

Papeles .19

DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

PUBLICACIÓN ANUAL · AÑO 8 · NÚMERO 19 · 2018

SANTA FE, ARGENTINA · [ISSN 2591-2852]

1 DE ESPALDAS AL MAR: CONFLICTIVIDAD SOCIOECOLÓGICA EN EL ESTUARIO DE BAHÍA BLANCA (BUENOS AIRES, ARGENTINA). LA PESQUERÍA ARTESANAL FRENTE A LAS POLÍTICAS NEOEXTRACTIVISTAS **DANIELA TRUCHET** · **2** EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA PROVINCIA DE SANTA FE. UNA DESCRIPCIÓN Y REFLEXIÓN DE LOS FUNDAMENTOS Y ASPECTOS ORGÁNICOS Y PROCEDIMENTALES DEL DECRETO 692/09 **BRUNO ARIEL REZZOAGLI / LUCIANO CARLOS REZZOAGLI** · **3** LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN EL DERECHO POSITIVO ARGENTINO **VANINA G. TSCHIEDER**



Papeles .

DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

PUBLICACIÓN ANUAL

AÑO 8 · NÚMERO 19 · 2018 · SANTA FE, ARGENTINA

[ISSN 2591-2852]



Papeles ■
DEL CENTRO
DE INVESTIGACIONES

FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES
PUBLICACIÓN ANUAL
AÑO 8 · NÚMERO 19 · 2018
SANTA FE, ARGENTINA
[ISSN 2591-2852]

Directora
Ayelén García Gastaldo

Secretaria de Redacción
María de los Milagros Nigro

Consejo Asesor
Marcelo Alegre
Marcelo Becerra
Carlos Carcova
Marcela Ferrari
Sandra Frustragli
Carlos Hernández
Enrique Manses
Hugo Quiroga
Margarita Rozas Pagaza
Alicia Ruiz
María del Mar Solís
María Inés Tato
César Tcach
María Inés Tula


ediciones**UNL**

Universidad Nacional del Litoral
Santa Fe, República Argentina
editorial@unl.edu.ar
www.unl.edu.ar/editorial

Coodinación editorial
Ma. Alejandra Sedrán
Corrección
Ma. Alejandra Sedrán
Diseño de interior y tapa
Alina Hill

Queda hecho el depósito
que marca la Ley 11.723.
Reservados todos los derechos.

Impreso en Argentina
Printed in Argentina

OBJETIVOS DE LA REVISTA

- Publicar los resultados de investigación. Ello constituye un indicador largamente aceptado por la comunidad científica a la hora de la evaluación de los informes de avance de los proyectos de investigación, como también de los informes finales.
- Brindar a los recursos humanos en formación un espacio accesible para la difusión de los primeros trabajos en el marco de los proyectos de investigación.
- Divulgar trabajos de los proyectos de investigación y demás actividades que se llevan adelante en el Centro de Investigaciones de

la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y, a su vez, brindar un espacio de divulgación a docentes y graduados del área Ciencias Sociales de toda la comunidad académica de la región.

- Realizar una de las actividades previstas en el mismo Reglamento del Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales: propender, en la medida de los medios disponibles, a la publicación de todos los estudios resultantes de la investigación, dando prioridad a los producidos con financiamiento de la Universidad Nacional del Litoral.

SUMARIO

- 7 / **NOTA EDITORIAL**
- 9 / **1. DE ESPALDAS AL MAR:
CONFLICTIVIDAD SOCIOECOLÓGICA
EN EL ESTUARIO DE BAHÍA BLANCA
(BUENOS AIRES, ARGENTINA).
LA PESQUERÍA ARTESANAL FRENTE
A LAS POLÍTICAS NEOEXTRACTIVISTAS**
Daniela Truchet
- 27 / **2. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN
PÚBLICA EN LA PROVINCIA DE SANTA
FE. UNA DESCRIPCIÓN Y REFLEXIÓN
DE LOS FUNDAMENTOS Y ASPECTOS
ORGÁNICOS Y PROCEDIMENTALES
DEL DECRETO 692/09**
*Bruno Ariel Rezzoagli
Luciano Carlos Rezzoagli*
- 55 / **3. LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN EL
DERECHO POSITIVO ARGENTINO**
Vanina G. Tschieder

NOTA EDITORIAL

La publicación periódica *Papeles del Centro de Investigaciones* tiene como objetivo promover y divulgar la actividad científica surgida en el ámbito académico del Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, en particular, y en la comunidad académica, en general. Desde su creación hasta el día de la fecha se han editado dieciocho números en siete series. En esta nueva serie —número ocho— se presentan de forma conjunta todos los artículos de la Revista en un tomo único. Los artículos presentados se refieren a investigaciones en el área de las ciencias jurídicas y sociales.

Los trabajos seleccionados han sido aprobados a través del sistema de referato externo bajo el procedimiento de doble ciego, manteniendo la revista adecuada a los estándares de calidad aceptados por la comunidad científica y los organismos internacionales de medición de tal actividad.

Ponemos de relieve la importancia de la producción científica para el desarrollo, visibilidad e impacto a los efectos de cumplir con la misión de democratizar el conocimiento producido en el ámbito de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral.

1 DE ESPALDAS AL MAR: CONFLICTIVIDAD SOCIOECOLÓGICA EN EL ESTUARIO DE BAHÍA BLANCA (BUENOS AIRES, ARGENTINA) LA PESQUERÍA ARTESANAL FRENTE A LAS POLÍTICAS NEOEXTRACTIVISTAS

Daniela María
Truchet

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo articular conceptos, documentos y bibliografía acerca de los conflictos socio-ecológicos que viran en torno al Estuario de Bahía Blanca (Provincia de Buenos Aires) como escenario de tensiones y luchas entre distintos actores en torno a la apropiación de este territorio. Suscitaremos la construcción y el olvido de procesos identitarios que subyacen en la pesca artesanal en torno a la conflictividad por la gestión y expropiación del estuario por las políticas aplicadas en los '90 en los puertos argentinos. Este colectivo presenta prácticas históricas sustentables con la naturaleza en detrimento de las estrategias neoliberales que mercantilizan lo natural y utilizan las costas como «vertederos» de sustancias contaminantes. Para finalizar, ofreceremos perspectivas de legislación que se han puesto en marcha con una noción de justicia ecológica tanto para los seres no humanos como para para los pobladores locales que habitan escenarios de vulnerabilidad socio-ecológica y cultural.

PALABRAS CLAVE

pesca artesanal; maritimidad;
neoextractivismos; industria petroquímica;
humedales costeros y estuariales

ABSTRACT

The main purpose of this article is to articulate concepts, bibliography and documents about the socio-ecological conflicts in the Bahía Blanca Estuary (Buenos Aires, Argentina), that remains as a scenery of tensions within different actors that wants to appropriate this territory. We will try to advocate the subsumption of the processes related to the artisanal fishery that remains in conflict due to the policies that were applied since the '90s in argentinian harbors. This group of artisanal fishers has historical practices that are sustainable and friendly with nature in contradiction with the neoliberal strategies that have used ecosystems as a dump of pollutants and toxic substances. Finally, we will offer perspectives of legislations related to ecological justice that have been explored in the last years for human and non-human beings, such as the local people that inhabits sceneries of socio-ecological and cultural vulnerability.

KEY WORDS

artisanal fishery; maritimity; neoextractivism;
petrochemical industry; estuarine and
coastal wetlands

Luchas territoriales y cuestión ecológica: la ecología política como marco de abordaje

La ecología clásica afirma que un ecosistema consiste en comunidades de especies que interactúan en un espacio físico del cual dependen. Así, la Tierra se compone de muchos ecosistemas diferentes, pero lo cierto es que la misma Tierra es un gran ecosistema y esto ha sido reconocido por muchas ramas de las ciencias humanas como la filosofía, la sociología y la antropología. En palabras de Morín (2008), esta biósfera o Tierra-Madre se trata de un sistema complejo «auto-eco-organizado» en el que cada uno de sus eslabones contribuye al sostenimiento del sistema. Un discurso similar aporta Descola (2016) al sostener que «en la actualidad no se ignora que al estar nuestro entorno natural antropizado por todas partes y en grados diversos, su existencia como entidad autónoma ya no es más que una ficción filosófica». Desde estas perspectivas de relaciones ecológicas entre los factores bióticos-abióticos no se pueden desanclar los andamios tejidos entre los seres humanos y no humanos. Por tanto, la idea de disociar naturaleza de cultura ya es un pensamiento indiscutible al ser un binomio indivisible (Truchet et ál., 2017).

Lo anterior parecería indicar que la población humana se encuentra adherida al concepto ecológico de «capacidad de carga de los ecosistemas» propuesta por diversos ecólogos y dada a conocer en los planos académicos por Odum en el año 1959. Sin embargo, con el advenimiento de la modernidad, la población humana comenzó a crecer y a dominar los recursos naturales para autoabastecerse y la Tierra comenzó a manifestar signos de estrés a causa de este metabolismo sociedad-naturaleza. De esta manera, la denominada Sexta Extinción se visibilizó como una realidad, un proceso que continúa creciendo de manera progresiva, en el que no sólo se pierde una masiva diversidad biológica, sino también cultural (Giraudó, 2006; Rossi et ál., 2001).

Este contexto de crisis social, ecológico y cultural deja de responder a paradigmas mecanicistas, configurando a la complejidad como la nueva perspectiva de abordaje ya que los riesgos ambientales globales no conocen de clases sociales. Sin embargo, la distribución y el reparto de ellos son desiguales y sigue la lógica de la desigualdad de clases propia del neoliberalismo, tutelada bajo la noción de «racismo ambiental» que niega identidades culturales y profundiza la fragmentación y brecha social entre sectores sociales (Machado Aráoz, 2010; Beck, 1998).

Los movimientos sociales que surgen en estos escenarios de desintegración socioambiental fueron configurando un espacio de geometría variable en torno a los nuevos gobiernos progresistas bajo los cuales se inscribieron y conjugaron las luchas por los derechos humanos, la construcción de territorialidad y el ambiente. De esta manera, los paradigmas emancipatorios comenzaron a dominar esta nueva etapa política en América Latina. No obstante, de manera paulatina, la voluntad política que se había construido se subordinó a la explotación de la naturaleza: los agronegocios y la minería, y la industria petrolera se potenciaron (Svampa, 2017). En este escenario, comenzaron a desarticularse las demandas construidas «desde abajo» y las luchas quedaron ensombrecidas por promesas políticas vacías, abriendo las puertas al neoliberalismo y al neextractivismo.

Este denominado «neextractivismo» en torno a las economías latinoamericanas se configura como la dependencia que tienen con la economía mundial como países productores de bienes primarios (*commodities*), y tiene como común denominador la dependencia económica de los países latinoamericanos periféricos de los desarrollados. En esta interacción, América Latina se convierte en un terreno de despojo de sus recursos naturales y con ella se desplazan comunidades y culturas. Las resistencias frente a estos despojos terminan en un círculo de criminalización y represión con gran asimetría de poder por la cuestión territorial: grandes empresas y lobbies políticos contra comunidades originarias y pueblos empobrecidos (Rojas, 2016). Sin embargo, las economías latinas han expandido sus fronteras mediante el traspaso de la industria local a empresas multinacionales, vendiendo no solamente territorio y recursos naturales, sino también culturas y derechos.

La cuestión de daños ecológicos, las demandas sociales que surgen a partir de éstas, las disputas por las territorialidades y la legislación sobre la cuestión ecológica también conducen a considerar a estos conflictos como una «transformación creadora» a partir de tensiones y antagonismos (Merlinsky, 2013). En otras palabras, las luchas surgidas entre el caleidoscopio de actores del que entran estos conflictos ofrecen oportunidades para modificar las realidades en las que se anclan los andamios de estas demandas territoriales, es decir, logran visibilizarlas. De manera que estas disputas denominadas como «conflictos socioambientales» o «socioecológicos» (esta es la denominación que adoptaremos en este trabajo) pueden ser entendidas como «situaciones donde los actores luchan por el acceso y control de territorios y recursos naturales a los que se les

refiere intereses y valores divergentes en escenarios con fuertes asimetrías políticas» (Wagner, 2016).

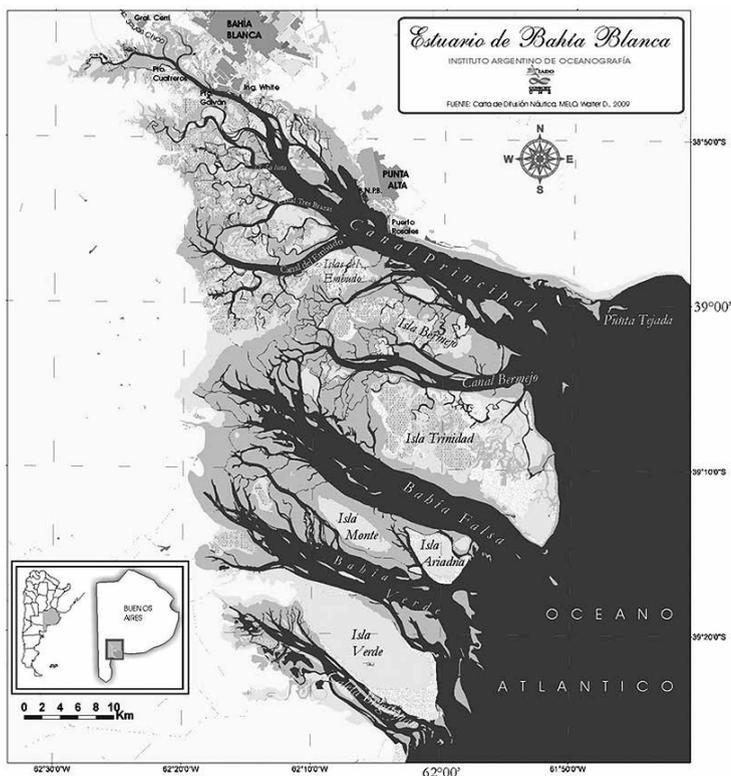
Bajo estas líneas contextuales, los desarrollos teórico-metodológicos de la Ecología Política resultan de utilidad para comprender el devenir de estos conflictos y las distintas arenas en que se dirime la constitución de territorialidades por parte de diferentes actores y colectivos (Gudynas, 2011). Las movilizaciones que han surgido durante las últimas décadas en América Latina poseen demandas similares en lo que respecta a la restitución de derechos sobre la posibilidad de construir territorialidad y acceder a ella. En este conjunto, en Argentina se han podido identificar diversos movimientos de lucha contra los mega emprendimientos extractivos la ingeniería social y tecnológica detrás de ellos (Merlinsky, 2013).

En base a lo anterior, en este trabajo identificamos a los pescadores artesanales del sudoeste bonaerense, quienes se han visto enajenados de sus espacios de trabajo desde los años 90 en la zona del Estuario de Bahía Blanca. A este colectivo, se les ha negado de manera gradual el acceso a los sectores de mayor producción pesquera como Ingeniero White, a través de la implementación de políticas públicas que datan del año 1996 a la fecha. A su vez, han sido protagonistas clave de movilizaciones sociales en respuesta a los daños ecológicos, como el escape de cloro de una empresa del Polo Petroquímico y el movimiento «No al dragado» en el año 2014, cuando se quiso implementar sin éxito un dragado de gran envergadura en un puerto de pesca artesanal ubicado en Gral. Daniel Cerri para el ingreso buques petroleros de YPF, con posibles influencias en la modificación de los ciclos ecológicos y biogeoquímicos del lugar.

De esta manera, el presente ensayo tiene como objetivo profundizar en la cuestión ecológica, política y territorial detrás del conflicto socioecológico que se solventa en el Estuario de Bahía Blanca y que ha sido documentado por unos pocos autores (Noceti, 2017, 2015; Noceti e Irisarri, 2015; Heredia Chaz, 2014). Por otro lado, nos propondremos abarcar los procesos identitarios que han sido silenciados a través de los consorcios portuarios a favor de las grandes empresas extranjeras y cómo entra en juego la legislación ambiental, que no deja de mercantilizar lo natural y vulnerar culturas y saberes contrahegemónicos, en perspectivas de comenzar a abordar estos conflictos mediante nociones aportadas por la Ecología Política, las Etnociencias, la Ética Biocéntrica y los Derechos de la Naturaleza.

El escenario: La «ría» de Bahía Blanca. Historia y construcción de identidades marítimas

El Estuario de Bahía Blanca (Fig. 1) es un humedal localizado en el sudoeste de la costa bonaerense. Se caracteriza por poseer un clima templado perteneciente a la ecorregión patagónica. Como tal, el aporte de agua dulce proveniente de ríos es escaso en comparación a otros grandes estuarios como el de La Plata y se ha configurado en una región única de mayores ingresiones marinas más que fluviales. En tal sentido, el término «ría» emerge como una construcción social de poblaciones pesqueras que hace referencia a este humedal o ambiente de transición con contribuciones de pequeños arroyos que nacen en el complejo de *Ventania* (Tornquist, Buenos Aires). De tal manera, el concepto científicamente adecuado de «estuario» no es utilizado por los agentes locales asociados a este espacio.



Un aspecto ecológico clave en la zona estuarial es la conformación de marismas y las asociaciones biológicas que se hayan como los «jume-cangreales» de *Neohelice granulata* («cangrejo cavador») y las plantas *Sarcocornia* sp. y los «espartillares» de *Spartina alterniflora*. Las marismas cumplen un papel ecológico clave al ser una comunidad marina costera con plantas vasculares que poseen varias funciones importantes como la producción primaria, fuente de alimento, provisión de hábitats, estabilización de sedimentos y biofiltración (Parodi, 2004).

Este espacio ocupa un área de 3000 km² en la inmensa costa patagónica del Mar Atlántico que es sólo superado por el del Plata. Sin embargo, ninguna de las localidades urbanas cercanas de mayor población (las ciudades de Bahía Blanca y Punta Alta, y los pueblos de Gral. Daniel Cerri y Villa del Mar) se encuentran ubicadas a sus orillas, mientras que sólo el pueblo de Ingeniero White se considera como una localidad costera. De esta manera, la mayor parte de la población del sudoeste bonaerense jamás ha visitado el estuario, ni sabe dónde se ubica ni de su existencia (Perillo y Piccolo, 2008).

Por otro lado, su acceso tampoco es fácil porque las actividades humanas portuarias restringen el paso sin una orden de aviso previo a Prefectura, dejando unos pocos accesos para pesca recreativa y artesanal con embarcaciones menores en puertos pequeños como Cuatrerros (Gral. Daniel Cerri). A su vez, desde el municipio, en 1998, se declaró gran parte del área como Reserva Natural de Usos Múltiples, con la Ley 12101, restringiendo aún más el paso, en pos de una defensa inconsistente de la naturaleza que implica cuidar lo natural sin educar ni preservar las culturas que viven intrínsecamente asociadas a la región costera. Más aún, para Ferrero (2014) estas áreas protegidas son elementos políticos que definen territorios, miradas sobre la naturaleza y sobre cómo la sociedad humana ha de relacionarse con aquello que en occidente se denomina «naturaleza» y que no es compartida por las cosmovisiones latinoamericanas en la cual la relación ser humano-no humano es indivisible. Hoy, la visión occidental de «sustentabilidad ecológica» posee huellas desarrollistas de un sentido económico y no es compatible con las cosmovisiones que se han construido en los últimos años en Latinoamérica.

Una cuestión clave a destacar es la gran actividad portuaria que se ha construido en torno al estuario en los últimos 20 años; en él se hallan 4 de los puertos más importantes de Argentina: Puerto Galván (Ing. White), Puerto Rosales (Punta Alta), Base Naval Puerto Belgrano (Punta Alta) y Puerto Cuatrerros (ubicado en Gral. Daniel Cerri y de menor envergadura).

En este escenario, quienes han construido una identidad marítima fueron las familias de pescadores artesanales de Ing. White, único pueblo asociado al mar, en el que este colectivo ha establecido su vida y procesos culturales en torno a la ría. Sin embargo, el acceso a Galván luego de su refundación lo transformó en el mayor puerto bonaerense, con escenarios de tensión donde se han establecido luchas históricas en torno a su uso, muchas de las cuales han sido producto de la contaminación de las empresas extranjeras que se anclan en sus costas.

En estos contextos, resulta sugerente preguntarse si la construcción de una «sociedad de espaldas al mar» fue un accionar político y una «ingeniería social» a causa de las estrategias políticas generados por las empresas del Polo Petroquímico que se instauraron a la vera del estuario, negando cada vez más el paso al mismo. De esta manera, nos encontramos con algunas nociones aportadas por Heredia Chaz (2004) acerca de este momento, que pudo ser producto de la refundación de la escena portuaria de Galván en diciembre de 1995. En este año se completó la privatización del Polo Petroquímico de Bahía Blanca, que había nacido dos décadas atrás bajo la administración del Estado nacional. A partir de ese momento, el complejo atravesó grandes mutaciones por las empresas multinacionales que tomaron su control: The Dow Chemical Company adquiere PBB Polisor y el Grupo Solvay a Indupa en los años próximos. Luego aparecen en escena la instalación de una fábrica de fertilizantes Profertil, Transportadora de Gas del Sur y las refinerías de Petrobras.

La ampliación del polo en los '90 demandó una inversión de 2 millones de dólares destinados no sólo a infraestructura y el dragado portuario para el ingreso de buques de exportación, sino también a generar discursos y prácticas políticas que favorecieron industrias extranjeras, extractivas y contaminantes, despojando al estuario de su cultura y naturaleza (Heredia Chaz, 2014). Esta refundación del Polo favoreció la instalación de nuevas empresas encargadas de producir soda cáustica, polietileno, petróleo y sus derivados, así como productos del agro y su exportación a China. Pero el escenario de los pobladores y la industria se tensionó en el año 2000 por derrames y escapes químicos de cloro de Solvay Indupa que suscitaron una conflictividad social entre los pobladores locales: «la industria o nosotros», fue el lema frente a empresarios extranjeros y las políticas extractivas neoliberales.

La sinergia entre estas actividades antrópicas aporta una gran cantidad de materiales contaminantes (compuestos orgánicos derivados del agro y el petróleo, compuestos inorgánicos como metales pesados, otros) que

ingresan al sistema costero, modificando los ciclos biogeoquímicos naturales con consecuencias directas en la biota (Marcovecchio y Freije, 2006). Como se mencionó con anterioridad, es interesante remarcar que estas actividades han tenido y tienen un fuerte impacto sobre la integridad en las comunidades asociadas a estos sistemas. El metabolismo sociedad–naturaleza–cultura ha llevado a la homogeneización de culturas y de los socioecosistemas, por lo cual la conservación de estos ambientes es clave, ya que aportan innumerables bienes y servicios ecosistémicos y culturales y por el valor *per se* o intrínseco que posee la naturaleza como sujeto de derechos. Hoy, Ing. White ha perdido gran parte de su paisaje costero característico y sólo se observan especies invasoras como la «ostra japonesa» *Crassostrea gigas*, que han ingresado por buques extranjeros y han desplazado especies nativas al poseer una gran plasticidad y tolerancia frente a la carga de contaminantes (Truchet obs. pers.).

En este contexto en el cual se presenta una sociedad política y estratégicamente ubicada «de espaldas al mar» surge el interrogante de conocer qué actores de la sociedad civil hallan su identidad en el mar o, en otras palabras, lo que Noceti (2017) denomina «maritimidad». Así, nos encontramos con que la población pesquera instaurada en Ing. White constituye la mayoría de las familias que habitan esta localidad, dado que el inicio de esta forma de vida data de 1888, fecha en la que se fundó el pueblo (Noceti, 2015). Este tipo de «arte» supone una interacción con aquellos no–humanos cuya función es proteger distintas especies que desarrollan su vida en el agua y para lo cual existen ciclos ecológicos que deben ser respetados y que se enmarcan no sólo en los conocimientos biológicos del plano académico, sino también de saberes y prácticas ancestrales (Medrano, 2012). De manera tal que la pesca artesanal supone un espacio constitutivo de un modo de ser en relación con el espacio marítimo–costero–estuarial. Estas prácticas y saberes constituyen una herramienta de resistencia cultural frente al arrebato del espacio marítimo.

Entre redes: el conflicto pesquero en debate. Tensiones y disputas en el acceso marítimo–costero y la negación de identidades históricas

En el año 2000, la coexistencia del Polo Petroquímico y la localidad de Ing. White estuvo en disputa por el escape de cloro de Solvay Indupa, con importantes repercusiones a nivel de la salud de los pobladores. El con-

flicto social ocupó la agenda pública y puso en enfrentamiento a los vecinos con los obreros, quienes se negaban a la clausura de la empresa. En este contexto, el municipio de Bahía Blanca procuró realizar una vigilancia ambiental más estricta con el objeto de silenciar los reclamos de los vecinos. Una vez más las empresas extranjeras y los lobbies políticos ganaban la batalla frente a la salud humana y ecosistémica y enfrentaban pobres contra pobres (Heredia Chaz, 2014).

Pero el conflicto frente al Polo no terminó con este suceso. La Ley 24093 sancionada en los '90 tuvo importantes repercusiones en el acceso portuario a Ing. White debido a la conformación del Consorcio de Gestión de Puertos de Bahía Blanca que prometía el traspaso de los puertos nacionales a las provincias y la privatización de las empresas (Noceti e Irisarri, 2016). Con la creación del consorcio se produjo una fragmentación en el acceso al mayor puerto bonaerense que se restringía a los buques de las empresas ubicadas a la vera de este. En otras palabras, algunos actores sociales con privilegios tenían acceso mientras que otros no. Esta reestructuración limitó nuevamente el paso de quienes construían su identidad en torno a este espacio marítimo-costero, generando nuevos conflictos que se verían derivadas en el llamado «conflicto pesquero», un conflicto de tintes socioecológicos por el acceso a construir territorialidades con distintos intereses. Esta disputa tendría lugar entre 2009 y 2015, pero hasta la fecha



tiene sus consecuencias en la actividad pesquera artesanal, ya que se continúa favoreciendo los capitales extranjeros (Noceti e Irisarri, 2016).

Ante esta situación, el municipio de Bahía Blanca y algunas empresas privadas intentaron llegar a un acuerdo con estas familias según dos opciones polémicas: la finalización de la actividad y la reconversión pesquera. La primera se basó en el ofrecimiento de una suma que iba desde los 25 a los 80 mil pesos para que abandonen la actividad mediante la entrega de su barco y de su licencia de trabajador. La segunda opción consistía en el traslado de los barcos a Puerto Rosales y la construcción de embarcaciones equipadas con motores de mayor alcance para navegar mar adentro, donde las condiciones implican un mayor riesgo de vida, y con sólo 6 meses sin veda pesquera. Las condiciones de pobreza y vulnerabilidad social de la que eran sujetos desde hace años condujeron a que muchas familias aceptaran esta propuesta. Sin embargo, la prohibición de la actividad configura la negación de su identidad y no ha impedido que sigan saliendo a trabajar, siendo víctimas de posibles multas por realizar actividades que son consideradas en el marco de la ilegalidad. Esto los convierte en lo que llamamos «sujetos de doble vulnerabilidad»: por la negación de su espacio histórico de trabajo y por la generación de situaciones de pobreza en 150 familias que han sido censadas por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS, CONICET-UNS). Por otro lado, resulta sugerente que ambas propuestas hayan tenido como vago objetivo disolver y fragmentar la Cámara Pesquera para enfrentar al colectivo, porque a cada uno se le daba una opción o una suma de dinero distinta.

Este protagonismo de movilización pesquera emerge como lo que Merlinsky (2013) llama la congregación de actores sociales bajo diferentes parámetros identitarios con demandas similares en lo que respecta a la restitución de derechos sobre la posibilidad de construir territorialidad. En tal contexto, el estuario de Bahía Blanca se constituyó en una zona ecológicamente sacrificable y socialmente vaciable ya que el discurso político legitimó estas prácticas desconociendo la historia del sector en materia pesquera (Noceti, 2017; Svampa y Viale, 2014). Esta negación de la historia, de los saberes y de la cultura de las familias pesqueras y su existencia en la región resultó una estrategia de dominio y control social por parte de los lobbies políticos alcanzados por las empresas a partir de la manipulación de los medios de comunicación y la reafirmación de una nueva «sociedad de espaldas al mar». Sin embargo, la actividad de pesca artesanal persiste e incluso se ha constituido en refugio económico en los actuales procesos de crisis laboral (Carbone e Irisarri, 2015; Noceti, 2013).

«Nadie es dueño del mar»: nuevas perspectivas de abordaje y la noción de los derechos de la naturaleza

Como se ha desarrollado a lo largo de este trabajo, la condición del extractivismo que ocurre en las costas del sudoeste bonaerense constituye un emblema de la violación de los derechos humanos, de los derechos de la naturaleza y la negación de identidades ancladas en sus costas. Alrededor de estas actividades se constituyeron movilizaciones de resistencia social debido a los impactos sociales, económicos, ecológicos, políticos y culturales.

El papel de la ciencia frente a estos conflictos socioecológicos es otra matriz interesante de abordar. De postura ortodoxa y catastrófica, para Beck (1998) la ciencia es la principal responsable de las problemáticas ambientales, pero a su vez la única salvadora. En oposición, Descola (2016) afirma que la ciencia es otra cosmovisión en un vasto mundo de cultura. Lo innegable es que los aportes de esta forma de conocimiento nutren los movimientos sociales que utilizan sus argumentos para reaccionar frente a los modelos económicos neoliberales, extractivistas y desiguales y en pos de una justicia ecológica equitativa (Haidar, 2016; Gudynas, 2011). En este contexto de luchas sociales, la ciencia tiene el deber de reflexionar sobre sus prácticas, reconocer los derechos intrínsecos de la naturaleza y abandonar su lugar de monopolio de conocimientos, escuchar otras voces y posturas y construir a partir de la interculturalidad (Truchet et ál., 2017). Sin embargo, en Bahía Blanca los científicos han tejido fuertes lazos con el gobierno municipal, por lo que en muchos casos quienes estudian los procesos de contaminación por metales pesados y compuestos orgánicos persistentes en la biota han sido silenciados para darles la espalda a los pescadores y a los pobladores que habitan situaciones de riesgo ecológico.

El llamado «mal desarrollo» configura zonas socialmente vaciables y ecológicamente sacrificables que generan un «racismo ambiental», y deja a poblaciones vulnerables en materia económica, de salud y cultural, en tanto las grandes empresas en una alianza hegemónica con los sectores políticos crecen económicamente a costas de generar pobreza (Svampa y Viale, 2014). En este escenario resulta fundamental preguntarse si es posible no sólo el respeto por las culturas marítimas y los derechos humanos a un ambiente sano, sino también el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. En confluencia con las luchas sociales y los conflictos socioecológicos, los casos de reformas infraconstitucionales y constitucionales ocurridas en Bolivia y Ecuador demuestran que es posible construir espa-

cios jurídicos con el objetivo de encontrar formas alternativas al neoliberalismo occidental y a la crisis civilizatoria actual (Haidar, 2016; Haidar y Berros, 2015; Berros, 2013).

En relación con el conflicto pesquero y los acuerdos legales, Pedro Santos (Titular de la Cámara de Pescadores de Ing. White) comentó que «nadie es dueño del mar» porque los pescadores se hayan sujetos a una reconversión pesquera que deja pocas ganancias sin oportunidades de subsistencia, mientras siguen enfrentándose a la contaminación y a la tecnología industrial que reduce la biomasa del recurso. Estas palabras, denotan la edificación de una noción sobre lo natural que poseen las comunidades que se construyen en las costas bonaerenses. En este sentido, la interculturalidad de la que se nutren las nociones de los Derechos de la Naturaleza pone en cuestión los valores de la sociedad en la que vivimos inmersos en el consumismo y en un capitalismo explotador de naturaleza. En efecto, los movimientos sociales latinoamericanos nacidos «desde abajo» y caracterizados por colectivos originarios, feministas, ambientalistas e intelectuales, entre otros, han nutrido a los nuevos gobiernos progresistas para que la cuestión ecológica y cultural sea el marco de nuevas leyes amparen estos aspectos (Haidar, 2016). Sin embargo, entre estos debates entran en cuestión discursos que justifican el «neoextractivismo» en torno a las bondades que brindaba para viabilizar políticas de inclusión social y económica (Svampa, 2017). Tal como fue el caso de la reconversión y la veda extendida en Bahía Blanca que publicitaba falsamente proteger del desempleo a familias de pescadores, mientras se sacrificaba el estuario, sus servicios ecosistémicos y las culturas asociadas a él.

En coincidencia con esta autora podemos configurar que la situación de conflictividad en torno a la ría y a la zona del Polo Petroquímico cuenta con dificultades porque las empresas tienen mayor flexibilidad, lo cual permite la coexistencia de gobiernos que continúan profundizando una matriz conservadora y desigual en el marco del neoliberalismo. Esta situación dificulta la coexistencia de una legislación que ampare los derechos de la naturaleza, que actúa como «paraguas» para proteger al estuario y a quienes viven en y de él en un escenario de despojo y vaciamiento ecológico.

En suma, la mercantilización de lo natural en las costas del sudoeste bonaerense es una situación difícil de desarticular por los millones de dólares que ingresan a la zona portuaria por año. Cabe destacar que el conflicto pesquero generó pérdidas económicas de 10 millones de dólares en el cinturón de las empresas que operan en el puerto con pérdidas de 1 millón por día. Sin embargo, el conflicto genera posibilidades transforma-

doras ya que las llamadas luchas «desde abajo» en colectivos marítimos han instaurado la situación ecológica en la agenda pública. En tanto que la opinión pública se encuentra dividida en dos: quienes defienden la ría, lo natural, y el colectivo de pescadores artesanales y quienes se encuentran obnubilados bajo los discursos y prácticas neoextractivistas estatales. En este marco, la importancia de la pesca artesanal en pequeña escala no se encuentra reflejada en el marco de las políticas económicas y sociales ni tampoco tiene una estructura legal e institucional. La poca comprensión de estos aspectos de la pesca en pequeña escala pone en peligro cuestiones el empoderamiento de los pequeños colectivos, ya que es una estrategia económica de bajo costo para reducir la vulnerabilidad y la pobreza local (Errazti et ál., 2008).

«Lo colectivo también es político»: hacia la concepción de una nueva justicia ecológica para los sectores marítimos

A lo largo de este ensayo hemos intentado desentramar los conflictos socioecológicos que se suscitan en el Estuario de Bahía Blanca, la llamada «ría» por los pobladores locales. Nos hemos encontrado con tres momentos en los que este escenario se constituyó como una verdadera zona ecológicamente sacrificable: el escape de cloro por la empresa Solvay Indupa con riesgos en la salud de los seres humanos–no humanos y el conflicto pesquero frente a toda la infraestructura que constituye el Polo Petroquímico que utiliza esta sección de la costa bonaerense como un «vertedero» de productos químicos contaminantes y una zona de ingreso de buques extranjeros de pesca extractiva. Por último, la creación de Reservas de Uso Múltiple en el Estuario restringió aún más el acceso de las comunidades, negándolas y reforzando la idea de una «sociedad de espaldas al mar». Estas situaciones tienen hasta la fecha graves consecuencias para quienes habitan este sector y para quienes trabajan y viven del estuario, como la población pesquera artesanal de Ingeniero White.

La mirada antropocéntrica con la que se ha tratado estos conflictos fue en pos de solucionar los problemas con dinero: venta de licencias y reconversión pesquera para dar fin a un trabajo de historia y cultura que ha evitado situaciones de pobreza en muchas familias. El colectivo pesquero posee una visión históricamente bio–eco–céntrica en la cual los seres vivos constituyen su recurso económico, pero también son concebidos como sujetos de derechos. No es casual que la pesca artesanal uti-

lice las denominadas «artes de pesca» por los locales: en tanto utilizan distintas redes para no pescar en grandes abundancias ni dañar aquellos organismos que no constituyen su recurso e ingreso económico (Lopez Cazorla, 2004). La pesca extractiva de gran envergadura utiliza redes de arrastre bentónicas y pelágicas que han sido prohibidas por la captura de cientos de organismos que mueren durante la captura y que los pescadores consideran como un golpe a la naturaleza y al recurso que garantiza su subsistencia. De acuerdo con esta perspectiva, la incorporación de la pesca artesanal a la lógica capitalista es incompatible y por tanto estas poblaciones continúan siendo víctimas de vulnerabilidad desde los '90 también en otras partes del país, tal como lo reportan trabajos de Ferrero y Ramos (2015) y Giavedoni (2015) para el Delta y el bajo Paraná, respectivamente. La subsunción de esta actividad al capital produce la finalización de la economía solidaria, una economía ecológica que respeta los ciclos naturales en base a nociones culturales de los pescadores y que también fomenta la soberanía alimentaria.

Al tiempo en que las transformaciones ambientales antrópicas poseen alteraciones ecosistémicas, también influyen en la cultura de los colectivos que se configuran su identidad en torno al mar. El campo jurídico bahiense se encuentra minado de legislaciones que amparan a las empresas, como la Ley 24093 que comenzó un período de vaciamiento ecológico en el Estuario. En la perspectiva de los derechos de la naturaleza adoptada por países andinos se alude a los principios de la armonía, el bien colectivo, la garantía de regeneración de la Madre Tierra, el respeto y defensa de sus derechos, la no mercantilización y la interculturalidad. El diálogo de saberes de estas legislaciones reconocen los siguientes derechos: a la vida, a la diversidad de la vida, al agua, al aire limpio, al equilibrio, a la restauración y a vivir libre de contaminación (Berros, 2013). Esta noción sería inaplicable en situaciones donde las empresas controlan las políticas públicas, mientras que en países como Ecuador se ha llevado a empresas a juicio por derrames de petróleo en defensa de los derechos del mar. En estos casos, la vertiente ecológica se presenta como una manera de transición hacia una sociedad no capitalista, es decir, como una «justicia ecológica» que no suponga una relación de explotación de la naturaleza, sino más armónica con todos los seres humanos–no humanos (Haidar, 2016; Gudynas, 2010).

La insistencia en tomar los derechos de la naturaleza en serio, en considerarla como un sujeto de derechos, configura nociones para que el ambiente sea valorado en sí mismo, en formas independientes de cualquier utilidad o beneficios para los seres humanos. Gudynas (2011 y 2010) expresa que esto no abolirá los debates sobre cómo utilizar la naturaleza,

ni resolverá todas las discusiones políticas, sino que las colocará en nuevos escenarios, con nuevos argumentos y otros criterios de legitimidad y justicia de los seres no humanos y humanos.

Lo cierto es que el escenario continúa siendo conflictivo ya que el abandono de estas actividades es un reflejo de la pérdida del pescador como «sujeto histórico» de saberes culturales ancestrales en respeto con los derechos de lo natural y a su recurso de trabajo. Más aún, la aplicación de políticas de reconversión pesquera y el precio por las licencias de trabajo han llevado a su abandono mediante el negado y/o restricción de acceso al estuario como espacio pesquero, ha reestructurado las actividades y la cotidianeidad de los pescadores, negado sus identidades exponiéndolos a situaciones de vulnerabilidad social. Acerca de este último aspecto, García Canclini (1995) entiende por desterritorialización a la pérdida de la relación «natural» de la cultura con los territorios no sólo geográficos sino sociales. El riesgo al que se enfrentan estos pueblos va más allá de un borramiento de límites; aquí el riesgo radica en el potencial borramiento de las raíces, identidades y memorias.

Referencias bibliográficas

- BECK, U. (1998). *Políticas ecológicas en la edad del riesgo*. El Roure Editorial.
- BERROS, V. (2013). El estatuto jurídico de la naturaleza en debate (*meulen* en el mundo del derecho). *Revista de Derecho Ambiental* 36:1–19. Buenos Aires.
- CARBONE, D. E IRISARRI, M.J. (2015). Vinculación ciudad–puerto: el caso de Bahía Blanca. Actas de las 2das. Jornadas de Sociología. PreALAS UNCuyo.
- DESCOLA, P. (2016). *Diversidad de naturalezas, diversidad de culturas*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- ERRAZTI, E.; BERTOLOTTI, M.I. Y GUALDONI, P. (2009). Sistema pesquero artesanal de la Provincia de Buenos Aires. XIII Congreso Latinoamericano de Ciencias del Mar y VIII Congreso de Ciencias del Mar. La Habana (Cuba).
- GARCÍA CANCLINI, N. (1995). *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México DF: Grijalbo.
- GIRAUDO, A. (2006). Conservación en Jaaukanigás: integrando aspectos socioeconómicos, culturales y biológicos. En Giraudo, A.R. 2006 (ed.). *Sitio Ramsar Jaaukanigás: Biodiversidad, aspectos socioculturales y conservación (Río Paraná, Santa Fe, Argentina)*. Colección Climax N° 14, Asociación de Ciencias Naturales del Litoral, Comité Intersectorial de Manejo del Sitio Ramsar Jaaukanigás, Huimadales para el Futuro, Ramsar.
- GIAVEDONI, J.G. (2015.) Subsunción de la pesca artesanal a las exigencias del mercado en Rosario, Argentina. *Espacio Abierto* 24 (1):67–92.

- GUDYNAS, E. (2011). Los derechos de la Naturaleza en serio. Respuestas y aportes desde la ecología. En Acosta, A. y Martínez, E. (eds.) *La Naturaleza con Derechos. De la filosofía a la política*. AbyaYala y Universidad Politécnica Salesiana, Quito, Ecuador.
- GUDYNAS, E. (2010). La senda biocéntrica: valores intrínsecos, derechos de la naturaleza y justicia ecológica. *Revista Tabula Rasa* 13:45–71.
- FERRERO, B.G. (2004). Conservación y comunidades: una introducción. *Avá: Revista de Antropología* 24:11–33.
- FERRERO, G.B. Y ARZIPE RAMOS N.G. (2015). Pescadores artesanales del bajo Paraná argentino: entre la complejidad y la tragedia de los comunes. *Avá, Revista de Antropología* 26:61–81.
- HAIDAR, V. (2016). Cuestión ecológica, buen vivir y debates sobre estilos de desarrollo. En Ana Grondona (ed.) *Estilos de desarrollo y buen vivir*.
- HAIDAR, V. Y BERROS, V. (2015). Entre el sumak kawsay y la «vida en armonía con la naturaleza»: disputas en la circulación y traducción de perspectivas respecto de la regulación de la cuestión ecológica en el espacio global. *Revista THEOMAI* 32:129–151.
- HEREDIA CHAZ, E. (2014). *De la Responsabilidad a la Contaminación Social Empresaria: la ingeniería social del Polo Petroquímico de Bahía Blanca*. Tesina de grado en Lic. en Historia. Departamento de Humanidades, UNS.
- LOPEZ CAZORLA, A. (2004). Peces. En Piccolo M.C. y Hoffmeyer M.S. (eds.) *Ecosistemas del Estuario de Bahía Blanca*. Bahía Blanca: IADO, CONICET–UNS.
- MORÍN, E. (2008). *El año I de la era ecológica*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- MACHADO ARAOZ, H. (2010.) Imperialismo ecológico y racismo ambiental. Una lectura EcoBiopolítica sobre las Industrias extractivas en el Sur. *Aportes Científicos desde Humanidades* 8:1897–1911.
- MARCOVECCHIO, J.E Y FREIJE, H. (2006). Efectos de la intervención antrópica sobre sistemas marinos costeros: el estuario de Bahía Blanca. *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de Buenos Aires* 56:115 – 132.
- MEDRANO, M.C. (2012). Saber de peces: una aproximación a la etnoictiología qom (toba) en el centro–este de la provincia de Formosa (Argentina). V Congreso Argentino de Limnología (CAL5), Santa Fe (Argentina).
- MERLINSKY, G. (2013). La cuestión ambiental en la agenda pública. En Merlinsky, G. *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: CLACSO–CICCUS.
- NOCETI, M.B. (2017). ¿Reserva, puerto o ría? Conflicto socioambiental en el estuario de Bahía Blanca, Argentina. *Etnografías Contemporáneas* 3(4):64–91.
- NOCETI, M.B. (2013). Tejedores de redes, pescadores y anécdotas que se desvanecen. Miradas antropológicas en torno a saberes y modo de vida de pescadores artesanales en el sudoeste bonaerense. VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social, GT18–Antropología, trabajo y entramados de poder.

- NOCETI, M.B E IRISARRI, M.J. (2015). Museo de la pesca artesanal en la localidad de Villa del Mar: Resistencia a las políticas de exclusión del mar. Actas de las VI Jornadas en Investigación en Humanidades. Homenaje a Cecilia Borel.
- PARODI, E.R. (2004). Marismas y algas bentónicas. En Piccolo M.C. y Hoffmeyer M.S. (eds.) *Ecosistemas del Estuario de Bahía Blanca*. Bahía Blanca: IADO, CONICET-UNS.
- PERILLO, G. Y PICCOLO M.C. (2004). ¿Qué es el Estuario de Bahía Blanca? *Ciencia Hoy* 14 (81):55-61.
- ROSSI, R.; PRIMACK, R.; FEISINGER P Y DIRZO F. (2001). ¿Qué es la biología de la conservación? En Rossi, R.; Primack, R.; Feisinger P, Dirzo F. y Massardo, F. *Fundamentos de la conservación biológica. Perspectivas latinoamericanas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SVAMPA, M. Y VIALE, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz Editores.
- SVAMPA, M. (2017). *Del cambio de época al fin de ciclo. Gobiernos progresistas, extractivismo y movimientos sociales en América Latina*. Buenos Aires:Edhasa.
- TRUCHET D.M., BUZZI N.S. Y MARCOVECHIO J.E. (2017). Una exploración del pensamiento complejo y ecológico: hacia una reconfiguración de un marco epistémico para un estudio integrado de las problemáticas socioambientales y la conservación de los recursos hídricos en el Estuario de Bahía Blanca. *I Congreso de Agua, Ambiente y Energía*. UNCuyo y Grupo AUGM, Mendoza (Argentina).
- WAGNER, L. (2016). *Problemas ambientales y conflicto social en Argentina. Movimientos socioambientales en Mendoza. La defensa del agua y el rechazo a la megaminería en los inicios del Siglo XXI*. (Tesis de posgrado). Universidad Nacional de Quilmes.

Vínculos web consultados

- https://www.clarin.com/sociedad/alarma-escape-cloro_0_HJl8m5g0Ke.html [Visto por última vez 9/4/2018]
- <http://www.lanueva.com/nota/2011-5-6-9-0-0-la-reconversion-pesquera-aun-en-el-ojo-de-la-tormenta> [Visto por última vez 9/4/2018]
- <http://www.lanueva.com/nota/2012-12-23-9-0-0-lanzan-la-reconversion-pesquera-local>
- <http://www.lanueva.com/nota/2006-2-26-9-0-0-los-balnearios-perdidos-de-laria> [Visto por última vez 9/4/2018]
- <http://www.iprofesional.com/notas/78140-Conflicto-pesquero-genera-perdidas-por-us10-millones-y-paraliza-Bahia-Blanca> [Visto por última vez 9/4/2018]
- <http://puertobahia blanca.com/novedades/importantes-anuncios-dentro-del-programa-de-reconversion-pesquera.html> [Visto por última vez 9/4/2018]
- <https://revistapuerto.com.ar/2009/09/voces-opositoras-a-la-reconversion-de-flota-de-bahia-blanca/> [Visto por última vez 9/4/2018]
- <http://periodicoatico.com.ar/2013/06/03/pescadores-denunciaron-que-el-consorcio-repartio-27-millones-entre-amigos/> [Visto por última vez 9/4/2018]

Daniela María Truchet

Daniela María Truchet. Licenciada en Biodiversidad por la Universidad Nacional del Litoral (FHUC-UNL). Becaria interna doctoral CONICET del Instituto Argentino de Oceanografía (IADO, CONICET-UNS) de Bahía Blanca en el Área de Oceanografía Química. Estudia los procesos químicos de acumulación de metales por organismos nativos del Estuario de Bahía Blanca para determinar el estado de salud de este humedal costero. A su vez, coordina el Proyecto de Extensión Universidad y Cultura: «Maritimidad, identidad y patrimonio cultural de los pescadores artesanales del sudoeste bonaerense» junto a la Dra. María Belén Noceti (IIESS, CONICET-UNS) en el que se aborda la negación de los espacios de trabajo y las identidades de este colectivo vulnerable.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

Daniela María Truchet

«DE ESPALDAS AL MAR: CONFLICTIVIDAD SOCIOECOLÓGICA EN EL ESTUARIO DE BAHÍA BLANCA (BUENOS AIRES, ARGENTINA). LA PESQUERÍA ARTESANAL FRENTE A LAS POLÍTICAS NEOEXTRACTIVISTAS», en *Papeles del Centro de Investigaciones*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL, publicación semestral, año 8, número 19, Santa Fe, República Argentina, 2018, pp. 9–26.

2 EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA PROVINCIA DE SANTA FE UNA DESCRIPCIÓN Y REFLEXIÓN DE LOS FUNDAMENTOS Y ASPECTOS ORGÁNICOS Y PROCEDIMENTALES DEL DECRETO 692/09

Bruno Ariel Rezzoagli
Luciano Carlos Rezzoagli

RESUMEN

En el presente escrito de metodología cualitativa, y de diseño descriptivo-analítico, se realiza un estudio pormenorizado y holístico del sistema de acceso a la información pública instaurado en el ámbito de la administración pública centralizada y descentralizada del Poder Ejecutivo de la provincia de Santa Fe, a partir del dictado del Decreto 692/09. El objetivo central del estudio está constituido por el conocimiento y reflexión de los ámbitos orgánico y procedimental de la citada norma, para determinar tanto su origen y utilidad como sus limitaciones. Se concluye el escrito señalando, por un lado, la relevancia del marco procedimental instituido por el Decreto 692/09 como un primer paso en materia de política pública de transparencia, y por otro, la necesidad de avanzar hacia un nuevo marco institucional y procedimental de carácter legal del acceso a la información pública en la provincia de Santa Fe.

PALABRAS CLAVE

acceso a la información; democracia; transparencia; rendición de cuentas

ABSTRACT

In the present document of qualitative methodology, and descriptive-analytical design, a detailed and holistic study of the system of access to public information established in the field of centralized and decentralized public administration of the Executive Power of the Province of Santa Fe, from the dictation of the Decree N ° 692/09. The central objective of the study is constituted by the knowledge and reflection of the organic and procedural scopes of the mentioned norm, to determine its origin and utility as well as its limitations. The letter concludes by stating, on the one hand, the relevance of the procedural framework instituted by Decree No. 692/09 as a first step in the area of public policy on transparency, and on the other hand, the need to move towards a new institutional framework and procedural legal nature of access to public information in the province of Santa Fe.

KEY WORDS

access to information; democracy; transparency; accountability

Introducción

Los regímenes democráticos para ser considerados como tales deben cumplir con ciertas condiciones o compartir varios elementos mínimos; por, el derecho de los ciudadanos de buscar fuentes alternativas de información (Águila, 2000).

Una condición necesaria para que exista el derecho de las personas a acceder a la información en poder de los órganos públicos es la democracia representativa; sin embargo, será la democracia participativa la que resulte suficiente para el efectivo goce de las libertades públicas, tales como la libertad de expresión, el derecho a la información, el derecho a la comunicación, etc. Democratizar el Estado exige adoptar acciones para que la democracia deje de presentarse como una democracia primaria y pase a ser una cultura que incluya consideraciones subjetivas, valores, modales, costumbres, sutilezas y reglas del juego que determinan cómo la gente se comporta cordialmente (Garnier Rímolo, 1997).

Uno de los desafíos que se imponen en el siglo XXI es transitar de una *legitimidad representativa* a otra *participativa*, concibiendo a la participación como un proceso complejo permanente en el que la sociedad civil, libremente expresada, sea objeto y sujeto de su propio desarrollo, debiendo el Estado buscar los mecanismos para materializar esa participación (Ávila, 1999). Pasar, por lo tanto, de una democracia únicamente electoral a una democracia participativa implica romper con viejas costumbres inherentes a la cultura del secreto que ha imperado en el mundo administrativo hasta hace muy poco tiempo para dar origen a usos y prácticas propias de una administración que puede ser observada, cuestionada y controlada.

Toda democracia constitucional que, como fundamento de legitimidad moral, incorpora los principios de transparencia y responsabilidad, requiere información fidedigna acerca de la actividad de los órganos de la administración pública, dado que ello es tanto un condicionante como un requerimiento previo de toda participación de los ciudadanos y también fuente de control y crítica del ejercicio del poder (Fernández Ramos, 1997).

En la actualidad, la transparencia de la cosa pública se presenta, según ese autor, como un ineludible corolario de la democracia con total independencia de la forma política de gobierno —*sea presidencialista, semi-presidencialista o parlamentaria*— y de la estructura territorial del poder público —*sea federal o más o menos descentralizada*—, ya que la idea de la transparencia administrativa, caracterizada por una evidente carga

axiológica, contribuye innegablemente a ofrecer a la administración una legitimidad que es hoy en día ampliamente cuestionada, pues aquélla coadyuva a la consecución del rigor y de la eficacia de la acción administrativa.

Es por ello que el dictado del decreto 692/09 trae aparejada una serie de impactos y desafíos para las instancias gubernamentales y ciudadanía en general, tanto a nivel legal como de gestión. Es importante aclarar que el citado decreto regula el procedimiento a observar por parte de autoridades y funcionarios del sector público de la provincia de Santa Fe frente al pedido de quienes estén dispuestos a ejercer un derecho —el de acceso a la información— reconocido constitucionalmente.

La Constitución Nacional establece, en su art. 75 inc. 22, que

la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos.

Por lo tanto, el derecho al libre acceso a la información se considera incorporado al bloque constitucional, dado que el mismo se encuentra consagrado tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Efectivamente, el art. 13 inc. 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que «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 consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección». Por su parte, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su art. 19, expresa: «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 investi-

gar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión».

En este sentido, el art. 4 de la Carta Democrática Interamericana de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos expresa que

son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.

Como señala Villalobos Quiróz (1997), el «derecho a la información» está íntimamente relacionado con la «libertad de información», la cual viene a constituir el resultado de todos los principios tradicionales de libertad de pensamiento, de expresión y de prensa, aplicados a los modernos medios de comunicación sonoros y audiovisuales.

En virtud de la importancia que el acceso a la información pública tiene para el ejercicio de la democracia, en este escrito no sólo se destaca su reconocimiento constitucional, sino también la relevancia de un esquema procedimental que deba ser observado y respetado por servidores públicos ante un pedido de información. Para ello se presenta un estudio de los aspectos orgánicos y procedimentales del Decreto 692/09, con el objetivo de comprender tanto su origen y utilidad como sus limitaciones en torno a garantizar el efectivo ejercicio del derecho por parte de los ciudadanos.

El derecho de acceso a la información pública como mecanismo de participación ciudadana

Como se ha mencionado en el apartado anterior, una de las tendencias de las democracias contemporáneas es la participación e interacción de la población con la administración pública, lo cual reduce significativamente el actuar discrecional y arbitrario de los órganos administrativos (López Olvera, 2002). De allí la importancia de generar mecanismos e instancias de articulación público-privada y mecanismos de proximidad entre el Estado y los ciudadanos, para que estos puedan participar y for-

mar parte en las discusiones de los asuntos de la agenda gubernamental que puedan afectar sus derechos e intereses.

El acceso a la información pública constituye, conforme a lo establecido en el artículo 5 del Decreto 692/09, una instancia de participación ciudadana por la cual toda persona, física o jurídica, pública o privada, sin necesidad de acreditar derecho subjetivo o interés legítimo, ejerce su derecho a requerir, consultar y recibir información de cualquiera de los organismos y/o entidades del sector público provincial, con excepción de los Poderes Legislativo y Judicial. Dicho acceso comprende el derecho de consultar la información en el lugar en que se encuentre y/o de obtener constancia de la misma.

La participación ciudadana es definida por Garber (2004:29) como «un proceso o acción de intervención de los individuos o asociaciones organizadas en la sociedad civil en las acciones y decisiones que le atañen a ellos y a su entorno». Indudablemente, más información significa mejores argumentos e instrumentos para la crítica y la propuesta. Esta postura es compartida por Marván Laborde (2004:6), quien expresa que «aquellos actores sociales que han sabido traducir sus demandas en reformas legales, en políticas públicas, en formas de participación ciudadana, son los que han podido y sabido acceder a la información que posee su gobierno».

La operatividad de este mecanismo contribuye a reducir la brecha que existe entre administración y administrados, al permitir a estos contar con herramientas concretas para ejercer un control social sobre la actividad de aquélla.

La presencia en el ámbito interno de la administración de ciertos controles, sin el reconocimiento de un derecho a la información, debilita considerablemente la posibilidad de evaluar y fiscalizar efectivamente a los agentes del Estado (Cea Egaña, 1992); siendo, pues, este derecho —el de acceso a la información pública— un mecanismo adecuado, oportuno y coadyuvante para incoar la defensa y control de respeto de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución (Fernández González, 2000).

El denominado control social encuentra en la organización y el compromiso ciudadano sus elementos constitutivos. Este control, ya sea esporádico o permanente, nace de la libre voluntad de los grupos intermedios en una sociedad democrática para orientar su actividad a los fines que consideren pertinentes; en el caso que nos ocupa, participar en la gestión de los asuntos de interés público (Colombara López y Olmedo Bustos, 2003).

Indudablemente, el ejercicio del derecho a la participación democrática es la causa por antonomasia del control social. Derecho aquel que no se limita al derecho a votar u otras formas institucionales de participación, sino que integra el control social de la administración como una constante tácita de legitimidad democrática del orden constitucional (Colombara López y Olmedo Bustos, 2003).

Objeto del derecho a la información pública

El acceso a la información pública es una de las herramientas más importantes con que cuenta la ciudadanía para controlar los asuntos públicos y de gobierno, debiendo la administración pública garantizar efectivamente la información e impedir que ella sea obstaculizada (Rosalles García, 2012, 2013). En este sentido, tal como expresa Peschard (2009), la libertad de información genera frenos y contrapesos frente al ejercicio del poder, lo que resguarda a la democracia de las tentaciones autocráticas y las acciones encaminadas a callar la voz del pueblo.

La expresión «información pública» adquiere, pues, una importancia por antonomasia para delimitar el objeto del derecho de acceso a la información que en este escrito se analiza. En virtud de ello, el significado del término «información» debe entenderse en un contexto de acción hacia el conocimiento de ciertos hechos u opiniones por parte de un público con la ayuda de procedimientos impresos, visuales, auditivos, incluyendo los digitales, los cuales constituyen mensajes inteligibles para la ciudadanía en general (Auby y Ader, 1976).

En este sentido, el Decreto 692/09 considera información pública a «toda constancia obrante en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato» y que haya sido creada u obtenida por los sujetos obligados¹ o que obre en su poder de manera definitiva o bajo su control, o que haya servido de antecedente al dictado de una decisión de naturaleza administrativa, incluyéndose a las actas de las reuniones oficiales, a los contratos y los acuerdos (art. 6).

Como se puede apreciar, el decreto al hablar de «toda constancia» está aludiendo a cualquier tipo de documento sin importar su fuente, fecha de elaboración ni medio (sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático, holográfico, etc.) tales como expedientes, oficios, acuerdos,

1 Sobre ellos se hablará en el apartado siguiente.

reportes, estudios, actas, resoluciones, instructivos, contratos, convenios u otro registro que documente la actividad de los sujetos obligados así como el ejercicio de sus facultades legalmente atribuidas.

La información, según el artículo 7 del Decreto 692/09, debe reunir las siguientes características: completa, adecuada, oportuna y veraz.

No obstante, es interesante comentar que «la información debe ser brindada en el estado en que se encuentre al momento de efectuarse la petición» (art. 13). Ello significa que no existe por parte de la administración pública obligación de procesarla, ni ordenarla, ni de llevar a cabo una investigación para responder al pedido, ni contestar preguntas. Tampoco, la solicitud de acceso a la información, implica la obligación de crear o producir información con la que no se cuente al momento del pedido, salvo que exista obligación legal de producirla (art. 13).

Retomando las características de la información a ser proporcionada al requirente, el hecho de que ésta cumpla el requisito de «complitud» quiere significar que su contenido debe ser idóneo para satisfacer las necesidades de sus destinatarios (Galán Galán, 2000). Si se tiene en consideración, tal como expresa Lavalle Cobo (2009), el carácter instrumental del derecho de acceso a la información, como paso previo para hacer posible el ejercicio de otros derechos (tanto políticos como sociales), el material entregado al requirente le debe permitir cumplir con el propósito para el cual lo solicitó.

La importancia que la información sea «adecuada» radica en que una información inadecuada no satisface el interés del requirente ni tampoco el interés de la propia administración. Cabe aclarar que para que una información sea adecuada debe reunir una serie de cualidades tales como exactitud, inequívocidad, actualización y ser completa (Lavalle Cobo, 2009). Las entidades públicas no deben entregar ni difundir solamente indicios sobre determinada información, sino aspectos que hagan posible su adecuado entendimiento (Comisión Andina de Juristas, 2003).

La «oportunidad» de la información debe ser entendida como la exigencia de que la información debe ser suministrada en el momento que aún sea susceptible de satisfacer las necesidades del usuario (Galán Galán, 2000). Caso contrario, su demora «puede obstaculizar el ejercicio o disfrute de otros derechos, o impedir el control de la gestión pública o la realización de los fines para los que fue pedida, por ejemplo, un estudio o trabajo de investigación académico, periodístico, científico o de otra índole» (Lavalle Cobo, 2009:21). Es por ello que el Decreto 692/09 establece pla-

zos para opinar y declarar la procedencia o improcedencia del pedido de acceso a la información pública.

Por último, la información debe ser verdadera, lo cual equivale a que sea exacta. Debe haber una correspondencia entre los hechos, actos, situación real u opinión jurídica de la administración y la documentación en que consten dichos hechos, situaciones, actos u opiniones. Además, dicha información debe ser clara, es decir, no debe difundirse información que no se entienda o sea ininteligible (Comisión Andina de Juristas, 2003).

Sujetos del derecho de acceso a la información pública

Desde una perspectiva jurídica, se llama «sujeto» a toda persona legitimada por el ordenamiento vigente para ejercer un derecho o cumplir con un deber; por lo que en el derecho de acceso a la información concurren dos sujetos: el sujeto activo y el sujeto pasivo (Villanueva, 2003).

El sujeto activo es el titular del derecho de acceso a la información pública. En este sentido el decreto establece que toda persona, física o jurídica, pública o privada, sin necesidad de acreditar derecho subjetivo o interés legítimo, puede ejercer su derecho a requerir, consultar y recibir información de cualquiera de los sujetos obligos por la norma (art. 8 Decreto 692/09).

Los sujetos obligados, también denominados sujetos pasivos, son aquellos que tienen a su cargo el deber de proporcionar la información solicitada. En cuanto al ámbito de aplicación del Decreto 692/09, resulta importante mencionar que recaen dentro del mismo: la administración provincial centralizada y descentralizada (comprendiendo a las instituciones de la seguridad social); las empresas y sociedades del Estado (incluyéndose a las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades anónimas del Estado, las sociedades de economía mixta, empresas y entes residuales, entes interestatales y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado provincial a través de su administración centralizada y/o descentralizada tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias); los fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado provincial; y las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo de la administración provincial a través de sus jurisdicciones o entidades (art. 2).

Por otra parte, la norma en cuestión condiciona el otorgamiento de subsidios y/o fondos y/o aportes de cualquier tipo por parte de alguno de los sujetos obligados del sector público provincial a municipios, comunas, y/u organizaciones privadas y/o públicas no estatales (siempre que ello no constituya un derecho de dichos destinatarios) a la declaración y aceptación previa por parte de estos de que se someten y adhieren al régimen de acceso a la información pública en los términos del Decreto 692/09. Adhesión que deberá constar en el acto y/o instrumento por el cual se conceda el beneficio, bajo la exclusiva responsabilidad de quienes representen los intereses de la provincia en el trámite administrativo tendiente a otorgar el beneficio (art. 3). En estos casos, el Decreto 692/09 establece que tendrá carácter de información pública «aquella que se relacione directamente con la aplicación de los fondos recibidos por el sujeto destinatario del beneficio, y que refiera a un interés general y/o público» (art. 6).

En lo que respecta a la concesión de la prestación de un servicio público o a la concesión del uso y/o explotación de un bien del dominio público a una persona ajena a la administración por parte de alguno de los sujetos obligados del sector público provincial, el Decreto 692/09 la condiciona a la declaración y aceptación previa por parte de quien pudiere resultar concesionario de que se somete y adhiere al régimen de acceso a la información pública en los términos previstos en la citada normativa. Sometimiento que deberá constar en el acto y/o instrumento por el cual se concrete la concesión y/o en el acto que la disponga, bajo la exclusiva responsabilidad de quienes representen los intereses de la provincia en el trámite administrativo tendiente a su otorgamiento (art. 4). En estos casos, se considerará información pública «aquella que se relacione directamente con el objeto del permiso, la licencia, la concesión y/o del acto por el cual se le haya otorgado la prestación del servicio público o el uso y/o la explotación de un bien del dominio público y que refiera a un interés general y/o público» (art. 6).

Como se puede apreciar, existe una «legitimación pasiva amplia» comprendiendo a todos los órganos, organismos y entidades que componen, en la órbita del Poder Ejecutivo, la administración pública centralizada y descentralizada de Santa Fe, como también a las entidades privadas y/o individuos que cuentan con información de relevancia pública.

Resulta posible interpretar que la tendencia mundial muestra la conveniencia de contar con un marco normativo que abarque a todas las entidades públicas entendidas en el sentido más amplio (Cendejas Jauregui, 2009).

Principios del acceso a la información pública

El mecanismo de acceso a la información pública, conforme a las normas del Decreto 692/09, debe garantizar el respeto de los principios de igualdad, publicidad, celeridad, informalidad, gratuidad y accesibilidad.

En palabras de Giupponi (2009:15): «Un principio es una especie de regla o criterio general que sirve, en los casos concretos, para orientar correctamente la interpretación de las leyes y las decisiones basadas en la aplicación de esas leyes». En otros términos, los principios son muy importantes para lograr la finalidad de las leyes dado que sería extremadamente difícil y complejo, cuando no imposible, prever todas y cada una de las circunstancias particulares que pueden llegar a sucederse en la aplicación práctica de una ley, es decir, en cada caso concreto. En este sentido, los principios generales se constituyen en herramientas sumamente útiles para adoptar una interpretación acorde a los objetivos de la ley en cuestión (Giupponi, 2009).

Principio de igualdad

El principio constitucional de igualdad, como todos saben, no se agota en su vertiente formal, sino que se extiende, además, a su dimensión material. Y es justamente la denominada «igualdad material» la que impone a todos los poderes públicos el deber de promover las condiciones para lograr que la igualdad de los individuos sea real y efectiva, así como remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (Galán Galán, 2000).

Por lo tanto, uno de los instrumentos más eficaces para conseguir una igualdad material es, desde nuestro punto de vista, el acceso a la información pública por parte de todas las personas. Derecho —de requerir, consultar o recibir información pública— que puede, como se comentó anteriormente, ser ejercitado por cualquier persona, sea física o jurídica, pública o privada, y sin necesidad de acreditar derecho subjetivo o interés legítimo ni contar con patrocinio letrado.

Cabe aclarar que cuando se habla de «legitimación activa» se hace referencia a la atribución conferida por la normativa vigente a un sujeto para asumir la figura de actor y titular de un derecho. En el supuesto del derecho de acceso a la información pública, la legitimación activa ha protagonizado un avance sustantivo con el correr de los años, llegando a identificarse como «legitimación activa amplia»; a diferencia de lo que ocurre en

otros ámbitos del derecho, donde el sujeto con legitimación activa es aquel que se encuentra directamente afectado por un acto con consecuencias jurídicas, por lo que se trata en estos casos de una legitimación restrictiva que no admite la posibilidad de representar intereses difusos o colectivos, sino únicamente y exclusivamente los propios o los de un representado legal (Villanueva, 2003).

En este sentido, el Decreto 692/09 dispone que no es necesario acreditar algún interés directo ni demostrar ningún tipo de afectación personal.

Principio de publicidad

El derecho de acceso a la información pública tiene su raíz, tal como expresa Ugarte, en el principio fundamental republicano de publicidad de los actos de gobierno, que implica la transparencia en la gestión pública (Ugarte, 2007; Pomed Sánchez, 1989).

Se presenta, no obstante, un doble enfoque de la cuestión, sin ser necesariamente el uno la contracara del otro. En este sentido Rodríguez Villafañe (2003:111y ss) sostiene que

es diferente el deber del Estado de dar a conocer a la ciudadanía sus decisiones de la manera más completa, en función de la lógica democrática republicana y otro es el derecho de cualquier persona a acceder a la información pública, que considere importante saber. Incluye esto último el buscar tener conocimiento sobre documentación que se agregue a expedientes administrativos, a dictámenes técnicos que existan en ellos, a estudios científicos realizados con fondos públicos, a las declaraciones juradas de bienes de los funcionarios públicos, etcétera. Además, puede ser de su interés planes o proyectos que se estén desarrollando, o cualquier otro dato pertinente, para hacer llegar incluso, de ser posible, su opinión.

Por su parte, Lavalle Cobo (2009) señala que la publicidad no implica necesariamente la publicación de la información, y por lo tanto, si bien ambos conceptos pueden coincidir, no deben ser asimilados. Incluso, existe una presunción de publicidad, dado que el citado decreto en su artículo 10 dispone que «se presume pública toda información producida u obtenida por o para los sujetos comprendidos en el ámbito de la presente norma y en los términos de la misma», con las excepciones que establece la normativa.

En cuanto a transparencia activa, resulta necesario comentar que los sujetos obligados del sector público provincial deben mantener en la página web oficial de la provincia, un servicio de publicación permanente, completo y actualizado de determinada información que el propio decreto considera «mínima», de modo tal que permita su fácil identificación y un acceso en forma expedita (art. 32 Decreto 692/09).

Conforme al art. 34 del citado decreto, la información mínima y obligatoria que los mencionados sujetos obligados deben tener disponible, actualizada y publicada en la página web de la provincia es la siguiente: a) estructura orgánica; b) nómina de funcionarios que ocupan cargos políticos; c) organigrama; d) misiones y funciones; e) ubicación de los lugares donde el público podrá hacer propuestas y requerimientos, efectuar presentaciones, realizar tramitaciones y obtener decisiones; f) marco normativo que le sea aplicable; g) si tuviera funciones de policía valiéndose de personal de inspección, deberá tener publicada la nómina de inspectores y sus datos personales, incluyendo foto; h) llamados a licitaciones y concursos; i) trámites y requisitos a cumplir para acceder a los servicios que preste; j) los mecanismos de participación ciudadana, si los hubiere; descripción de los formularios para realizar trámites; y toda otra información que se disponga por decreto.

Este deber de publicación básica permite contribuir, por un lado, a mantener vigente el derecho de la gente a saber de las cosas públicas y, por otro, a reducir el número de solicitudes relativas a cuestiones básicas que han sido ya publicadas, circunstancia que permite concentrarse en aquellos aspectos o temas que no están en la superficie (Villanueva, 2003). Postura que se encuentra incorporada en el entramado normativo del Decreto 692/09, que establece en su art. 26:

cuando la información requerida conste en medios impresos tales como: libros, compendios, folletos, o en archivos y/o registros públicos de la Administración, así como también en formatos electrónicos disponibles en internet o en cualquier otro medio, el sujeto requerido le comunicará directamente al solicitante la fuente, el lugar y la forma en que puede tener acceso a dicha información, con lo cual se entenderá que se ha cumplido con la obligación de informar.

Principio de máxima divulgación

El art. 33 del Decreto 692/09 reconoce el principio de máxima divulgación, de acuerdo con el cual los sujetos obligados deben publicar información en los términos más amplios posibles, con exclusión de la que esté sujeta a las excepciones constitucionales o legales y que impidan su divulgación. Se trata de un principio clave que fundamenta el acceso a la información (Mendel, 2008), ya que presupone que toda información en poder de los sujetos obligados debe estar sujeta a la divulgación, premisa que sólo puede quebrantarse cuando hay un riesgo mayor de perjuicio para un interés legítimo público o privado (Sanz Salguero, 2016).

Principio de celeridad

La celeridad tiene que ver con que el procedimiento de acceso a la información pública sea ágil y sencillo. La administración está obligada a cumplir con agilidad las tareas a cargo de las entidades y servidores públicos y a eliminar los trámites innecesarios, evitando así incurrir en retardos injustificados (Castro Cuenca, García López y Martínez Vargas, 2010).

Para que un procedimiento sea ágil y sencillo debe aclarar: dónde solicitar la información, cómo hacerlo, cuánto tiempo se debe esperar por la información, qué posibilidad existe de acudir a otras instancias administrativas y/o judiciales, etcétera.

Principio de informalidad

La informalidad no implica la ausencia de cauces formales a seguir o de requisitos a cumplir, sino que ellos no se conviertan en un obstáculo para que las personas puedan ejercer el derecho de acceso a la información pública. En este sentido advertimos cómo el propio decreto plantea la posibilidad de «subsana la deficiencia de la petición» al establecer que si la solicitud no cumple los requisitos formales, no se rechazará el pedido sino que se le requerirá al solicitante que subsane dicho defecto de presentación.

Además, el decreto tampoco considera denegatoria la respuesta que, motivada en la voluminosidad, cantidad y/o en la dificultad para el acceso a la información requerida, tienda a que el requirente modifique su pedido

a fin de poder cumplir con su requerimiento. En otras circunstancias, la solicitud de información hubiese sido rechazada sin más trámite.

La finalidad de este principio general del derecho administrativo en favor del administrado es, justamente, evitar que los ciudadanos vean frustradas sus peticiones y reclamos frente a la administración pública por no conocer pormenorizadamente el funcionamiento de la burocracia estatal (Giupponi, 2009). De ello se desprende que

los funcionarios encargados de tramitar y resolver las peticiones y reclamos, no deben paralizar los procedimientos ni rechazar las presentaciones de los particulares en base a los defectos formales que tengan, sino que deben procurar que esos defectos sean subsanados antes de tomar una decisión sobre el caso y hasta, directamente, soslayarlos cuando no resulten esenciales para resolver la situación planteada. (Giupponi, 2009:15)

Principio de gratuidad

El principio de gratuidad del acceso a la información pública es uno de los pilares para asegurar que el mayor número posible de personas pueda ejercer el derecho fundamental de acceder a la información pública (Villanueva, 2003). En este sentido, el Decreto 692/09 dispone que «el acceso a la información pública es gratuito en tanto no se requiera su reproducción».

Además, resulta importante distinguir entre la consulta de los registros públicos y la reproducción de los mismos, ya que si bien la gratuidad es un requisito *sine qua non* para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública en lo que concierne al examen de los documentos que son de interés para el solicitante, la reproducción del material y su envío por correo pueden estar sujetos al pago de un cierto canon (Villanueva, 2003). En efecto, la normativa santafesina expresa que las copias son a cargo del solicitante, quien no está obligado a abonar los costos que implique la búsqueda de la información, salvo que ello implique una actividad que altere el normal funcionamiento del sujeto requerido.²

A tales efectos, los titulares de los órganos y sujetos alcanzados por el presente decreto podrán establecer un régimen de reintegro de los gastos ocasionados por la reproducción de la información requerida y por la búsqueda.

2 El último párrafo del art. 13 del decreto dispone: «Previo a brindar el acceso a la información solicitada, el sujeto requerido tiene el derecho de recuperar el gasto incurrido si correspondiere».

queda cuando ello correspondiera. La autoridad de aplicación está facultada para establecer un régimen de reducciones y/o excepciones en la percepción de dichos reintegros (art. 11 Decreto 692/09).

Principio de accesibilidad

Los sujetos en cuyo poder obre la información deberán prever y promover su adecuada organización, sistematización, descripción, clasificación y disponibilidad, asegurando un amplio y fácil acceso; así como disponer lo necesario para la preservación y conservación de la información³ (art. 12). Cabe mencionar que

el funcionario público o agente responsable que en forma arbitraria e injustificada obstruya el acceso del solicitante a la información requerida, la suministre en forma incompleta, permita el acceso a información eximida de los alcances del presente u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento del presente, será considerado incurso en falta grave, sin perjuicio de las demás responsabilidades que pudieren caberle de acuerdo con la legislación vigente. (art. 29)

Como toda regla general, el principio de accesibilidad también tiene sus excepciones. En este sentido, la normativa santafesina dispone que el acceso a la información requerida no debe permitirse cuando así se establezca por el ordenamiento jurídico o cuando se configure alguno de los supuestos contemplados en el art. 14 del Decreto 692/09. Dichos supuestos son:

- Información expresamente clasificada como reservada, referida a seguridad, defensa, investigación, inteligencia, relaciones internacionales, o por la existencia de un interés público prevaleciente debidamente fundamentado.
- Secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos (cuando se pretenda resguardar estrategias y proyectos de tal naturaleza cuya revelación pudiera perjudicar el interés público).

3 A los fines aquí señalados, y en cuanto corresponda, se deberá cumplir con las normas y legislación vigente en la provincia en materia archivística.

- Información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero (obtenida en carácter confidencial).

- Información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario de la provincia.

- Información preparada por los sujetos (mencionados en el artículo 2°) dedicados a regular o supervisar instituciones financieras y/o crediticias, o preparada por terceros para ser utilizada por aquéllos y que se refiera a exámenes de situación, evaluación de sus sistemas de operación o condición de funcionamiento, o información relativa a la prevención o investigación de la legitimidad de activos provenientes de ilícitos.

- Información preparada por asesores jurídicos o contables, o por abogados de la Administración cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o en un procedimiento administrativo, o divulgar las técnicas de investigación, o cuando la información privare a una persona el pleno ejercicio de la garantía del debido proceso.

- Cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional.

- Notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo al dictado de un acto o a la toma de una decisión, que no integren expediente.

- Cuando se trate de datos personales de carácter sensible,⁴ cuya publicidad constituya una vulneración del derecho a la intimidad y/o al honor, salvo consentimiento expreso de la persona a que refiere la información solicitada.

- Cuando su acceso pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona.

- Los antecedentes y/o proyectos de actos normativos hasta el momento de su protocolización o de su dictado, cuando no correspondiera la protocolización.⁵

- Cuando por el tipo de información de que se trate, el acceso pueda afectar su conservación material.

- Cualquier información susceptible de aprovecharse indebidamente por el requirente o en desmedro del principio de igualdad o competencia respecto de otras personas.

- Las bases de datos de domicilios, teléfonos y/o correos electrónicos.

4 En los términos de la Ley 25326.

5 En el caso de proyectos de índole legislativa y sus antecedentes, hasta que el proyecto es remitido y recibido en el Órgano Legislativo.

Como se puede observar, se trata de excepciones razonables en correlación con la tendencia que existe en los distintos ordenamientos provinciales. Si bien son un número limitado, no obstante la excepción referente a la «posibilidad de aprovechamiento en forma indebida de la información requerida» puede dejar una pequeña puerta abierta a la discrecionalidad administrativa, ya que nunca el propósito de la requisitoria puede dar lugar al rechazo del pedido. Además, debe presumirse la licitud del propósito de toda solicitud, teniendo en todo caso «la posterior utilización de la información» un tratamiento diferente de su «solicitud de acceso».

Finalmente, como señala Ugarte (2007), las excepciones a la aplicación de este derecho resultan de especial significación para conocer el verdadero grado de amplitud con que éste ha sido reconocido en el ordenamiento jurídico de que se trate.

Acceso a la información pública y protección de datos personales

Como cualquier institución jurídica, el derecho al acceso a la información «no se caracteriza por ser absoluto e ilimitado, en cuanto a su reconocimiento y aplicación, sino que este derecho se encuentra circunscrito por una serie de derechos, bienes, valores, e intereses que el hombre en sociedad fija para la preservación, búsqueda o construcción de sus fines» (Nájera Montiel, 2008.101). Su ejercicio inadecuado en la sociedad actual, motivaría el conflicto con otros derechos de las personas (como la privacidad, incluso con la intimidad misma), afectando de manera particular un nuevo derecho derivado de aquél, como lo serían los datos personales (García González, 2007).

Por lo tanto, uno de los límites clásicos del derecho de acceso a la información pública es, en principio, el derecho a la vida privada o la intimidad personal, salvo que existan intereses preponderantes de orden colectivo que justifiquen de manera legítima una intrusión en este derecho personalísimo (Villanueva, 2003). Así, el art. 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 establece que «nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques». En los mismos términos se reproduce esta prescripción en el art. 17 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de 1966.

Hay que tener presente que para garantizar el derecho al honor y a la intimidad de las personas *habeas data* es una garantía constitucional cuyo objetivo es la protección de los datos personales asentados en archivos, registros, bancos de datos, u otros medios técnicos de tratamiento de datos, sean estos públicos o privados destinados a dar informes, así como el acceso a la información que sobre las mismas se registre (art. 1 Ley 25326).

La Constitución Nacional en su artículo 43 establece:

Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo...para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquéllos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística.

En una definición muy amplia, el derecho de *habeas data* es la prerrogativa que tiene toda persona para: *conocer* de su inclusión en registros o bancos de datos; *acceder* a toda información que sobre ella conste en las bases de datos o registros; *actualizar o corregir*, en su caso, la información que sobre ella obre en los bancos de datos o registros; *conocer* con qué finalidad se va a utilizar la información que conste sobre ella en los bancos de datos o registros; *garantizar* la confidencialidad de determinada información obtenida legalmente para evitar su conocimiento por terceros; que se garantice la supresión de la información sobre la persona con datos sobre su filiación política o gremial, creencias religiosas, vida íntima y toda aquella que pudiera de un modo u otro producir discriminación (Villanueva, 2003).

El derecho de acceso a la información no puede entenderse sin considerar el derecho a la protección de datos personales. En este sentido, el art. 13 del decreto del Poder Ejecutivo Provincial 692/09 establece que «cuando la información requerida contenga datos personales o perfiles de consumo, estos datos deben ser protegidos».

Procedimiento administrativo para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública

En este apartado se abordará el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la voluntad administrativa de permitir acceder a un tercero a la información pública requerida. Pasos que van desde la recepción de las solicitudes hasta la declaración de procedencia o improcedencia, decisión sobre el requerimiento y posterior notificación al solicitante.

La solicitud de acceso a la información pública debe ser realizada por escrito y presentada ante la autoridad de aplicación, cuando esté dirigida a alguno de los sujetos obligados del sector público provincial (referidos en el art. 2 del Decreto 692/09); o directamente ante los sujetos que pudieren resultar destinatarios de beneficios y/o concesiones según lo disponen los artículos 3 y 4 del Decreto, cuando aquélla este dirigida a estos (art. 19). En este último caso, la información debe ser provista por dichos sujetos en un plazo no mayor a 15 días hábiles, prorrogable el mismo por otros 5 días por acto fundado en la imposibilidad de reunir la información solicitada, el cual deberá ser notificado antes del vencimiento (art. 23).

En los demás supuestos, es decir cuando el pedido esté dirigido a los sujetos del sector público provincial, las actuaciones deberán tramitarse conforme el procedimiento que a continuación se describe.

Antes de ello, cabe aclarar que «cuando la información a la cual se pretenda acceder esté permanentemente a disposición del público, cualquiera sea el medio y/o el formato, el requirente deberá dirigirse directamente a quien la posea a fin de acceder a la misma» (art. 27).

Aunque nada dice el decreto respecto del hecho de que la solicitud sea presentada ante una dependencia administrativa distinta de la autoridad de aplicación, se entiende que aquélla deberá enviar la solicitud a ésta para su correcta tramitación, sin que ello sea motivo de rechazo o archivo de dicho requerimiento de información pública.

Una vez presentada la solicitud, la autoridad de aplicación procederá a comprobar si se han cumplido todos los requisitos establecidos en la normativa. Téngase en cuenta que dicha solicitud debe contener, según el art. 18 del Decreto 692/09, como mínimo⁶ la siguiente información: identificación, en caso de saberlo el requirente, del sujeto requerido (que es el que se

6 La autoridad de aplicación podrá modificar y/o ampliar los requisitos y/o la modalidad de presentación de los pedidos de acceso a la información pública, en tanto no implique ello un menoscabo al principio de accesibilidad. Asimismo, puede proponer los formularios mediante los cuales pueden realizarse las solicitudes.

entiende que posee la información solicitada); datos personales del requirente (con indicación del domicilio al cual deberá ser notificado durante el trámite);⁷ identificación de la información pública solicitada (del modo más detallado posible); indicación de si lo solicitado es la consulta o la reproducción de la información; y firma de la solicitud por el requirente.

No es necesario que el solicitante exprese los motivos de su presentación y debe entregarse al mismo una constancia del requerimiento (art. 18).

Si la solicitud no reúne los requisitos señalados en la normativa, la autoridad de aplicación y/o quien reciba el pedido de acceso en los demás casos, requerirá al solicitante que subsane el defecto de presentación con indicación del mismo y la expresa mención de que si así no lo hiciera en el plazo de 5 días de que fuere notificado, se le tendrá por desistida su petición (art. 20).

Comprobado el cumplimiento de los requisitos formales de la solicitud, ésta será remitida —en el caso de solicitudes dirigidas a los sujetos obligados del sector público provincial— por la autoridad de aplicación al sujeto requerido, quien deberá opinar fundadamente sobre su procedencia o improcedencia.⁸ Dicha opinión será remitida en un plazo no mayor a 15 días hábiles, junto a los demás antecedentes, al titular de la jurisdicción u órgano en el cual haya delegado la facultad de clasificar la información⁹ y expedirse sobre los requerimientos de acceso a la misma (arts. 15 y 21).

Este último deberá expedirse en un plazo de 5 días hábiles sobre el requerimiento de acceso a la información solicitada y notificar la respuesta al solicitante. Estos plazos pueden prorrogarse por otros 10 días hábiles si hubiera circunstancias que lo justifiquen, mediante acto fundado dictado con anterioridad al vencimiento (art. 21).

Finalmente, la decisión sobre el pedido de acceso a la información puede ser positiva o negativa. Si es positiva, la misma será brindada por el sujeto requerido (art. 22).

7 Si se trata de una persona jurídica debe indicar su razón social, su domicilio, lugar de inscripción y una copia del instrumento de constitución, además de los datos personales de la persona que efectúa la solicitud en su representación y la acreditación de la representación invocada.

8 Cuando la información requerida conste en medios impresos tales como: libros, compendios, folletos, o en archivos y/o registros públicos de la administración, como también en formatos electrónicos disponibles en internet o en cualquier otro medio, el sujeto requerido le comunicará directamente al solicitante la fuente, el lugar y la forma en que puede tener acceso a dicha información, con lo cual se entenderá que se ha cumplido con la obligación de informar (art. 26).

9 La clasificación puede hacerse mediante un acto general o particular, previo o posterior al momento de producirse, obtenerse o recibirse la información, o bien mediante un acto especial ante el pedido concreto de acceso a la información (art. 15).

Sólo podrá negarse el acceso a la información cuando la misma se encuentra dentro de alguna de las excepciones establecidas en la normativa (art. 24). Por su parte, el requirente podrá considerar que existe negativa en brindar la información cuando, cumplidos los plazos correspondientes, no se hubiera dado respuesta a su solicitud o la misma hubiese sido ambigua, parcial o inexacta (art. 28). En tales supuestos, quedan expeditas las vías administrativas y/o judiciales que correspondan de acuerdo con la legislación vigente para hacer valer su derecho (art. 28).

Resulta importante aclarar que, según el art. 24, «no se considera denegatoria la respuesta que, motivada en la voluminosidad, cantidad y/o en la dificultad para el acceso a la información requerida, tienda a que el requirente modifique su pedido a fin de poder cumplir con su requerimiento».

Por otra parte, si el sujeto requerido no posee la información se lo comunicará de tal modo al requirente. Y si sabe quién la posee,¹⁰ derivará el pedido al mismo quien será considerado sujeto requerido. De no ser así, en la medida de lo posible y de corresponder, se orientará al solicitante en la búsqueda de la información peticionada (art. 24).

Cuando la información solicitada pertenece y/o es producida por múltiples organismos, y/o se encuentra en posesión de varios organismos además del requerido, se deberá permitir el acceso a la porción de información que se posea si fuera pertinente, y además deberá procederse conforme lo establecido en el párrafo anterior (art. 25).

Una vez que el requirente accedió a la información, o venció el plazo otorgado para acceder a la misma, o quedó firme la disposición que niega el acceso o que por cualquier motivo rechaza la solicitud, el expediente originado con el pedido de información debe ser devuelto al órgano de aplicación con la respectiva constancia (art. 22).

De la posibilidad ulterior de acudir a un órgano jurisdiccional

Otro tema de significativa importancia con relación al derecho que nos ocupa es el representado por la existencia de recursos y acciones judiciales a disposición del interesado en obtener el acceso a la información, ante denegatorias de acceso, demora irrazonable en brindarlo o simplemente omisión en resolver el pedido de acceso (Ugarte, 2003). En efecto, toda respuesta de la administración pública por medio de la cual se niega

10 Siempre que se trate de uno de los sujetos mencionados en el art. 2° del Decreto 692/09.

el acceso a una información debe ser objeto de revisión, por lo que la ley o el decreto respectivo debe establecer los mecanismos adecuados y las instancias competentes para tal efecto (Comisión Andina de Juristas, 2003).

Se encuentra, entonces, como última garantía del derecho de acceso a la información a la vía judicial. Es decir, contra una resolución negativa que agota la vía administrativa el requirente puede recurrir al Poder Judicial (Casas, 2006:21).

El órgano de aplicación de la norma de acceso a la información pública

Además del reconocimiento del derecho de toda persona a acceder a la información que se encuentra en poder del Estado provincial y el establecimiento de un procedimiento obligatorio para dar respuestas a las solicitudes formuladas, el Decreto 692/09 prevé que la Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público (DPAyTSP) sea el órgano encargado de verificar la correcta aplicación del sistema de acceso a la información pública.

La existencia de una autoridad de aplicación constituye otra de las piedras angulares para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública, siendo la misma deseable en las democracias consolidadas, e indispensable en las democracias emergentes donde la credibilidad en las instituciones legales tradicionales se encuentra en proceso de construcción (Villanueva, 2003; Fuenmayor, 2004).

La Dirección fue creada por el Decreto 1882/08 con el objeto de

elaborar y coordinar programas de prevención y lucha contra la corrupción en el sector público provincial, así como promover las investigaciones que resulten pertinentes respecto de las conductas de los agentes públicos o prácticas desarrolladas por asociaciones o instituciones que tengan como principal fuente de recursos el aporte estatal, para determinar la existencia de hechos de corrupción.

Además, el citado decreto reconoce a la DPAyTSP el objetivo de velar por el cumplimiento de las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción ratificadas por el Estado nacional.

Dicho organismo, en cuanto autoridad de aplicación y conforme al art. 30 del Decreto 692/09, tiene a su cargo: a) verificar y exigir el cumpli-

miento de la normativa en materia de acceso a la información pública; b) recibir denuncias en relación con su incumplimiento e informar a las autoridades correspondientes; c) realizar recomendaciones para el mejor funcionamiento del sistema; d) intervenir, cuando así le fuera requerido o de oficio si lo considerase oportuno, en los trámites de acceso a la información a fin de dictaminar y/o evacuar consultas sobre aspectos que se susciten atinentes al presente decreto.

Como puede observarse, «si bien el acceso a la información pública es proporcionado por el organismo requerido, existe un organismo administrativo con el cometido específico de facilitar dicho acceso, recibiendo quejas de los particulares y asesorando a las autoridades acerca del modo de lograr el mejor ejercicio de este derecho y, en general, la mejor apertura o transparencia administrativa» (Ugarte, 2007:39).

Además de la autoridad de aplicación, el decreto prevé la existencia de «unidades de enlace» en cada uno de los ministerios. Las funciones que el Decreto 692/09 les atribuye a éstas son: a) recibir la solicitud de acceso a la información que le remita la autoridad de aplicación y darle trámite en su ámbito de actuación; b) procurar e impulsar dentro de sus ámbitos de actuación la adecuada organización, sistematización, descripción, clasificación y disponibilidad de la información, así como disponer lo necesario para su preservación y conservación, como así también la adopción de medidas tendientes a asegurar un acceso amplio y fácil de la información; y c) referenciar sobre la existencia y ubicación de la información existente en su ámbito de actuación, cuando así le fuera solicitado por el órgano de aplicación.

Esta misión de actuar como unidad de enlace será desempeñada por la Dirección Provincial de Gabinete y Asistencia Técnica que funcione en cada ámbito ministerial, o por el órgano que haga sus veces cuando la misma no exista o por el órgano que sea designado a tal efecto por la máxima autoridad de la jurisdicción (art. 31).

En virtud lo anteriormente descripto, cabe resaltar la importancia de la autoridad de aplicación en materia de implementación de la política pública, ya que no basta con el dictado de una norma para que la transparencia y el acceso a la información se incorpore en la cotidianeidad del actuar administrativo. Se requiere un cambio cultural dentro de la administración pública que posibilite pasar de una cultura del secreto y opacidad hacia otra de rendición de cuentas.

Es indudablemente un acierto la existencia de una autoridad de aplicación que impulse la política, que capacite a los distintos actores del sis-

tema de acceso (mesas de entradas, archivos jurisdicciones, asesorías jurídicas, etc.) y difunda el decreto para que los ciudadanos puedan conocer este marco procedimental para hacer efectivo su derecho de acceder a la información pública gubernamental. Sin embargo, la ausencia de un órgano especializado garante del cumplimiento de la normativa de acceso a la información pública por parte de los servidores públicos, que ostente competencias sancionatorias, es una de las principales limitaciones institucionales en materia de transparencia en el sector público santafesino.

El requisito de especialización al que se alude significa que el órgano no podrá tener competencias distintas de aquellas directamente relacionadas con el derecho de acceso a la información pública (Carbonell, 2012). A modo de ejemplo, pueden citarse los casos de México y Chile.

En este sentido, el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) es un «organismo autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar en el ámbito federal, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales», conforme a los principios y bases establecidos en las normas constitucionales y legales. Entre sus múltiples atribuciones, se destacan las de conocer, sustanciar y resolver tanto los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito federal, como los recursos de inconformidad que interpongan los particulares, en contra de las resoluciones emitidas por los organismos garantes de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información en términos de lo dispuesto en la Ley General de Transparencia (art. 20 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública).

En el caso de Chile, el Consejo para la Transparencia (CPLT), órgano autónomo y de carácter colegiado, presidido por cuatro consejeros designados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, es el encargado de garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, fiscalizando el cumplimiento de las disposiciones de la ley de transparencia, aplicando sanciones en caso de infracción a tales disposiciones, resolviendo fundadamente los reclamos por denegación de acceso a la información y dictando recomendaciones a los órganos de la Administración tendientes a perfeccionar la transparencia de su gestión (Ley 20285).

Conclusiones

A lo largo de estas páginas se ha analizado, desde una perspectiva sistémica, el Decreto 692/09 que regula el mecanismo de acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Provincial. Los principios de acceso a la información pública, el procedimiento administrativo para el efectivo ejercicio del derecho y los órganos u organismos involucrados —que configurarían el denominado sistema de acceso a la información pública establecido por el citado decreto— han sido objeto de estudio, y se han destacado tanto las bondades del esquema propuesto como sus limitaciones.

Por un lado, se resalta la importancia de que exista un cauce procedimental especial en el ámbito de la administración centralizada y descentralizada del Poder Ejecutivo por el que transiten los pedidos información. Si bien la norma de referencia pretende garantizar una «legitimación pasiva amplia» (comprendiendo a todos los órganos, organismos y entidades que componen, en la órbita del Poder Ejecutivo, la administración pública centralizada y descentralizada de Santa Fe), por tratarse de un decreto, quedan fuera de su ámbito de aplicación los poderes legislativo y judicial. Resulta necesario, por lo tanto, contar con un marco normativo que abarque a todas las entidades del sector público santafesino. Una ley de acceso a la información pública es, sin lugar a dudas, una materia pendiente en la provincia de Santa Fe.

Por otro, se destacan las limitaciones de la instauración de un modelo institucional del acceso a la información carente de pesos y contrapesos; que pone en evidencia la necesidad de crear un sistema legal de acceso a la información pública cuyo diseño institucional contemple tanto al órgano impulsor de la política pública como al órgano especializado garante de la aplicación de la ley.

Referencias bibliográficas

- ÁGUILA, R. (2000). *Manual de ciencia política*. Madrid: Trotta.
- ÁVILA, J. (1999). *Globalización, Estado y Economía solidaria*. Tegucigalpa: Guaymuras.
- BASTERRA, M. (2009). El derecho fundamental de acceso a la información pública en Argentina, *Derecho Comparado de la Información* 13. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- CASAS, J. (2006). El derecho de acceso a la información pública en Perú, *Derecho Comparado de la Información* 7.
- CEA EGAÑA, J.L. (1992). Vida privada y vida pública y derecho a la información: acerca del secreto y su reverso, *Revista de Derecho* 1-2 (III):13-23.
- CENDEJAS JAÚREGUI, M. (2009). Breve análisis de la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, *Derecho Comparado de la Información* 13. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- CHUAYFFET CHEMOR, E. (1981). *Derecho Administrativo*. México: UNAM.
- CARBONELL, M. (2012). *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal comentada*. México: InfoDF.
- COLOMBARA LÓPEZ, C. Y OLMEDO BUS-TOS, J.P. (2003). El control social de la administración y el derecho de acceso a la información. La experiencia chilena, *Derecho Comparado de la Información* 2. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- DE AHUMADA RAMOS, F. (2001). *Materiales para el estudio del Derecho Administrativo económico*. Madrid: Dykinson.
- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, M. (2000). *El principio de publicidad administrativa. La administración del Estado de Chile, decenio 1990-2000*. Cono Sur.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. (1997). *El derecho de acceso a los documentos públicos*. Madrid: Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.
- FUENMAYOR, A. (2004). *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. Análisis Jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*. San José, Costa Rica: UNESCO.
- GALÁN GALÁN, A. (2000). Comunicación pública. En Joaquín Tornos Mas y Alfredo Galán Galán, *Comunicación pública*. Madrid: Marcial Pons.
- (2007). La protección de datos personales en el ámbito judicial: el caso del Poder Judicial del Estado de Michoacán, *Derecho Comparado de la Información* 10. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- GIUPPONI, L. (2009). El informalismo aplicado al ejercicio del derecho. En *Principio del Informalismo*. Publicaciones de transparencia. Criterios orientadores para la interpretación del Decreto 1172/03. Buenos Aires: Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortale-

- cimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- LAVALLE COBO, D. (2009). *Derecho de acceso a la información pública*. Buenos Aires: Astrea.
- LÓPEZ OLVERA, M. (2002). Participación ciudadana y acceso a la información pública. En Villanueva, Ernesto (coord.). *Derecho de la información. Culturas y sistemas jurídicos comparados*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- MARVÁN LABORDE, M. (2004). El acceso a la información pública: un instrumento útil para la sociedad organizada. En Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*. México: IFAI.
- MENDEL, T. (2008). *Libertad de información: comparación jurídica*, 2da. ed. (Traducc. Sam DuBois). París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- NÁJERA MONTIEL, J. (2008). El aspecto axiológico de los datos personales en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, *Derecho Comparado de la Información 11*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- NEVADO BATALLA, P. (2002). *Notas sobre Derecho Administrativo II*. Salamanca: Ratio Legis.
- PESCHARD, J. (2009). *La transparencia y el acceso a la información pública federal. Derecho a la información. Valores y perspectivas*. México: Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.
- RODRÍGUEZ VILLAFÑE, M. (2003). El acceso a la información pública en Argentina, *Derecho Comparado de la Información 2*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- ROSALES GARCÍA (2012/2013). La regulación del Derecho a la Información Pública en México, *Ius Humani 3*:113–137.
- SABA, R. (2004). El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno, *Derecho Comparado de la Información 3*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- SANZ SALGUERO, F. (2016). Relación entre la protección de los datos personales y el derecho de acceso a la información pública dentro del marco del derecho comparado. *Ius et Praxis 22(1)*:323–376.
- UGARTE, J. (2007). *El derecho de acceso a la información. Su vigencia en Argentina, con un panorama del derecho comparado*. Buenos Aires: La Isla de la Luna.
- VILLALOBOS QUIROZ, E. (1997). *El Derecho a la información*. San José, Costa Rica: Universidad Estatal a Distancia.
- VILLANUEVA, E. (2003). *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Bruno Ariel Rezzoagli

Doctor por la Universidad de Salamanca (España). Graduado en el programa de doctorado «Aspectos jurídicos y económicos de la corrupción». Director de la Maestría en Administración Pública, del CAI+D «La institucionalización del combate a la corrupción en la República Argentina»; Docente del Doctorado en Administración Pública y la Especialización en Dirección de Organizaciones Públicas (FCE–UNL).

Luciano Carlos Rezzoagli

Doctor y Magister en Derecho Financiero y Tributario por la Universidad de Salamanca (España). Posdoctorado (Conicet–UNL). Investigador Adjunto de Conicet (IHUCSO). Profesor Adjunto de Derecho Tributario, Financiero y Aduanero e Investigador del Centro de Investigaciones (FCJS–UNL). Docente de Metodología de la Investigación (FCE–UNL). Director del CAI+D «Los programas de transferencias monetarias condicionadas en Argentina (1996–2015). Un estudio respecto a su legitimidad, articulación y control desde una perspectiva jurídica, financiera e institucional» (FCJS–UNL).

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

Bruno Ariel Rezzoagli y Luciano Carlos Rezzoagli

«EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA PROVINCIA DE SANTA FE UNA DESCRIPCIÓN Y REFLEXIÓN DE LOS FUNDAMENTOS Y ASPECTOS ORGÁNICOS Y PROCEDIMENTALES DEL DECRETO 692/09», en *Papeles del Centro de Investigaciones*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL, publicación semestral, año 8, número 19, Santa Fe, República Argentina, 2018, pp. 27–54.

3 LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN EL DERECHO POSITIVO ARGENTINO

Vanina G. Tschieder

RESUMEN

En este trabajo nos proponemos analizar el fenómeno de la inclusión financiera desde el punto de vista jurídico, explorando cuáles son las disposiciones existentes en nuestro derecho tendientes a promover y favorecer a la misma. También examinaremos cómo la transformación digital afecta a los servicios bancarios tradicionales a partir del uso de la tecnología y cómo las fintech contribuyen a potenciar el acceso al financiamiento. Del mismo modo trataremos de analizar el rol que juegan otras instituciones en este proceso y haremos referencia, en la medida de que sea relevante, a la normativa del derecho comparado y al aporte de organismos internacionales en torno a este tema.

PALABRAS CLAVE

acceso; bancarización; tecnología; servicios financieros; normativa

ABSTRACT

In this paper we propose to analyze the phenomenon of financial inclusion from the legal point of view, exploring what are the existing provisions in our law tending to promote and favor it. We will also examine how digital transformation affects traditional banking services through the use of technology and how fintech contributes to increasing access to financing. In the same way we will try to analyze the role played by other institutions in this process. and we will refer, to the extent that it is relevant, of the regulations of comparative law and the contribution of international organizations on this issue.

KEY WORDS

access; bankization; technology; financial services; normative

Introducción

La bancarización ya no tiene que ver con un segmento o *status* social, ni con una necesidad empresarial, sino que por el contrario en la actualidad se la analiza desde otra perspectiva que está ligada a la inclusión financiera.

En los países desarrollados se considera un derecho fundamental y básico contar con el acceso a servicios financieros de calidad, por cuanto permiten mejorar el nivel de vida individual beneficiando a toda la sociedad.

Tan relevante es ser titular de una cuenta bancaria, que el Banco Mundial sostiene que acceder a ella es un primer paso hacia una mayor inclusión financiera; en ellas las personas pueden guardar dinero y efectuar pagos, y se transforma en la vía de acceso a otros servicios financieros. Por eso impulsa una iniciativa de acceso universal a una cuenta para efectuar transacciones para fines de 2020. Este programa del Banco Mundial es conocido por sus siglas en inglés UFA2020 (*Panorama general*, 2016).

Como observamos, la inclusión financiera es un tema de preocupación mundial y es una de las prioridades en la agenda del G-20 que efectúa un monitoreo global con el objetivo de mejorar el acceso a los servicios financieros.¹

Se puede señalar que es en la cumbre del G-20 desarrollada en Seúl, el 10 de diciembre de 2010, donde se acuerda un Plan de Acción de Inclusión Financiera con medidas concretas y se crea la Alianza Global para la Inclusión Financiera (GPII), que consiste en una plataforma para todos los países, sean o no miembros del G20, que estén interesados en avanzar en el acceso a los servicios financieros (*About GPII*).

Otro de los actores, abocado a fomentar la inclusión financiera, es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que financia estrategias de inclusión financiera. En el año 2016, nuestro país acordó con este organismo un programa para obtener financiamiento e implementar medidas de acceso a los servicios financieros (*El BID apoyará*, 2016).

Después de esta breve introducción sobre la inclusión financiera, corresponde analizar cuáles son las políticas y medidas jurídicas concre-

1 Corresponde destacar que son varios los actores que recaban datos y elaboran un ranking para medir el nivel de Inclusión Financiera de los distintos países; a título ejemplificativo mencionamos el Índice de Inclusión Financiera (MIFI) que elabora el BBVA Research; el Microscopio Global 2016 que analiza el entorno normativo sobre la inclusión financiera en 55 países y el informe *Global Financial Development Report* que elabora el Banco Mundial en donde estudia el papel del Estado en las finanzas.

tas que se implementan en nuestro país con el objetivo de incrementar la bancarización y el acceso a los servicios financieros.

Acceso a una cuenta bancaria

Aunque mencionábamos *ut supra* la importancia que tiene contar con una cuenta bancaria para acceder a la bancarización y por ende a los servicios financieros, cabe aclarar que esto sólo *per se* es insuficiente para lograr un verdadero efecto de avance económico-social.

Acceder a una cuenta de transacciones, como sostiene el Banco Mundial, es la llave de entrada o el punto de partida para avanzar hacia una inclusión financiera por lo que necesariamente debe complementarse con otras medidas.

Uno de los obstáculos que dificulta la masividad de las cuentas bancarias es el costo económico asociado a ella; es decir, el gasto que para su titular puede implicar tanto la apertura como el mantenimiento de dicha cuenta.

Es por ello que para lograr que el acceso a las mismas sea universal e igualitario el factor económico no debe ser un impedimento.

Cuenta Sueldo y de la Seguridad Social

En nuestro derecho positivo, este proceso de bancarización es un proceso *in crescendo* y si bien en los últimos años es cuando empieza a cobrar mayor fuerza la idea de la inclusión financiera como factor de desarrollo social, lo cierto es que en el ordenamiento jurídico argentino podemos identificar dos leyes que contribuyeron a aumentar el número de usuarios de cuentas bancarias.

Son las leyes que instauraron la bancarización de los pagos de remuneraciones y haberes así como la gratuidad de las cuentas asociadas a la acreditación de los mismos. Estamos hablando de la cuenta sueldo y de las cuentas de la seguridad social que no generan ningún costo económico para su titular.

Primero fue la Ley 26590 del 04/05/10, que modificó el art. 124 de la Ley 20744 del Régimen de Contrato de Trabajo, instituyendo la bancarización del pago de las remuneraciones de los trabajadores en relación de dependencia, creando así una cuenta especial (cuenta sueldo) y estableciendo que bajo ningún concepto podrá tener costo para el trabajador ya sea en

cuanto a su constitución, mantenimiento o extracción de fondos en todo el sistema bancario.

Por su parte, la Comunicación (Com.) A 5091 del 24/06/10, del Banco Central de la República Argentina (BCRA), reglamentó su funcionamiento conjuntamente con la Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 653/2010.

Posteriormente, la Ley 26704 sancionada el 07/09/11 (reglamentada por Com. A 5231 del BCRA del 18/10/11), estableció la bancarización de los pagos de remuneraciones de los trabajadores que pertenezcan a regímenes a los que no les es aplicable la Ley 20744, así como el pago de los haberes y prestaciones de la seguridad social que integran el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA); el Sistema de Pensiones No Contributivas y los planes o programas asistenciales que otorga el gobierno nacional caracterizados como de ayuda social.

Cajas de Ahorro Gratuitas

Aunque las personas beneficiadas por dichas leyes representan una cantidad importante de la población, su aplicación no es universal porque hay sectores que no son alcanzados por sus disposiciones.

Es por esto que la Com. A 5928 (21/03/16) del BCRA es la que termina de universalizar el acceso a una cuenta bancaria en nuestro país. A partir de la vigencia de esta reglamentación las entidades financieras tienen la obligación de ofrecer a todas las personas humanas una caja de ahorro en pesos, con la tarjeta de débito vinculada a la misma, sin costo alguno y sin paquetes adicionales, debiendo conservar una constancia del ofrecimiento expreso al cliente.

Esta disposición del BCRA tiene como antecedente la Com. A 5127 (24/09/10), que estableció la Cuenta Gratuita Universal, que también consistía en una caja de ahorro gratuita pero con un universo más limitado de usuarios, por cuanto sólo podían acceder a ella aquellas personas que no tuvieran ningún tipo de cuenta bancaria; tenía una limitación cuantitativa en el monto a depositar y sólo las entidades financieras con más de 10 cajeros automáticos en su red estaban obligados a ofrecerla.

Además, para facilitar a las personas el acceso a una cuenta bancaria el BCRA mediante Com. A 6050 (26/08/16) «simplificó los datos exigibles por parte de los bancos para verificar la identidad de sus potenciales clientes, de manera tal que quienes quieran acceder a una caja de ahorro podrán

hacerlo con sólo presentar su DNI»² (*El BCRA simplifica*, 2016) y la Com. A 6273 (11/07/17) posibilita efectuar la apertura de la cuenta de manera online.

También, otra medida del BCRA es la Caja de ahorros destinada a menores de edad autorizados (Com. A 6103 del 25/11/16, complementada por la Com. A 6205 del 20/03/17). Si bien la titularidad de la cuenta está a nombre de una persona mayor de edad, su finalidad es que el menor autorizado realice extracciones, compras a través de débitos y transferencias, pudiendo limitarse el monto de la misma, para que con ello se vaya familiarizando con el uso de una cuenta bancaria.³

Cuenta Bancaria para la Sociedad por Acciones Simplificada (SAS)

Se considera que un obstáculo que complica el acceso a los servicios financieros es el requerimiento excesivo de documentación. La Ley 27349 de Apoyo al capital emprendedor (sancionada el 29/03/17), tiene por fin agilizar la constitución de empresas; para eso crea una nueva figura societaria, la Sociedad por Acciones Simplificada (SAS), que facilita los trámites posibilitando su inscripción en forma online, y en lo que se refiere a la cuenta bancaria para operar el artículo 6o dispone que las entidades financieras deben simplificar la apertura, requiriéndoles a estas sociedades, únicamente la presentación del instrumento constitutivo debidamente inscripto y la constancia de obtención de la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT).

El BCRA por Com. A 6223 (21/04/17) estableció que la cuenta deberá estar operativa al día hábil bancario siguiente a aquel en que se haya cumplimentado la presentación de la documentación antes señalada.⁴

2 Esto opera en la medida en que el usuario no tenga otra cuenta de depósito abierta en el sistema financiero, no se trate de una persona políticamente expuesta y los saldos o movimientos de su cuenta se encuentren dentro de ciertos límites conforme dispone la Res. 94/2016 de la UIF.

3 La aceptación de la autorización conferida al menor deberá ser ejercida a través de su representante legal, por sí o a través de un apoderado. Además, cada cuenta no podrá tener más de un menor autorizado.

4 En la Ley 27349 también se establece una serie de beneficios impositivos y otras disposiciones que, si bien son importantes y se podrían considerar que indirectamente favorecen a la inclusión financiera, no analizaremos en este trabajo por cuanto exceden el objeto del mismo. Sólo nos detendremos, más adelante, en aquellas normas que regulan nuevos medios de financiación.

Política del BCRA en torno a la inclusión financiera

Dentro de normativa que venimos analizamos, el lector podrá apreciar que son numerosas las disposiciones dictadas por el BCRA. Esto es así por cuanto es la autoridad de contralor de las entidades financieras y por ende de los servicios que prestan.

Por ello, en tiempos en los que la inclusión financiera esta en auge, adquirió un rol protagónico en el desarrollo de medidas que promueven la bancarización. Dentro sus objetivos y planes⁵ respecto del desarrollo de las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria figura entre sus prioridades la inclusión financiera como medio de inclusión social.

Así, por ejemplo, una de las metas para el año 2013 era «aumentar la inclusión y democratización del acceso a los servicios financieros y garantizar la estabilidad del sistema, perfeccionando la regulación prudencial e incorporando las normas internacionales consensuadas en el G20 que resulten compatibles» (*Objetivos 2013:5-6*) y para el año 2018 prevé que «ampliar el acceso de la población a los servicios financieros constituye un paso necesario para lograr un sistema financiero más profundo y equitativo. El BCRA seguirá diseñando medidas para extender el alcance geográfico y socioeconómico del sistema financiero» (*Objetivos 2018:14*).

Veamos ahora, sin ánimo de abarcarlas a todas, qué reglamentaciones implementó el BCRA en el marco de cumplimiento de esos objetivos planteados sobre la bancarización y universalización del acceso a los servicios financieros.

Una barrera al acceso de servicios financieros de calidad son las cuestiones geográficas. Por eso, el BCRA para ampliar la cantidad de terminales disponibles y los puntos de acceso a los servicios financieros, autorizó mediante Com. A 6236 (04/05/17) la instalación de cajeros automáticos que sean operados por empresas no financiera⁶ y la Com. A 6483 (10/04/18) estableció la interconexión al sistema de pagos en igualdad de condiciones. Mientras que la Com. A 5983 (03/06/16) flexibilizó la normativa que

5 Estas son publicadas antes del inicio de cada ejercicio anual, conforme lo exige el art. 42 de su Carta Orgánica Ley 24144 modificada por ley 26739 del año 2012.

6 Estaciones de servicios, supermercados y otras empresas comerciales están habilitadas por la normativa para operar en el país cajeros automáticos, aunque no pertenezca a ninguna entidad bancaria. Cuando se tomó la resolución el BCRA apuntaba a expandir la red de cajeros automáticos del país, por cuanto la cantidad de terminales es inferior a la cantidad con la que cuentan los países vecinos de la región y además había alrededor de 20 % las localidades del país que no poseía ningún cajero automático.

establece los procedimientos de apertura de sucursales bancarias, su traslado y habilitó las dependencias móviles.

Otra medida para fomentar el uso de los servicios financieros es la Com. «A» 6242 (16/05/17) que posibilita efectuar transferencias inmediatas de fondos y la Com. «A» 5990 (01/04/16) que establece la gratuidad de la transferencias cuando sean ordenadas o recibidas por clientes que revisitan la condición de usuarios de servicios financieros. La eliminación de costos de las operaciones de transferencias bancarias es el resultado de un proceso paulatino.⁷ Por su parte la Com. A6235 (04/05/17) habilitó la posibilidad de efectuar operaciones de transferencias bancarias por encima del monto máximo habitual⁸ y para agilizar el uso de medios de pago electrónicos así como las transacciones online la Com. A 6044 (17/08/16) dispuso la creación del ALIAS asociado a la clave bancaria uniforme (CBU).⁹

La tecnología aplicada a los servicios financieros

Dentro de los obstáculos que se señalan como restrictivos del acceso a los servicios financieros está el costo económico de los mismos, la distancia geográfica y la disponibilidad de tiempo para gestionar trámites presenciales. Por eso, la tecnología deviene una herramienta facilitadora tanto para el acceso, como para el uso de los servicios financieros.

La gran ventaja es que posibilita contratar y operar en forma remota. El acceso a internet, el uso del *home banking* y de la banca móvil mediante las aplicaciones bancarias (*apps*) para los *Smartphone* hacen que el avance de las finanzas sea hacia la digitalización de los servicios que presta la banca tradicional.

Incluso, hay entidades bancarias totalmente digitales que operan sin un lugar físico de atención donde las gestiones se realizan por internet. Es la denominada banca digital o virtual donde los procesos son online, sin necesidad de presencia física ni sucursal.¹⁰

7 Dentro de sus antecedentes está la Com. A 5164 (29/12/10) que reglamentaba el límite máximo que podían cobrar las entidades para las transferencias por ventanillas, siendo gratuitas hasta un determinado monto las efectuadas por medios electrónicos.

8 El tope diario disponible para transferir lo fija el BCRA, los bancos no pueden establecer límites inferiores pero si incrementarlos. Con esta disposición se eliminar ese tope para casos puntuales en los que el cliente necesita su ampliación para operatorias específicas.

9 La Com. «A» 6109 del 02/12/16 fija la longitud máxima del alias.

10 En este tipo de entidades los servicios financieros se contratan en forma remota a través de una *app* que se descarga en un celular, tablet o computadora. Se utiliza generalmente el reconoci-

El papel preponderante de la tecnología en la vida cotidiana es un fenómeno global y multisectorial, los servicios financieros no podían permanecer ajenos a este proceso y desaprovechar las ventajas que ofrece para reducir costos operativos y abaratar el precio de los mismos. La tecnología mejora la competencia y permite comparar distintas ofertas por el mismo producto de manera online ahorrando tiempo. A la vez que iguala oportunidades de acceso, no importa el lugar geográfico en el cual se sitúe el cliente, el servicio disponible es el mismo para todos ya que el usuario accede a ellos en forma online a través de cualquier dispositivo con conexión a internet.

Pero no sólo la bancarización se digitaliza. En el mercado financiero irrumpieron empresas no bancarias, conocidas como *fintech*,¹¹ estrechamente vinculadas a la innovación tecnológica que ofrecen productos financieros en forma online.¹²

Estas empresas son compañías de tecnología aplicada a las finanzas que ofrecen sus servicios a través de plataformas online, con menos costos operativos y favorecen la inclusión financiera ya que llegan con sus servicios a nuevos segmentos de clientes con necesidades puntuales y con un marcado perfil tecnológico, ya que orientan sus productos a las nuevas generaciones adaptadas a la contratación de servicios de manera online, pero a la vez mejora la competitividad de la banca tradicional ya que las obliga a innovar.

Regulación de las actividades fintech

La seguridad, competencia y eficiencia en la prestación de los servicios financieros debe estar garantizada por la normativa jurídica.

Sin embargo, son pocos los países que cuentan con normativa regulatoria de las actividades *fintech*, estando en pleno debate el tema entre los que ven el riesgo de sobreregulación y los que consideran que la falta de normativa podría generar efectos no deseados afectando la estabilidad financiera de los países.

miento biométrico facial, la firma digital y las calificaciones crediticias se efectúan por consulta en bases de datos online.

11 Denominadas así a partir de la fusión de las palabras *Finance* y *Technology*.

12 En nuestro país se agrupan varias de ellas en Cámara Argentina de *fintech*.

Dentro de los países que tienen normativa específica están aquellos que tienen un mercado *fintech* más desarrollado como por ejemplo Estados Unidos, Inglaterra y China.

En la región latinoamericana, México legisla de manera integral estas actividades con la denominada Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera sancionada el 01/03/18 («DOF: 09/03/2018») que consta de 145 artículos divididos en 7 títulos que legislan sobre las empresas de tecnología financiera y sus operaciones, de las instituciones de financiamiento colectivo, pagos electrónicos y de las operaciones con activos virtuales.

Normativa argentina

En lo que se refiere a nuestro país, no hay una ley integral de las *fintech* y tampoco se encuentran dentro de la aplicación de la Ley 21526 de Entidades Financieras ya que cuando otorgan préstamos utilizan fondos propios o utilizan su plataforma web para acercar a las partes y los préstamos son gestionados entre ellas, son conocidos como préstamos *peer to peer* (P2P) y *crowdfunding*.

Al no captar depósitos del público no intermedian financieramente porque no se fondean con el dinero de los ahorristas. Esto implica que no necesiten autorización del BCRA para funcionar, ni estén sujetos a su control en esta materia.

Medidas desregulatorias del BCRA

El BCRA emitió la Com. A 6154 (13/01/17) y la Com. A 6277 (14/07/17) para adecuar la normativa vigente sobre los servicios complementarios de la actividad financiera y brindar a los bancos la posibilidad de incorporarse al mercado de las *fintech* (*Informe*, 2017).

De esta manera, habilita como actividades complementarias de las entidades financieras, invertir o ser accionistas de empresas de crédito online. En la práctica, esto implica que puedan actuar como *fintech* o asociarse a ellas para otorgar préstamos sin fondearse con depósitos de ahorristas siendo menores las exigencias en torno al capital mínimo para operar y demás controles al no haber intermediación financiera.

En sintonía, con la flexibilización de la normativa destinada a fomentar el uso de recursos tecnológicos para disminuir costos operativos de las entidades bancarias, la Com. A 6354 del 03/11/17, habilitó la tercerización de los servicios destinados a infraestructura de tecnología y sistemas; procesamiento de datos, soporte, prevención y mantenimiento; comunicacio-

nes; almacenamiento y custodia; desarrollo de aplicaciones; contingencia y recuperación. La normativa anterior les exigía almacenar los datos y realizar procesos informáticos únicamente en servidores propios o de sus casas matrices.

Con esta resolución se posibilita la complementación de los bancos con las empresas *fintech* ya que el servicio de *big data*, *cloud computing* y el procesamiento de datos es una actividad propia de las *fintech*.

Digitalización de los medios de pago

Los medios de pagos electrónicos o digitales son considerados una de las herramientas que favorecen a la inclusión financiera al permitir a quienes no están bancarizados acceder a estos servicios financieros de pago.

Organizar el sistema de pagos de la economía es una de las funciones del BCRA, conforme lo dispone su Carta Orgánica, en el art. 4 inc. g (Ley 24144 modificada por Ley 26739 del año 2012), para esto regula los sistemas de pago; las cámaras liquidadoras y compensadoras; las remesadoras de fondos y las empresas transportadoras de caudales; así como toda otra actividad que guarde relación con la actividad financiera y cambiaria.¹³

Dentro de la reglamentación que apunta a digitalizar los medios de pago se destacan la:

- Com. A 6099 (14/11/16),¹⁴ que crea una forma de pago electrónico instantáneo de débito inmediato (DEBIN),
- Com. A 5982 (03/06/16) y la Com. A 6043 (12/08/16) que reglamentaron la operatoria de los distintos instrumentos de pago previstos por la Plataforma de Pagos Móviles que incluye 3 modalidades: billetera electrónica, POS móvil y botón de pago.
- Com. A 6071 (22/09/16) habilitó el depósito electrónico de cheques, permitiendo que los clientes de las entidades bancarias puedan presentar al cobro cheques (comunes o de pago diferido) mediante la captura y remisión de su imagen digital.
- Com. A 6425 (10/01/18) implementó el funcionamiento y el estándar de códigos de respuesta rápida (códigos QR) para realizar pagos.

13 También la Ley 21526 de Entidades Financieras le otorga atribuciones respecto de las cámaras compensadoras y demás instituciones similares que realizan funciones de liquidación y pagos.

14 Complementada por las Com. A 6285, 6420 y 6423 (esta última del 05/01/18).

• Com. A 6058 (01/09/16) que permite la firma electrónica y digital en las operaciones cambiarias.

También otra medida que se encuentra en proceso de ser implementada por el BCRA es la interoperabilidad universal de todos de los medios de pago, lo que incluiría tanto cuentas bancarias como no bancarias y todos los canales a través de los que se opera. Con este tipo de medida los clientes bancarios, los usuarios de billeteras electrónicas y otros servicios financieros que brindan las empresas *fintech* realizarían operaciones entre sí ya que desde cualquier cuenta virtual o digital se podría transferir dinero independientemente del proveedor de los servicios de pago (*Objetivos 2018*).

Un caso de interconexión entre los distintos operadores lo encontramos en el derecho uruguayo en donde su normativa habilita la interoperabilidad entre las instituciones no bancarias (como las empresas *fintech*) con las entidades bancarias.

Desde el año 2014 rige en ese país la Ley 19210 denominada de Inclusión Financiera (reglamentada por el Dto. 263/015 del 28/09/15, a su vez modificado por el Dto. 106/017 del 24/04/17), en donde se regula los medios de pagos electrónicos y las instituciones emisoras de dinero electrónico estableciendo con la última reforma que se deberá «habilitar la realización de transferencias domésticas entre instituciones de intermediación financiera e instituciones emisoras de dinero a través de distintos medios como ser terminales de autoconsulta, celulares y páginas web» (IMPO, s/f)

Mesa de Innovación Financiera

En la Argentina, las soluciones de pagos, billeteras electrónicas, uso de dinero electrónico almacenado en teléfonos celulares, financiación alternativa y gestión de finanzas empresariales son las áreas que mayor número de empresas *fintech* concentran (*Informe, 2017*).

En cuanto al diseño de la normativa vinculada a las finanzas tecnológicas, hay que mencionar que, entre otros países, Inglaterra, Hong Kong, Singapur, Francia, Australia, Estados Unidos y Colombia trabajan en forma conjunta con los sectores implicados la regulación.

En tal sentido, desde mediados del año 2016 el BCRA formó un espacio de diálogo y trabajo conjunto entre *fintech*, bancos y otros actores del sistema financiero denominado Mesa de Innovación Financiera la cual tiene por tarea elaborar propuestas regulatorias tendientes a optimizar los servicios financieros (Perri y Piccolo, 2018).

Financiamiento y Microcréditos

Uno de los productos financieros que es considerado básico para la inclusión financiera es el acceso al préstamo de los sectores con bajos niveles de bancarización ya sea por cuestiones geográficas como socioeconómicas.

Es por ello que se fomentan los microcréditos, es decir préstamos de bajo monto para que accedan personas que no pueden alcanzar préstamos bancarios; generalmente están destinados para adquirir insumos o maquinarias que permitan desarrollar emprendimientos propios. Se los considera un mecanismo de inclusión por cuanto permiten generar una mejora en los ingresos al posibilitar o potenciar una actividad productiva.

Microcrédito para la economía social

En nuestra legislación, la Ley 26117 de Promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social (sancionada el 28/05/06) establece un programa de promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social que depende del Ministerio de Desarrollo Social.

En su artículo 2 define a estos microcréditos como préstamos destinados a financiar la actividad de emprendimientos individuales o asociativos de la economía social con un monto máximo a otorgar que no puede superar el equivalente a doce salarios mínimo, vital y móvil.

Los mismos están destinados a personas o grupos asociativos de bajos recursos, que se organicen en torno a la gestión del autoempleo, que se dediquen a realizar actividades de producción de manufacturas, reinserción laboral de discapacitados, o comercialización de bienes o servicios, urbanos o rurales, en la medida de que lo que produzcan no supere un determinado monto.¹⁵ También enumera a las asociaciones sin fines de lucro que se consideran Instituciones de microcrédito para otorgar microcréditos, brindar capacitación y asistencia técnica a los emprendimientos de la economía social.

15 Este monto lo fija en unidades productivas por puesto de trabajo y cuyos activos totales no pueden superar las 50 canastas básicas totales para el adulto equivalente hogar ejemplo actualizadas por el INDEC.

Finanzas colaborativas y *crowdfunding* en el derecho argentino

Otra herramienta de financiamiento no bancaria pero que está asociada al uso de la tecnología y a las *fintech* catalogada como inclusiva financieramente son los sistemas de financiamiento colectivo a través de plataformas online denominadas *crowdfunding*.¹⁶

En la Ley 27349 de Apoyo al capital emprendedor (Título II, arts. 22 a 32) y la Resolución General 717-E/2017 de la Comisión Nacional de Valores (CNV), se legisla sobre una de las modalidades, el *equitycrowdfunding*. En este tipo de financiación colectiva los inversores aportan fondos y reciben como contraprestación una participación en el capital de la empresa; es decir, hay un retorno financiero de la inversión a través de beneficios económicos que se generan por convertirse en accionista de la empresa u obtener rentabilidad a partir de alguna otra participación.

En la Ley 27349 el art. 24 establece como única forma de contraprestación o participación a la titularidad de acciones de una SA o SAS; la adquisición de préstamos convertibles en acciones de una SA o SAS o la participación en un fideicomiso. Participación que deberá concretarse online por medio de una plataforma de financiamiento colectivo, con la finalidad de destinar fondos a un proyecto de financiamiento colectivo que este destinado al público inversor. Aportante y emprendedor se conectan utilizando una plataforma web que actúa como intermediaria denominada 'Plataforma de financiamiento colectivo'¹⁷ y es en ella donde se centra la regulación de la ley que les exige que se constituyan bajo la forma de sociedades anónimas debiendo ser autorizadas, reguladas, fiscalizadas y controladas por la CNV e inscribirse en el registro creado al efecto.

También para que no sea desvirtuada la figura del *crowdfunding*, la ley fija un tope máximo al monto de financiación, limita el porcentaje de participación y el importe que se puede aportar en concepto de inversión. A

16 El *crowdfunding* tiene origen en EE.UU. Su denominación fusiona los términos *crowd* (multitud) y *fundings* (fondos). Es un término genérico dentro del cual se comprenden distintas modalidades de micro-financiación colectiva que se caracterizan por captar de un amplio número de personas u organizaciones a través de una plataforma web, pequeños montos de dinero que se utilizan para financiar proyectos de diversa índole, negocios o cubrir otras necesidades y que pueden tener o no contraprestación por el aporte.

17 En los considerandos de la Res. Gral. de la CNV 717-E/2017 se expresa que la plataforma es el «medio por el cual se pondrá en contacto a una pluralidad de personas humanas y/o jurídicas que actúen como inversores, con otras que soliciten financiamiento en calidad de Emprendedores de un Proyecto de Financiamiento Colectivo individualizado, para la creación y/o desarrollo de un bien y/o servicio».

la vez que aclara que quedan excluidos de su regulación los Sistemas de Financiamiento Colectivo con proyectos destinados a: la recaudación de fondos con fines benéficos; las donaciones; la venta directa de bienes y/o servicios a través de la plataforma de financiamiento colectivo y los préstamos que no sean convertibles en acciones de una sociedad anónima o de una sociedad por acciones simplificada.

Pero por otra parte, la Ley 27440 de Financiamiento Productivo (sancionada el 09/05/2018), en el art. 207 establece que la CNV dentro del ámbito de su competencia será la autoridad de aplicación, control, fiscalización y reglamentación del sistema de financiamiento colectivo pudiendo, a tales efectos, regular modalidades de negocios distintos a los contemplados en la Ley 27349.¹⁸

Fondo semilla

Otro instrumento jurídico regulado en la Ley 27349 de Apoyo al capital emprendedor y que facilita el acceso al crédito es el Programa Fondo Semilla.

El objetivo de este programa es capacitar y financiar a aquellos emprendedores que quieran comenzar un proyecto o bien potenciar uno existente pero con desarrollo incipiente. Esto se conoce en el mundo de las finanzas como «capital semilla» por cuanto busca incentivar el desarrollo en los primeros años de los emprendimientos.

La ley establece un programa de asistencia técnica y financiera para proyectos que se destaquen por ofrecer soluciones innovadoras conforme a los parámetros que en ella se regulan y prevé la figura de las incubadoras que son instituciones privadas, públicas y mixtas encargadas de la evaluación, capacitación, monitoreo y acompañamiento de los proyectos de acuerdo con las formas y condiciones que establece la reglamentación.

Con respecto a la asistencia financiera, la normativa determina que puede consistir en créditos blandos, aportes no reembolsables y/u otros instrumentos de financiamiento que establezca la Secretaría de Emprendedores y PYMES del Ministerio de Producción (encargada de llevar adelante el programa y fijar las condiciones que deben cumplirse así como las actividades económicas que participan).

18 La Ley 27440 modifica también a la Ley 26831 de Mercado de Capitales, y establece dentro de sus objetivos y principios fundamentales el de propender a la inclusión financiera.

Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Capital Emprendedor

También en la Ley 27349 de Apoyo al capital emprendedor (art. 14 a 21) se crea un fondo fiduciario que se denominado Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Capital Emprendedor (FONDCE). De esta manera la normativa estructura un fideicomiso de administración y financiero, en donde el fiduciante es la Secretaría de Emprendedores y PYMES, el fiduciario (designado por el Dto. 711/2017) es el Banco de Inversión y Comercio Exterior SA y el patrimonio lo constituyen los bienes fideicomitidos afectados a los destinos previstos por la ley.¹⁹

Por su parte, el objeto del fideicomiso consiste en la financiación de emprendimientos e instituciones de capital emprendedor registrados como tales, así también a las micro, pequeñas y medianas empresas. Mientras que los beneficiarios del fideicomiso²⁰ serán los destinatarios de las financiaciones. El plazo previsto de vigencia es de 30 años y los fondos fiduciarios pueden destinarse al otorgamiento de préstamos, aportes no reembolsables, aportes de capital, así como a otras financiaciones tales como por ejemplo otorgar asistencia financiera a emprendedores en el marco del Programa Fondo semilla.

Facturas de Crédito Electrónicas MiPyMES

En el Título I (Impulso al financiamiento de PyMes), de la Ley 27440 de Financiamiento Productivo, se crea a las Facturas de Crédito Electrónicas MIPYMES como una nueva alternativa de financiamiento para reducir el costo de financiamiento.

En esta ley se establece que las MIPYMES tendrán la obligación de emitir Facturas de Crédito Electrónicas MIPYMES en todas las operaciones comerciales realizadas con empresas grandes, mientras que será optativo en las operaciones comerciales entre las MIPYMES. Estos comprobantes electrónicos reemplazan a las facturas tradicionales y cuando cumplan con todos los requisitos que se exigen tendrán fuerza de título ejecutivo

19 Además, en la ley se prevé que con los recursos del FONDCE la autoridad de aplicación podrá crear diferentes patrimonios de afectación para lograr una mejor inversión, asignación y administración de los fondos disponibles.

20 El art. 18 de la ley los enuncia de esta forma: «Los beneficiarios del Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Capital Emprendedor serán emprendimientos, emprendedores e instituciones de capital emprendedor registradas como tales, y micro, pequeñas y medianas empresas».

y valor no cartular conforme a los términos del artículo 1850 del Código Civil y Comercial de la Nación.

A la vez, permite que sean negociados en los mercados autorizados por la CNV (art. 12) y mediante herramientas o sistemas informáticos que faciliten la realización de operaciones de factoraje, cesión, descuento y/o negociación de facturas (art. 13).

De esta forma, las Facturas de Crédito Electrónicas MIPYMES podrán ser negociadas en el mercado de capitales o en el sistema financiero, facilitando el acceso a la financiación.

Esta medida, puede considerarse de inclusión financiera a partir del enfoque de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), puesto que ella entiende a la inclusión financiera como una política de inserción productiva, enfocando sus estudios y proyectos en las dificultades que tienen para financiarse las pequeñas y medianas empresas.

Desburocratización y Simplificación. Decreto 27/2018 y Ley 27444

Con el título Desburocratización y Simplificación, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto de necesidad y urgencia 27/2018 (BO: 11/1/18); una normativa extensa en la que se regulaban diversas materias y se modificaban varias leyes.

Al momento de validar este decreto de necesidad y urgencia, en el Congreso de la Nación se optó por el criterio legislativo de reemplazar y dividir su contenido mediante la sanción de tres leyes, que reproducen sus disposiciones con algunas modificaciones (*Sesiones Ordinarias*, 2018).

Aclarada esta cuestión y siguiendo con la normativa relacionada con la inclusión financiera, el decreto se refiere varias veces a ella en sus considerandos para fundamentar algunas de las disposiciones sosteniendo que tienen por fin mejorar el funcionamiento del sistema financiero, generando competencia y reduciendo sus costos.

El Capítulo XXII del decreto se titula Acceso al Crédito-Inclusión Financiera; sin embargo, en algunas de estas disposiciones no aparece en forma evidente la conexión con la inclusión financiera; quizás puedan tenerla de manera indirecta o eventual.

Dentro de los artículos de este capítulo se modifican (únicamente para los ámbitos y las actividades bancarias y financieras) los marcos legales relativos al cheque, la letra de cambio, el pagaré y las tarjetas de crédito y/o compra, para que se admitan además de la firma digital, otros medios

electrónicos que aseguren indubitadamente la autoría e integridad de los documentos suscriptos por sus titulares y/o libradores.

También se modifica el art. 4 de la Ley 24240 de Defensa del consumidor, estableciendo que la información proporcionada al consumidor se hará en el soporte que el proveedor determine, salvo que el consumidor opte por el físico y para el caso de no encontrarse determinado el soporte, determina como regla que éste deberá ser electrónico.

Por otra parte, se establece que al saldo del precio de boletos de compraventa de terrenos, lotes o parcelas u otros inmuebles ya construidos que cumplan con los requisitos establecidos en el art. 1170 del Código Civil y Comercial de la Nación, podrá aplicársele el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) previsto en el art.4 del Dto. 214 (03/02/02). Con ello se pretende facilitar la financiación y el acceso a la vivienda.

También modifica a la Ley 18924 de Casas y Agencias de cambio con el objetivo «de brindar más flexibilidad al sistema, favorecer la competencia a través del ingreso de nuevos operadores al mercado de cambios, y reducir sus costos... también se eliminan trámites burocráticos para la exportación de billetes extranjeros» (*Medidas*, 2018).

Conforme al criterio legislativo señalado anteriormente, es la Ley 27444 de Simplificación y Desburocratización para el desarrollo productivo de la Nación (sancionada el 30/05/2018) la que en su Capítulo XIV reproduce estas disposiciones y sustituye a la normativa del decreto antes analizada. En cambio, ha perdido vigencia el art. 168 del Dto. 27/2018 que determinaba la embargabilidad de los montos depositados en las cuentas sueldos, cuando las sumas superaban determinado monto, por cuanto esta disposición no se contempla en el articulado de la ley.

Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera

La resolución 121-E/2017 del Ministerio de Finanzas emitida el 27/07/17 creó bajo su órbita al Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera y por resolución 244-E/2017 determinó su composición y funcionamiento.

El Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera tiene por objetivo la elaboración e implementación de una estrategia de inclusión financiera para el desarrollo de políticas de acceso universal a servicios bancarios y financieros. Para ello tiene las siguientes funciones: coordinar el diseño de políticas públicas; articular procesos participativos entre los diferentes actores; proponer la ejecución de programas y planes específicos que desarrollen el impulso al crédito, microcrédito y educación finan-

ciera; elaborar un proyecto de marco regulatorio que facilite la implementación de los programas y planes en todo el país; asesorar al poder ejecutivo nacional sobre políticas públicas vinculadas a la inclusión financiera; proponer acciones que fomenten y faciliten la protección del consumidor de servicios financieros, la expansión de las finanzas digitales y el financiamiento de las MiPYMES, así como diseñar bases de datos sobre acceso, uso y calidad de los servicios financieros que permitan cuantificar el progreso de los programas y planes.

Estrategia Nacional de inclusión financiera

Estudios del Banco Mundial señalan que el ritmo y el impacto de las reformas aumentan cuando un país adopta una estrategia nacional de inclusión financiera, a la que define como una hoja de ruta que permite crear un entorno normativo y regulatorio propicio para ampliar el acceso a los servicios financieros y fomentar la competencia e innovación entre instituciones bancarias y no bancarias (*Panorama General*, 2016).

En este plan de acción o programa se deben establecer objetivos, etapas y plazos para cumplirlos, así como el monitoreo de los datos que permitan evaluar y proponer medidas concretas.

En la Ley 27440 de Financiamiento Productivo, en el Título XIV: Inclusión Financiera (arts.208 a 215) se establece que el Poder Ejecutivo Nacional deberá elaborar una estrategia nacional de inclusión financiera en pos de fomentar una inclusión financiera integral que mejore las condiciones de vida de la población y promueva que todos los argentinos sean partícipes de los beneficios de la misma estableciendo pautas que debe seguirse en la elaboración de la misma.

Establece que esta estrategia deberá contar explícitamente con la formulación de una definición propia de inclusión financiera, así como objetivos generales y específicos priorizados y jerarquizados con sus respectivos plazos de cumplimiento estimados; la incorporación de programas de educación financiera; mandatorios en las escuelas secundarias; esquemas y mecanismos de protección al consumidor y la perspectiva de género.

La autoridad de aplicación deberá emitir semestralmente un informe con los avances a las comisiones parlamentarias de Finanzas (Cámara de Diputados de la Nación) y de Economía Nacional e Inversión (Cámara de Senadores de la Nación).

En cuanto al financiamiento del desarrollo de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, determina que deberá financiarse con partidas espe-

cíficas del presupuesto de la Administración Pública Nacional y fija un plazo de 120 días, contados desde la fecha de la promulgación de la ley, para que el Poder Ejecutivo Nacional reglamente las disposiciones de este título.

Educación financiera

Una de las aristas de la inclusión financiera es la necesidad de contar con educación financiera. Sólo así es posible tener éxito en la promoción económica y social.

Educación y desarrollo van de la mano, así se desprende de una encuesta Global de Educación Financiera de *Standard and Poor's* (S&P), de la cual surge que los tres países cuya población cuenta con mayor conocimiento en educación financiera son Noruega, Dinamarca y Suecia (Forbes Staff, 2015).

La educación financiera permite que las personas no sólo tengan conocimientos sobre productos financieros, sino también que desarrollen habilidades por las cuales puedan optar por las herramientas financieras que mejor se adecúen a sus necesidades. La falta de conocimientos impide tomar decisiones financieras acertadas y aprovechar las ventajas de los productos financieros.

Además, el desconocimiento puede generar un uso irresponsable con efectos nocivos para las economías familiares, como es el caso del sobreendeudamiento y, por otro lado, genera desprotección ya que al ignorar cuáles son los derechos que le asisten como consumidor no puede hacerlos valer.

En la región, Chile cuenta con una Estrategia Nacional de Educación Financiera (*Archivo*, 2018), Brasil con un programa piloto en las escuelas para educar a los jóvenes en finanzas y en Perú, en el año 2016, se incorporó en los contenidos curriculares a la educación financiera. En nuestro país el tema de la educación en general es un tema pendiente y la educación en materia financiera no es la excepción. En el sistema educativo formal no están incorporadas las temáticas relativas a la educación financiera (Urien, 2017).

Por su parte, el BCRA tiene un convenio con el Ministerio de Educación de la Nación para implementar programas que promuevan «la alfabetización e inclusión financiera de jóvenes desarrollando estrategias para construir su seguridad económica en una cultura de ahorro» (*Aprendiendo*) y proveer material didáctico a docentes. A la vez que evalúa el impacto que tienen los mismos para contribuir al diseño de políticas públicas eficientes.

Como vimos antes, la Ley 27440 de Financiamiento Productivo (art.211) exige que en la redacción y formulación de la estrategia nacional de inclusión financiera indefectiblemente se deba contemplar la incorporación de programas de educación financiera mandatorios en las escuelas secundarias²¹ y en la normativa sobre el Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera se menciona a la educación financiera.

Conclusión

La inclusión financiera comprende no sólo el acceso y uso de los servicios financieros formales por quienes carecen de ellos, también tiene por fin igualar las oportunidades de desarrollo productivo y perfeccionar los productos financieros para que sean de calidad.

Para esto es indispensable una regulación apropiada que a su vez garantice esquemas de protección al consumidor y que promueva la educación financiera para un uso responsable de los mismos.

Otra reflexión que podemos hacer es que la bancarización es sólo una parte del proceso de integración de servicios financieros a las actividades económicas cotidianas de la población, ya que la inclusión financiera es un fenómeno más amplio y a la vez complejo; para tener efectos positivos necesita contar con un contexto de estabilidad y progreso de la economía en general.

En lo que respecta a la normativa argentina, es posible concluir que en el último tiempo se ha intensificado y acelerado la producción de disposiciones jurídicas vinculadas a la inclusión financiera.

Entre estas disposiciones cabe destacar aquellas que establecen la importancia de definir un marco legal que fije los parámetros a seguir en materia de inclusión financiera y que permita delimitar su concepto, ya que consideramos que el desafío radica justamente en diseñar políticas públicas y regulación jurídica sobre aquellas cuestiones que sean medulares para ser conducentes a una inclusión financiera que realmente promueva el bienestar social a partir del acceso a los servicios financieros de calidad para toda la población y su uso responsable producto de una eficaz educación financiera.

21. Esto coincide con las recomendaciones de la OCDE de incorporar la educación financiera en los planes de estudio del secundario.

Referencias bibliográficas

- About GPFI (s/f). Web GPFI: <https://www.gpfi.org/about-gpfi> [Consulta: 03/03/18]
- Aprendiendo a ahorrar. (s/f). BCRA Educa. http://www.bkra.gob.ar/BCRAyVos/aprendiendo_a_ahorrar.asp [Consulta 03/18]
- Archivo: Mandataria recibió la Estrategia Nacional de Educación Financiera. (2018). Web Gob. Chile. <https://www.gob.cl/noticias/mandataria-recibio-la-estrategia-nacional-de-educacion-financiera/> [Consulta 04/18]
- El BCRA simplifica requisitos para abrir cajas de ahorro en otro paso hacia la inclusión financiera. (2016). Web BCRA. http://www.bkra.gob.ar/Noticias/BCRA_simplifica_requisitos_para_cajas_de_ahorro.asp [Consulta 11/03/18]
- Diario oficial de la Federación Mexicana. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5515623&fecha=09/03/2018 [Consulta 03/2018]
- El BID apoyará la estrategia argentina de inclusión financiera. (2016). Telam. www.telam.com.ar/notas/201610/166711-argentina-bid-maxima-reina.html [Consulta 09/03/18]
- FORBES STAFF (2015). Forbes México. <https://www.forbes.com.mx/los-5-paises-con-mayor-educacion-financiera-en-el-mundo/>. [Consulta 04/18]
- Informe de Estabilidad Financiera (2017). BCRA. <http://www.bkra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/ief0217.pdf> [Consulta 03/18]
- IMPO Centro de Información oficial, Normativa y avisos legales de Uruguay (s/f) Centro de Información oficial, Normativa y avisos legales de Uruguay <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19210-2014> y <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/263-2015> [Consulta 03/18]
- Medidas para favorecer la inclusión financiera (2018) BCRA. http://www.bkra.gov.ar/Noticias/Medidas_favorecer_inclusion_financiera.asp [Consulta 04/18]
- Objetivos y planes respecto del desarrollo de la política monetaria, financiera, crediticia y cambiaria para el año 2013 (2012). BCRA. <http://www.bkra.gob.ar/Pdfs/Institucional/BMA2013.pdf> [Consulta 03/2018]
- Objetivos y planes respecto del desarrollo de la política monetaria, cambiaria, financiera y crediticia para el año 2018 (2017). BCRA. http://www.bkra.gob.ar/Pdfs/Institucional/ObjetivosB-CRA_2018.pdf [Consulta 03/18]
- Panorama general (2016). Web Banco Mundial. <http://www.bancomundial.org/es/topic/financiamiento/overview> [Consulta 03/18]
- PERRI, N. Y PICCOLO, M. (2018). *La mesa de innovación financiera del Banco Central*. Blog BCRA. <https://ideasdepeso.com/2018/02/08/la-mesa-de-innovacion-financiera-del-banco-central/> [Consulta 03/18]

SESIONES ORDINARIAS (2018). *Blog Errepar*. <https://blog.errepar.com/wp-content/uploads/2018/03/LeySimplificacion.pdf> [Consulta 04/2018]

URIEN, P. (2017). Educación financiera: una materia pendiente para jóvenes bancarizados, *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/2054652-educacion-financiera-una-materia-pendiente-para-jovenes-bancarizados> [Consulta 04/2018]

Vanina G. Tschieder

Abogada, Notaria-Abogada especialista en Derecho Notarial, egresada de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral; Docente Adjunto en la Universidad Católica de Santiago del Estero-Departamento Académico Rafaela en las cátedras de Derecho Bancario (Carrera Abogacía),

Derecho Comercial I (Carrera Lic. en Administración) y Derecho Privado II-Contratos (Carrera Contador Público); Escribana Pública Titular del Registro Notarial N°148 de la ciudad de Rafaela (Pcia. de Santa Fe), siendo el mismo adjudicado por concurso público de oposición y antecedentes.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

Vanina G. Tschieder

«LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN EL DERECHO POSITIVO ARGENTINO», en *Papeles del Centro de Investigaciones*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL, publicación semestral, año 8, número 19, Santa Fe, República Argentina, 2018, pp. 55-76.

NORMAS DE ESTILO Y MODOS DE PRESENTACIÓN Y PUBLICACIÓN

Los trabajos con pedido de publicación deben observar las siguientes normas de estilo:

1. Sobre la presentación del texto

a) Formato

- *Procesador*: Microsoft Word o RTF para Windows
- *Fuente*: Times New Roman 12
- *Párrafo*: interlineado simple. Justificado. Sangría a partir del segundo párrafo. No habrá sangría en el primer párrafo después de un epígrafe, pero sí a partir de los siguientes. Cada párrafo deberá separarse del siguiente con un espacio.
- *Márgenes*: izquierdo y derecho 3cm. Superior e inferior 2,5 cm.
- *Destacados*: se evitará el uso de la negrita, del subrayado o de la cursiva para resaltar palabras o ideas, y se limitará el uso de la cursiva a las palabras extranjeras que no tengan traducción al castellano.
- *Páginas*: se numerarán al pie y se imprimirán a simple faz.

b) Organización

- *Orden a tener en cuenta en la presentación del trabajo*: título de la publicación en mayúscula, primero en español y seguidamente en inglés, resumen en español, palabras clave en español, resumen en inglés, palabras clave en inglés, texto completo en español, referencias bibliográficas.
- *Títulos*: el título del trabajo se escribirá en mayúscula, sin subrayar y en negrita sobre el margen izquierdo. Establecer jerarquías de títulos y subtítulos con numeración correlativa:

HISTORIA ARGENTINA

1. El contexto nacional

1.1. Historia

1.1.1. De las provincias

Es recomendable que la jerarquía de los subtítulos no supere los 4 niveles.

- *Uso de los epígrafes y subepígrafes, párrafos:* se recomienda no abusar de los párrafos excesivamente largos. La manera de emplear los epígrafes y subepígrafes es la siguiente:

1. Título del epígrafe

No se dejará espacio entre el epígrafe y el párrafo, pero sí se dejará un espacio entre un epígrafe y un subepígrafe.

1.1. Título del subepígrafe

No habrá espacio entre el subepígrafe y el párrafo.

- Incluir al final del artículo un breve curriculum del/de los autor/ autores, que no supere los 400 caracteres con espacios.

c) Citas bibliográficas y notas al pie

- Las notas comprenden aclaraciones o una ampliación del tema que se trata, por lo que no incluirán referencias bibliográficas; estas últimas se ubicarán al final del texto. Serán en TNR 10, interlineado sencillo y justificado. Se enumerarán correlativamente con numeración arábica, justo después de la palabra sin espacio, siempre detrás del signo de puntuación.

- La bibliografía será en TNR 12, interlineado sencillo, justificado y estará ordenada alfabéticamente, y por orden cronológico si de un mismo autor existiese más de una obra (de la más antigua a la más reciente).

Libro

APELLIDO, I. (año). *Título Libro*. País: Editorial.

AA. VV. (2006). *Homenaje a Ana Barrenechea*. Buenos Aires: Eudeba.

Capítulo de libro

APELLIDO, I. (año). Título del capítulo o la entrada. En A.A. (Ed.), *Título del libro*. Ciudad: Editorial.

Ducrot, O. (2004). Sentido y argumentación. En Arnoux, E. y García Negroni, M.M. (Coords.), *Homenaje a Oswald Ducrot*. Buenos Aires: Eudeba.

Artículo de revista

Apellido, I. (fecha). Título del artículo. *Título de la publicación, volumen (número)*, xx–xx.

Ducrot, O. (2000). La elección de las descripciones en semántica argumentativa léxica. *Revista Iberoamericana de Discurso y Sociedad*, 2 (4), 23–45.

Vínculo Web

Indicar el link completo, la fecha de consulta, y si es posible la institución que lo «edita».

2. Sobre el contenido de los artículos

- Los trabajos deberán tener una extensión máxima de 50 000 caracteres con espacios incluidos.
- Los trabajos deberán ser inéditos y no haber sido enviados, de manera simultánea, a otras revistas o plataformas. Recibirán una valoración ciega, a través de un sistema de referato con el fin de preservar la calidad y el rigor científico.
- Todos los artículos han de tener un resumen y palabras clave en español e inglés. El resumen tendrá un máximo de 200 palabras, y 5 palabras clave en cada idioma.
- Los cuadros y gráficos deberán estar insertos en el texto en Word. Las imágenes, incluidas también en el texto, deberán estar en archivos independientes en formato .jpg o .gif; todas con una resolución mínima de 300 dpi.
- Esta publicación no se hace responsable por los trabajos no publicados ni se obliga a mantener correspondencia con los autores sobre las decisiones de selección.

3. Anexo

- Se deberán presentar dos copias en versión impresa, tamaño A4. El original deberá estar firmado por el o los autores.
- La copia no incluirá los nombres de los autores.
- Las copias deben ser enviadas por correo postal a «Cándido Pujato 2751, 1er piso (CP3000) Santa Fe, República Argentina» con referen-

cia al Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

- Se deberá presentar una tercera copia en formato digital (soporte CD o DVD) que podrá enviarse al correo electrónico de la publicación: papelesdelcentro@fcjs.unl.edu.ar
- El original irá acompañado de una hoja adjunta en la que constarán: los datos personales completos del autor o los autores (número de documento, domicilio postal, teléfono y dirección de correo electrónico), un breve *curriculum vitae*, fecha de envío del manuscrito y las aclaraciones que se consideren necesarias para la correcta publicación del trabajo.

Papeles ■
DEL CENTRO
DE INVESTIGACIONES
