ejercicio de los derechos individuales y colectivos consagrados por la Constitución Nacional. En el mismo artículo se define lo que se entiende por documento. “Documento: toda información registrada en un soporte papel, magnético, digital, informático, óptico, fotográfico o cualquier otro formato en el que se pueda guardar información (...)”
Legitimación Pasiva	Amplia en tanto que los órganos obligados a brindar información son aquellos que pertenecen al Sector Público Nacional, Poder Legislativo de la Nación, Auditoría General de la Nación, Defensoría del Pueblo de la Nación, Poder Judicial de la Nación y Ministerio Público Nacional, en estos dos últimos casos en todo aquello relacionado con las actividades que realicen en ejercicio de funciones administrativas (Art. 1).	El sujeto pasivo es mucho más amplio que el Estado nacional . En el artículo 3 se establece el ámbito de aplicación. “Esta ley se aplica a los órganos de la administración pública central y descentralizada, a los entes públicos no estatales, a las universidades nacionales, institutos y colegios universitarios, a las corporaciones regionales, al Poder Legislativo de la Nación, a la Auditoría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo de la Nación, al Poder Judicial de la Nación y al Ministerio Público Nacional. También se aplica a los fondos fiduciarios integrados con bienes del Estado y a los entes privados, con o sin fines de lucro, que tengan fin público o posean información pública” (Art. 3)
Principio	Principio de publicidad de los actos de	

	gobierno (Art. 2)	
Forma de Presentación del Pedido	Principio de informalidad.	Principio de formalidad. Es necesario que el pedido sea por escrito, completando un formulario y entregado personalmente lo que imposibilita el uso de internet para enviar pedidos.
Plazos de Respuesta	No mayor de 15 días hábiles administrativos, prorrogables otros 15 días. (Art.4)	El organismo tiene hasta 20 días hábiles para responder el pedido, los cuales son prorrogables otros 15 días. (Art. 9)
Denegatoria	Solo se deniega un pedido de información si el mismo se corresponde con alguna de las excepciones taxativas establecidas en el artículo 7.	No se respeta el principio de publicidad de los actos de gobierno. Las excepciones no están enumeradas taxativamente y se autoriza a distintos poderes del Estado a clasificar información como confidencial, por lo que la cantidad de información reservada puede incrementarse.
Responsabilidades		Los artículos 18, 19 y 20 hacen referencia a los regimenes de sanción. Aquellos funcionarios públicos que no cumplan con la ley “(...)incurrirán en falta grave a sus de deberes resultándole de aplicación el régimen disciplinario pertinente, sin perjuicio de las responsabilidades que puedan corresponderle conforme a lo previsto por el Código Civil y en el Código Penal de la Nación” (Art. 18). Para los entes privados, los mismos serán sancionados con multas, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal. (Art. 19). La sanción penal prevista en el artículo 20 penaliza con reclusión a aquel que “(...) no suministre, oculte o destruya información pública (...) cuyo acceso garantiza esta ley.”
Gratuidad	Si. Solo se abona los costos de reproducción de la información.	No. En el artículo 8 el proyecto se expresa de la siguiente manera: “la autoridad requerida notifique el costo de lo solicitado, el que estará a cargo del requirente, o si su pedido se encuentra exceptuado del pago del arancel. A tal fin, la reglamentación debe: determinar costos diferenciados teniendo en cuenta el tiempo de búsqueda, de análisis y/o el valor de la reproducción de la información solicitada, así como también los motivos expuestos”. Al manifestarse de esa forma el proyecto no respeta el principio de gratuidad, el cual sólo permite el cobro de la reproducción pero no el de la búsqueda ni el acceso a la información.
Recurso		Si. En el artículo 11 se establece que “el silencio o la falta de motivaciones de la respuesta se presume como negativa a brindarla y

Judicial		deja habilitada la vía judicial directa (...)"
-----------------	--	--

Fuente: elaboración propia en base a los 2 proyectos en cuestión, teniendo presente los aportes de las ONG's que trabajan la tematica.

Para contrarrestar las acciones de desmovilización llevadas adelante por los “perdedores”, los ganadores necesitan ser movilizarlos. El proceso de movilización requiere de un broker o intermediario que logre revertir la situación de dispersión, desinformación y desorganización en la que se encuentran los futuros beneficiarios. Este rol central, que generalmente es llevado adelante por los partidos políticos, en el caso de la ley de acceso a la información pública lo ocupan las ONG’s, ya que son ellas las encargadas de unir, organizar, pero fundamentalmente informar a los ciudadanos acerca de las ventajas de la puesta en práctica del proyecto. Mediante una gran campaña de información se puede no solo mitigar el problema de la información asimétrica, sino también instalar el tema en la agenda pública como mecanismo de presión para la sanción de la ley.

En los fundamentos del proyecto de ley, se plantea la cuestión de la ignorancia de los ganadores como producto de la desinformación.

“(…) la carencia de información pública se ve agravada por el hecho de que la ciudadanía, en general, no está acostumbrada ni reconoce que esa información le pertenece. Tampoco es consciente del derecho que tiene a solicitarla y a que le sea brindada.” (Fundamentos del Proyecto de Ley Aprobado en la Cámara de Diputados:2)

Por todo lo dicho anteriormente, el tratamiento de la ley presenta problemas propios de la acción colectiva en tanto que el tipo de reforma institucional buscada solo es posible mediante una ley y un cambio del accionar de aquellos afectados por la misma.

C. Consideraciones finales

Analizando el escenario en el cual se está produciendo el debate en torno al proyecto de ley que permitiría el acceso a la información pública, se puede deducir que esta ley no se va a sancionar por ahora como fue originalmente planteada ya que todavía no se ha logrado movilizar lo suficiente a los ganadores como para que estos ejerzan una

presión en pro de la reforma que implique la implementación de esta ley. Además no hay mecanismos de compensación para ofrecerles a los “perdedores” en tanto que una mayor reducción del campo de aplicación de esta ley (único mecanismo que podría funcionar como “compensación”), implicaría un cambio en la esencia propia de la norma que la convertiría en otra totalmente diferente, siempre teniendo en cuenta que de producirse cambios sustanciales la ley resultante podría llegar a ser “antagónica” a la original (es decir una ley que en vez de promover la libre distribución de información, tienda a cerrar los mecanismos de acceso a la misma) .

En el caso de lograr superar las dificultades, la sanción de esta ley no eliminaría la falla de información ya que la misma es inherente a los mercados políticos; aunque sí permitiría acercar al mercado a la eficiencia en tanto que facilitaría las transacciones reduciendo el costo de negociación o transacción. Entiendo por eficiencia “la ausencia de despilfarro o utilización de recursos económicos que reporta el máximo nivel de satisfacción posible con los factores y tecnologías dados” (Samuelson, 1994), es decir que la posibilidad de tener más información no solo agiliza las transacciones sino también que acerca al mercado a la frontera de posibilidades de producción.

Igualmente la sanción de la ley no garantiza por si misma un cambio en el mercado político ya que ésta solamente sería una institución formal, por ende habría que ver cuál es el comportamiento de los burócratas con respecto a la norma. Para evitar que una ley se transforme en letra muerta, es decir que aquellos individuos afectados por la norma actúen de la manera que la misma indica, es necesario que haya campañas de capacitación tanto de aquellos empleados públicos encargados de implementarla como de los ciudadanos en general con el fin de utilizar la herramienta de manera adecuada. La educación de los sujetos afectados por la normativa es fundamental para poder producir un cambio en el estado y evitar caer en el clásico conflicto entre el mandante y el mandatario. Que un burócrata no quiera entregar la información a pesar de poseer una ley que así lo determina es sin ningún lugar a dudas un fiel ejemplo de este tipo de conflictos, en tanto que los mandantes (los legisladores que dieron sanción a la ley y el poder ejecutivo que la reglamenta) dan orden expresa a los burócratas de atenerse a esa normativa, pero ellos al tener el poder brindado por la posesión de la información pueden no actuar de acuerdo a la ley y transformarla en letra muerta (“(...) tendencias habituales

de las burocracias a no brindar información que se encuentra en su poder por temor a poner en riesgo o peligro el cargo que se detenta cuando resulte escrutada la decisión por un superior, o a exponer conductas o prácticas acerca de cuya corrección se duda (Saba:12)”) Este conflicto entre mandante y mandatario se da en dos órdenes diferentes, el primero entre el ciudadano y el político electo y el segundo entre este último y el burócrata. El proyecto de ley retoma esta idea de mandante como el poseedor del poder y como controlador del accionar del mandatario

“Si el gobierno debe ser controlado por medio de la publicidad de sus actos, resulta claro que no puede esta publicidad quedar a criterio del propio controlado, sino que debe ser un recurso accesible a aquellos que se encuentran facultados para ejercer ese control: los propios ciudadanos que delegaron en sus representantes el poder de tomar decisiones de gobierno en su nombre”.
(Fundamentos del proyecto de ley:3)

Por lo tanto no hay que caer en la ingenuidad de pensar que la sanción de una ley que posibilite el acceso público y gratuito a la información va a producir una transformación total y absoluta del mercado político, pero tampoco se debe incurrir en el pesimismo ya que a pesar que *“las instituciones informales suelen cambiar más lentamente que las formales, el éxito va a ser logrado tras repetidos intentos de acción colectiva”* (Banco Mundial, 1998:138). Es decir que la sanción de la ley no es la meta a la cual hay que llegar, sino por el contrario un paso necesario para lograr producir un cambio en el estado, en la propia cultura de los individuos que se desarrollan cada día dentro del mismo y de la sociedad civil en su conjunto.

Tanto el decreto presidencial 1172/03⁴ como la propia existencia de un proyecto que reglamente la distribución gratuita y pública de la información (a pesar de todas las propias excepciones que establece el proyecto en su artículo 7) muestran una voluntad de cambio, que se propone mediante la creación de instituciones, contribuir al mejoramiento de la calidad democrática y ciudadana.

⁴ El decreto 1172/2003 reglamenta varios mecanismos de control ciudadano, como son la audiencia pública, la participación en la elaboración de las normas, las reuniones abiertas de los entes reguladores de los servicios públicos y el acceso a la información pública dentro del ámbito de los organismos, entidades,

Bibliografía

- ❖ Abramovich, V. & C. Courtis (2000). “*El Acceso a la Información como Derecho*”, en Anuario de Derecho a la Comunicación, Siglo XXI Editores. Disponible en: www.cels.org.ar

- ❖ Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Fundación Poder Ciudadano, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) & Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). “*Requisitos Mínimos para una Ley de Acceso a la Información Pública*”. Disponible en: www.cels.org.ar

- ❖ Banco Mundial (Sh. J. Burki y G. Perry) (1998): Más Allá del Consenso de Washington. La Hora de la Reforma Institucional. Washington D. C. Introducción, Capítulos 1, 2 y 7, Anexo técnico

- ❖ Banco Mundial (1997): The State in a Changing World. World Development Report 1997. Oxford University Press. Washington D.C. Pág. 26.

- ❖ Baron, M., M. Páez Molina & A. Novillo (2003) Acceso a la Información en el Poder Legislativo, CIPPEC.

- ❖ Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2004), La Información como Herramienta para la Protección de los Derechos Humanos. Disponible en: www.cels.org.ar

- ❖ Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) (2004), Acciones para la Transparencia: un caso práctico

- ❖ Decreto 1172/2003. Disponible en: Infoleg.

- ❖ North, D. C. (1989): Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. Fondo de Cultura Económica, Mexico. Págs. 13-22; 43-53 y 85-95.

- ❖ North, D.C. (1998): “*Una política basada en los costos de transacción*”. En S. M. Saiegh y M Tomás (comp.): La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones. EUDEBA. Págs. 97-112

- ❖ North, D.C. (1998): “*La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*”. PNUD- Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona.

- ❖ Proyectos de ley sobre acceso a la información pública, disponible en la página del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), en el área de transparencia. www.cippec.org

- ❖ Oatrom, V. (1991): “*New conceptual developments and opportunities for reform*”. En G.F. Caiden y H. Siedenfopf (comp.): Strategies for Administrative Reform. Lexington Books, R.C. Heath and Co. Lexington, Mass.

- ❖ Relatorías del Seminario sobre Acceso a la Información Pública, realizado por CIPPEC en 2005, disponible en la página web del CIPPEC, en el área de transparencia www.cippec.org

- ❖ Saba, R. “*El Derecho de la Persona a Acceder a la Información en Poder del Gobierno*”, mimeo.

- ❖ Samuelson, P. y Northaus, W. (1994). Economía, Editorial Mc Graw Hill.

- ❖ Stiglitz, J. E. (1992): “El papel del sector público.” En La Economía del Sector Público, Cáp. 4. Editorial Antoni Bosh. Barcelona.