

Instituto de Investigaciones Gino Germani

VI Jornadas de Jóvenes Investigadores

10, 11 y 12 de noviembre de 2011

Nombre y Apellido: Lic. Wanda Fraiman.

Afiliación institucional: Facultad de Ciencias Sociales (UBA)

Correo electrónico: wfraiman@hotmail.com

Eje problemático propuesto: 11. Estado. Instituciones. Actores.

Título de la ponencia: “La Educación en la construcción de una ciudadanía participativa. El caso de la realización de pedidos de acceso a la información pública de estudiantes de Ciencias de la Comunicación.”

El presente trabajo tiene como objetivo principal reflexionar acerca de la construcción de ciudadanos políticos en ámbitos educativos, específicamente en la Universidad pública, a través de la utilización de herramientas de participación ciudadana como la realización de pedidos de acceso a la información en manos del Estado.

Se partirá de la definición del concepto de acceso a la información pública, el cual forma parte del Derecho a la Información, en tanto derecho humano y de característica universal. Para luego, abordar la noción de ciudadanía y profundizar el concepto en su dimensión en tanto participativa. Por último, se expondrán algunas características de la experiencia de realización de pedidos de acceso a la información pública a la administración central del Estado argentino –en el marco del Decreto 1172/03-, y a los tres poderes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –a través de la Ley 104/98-, por parte de los alumnos de la Cátedra de Derecho a la Información de Damián Loreti, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, que se lleva a cabo en ese ámbito desde el año 2005.

Derecho a la Información

En el campo del Derecho y las Ciencias Sociales, se ha conceptualizado ampliamente el concepto de derecho a la información. El mismo contempla tanto a la actividad periodística como a la sociedad en su conjunto (Loreti; 1995), y protege la posibilidad de acceder a la información y difundirla, expresando ideas y opiniones. El titular de este derecho no es solamente el periodista, sino también el llamado *sujeto universal*, que es definido como todos los individuos sin distinciones económicas, sociales ni religiosas. Desde esta concepción, el derecho a la información es reconocido como un derecho humano. Por lo tanto, todo individuo es portador de esta facultad sin posibilidad de establecer restricciones, más allá de las referidas a las protección de los derechos de otro/s ser/es humano/s (Duhalde, Alén; 1999).

Reconocimiento internacional del Derecho a la información

El primer reconocimiento de los derechos humanos, sostiene José Manuel Ugarte (2007), se formaliza en la *Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, la cual fue “emitida por la Asamblea Francesa de 1789 (y) contuvo los derechos a la libertad, a la igualdad de derechos, (...) a la propiedad, a la seguridad, a la resistencia a la opresión, a no hacer lo que no manda la ley y a realizar todo lo que ésta no prohíbe, a la participación política (...), a no ser condenado sino en virtud de norma penal preexistente, a la libre comunicación de pensamientos y opiniones a través de la palabra, de la escritura, (y) de la prensa” .

Asimismo, entre los hechos más importantes se destacan, en el marco de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la adopción de la Declaración¹ Universal de los Derechos Humanos, en 1948. De la misma se destaca el Artículo 19 que sostiene:

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”².

¹ La diferencia entre una convención y una declaración -según manifiesta la Organización de Naciones Unidas- radica en que, en el caso de la primera se trata de un “documento de obligatorio cumplimiento que entra en vigor tan pronto cuenta con la ratificación de determinado número de Estados”, mientras que la segunda “no es un documento de obligatorio cumplimiento, pero entraña una responsabilidad moral porque media la aprobación de la comunidad internacional.”¹.

De esta manera, surge por primera vez la idea de que los individuos no deben ser molestados por sus opiniones (Mendel; 2009). Luego, en el seno del mismo organismo multilateral, se firma, en 1966, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el cual postula en su Artículo 19 que:

“1: Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2: Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

Surgen, de esta forma, los primeros indicios de un concepto que va a enriquecerse paulatinamente y que sostiene que no puede existir censura previa en contra de la libertad de expresión, sino que las restricciones deben estar *expresamente* fijadas por ley con existencia previa a la difusión de una idea, información u opinión.

Es posible realizar un recorrido similar en el marco de la Organización de Estados Americanos³ (O.E.A).

Fue a través de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de 1948⁴, que los países firmantes reconocieron en el Artículo IV que:

“Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio”.

Luego, en 1969, mediante la Convención Americana sobre Derechos Humanos - también conocida como Pacto de San José de Costa Rica-, ese derecho se vio enriquecido al utilizar en la redacción de su Artículo 13 los términos “Libertad de Pensamiento y de Expresión”:

“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin

² En <http://www.un.org/es/documents/udhr>

³ En http://www.oas.org/es/acerca/nuestra_historia.asp

⁴ En <http://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res98/res1591.htm>

consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección

El caso de Argentina

Con el fin de analizar el impacto que tuvo en un país como Argentina, la firma de estos tratados internacionales, podemos retomar lo que sostiene Agustín Gordillo (Ugarte; 2007), “los pactos internacionales suscriptos por nuestro país, y otros del continente, han intentado sin duda crear un ‘sistema’ de derechos humanos, garantías individuales o libertades públicas”. Esta cita hace referencia a la ratificación que ha hecho el Congreso de la Nación sobre esos. En el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la misma la cual ha sido incorporada a la legislación argentina primero en 1984 a través de la Ley 23054. A su vez, en el año 1994 con la última reforma constitucional esos convenios han adquirido rango constitucional, a través de su incorporación en el artículo 75 inciso 22.

Derecho de acceso a la información pública

Luego del breve recorrido que se ha realizado, se puede conceptualizar al derecho a la información en tanto conformado por el acceso a la información y la libertad de expresión⁵. En el caso del primero, es posible realizar a su vez otra diferenciación: entre la información en general que circula en la sociedad y la información que se encuentra en manos del Estado, la cual se conoce como información *pública*. De la literatura académica se desprende que el acceso a la información pública se rige por los principios de publicidad de actos de gobierno y transparencia en la administración (Abramovich, Courtis; 2001), y puede definirse como la

⁵ Sería pertinente resaltar que, desde una visión como la que sostiene la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 05/85 es de vital importancia para la toma de decisiones en la vida de una sociedad, que la misma esté “suficientemente informada”:

“En su dimensión social, la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia”. En www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.doc

posibilidad de cualquier persona de acceder a datos e informaciones en poder del Estado y de otros organismos o instituciones vinculados con aquél⁶.

El acceso a la información pública puede ser considerado no solamente en su dimensión individual, sino también como “derecho colectivo”, y así lo definen las corrientes que postulan que el ejercicio de este derecho comprende tanto el acceso a la información en sí misma -donde se encuentra el “derecho a la verdad”⁷, como también el conocimiento de la información como vía para el ejercicio de otros derechos: derecho a la participación en temas de interés público⁸, derechos sociales -a la salud, al trabajo, a la educación, a la vivienda- y el derecho al medioambiente sano (Abramovich, Curtis; 2001).

Ciudadanía y Educación

Nuestra propuesta es promover una ciudadanía comprometida y participativa. Con el primer término hacemos referencia a la formación de individuos que ante los conflictos sociales se posicionen como parte de los mismos, y no como meros observadores externos. A su vez, concebimos a la participación en tanto la acción concreta en las situaciones problemáticas. En este punto consideramos pertinente alinearse al planteo que hacen Daniel García Delgado y Luciano Noretto (2006) acerca de que siempre existe un espacio público “esencialmente conflictivo”⁹ donde se dan las luchas por la apropiación de sentido y la definición de los proyectos de sociedad y, por tanto, es necesaria una mayor participación de los sujetos en esos debates.

El concepto de ciudadanía, sostienen García Delgado y Noretto¹⁰, significa “pertenencia, identidad y derechos en relación a una determinada comunidad política”.

⁶ En <http://www.cidh.oas.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=381&IID=2>

⁷ Este derecho tiene como fin, por ejemplo, el conocimiento de lo sucedido con personas desaparecidas durante la última dictadura militar Argentina.

⁸ Los temas considerados de interés públicos habitualmente son: regulación de tarifas de servicios públicos, desarrollo de políticas públicas y de proyectos legislativos, entre otros.

⁹ La idea de conflicto social nos remite varias líneas de análisis, las cuales podrían ser ellas en sí mismas objeto de otro trabajo, por lo cual no nos detendremos a desarrollarlas aquí en profundidad. Pero vale la pena retomar dentro del campo del derecho lo que sostiene E. Raúl Zaffaroni (2010): “no existen Estados de derecho perfectos, y ninguno de los Estados de derecho histórico o reales pone a disposición de sus habitantes, en igual medida, todas las vías constitucionales y eficaces para lograr la efectividad de todos los derechos”

Asimismo, según los autores se trata de un proceso histórico, el cual necesariamente se vincula con instancias de luchas populares y de adquisición de derechos.

Con el objeto de profundizar en la idea de ciudadanía, proponen una primera dimensión “constituida por un elemento de carácter formal, vinculado a la mera pertenencia del individuo a una comunidad determinada”. En el caso de la segunda se definiría en el plano de lo jurídico y se refiere los derechos de las personas, y se trata de los derechos civiles, políticos y los ambientales y de los consumidores -entre otros-.

Sería pertinente aclarar nuestra postura que considera que los distintos derechos no son pasibles de jerarquización sino que todos ellos construyen la noción de ciudadanía que se tiene en una sociedad en un momento histórico particular. De esta forma, aunque a nivel de planificación de políticas públicas se deban disgregar los conceptos mencionados para proceder a su intervención, sería errático fomentar esa diferenciación a nivel de la población.

Si retomamos la propuesta de los autores que hemos mencionado, ellos postulan que en Argentina, y luego de la crisis de 2001, existe una ciudadanía de tipo *fragmentada*, en el marco de la cual se observan “diferentes expresiones sociales que comienzan a explorar nuevas prácticas y que habilitan a posibilidades tanto de una profundización democrática como de reproducción de perspectivas formales de la misma”.

Frente a ese diagnóstico nos vemos obligados a reflexionar acerca del rol de la educación en la construcción de un nuevo tipo de ciudadanía, así como también qué significaría promoverla en tanto participativa. En este punto nos preguntamos qué lugar tiene en este escenario, y en el que se pretende construir, el ejercicio formal del voto. Después de tantos años en los que en Argentina los individuos tuvieron prohibido esta facultad resulta de un gran valor poder ejercerla, pero si estamos pensando en una ciudadanía participativa sería pertinente pensar si el voto como práctica aislada¹¹, sin la complementariedad de otras acciones comunitarias es suficiente. El ámbito educativo parecería ser el escenario propicio para incentivar acciones donde los individuos trabajen en torno a su compromiso con la comunidad en la que viven. Pero sobre esto nos surgen varios interrogantes: cómo puede viabilizarse esta acción, qué tipo de conocimientos se pueden brindar en las instancias de enseñanza política, si sería o no posible hablar de valores e ideas “correctas” frente a otras “incorrectas” -como sucede con otros contenidos curriculares- y cuál sería el rol del docente que acompaña el proceso de formación de ciudadanos. Pareciera una alternativa posible que el profesor, en lugar de tomar una posición rígida frente a una problemática, le permita ver al

¹¹ Aislada en tanto esporádica en el tiempo..

alumno cuáles son las diferentes cuestiones que están en juego y qué sujetos están involucrados. Es decir, que le brinde “criterios para actuar” (Siede; 2011).

La dificultad que se presenta en el vínculo entre construcción de ciudadanía y educación radica en que, como sostiene Isabelino Siede (2010) la ciudadanía “no puede ser catalogada como un cuerpo de conocimientos, aun cuando el conocimiento no pueda ser un ingrediente del ejercicio de ciudadanía o cuando diferentes campos de conocimiento pongan su mirada sobre la ciudadanía”, frente a esta situación propone el autor “intervenir en las representaciones sobre lo público que suscitan prácticas sociales de ejercicio del propio poder”, poniendo al estudiante “en situación, para que aprenda a decidir por sí mismo, dando cuenta de sus elecciones e incorporando argumentativamente las razones de otros sujetos involucrados”.

Si perseguimos entonces el objetivo de que los individuos participen y se involucren en las cuestiones colectivas, el ámbito donde se puede fomentar esta acción es el de las instituciones educativas. En esta vía, la enseñanza de herramientas de participación como la realización de pedidos de acceso a la información pública sobre cuestiones que afecten tanto el desempeño individual como de afectación colectiva, parecen de gran utilidad.

El caso de los estudiantes de la Carrera de Ciencias de la Comunicación

En el marco de la Cátedra Derecho a la Información de Damián Loreti, de la Facultad de Ciencias Sociales de la U.B.A se lleva a cabo desde principios del año 2005 una experiencia de realización de pedidos de acceso a la información que continúa hasta el presente. La consigna consiste en trabajar en el aula con cada alumno en la solicitud de información a los organismos alcanzados por el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1172¹² de 2003, así

¹² El Decreto fue sancionado en Diciembre de 2003 por el entonces Presidente Néstor Kirchner. En los considerandos de la norma, es destacable la mención que se hace de “fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil”. Así como la referencia que se hace acerca de la necesidad de una democracia “legítima, transparente y eficiente”. En relación al objeto que regula, establece varios mecanismos para la participación ciudadana. Deben proveer la información “organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.” Así como también “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” y aquéllas entidades que realicen “la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público”. Están habilitados para realizar pedidos “Toda persona física o jurídica, pública o privada”, con lo cual respeta del principio del sujeto universal con posibilidad de solicitar la información”.

como también por la Ley 104¹³, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1998. La modalidad que se utiliza para la investigación es dividir a la totalidad de las ocho comisiones de la materia, en dos grupos. Una mitad hace, en principio, las solicitudes sin orientación de sus docentes (es decir sin recibir correcciones en la enunciación de los pedidos) mientras que la otra parte tiene asistencia para su formulación. Según sostiene Laura Zommer, docente de la Cátedra y quien se encarga de sistematizar los resultados de la investigación, el motivo de la distinción radica en “evaluar cómo responden las autoridades ante un ciudadano medio, no experto ni familiarizado con la jerga jurídica ni la normativa” (Zommer; 2007).

La importancia de esta experiencia radica no solamente en realizar un monitoreo cuantitativo¹⁴, del cual se pretendiera concluir el grado de apertura del Estado frente a la consulta sobre su información, sino más bien de fomentar desde el espacio áulico de la Universidad pública el uso de una herramienta de participación del individuo en la cosa pública. De esta manera lo que se incentiva es la pregunta acerca de quién es el Estado, para qué existen las garantías legales para hacer las consultas de información, y para qué sirve la misma una vez que se la obtiene. Desde esta perspectiva, lo interesante puede ser fomentar los pedidos que pregunten más allá de cuestiones de partidas financieras y ejecución presupuestaria. Es decir que los alumnos se interesen por decisiones que se han tomado desde el Estado en el pasado, o que se hayan previsto para el futuro, sobre problemáticas que los afecten directamente y/o a su entorno, para poder involucrarse en esas cuestiones.

¹³ La Ley 104 fue sancionada por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el mes de noviembre de 1998. La misma establece el derecho de toda a “solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la Administración Central, Descentralizada, Entes Autárquicos, Organismos Interjurisdiccionales integrados por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Empresas y Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con participación Estatal mayoritaria, Sociedades de economía mixta, todas aquellas otras organizaciones Empresariales donde el Estado de la Ciudad tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias, del Poder Legislativo, Judicial, Entes Públicos no Estatales, en cuanto a su actividad Administrativa, y de los demás Órganos establecidos en el Libro II de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires”. En lo referente a la solicitud establece que deber ser por escrito, sin ningún tipo de formalidad y que no puede exigirse el motivo por el cual se realiza el pedido de información –la implementación de un formulario para la realización del pedido que ha implementado el Jefe de Gobierno Mauricio Macri, en el cual se debe manifestar el propósito vá en contra de esta reglamentación-. Acerca de las sanciones para los funcionarios que no provean la información estipula que se lo considere “incurso en falta grave”.

¹⁴ Por el tamaño de la muestra y la heterogeneidad de los pedidos (en gran cantidad de dependencias) no es posible llegar a porcentajes que determinen rotundamente si el Estado provee o no información.

A modo de conclusión

Luego de este breve recorrido que pretendió dar cuenta, en forma resumida, del andamiaje jurídico en el que se inserta el acceso a la información pública, podemos llegar a la conclusión que la facultad que tienen todos los individuos de consultar al Estado sobre el manejo del presupuesto público, así como también sobre acerca de decisiones que hayan sido tomadas y acciones que hayan implementado con respecto a temas específicos, puede significar una herramienta de suma importancia para la promoción de una ciudadanía participativa y comprometida con los sucesos de su comunidad. En este marco, la implementación de la realización de pedidos de información desde el espacio de la materia Derecho a la Información puede resultar una experiencia enriquecedora para la evaluación, en una investigación a futuro, del aporte que se ha realizado para la construcción del tipo de ciudadanía que proponemos.

Bibliografía

ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian (2001). El acceso a la información como derecho, CELS, Buenos Aires.

DUHALDE, Eduardo y ALÉN, Luis (1999). Teoría Jurídico Política de la Comunicación, Eudeba, Buenos Aires.

GARCIA DELGADO, Daniel y NOSETTO, Luciano (2006). La ciudadanía en una etapa de reconstrucción: imaginarios y desafíos. Publicado en Biblioteca virtual TOP, Buenos Aires.

LORETI, Damián (1995) El Derecho a la Información. Relación entre medios, público y periodistas. Paidós. Buenos Aires.

MENDEL, Toby (2009) El Derecho de Acceso a la Información en América Latina.

SIEDE, Isabelino. ENFOQUE DIDÁCTICO DE LA FORMACIÓN CIUDADANA, ESTRATEGIAS. Ciudadanía y enfoques de enseñanza. Material de estudio del curso “Construcción de ciudadanos políticos en ámbitos educativos”, que se dicta en el Centro Argentino de Información Científica y Tecnológica del CONICET.

UGARTE, Manuel (2007). El derecho de acceso a la información. Su vigencia, con un panorama del derecho comparado. Foro Social para la Transparencia- Isla de la Luna. Buenos Aires.

ZAFFARONI, E. Raúl (2010) "Derecho Penal y protesta social". *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho Penar y libertad de expresión en América Latina*. Comp. Eduardo Bertoni. Buenos Aires Universidad de Palermo,. 01-15.

ZOMMER, Laura. “Alumnos de la UBA monitorean el cumplimiento de las normas de acceso a la información vigentes en la nación y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Segundo Informe. Documento de Trabajo de la Cátedra Derecho a la Información Aguiar-Loreti, Buenos Aires. 2007.