

De la transparencia pasiva a la transparencia activa. Políticas públicas para implementar el Acuerdo de Escazú en Tucumán

**From passive transparency to active transparency. Public policies
to implement the Escazú Agreement in Tucumán**

Gerardo Rodríguez de la Vega
Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino
gerardo.grodriguezdlv@unsta.edu.ar

Resumen: El artículo analiza el acceso a la información ambiental en términos de transparencia activa dentro del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) en la provincia de Tucumán, Argentina. Para ello se toma como referencia la implementación efectiva del Acuerdo de Escazú, que establece compromisos en cuanto a la accesibilidad, participación y justicia en temas ambientales. El enfoque del artículo es comprender las barreras existentes en la normativa y la práctica local para lograr los estándares de transparencia activa establecidos por el acuerdo, y proponer lineamientos y estrategias de políticas públicas para superar estos desafíos. El autor realiza un análisis detallado del proceso actual del EIA en Tucumán desde un enfoque de los procesos de gestión pública, especialmente en lo referido a la divulgación y disponibilidad de la información generada en el procedimiento. Utilizando el concepto de rediseño de procesos, se presentan propuestas de política pública que permiten una mejor integración de la transparencia activa en el procedimiento de EIA. Se plantea como objetivo no solo mejorar el acceso a la información ambiental, sino también fortalecer el vínculo entre las

Abstract: This article analyzes access to environmental information in terms of active transparency within the Environmental Impact Assessment (EIA) procedure in the province of Tucumán, Argentina. For this purpose, the effective implementation of the Escazú Agreement, which establishes commitments regarding accessibility, participation and justice in environmental issues, is taken as a reference. The focus of the article is to understand the existing barriers in local regulations and practice to achieve the standards of active transparency established by the agreement, and to propose public policy guidelines and strategies to overcome these challenges. The author performs a detailed analysis of the current EIA process in Tucumán from a public management process approach, especially with regard to the disclosure and availability of the information generated in the procedure. Using the concept of process redesign, public policy proposals are presented that allow a better integration of active transparency in the EIA procedure. The objective is not only to improve access to environmental information, but also to strengthen the link between the authorities and the population in order to

autoridades y la población, a fin de propender a una participación ciudadana efectiva y una gestión ambiental más eficaz. El artículo concluye con una planificación progresiva de implementación, que incluye un programa piloto, la capacitación de funcionarios públicos y la sensibilización de la ciudadanía.

Palabras claves: acceso a la información, transparencia, Acuerdo de Escazú, procesos de gestión pública, políticas públicas.

promote effective citizen participation and more efficient environmental management. The article concludes with a progressive implementation plan that includes a pilot program, training of public officials and raising public awareness.

Keywords: access to information, transparency, Escazú Agreement, public management processes, public policies.

Introducción

El acceso a la información ambiental es un elemento fundamental en lo que se refiere a la toma de decisiones sobre cuestiones relacionadas al ambiente. Se trata de un derecho ya consagrado en Argentina (el derecho de acceso a la información ambiental), pero ha cobrado relevancia regional a partir de instrumentos como el Acuerdo de Escazú. Este Acuerdo firmado en 2018 establece compromisos claros para los países de América Latina y el Caribe en torno a los derechos de acceso en asuntos ambientales. En ese sentido, el Acuerdo busca no solo garantizar el acceso a la información como derecho a ejercer por el ciudadano, sino también fomentar la transparencia activa, es decir, la divulgación proactiva de información sin necesidad de solicitud por parte de la ciudadanía.

En Argentina, un país que se rige bajo un esquema federal de distribución de competencias, la entrada en vigencia del Acuerdo de Escazú en 2021 ha generado desafíos en la adecuación de normativas y prácticas provinciales. En especial, se ven afectados los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), un instrumento fundamental de política y gestión ambiental que está principalmente dentro de la esfera de competencia de las provincias. En ese contexto, la provincia de Tucumán enfrenta el reto de adaptar sus prácticas gubernamentales y el procedimiento de EIA para cumplir con los estándares de transparencia activa exigidos por el acuerdo de Escazú, el cual ha sido planteado como un “súperpresupuesto mínimo” (Esain, 2022) de protección ambiental, con todo lo que eso implica.

Este artículo es fruto de la investigación perteneciente a la tesina de grado del autor, y a su vez se enmarca en el proyecto de investigación UNSTA de

la Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales sobre la aplicación del Acuerdo de Escazú en Tucumán. En él, se propone analizar los aspectos claves que permitan la transición de la transparencia pasiva a la activa en el marco del procedimiento de EIA en Tucumán, destacando las barreras actuales y las oportunidades para una implementación efectiva del Acuerdo de Escazú en este procedimiento. A partir de las conclusiones de una investigación de campo que incluye la experiencia misma dentro de la estructura administrativa de la autoridad competente, así como entrevistas con actores claves y el análisis de datos cuantitativos sobre pedidos de acceso a la información realizados por la ciudadanía, se plantean lineamientos para mejorar el acceso a la información ambiental en la provincia. Se busca entonces mediante este trabajo contribuir no solamente al debate académico sobre políticas públicas ambientales, sino también aportar propuestas concretas para fortalecer el rol de la transparencia en la gestión pública ambiental en Tucumán.

Entendiendo a Escazú

El Acuerdo de Escazú es un hito regional en la protección del ambiente. Aunque no recaiga directamente sobre el derecho sustantivo de las personas de vivir en un medio ambiente sano, busca que haya mecanismos que permitan la plena vigencia de este derecho en Latinoamérica, mediante tres elementos básicos: el acceso a la información ambiental, la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones que recaigan sobre el ambiente, y el acceso a la justicia para que se respete este derecho. En su estructura, el Acuerdo fue diseñado con cinco pilares fundamentales, fruto de una búsqueda por parte de los negociadores de reflejar las prioridades de la región y los obstáculos actuales a la implementación de sus objetivos. Se arribó entonces a un texto en el que se “abordan aspectos fundamentales de la gestión y la protección ambientales desde una perspectiva regional” (Comisión Económica para América Latina [CEPAL], 2018). Los cinco pilares se componen de los tres derechos de acceso que se mencionaron (acceso a la información, participación, y acceso a la justicia) a los que se suman la protección de las personas defensoras de derechos humanos ambientales y la cooperación regional como instrumento para alcanzar los objetivos.

Los pilares no pueden ser tomados como compartimentos estancos. Es clave el enfoque holístico no sólo en la interpretación del Acuerdo, sino en

la búsqueda de su implementación. El acceso a la información debe pensarse en línea con la posibilidad de que haya participación pública en base a la información provista, así como la adaptación de las políticas públicas de acceso requiere de un fortalecimiento de capacidades ambicioso. A su vez, la posibilidad de coadyuvar elementos de lo administrativo y lo judicial, surge de analizar en tándem los pilares de acceso a la información, participación y acceso a justicia, dado que éste último no está pensado únicamente como un reservorio ante el incumplimiento en los dos primeros.

Uno de los puntos sobresalientes del Acuerdo es que vincula los derechos humanos y el medio ambiente, por lo que la forma en la que está estructurado responde permanentemente a una perspectiva de derechos. Esto quiere decir que en sus distintas disposiciones, plantea una relación entre un sujeto que debe cumplir un deber y otro que puede exigir su cumplimiento (el titular de un derecho), debido a que su vigencia hace a la dignidad más fundamental.

A su vez, como se ha visto anteriormente, los derechos que reafirma el Acuerdo son procedimentales, lo que *prima facie* querría decir que no afectarían directamente cuestiones sustantivas, pero el Acuerdo reconoce que son la forma de garantizar que lo sustantivo no sea vulnerado ulteriormente. Lo dicho tiene como sustento de base al derecho al medio ambiente sano que, luego de haber sido incorporado a diversos instrumentos internacionales hasta llegar la resolución de Naciones Unidas 76/300 (Asamblea General de Naciones Unidas [AGNU], 2022), es reconocido como parte del bloque de derechos humanos. Este reconocimiento hace que tanto el derecho de fondo como aquellos que buscan su garantía se vean alcanzados por la protección especial del derecho internacional.

Encontramos así un Acuerdo que tiene como objetivo la implementación efectiva hacia adentro de cada uno de sus estados miembros, con tres derechos de acceso concatenados entre sí, y una fuerte impronta de fortalecimiento de capacidades a partir de la cooperación regional. Este instrumento jurídico tiene ciertos conceptos fundantes, que hacen al accionar de lo público y que condicionan la formulación de políticas públicas. Por lo tanto, para poder abarcar los alcances de la implementación del Acuerdo de Escazú es necesario remitirse a sus conceptos ordenadores. El principal es el de transparencia.

Este concepto ha venido adquiriendo una relevancia creciente en la gestión pública, convirtiéndose en un pilar clave para garantizar la legitimidad

de las administraciones democráticas y promover una participación ciudadana efectiva como forma de acercar a la ciudadanía a la toma de decisiones. En el ámbito de las políticas ambientales, este principio es aún más crucial, dado que las decisiones que impactan el medio ambiente tienen repercusiones directas en la esfera social. En palabras de Gilli (2017)

Cuando el concepto de transparencia se asocia a la gestión de los asuntos públicos, se la caracteriza por la adopción de políticas, acciones y actitudes tendientes a posibilitar el acceso libre a toda la información que registra el ejercicio de las facultades o funciones de los distintos poderes públicos (p. 45).

El acceso a la información, como derecho establecido en el primer pilar del Acuerdo Escazú, está íntimamente ligado a la transparencia. En ese sentido, Vera Martínez (2021) marca los aspectos salientes de esta relación al decir que

Aunado al derecho de acceso a la información, encontramos el concepto de transparencia, el cual, como vertiente del primero, se ve motivada a estructurarse, por tener el atractivo de la promesa de abatimiento de la corrupción, de optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y de, sustantivamente, mejorar la calidad de vida de las personas, al tener éstas la posibilidad de utilizar las leyes y las instancias administrativas, como herramienta para nutrir de mejores contenidos la toma cotidiana de decisiones (p. 3088).

Por lo tanto, se genera una concatenación entre el acceso a la información, tomado como un derecho del ciudadano, que insta a la estructuración de la transparencia y que de ese modo busca generar mejores prácticas de gobierno, para que dichas prácticas puedan incidir positivamente en la vida de los ciudadanos.

Se observan entonces dos características a tener en cuenta. La primera es la instrumentalidad de la transparencia. Esto quiere decir que persigue un objetivo mayor, y que se debe pensar como una herramienta más que como una práctica en sí misma. Debe tener un para qué. Por otra parte, el autor citado menciona la eficiencia. En este sentido, toda práctica que se quiera

dotar de transparencia deberá hacerse con parámetros de eficiencia, por lo que entran en juego la disponibilidad de recursos y la capacidad de llegar al ciudadano con la información de la mejor forma posible.

De manera similar, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que ha sido exitosa en lograr que sus estados miembros implementen políticas de transparencia, ha precisado que “se entiende como la divulgación de información y datos gubernamentales relevantes de manera oportuna, accesible, comprensible y reutilizable” (2021, p. 11), sumando que en caso de no estar publicados los datos, el ciudadano debe contar con mecanismos para requerirlos. Se observa aquí el énfasis en las formas, del cual podemos identificar que debe existir una caracterización de la información y del ciudadano, ya que para ser oportuna debe conocerse qué se puede hacer con dicha información, así como el grado de accesibilidad y comprensión depende de las personas que vayan a tomar contacto con ella y el uso que le den.

En otro orden de ideas, vista desde la óptica del ciudadano, la transparencia puede tomarse como “una demanda de la ciudadanía hacia los mercados y a los gobiernos de sostener instituciones confiables tanto por sus políticas como por sus resultados” (Martínez et al., 2015, p. 88). Es decir que, desde este enfoque, se trata de una expectativa del ciudadano de que a partir de la implementación de estas políticas mejore la forma en la cual funciona el Estado. Teniendo en cuenta que en América Latina, región a la que apunta el Acuerdo de Escazú, han existido históricamente situaciones de debilidad institucional, a la vez que la provisión de servicios por parte del Estado ha sido vista en reiterados momentos como ineficiente, y que actores no gubernamentales tienen una importante capacidad para moldear desde su lugar el ámbito público (lo que genera de por sí dificultades para modificar desde el Estado las situaciones existentes), la forma en la cual se implementan las políticas de transparencia tiene un alto potencial para incidir directamente en la estabilidad de los gobiernos y el humor social, y por lo tanto, deben ser pensadas al detalle para que sus consecuencias tengan los efectos positivos que se esperan.

Sobre lo dicho, Gault (2007) plantea la siguiente advertencia:

Un concepto no sobrecargado de transparencia de la información organizacional asume que ésta es un instrumento social y organizacional [...] pero que no es ni un valor universal o general (es decir, que asuma siempre

que más transparencia es mejor siempre, pues no existe una sola manera de definirla) ni un instrumento monolítico, sin costos y limitaciones (es decir, que exista alguna corriente u organismo que tenga el instrumento técnico único y perfecto para definir la transparencia de una vez y por todas) (p. 36).

A partir de esta aclaración es que podemos agregar otra característica a las ya mencionadas en materia de transparencia. Nos referimos al pragmatismo, entendido como la priorización de aquello que resulta más efectivo, o en cuyo caso eficiente como hemos aludido previamente, capaz de adaptar los instrumentos a las circunstancias. Este elemento lo veremos reflejado en varias ocasiones dentro del Acuerdo de Escazú, ya que una de las premisas que tuvieron las partes a la hora de negociar el tratado es el respeto por la diversidad de circunstancias que atraviesan los distintos países de la región, y que por ende el Acuerdo debía permitir que cada parte fuera capaz de utilizar las prácticas que le resulten más convenientes a la hora de la implementación.

Adentrándonos en cómo se lleva adelante la transparencia en la gestión, encontramos dos formas, la pasiva y la activa. La primera se refiere a la obligación del Estado de proporcionar información cuando los ciudadanos la solicitan, que se conoce como transparencia pasiva. Por otro lado, la transparencia activa introduce una lógica más proactiva, en la que el Estado asume la responsabilidad de publicar y difundir información relevante sin necesidad de requerimientos específicos por parte de la ciudadanía. Existe entonces “una acción periódica que el Estado realiza al poner a disposición información relevante de forma permanente...sin que esta sea específicamente solicitada” (Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, 2021, p. 16). Esta transformación en la manera en que se relacionan el gobierno y los ciudadanos marca un cambio importante, ya que implica que las instituciones públicas deben anticiparse a las necesidades de información de la sociedad, fomentando un vínculo más directo y participativo. Ambas formas de transparencia son abordadas por el Acuerdo de Escazú en sus artículos 5 y 6.

En cuanto a la transparencia pasiva, el artículo 5 del Acuerdo marca que respecto de un procedimiento que involucre información ambiental, cualquier ciudadano está legitimado para solicitar información, sin costo alguno, y debe recibir esa información en un plazo no mayor a 30 días. Al definir información ambiental, Escazú toma un criterio amplio:

Cualquier información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud. (CEPAL, 2018, art. 2)

Sobre la transparencia activa, el artículo 6 del Acuerdo pone en cabeza de las autoridades competentes tres deberes básicos, de los que se desprenden otros más específicos. Son los deberes de generar, recopilar y divulgar la información (CEPAL, 2018, art. 6). Con generar se refiere a que, de no existir información al respecto, debe la autoridad accionar para producirla. En cuanto a la recopilación, está relacionada a situaciones en donde se encuentra dispersa, ya sea entre organismos o en distintos expedientes, y previo a divulgarse debe integrarse en bases de datos. Finalmente, la divulgación se trata de generar canales en los que esa información recopilada esté a disposición de los ciudadanos. Como elemento adicional, dispone que los sistemas de archivo y gestión documental de datos deben estar actualizados.

A esto se suman dos elementos que el mencionado artículo dispone como deberes de la autoridad competente, la disponibilidad y reutilización de la información. Ambas se encuentran relacionadas con la posibilidad de que el ciudadano pueda acceder a ella en distintos momentos, y que se le faciliten medios para su utilización. Va en sintonía con la utilización de medios digitales que permiten la disponibilidad de la información a un amplio espectro de usuarios, sin límite de horarios o cupos de acceso.

Por lo tanto, las claves de la transparencia, concepto ordenador del Acuerdo de Escazú en materia de acceso a la información, se pueden sintetizar en instrumentalidad, eficiencia y pragmatismo. A su vez, Escazú establece parámetros tanto para la transparencia pasiva como para la transparencia activa, sentando un estándar a alcanzar por las autoridades competentes.

Escazú y Tucumán

Teniendo a la transparencia como concepto fundante para Escazú en lo que respecta al acceso a la información y conociendo los deberes en cabeza

de las autoridades competentes, podemos volcarnos a ver qué implica implementarlo en el ámbito en el que se desarrolla la investigación planteada, la provincia de Tucumán, más propiamente en el procedimiento administrativo con mayor incidencia sobre el ambiente para la ciudadanía, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).

La EIA, como proceso técnico-jurídico, es un instrumento administrativo preventivo, llevado adelante por un órgano público que puede estar dentro del Poder Ejecutivo como en una agencia descentralizada. Es un procedimiento en la que la autoridad realiza “la evaluación de cambios en el medio físico, biológico, social y económico, cuyo objetivo es prevenir o mitigar conflictos ambientales” (De la Vega de Díaz Ricci, 2011). Desde otro enfoque, se ha tomado a la EIA como una “herramienta esencial para identificar los problemas y proponer las soluciones que aseguren el desarrollo sustentable en todos los aspectos de la problemática ambiental” (Ritto, 2007). Se trata de un análisis complejo, que tiene carácter multidisciplinario, ya que una misma actividad puede tener efectos biológicos, geológicos, hidrológicos en la salud humana, entre muchos otros. Todo esto hace que nos encontremos en presencia de un procedimiento poco común en la administración pública, que tiene como principales interesados a los ciudadanos que buscan llevar adelante una actividad, pero también al conjunto de la sociedad que puede verse afectada por ella. Esta circunstancia hace que la decisión que se tome, la autorización o no del proyecto (que a su vez significa un acto administrativo en los términos en que fue definido en el título anterior), deba ser fundamentado al detalle, y que la información utilizada para arribar a esa decisión sea conclusiva.

En Argentina, este procedimiento está regulado tanto a nivel nacional como provincial. Esto significa que a la hora de adaptar la EIA a lo establecido por el Acuerdo de Escazú en materia de acceso a la información, será la provincia o la nación (según el procedimiento al que nos refiramos) la que deberá tomar acción y realizar las modificaciones necesarias, dado que se encuentra en la posición de autoridad competente. Esto se desprende del mismo artículo 2 del Acuerdo:

Por “autoridad competente” se entiende, para la aplicación de las disposiciones contenidas en los artículos 5 y 6 del presente Acuerdo, toda ins-

titución pública que ejerce los poderes, la autoridad y las funciones en materia de acceso a la información, incluyendo a los órganos, organismos o entidades independientes o autónomos de propiedad del Estado o controlados por él, que actúen por facultades otorgadas por la Constitución o por otras leyes. (CEPAL, 2018, art. 2)

En el caso de la EIA en Tucumán, esa autoridad competente es la Dirección de Protección Ambiental (DiPrA). Si nos remitimos a las leyes que reglamentan la EIA en la provincia, encontramos que es un procedimiento administrativo especial que se rige por los decretos 2204/3-MP-91 y 2203/MP/91, a lo que se suma la resolución 116/DCTyMA del 2003 y sus modificatorias.

Allí podemos trazar el camino de este procedimiento administrativo. Quien desee iniciar el trámite ante DiPrA, persona humana o jurídica se le otorgará el calificativo de “proponente”, deberá hacerlo presentando un Aviso de Proyecto. Una vez que la DiPrA da curso al trámite, verifica la información proporcionada y sus agentes técnicos consideran que es susceptible de obtener el Certificado de Aptitud Ambiental correspondiente, se emite un dictamen jurídico y técnico para luego elevar las actuaciones al Consejo Provincial de Economía y Ambiente (CPEA). Este órgano administrativo está integrado por representantes designados por otros organismos del estado provincial (ministerio de salud, economía, entre otros), las universidades con asiento en la provincia y entidades no gubernamentales. “Se trata de un modelo pocas veces replicado, con articulación público-privada, y participación en los procesos de toma de decisiones referidos a lo ambiental” (Rodríguez de la Vega y Cossio, 2023, p. 25). En reuniones semanales, los consejeros debaten sobre la aptitud de los proyectos, en ciertas ocasiones convocando a los proponentes a defenderlos, y luego deciden si otorgar o no el Certificado de Aptitud Ambiental. Posteriormente, se remiten las actuaciones a la DiPrA para que emita el certificado o constancia en caso de haber sido otorgado. A partir de allí el proponente puede completar el trámite administrativo de autorización ante el organismo competente, según el tipo de obra o actividad de que se trate.

Hasta aquí el procedimiento. Pero como se puede observar, no se ha mencionado nada aún del acceso a la información sobre los proyectos presentados para EIA, o sobre las decisiones tomadas por la autoridad. Esta situación

se guía por otra ley provincial, la 7247. En caso de que un ciudadano quiera tener acceso al expediente, o conocer los certificados o constancias de aptitud ambiental y su contenido, debe iniciar un expediente distinto ante la DiPrA mencionando su pretensión. Lamentablemente, la ley 7247 no incluye un procedimiento específico para el acceso a la información, en particular para la EIA, pero manda en su artículo 7 a determinarlo en la reglamentación de la misma. La citada ley no ha sido reglamentada.

Por lo tanto, encontramos que de querer implementar los preceptos del Acuerdo de Escazú para el procedimiento de EIA en Tucumán, necesitamos introducir importantes modificaciones, sobre todo en materia de transparencia activa. Se trata entonces de construir una política pública de acceso a la información.

La transparencia en el procedimiento de EIA

Considerando que las políticas públicas son el conjunto de leyes, regulaciones, prácticas administrativas y asignaciones de recursos llevadas adelante por el Estado en un curso de acción, pudiendo ser planificado o no, que inicia con una decisión gubernamental que luego se ve afectada por la participación de diversos actores, lo que desemboca en la producción de un resultado en la realidad, que puede o no ser el esperado (Tamayo Sáez, 1997; Aguilar Villanueva, 1992; Ingrams, 2020), son muchos los factores que entran en juego a la hora de construirlas. Más aún si nos remitimos a las políticas públicas de acceso a la información o de transparencia, que se han definido como “un conjunto de estrategias y prácticas, basadas esencialmente en una amplia apertura y disponibilidad de información, que coadyuvan a la gobernabilidad y a la rendición de cuentas (accountability) en una organización” (Baragli, 2005, p. 23).

Llevándolo a la situación descrita en el apartado anterior, en la que encontramos que para aplicar el Acuerdo de Escazú en materia de transparencia activa a la EIA en Tucumán será necesario realizar cambios en la forma en la que se lleva adelante el procedimiento administrativo, consideramos que el enfoque para elaborar esa política debe basarse en el concepto de rediseño de procesos, propio de la ciencia de la administración pública. Este concepto ha sido desarrollado a fin de permitir la incorporación de cambios sustanciales

en la gestión pública, adaptándola a nuevas situaciones surgidas tanto desde lo legislativo como de las demandas de la ciudadanía.

Entendiendo por proceso a “una serie de tareas y/o actividades desarrolladas en una secuencia lógica y predeterminada que se vinculan entre sí para transformar insumos en productos (bienes y/o servicios) valiosos para el ciudadano” (Subsecretaría de la Gestión Pública y del Proyecto de Modernización del Estado, 2006, p. 51), se trata de una secuencia que cuenta con un objetivo, genera ciertos productos, y viene a suplir una demanda. Por un lado, existe una demanda privada, de aquel ciudadano o entidad que inicia el trámite, pero por otra parte una demanda pública, de que se cumpla con una normativa, se alcance un cierto estándar, o se aplique una determinada sanción (en el caso de los procesos sancionatorios el inicio también lo realiza el Estado, sólo que la demanda privada en estas situaciones es que se respeten las debidas garantías). A su vez, dentro de ese proceso que podemos denominar sustantivo, existen un conjunto de subprocesos, que cumplen con objetivos parciales y que a su vez los integran ciertas actividades a realizar. Lo importante a resaltar en los procesos de apoyo es que el sub-objetivo se integra al del proceso principal, y a su vez cumple la misma demanda pública y privada. Generalmente, el destinatario del producto que generan estos subprocesos es interno, o puede también ser otra entidad estatal, pero que interviene a los fines de generar otro subproceso que lleve al producto final. A su vez, es necesario tener en cuenta que el proceso no se encuentra aislado y no es el único que realiza una entidad pública en el ejercicio de sus funciones. Desde una perspectiva micro intra-organizacional (Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, 2021, p. 21), se encuentra en una directa interrelación con otras áreas en la misma entidad, así como con otras entidades del mismo nivel de gobierno, y que en ciertos casos interactúa o debe articularse con organismos de otros niveles gubernamentales.

La cuestión surge cuando hay que introducir modificaciones sustanciales en un proceso tal como lo hemos definido, rediseñándolo. Allí existen dos caminos dependiendo de qué cambios se deben introducir. Puede darse una reestructuración del mismo proceso, añadiendo subprocesos o modificando el flujo. O por el contrario, concebir un nuevo proceso, sea paralelo al existente o que lo reemplace.

Volcando todo lo dicho al procedimiento de EIA, a partir de los métodos de investigación utilizados, principalmente el relevamiento empírico del

proceso, encontramos que existe un proceso sustantivo, en el cual se identifican tres subprocesos: la evaluación técnico- jurídica con la emisión de dictámenes, el estudio del proyecto y decisión del CPEA con su correspondiente resolución que se remite a la DiPrA, la emisión del Certificado de Aptitud Ambiental por la DiPrA. En esa línea, se reconocen dos demandas diferenciadas. Por un lado la demanda privada del proponente de obtener el apto ambiental, por el otro la pública por parte de la sociedad, en cuanto a que los proyectos sometidos a este procedimiento cuenten con el debido control. Sobre el producto, podemos señalar al certificado o constancia de aptitud ambiental y, por ende, el debido control del proyecto en cuanto a su potencial impacto ambiental.

Ahora bien, en materia de acceso a la información, encontramos que en caso de que un ciudadano solicite información sobre un proyecto en particular, estando el proyecto en trámite, se debe iniciar un expediente distinto, por lo que se trata de otro proceso sustantivo, que incluye subprocesos ligados al procedimiento de EIA. La relación entre un proceso y otro está dada por el hecho de que la información se produce en el EIA y se permite el acceso en otro proceso.

Visto desde el enfoque de la transparencia, uno de los obstáculos que se observan en este procedimiento es que la información no necesariamente se encuentra consolidada al momento de iniciarse el trámite, sino que con el avance del procedimiento se llega a consolidar el expediente. Por otra parte, el acceso a la información así planteado está previsto únicamente desde la transparencia pasiva, por lo que resulta necesario incluir mecanismos de transparencia activa. Una dificultad para ello encontramos en lo dicho anteriormente, ya que cierta información que se dará a conocer puede verse modificada poco después, lo que puede causar confusiones o desencuentros entre la ciudadanía, el proponente y el Estado.

Es importante mencionar que la DiPrA como autoridad competente no tiene como únicos procesos a su cargo los correspondientes a EIA y a pedidos de acceso a la información sobre éste. A los dos mencionados se suman el Programa de Reconversión Industrial (existe un área específica dentro de la dirección con esa competencia), así como otro tipo de permisos, como la autorización para el almacenamiento de PCB's (un producto químico cancerígeno, cuyo uso está prohibido en Argentina desde 2010). Por lo tanto,

también se generan procedimientos de pedidos de acceso a la información de otra índole, o denuncias en el marco del PRI.

A partir de lo expuesto, podemos señalar las barreras existentes para la implementación de transparencia activa en el procedimiento de EIA en Tucumán, desde el enfoque de la gestión por procesos. En primer lugar, el proceso en el que se realiza la Evaluación de Impacto Ambiental es en sí un proceso separado respecto del acceso a la información, pero en él se produce la información ambiental clave a la cual se busca acceder. En segundo lugar, existen demandas distintas frente a uno u otro proceso. Mientras que en el proceso de EIA la demanda privada se centra en la obtención del certificado y la pública en el debido control de la actividad a realizarse, en el acceso a la información la demanda privada es del ciudadano de poder acceder a la información, y la pública es de la sociedad de que haya un acceso abierto a la información generada en el procedimiento de EIA, ligada a la posibilidad de que se genere una instancia de participación ciudadana (segundo pilar del Acuerdo de Escazú). A esto se suma una tercera cuestión, que visto desde la óptica de la transparencia activa, el producto a generar es distinto, ya que sería la publicación y disponibilidad de la información, no la emisión del certificado. Por lo tanto, y teniendo en cuenta los dos caminos posibles para el rediseño de procesos, a las claras corresponde incorporar un proceso de acceso a la información en paralelo al de EIA que permita implementar la transparencia activa.

Hacia una política pública de transparencia activa

Teniendo presentes las barreras identificadas desde la gestión por procesos, y planteando como solución una política pública basada en el establecimiento de un proceso en paralelo que permita la transparencia activa y de esa forma adaptar el procedimiento de EIA en Tucumán al Acuerdo de Escazú, es que surge la alternativa a implementar, que se encuentra especificada en el Gráfico I. A modo de descripción, podemos encontrar las áreas internas de la DiPrA que realizan sus propios subprocesos dentro del proceso de EIA (áreas jurídica y administrativa), al CPEA como órgano separado que realiza el subproceso que finaliza con una resolución, a lo que añadimos dos intervinientes más.

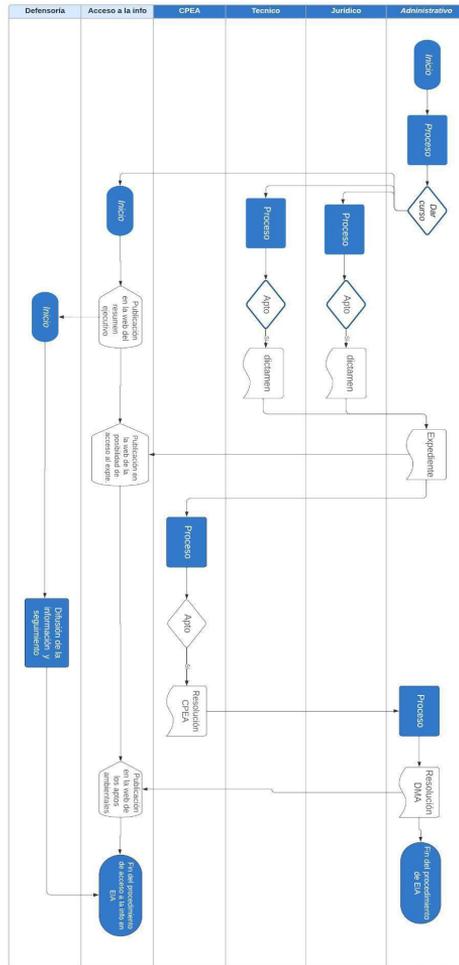


Gráfico I. Diagrama de flujo que integra el proceso de EIA como está regulado actualmente en Tucumán con el proceso de acceso a la información en EIA.

Por un lado, se identifica un área como “acceso a la información”, que formaría parte de la DiPrA, la cual sería la encargada de las acciones de recopilar y divulgar, establecidas en el artículo 6 del Acuerdo de Escazú. Como se puede observar en el gráfico, la forma de divulgación se realizaría a través

de soporte digital¹, permitiendo el acceso de múltiples usuarios o ciudadanos de forma simultánea. A su vez, se incorpora a la Defensoría del Pueblo de Tucumán como coadyuvante para la difusión de la información, dado que se encuentra dentro de sus facultades velar por el interés de la ciudadanía, que comprende el acceso a la información ambiental². Así, a medida que la información se genere dentro del proceso de EIA, el proceso de acceso a la información lo irá tomando como insumo para su divulgación, finalizando una vez que se emita el certificado de aptitud ambiental para la obra o actividad en cuestión. Como elemento adicional, al divulgarse la información en soporte digital vía web, quedará disponible para su consulta, cumpliendo con el requisito del artículo 6 del Acuerdo en cuanto a la reutilización de la información. De esta forma, se habrá implementado la transparencia activa en el procedimiento de EIA para la provincia de Tucumán, lo que permitirá avanzar luego sobre el segundo pilar del Acuerdo, la participación pública en la toma de decisiones.

Como se ha definido previamente, las políticas públicas parten de una decisión gubernamental pero conforman un curso de acción. Es por ello que se torna pertinente añadir a esta propuesta una planificación, que se base en los conceptos de instrumentalidad, eficiencia y pragmatismo, sobre los que se ha puntualizado al hablar de transparencia. Esta planificación es la que se puede observar en la Tabla I. Lo planteado allí incluye una implementación progresiva, iniciando con un programa piloto que luego se hace extensivo a toda obra o actividad sujeta a EIA. A su vez, se incluye un ítem fundamental, la capacitación en cada etapa a los agentes involucrados y la sensibilización a la población sobre la política que se está llevando adelante, a fin de que los efectos de la misma sean los esperados y evitar resistencia de unos u otros. Se plantea la modificación de la normativa legal posterior a la etapa piloto,

¹ Es importante hacer una aclaración. La incorporación dentro de la propuesta de esta herramienta digital de divulgación así como de la Defensoría del Pueblo como coadyuvante en el proceso de divulgación, surge de las entrevistas realizadas por el autor en el marco de la investigación de tesis mencionada en la introducción del presente trabajo, realizadas a dos agentes que pertenecieron a la DiPrA como directora y como asesora letrada, a una funcionaria de la Defensoría del Pueblo de la Provincia encargada del área de medio ambiente, y a dos reconocidos académicos tanto en materia de derecho administrativo como de gestión pública.

² La mencionada facultad se desprende del artículo 4 de la ley 6644 sobre el Defensor del Pueblo de Tucumán.

como forma de evitar que una normativa precoz, que no se base en la experiencia empírica, genere dificultades a la hora de llevar la política adelante. Sí se incluyen modificaciones necesarias en la normativa administrativa que pueden ser realizadas por la autoridad competente. Además, se busca que la experiencia positiva sobre la transparencia activa en la EIA genere un efecto expansivo que permita adaptar todo procedimiento que involucre información ambiental en la provincia a lo establecido por el Acuerdo de Escazú.

| | | |
|--|--|--|
| <p>Etapa I: programa piloto</p> | <p>1. modificación de la res. 116 incorporando: - el resumen ejecutivo como documentación a presentar - la determinación de qué actividades estarán sujetas a este proceso en la etapa piloto</p> <p>2. Designación de responsable del proceso</p> <p>3. Incorporación de la pestaña del sitio web de la autoridad competente que permita la publicación</p> <p>4. Colaboración de la Defensoría del Pueblo en la difusión para el cumplimiento de los deberes de divulgación, especialmente los referidos a personas en situación de vulnerabilidad</p> <p>Puesta en operación</p> | <p>- capacitación a agentes involucrados en el procedimiento</p> |
| <p>Evaluación</p> | | |

| | | |
|---|--|---|
| <p>Etapa II: implementación plena en el procedimiento de EIA</p> | <p>1. Realización de las modificaciones legislativas requeridas para la plena implementación en el procedimiento de EIA con miras a la participación ciudadana</p> <p>2. Extensión a todas las actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental (EIA)</p> <p>Puesta en operación</p> | <p>- sensibilización a la población</p> |
| <p>Evaluación</p> | | |
| <p>Etapa III: extensión a los procedimientos alcanzados por Escazú en la provincia</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Definición de los procedimientos que involucran información ambiental a partir de lo definido por el Acuerdo de Escazú - Adaptación de la experiencia obtenida del procedimiento de EIA a dichos procesos y sus portales web - Modificaciones legislativas pertinentes - Extensión de la transparencia activa a los procedimientos estatales en la provincia que involucran información ambiental <p>Puesta en operación</p> | <ul style="list-style-type: none"> - capacitación a agentes y funcionarios públicos de todas las áreas con procedimientos involucrados - sensibilización a la población |

Tabla I. Planificación para la implementación de una política de transparencia activa en el procedimiento de EIA en Tucumán.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo se abordaron los aspectos que hacen a la aplicación de la transparencia activa en materia de acceso a la información según lo establecido por el Acuerdo de Escazú aplicado al procedimiento de Evalua-

ción de Impacto Ambiental. Para ello, se desarrollaron en distintos momentos los conceptos que se consideraron necesarios para contar con un análisis acabado de la situación planteada. Por un lado, se intentó comprender en profundidad la transparencia. A su vez, se incluyeron tanto los conceptos de rediseño de procesos en la gestión pública y las políticas públicas de acceso a la información. Hemos visto cómo ambos permiten analizar lo que ocurre en el procedimiento de EIA en Tucumán, con sus particularidades y barreras, así como lo necesario para dar el paso hacia la transparencia activa.

Sumado a lo conceptual, al tratar la transparencia, se ha caracterizado al motivo de nuestro trabajo, el Acuerdo de Escazú, de forma tal que se pueda valorar su importancia, sus pilares fundamentales, los principios que operan y cómo se aplican en los artículos 5 y 6 del pilar de acceso a la información, primero para la transparencia pasiva y luego para la activa. Hemos visto entonces que la transparencia está íntimamente relacionada al acceso a la información, y que, para implementarla, es necesario tener como premisas la instrumentalidad, la eficiencia y el pragmatismo.

A partir de allí, se ha definido el procedimiento de EIA hasta sus límites, desde la óptica de la gestión por procesos. De ese profundo escrutinio es que hemos encontrado que tanto por sus demandas pública y privada, así como por el producto que se genera y el valor público que apunta crear, el acceso a la información del procedimiento de EIA es en sí un proceso de gestión distinto, y por ende lo hemos diseñado como tal. Teniendo en cuenta lo que se conceptualizó sobre las políticas públicas de acceso a la información, es que hemos planteado cómo es que debe llevarse adelante la adaptación del procedimiento, con miras a extenderlo a todos aquellos procedimientos que involucran información ambiental en un futuro. Todo esto siguiendo la premisa de la progresividad. Dado el cambio radical que implica incorporar la transparencia activa, y que tiene como objetivo final ser la llave para la participación ciudadana en la toma de decisiones referidas a lo ambiental, es que hemos puesto nuestra atención también en los cambios normativos que se requieren para sostener esta adaptación. Va desde lo más concreto y accesible, la modificación de una resolución por la misma autoridad competente, a lo más complejo, como la incorporación de los elementos planteados en una nueva ley de acceso a la información pública ambiental.

A partir de esta investigación se verifica entonces que es necesario adaptar el procedimiento de EIA al estándar del Acuerdo de Escazú en materia de

acceso a la información, sobre todo en lo relativo a transparencia activa, y se propone la forma de hacerlo. Será materia de futuras investigaciones dilucidar qué implicancias tendrá la disponibilidad de la información para la ciudadanía, así como los mecanismos para implementar la participación ciudadana en el procedimiento estudiado.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (1992). Estudio introductorio. En: L. Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las Políticas* (pp. 15-84). Miguel Ángel Porrúa.
- Arellano Gault, D. (2007). Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 14(45), 31-46. <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1352>
- Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU). (28 de julio de 2022). *Resolución 76/300. El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible*. <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F76%2F300&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>
- Baragli, N. (2018). Políticas públicas de transparencia. *Derecho Comparado de la Información*, 5, 21-42. https://www.academia.edu/9783456/Pol%C3%ADticas_P%C3%ABlicas_de_Transparencia
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2018). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la/antecedentes-acuerdo-regional>
- De la Vega de Díaz Ricci, A. (2011). La evaluación de impacto ambiental como procedimiento administrativo: algunos matices en el orden Nacional y en la Provincia de Tucumán. *Revista de Derecho Ambiental*, 25, 173-196.
- Esaín, J. A. (2022). El Acuerdo de Escazú como superpresupuesto mínimo en el sistema de fuentes del derecho ambiental argentino. *Revista de Derecho Ambiental*, 70, 23-40.

- Gilli, J. J. (2017). La transparencia como objetivo del desarrollo sostenible. *Ciencias Administrativas*, 9, 43-49. <https://doi.org/10.24215/23143738e006>
- Ingrams, A. (2020). Learning from Our Mistakes: Public Management Reform and the Hope of Open Government. *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(4), 257-272. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvaa001>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2021). *Guía de la OCDE sobre gobierno abierto para funcionarios públicos peruanos*. <https://web-archiver.oecd.org/2021-03-18/582725-guia-de-la-ocde-sobre-gobierno-abierto-para-funcionarios-publicos-peruanos-2021.pdf>
- Ritto, G. (22 de mayo de 2007). El Poder de Policía Ambiental y la importancia de la participación ciudadana en el Planeamiento de la Infraestructura Urbana. *La Ley: Suplemento Actualidad*, 1, [s.p.].
- Rodríguez de la Vega, G. y COSSIO, J. E. (2023). Participación ciudadana en materia ambiental en la provincia de Tucumán: Caso Crematorio. *Instituto de Estudios Sociales, Política y Cultura*, 2(13), 21-38. <https://uspt.edu.ar/uspt-revistadigital/index.php/iespyc/article/view/96>
- Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Secretaría de Gestión y Empleo Público. (2021). *Transparencia. Guía de acceso a la información pública, rendición de cuentas y comunicación institucional*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofi_transparencia_guia_de_acceso_a_la_informacion_publica_rendicion_de_cuentas_y_comunicacion_institucional.pdf
- Subsecretaría de la Gestión Pública y del Proyecto de Modernización del Estado. (2006). *Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública*. <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/4%20MAnual%20para%20Reingenieri%CC%81a%20de%20Procesos.pdf>
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En: R. Bañón y E. Carrillo (Comps.), *La nueva Administración Pública* (pp. 281-312). Alianza.
- Vera Martínez, M. C., Romero, D. R., y Martínez Rodríguez, M. C. (2015). El modelo de gobierno abierto en América latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 19(53), 85-103. <https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1565>

Vera Martínez, M. C. (2021). Acceso a la información pública gubernamental: ¿incentivo para la mejora administrativa? (Evaluación de una política pública transversal, frente a la gobernanza). *Latin American Journal of Development*, 3(5), 3087-3104. <https://doi.org/10.46814/lajdv3n5-030>



Publicado bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial 4.0 Internacional