



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría Quinta Promoción

**Entre la oportunidad y la demanda: el rol de las preferencias
electorales en el proceso de sanción de leyes de acceso a la
información pública. El caso argentino**

Eugenia Braguinsky - N° de legajo 24.560.995

Buenos Aires, 17 de septiembre de 2018

Dr. Eduardo Bertoni



Universidad de
San Andrés

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	4
GLOSARIO	7
Capítulo I:	8
Tema, problema, preguntas de investigación y metodología.....	8
I.1 Introducción	8
I.2 Tema, problema, preguntas de investigación, hipótesis.....	17
I.3 Metodología	20
Capítulo II	22
Marco teórico	22
II.1 El acceso a la información pública como derecho humano y como política pública	22
II.2 El proceso de sanción de leyes en la Argentina.....	28
II.3 Coaliciones electorales. La constituency de los gobiernos.....	33
II.4 La delegación de poder en el marco de la relación principal-agente.....	35
Capítulo III.....	38
Antecedentes y Contexto.....	38
III.1 Fundamentos del acceso a la información. La importancia de su promoción	38
Capítulo IV.....	47
El caso argentino: El largo camino hacia el acceso a la información pública	47
IV.1 Estado de situación del acceso a la información previo a la sanción de la Ley. El Decreto 1172/03.....	47
IV.2 Los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) y la construcción de jurisprudencia nacional	59
IV.3 Tratamiento del acceso a la información en el Congreso de la Nación	66

IV.3.1	Primera etapa: 2001-2006	67
IV.3.2	Segunda etapa: 2010	90
IV.3.3	Tercera etapa: 2016	102
Capítulo V	123
Conclusiones y lineamientos para futuras investigaciones		123
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS		131
ANEXO: ENTREVISTAS		137



Universidad de
San Andrés

AGRADECIMIENTOS

La realización de este trabajo me llevó más tiempo del pensado. Llego al final con una carrera profesional encaminada y habiendo elegido “de qué quería trabajar”. Antes de terminar de cursar la Maestría en Administración y Políticas Públicas comencé a trabajar en una organización no gubernamental en el área de transparencia y lucha contra la corrupción. Era el año 2003 y el Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública acababa de ser votado en la Cámara de Diputados de la Nación. Así, comencé a involucrarme con esta temática que tomó todo mi desarrollo profesional. En poco tiempo, me convertí en una “militante” del derecho de acceso a la información pública y en una activista de este tema. Éramos pocos/as por aquellos años, pero muy activos y convencidos de la importancia de que este derecho fuera reglamentado por una ley. Tuve la suerte de cruzarme con grandes personas, con una gran capacidad para transmitir y compartir su conocimiento. Aquí mi primer agradecimiento a Roberto Saba quien supo enseñarme gran parte de lo que sé en materia de acceso a la información y de derecho constitucional. Los años nos han convertido en buenos amigos. Supimos construir una comunidad pro acceso que ha sumado -por suerte- nuevas y más personas. Pero seguimos conformándola muchos y muchas de los que lo hacíamos por comienzos de 2000. Gracias a María Barón, Pablo Secchi, Charly March, Andrea Pochak, Víctor Abramovich, Laura Alonso, Natalia Torres. Quiero agradecer también a todas las personas que aceptaron ser entrevistadas para la elaboración de esta tesis. Sus testimonios fueron realmente importantes para poder acercarme a una explicación de por qué en la Argentina se tardó tanto en sancionar una ley. Con muchos/as de los entrevistados/as repasamos aquellos años de incidencia que hacíamos desde la sociedad civil y retroalimentábamos nuestras

memorias. Para mi sorpresa, todos y todas recordábamos con gran detalle cada una de las etapas.

Un especial agradecimiento a Inés Selwood, periodista, activista del derecho de acceso a la información pública y una gran amiga. Nos conocimos siendo unas jóvenes veinteañeras y, casi 16 años después, trabajamos juntas en esta aventura de crear el primer órgano garante de acceso a la información pública en la Argentina. Un desafío que encaramos hace un año y que nos apasiona. Inés leyó estas páginas y sus comentarios han sido de gran valor.

En este sentido, también gracias a mi equipo de trabajo que me ha visto en diferentes estados en relación a la tesis y que me supo acompañar y alentar. A Ana Pichon Riviere por su buena onda y predisposición para darme una mano en algunos pasajes de esta investigación.

A Tomás Bieda por su inigualable colaboración, contención y apoyo, muchísimas gracias.

A Julián Gadano, mi marido, mi gran aliado. Julián insistió durante todos estos años en que terminara la tesis. No me dejó caer y me demostró que debía y podía hacerla. Gracias por las horas de conversación sobre el tema, por ayudarme en encontrar el camino para decir lo que quería decir, por leer con atención cada una de las secciones de este trabajo y aportar su punto de vista crítico que me permitiera repensar lo que había escrito. Gracias por los sábados libres para que me pudiera dedicar a investigar y escribir.

Un especial agradecimiento a Leandro Cahn y Alejandra Cosovshi, dos muy amigos y compañeros de maestría. Leandro también de facultad. Por el 2016 le dije que iba a ponerme a hacer la tesis. Primero me trató, en forma de broma, de traidora. Ninguno la había presentado. A los pocos meses empezamos a diagramar un esquema para

hacerla juntos. Cada uno en su tema, pero acompañándonos. No es sencillo volcarse a hacer una tesis después de tantos años de haberse alejado de la vida académica. Un tiempo después mientras me dirigía a trabajar me llegó un *WhatsApp* y vi que Leandro me había sumado a un nuevo grupo “Tesis: se hace o se hace”. Allí estábamos nosotros dos y Ale. Y así empezamos a transitar esto juntos. Los viernes de estudio fueron de las mejores cosas que me pasaron en estos últimos años y fueron realmente útiles para la realización de este trabajo. Gracias por el ánimo, por los comentarios, por las lecturas compartidas.

Un gran agradecimiento a Eduardo Bertoni por haber aceptado dirigir mi tesis una vez que ya había iniciado yo el camino. Sus opiniones, señalamientos y correcciones han sido de vital importancia. Gracias también por presionarme, desde aquel día en una oficina de la calle Cerrito cuando le conté que estaba terminando mi tesis, en que siguiera y la presentara. Gracias por la confianza depositada en mí para acompañarlo durante su gestión al frente de la Agencia de Acceso a la Información Pública de la Argentina. Es para mí un gran orgullo trabajar junto a él y que hubiese aceptado dirigir este trabajo de investigación. Eduardo es un referente en materia de acceso a la información y libertad de expresión, tanto en nuestro país como en el exterior. Su paso por la Organización de Estados Americanos como Relator para la Libertad de Expresión ha sido de gran relevancia para fijar estándares sobre estas temáticas. A mis amigas, fieles y hermosas personas. A mi mamá. A mi papá que -mientras pudo- me impulsó a que terminara este ciclo.

Y sobre todo a mi hijo Manuel. Gracias por intentar entender que era eso de “hacer una tesis” y de qué se trataba no solo lo que escribía sino de lo que trabajaba. Gracias por no reprochar los ratos de ausencia, gracias por el amor infinito.

GLOSARIO

Acceso a la Información Pública (AIP)

Asociación por los Derechos Civiles (ADC)

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC)

Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC)

Organización de Estados Americanos (OEA)

Freedom of Information Act (FOIA)

Frente para la Victoria (FPV)

Inspección General de Justicia (IGJ)

Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN)

Honorable Senado de la Nación (HSN)

Oficina Anticorrupción (OA)

Partido Justicialista (PJ)

Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia (SRIFD)

Versión Taquigráfica (VT)

Unión Cívica Radical (UCR)

Capítulo I:

Tema, problema, preguntas de investigación y metodología

I.1 Introducción

El acceso a la información ha sido finalmente reconocido a nivel internacional, en diferentes constituciones nacionales, como un derecho humano: distintos pactos y tratados internacionales -por ejemplo el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹- así lo establecen². A 2017, son 117 países en el mundo los que cuentan con normativas que lo regulan³. Sin embargo, el reconocimiento de este derecho tiene larga tradición. Suecia, en 1766, fue el primer país en avanzar en la sanción de una ley que garantice el libre acceso a la información como garantía, al mismo tiempo, de la libertad de expresión (Berliner, 2014)⁴.

¹ El Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas declaró que el derecho de acceso a la información está protegido en base al artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y además apuntaba que “el derecho de buscar información o de tener acceso la información es uno de los elementos esenciales de la libertad de expresión”. https://www.access-info.org/wp-content/uploads/El_derecho_de_acceso_a_la_informacin_es_un_derecho_fundamental-1.pdf

² En la actualidad, ya no se discute que el acceso a la información pública forma parte de los derechos humanos esenciales de todas las personas. Sin embargo, durante mucho tiempo, se lo consideraba parte del derecho a la libertad de expresión y no un derecho en sí mismo. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el fallo Claude Reyes contra el Estado de Chile resolvió esta controversia al interpretar que tanto la Convención Americana como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconocen al derechos de acceso a la información pública como un derecho positivo (p. 43)

³ Ver www.freedominfo.org

⁴ La Ley de Libertad de Prensa (Tryckfrihetsförordningen, TF) era una norma destinada a que los medios de comunicación accedieran a los documentos públicos del gobierno sueco. Asimismo “El principio básico, que data de la Constitución de 1766, es que todos los documentos del gobierno son públicos en tanto no exista una ley que indique expresamente lo contrario. La presunción de publicidad se considera uno de los pilares más importantes de la democracia de Suecia.” (<http://www.palermo.edu/cele/acceso-a-la-informacion/Paises-acceso/dc/sweden.html>)

La forma democrática de gobierno lleva intrínseca la necesidad de acceder a la información pública en tanto establece a la rendición de cuentas de los actos de los funcionarios como uno de sus pilares fundamentales. Habermas (1991) -en uno de sus primeros trabajos- retoma los debates en Inglaterra del siglo XVIII y la lucha por la publicación de información. En este texto, se puede observar que, con la aparición de nuevas clases sociales producto de la Revolución Industrial, fundamentalmente lo que el autor denomina “público políticamente racionante”, aparece la necesidad de incorporarlas a la esfera pública a través de la publicidad de los actos de gobierno. Este nuevo público, surgido fundamentalmente de las clases medias, arrebató el poder cerrado de comentarista de los asuntos de interés general al Parlamento. Por otra parte, ese público racionante necesita información para poder opinar fundadamente. Así, Habermas afirma: “[...] Tampoco se habla ya de *sense of people*, ni menos de la *opinion* vulgar o *common*. *Public opinion* se dice ahora; ella se forma en la discusión pública, luego de que el público, por medio de la educación y la información, haya sido puesto en condiciones de formarse una opinión fundada.” (1991:102-103)

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido una opinión similar al afirmar que “El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública.” (CIDH, Caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C: 46)

De este modo, se debe tener en cuenta que el acceso a la información del Estado no solo debe entenderse como un mecanismo para controlar a los gobernantes ni como un elemento esencial de una política de transparencia sino que también permite el ejercicio de otros derechos fundamentales, como el derecho a la salud o a la

educación (Carter, 2002). La información es también el elemento esencial, entonces, para el ejercicio de derechos sociales, económicos y culturales, y para los derechos civiles, como es la libertad de expresión y la participación en los asuntos públicos.

Desde los inicios de 2000, tribunales y organismos internacionales tomaron el tema como un elemento esencial de su agenda y permitieron avanzar en su reconocimiento y regulación. Una muestra de ello es la Carta Democrática Interamericana cuando incorpora en su artículo 4 la transparencia como eje clave para el ejercicio de la democracia (2001), la inclusión del acceso a la información en la Convención Interamericana contra la Corrupción, elaborada en 2003 y en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, del año 2006.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el mencionado Caso Claude Reyes contra el Estado chileno fijó dos estándares fundamentales para la correcta implementación e interpretación de la normativa: en cuanto a lo que se denomina legitimación activa -quiénes pueden ejercer el derecho de acceso a la información pública- “Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.”⁵ y de máxima

⁵ Ver CIDH, Caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, 151, párr. 77.

divulgación "... en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones..." y que "... el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación de la gestión pública a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso."

Por otra parte, la Organización de Estados Americanos elaboró en 2010 la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública para que los estados miembros tuvieran una herramienta concreta para avanzar en el establecimiento de normativa y fijar criterios comunes y pisos mínimos para dichas normas: "En aquellos Estados Miembros de la OEA que actualmente cuentan con legislación sobre el acceso a la información, el proyecto se focalizará en el análisis del marco normativo vigente respecto a las disposiciones de la Ley Modelo y su Guía de Implementación, con miras a perfeccionar y brindar orientaciones que permitan corregir y/o complementar la normativa vigente. En aquellos países que no cuentan con disposiciones y leyes especiales sobre la materia y, que deseen suplir ese vacío, el proyecto prevé la diseminación de la Ley Modelo y de su Guía de Implementación para generar consensos en torno a las alternativas modernas y coherentes con los principios y estándares regionales más elevados en materia jurídica que permitan llenar esos

espacios.”⁶ Una ley que no cumpla con ciertos requisitos puede cercenar en la práctica el correcto ejercicio de este derecho humano.

Desde análisis filosóficos y jurídicos queda establecida la importancia del acceso a la información y su correcta regulación, en tanto condición necesaria y fundacional del ejercicio democrático. En este plano, parecería haber acuerdo a nivel académico y político de la importancia de esta práctica en tanto derecho fundamental. Sin embargo, no todos los países sancionan normativas de igual calidad (en términos de alcance) y a través de procesos sencillos. Si el acceso a la información implica otorgar herramientas de control a la acción de gobierno y permite, también, empoderar a sectores antes no empoderados en el ejercicio de derechos, que en general son garantizados por el Estado, es imprescindible indagar, además, las razones -desde una perspectiva política- de por qué los gobiernos –o los partidos en el poder- impulsan, o no vetan, normas de acceso a la información. Tomando como supuesto que el interés prioritario de los partidos políticos es la supervivencia, esto es, mantenerse en el poder, entonces, la promoción de normativas tipo acceso a la información pública solo podría explicarse desde una lógica de incentivos y costos. Esto es: se aprobará normativa de acceso a la información en aquellas situaciones en las que el costo de no promover este derecho es superior al costo potencial de la entrega de la misma. En efecto, en esta tesis sostendré que la aprobación de este tipo de normativa no responde a principios normativos rectores (únicamente) sino a un cálculo eficiente en términos de supervivencia política⁷. Bueno de Mesquita entiende

⁶ http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_proyecto_estrategia.asp

⁷ La agenda a favor del acceso a la información y la incorporación en las plataformas de los gobiernos y de los partidos políticos tomó mayor fuerza en la región cuando, una vez consolidadas las democracias en América Latina, se comenzó a exigírseles que fueran transparentes y respetaran principios de buen gobierno. Para realizar inversiones se requería mayor transparencia en procesos de compras y contrataciones o durante las privatizaciones. Empresas privadas y organismos

que “Los líderes políticos tienen que ocupar un cargo para cumplir con cualquier objetivo. Cada líder responde a un grupo que lo mantiene en el poder: su coalición ganadora. Estos grupos controlan las características esenciales que constituyen el poder político en el sistema. En las democracias la coalición ganadora es el grupo de votantes quienes eligen al líder, en otros sistemas es el conjunto de personas que controlan otros instrumentos de poder suficientes para mantener al líder en el cargo. Si el líder pierde la lealtad de un número suficiente de miembros de la coalición ganadora, un rival puede removerlo y reemplazarlo en el cargo. Los líderes toman tres conjuntos de decisiones relacionadas. En primer lugar eligen una tasa de impuestos que genere ingresos al gobierno y que influya en la fuerza de trabajo de las personas. En segundo lugar, gastan los ingresos recaudados de una manera diseñada para ayudar a mantener a los titulares en el cargo, en particular manteniendo el apoyo entre los miembros de su coalición ganadora. Por último, proporcionan una mezcla variada de bienes públicos y privados. Los beneficios privados se distribuyen solo a los miembros de la coalición ganadora y disminuyen su valor para los miembros individuales de la coalición a medida que se expande el tamaño del grupo. En consecuencia, a medida que aumenta el tamaño de la coalición, se espera que los líderes cambien su esfuerzo para la provisión de bienes públicos que benefician a todos en la sociedad”⁸ (2002:10).

Este trabajo se propone, entonces, aportar a la discusión teórica sobre por qué los países sancionan normas de acceso a la información, no desde una perspectiva

internacionales de crédito, en sus cláusulas de inversión o préstamos exigían cada vez más reglamentaciones sobre acceso a la información pública. El resultado más notable de esta presión es la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción instando a los países firmantes a contar con normativas al respecto.

⁸ Traducción propia

jurídico-filosófica -aunque sin perder de vista que se trata de un derecho humano- sino mirando las instituciones y la política⁹, y haciendo foco en la decisión estratégica por parte del partido en el gobierno de habilitar dicho acceso, a partir del cálculo costo-beneficio de promover y sancionar normas que implican la cesión de poder.

Como podrá verse en las páginas siguientes, las hipótesis utilizadas por la bibliografía aplicada para explicar por qué se sancionan leyes de acceso a la información son diversas y muchas de ellas vinculadas a casos concretos. En general, aparece como constante la ecuación anteriormente mencionada sobre costos y beneficios de avanzar en esta sanción. Más allá de que podría aplicarse dicha fórmula a casi cualquier decisión de política pública, en el caso de una política de acceso que implica potencialmente ceder control y empoderar a sectores no empoderados, es más evidente que los beneficios deben ser más altos que los costos. Como señala Michener (2009), los promotores de este tipo de normas -en particular en el caso del derecho de acceder a información pública- buscan aliados que, como en el caso de la prensa, puedan contrarrestar o amortiguar la resistencia a avanzar en la sanción de estas leyes, prevaleciente entre la clase política.

Sin embargo, costos y beneficios no serán igualmente evaluados por parte de los diferentes actores involucrados: gobierno, partido de oposición, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, periodismo o prensa. Ni tampoco serán

⁹ Esta mirada implica el tratamiento del tema bajo el objeto de estudio de la Ciencia Política. A diferencia del Derecho, la Ciencia Política no piensa en leyes sino en instituciones, en equilibrios políticos, cultura política, en los procesos que están detrás de las leyes. Puede haber diferentes abordajes, como ser institucionales, culturales, de clase o conflictos de intereses. La Ciencia Política, entonces, estudia la política y qué equilibrios se cristalizan al sancionar determinadas normas, por ejemplo. (Panebianco, 2007)

los mismos en contextos de gobiernos de coalición, bipartidismo, regímenes presidencialistas o parlamentarios, antiguas o nuevas democracias.

El próximo capítulo avanza sobre este tema a partir del análisis de coaliciones electorales y de la teoría de la delegación.

En el capítulo III se presentan los antecedentes al tema de investigación: los fundamentos del derecho de acceso a la información pública desde una concepción filosófica-jurídica que permiten entenderlo como un derecho humano y las razones por las cuáles, con cada vez más fuerza, empezó a formar parte de las agendas de diversos actores políticos y sociales.

En el capítulo IV se analiza el acceso a la información en el ámbito de nuestro país, el antecedente -previo a la sanción de la Ley- más importante a nivel nacional que es el Decreto 1172/03, norma que reunía diferentes regulaciones en materia anticorrupción, la jurisprudencia nacional y el proceso de sanción de la Ley 27.275 .

Cabe señalar que, a diferencia de otros países, en la Argentina los estados provinciales han sido pioneros en la emisión de normativa de acceso -la provincia de Chubut y Ciudad de Buenos Aires fueron los primeros distritos en emitir regulaciones específicas al respecto- produciendo, al mismo tiempo, una presión hacia arriba.

El punto IV.2 avanza y analiza el tratamiento parlamentario y el caso mismo de esta investigación. A través de las tres etapas del debate en el Congreso de la Nación, se intenta explicar por qué no pudo sancionarse durante más de 10 años ninguno de los proyectos presentados sobre esta materia y cómo, por el contrario, sí ocurrió en menos de un año con la asunción de un nuevo gobierno.

En el capítulo V se presentan las conclusiones de la investigación a través de la corroboración o la refutación de las hipótesis presentadas en el capítulo I, proponiendo además futuras líneas de análisis complementarias.



Universidad de
San Andrés

I.2 Tema, problema, preguntas de investigación, hipótesis

El tema de esta investigación es el derecho de acceso a la información pública y los problemas asociados a los mecanismos por los cuales se institucionaliza y se implementa dicho acceso.

Como se pudo ver anteriormente, las razones por las cuáles los países sancionan normas de acceso a la información pública son diversas y hay diversos factores intervinientes. Como en la mayoría de los casos se trata de un fenómeno relativamente nuevo -como se verá más adelante la mayoría de las normas son posteriores a los años 2000- la literatura existente no ha podido, hasta el momento, sistematizar explicaciones que permitan dar cuenta de las razones por las cuáles se inician estos procesos, llegando a conclusiones que puedan ser generalizadas.

Este trabajo se propone aportar al debate existente sobre la sanción de leyes de acceso a la información en países emergentes y con relativa baja institucionalidad. El objetivo principal es comprender e indagar los factores determinantes que entran en juego en el proceso de sanción de leyes de acceso a la información pública partir del análisis del caso argentino, que ha sido también analizado en parte de la literatura internacional por no seguir con algunos patrones comunes que se encuentran en diferentes procesos de sanción de normas. Para ello, se tratará de entender cuáles son los incentivos de los diferentes actores políticos para impulsar la sanción de normativa. Como ya se dijo, estos incentivos varían si se trata del partido en el gobierno o partidos de oposición, como también si lo impulsan organizaciones no gubernamentales de defensa de derechos civiles, de consumidores, defensoras de derechos humanos u organizaciones de periodistas, que no son lo mismo, como se verá también, que las empresas de medios.

La pregunta que guía este trabajo es cuáles son las condiciones o incentivos que llevan a los gobiernos a promover la sanción de normativas de acceso a la información pública que implican potencial delegación de poder en tanto permiten el control gubernamental y empoderan a sectores políticos y sociales antes no empoderados. El argumento principal de esta investigación es que los partidos en el gobierno promueven o no bloquean la sanción de una ley de acceso a la información en la medida en que su *constituency* así se lo demanda. Entonces, la sanción de esta normativa depende principalmente de la coalición electoral en la que se sostiene el apoyo del partido de gobierno. Cuando ésta es favorable a la promoción de políticas públicas de mayor transparencia e institucionalidad habrá incentivos en el partido de gobierno -cuyo objetivo principal es la supervivencia política- para promover la ley. Por el contrario, cuando la coalición electoral del partido gobernante no es permeable a este tipo de reclamos, no habrá incentivos en la coalición de gobierno de realizar una apertura sistemática de la gestión de gobierno.

Este trabajo se basa en un estudio de caso: la República Argentina entre 2001 y 2016.

Las hipótesis de este trabajo son las siguientes:

H1: Solo es posible la sanción de una ley de acceso a la información pública si el partido de gobierno -con una *constituency* basada en un electorado de alto mantenimiento- la promueve o no la bloquea.

Esto es, el partido de gobierno tiene capacidad de bloqueo si la oposición parlamentaria promueve el tratamiento de esta norma en las cámaras legislativas.

H2: El partido de gobierno promoverá o no bloqueará un proyecto de acceso a la información pública cuando los incentivos a hacerlo sean mayores a los costos de su sanción.

H3: Si la coalición electoral que sostiene al partido de gobierno demanda acceso a la información, éste tendrá incentivos para sancionar -o no bloquear- un proyecto de ley que lo regule.

H4: La oposición tiene incentivos para impulsar o apoyar normas de acceso a la información, priorizando incentivos de corto plazo, en tanto mecanismo de control a la gestión del partido de gobierno y de generación de potenciales escándalos mediáticos con fines electorales de debilitamiento del partido de gobierno.

El argumento causal de esta investigación es que en tanto los electorados de alto mantenimiento demandan bienes públicos colectivos más costosos que incluyen, entre otros, activos institucionales como la transparencia de la gestión pública, reglas electorales transparentes, rendición de cuentas por parte de los gobernantes, sistemas impositivos más distributivos y sencillos o derechos civiles, el partido de gobierno que se apoya en estas coaliciones electorales se enfrentará a mayor riesgo de perder su apoyo si no promueve este tipo de políticas públicas que den respuesta a estas demandas.

Por el contrario, el partido de gobierno que basa su apoyo en coaliciones de bajo mantenimiento carecerá de esos incentivos y no promoverá activamente políticas públicas vinculadas al fortalecimiento institucional por ejemplo.

I.3 Metodología

Este trabajo de investigación se basa en un método cualitativo que busca entender las razones y significados profundos de un proceso político, concentrándose de tal modo en una poca cantidad de casos. Para ello, utiliza una técnica típica de este método que es la del estudio de caso con comparación intertemporal (diacrónica, esto es a través del tiempo), dado que, como sostiene Morlino, se utiliza este tipo de comparación cuando “decidimos analizar el mismo caso en momentos diferentes y sucesivos con el objetivo de ver la influencia de ciertos fenómenos acaecidos.” (1994:22) La intención de esta elección metodológica es ver “la mutación en el tiempo a través de una aproximación de distintos momentos.” (*Ibid*, 1994:22). Se busca aquí poder comparar los incentivos a la apertura del acceso de la información en la Argentina en distintos momentos políticos, bajo distintos gobiernos.

La unidad de análisis es la coalición electoral gobernante, incluyendo al gobierno en el poder ejecutivo, como el bloque oficialista y aliados en las cámaras legislativas. Se analiza el caso argentino, con tres observaciones, esto es, 3 coaliciones de gobierno diferentes.

Se utilizaron fuentes primarias y secundarias para la recolección de información a través de técnicas cualitativas. En cuanto a las primeras, se realizaron 22 entrevistas en profundidad a informantes clave a partir de cuestionarios semi estructurados diseñados especialmente para esta investigación. Cada uno/a de ellos/as participó, desde diferentes lugares, durante alguno de los debates parlamentarios y son expertos en temas de acceso a la información pública. Los/as entrevistados/as pertenecen a tres sectores principales: académicos, activistas-miembros de ongs-periodistas, diputados/as-funcionarios públicos. Sobre estos últimos, se buscó diversidad de opiniones entre los diferentes bloques políticos o pertenencias partidarias. A pesar de

ello, no fue posible concretar entrevistas con el número de personas previamente seleccionado en tanto se negaron a darlas. La muestra seleccionada para estas entrevistas es una no probabilística de tipo “bola de nieve”. Allí se seleccionan informantes clave que dan testimonios y luego indican posibles futuros entrevistados. Este tipo de muestra permite acceder a poblaciones muy específicas, como la que se está tratando en este escrito.

Las fuentes primarias estuvieron constituidas también por versiones taquigráficas de reuniones de comisiones parlamentarias y sesiones plenarias, artículos periodísticos y normativa nacional e internacional. Estas fuentes fueron interpretadas a través de la técnica de análisis documental.

Se seleccionaron tres momentos de debates parlamentarios en torno a proyectos de ley de acceso a la información pública. El recorte metodológico se basa en la obtención de dictamen de comisión y aprobación de por lo menos de una de las dos cámaras del Congreso de la Nación.

Capítulo II

Marco teórico

II.1 El acceso a la información pública como derecho humano y como política pública

Más allá de la gran cantidad de países que sancionaron normativa en los últimos quince años, la literatura especializada no ha producido aún teorías que permitan entender por qué se promueven, o no, leyes de acceso a la información pública. “Las leyes de acceso a la información pública son cruciales para avanzar en la solución de la falta de rendición de cuentas. Sin embargo la cura no ha recibido la misma atención que la enfermedad. Solo hay un par de encuestas comparativas impresas, así como una gran cantidad de estudios de casos y cuentas de activistas en Internet que hablan sobre el tema de la libertad de información. Existe una necesidad apremiante de estudiar sistemáticamente la información existente y recopilar datos recientes utilizando una perspectiva más consciente de las ciencias sociales.” (Ackerman y Sandoval Ballesteros, 2006: 87)¹⁰. En América Latina, por ejemplo, países como Paraguay o Perú han sancionado normativas a partir de alianzas de organizaciones de la sociedad civil que incidieron fuertemente o a partir del rol activo que jugó la prensa reclamando una ley de acceso. En el caso peruano, por ejemplo, el Consejo de la Prensa Peruana llevó adelante un proceso de incidencia que terminó en la sanción de una ley de gran alcance. Este proceso incluyó, por ejemplo, el compromiso de

¹⁰ Traducción propia

todos los candidatos a presidente de promover una ley de acceso a la información pública¹¹.

Michener es uno de los académicos que más ha estudiado por qué los países sancionan o no leyes de acceso a la información, haciendo principalmente foco en América Latina y más precisamente a través del análisis del caso brasilero. Según el autor “El marco propuesto es único en tanto arroja luz sobre la dinámica que rige la política de secreto y transparencia en los gobiernos de coalición y unipartidismo, y en los sistemas presidencial y parlamentario. Además, hasta la fecha, ningún trabajo ha proporcionado una justificación de por qué el control de la agenda legislativa se traduce en medidas de transparencia débiles en algunos países y compromisos robustos en otros.”¹² (2015: p 78)

El derecho de acceso a la información pública no sólo permite controlar los actos de gobierno en tanto la ciudadanía puede acceder a datos, documentos, papeles que dan muestra de cómo se toman decisiones, se gastan recursos o se auditan procesos, por ejemplo, sino que es un prerrequisito para el ejercicio de otros derechos, como los derechos económicos, sociales y culturales¹³. Funciona, también, como la contracara de la libertad de expresión. Saba sostiene que “el argumento sería que, en un sistema democrático, la ciudadanía se autogobierna. A fin de poder tomar decisiones de autogobierno, la comunidad política debe poder contar con la mayor información que sea posible brindar, lo cual resulta asegurado por medio de la protección de la

¹¹ Si bien no es objeto de esta investigación, el rol de la prensa en la promoción de normas de acceso a la información ha sido estudiado por diversos autores. Sobre este tema puede consultarse Michener (2009) y Bertoni (2011) entre otros.

¹² Traducción propia.

¹³ Según La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Los derechos económicos, sociales y culturales son los derechos humanos relacionados con el lugar de trabajo, la seguridad social, la vida en familia, la participación en la vida cultural y el acceso a la vivienda, la alimentación, el agua, la atención de la salud y la educación. (Naciones Unidas, 2009)

expresión. En suma, protegemos la expresión con la finalidad de proporcionar a la ciudadanía de la mayor cantidad de información posible para que tome mejores decisiones de autogobierno [...] Silenciar voces o limitar el acceso a la información brindada por el que se expresa, implica obligar a los ciudadanos a decidir cuestiones públicas luego de haber sido privados de evaluar alternativas que, quizá, pueden haber sido consideradas mejores u óptimas. Mientras la libertad de expresión como manifestación de la autonomía no parece prestar atención al derecho a la información, la libertad de expresión como precondition del proceso de toma de decisiones en un sistema democrático la asocia inescindiblemente con la libertad de acceso a la información. Sin libertad de expresión no hay información y sin información no hay democracia, entendida como sistema de autogobierno ciudadano.” (2002:5). Es decir, el acceso a la información es la contracara de la libertad de expresión cuando ésta está enmarcada en un procedimiento de toma de decisiones. El autor centra este argumento en el sistema de autogobierno de la ciudadanía y es posible agregar que sucede más en profundidad cuando se incorpora el concepto de autogobierno a través de los representantes del pueblo.

En el mismo sentido, Roberts (2001) sostiene que el derecho a la información puede ser visto como una parte fundamental del derecho a la participación, incluido pero no menor al derecho a la libre expresión. Sin información, la ciudadanía no puede acceder a los canales de participación, a los temas de debate, a datos que permitan la construcción de fundamentos que sostenga las diferentes posiciones, entre otras cosas. La participación desinformada es solo una mera formalidad que se otorga desde arriba.

De forma similar avanzan Abramovich y Courtis (2000), al analizar e interpretar los alcances del acceso a la información, en tanto sostienen que el derecho de acceso a la información puede ser entendido desde diferentes ópticas:

1. Como bien jurídico.

a) *Como derecho individual* funciona como el correlato de la libertad de expresión.

En este caso afirman que “se sitúa en el plano de justificación de los derechos individuales, y más específicamente, en los llamados derechos de libertad o derechos-autonomía” (2000:2). El acceso a la información, entonces, aumenta el espacio de autonomía personal en tanto permite el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de más diversidad de opiniones y datos.

b) *Como derecho colectivo* tiene carácter de bien público, funciona en este caso como mecanismo de control institucional.

2. Como reclamo.

a) *Como bien directo*. En este caso el objeto central del reclamo es la información en sí misma. El derecho de acceso se satisface con la obtención de lo solicitado (derecho a la verdad, habeas data y acceso a datos personales, libertad de investigación).

b) *Como instrumento de otros derechos*. La información –o la obligación de entregarla- tiene efectos preventivos o institucionales. De esta manera, esta interpretación implica, a su vez, diferentes formas de entenderlo:

b.1) fiscalización de la autoridad;

b.2) presupuesto de participación;

b.3) presupuesto para la exigibilidad de un derecho (la obligación es por parte de terceros)

b.4) presupuesto para el ejercicio de un derecho (decisión racional por parte del titular de un derecho).

Es decir que el derecho de acceso a la información pública no es solo un mecanismo de control de la gestión gubernamental. En tanto la información sirve para la toma de decisiones, acceder a ella permite tomar decisiones en la esfera pública, en materia de participación, o en el ejercicio de derechos sociales, económicos y culturales, además de los derechos cívicos vinculados al control de los actos públicos de los representantes de la ciudadanía.

En el plano más político, el ex presidente de los Estados Unidos, James Carter, sostiene que “el acceso público a información en poder del gobierno permite que los ciudadanos puedan entender mejor el papel del gobierno y las decisiones que se hacen en su nombre. Una ciudadanía informada podrá exigir responsabilidad a sus gobiernos por sus políticas y elegir sus dirigentes con mayor efectividad. De igual importancia, las leyes de acceso a la información pueden ser utilizadas para mejorar las condiciones de vida de las personas a medida que ellas solicitan información relacionada con los servicios médicos, educación y otros servicios públicos.” (2002:3). Aquí se observa cómo un dirigente clave de un país importante, que cuenta con una de las normas de acceso a la información más antigua, sostiene que acceder a la información pública es una condición necesaria para la toma de decisiones. Es un derecho de los ciudadanos y una obligación del Estado. La información no es de los funcionarios sino que es de la ciudadanía. Por su parte, Neuman coincide en destacar los beneficios del acceso a la información y la importancia de contar con

normas que regulen el derecho; “El conocimiento implica poder, y la transparencia es el remedio a la oscuridad bajo la cual la corrupción y el abuso prosperan. La democracia depende de una ciudadanía informada cuyo acceso a una amplia gama de información le permita participar de forma plena en la vida pública, colaborar con la determinación de prioridades para el gasto público, gozar de acceso equitativo a la justicia y exigir responsabilidad de los oficiales públicos ante los ciudadanos. Cuando las agencias gubernamentales y cuasigubernamentales actúan bajo un velo de misterio, se le está negando a la gente el derecho al conocimiento sobre los asuntos públicos; y la prensa es solo capaz de especular y subsistir en base a rumores. El escaso acceso a la información alimenta la corrupción. La ocultación favorece los acuerdos que determinan a puertas cerradas la manera de disponer del gasto público beneficiando a unos pocos en lugar de al conjunto de la población. La falta de información impide que los ciudadanos puedan evaluar las decisiones de sus líderes, y más aún tomar decisiones concienzudas respecto a los individuos que eligen como sus representantes [...] El acceso a la información es la llave para la democracia.” (2002:5, 7). Aquí la autora refuerza la idea de la información como mecanismo para la toma de decisiones por parte de la ciudadanía. Pero agrega un elemento esencial: el acceso a la información funciona como una luz pública a la gestión del Estado. Acceder a ella impide que funcionarios tomen decisiones o lleguen a acuerdos ni legales ni legítimos porque éstos serán evaluados luego por la ciudadanía al acceder a la información que les dio lugar.

En un estudio sobre Acceso a la Información y Políticas de Transparencia Focalizada Baena Olabe y Cruz Vieyra sostienen que la “[...] explosión de leyes de acceso a la información tiene su origen no sólo en el reconocimiento de su carácter como derecho fundamental, sino también en su rol como derecho instrumental, es decir,

como condición sine qua non para el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales en áreas tan diversas como la salud, el funcionamiento de los poderes legislativos, la igualdad de género y la prevención y el control de la corrupción.” (2011:4, 5) El acceso a la información no puede deslindarse de la capacidad de toma de decisiones públicas y privadas.

Boven avanza incluso más allá al sostener que el derecho a la información configura la cuarta gran ola de derechos ciudadanos, equiparable al reconocimiento de los derechos civiles, políticos y sociales. Por otra parte, marca una clara diferencia entre el acceso a la información utilizado en políticas de transparencia como una forma de “higiene pública” y el acceso a la información como fortalecimiento de la noción de ciudadanía: “Esta regulación tiene la intención de aumentar la transparencia de la administración pública, con miras a un mejor control democrático y rendición de cuentas del gobierno. Por contraste, los derechos de información son sobre todo un elemento de la ciudadanía. Se refieren en primer lugar al funcionamiento social de los ciudadanos, no solo en relación con las autoridades públicas, sino también en sus relaciones mutuas y sus relaciones con las personas jurídicas privadas. Los derechos de información deben ser parte del capítulo de derechos civiles de las constituciones, junto con los otros derechos individuales.”¹⁴ (2002: 14)

II.2 El proceso de sanción de leyes en la Argentina

Es importante para los objetivos de esta investigación describir el proceso de sanción de leyes en la Argentina en tanto algunas razones por las cuales no se sancionó una ley de acceso a la información pública en nuestro país se debe al juego de mayorías en cada cámara y la postura que adopta frente a la iniciativa.

¹⁴ Traducción propia.

La Constitución argentina, en sus artículos del 77 al 84, establece el proceso de formación y sanción de leyes nacionales. En esta sección de la Carta Magna, entonces, se fija una serie de procedimientos a los que deberán ajustarse los legisladores para hacer efectivos sus proyectos.

El trámite ordinario de un proyecto de ley se inicia en la Mesa de Entradas de alguna de las dos cámaras -salvo temáticas específicas que deben iniciarse sí o sí por una cámara determinada-. Con la asignación de un número de expediente se gira a la comisión o comisiones que, por la temática, deben intervenir. Si bien es una regla no escrita, cuando un proyecto es girado a muchas comisiones se entiende que existe intención política de demorar el tratamiento o directamente evitarlo. Esto es porque, salvo que las comisiones trabajen en plenario, es decir, realizando reuniones conjuntas, cada una de ellas debe emitir un dictamen que pasa a la siguiente comisión. Con el dictamen aprobado y firmado por todas las comisiones intervinientes recién luego pasa la Comisión de Labor Parlamentaria.

Un proyecto de ley sin sanción de alguna de las dos cámaras tiene 2 años de vigencia, luego pierde estado parlamentario y debe ser vuelto a presentar para su tratamiento.

“Desde el art. 78 al art 81, la Constitución establece una dinámica cuya observancia es decisiva para que un proyecto tenga fuerza de ley. Define en qué condiciones se aprueba o rechaza una iniciativa. Son las normas básicas que permiten seguir un recorrido que, bajo ningún aspecto, puede alterarse.” (Baron, 2002:25)

Un proyecto de ley que recibe media sanción de la Cámara de origen pasa a la Cámara revisora y su Mesa de Entradas lo gira a las comisiones que supone deben intervenir. Nuevamente, cuantas más comisiones más trabas se producen en el trámite parlamentario.

Las comisiones legislativas tratan la media sanción como un nuevo proyecto y pueden dictaminar a favor (recomendar su aprobación en el recinto) o emitir un dictamen con modificaciones o directamente de rechazo. Al llegar al plenario, si se aprueban las modificaciones vuelve a la Cámara de origen, que puede insistir con su proyecto original o sancionarlo con las modificaciones. Si en la Cámara revisora se rechaza el proyecto, éste pierde estado parlamentario y debe esperarse al próximo período para volver a presentarlo.

Cuando un proyecto recibe media sanción “gana” un año más de tratamiento. Y si es tratado por la Cámara revisora y sufre modificaciones, el plazo para ser tratado también se extiende un año. De esta manera, un proyecto puede tener cuatro años de estado parlamentario¹⁵.

Las mayorías con las que se votan las iniciativas también inciden en la dinámica de tratamiento y sanción de los proyectos. Si la Cámara revisora modifica el proyecto que viene en revisión con una mayoría especial -dos tercios de los presentes, por ejemplo- la Cámara de origen tiene que, para insistir con su proyecto original, hacerlo con el mismo tipo de mayoría. “La Cámara de origen mantiene una prerrogativa en su carácter de impulsora de la iniciativa. Pero la Cámara revisora puede efectuar una modificación y respaldarla con una mayoría más amplia que la lograda en la Cámara de origen. Esta última, para insistir en el proyecto original, tendrá que (digámoslo así) “empardar” a la otra Cámara y extender su mayoría a las $\frac{2}{3}$ partes de los votos”. (*Ibid*, 2002:36).

¹⁵ Esto es lo que ocurrió con el proyecto elaborado por la Oficina Anticorrupción en 2001. Se envió al Congreso a principios de 2002, votado en la Cámara de Diputados en 2003, girado al Senado que lo trató y modificó en 2004 y lo giró nuevamente a la de Diputados que tuvo todo 2005 para tratarlo.

Gráficamente, así serían los posibles ciclos de un proyecto de ley con tratamiento ordinario:

Opción 1



Elaboración propia en base a la publicación “Proceso de formación y sanción de un proyecto de Ley” elaborado por Congreso de la Nación.

Opción 2



Elaboración propia en base a la publicación “Proceso de formación y sanción de un proyecto de Ley” elaborado por Congreso de la Nación.

Opción 3:



Elaboración propia en base a la publicación “Proceso de formación y sanción de un proyecto de Ley” elaborado por Congreso de la Nación.

Opción 4



Elaboración propia en base a la publicación “Proceso de formación y sanción de un proyecto de Ley” elaborado por Congreso de la Nación.

Opción 5



Elaboración propia en base a la publicación “Proceso de formación y sanción de un proyecto de Ley” elaborado por Congreso de la Nación.

Opción 6



Elaboración propia en base a la publicación “Proceso de formación y sanción de un proyecto de Ley” elaborado por Congreso de la Nación.

II.3 Coaliciones electorales. La constituency de los gobiernos

Analizar la conformación de coaliciones es indispensable para comprender por qué actúan de determinada manera los diferentes partidos políticos en el poder. Sosteniendo la premisa presentada anteriormente, esto es, los políticos no se guían -únicamente- por la búsqueda del bien común, sino que en la toma de decisiones de política pública hay un análisis de costo beneficio, las coaliciones electorales y la *constituency* de cada alianza electoral adquiere un rol fundamental.

Un enfoque utilizado en la ciencia política en los últimos años para explicar por qué los gobiernos llevan adelante determinadas reformas en ciertos lugares y en un tiempo específico es el que ofrecieron Gibson y Calvo a partir de la incorporación del concepto de “bases electorales de alto y bajo mantenimiento”, en el artículo “Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina”.

Los autores buscan explicar el “éxito”¹⁶ de las reformas económicas impulsadas por el presidente Carlos Menem en la Argentina y cómo, a pesar de que estas reformas tenían un alto impacto social negativo, pudo ser reelegido en 1995 en un contexto de ajuste fiscal y políticas económicas ortodoxas. La premisa que guía la explicación es que la alianza de gobierno, compuesta principalmente por el Partido Justicialista, no se sostuvo en una única coalición electoral sino en un conjunto de coaliciones de diferente costo de mantenimiento. De esta manera, los encargados de aplicar las reformas económicas desarrollaron una estrategia escalonada que permitió posponer los ajustes económicos que dichas políticas requerían en las zonas en las cuales su coalición electoral era de más bajo mantenimiento pero donde se obtenían más votos.

¹⁶ Se habla de “éxito” en referencia de la posibilidad fáctica de su aplicación con resultados obtenidos esperados por quienes la llevaban a cabo al mismo tiempo que la alianza de gobierno que las impulsaba pudo sostenerse en el poder por una década completa.

Así, los autores afirman que “la implementación de las reformas económicas fue moldeada por la economía política del federalismo argentino y la estructura de alianzas del oficialismo, ajustándose a las necesidades del peronismo de mantener coaliciones electorales exitosas a nivel nacional.

Los costos de la reforma económica fueron concentrados inicialmente en las zonas más urbanizadas y desarrolladas del país. Las regiones menos desarrolladas, pobres en recursos pero ricas en votos, fueron eximidas de los efectos más radicales en la reestructuración del Estado y la reforma fiscal entre 1989 y 1995.” (2001: 203-204)

Según los autores, la coalición metropolitana se ubica en zonas urbanizadas y económicamente desarrolladas, mientras que la coalición periférica se encuentra en regiones con menor desarrollo económico. Dado el costo menor que implicaba mantener el apoyo de su coalición periférica en relación a la cantidad de votos que ésta le proveía, el gobierno justicialista ajustó a su base electoral de alto mantenimiento de las áreas metropolitanas que le significaban un menor caudal de votos. Esta diversificación le permitió al peronismo mantener sus alianzas con los caudillos del norte que no sufrieron los efectos del ajuste estructural. “El control de la periferia significó, por tanto, que el peronismo pueda descansar en estructuras locales de poder para garantizar soporte político a nivel nacional.” (*Ibid*, 2001: 209)

En el estudio citado, Gibson y Calvo muestran cómo el gobierno del ex presidente Carlos Menem decidió destinar mayor cantidad de dinero -medido por habitante- a las regiones periféricas que a las regiones metropolitanas dado que cada peso (o dólar) destinado a las primeras zonas generaban mayor cantidad de votos que fue lo que le permitió permanecer en el poder y lograr, además, el control parlamentario

durante ambas presidencias y sancionar las reformas legislativas que las políticas económicas requerían¹⁷.

En conclusión “[...] Los sistemas federales, a través del mecanismo de sobrerrepresentación territorial, crean bolsones potenciales de electores de bajo costo (*low maintenance constituencies*) que pueden ser cruciales para la construcción de una coalición de apoyo a la reforma electoral. Cuando la inversión económica requerida por cada unidad de apoyo político de un territorio sobrerrepresentado es mucho menor que la inversión requerida en un territorio subrepresentado, la dinámica de selección entre bases electorales de “alto mantenimiento” y de “bajo mantenimiento” se vuelve crucial en la elaboración de políticas públicas.” (*Ibid*, 2001: 225)

II.4 La delegación de poder en el marco de la relación principal-agente

La pregunta de investigación que guía este trabajo es por qué los gobiernos promueven, no vetan, impulsan, normas que implican delegar poder en sectores - sociedad civil- que hasta el momento, en el campo de acción de esas normativas, no lo tenían.

Un enfoque posible para abordar los motivos por los cuales ciertas coaliciones de gobierno promueven normas de acceso a la información pública que -de ser aplicadas correctamente- pueden generar mayor poder en sectores que antes no lo tenían está basado en la teoría de la delegación desarrollada principalmente por McCubbins y Kiewiet (1991). El poder se funda en contar con información para controlar los actos de gobierno, para reclamar rendición de cuentas o para ejercer otros derechos. En los primeros dos casos, la información puede provocar denuncias

¹⁷ Esto se debe al fenómeno de sub y sobrerrepresentación característico del sistema parlamentario argentino. Ver Reynoso (2004), Gibson et al (1999).

o pérdida de votos en las próximas elecciones. En el tercer caso, el ejercicio de otros derechos antes no ejercidos puede generar un costo de recursos monetarios y humanos al Estado.

La teoría de la delegación se funda en la relación *principal-agente*. La idea de esta relación es que existe un principal (que varía dependiendo el caso en que se la aplique) que delega tareas, funciones y decisiones en un agente que responde de forma completa a este principal. En una democracia representativa moderna, el principal es la ciudadanía que le delega el poder al agente (funcionarios públicos) para que administren la cosa pública. Los autores afirman que la delegación de toma de decisiones en un agente es inevitable teniendo en cuenta los aparatos burocráticos y la diversidad de tareas que conlleva la administración de una organización estatal. En este sentido, la delegación es una solución frecuente frente a los problemas. Sin embargo, y a pesar de que la delegación puede tener enormes beneficios tanto para el principal como para los agentes, puede crear también oportunidades para que los agentes actúen en contra de los intereses de sus principales. Para evitar esta situación, afirman McCubbins y Kiewiet (1991) el principal cuenta con recursos para que los agentes continúen obedeciendo sus decisiones. Se trata de cuatro mecanismos que garantizan su autoridad a pesar de haber delegado funciones claves en los agentes: a) el diseño contractual se basa en la existencia de un contrato entre ambas partes por el cual el principal sanciona y recompensa a través de la distribución de premios y castigos las acciones de los agentes; b) las modalidades diferenciadas de selección de personal -un detallado proceso de selección de agentes- permite al principal seleccionar a aquellos que obedezcan sus decisiones; c) los mecanismos de monitoreo establecen las formas en que el principal recibirá la información tanto de progreso como de control; d) los contrapesos institucionales

que permiten la incorporación de instancias que posibilitan contrarrestar acciones no esperadas de los agentes. Entre ellas, el poder de veto por ejemplo (p. 27-34).

Retomando la relación principal-agente en una democracia moderna, la ciudadanía -principal- puede reclamar la recuperación del poder delegado, o limitar el alcance de la delegación, al observar que los agentes se han desviado de su accionar al implementar las decisiones que les fueron impartidas. La forma en que el principal reclama el ejercicio nuevamente de su poder es a través de la demanda de políticas públicas con mayor institucionalismo: alternancia del partido de gobierno, reglas electorales claras, transparencia y publicidad de los actos para poder controlar la gestión del Estado, instituciones de control y, finalmente, garantías a la libertad de expresión y acceso a la información pública para poder tomar decisiones basadas en datos y por lo tanto fundadas. El agente puede o no devolverle el poder al principal. Lo hará si entiende que éste puede desplazarlo y elegir a otro. Por el contrario, no lo hará si no percibe esta amenaza. Por otro lado, puede que los diferentes agentes entiendan como principal a diferentes sectores de la ciudadanía.

Bajo el enfoque de Gibson y Calvo citado antes, una coalición de alto mantenimiento reclamará la recuperación del poder delegado en mayor medida que una coalición de bajo mantenimiento. Es posible además que estas últimas coaliciones no se perciban como principal que delegó el poder¹⁸.

¹⁸ Aplicado al caso argentino, Novaro y Palermo establecen una diferencia entre cómo el radicalismo -y especialmente el gobierno de Raúl Alfonsín- y el peronismo -en figura de Carlos Menem- entendían el concepto de representación. Los primeros entendían la representación como un “pacto con el pueblo”. En cambio, para el peronismo, no existe tal pacto en tanto ellos son el pueblo. De esta manera no hay traición si no se cumplen las promesas realizadas. (1996)

Capítulo III

Antecedentes y Contexto

III.1 Fundamentos del acceso a la información. La importancia de su promoción

Retomando conceptos volcados en el capítulo anterior sobre el derecho de acceso a la información es importante señalar con mayor detalle algunos de sus fundamentos.

En el proceso de fortalecimiento democrático¹⁹, la noción de democracia y sus alcances ha variado junto a conceptos como participación ciudadana y han surgido nuevos derechos que, años o siglos antes, eran desconocidos.

En principio, la literatura tiende a coincidir, desde la segunda mitad del siglo XX, que la ciudadanía no participa de las cuestiones de la vida pública únicamente con su voto y que se promueven diversos mecanismos de democracia semi-directa.

Las audiencias públicas o los presupuestos participativos -con gran difusión en nuestro país a comienzos de los 2000 luego de la crisis de representación producida en el año 2001- resultan un buen ejemplo de este tipo de políticas públicas. Estas herramientas de participación ciudadana requieren, para que sean exitosas y generen el impacto buscado -en principio-, que quienes participan estén debidamente informados para contar con opiniones formadas. Es decir, el derecho de acceso a la información de la gestión de gobierno resulta un requisito procedimental fundamental para el ejercicio de la práctica democrática. Sin acceso a la información

¹⁹ En el marco de esta investigación se entiende por fortalecimiento democrático al funcionamiento regular y sostenido en el tiempo de instituciones claves como el sufragio universal en elecciones abiertas y transparentes, la vigencia de derechos civiles y políticos, y el ejercicio de derechos sociales y económicos.

no hay democracia, dado que el principal camino mediante el cual los ciudadanos evalúan la gestión de gobierno estaría obturado. Desde ya que la instancia más básica de participación, como es el elegir a los representantes, también requiere o mejora si la ciudadanía accede a información pública para poder decidir de forma más responsable. Lo mismo ocurre, como se verá más adelante, con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión dado que el acceso a la información permite formar opiniones más responsables en base a argumentos. Según Abal Medina y otros la información ocupa un rol central en el sistema político en tanto “su caracterización de asimétrica y no necesariamente transparente repercute sobre la calidad democrática haciendo aún más difícil evaluar y controlar a los representantes. En este sentido, para superar problemas de agencia es imperioso trascender los meros mecanismos de accountability electoral y promover mecanismos de mayor participación, siendo centrales en esta ecuación los niveles de gobierno local y el fomento desde el Estado a la participación ciudadana en formas de rendición de cuentas mixtas”.

20

Si obtener información mejora la calidad de las opiniones en tanto éstas se basan en evidencia y argumentación, es válido entonces indagar acerca de qué se entiende por acceso a la información del Estado, o acceso a la información pública, cuál es su fundamento y cuáles sus implicancias. Saba sostiene que “Preguntarse si las personas tienen un derecho a acceder a la información que se encuentra en manos del Estado no es irrelevante ni un mero ejercicio teórico. La respuesta afirmativa a ese interrogante tiene, al menos, dos consecuencias prácticas fundamentales. En primer lugar, ello justificaría exigir al Estado decisiones, políticas y prácticas que tornen efectivo el ejercicio de ese derecho. Brindar información desde la autoridad estatal

²⁰ (http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012011000100007)

no sería meramente una buena o mala política pública decidida por el gobierno de turno, sino una exigencia constitucional que, además, se desprende de los compromisos contraídos en el marco de derecho internacional de los derechos humanos.

En segundo término, el reconocimiento de un derecho que requiere que el Estado tome medidas concretas para su real vigencia, lo coloca en situación de ser objeto de ataque jurídico cuando esas medidas no son instrumentadas. Esto puede ser así toda vez que se entienda que la inacción del Estado es un modo de impedir o violar el derecho en cuestión. La negativa del Estado de dar información a los ciudadanos que la requieren no sería sólo una desgraciada iniciativa de un funcionario reticente. [...] Ello implicaría, en su lugar, la violación de un derecho constitucional o de un derecho humano fundamental, cuyo respeto puede ser reclamado ante los tribunales nacionales o internacionales, y frente a cuya afectación el estado puede ser obligado a realizar acciones o a dejar de realizarlas.” (2004: 145)

Saba propone comprender el alcance que tiene el derecho de acceso a la información pública cuando está reconocido institucionalmente. Este reconocimiento implica no solo mecanismos concretos procedimentales, como el establecimiento de plazos para la entrega de información o la forma de realizar la solicitud, sino que también permite acceder a la Justicia en caso de incumplimiento de lo establecido legalmente. De hecho, las normas más nuevas incorporan una instancia de reclamo administrativo ante el silencio o la denegatoria de información que resulta más rápida y menos costosa que la vía judicial.

Como se mencionó anteriormente, el derecho de acceder a la información pública se deriva de la especificidad de la forma republicana de gobierno en tanto establece

como principios la publicidad de los actos de gobierno, y del régimen democrático y representativo, a partir de la obligación de los funcionarios y representantes de dar cuenta de sus actos de gobierno. Diversas constituciones ya lo reconocen y desde 1994, se encuentra reconocido explícitamente en la Constitución Nacional argentina mediante la inclusión en el artículo 75 inciso 22 de pactos y convenciones internacionales de derechos humanos que lo consagran con rango constitucional: el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir información y el de difundirla, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. Por su parte, la Convención Americana de Derechos Humanos -más conocida como *Pacto de San José de Costa Rica*- en su artículo 13 reconoce el derecho de todo individuo a “buscar, recibir y difundir información...de toda índole...” Finalmente, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

En el mismo sentido, Dahl (2002) afirma que uno de los fundamentos procedimentales clave para el ejercicio de la democracia, como resignificación moderna del concepto griego clásico de democracia directa, resulta -entre otros- la variedad de fuentes de información protegidas por ley. Dahl define al acceso a la información pública como una de las siete instituciones que determinan la existencia

de un régimen democrático representativo, definido como “Poliarquía”²¹. La información respecto de lo que el Estado hace resulta un componente central de lo que los ciudadanos tienen derecho a conocer para fundar decisiones.

En el contexto latinoamericano, el acceso a la información pública tomó mayor relevancia a partir de dos procesos claros: en primer lugar, el movimiento de organizaciones y activistas ecologistas promovían el derecho a un ambiente adecuado como derecho humano. Para ejercerlo adecuadamente, estas organizaciones y activistas entendían que debía garantizarse una participación activa que permitiera tener un conocimiento de los aspectos ambientales, del deterioro, fragilidad e impacto sobre el entorno a partir de las acciones humanas. Esto implicaba contar con información organizada, actualizada y capaz de ser compartida para detectar potenciales riesgos ambientales y conocer las decisiones adoptadas para poder reducirlos.

En segundo lugar, el impulso que le dio el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos) a la búsqueda y derecho a la verdad a partir de la violación sistemática a los derechos humanos en la región. Así sostuvo “En contextos transicionales, los derechos a la libertad de expresión y al acceso a la información adquieren una importancia estructural. En ese sentido, la Comisión ha indicado que los Estados tienen la obligación de garantizar a las víctimas y sus familiares el acceso a la información acerca de las circunstancias que rodearon las

²¹ Según Dahl “Las instituciones de la poliarquía son indispensables para la democracia en gran escala y en particular para la escala del moderno Estado Nacional [...] todas las instituciones de la poliarquía son necesarias para la instauración más plena posible del proceso democrático [...]” (2002: 267)

violaciones graves de los derechos humanos. Asimismo, tanto la CIDH como la Corte han resaltado que el derecho a ser informado sobre lo sucedido y de acceder a la información también incluye a la sociedad en general en tanto resulta esencial para el desarrollo de los sistemas democráticos.” (2014: 9)

Asimismo, tanto la Convención Interamericana contra la Corrupción²² como la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción²³ establecen la necesidad de contar con normativa que regule el derecho y garantice su pleno ejercicio. Sin embargo, éste necesita ser reglamentado para facilitar su vigencia. Es por ello que los Estados sancionan leyes y emiten normas por las cuales fijan los principios y parámetros para acceder a información pública.

Como se mencionó anteriormente, el mero reconocimiento constitucional y en tratados internacionales del derecho de acceso a la información pública no siempre garantiza su efectivo ejercicio. Tampoco alcanza –aunque implica un gran avance- la existencia de leyes o normativas específicas. Como en la mayoría de los casos, las normas tienen que estar acompañadas de fuertes acciones de implementación, concientización y capacitación. En el caso del acceso a la información, implica romper con cierta cultura del secreto arraigada en las administraciones públicas y respaldada, en general, por normas antiguas en su letra y en su visión del Estado. Por ejemplo, la Ley de Procedimientos Administrativos en nuestro país -que data de 1972- significó una traba al comienzo de la implementación del Decreto 1172/03 al establecer que se requiere interés legítimo para acceder a información de las agencias públicas. (Saba, 2004).

²² http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp

²³ https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

Como busco sostener en esta tesis, el argumento de la existencia y funcionamiento de este derecho fundamental no se relaciona primordialmente con la existencia jurídica normativa, sino con la conveniencia política. Eso es, la ley de acceso a la información pública no existe porque es cardinalmente superior, ni tampoco se la aplica porque es moralmente “correcto” hacerlo, sino que tiene que ver con la percepción de supervivencia del *incumbent* (teniendo en cuenta los ciclos electorales) y la demanda de las *constituencies*.

Los tribunales nacionales e internacionales han fallado por lo general a favor del acceso a la información y han colaborado en la creación de jurisprudencia que permite avanzar en la aplicación cada vez más eficiente de las normativas de acceso.

El fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Marcel Claude Reyes y otros versus Chile” del 19 de septiembre de 2006 ha significado una bisagra en la comprensión del alcance del derecho de acceso a la información. En este caso, la CIDH condenó al Estado de Chile -al entender que había violado el artículo 13 de la CADH- y lo obligó a entregar la información requerida por el solicitante y a realizar cambios normativos internos y suprimir las prácticas de los órganos del Estado que violen dicha garantía. Como ya fue mencionado, con el fallo Claude Reyes, la Corte Interamericana fijó estándares en cuanto a legitimación activa, es decir, sobre quiénes tienen derecho a solicitar información pública, de máxima divulgación, que podría resumirse en que el principio es la publicidad y el secreto es la excepción.

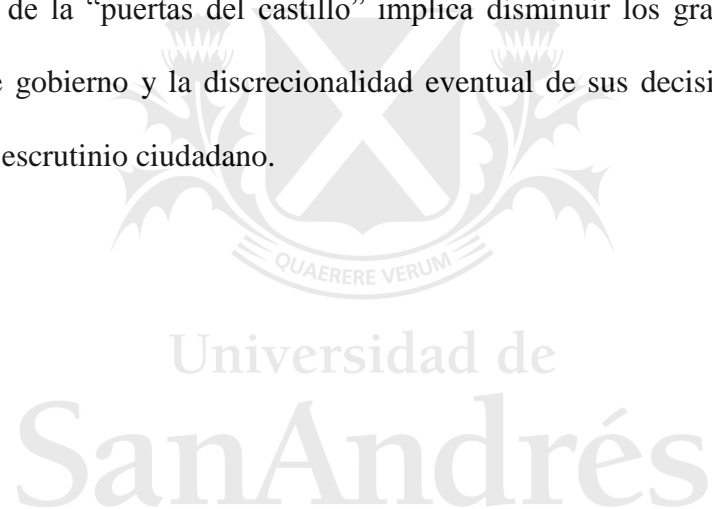
Por otra parte, en el plano nacional, la Corte Suprema de Justicia de la Nación también ha fallado a favor del acceso a la información pública. En dos de los casos más relevantes, organizaciones de la sociedad civil llegaron hasta el máximo tribunal

a causa de negativas por parte del Poder Ejecutivo de la Nación a entregar información pública en el marco de lo dispuesto por el Decreto 1172/03. En el caso de la Asociación por los Derechos Civiles vs PAMI, en el año 2012 la Corte sentó precedente sobre la legitimación pasiva, ampliando el universo de organismos obligados a entregar información pública (<http://www.cij.gov.ar/nota-10405-La-Corte-Suprema-reconocio-el-derecho-de-los-ciudadanos-de-acceso-a-la-informacion-publica.html>).

A los dos años, en 2014, falló a favor del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento -CIPPEC- sosteniendo que el Estado debía garantizar el principio de máxima divulgación y entendiendo que los datos vinculados a subsidios o ayuda social no revestían el carácter de datos sensibles, en tanto una forma de proteger al beneficiario de planes sociales es garantizando condiciones de transparencia en la administración y entrega de dicho plan. Asimismo, instó al Congreso de la Nación a sancionar una ley de acceso a la información que garantizara el efectivo ejercicio del derecho (<http://www.cij.gov.ar/nota-13116-La-Corte-orden--al-Estado-Nacional-que-haga-publica-informacion-relacionada-con-los-planes-sociales-que-administra.html>).

Otro antecedente a señalar es la publicación, en 2010, de la Ley Modelo de Acceso a la Información de la Organización de Estados Americanos, elaborada por un grupo de expertos de diferentes países del mundo en tanto las leyes o normas sancionadas en América Latina a partir de la existencia de la ley modelo tendieron a respetarla y recibieron críticas de la comunidad internacional cuando se alejaban de los mencionados estándares.

Como ya se dijo, el derecho de acceso a la información requiere de una política pública que posibilite su efectivo ejercicio. Esta política puede comenzar con una ley o normativa, basada en estándares y principios internacionales, que establezca los parámetros de dicho ejercicio. Desde la óptica de este trabajo, el diseño de una política pública de acceso a la información y más específicamente la sanción de una norma que le da lugar, es entendida como una delegación de poder, en tanto que acceder a información pública permite el control ciudadano de los actos públicos y sirve como instrumento para el ejercicio de otros derechos –políticos y los llamados derechos económicos, sociales y culturales-. Es decir, potencialmente, la apertura simbólica de la “puertas del castillo” implica disminuir los grados de libertad del partido de gobierno y la discrecionalidad eventual de sus decisiones, dado que los expone al escrutinio ciudadano.



Capítulo IV

El caso argentino: El largo camino hacia el acceso a la información pública

IV.1 Estado de situación del acceso a la información previo a la sanción de la Ley. El Decreto 1172/03

En diciembre de 2003, el entonces presidente Néstor Kirchner emitió el Decreto 1172/03 de “Mejora de la Calidad Democrática” que tenía por objeto regular diferentes institutos de transparencia y participación ciudadana: el Régimen de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, el Régimen de Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, la Elaboración Participativa de Normas, el Régimen de Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional y las Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos. Esta norma implicó el primer antecedente nacional en materia de transparencia luego de la fallida Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública. Este decreto -aplicable únicamente para el ámbito de la Administración Pública Nacional y sus organismos descentralizados- tiene algunas iniciativas previas que no llegaron a convertirse en normas legales.

La primera de ellas es el de conjunto propuestas que habían sido diseñadas por el Ministerio de Justicia de la Nación junto a la creación la Oficina Anticorrupción (OA) desde comienzos de 2000²⁴.

Por un lado, la OA había llevado adelante varios procesos de Elaboración Participada de Normas tomando como modelo la *Notice and Comments* y *Rulemaking* del derecho administrativo de Estados Unidos. Según Manuel Garrido,²⁵

²⁴ La Oficina Anticorrupción se creó en diciembre de 1999 en el marco de un programa de lucha y prevención de la corrupción luego del gobierno menemista. Ver Decreto 102/99

²⁵ Entrevista realizada en el marco de la presente investigación (19/5/2017).

el área de Promoción de Políticas de Transparencia, dirigida en ese entonces por Roberto De Michele, promovió el mecanismo de elaboración participada de normas para la discusión de diferentes proyectos que se querían impulsar dentro de lo que era la agenda de transparencia dado que *“era el mejor mecanismo para tratar de facilitar el posterior trámite del proyecto, que tuviera mayor viabilidad y que no fuera atacado luego ya que, el eje central del procedimiento es la participación de diferentes actores involucrados en la temática para discutir un anteproyecto. Es una forma de que adquiera importantes niveles de consenso”*.

Así, la OA -dirigida por entonces por el José Massoni- implementó el procedimiento para debatir un anteproyecto normativo de ley de acceso a la información pública y uno para regular la actividad de lobby. En este último caso, y a partir de que la idea de crear registros de lobbistas al estilo de los existentes en Estados Unidos no resultaba propicio para la lógica de cabildeo utilizada en nuestro país, se pensó en avanzar en la publicación de las agendas de reuniones de los funcionarios públicos. El procedimiento de elaboración participada de normas se detuvo producto de la crisis institucional de finales de 2000 y comienzos de 2001 y fue retomado por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia (SRIFD) poco después de que Marta Oyhanarte²⁶ asumiera en el cargo. Algo similar ocurrió con la iniciativa para regular el derecho de acceso a la información pública. Si bien a principios del año 2002 el Poder Ejecutivo envió al Congreso de la Nación el proyecto de ley elaborado durante todo 2001 a través del Procedimiento de

²⁶ En el año 2003, por iniciativa del entonces Jefe de Gabinete de Ministros, se convocó a la Dra. Oyhanarte para ocupar el cargo de Subsecretaria para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Según Oyhanarte, la condición que ella puso para acceder fue avanzar con parte de la agenda de transparencia que había quedado trunca luego de la frustrada creación de la Comisión Nacional de Ética Pública, fundamentalmente en lo que se refería a mecanismos de acceso a la información pública y gestión de intereses. (Entrevista realizada con Marta Oyhanarte el 25/8/2017)

Elaboración Participada de Normas, la mencionada Subsecretaría y con acuerdo de las autoridades de la Oficina Anticorrupción retomó el proyecto para adecuarlo al ámbito de la Administración Pública Nacional y avanzar en materia de reconocimiento del derecho de acceso a la información por lo menos dentro del PEN. Como fue mencionado en el capítulo anterior, Oyhanarte fue autora de la Ley 104 de Acceso a la Información Pública de la Ciudad de Buenos Aires y una promotora de esta agenda durante varios años.

De manera conjunta, la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia y la Oficina Anticorrupción decidieron recopilar las diferentes iniciativas desarrolladas por la OA -y en general tomadas de la práctica de países con altos estándares de participación ciudadana y fortalecimiento institucional- y diseñar una normativa que las agrupara y que fuera implementada por la SRIFD. El Decreto 1172/03 reunió los siete institutos que se entendió en ese entonces permitirían avanzar en materia de transparencia y participación ciudadana.

Para poder darle tiempo a la Administración Pública a que se acomodara y organizara de acuerdo a los nuevos parámetros, la propia norma previó su entrada en vigencia para cuatro meses después de la fecha de emisión. Cabe señalar que Gran Bretaña se dio un plazo de cinco años y México, uno. Este tiempo es fundamental para que las oficinas gubernamentales ordenen su información, preparen sus sistemas de procesamiento y capaciten a su personal en cómo procesar y responder solicitudes de información. A la luz de un análisis comparado de los tiempos que se dieron otros países, los cuatro meses que otorgó el Decreto 1172 resultan escasos. Más aun teniendo en cuenta que, hasta la emisión de dicha normativa, a nivel nacional no se había podido implementar ninguna norma que tendiera a romper con una forma de hacer política dentro del Estado de “puertas adentro” y basada en el secreto. La

rendición de cuentas no estaba ni en la agenda de los funcionarios públicos ni, de la forma en que está en la actualidad, de la sociedad civil organizada. Tal vez los hechos de corrupción que signaron al gobierno de Menem y, posteriormente, el denominado “*affaire*” de la “Banelco”²⁷ durante el gobierno de la Alianza²⁸, permitieron que se empezara a diseñar una agenda de transparencia y lucha contra la corrupción conducida en una primera instancia por académicos y especialistas en la materia que trabajaban en organizaciones de la sociedad civil o en el ámbito de la justicia penal.

Uno de los principales desafíos que se presentaron al momento de la implementación del Reglamento de Acceso a la Información Pública del Decreto 1172/03 fue el de revertir dicha cultura del secreto que primaba en todos los ámbitos de la Administración Pública Nacional y concientizar sobre los alcances de la nueva normativa. El conocimiento interno de los principios y regulaciones que el Decreto 1172/03 era fundamental para que se pudieran responder satisfactoriamente las solicitudes recibidas.

Las autoridades de la Subsecretaría se encontraron con dificultades y barreras de diferente naturaleza al momento de aplicar la normativa.

Algunas tenían que ver con el estado de la información al interior de la Administración y la falta de cuidado en la producción y conservación. Por ejemplo, para 2004 había ministerios con sistemas de expedientes más modernos que los

²⁷ Durante el gobierno de De la Rúa salió a la luz el pago de sobornos por parte del Poder Ejecutivo de la Nación a algunos senadores para la aprobación de la Ley de Reforma Laboral. Se lo conoce como el caso de “la Banelco” porque se le atribuye al entonces Ministro de Trabajo decir que para que se sancionara la ley contaba con una tarjeta Banelco, en alusión a la compra de votos.

²⁸ La Alianza se denominó al frente electoral y de gobierno compuesto por la UCR y el FREPASO que ganó las elecciones del año 1999 con la fórmula Fernando De la Rúa- Carlos “Chacho” Álvarez.

utilizados por otros, incluso algunos ni siquiera contaban con sistema alguno y todo se guardaba en diferentes documentos Word²⁹.

Otras tenían que ver con lo que se entendía por información pública, la obligación de publicarla y la interacción con otras normas. En este punto se ponía en evidencia la cultura de secreto que primaba, en general, en el sector público, hasta mediados de la década de 2000. El Decreto 1172/03 establecía una legitimación activa amplia -toda persona puede solicitar información pública- y la no obligación de demostrar interés legítimo para realizar un pedido de información -decir por qué y para qué se la pide- tal como lo establecían los principios y estándares internacionales. Hasta la entrada en vigencia del decreto, la única norma que regía la forma en que se podía acceder a la información del Estado era la Ley 19.549, de Procedimientos Administrativos, que exigía interés legítimo para acceder a un expediente (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21715/texact.htm>). Romper con la lógica burocrática regida por la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA) significaba un desafío y un trabajo permanente. No solo por esta diferencia en cuanto al interés legítimo o derecho subjetivo, sino también en términos de plazos y de formalidad. Cabe señalar que otro de los principios de las normas de acceso a la información pública es el informalismo, es decir, no se pueden exigir formalidades al momento de la realización de un pedido. Todo lo contrario establece la LPA, sancionada en la década del `70 y todavía no reformada.

Una de las primeras dificultades apareció al inicio del proceso de implementación: los departamentos jurídicos de cada uno de los sujetos obligados tendían a

²⁹ Ver Mecanismo de Seguimiento de la Implementación del Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional. Primera Medición. Cippec, marzo 2005.

dictaminar en contra del Decreto 1172/03 por entender que se producía una contradicción entre lo que establecían ambas normas en cuanto al interés legítimo como en plazos y formalismos³⁰. Siguiendo una teoría conservadora dentro de la Administración, esgrimían que la Ley de Procedimientos Administrativos -y su decreto reglamentario que, como tal, formaba parte de ella- prevalecía sobre el Decreto 1172/03 por tener mayor jerarquía legal. La propia Secretaría Legal y Técnica dictaminó, a partir de una solicitud realizada por un miembro de la Fundación CIPPEC en julio de 2005, que el solicitante debía demostrar interés legítimo para la realización de la solicitud *“En mérito a lo expuesto, por expresa manda constitucional el Reglamento N 1759/72 (t.o. 1991) prevalece sobre lo dispuesto en el Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional aprobado por el Decreto N 1172/03.*

*En dicho mérito, la Srta. [REDACTED] deberá acreditar fehacientemente que tiene derecho subjetivo o un interés legítimo respecto de la información que solicita.”*³¹

A partir de estas dificultades, CIPPEC consultó a especialistas en derecho administrativo (Héctor Mairal, Carlos Balbín y Mario Rejtman Farah) para que interpretaran este conflicto normativo. En la charla-debate “Procedimientos administrativos y acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional” que se organizó en julio de 2005 justamente para dirimir estas cuestiones, todos los expertos coincidieron en que no existía tal contradicción. Por un lado, porque era un error aplicar la teoría kelseniana, en tanto el Decreto 1172/03 era un

³⁰ El Decreto 1172/03 establecía plazos más breves que la LPA. Según la normativa de acceso a la información los organismos a los cuales se le hubiesen realizado solicitudes tenían 10 días hábiles para responderlas. Por otra parte, el Decreto establecía que no había necesidad de acreditar ni interés legítimo ni los motivos por los cuales se solicitaba la información. Todas cuestiones diferentes a lo regido por la Ley de Procedimientos Administrativos.

³¹ Ver <http://www.cippec.org/publicaciones/page/5/?q&tag=156&category&date>

régimen especial no estaba por debajo de la ley. Por otro lado, el Decreto 1172/03 reglamentaba un derecho humano y, por lo tanto, había que interpretar siempre de la manera más beneficiosa para el solicitante. *“Esta reunión fue muy importante porque a partir de las conclusiones la Subsecretaría emitió una resolución para todos los sujetos obligados que establecía que ante posible colisión de ambas normas debía primar lo dispuesto por el Decreto 1172/03.”*³² Sobre este tema, Garrido afirmó *“La resistencia a la aplicación del decreto había generado la existencia de un proyecto de instrucción o de nuevo decreto, que promovía la subordinación del decreto a las formalidades de la ley de procedimientos administrativos, cuestión que, merced a la intervención de varios juristas -recuerdo al doctor Mairal- finalmente no prosperó.”* (VT 27/5/2010).

Otra cuestión que generó en un comienzo dictámenes contrarios al acceso a la información por parte de los departamentos jurídicos tenía que ver con la interpretación de los datos personales de carácter sensible. Si bien el Decreto 1172/03 en el inciso i del artículo 16 -excepciones- dejaba en claro que no se podía acceder a estos datos (*“información referida a datos personales de carácter sensible —en los términos de la Ley N° 25.326— cuya publicidad constituya una vulneración del derecho a la intimidad y al honor, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de la persona a que refiere la información solicitada”*) los departamentos jurídicos interponían su propia interpretación para no entregar la información. En algunos casos, según Mora Kantor, se denegó información sobre sueldos de funcionarios públicos, por ejemplo³³. El caso CIPPEC vs. Ministerio de Desarrollo Social iniciado en 2006, que terminó con un fallo de la Corte Suprema de la Nación

³² Entrevista a Mora Kantor (13/11/2017)

³³ Entrevista a Mora Kantor (13/11/2017)

obligando al organismo a entregar los padrones de beneficiarios de planes sociales, se produjo a partir de que el Ministerio se negó a entregar dichos padrones considerando que los datos allí contenidos eran datos sensibles. Si bien solo se solicitaba nombre, apellido y DNI y según la Ley 25.326 éstos no son datos sensibles, desde el Ministerio de Desarrollo Social se amparaban en el artículo 16, inciso i del Decreto 1172/03 para no responder el pedido de información pública.

Estas interpretaciones restrictivas del derecho de acceso a la información pública fueron revirtiéndose a medida en que se avanzaba con la aplicación del Decreto y los organismos públicos se acostumbraban a trabajar bajo esta nueva normativa vigente.

La Red de Enlaces creada por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia para coordinar la implementación del Decreto 1172/03 funcionó, en la práctica, como un mecanismo de difusión, capacitación y aprendizaje de los responsables de la aplicación de la norma en cada uno de los organismos. Si bien estos funcionarios no eran los que decidían si la información se debía entregar o no, fueron, en muchos casos, la puerta de entrada de la autoridad de aplicación del Decreto a los diferentes sujetos obligados y poder avanzar en la difusión y alcances de sus disposiciones. *“Teníamos reuniones quincenales donde los enlaces se comprometieron mucho con la nueva normativa. Fue clave esta red para lograr incidir en la cultura burocrática del secreto característica de la Administración Pública”*³⁴

En el año 2009 se dismanteló la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento y de la Democracia, se cambiaron a las autoridades y se cambiaron drásticamente los ejes de la agenda de trabajo hasta ese momento implementada. *“El corte fue claramente con la llegada de Anibal Fernandez a la Jefatura de Gabinete*

³⁴ Entrevista a Marta Oyhanarte (25/5/2017)

de Ministros. La pérdida de apoyo a la gestión de Oyhanarte fue total y la sensación era de aislamiento y desconexión con el resto de la administración. Luego de unos meses de incertidumbre, durante los cuales se bajó la página web de la Subsecretaría en la cual se publicaba información pública- el punto de inflexión fue la llegada de Andrés Larroque, en primer término como enlace entre la Subsecretaría y el Ministro y luego cuando fue designado directamente como Subsecretario en reemplazo de Oyhanarte. El nombramiento del “Cuervo” implicó, en un plazo muy corto, la desvinculación de la mayor parte de los profesionales que venían trabajando en esta agenda y en la práctica la paralización de los programas. La implementación del Decreto 1172/03 quedó sin autoridad de aplicación y por lo tanto, sin posibilidad de continuación.”³⁵

Si bien formalmente la normativa de acceso a la información no se derogó, en la práctica dejó de implementarse. Se desactivaron las reuniones de enlaces que hasta ese momento se llevaban a cabo periódicamente y no se respondieron más solicitudes de información salvo en muy pocos casos, cuando se trataba de alguna información poco relevante. Los promotores del acceso a la información -ONGs, expertos, periodistas especializados-, que denunciaron públicamente en medios de comunicación lo que estaba sucediendo, volvieron a alertar de la necesidad de tener una ley nacional con un órgano garante autónomo y autárquico que no dependiera de la voluntad política para garantizar el derecho humano de acceder a la información en poder del Estado.

En el año 2015, con las nuevas autoridades, la Subsecretaría fue reubicada bajo la órbita de la Secretaría de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior de la Nación.

³⁵ Entrevista a Mora Kantor (13/11/2017)

Una de las primeras acciones fue poner en marcha nuevamente el Decreto 1172/03 y reactivar la red de enlaces de cada uno de los sujetos obligados.

Esta normativa fue, a pesar de algunas críticas iniciales por suponer que su emisión cerraría el debate parlamentario sobre el proyecto de ley de acceso a la información que tenía media sanción de la Cámara de Diputados de la Nación, un avance en materia de acceso a la información pública en la Argentina. A partir de su implementación, el Poder Ejecutivo de la Nación entregó datos sobre subsidios, sueldos de funcionarios o gastos en publicidad oficial.³⁶

Si bien se trataba de una norma que aplicaba sólo al Poder Ejecutivo de la Nación y sin capacidad punitiva por parte de la autoridad de aplicación, permitió no solo acceder a determinada información antes inaccesible sobre gasto y dinero público (sueldos de funcionarios, listados de empleados, gastos en publicidad oficial, entre otras), sino que también permitió conocer otra que sirvió para el ejercicio de otros derechos. La obligación de entregar información implicó el inicio de un cambio cultural en cuanto a cómo se gestionaba la información del Estado.

Un caso emblemático altamente difundido durante los primeros años de vigencia del Decreto 1172/03 fue el de una estudiante de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires que, en el marco de un ejercicio encargado como cierre de la materia Derecho a la Información, solicitó información al Ministerio de Salud de la Nación. *“En el año 2005 desde la materia Derecho a la Información de la cual yo era docente, les pedimos a los alumnos que como trabajo final solicitaran información utilizando alguna de las normativas vigentes -al Poder Ejecutivo*

³⁶ Sobre esto puede consultarse diferentes estudios de distintas organizaciones no gubernamentales como CIPPEC, que solicitó información sobre la entrega de subsidios a personas físicas y jurídicas o a Poder Ciudadano que realizó diferentes investigaciones sobre gastos en publicidad oficial en base a pedidos de acceso a la información pública.

usando el Decreto 1172/03, a la Ciudad de Buenos Aires por la Ley 104 o a Provincia de Buenos Aires, utilizando la ley provincial-. Podían solicitar lo que ellos quisieran. Una alumna que tenía un familiar con una enfermedad crónica importante, con medicamentos altamente costosos, le preguntó al Ministerio de Salud de la Nación si los remedios que su familiar necesitaba se entregaban gratuitamente. A los pocos días la llamaron avisándole que su solicitud estaba respondida. Para su sorpresa -y la nuestra también- no solo le contestaron de manera muy rápida sino que le dijeron que efectivamente era un medicamento que entregaba el Estado y que a partir de esa fecha podía pasar a retirarlo todos los meses por un lugar determinado. A la familia de la alumna el derecho de acceso a la información le permitió ejercer el derecho a la salud y, también, les cambió la vida.”³⁷ Como se explicará en la siguiente sección, los casos que llegaron a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como el de CIPPEC anteriormente mencionado, o el de la Asociación por los Derechos Civiles contra el PAMI, también permitieron avanzar en interpretaciones más generosas a favor del acceso a la información.

Es legítimo preguntarse si la hipótesis inicial que guía esta investigación y la argumentación presentada en el capítulo introductorio no se vería refutada si, como se señaló, el partido de gobierno durante 2003-2015 promovió el Decreto 1172/03 a pesar de que no tenía incentivos para promover normas que fortalecieran la institucionalidad y la transparencia de la gestión pública.

Si bien no existe bibliografía suficiente que permita llegar a conclusiones compartidas, la asunción de Néstor Kirchner en mayo de 2003 con el apenas 23% de los votos implicaba la necesidad de ganar la legitimidad que no le había sido dada en la votación. Asimismo, la intención inicial del entonces Presidente era construir un

³⁷ Entrevista a Mariano Roman (27/11/2017)

gobierno basado en lo que se llamó la “transversalidad” que implicaba convocar a sectores políticos y sociales por fuera del partido justicialista y más asociado al denominado “progresismo”. Se puede conjeturar, entonces, que en un período muy inicial -entre 2003 y 2005- y frente a la carencia o débiles apoyos del aparato tradicional peronista -sindicatos, aparato territorial- Kirchner buscó apalancarse en parte de las clases medias de los principales centros urbanos, llamadas por Gibson y Calvo “electorados de alta intensidad” (2001). Este electorado tradicionalmente es proclive a demandar políticas públicas vinculadas a la institucionalidad y el respeto y promoción de derechos civiles y humanos. En este sentido, el gobierno kirchnerista, sin antecedentes en su trayectoria política, impulsó una batería de políticas vinculadas a los derechos humanos, como la promoción de los juicios de lesa humanidad o el pase a retiro de militares cuestionados.

La emisión del Decreto 222/03 que reformó la forma de selección de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación es una clara muestra de ello. Esta reforma fue tomada del documento elaborado por un conjunto de ONGs en el año 2002 denominado “Una Corte para la Democracia”. En este documento, las organizaciones de la sociedad civil presentaban una serie de principios para dotar de transparencia y participación de la sociedad civil al procedimiento de designación de jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En dicho documento resaltaban que el mecanismo de la audiencia pública permitiría mejorar el sistema de designación de los magistrados, crucial para recuperar la legitimidad del sistema de justicia, y de la Corte Suprema en particular, luego de la experiencia durante la década menemista de llamada “mayoría automática”.

El Decreto 1172/03 también puede enmarcarse en estas iniciativas hacia la transversalidad, para legitimarse frente a una *constituency* a la que, posteriormente,

dejó de dirigirse con iniciativas institucionales. Era una norma que podía no otorgársele en el largo plazo gran *enforcement* pero que acercaba a las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia, por ejemplo. Asimismo, dismantelar una autoridad de aplicación creada por ley era más difícil que dismantelarla como luego lo hicieron con la que contemplaba el 1172. No era, entonces, una normativa que generara más costos que beneficios en aquel momento.

IV.2 Los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) y la construcción de jurisprudencia nacional

Frente a la ausencia de una correcta aplicación de la normativa y a interpretaciones restrictivas del alcance del derecho de acceder a la información en poder del Estado, los promotores de este derecho comenzaron a vislumbrar la instancia judicial como una alternativa viable frente a graves incumplimientos. De esta manera, muchos de los casos presentados en primera instancia llegaron, luego de varios años, hasta la Corte Suprema de Justicia de la Nación, judicializando este problema “político normativo”.

En el año 2012, CSJN falló por primera vez sobre un caso de acceso a la información pública a partir de una solicitud de información de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados. La ADC solicitó al PAMI información sobre el presupuesto del organismo en 2009 destinado a publicidad oficial y la correspondiente distribución para los meses de mayo y junio de ese año. El organismo rechazó la solicitud invocando que el PAMI no era sujeto obligado del Decreto 1172/03 por tratarse de un organismo público no estatal. Ante la negativa, la ADC presentó un recurso de amparo según las disposiciones establecidas en la norma que resultó favorable a la

ONG. Sin embargo, el PAMI apeló la medida dos veces: en primera instancia y luego del fallo de la Sala IV de la Cámara Federal de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo que también ordenó la entrega de la información. Finalmente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación aceptó el recurso de apelación y dictaminó a favor de la ADC. Este primer fallo tuvo un impacto mucho mayor que el hecho de que un organismo entregara determinada información a una organización no gubernamental. El fallo de la Corte sentó jurisprudencia y una interpretación amplia acerca de la legitimación pasiva, ampliando el universo de los sujetos obligados del Decreto 1172/03 a todos aquellos que cumplieran una función pública: “Que en función de todo lo hasta aquí dicho, el objeto del reclamo trata de la solicitud de una información pública una institución que gestiona intereses públicos que detenta una función delegada del Estado, siendo indiscutible la interacción entre el ente demandado y la administración estatal (confr. dictamen fiscal de fs. 92/97). Por lo que, con ese alcance, la asociación actora posee el derecho que le brinden la información solicitada en forma completa, la demandada tiene la obligación de brindarlo, siempre que no demuestre -circunstancia que no se ha dado en la especie- que le cabe alguna restricción legal.” (<http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoById.html?idDocumento=6974432> p. 20).

En 2014, la Corte Suprema de Justicia de la Nación volvió a fallar a favor de la entrega de información por parte de un organismo público a una organización no gubernamental. Fue en el Caso CIPPEC vs. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. La ONG solicitó, en 2008, el listado de beneficiarios de planes sociales. El Ministerio de Desarrollo Social entregaba, en ese entonces, el Plan Trabajar. Ante la solicitud, el organismo negó la entrega por entender que se trataba de datos

personales de carácter sensible y que entregar esa información implicaba una vulneración de derechos y una estigmatización para quienes recibían el subsidio.

Ante esta negativa, CIPPEC presentó un recurso judicial que fue rechazado formalmente en primera instancia y la Cámara Nacional de Apelaciones dio lugar a la apelación y falló a favor de CIPPEC. El Ministerio de Desarrollo Social interpuso un recurso ante la CSJN que, en marzo de 2014, emitió un fallo que marcó una importante jurisprudencia. La Corte sostuvo, entre otros argumentos, que “En cuanto a la información relativa a las personas físicas, la diferencia que las normas aplicables establecen entre datos personales (artículo 5º, inciso 2º, ap. "CH, ley 25.326) y datos sensibles (artículo 16 del anexo VII del dto. 1172/03) resulta clave para resolver la presente contienda. En efecto, los primeros pueden ser otorgados sin consentimiento de la parte -el mismo Estado Nacional explica que en sí mismos y prima facie no revisten el carácter de sensibles (fs. 314)-, mientras que los segundos son reservados. Al denegar la información, el Poder Ejecutivo no se ha hecho cargo de esta distinción legal, que apunta precisamente a que el Estado pueda cumplir con el mandato constitucional de acceso a la información pública sin vulnerar la intimidad o el honor de los habitantes. No hay elemento alguno en el pedido de la actora que permita concluir, como lo entendió el Poder Ejecutivo, que satisfacer tal requerimiento implicase otorgar datos sensibles en los términos de la legislación mencionada. En suma, los motivos expuestos por el Estado Nacional para desestimar la solicitud que se le formulara no encuentran sustento normativo alguno, sino que aparecen como meras excusas para obstruir el acceso a la información. [...] Resulta indiscutible que para asegurar la publicidad de los actos de gobierno que caracteriza a un sistema republicano y garantizar el correlativo derecho a la información que asiste a la actora, no resulta suficiente con dar a conocer las normas que

establecieron estos programas sociales, las partidas de presupuesto ejecutadas en ese marco o información estadísticamente cuantitativa relativa al número total de los beneficiarios. Por el contrario, la publicidad debe atravesar todas las etapas del accionar público y decantar desde la norma general a todo lo que hace a su instrumentación particular ya que solo así es posible prevenir en forma efectiva la configuración de nichos de impunidad. Resulta claro, entonces, que la solicitud efectuada por la actora se relaciona con información vinculada a cuestiones públicas -asignación de subsidios sociales- y que el acceso a estos datos posee un claro interés público en la medida que, como aquella expusiera, para realizar un exhaustivo control social sobre el modo en que los funcionarios competentes han asignado estos subsidios resulta necesario acceder al listado de los distintos beneficiarios y receptores de los planes sociales”. (Ver CSJN “CIPPEC c/ EN - M Desarrollo Social - dto.1172/03 s/ amparo ley 16.986”, marzo 2014).

En 2014, la Corte Suprema de Justicia también actuó a favor del acceso a la información. Si bien no emitió fallo alguno, rechazó un recurso extraordinario interpuesto por el Estado Nacional y, por lo tanto, dejó firme la sentencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en el caso Gil Lavedra vs. IGJ. En este caso, el organismo público negó la información solicitada -si las sociedades Ciccone Calcográfica S.A., luego transformada en Compañía de Valores Sudamericana S.A. y The Old Fund, se encontraban inscriptas y, en tal caso, en qué carácter, y que suministrara copia de sus estatutos, detalle de la composición de los órganos de gobierno y fiscalización, accionistas, domicilios y demás datos que pudieran ser relevantes- al considerar que Ricardo Gil Lavedra había realizado su pedido en carácter de diputado nacional y como tal, tenía otros mecanismos institucionales para solicitar información (pedidos de informes de la Cámara de Diputados al PEN). La

CSJN señaló que la Cámara había considerado que Gil Lavedra, en su condición de ciudadano, tenía derecho a acceder a la información que solicitaba porque el art. 6° del Anexo VII del Decreto 1172/2003 establece una legitimación activa amplia (toda persona). Asimismo, agregó que el argumento esgrimido por la IGJ era equívoco en tanto el hecho de ser diputado no le hacía perder su condición de ciudadano.

Otro fallo que marcó un punto de inflexión en la concepción y alcance del derecho de acceso a la información pública es el que emitió la Corte Suprema en noviembre de 2015 sobre información solicitada a YPF por el entonces senador nacional Rubén Giustiniani. El legislador le solicitó a la compañía petrolera de propiedad mixta copia del acuerdo del proyecto de inversión para la explotación conjunta de hidrocarburos no convencionales en la provincia de Neuquén realizado con *Chevron Corporation*.

YPF se negó a entregar la información bajo dos argumentos. El primero, que no estaba abarcada por la normativa por tratarse de una empresa que se regía por las normas del derecho privado y luego que, de tener que aplicar el Decreto 1172/03 y la Ley de Acceso a la Información Ambiental, la información solicitada estaba amparada en las diferentes excepciones establecidas en ambas legislaciones.

Ante la negativa de la compañía a entregar la información solicitada, el entonces senador Giustiniani presentó un amparo ante la Justicia. Tanto la Justicia de Primera Instancia como la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso y Administrativo Federal falló a favor de YPF. El voto mayoritario de la Cámara sostuvo: “[...] a) que las disposiciones del decreto 1172/03 que reglamentan el acceso a la información pública no son aplicables a Y.P.F. S.A., pues el artículo 15 de la ley 26.741 excluyó a esa sociedad del control establecido en el mencionado decreto; b) que, aun cuando se admitiera el encuadramiento pretendido por la actora, tampoco

resultaría posible acceder al pedido efectuado pues la divulgación del contenido del acuerdo firmado podía comprometer secretos industriales, técnicos y científicos; c) que las normas ambientales invocadas para justificar el pedido de información (leyes 25.675 y 25.831) expresamente contemplaban la posibilidad de negar el acceso a documentación cuando pudiera afectarse "el secreto industrial o comercial"; d) que el proceso había tramitado sin la participación de *Chevron Corporation*, empresa extranjera que había suscripto el acuerdo con YPF, que podía ver afectado su derecho constitucional a la defensa en juicio.” (Fallo CSJN caso Giustiniani c/ YPF). La Corte Suprema de Justicia de la Nación no solo hizo lugar al recurso extraordinario federal interpuesto por Giustiniani, sino que, en una sentencia que implicó un paso importante en el reconocimiento del derecho de acceso a la información sobre las empresas públicas o con participación del Estado argentino, falló a favor de la entrega del contrato firmado entre la empresa petrolera nacional y *Chevron Corporation*.

El máximo tribunal sostuvo, en primer lugar, que la Ley 26.741, de Autoabastecimiento de Hidrocarburos, del año 2012, le devuelve al Estado Nacional el control de YPF con el objetivo de garantizar el mencionado autoabastecimiento. Para ello, se deja sujeto a expropiación el 51% de las acciones de la empresa y se faculta al Poder Ejecutivo a que adopte las decisiones de política que considere necesario. Es decir que “[...] tanto las normas regulatorias como las medidas que en su consecuencia adoptó el Estado Nacional permiten afirmar que YPF S.A. funciona bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional. En efecto, es éste quien ejerce los derechos políticos sobre la totalidad de las acciones sujetas a expropiación [...]” Por otra parte, unas líneas más adelante la Corte afirmó “12) Que el rol preponderante en la participación accionaria y en la formación de las decisiones societarias no solo

resulta plasmado en las circunstancias reseñadas precedentemente, sino que también ha sido reconocido, en forma expresa, por el propio Poder Ejecutivo Nacional en el decreto 1189/12, que regula la provisión de combustibles y lubricantes para la flota de automotores, embarcaciones y aeronaves oficiales, al señalar que Y.P.F. S.A. integra el Sector público Nacional, equiparando su situación a la de las Empresas y Sociedades del Estado contempladas en el inciso b, del artículo 8o de la ley 24.156 (conf. considerando tercero, énfasis agregado) 13) Que lo expuesto permite sostener, sin hesitación, que YPF S.A. es uno de los sujetos que, por encontrarse bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional, se halla obligado a dar cumplimiento a las disposiciones del decreto 1172 en materia de información pública.” De este modo, la CSJN no dejó lugar a dudas de que YPF debía entregar toda la información solicitada entendiendo no sólo el carácter público de la empresa sino que la información que se pedía y la información que en general produce y administra la empresa de hidrocarburos tiene un claro interés público: “[...] en el marco de los principios de una sociedad democrática y de acuerdo a la jurisprudencia reseñada, negar información de indudable interés público, que hace a la transparencia y a la publicidad de su gestión.” Según la Corte, la forma societaria adoptada para YPF se debió a la necesidad de agilizar ciertos procesos contractuales y evitar trabas burocráticas que no le quitaran competitividad frente a otras compañías privadas del sector pero en ningún sentido para “[...] sustraerla totalmente de las obligaciones de garantizar y respetar el derecho de acceso a la información que goza de protección constitucional y convencional.”

El otro argumento esgrimido por YPF para la no entrega de la información era que, de ser sujeto obligado, lo solicitado estaba amparado en las excepciones establecidas en el artículo 16 del Decreto 1172/03. Tanto la jueza de Primera Instancia como la

Cámara Nacional de Apelaciones entendieron que la información que se pedía estaba sujeta a excepción. Sin embargo, la Corte no entendió de esta manera en tanto sostuvo que la empresa no explicó las razones por las cuales se podría exceptuar de brindar información, sino que las presentó de forma genérica, asumiendo que alguna de ellas sería aplicada. Así expuso: “Tampoco aparece como suficiente para tener por cumplidos los recaudos señalados en los considerandos que anteceden la afirmación de que difundir información confidencial puede afectar el desarrollo de los contratos petroleros pues ello no alcanza para explicar las razones por las que su revelación podría afectar un interés de aquellos protegidos por el artículo 16, Anexo VII, del decreto 1172/03 y el artículo 7° de la ley 25.831.” De esta manera, la CSJN adoptó el criterio compartido por diversas normativas extranjeras y por la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública que entienden que la interposición de una excepción sin una adecuada explicación debe ser entendida como negativa injustificada y por lo tanto debe entregarse la información solicitada. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, a través de sus fallos, ha sido clara en el reconocimiento del derecho de acceso a la información y ha permitido construir una jurisprudencia indispensable para la interpretación de los alcances de este derecho. Incluso, la Ley 27.275, sancionada en septiembre de 2016, toma muchos de los principios y criterios establecidos por el máximo tribunal. Esto se ve reflejado en la cantidad de sujetos obligados que incluye la nueva norma y en la propia definición de información pública.

IV.3 Tratamiento del acceso a la información en el Congreso de la Nación

La Argentina demoró, como ya se mencionó, más de 15 años en sancionar una Ley de Acceso a la Información Pública. Los primeros proyectos presentados en el Congreso son anteriores a la década de 2000 cuando para la misma época en la

región casi no se discutía este tema y muchos de los países que en la actualidad son modelos por la implementación y calidad de sus normas, no habían comenzado a debatirlas siquiera.

Es posible establecer tres momentos claros en el tratamiento parlamentario desde que la Oficina Anticorrupción envió su proyecto a comienzos de 2002. Se tomó la decisión metodológica para esta tesis de iniciar la línea de tiempo a partir de este hito en tanto el proyecto del Ejecutivo fue el primero que logró ser tratado en comisiones y luego en el recinto de la Cámara de Diputados. Hasta esa fecha, ninguna iniciativa había logrado ser discutida.

IV.3.1 Primera etapa: 2001-2006

A finales de 1999, se sancionó la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública y se creó, en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Oficina Anticorrupción con el objeto “de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que dentro del ámbito fijado por esta reglamentación se consideren comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción –CICC- aprobada por Ley N° 24.759.”³⁸ Una de las principales medidas que según la CICC los países debían adoptar para sancionar y prevenir la corrupción era, justamente, mecanismos de acceso a la información pública.

La promoción de la transparencia en la gestión pública es, entonces, recientemente nueva en términos históricos. Si bien podría sostenerse que se trata de un sinónimo de la lucha contra la corrupción o políticas anticorrupción, la transparencia en la gestión implica un nuevo paradigma y un conjunto de acciones para lograrlo.

Como ya se mencionó en el capítulo 4 apartado 1.2, en el año 2001, la Oficina Anticorrupción implementó un procedimiento de elaboración participada de normas

³⁸ Infoleg. Decreto 102/99 de creación de la Oficina Anticorrupción.

con el objetivo de elaborar un proyecto de ley de acceso a la información pública para regular el derecho humano reconocido en la Constitución Nacional.

Durante todo ese año, se realizaron diferentes mesas de trabajo con los principales actores involucrados: expertos en la materia, académicos, miembros de organizaciones no gubernamentales, periodistas y empresarios para someter a análisis y comentarios un anteproyecto normativo. Asimismo, se abrió una consulta pública a través de internet y una convocatoria a participar del proceso en los principales diarios de alcance nacional y medios audiovisuales.

A finales de 2001 la Oficina contaba con un proyecto de ley de calidad, que cumplía con estándares internacionales (México, Reino Unido y USA tenían ley y ya había movimientos internacionales que promovían la sanción de leyes de acceso en todo el mundo, principalmente en Europa y América del Norte. En América Latina éste y otros movimientos tuvieron mayor alcance y resultados a mediados de la década de 2000) y que recogía los consensos obtenidos durante todos los meses de trabajo.

El objetivo era que el Poder Ejecutivo Nacional enviara el proyecto al Congreso para su tratamiento, junto con otras normas de lo que podría llamarse “un paquete de transparencia”. La Oficina Anticorrupción se proponía contar con un ordenamiento jurídico que, no solo permitiera investigar los delitos de corrupción presuntamente ocurridos durante la década del 90, sino también prevenir delitos hacia delante “*La OA se crea como algo novedoso por su diseño institucional. Roberto De Michele quería poner en práctica en Argentina la agenda global de ese momento. La innovación que supuso la creación de la Oficina fue que, a diferencia de lo que había ocurrido con los antecedentes de organismos anticorrupción en la Argentina, que se centraron solo en la persecución, estaba vinculada con la posibilidad de diseñar un órgano similar a lo que eran las oficinas de anticorrupción de Hong*

*Kong. En este sentido, la innovación fue que la OA se diseñó con dos direcciones: además del área de investigación -creada a imagen y semejanza de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas- se creó la dirección de transparencia, con una agenda que apuntaba a trabajar sobre todos los temas de prevención de la corrupción”.*³⁹

Finalizado el Procedimiento de Elaboración Participada de Normas en noviembre de 2001 y con un proyecto de ley con altos niveles de consenso, las autoridades decidieron esperar al inicio de las sesiones para “ganar” un año parlamentario para su tratamiento⁴⁰.

Con un presidente a cargo del Poder Ejecutivo diferente al que suscribió el proyecto, debido a la crisis político institucional de finales de 2001, se presentó el proyecto de ley ante la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (0016-CD-003) y fue girado a las comisiones de Asuntos Constitucionales, Justicia y Libertad de Expresión. Si bien ya existían proyectos presentados con anterioridad, como el que presentó la diputada Elisa Carrió en 1996, para la mayor parte de los legisladores era un tema nuevo, como -en general- toda la agenda de transparencia impulsada por la Oficina Anticorrupción. Este es un punto importante a tener en cuenta que desde el comienzo de su tratamiento parlamentario la promoción del derecho de acceso a la información pública fue impulsado por parte de organizaciones de la sociedad civil y

³⁹ Entrevista a Manuel Garrido (19/5/2017)

⁴⁰ En nuestro país, los períodos parlamentarios se cuentan a partir del 1° de marzo -con la apertura de las sesiones ordinarias- y finalizan el 30 de noviembre. Los proyectos tienen, en principio, para que no pierdan estado parlamentario, dos años para ser tratados. Si un proyecto ingresara el 1° de octubre, por ejemplo, el 30 de noviembre se le cumpliría su primer año de vigencia parlamentaria. Por ello, es difícil -salvo que se cuente con certezas de que será tratado en sesiones extraordinarias que forman parte del mismo período parlamentario o en el siguiente período- que los legisladores presenten proyectos los últimos meses del año que supongan reticencias, largos debates o el paso por diferentes comisiones.

generó recelos y desconfianza entre la clase política. “Así como algunos representantes son renuentes a brindar información –fruto del desconocimiento sobre el derecho internacional-, la sociedad en general no está siquiera enterada sobre su derecho de acceder a la información de carácter público. Esta disyunción entre representantes y representados condiciona el correcto funcionamiento del sistema republicano, a la vez que empobrece el debate público porque la información necesaria para alimentarlo está obstaculizada para la población en general.” (Baron: 2002, p. 11)

Tal vez por estas razones, durante el primer año parlamentario, el proyecto no fue tratado en ninguna de las comisiones. *“Cuando desde las organizaciones de la sociedad civil conversábamos con los diputados y les pedíamos que firmaran una nota comprometiéndose a tratar el proyecto de ley de acceso a la información pública que había enviado el PEN, la mayoría nos decía que por supuesto firmaría la nota pero que le explicáramos de qué se trataba, de qué hablábamos cuando nos referíamos al derecho de acceso a la información pública”*.⁴¹

En mayo de 2003, finalmente, se le dio media sanción, por unanimidad, al proyecto de ley de acceso a la información pública enviado por el Poder Ejecutivo Nacional. Si bien el texto original, como se mencionó, contaba con un alto consenso gracias a su proceso de elaboración, durante el tratamiento en la Cámara de Diputados se le introdujeron modificaciones, apoyadas por las organizaciones de la sociedad civil y por los expertos, que mejoraban notablemente el proyecto final. De esta manera, la media sanción (0016-CD-003) fue girada al Senado, a las comisiones de Asuntos Constitucionales –designada posteriormente como cabecera⁴²-, Defensa Nacional,

⁴¹ Entrevista a María Baron (30/8/2017)

⁴² Originalmente, el proyecto en revisión no había sido girado a la Comisión de Asuntos Constitucionales. A través de un pedido formal, las autoridades de esta comisión pidieron que se la

Asuntos Administrativos y Municipales y Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión.

La reciente emisión del Decreto 1172/03 que regulaba el derecho de acceso a la información en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional permitía pensar que el proyecto de ley -fundamental para regular el derecho en los ámbitos legislativo y judicial- que estaba en el Senado sería sancionado rápidamente: quienes había redactado el Decreto 1172/03 eran fundamentalmente los mismos que lo habían hecho con el proyecto que se elaboró en la Oficina Anticorrupción y ambas normas eran similares en cuanto al cumplimiento de principios y estándares internacionales. Por otro lado, se entendía que el Senado oficialista, comandado por la senadora Cristina Fernández de Kirchner, por entonces también Primera Dama, no se separaría de lo suscripto por el presidente Néstor Kirchner. El Decreto no era más que la antesala -se pensó- a la sanción definitiva de la ley de acceso a la información pública.

Recién el 18 de mayo de 2004 la entonces senadora Fernández de Kirchner convocó a las cuatro comisiones para tratar el tema de forma conjunta. Al comienzo de la reunión afirmó *“En realidad, el motivo de la reunión de hoy era estrictamente éste; el otro, fijar un cronograma para el tratamiento de los proyectos sobre acceso a la información. Sobre el particular, nosotros elaboramos el siguiente cronograma: martes 1 de junio, reunión de consulta con la doctora Alejandra Gils Carbó y el doctor Horacio Luis Camparote —ambos habían sido propuestos por el senador Yoma—; martes 8 de junio, reunión de consulta con el doctor Roberto Saba y con el doctor Víctor Abramovich, del CELS; martes 15, con los doctores Daniel Sabsay y*

incluyera. No solo recibió el giro sino que fue designada comisión cabecera. La comisión cabecera es la que lleva adelante la agenda de tratamiento y quien debe dictaminar en primer lugar para que luego las demás comisiones puedan tratar el tema -pueden debatirlo pero no dictaminar-.

Enrique Tandeter; y el martes 22 de junio, después de estas reuniones, podríamos estar en condiciones de emitir un despacho.” (VT 18/5/2004). Durante el proceso se sumaron nuevos expositores y se extendieron las reuniones informativas, a las cuales concurrían cada vez menos senadores y senadoras.

Lo que se pensó que duraría un mes, se prolongó por más de seis meses. Si el proyecto no recibía dictamen antes del 30 de noviembre de 2004, perdía estado parlamentario⁴³. Después de escuchar a diferentes expositores propuestos por distintos senadores/as, el 2 de noviembre de 2004 desde la presidencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales se convocó a una reunión conjunta de las cuatro comisiones y se circuló un dictamen ya elaborado. En este sentido, la prolongación de las consultas a expertos, en reuniones no formales en las cuales no importaba el quórum, y a las cuales no asistía casi ningún senador, puso en riesgo e impidió, finalmente, que el proyecto pudiera ser aprobado ese año.

Si para las ONGs y los senadores opositores el peligro era que se cayera el proyecto, nunca se pensó que el camino elegido por el oficialismo en el Senado sería el de modificar el texto que tenía legitimidad de origen: como se mencionó, había sido elaborado de forma participativa y había recibido el voto unánime en la Cámara de Diputados. ¿Por qué nunca se pensó en esta posibilidad? Los argumentos fueron mencionados: en primer lugar, por las características propias del proyecto, que respetaba estándares internacionales y requisitos mínimos; asimismo, porque desde el Ejecutivo se avanzaba en regular el derecho de acceso a la información pública de la forma propuesta por el proyecto original. Finalmente, es probable que los

⁴³ Como se explicó en el marco teórico de esta investigación, los proyectos tienen vigencia de dos años parlamentarios, si reciben media sanción “ganan” un año más para el tratamiento en la Cámara revisora. Durante ese año, esta Cámara debe emitir dictamen (recomendando aprobar la media sanción o modificándola) y tratarlo en el recinto.

promotores de la ley hubiesen tenido expectativas altas sobre el oficialismo, teniendo en cuenta las propuestas en materia institucional que se realizaban en el PEN.

Es interesante revisar los debates de ese momento porque algunas posiciones se mantuvieron a lo largo de los años a pesar de que las normativas que fueron sancionándose en los diferentes países con posterioridad al debate en nuestro Senado, avanzaban en sentido inverso a estas opiniones minoritarias. En el marco de una de las reuniones plenarias de comisiones, durante lo se denominó sesiones informativas, la por entonces senadora Diana Conti afirmó *“Este tema siempre me deja una incógnita que, a lo mejor por ingenuidad o a lo mejor por mi propia ignorancia, nunca llego a entender. En realidad, vengo escuchando cosas que comparto absolutamente, no sólo en esta reunión sino también en otras. El acceso a la información de los órganos del Estado, por parte de organizaciones no gubernamentales -pero que manejan temas de interés público- y del cuarto poder en la República: la prensa, es un derecho humano fundamental de todos los hombres y mujeres. Comparto su exposición respecto de que regular implica -como estamos ante un derecho humano que debería ser operativo y teniendo en cuenta la historia de este país- fomentar burocracia, corruptela y, en muchos casos, corrupción.”* (VT 14/9/2004).

Diez años después, en 2014, cuando era diputada de la Nación, Diana Conti presentó un nuevo proyecto de acceso a la información que se diferenciaba de todos los demás que tenían en ese entonces estado parlamentario y que reproducía el dictamen de modificación propuesto por el Senado y que para la mayoría de los expertos en la materia había sido el principal obstáculo para la sanción de la ley en aquel momento. El oficialismo, encabezado por la presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales, la entonces senadora Cristina Fernandez de Kirchner y por el ex

senador Jorge Yoma, como las voces principales en el debate en torno al proyecto de ley de acceso a la información introdujeron algunas cuestiones que, según la mayoría de los entrevistados, fueron las que trabaron la discusión. La primera fue la introducción de los privados como sujetos obligados. Si bien el proyecto de ley con media sanción incluía entre quienes estaban abarcados a las empresas privadas que recibieran fondos públicos, la postura oficial tenía que ver en cómo alcanzar a los medios de comunicación principalmente. En la sesión del 8 de junio de 2004, por ejemplo, la senadora Fernández de Kirchner sostuvo “[...] *En realidad el derecho que nosotros legislamos —y digo nosotros porque yo fui convencional constituyente en el año 1994— tiene que ver con los bancos de datos y registros públicos o de los privados que provean informes. Porque yo creo que hoy un ciudadano —y que esto se refiere a los derechos de los ciudadanos— no solamente puede ser perjudicado por el Estado, puede ser también perjudicado por el sector privado. Es más, si nosotros analizamos la historia de los perjuicios que han sufrido los ciudadanos vemos que hay una competencia entre lo público y lo privado para ver quién ha perjudicado más a los ciudadanos.*” (VT 8/6/2004)

Por su parte, el entonces senador Yoma introdujo el tema de los medios de comunicación como sujetos obligados. En la segunda reunión de plenario de comisiones y frente a la exposición de Lauro Laiño, presidente de ADEPA en ese momento, que había sido invitado para brindar su opinión acerca del proyecto de ley de acceso a la información, Yoma planteó la necesidad de incorporar a las empresas de medios de comunicación porque la contratación de espacios de publicidad oficial era una forma de subsidio encubierto. “*Por ejemplo, en la letra del proyecto, el artículo 1º habla de que también se aplicara esta ley a las organizaciones privadas que hayan recibido subsidios o aportes del sector público nacional. Obviamente, la*

contratación de publicidad por parte del Estado incorpora o involucra a la empresa periodística.” (VT 22/6/2004). Tanto Laiño como la oposición en su conjunto reaccionaron ante esta posición, sin embargo, a partir de allí fue lo que cruzó todo el debate en las comisiones del Senado: el rol de los medios. En la misma reunión con el presidente de ADEPA, Fernandez de Kirchner presentó el argumento que sostendría luego durante todas las jornadas de discusión e, incluso, luego como Presidenta de la Nación: “[...] pero también la opinión pública tiene la obligación de saber quiénes les informan. Porque creo que la opinión pública, inclusive, muchas veces, como usted lo acaba de decir, hasta es más importante, porque es un bien económico, si se entiende el verdadero sentido de la palabra. Entonces, de repente ese ciudadano no solamente tiene que estar garantizado frente a los poderes del Estado, a su intendente, a su gobernador, a su legislador o a su presidente -que manejan los fondos y cosas que tienen que ver con ellos-, sino también frente a quienes manejan su opinión y su libertad de pensamiento. Es importante. Considero que es importante porque esto contribuye a una sociedad abierta en serio, más plural, que pueda comprender más qué pasa en torno a ello. Porque si no, parece que la luz, las cámaras y los micrófonos siempre estuvieran únicamente enfocados al sector público. Y el ciudadano quiere enfocar hoy la luz de las cámaras de televisión -aunque sean de medios privados- y los micrófonos también al propio sector privado. Porque en definitiva, unos y otros les han complicado la vida siempre a ellos.” (VT 22/6/2004)

El eje principal de la postura del Frente para la Victoria era la ambigüedad del término “información pública”. En oportunidad de este debate quiso correrse el asunto de cómo accede la ciudadanía a la información en manos del Estado a cómo la recibe (principalmente, a través de medios de comunicación).

Fernando Cuello participó como representante de la Asociación de Diarios de la República Argentina que nucleaba, en ese momento, a todos los medios impresos fuera de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En las siguientes líneas, extraídas de la versión taquigráfica de la reunión plenaria de comisiones del 14 de septiembre de 2004 puede verse como ya el oficialismo demostraba cierto malestar con la campaña de incidencia que hacían las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación y asociaciones de periodistas a favor del proyecto que venía de la Cámara de Diputados. Este malestar fue tiñendo, mes a mes, los debates en torno al acceso a la información. Así, se daba el siguiente diálogo: “Sra. Conti.- *La Cámara de Diputados, rápidamente o no, dio una media sanción a la ley y este Senado la viene trabajando con profundidad en la comisión que encabeza la senadora Cristina de Kirchner. A mí me gustaría saber -porque creo que este también es el ánimo de la reunión de hoy- su opinión respecto de las críticas efectuadas por los medios de comunicación al Senado sobre el retraso de la sanción de esta ley.*”

“Sr. Cuello.- *En realidad, no tengo conocimiento de cuáles fueron las críticas que se realizaron.*”

“Sra. Presidenta.- *Él es del interior. Los diarios que criticaron son de la Capital Federal. No lo hagamos cargo de cosas en las que no tiene nada que ver.*”

“Sra. Conti.- *Como es del interior pensé que podía contribuir a poner blanco sobre negro y sin hipocresía algunas verdades.*”

“Sr. Cuello.- *Contribuiría de muy buena fe, pero desconozco...*” (VT 14/9/2004)

En la reunión informativa del 22 de junio participó Víctor Abramovich, entonces director Ejecutivo del Centro de Estudios Legales y Sociales, invitado por ser experto en materia de acceso a la información pública y autor, junto con otros/as expertos/as miembros de organizaciones no gubernamentales, del documento

“Requisitos mínimos para una Ley de Acceso a la Información Pública” que establecía los parámetros y estándares internacionales para considerar que un proyecto de ley garantizaba -o no- el efectivo ejercicio del derecho a saber. Con motivo de su presentación, Abramovich sostuvo: *“Sujetos privados pueden tener información que tenga relevancia e interés público. Y entonces se pueden convertir en sujetos obligados por la ley, ya sea porque administren fondos del Estado o sean concesionarios o permisionarios o licenciatarios de actos derivados del Estado. Esto los puede convertir en titulares de información pública. Aún así, aún cuando sean titulares de información pública, sin duda la ley solamente actuaría respecto de aquella información que es pública; no respecto de otra información que, por ejemplo, la empresa privada pudiera tener y que no tenga ese mismo carácter. De manera que eso sería un punto básico en cualquier discusión.”* (VT 22/6/2004)

El giro en el debate incorporando a los medios de comunicación como sujetos pasivos de la ley de acceso fue sorpresivo tanto para legisladores como para la alianza de organizaciones de la sociedad civil que sostenían el tema. Según Vilma Ibarra, ex senadora Nacional al momento del tratamiento del proyecto en el Senado de la Nación *“Muchos senadores, aun aliados al FPV quisimos evitar que se modificara el consenso de Diputados -pensábamos que ponía en riesgo la sanción de la ley, que fue lo que efectivamente sucedió-, pero Cristina Fernández de Kirchner ya había tomado la decisión de introducirle modificaciones. La modificación más sustancial estaba vinculada al sujeto pasivo: la definición propuesta abarcaba a todo ente público o privado que tuviere en su poder información pública (esto es, de interés público) [...] y por el concepto que se utilizaba de información pública,*

también podían verse en obligación de otorgar información los medios de comunicación.»⁴⁴

Como se mencionó, el temor era que no se cumpliera con los tiempos parlamentarios y no cuestionar -profundamente- los estándares en los cuales se basaba el proyecto que venía de la Cámara de Diputados. Los medios de comunicación, fundamentalmente Clarín y La Nación y entidades de periodistas (Asociación Periodistas y luego la, en ese entonces, recientemente creada FOPEA) se habían sumado al grupo de ONG que impulsaban la sanción de la ley. Los medios permitían que las acciones de incidencia tuvieran cierta visibilidad a partir de notas de prensa que semanalmente publicaba por ejemplo Daniel Santoro -periodista de Clarín- o en algunas solicitadas a página completa publicadas en los dos diarios de mayor circulación.

Roberto Saba, experto en derecho constitucional, autor de diversos artículos y libros sobre el derecho de acceso a la información pública y ex director Ejecutivo de la Asociación Por los Derechos Civiles cuando el proyecto de ley se discutió tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la Nación en 2003 y 2004, sostuvo *“Tenías una situación muy feliz. Una alianza de ONG diversas, incluso con agendas en tensión en algunos temas, promoviendo este proyecto. Y los medios apoyando. Fue un clímax. Pero aquí empieza la tensión entre el kirchnerismo y los medios. Hay como dos detonantes del armado que parecía ser virtuoso. Primero, el kirchnerismo empieza a tener mucho conflicto con los medios, más con La Nación que con Clarín. Segundo, Cristina hace un planteo hábilmente acompañado por Yoma. Hacen un pequeño twist que es crucial. Se preguntan por qué siempre el control, la transparencia está sobre el Estado, si todos los problemas que se estaban viviendo*

⁴⁴ Entrevista a la Dra. Vilma Ibarra (1/8/2018)

*desde el 2001 fueron provocados por los privados. Entonces dicen "ok, trabajemos la ley de acceso a la información pero no la ley de acceso a la información pública sino una ley de acceso a la información de interés público, esté en manos de quién esté." Esto fue, directamente, una bomba de hidrógeno y provocó fundamentalmente la huída de los medios de la alianza promotora de la ley por miedo a que se aprobara el proyecto de Cristina Fernández de Kirchner."*⁴⁵

Según Ernesto Sanz "en las audiencias de comisión en las cuales se invitaban a expertos a dar su opinión se produjeron los primeros ataques a los medios. Uno de los que fue a dar su opinión fue Lauro Laiño por ADEPA. Cristina lo maltrató, una cosa impresionante lo que hizo. Laiño era un hombre de Clarín y en ese momento Clarín y el gobierno eran aliados absolutos. Otro de los debates estaba vinculado a considerar la información de las empresas dentro de la información pública. La sensación era que esto sucedía solamente porque ella lo quería.

*Si me preguntaras si había un pragmatismo igual de Néstor y Cristina o si Cristina incorporó por primera vez la ideologización del tema de acceso a la información de los medios de comunicación, te diría que el modelo de acumulación de poder era de Néstor. Ella daba esa cosa de la ideología que aumentó con el tiempo y cuando apareció la Cámpora, pero el verdadero modelo era muy pragmático. Yo no creo que ella incorporó la ideología, en todo caso le dio un ropaje para que no fuera tan grosero la visión de que no tenían ley de acceso entonces con ese ropaje ella empezó con la hipocresía de que bueno "vamos a tomar un hecho, disfrazarlo de ideología para que no sea vea que en el fondo queremos otra cosa"."*⁴⁶

El Senado de la Nación en pleno votó el 1° de diciembre de 2004 el dictamen de las comisiones con amplia mayoría: dos tercios de los presentes (38 votos a favor y 19

⁴⁵ Entrevista a Roberto Saba (12/9/2017)

⁴⁶ Entrevista a Ernesto Sanz (4/10/2017)

en contra con 0 abstenciones). Con ello, le imponía a la Cámara de Diputados que para insistir con su proyecto original tenía que reunir un quórum similar. En ese entonces, al igual que en el Senado, la mayoría parlamentaria en Diputados estaba en manos del Partido Justicialista .

Cuando la Cámara revisora, en este caso el Senado de la Nación, modifica el proyecto original y lo devuelve a la cámara de origen, dicho proyecto “gana” un año más de tratamiento parlamentario. Por esta razón, el proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública, enviado por el PEN en marzo de 2002, debatido y aprobado con media sanción en la Cámara de Diputados en 2003, girado al Senado en ese mismo año y modificado por éste en noviembre de 2004, pudo mantenerse vigente durante todo el 2005⁴⁷.

Sin embargo, nunca fue vuelto a tratar. Las modificaciones introducidas en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la Nación desvirtuaron el espíritu del proyecto, la posibilidad de implementar correctamente la norma y garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceder a la información pública.

Fundamentalmente, el “proyecto de Cristina” -como fue denominado luego de que pasara por el Senado- no cumplía con muchos de los estándares internacionales y con ciertos requisitos mínimos que la comunidad nacional e internacional vinculada al tema sostenía en ese entonces⁴⁸.

El proyecto modificado no se “animaba” a ir en contra de los estándares internacionales, pero los desafiaba. Por ejemplo, si bien sostenía la legitimación

⁴⁷ Perdió estado parlamentario en febrero de 2006 al finalizar las sesiones extraordinarias.

⁴⁸ Digo *en ese entonces* porque hoy en día, más de 10 años después, muchos de estos estándares y requisitos mínimos se modificaron. En realidad, más que modificarse los principios que toda ley tiene que contemplar se agregaron nuevos que surgen del avance tecnológico y de la propia implementación de las normas que van dejando aprendizajes.

activa amplia (toda persona puede solicitar información...) sin necesidad de demostrar interés legítimo, luego establecía que la solicitud debía realizarse en un formulario con carácter de declaración jurada en el cual se expresaran los motivos por los cuales se pedía la información, o sea, demostrar interés legítimo.

“La incorporación de los privados y en especial la de las empresas de medios de comunicación fue muy resistido y creo que fue lo que determinó que la sanción del Senado con modificaciones quedara luego sin tratamiento en Diputados y caducara. Había otras disidencias, como la obligación de llenar un formulario para pedir información pública, y ese formulario tenía carácter de declaración jurada y el peticionante debía explicar el motivo. Lo había incluido CFK, no venía de la sanción de Diputados. Y esto era resistido por toda la oposición y por las ONGs especializadas en este tema. Según recuerdo esos fueron los ejes fundamentales de disidencias.”⁴⁹

La opinión brindada en la entrevista en el marco de esta investigación y la posición adoptada por la entonces senadora Vilma Ibarra, aliada de Cristina Fernández de Kirchner en el Senado, e impulsora de proyectos de acceso a la información en el Congreso, resulta interesante para poder entender lo que sucedió luego en la Cámara de Diputados y el accionar de los legisladores oficialistas que nunca llevaron al debate el proyecto modificado en el Senado.

En la reunión plenaria de las comisiones de Asuntos Constitucionales, Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión, de Asuntos Administrativos y Municipales y de Defensa Nacional del 2 de noviembre de 2004, en la cual se presentó el dictamen a ser votado, la senadora Vilma Ibarra sostuvo que quería realizar unas modificaciones al texto. La primera se refería al artículo 5, sobre

⁴⁹ Entrevista a Vilma Ibarra (1/8/2018)

legitimación activa. Así lo expuso “*Creo que sería bueno recuperar el párrafo del proyecto de la Cámara de Diputados donde se agregaba que no es necesario acreditar derechos subjetivos e interés legítimo en las razones que motivan el requerimiento ni contar con patrocinio letrado. En realidad, eso está en el decreto 1.172 del Poder Ejecutivo, que fue propuesto por la mayoría de las ONG y también lo propuse en mi proyecto. [...] Quería dejar planteado eso, entre otras razones, porque también se vincula con el artículo 8, inciso d), que plantea que el requirente indique el motivo de su solicitud informando si se trata de fines periodísticos, académicos, científicos, benéficos u otros...*” (VT 2/11/2004)

Para quienes impulsaban el proyecto, tanto dentro del Congreso como desde la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, asociaciones de periodistas y sectores académicos) había cuestiones de toda norma o proyecto de norma de acceso a la información pública que no podían estar sujetas a debate y discusión. Por ello, la importancia del conjunto de requisitos mínimos que cualquier normativa debería respetar y sostener los estándares internacionales⁵⁰. Para los impulsores del derecho de acceso a la información era fundamental –y de hecho no ha cambiado en la actualidad- que la ley respetara una legitimación activa y pasiva amplia, el principio de informalidad, plazos breves para la entrega de la información, denegatoria fundada en excepciones taxativas, accesibilidad, responsabilidades y la habilitación de un recurso de revisión judicial y administrativa. Este conjunto de principios y disposiciones no debía cuestionarse para poder garantizar el efectivo ejercicio del

⁵⁰ Un grupo de organizaciones de la sociedad civil, entre las que estaban ADC, CELS, Poder Ciudadano y FARN, entre otras, elaboraron un documento denominado “Requisitos Mínimos para una Ley de Acceso a la Información Pública” para presentar en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación cuando en 2003 se disponía a tratar el proyecto del del PEN. Luego se elaboró una segunda versión que fue presentada en el año 2004 a los Senadores.

derecho de acceso a la información pública (incluso, muchos de estos requisitos y estándares fueron los que se tuvieron en cuenta para elaborar la Ley Modelo de la OEA en el año 2010⁵¹).

En la reunión de las comisiones del 7 de septiembre de 2004, el Roberto Saba sostuvo *“Ahora bien, no cualquier norma que lleve por título “Ley de acceso a la información” podrá tornar efectivo el ejercicio de este derecho. Una ley de acceso a la información, para poder hacer efectivo el ejercicio del derecho a la información que todos tenemos, creemos que tiene que contar con ciertos contenidos mínimos alrededor de los cuales nos hemos puesto de acuerdo en un documento algunas Organizaciones No Gubernamentales. Allí hemos tratado de llamar la atención sobre ciertos contenidos mínimos que, de no ser incorporados en esta legislación, podrían tornarla no digo inocua, pero no del todo eficaz para el ejercicio de este derecho. Voy a hacer un breve recorrido por esos contenidos mínimos. De todos modos, me parece —y adelanto— que el proyecto aprobado por la Cámara de Diputados está bastante alineado con esos contenidos, sin perjuicio de que, por supuesto, siempre puedan ser mejorados.”* (VT 7/9/2004)

La discusión en torno a lo que se entendía por información pública ya había sido saldada muchos años antes sobre la base de las primeras normativas: el primer país en contar con una norma fue Suecia en 1766. Estados Unidos, en 1966, promulgó la *Freedom of Information Act*, sentando las bases de este derecho humano.

La información pública era, en términos generales, todo aquello que estuviera contenido en cualquier documento producido por o en poder del Estado o que hubiese sido elaborado con fondos públicos.

⁵¹ Ley Modelo de la OEA http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_ley_modelo.asp

El Decreto 1172/03 emitido por la presidencia de Néstor Kirchner, de hecho, la definía de forma similar: “Se considera información a los efectos del presente, toda constancia en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por los sujetos mencionados en el artículo 2º o que obre en su poder o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público, o que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa, incluyendo las actas de las reuniones oficiales.”⁵²

El proyecto que obtuvo media sanción de la Cámara de Diputados respetaba esta interpretación y sostenía que “A los efectos de la presente ley, se entiende por información todo conocimiento que conste en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por los órganos mencionados en el artículo 1º, o que obre en su poder o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público, o que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa, incluyendo las actas de las reuniones oficiales.”
<http://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-120/120-886.pdf>

Durante los debates que se produjeron en las reuniones plenarias de las comisiones en el marco del tratamiento en el Senado, en ningún momento se expresó de forma clara y taxativa la intención por parte de los senadores de modificar esta definición.

Sin embargo, con *el diario del lunes*⁵³ es posible detectar la posición de la entonces senadora Fernández de Kirchner sobre este tema. En las diferentes reuniones informativas a las cuales asistían invitados expertos, la Presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales cuestionaba el rol de los privados (empresas y medios de

⁵² <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>

⁵³ El *diario del lunes* es una expresión utilizada en la Argentina para referirse a análisis que se puedan realizar luego de que los hechos ya se hubiesen consumado.

comunicación en primer lugar) y las razones por las cuales no se los incluía en estas normativas.

En la primera visita de expertos, por ejemplo, interrumpió la exposición de Martín Bohmer, en representación de CIPPEC, y manifestó que los derechos ciudadanos no solo pueden ser vulnerados por el Estado sino también por las empresas “[...] Porque usted hizo hincapié en que el Estado es el que debería dar datos. Yo creo que además de que el Estado debería dar datos son todos aquellos sectores privados que también tienen vinculación con derechos de los ciudadanos.” (VT 8/6/2004)

En la misma línea, en la reunión a la cual se invitó a exponer al entonces Defensor del Pueblo Eduardo Mondino, Cristina Fernandez de Kirchner sostuvo: “En función de las exposiciones que se hicieron acá, tengo la impresión de que hay un criterio de amplitud total en cuanto a las obligaciones del Estado, pero hay un criterio restrictivo casi total cuando las obligaciones no son del Estado sino de los privados. Por ahí es una percepción equivocada. Pero pareciera que al Estado se le puede exigir absolutamente todo y a los privados casi nada. [...] La última parte del artículo 1° del proyecto de ley en revisión habla de que sean titulares de un bien público. Si bien los diarios no tienen una licencia ni concesión del Estado, en definitiva se trata de información pública, que es un bien que puede catalogarse muy claramente como público. O sea, yo sostengo que el derecho a la información tutelado no es el que ejerce el que escribe sino el que lee.” (VT 22/6/2004)

En el debate en el recinto, desde el entonces bloque oficialista, la que se opuso a esta interpretación fue la senadora Vilma Ibarra: “[...] en lo que se refiere a la introducción de las entidades privadas, creo que esto va a traer conflicto de judicialización. Independientemente de la valoración en cuánto a que estén o no estén, la incorporación del concepto de interés general o de interés público; de

quienes tengan un tipo de información vinculada al interés público va a ser un tema enormemente judicialable y creo que no lo saldamos correctamente con este dictamen” (VT Plenario del Senado 1/12/2004).

Como ya se mencionó, el proyecto modificado nunca recibió tratamiento en la Cámara de Diputados a pesar de que no había habido recambio de legisladores, es decir que los mismos que habían votado por unanimidad en 2003 el proyecto original decidieron no avanzar en su tratamiento. Según Vilma Ibarra *“Creo que la decisión de incorporar modificaciones a la sanción de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación fue netamente política. Es posible que Cristina Fernández de Kirchner especulara con que la sanción se trabara luego de los cambios”*.⁵⁴

Si bien nunca fue expuesto de manera explícita, en *off* muchos diputados oficialistas afirmaban que no estaban de acuerdo con las modificaciones introducidas por el Senado pero que no podían “ir en contra de Cristina”.

Desde la oposición sabían que no llegaban a los 2/3 de los presentes para insistir con el proyecto original por lo cual era demasiado riesgoso pedir su tratamiento si el oficialismo no apoyaba la misma iniciativa.

Las opciones entonces eran o no tratarlo y no tener ley o avanzar y que saliera el proyecto de venido del Senado, que implicaba contar con una mala norma que impediría el efectivo ejercicio del derecho.

Desde un lado y del otro decidieron, seguramente no de forma coordinada, dejarlo caer. De esta forma, en febrero de 2006, finalizadas las sesiones extraordinarias, el Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública perdió estado parlamentario.

Eduardo Bertoni sostiene que “Ya en 2005, año de elecciones legislativas, el proyecto perdió estado parlamentario. En tanto el proyecto que llegó a la Cámara de

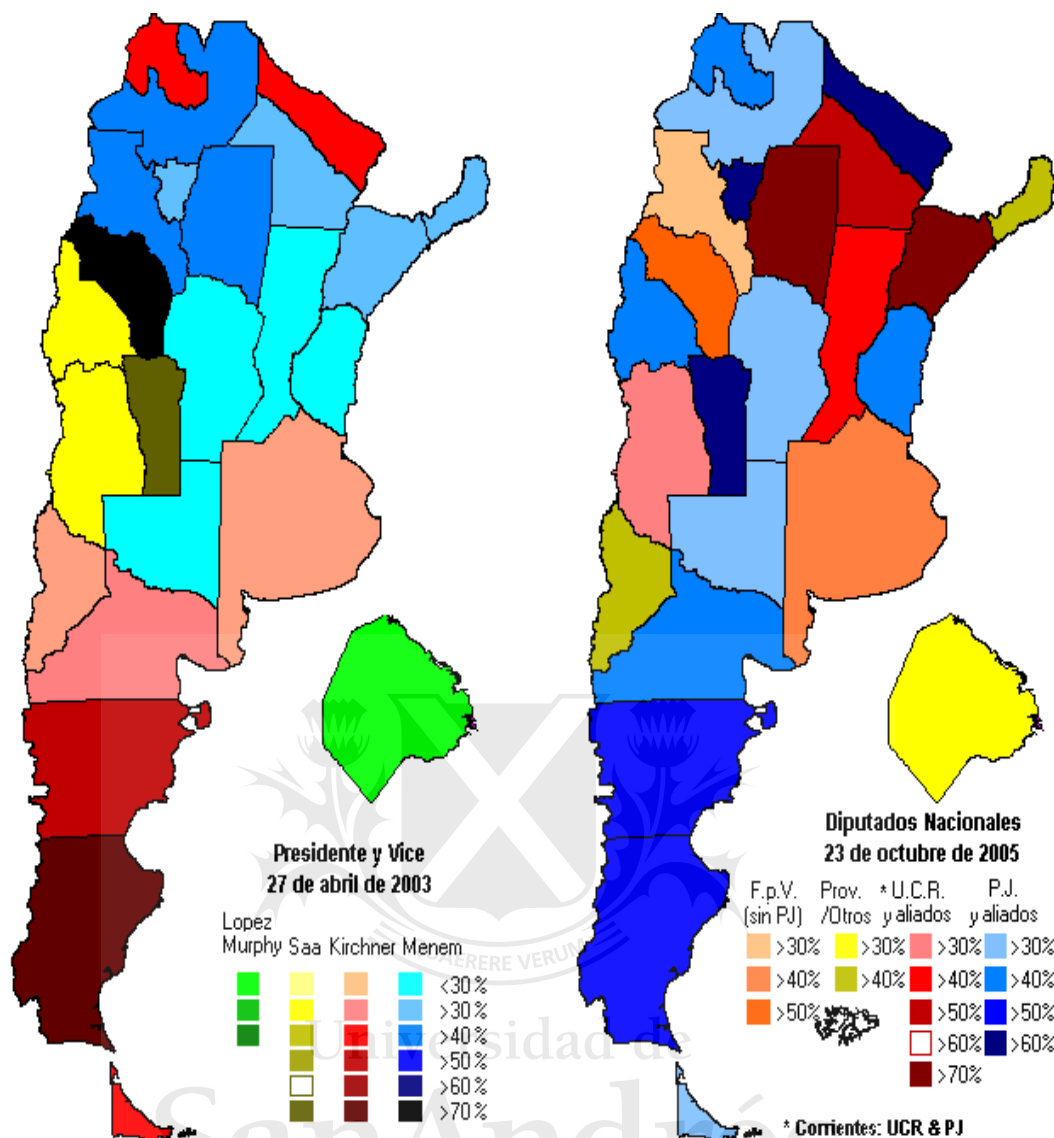
⁵⁴ Entrevista a Vilma Ibarra (1/8/2018)

Diputados tenía el “sello oficialista”, y en tanto el oficialismo contaba con buenos niveles de apoyo en la sociedad, los legisladores no quisieron pagar el costo de enfrentarse a un proyecto oficial enviado por el Senado en un año electoral ni apoyar un proyecto que se sabía tenía muchas deficiencias.” (2011:19)

El oficialismo había logrado revertir los bajos niveles de legitimidad con los que había llegado a la Presidencia (menos del 23% de los votos) a partir de la implementación de diferentes medidas. Para la seducción de las clases medias urbanas, adversas en general a elegir opciones peronistas, se habían implementado las acciones anteriormente mencionadas: fuerte discurso vinculado a los derechos humanos, emisión del Decreto 222/03 para la selección de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Decreto 1172/03 para regular diferentes institutos vinculados a la promoción de la transparencia como el de acceso a la información pública.

Seducida una parte de un electorado de alto mantenimiento, podía dedicarse a la promoción de las políticas que le aseguraban los votos necesarios para ganar las elecciones.

Si se observa la distribución de los votos en 2003 y 2005 puede observarse este aumento de apoyo al gobierno:



En la mayoría de los distritos pintados en tonalidades azules, el Frente para la Victoria fue aliado al Partido Justicialista. Si se aplica el enfoque de Gibson y Calvo (2001) desarrollado anteriormente, se puede observar cómo el kirchnerismo consolidó su influencia en zonas en las cuales predominan coaliciones de bajo mantenimiento.

Como ya se mencionó, este electorado no demanda políticas públicas vinculadas a reformas institucionales o de lucha contra la corrupción.

En estas provincias es posible reconocer lo que Guillermo O'Donnell denominó "Democracias Delegativas": regímenes políticos democráticos, con elecciones

regulares y libres, pero donde la ciudadanía solo se ejerce políticamente. Los líderes políticos que fueron elegidos deciden qué es mejor para la ciudadanía sin ningún tipo de control más que las elecciones siguientes: “por eso, los líderes delegativos intentan subordinar, suprimir o cooptar esas instituciones -de control-”⁵⁵

Según O'Donnell en una entrevistas concedida al diario Clarín el 10/07/2007 “*El kirchnerismo corporiza hoy esta concepción delegativa, movimientista, cesarista, y esto tiene raíces muy profundas y muy viejas. Hay un cierto sentido común que acepta que quien gana tiene derecho a mandar y que le importa poco la institucionalidad, la legalidad*”⁵⁶. Cabe recordar que las normativas de acceso a la información pública forman parte de la batería de políticas que se aplican para lograr instituciones más fuertes y transparentes.

Los gobiernos que responden principalmente a coaliciones electorales de bajo mantenimiento y conciben que el poder les fue delegado, no se oponen abiertamente a dichas políticas. Lo que sucede, en todo caso -como se vio en esta etapa el tratamiento de un proyecto de ley de acceso a la información- es que dilatan su aplicación o modifican la esencia de la norma para evitar que pueda cumplir con su objetivo final.

Es importante señalar, sin embargo, que durante todos los años de gobierno kirchnerista, el Frente para la Victoria logró mantener el apoyo de cierto electorado de alto mantenimiento. Si bien no constituyó éste la base electoral que le permitió ganar las elecciones en reiteradas oportunidades, resta entender -para futuras

⁵⁵ (<https://www.lanacion.com.ar/1429892-la-democracia-delegativa>)

⁵⁶ (<https://www.lanacion.com.ar/1429892-la-democracia-delegativa>)

investigaciones- a través de qué mecanismo o proceso el electorado kirchnerista de alto mantenimiento resignó demandas institucionales típicas de su *constituency*⁵⁷.

IV.3.2 Segunda etapa: 2010

Si bien durante los siguientes años parlamentarios se presentaron otras iniciativas desde los diferentes bloques, poco se avanzó desde la pérdida de estado parlamentario del proyecto original enviado por el PEN en el año 2002. No fue un tema de la agenda parlamentaria entre los años 2006 y 2009. En 2010, la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, presidida por la diputada Graciela Camaño⁵⁸, impulsó una agenda de tratamiento de los diferentes proyectos de acceso a la información pública que en ese momento tenían estado parlamentario. La mayoría de ellos tenían el mismo giro: Asuntos Constitucionales, Justicia y Presupuesto y Hacienda. Como la Comisión de Justicia estaba presidida por el entonces diputado Ricardo Gil Lavedra (UCR) se decidió llevar el tratamiento de forma conjunta y luego pasar el dictamen a Presupuesto, conducida por el diputado Gustavo Marconato, en ese momento en el Frente para la Victoria. De esta manera, se abrió una suerte de proceso de audiencias públicas del cual participaron muchas de las organizaciones sociales que habían impulsado el tratamiento en la etapa anterior. Con la experiencia previa, se reforzó la idea de la importancia de respetar los requisitos mínimos –*aggiornados* a partir de nuevas normativas sancionadas a nivel internacional y de los avances académicos en la materia- para garantizar el

⁵⁷ A los efectos de este trabajo éste es un elemento de relevancia secundaria en tanto este segmento no representa la mayoría kirchnerista.

⁵⁸ En las elecciones de medio término del año 2009 el oficialismo perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y parte de la oposición conformó lo que se denominó el “Grupo A”. El objetivo de esta suerte de alianza era actuar de forma coordinada y debatir y aprobar proyectos que no estuvieran en la agenda del Frente para la Victoria y sus aliados. Por la fuerza del Grupo A, la oposición logró obtener la presidencia de muchas comisiones “claves”, por ejemplo la de Asuntos Constitucionales.

efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, contraponiéndolos a lo que se había introducido en el “proyecto de Cristina” que no los respetaba. La entonces diputada Laura Alonso (PRO) sostuvo, en la reunión conjunta realizada por las comisiones de Asuntos Constitucionales y Justicia, que se trataba de una ley fundamental y que el proyecto que estaba presentando recogía nuevos conceptos en torno al acceso a la información pública *“Señora presidenta: evidentemente no estamos discutiendo una ley menor, porque llevamos más de una década discutiendo en el Congreso y en la sociedad civil por qué la Argentina necesita una ley de acceso a la información pública.”*

“Estamos discutiendo una ley de transparencia, una ley bisagra, una ley que probablemente sea la piedra de toque para cambiar una cultura del secreto, que no es ajena a cualquier Estado en el mundo sino que es o ha sido propia de la mayoría de los Estados modernos que tienden a guardar la información pública.” (VT 10/6/2010)

Si bien la diputada Diana Conti no estuvo presente en ninguna de las reuniones plenarias entre las comisiones de Asuntos Constitucionales y Justicia por superponerse con las reuniones del Consejo de la Magistratura⁵⁹, del cual formaba parte, es importante analizar el proyecto presentado para entender cuál era la posición mayoritaria del bloque oficialista frente a este tema, que respondía a la ya presidenta Cristina Fernandez de Kirchner⁶⁰. En primer lugar, la definición de entes

⁵⁹ En la reunión del día 17/6/2004 en la cual los y las autores de proyectos tenían la posibilidad de presentarlos a los demás miembros de las comisiones, la Presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales informó que “El expediente 2384-d-2010 fue elaborado por la diputada Conti, pero como ella está en el Consejo de la Magistratura -situación que planteó desde el primer momento en que comenzamos a tratar este asunto los días jueves- no puede informar sobre el mismo.”

⁶⁰ El diputado Pais fue quien más se alejó de la postura oficial del bloque al presentar un proyecto propio que también expuso en la misma comisión. Este proyecto era similar, en líneas generales, a los

privados -novedosa introducción en un proyecto de ley de acceso a la información pública que se realizó a partir del dictamen en el Senado- buscaba claramente que fueran un sujeto obligado de la ley, tal como lo habían sostenido principalmente los senadores Fernández de Kirchner y Yoma seis años atrás. Según el proyecto de Conti, eran entes privados, con o sin fines de lucro “aquellos que cumplen un interés público, una utilidad general, un fin de bien común o cumplen funciones públicas o poseen información pública.” Por primera vez, las entidades privadas ya no se definían por su forma y composición societaria sino por cumplir un interés público, concepto difícil de definir sin el riesgo de imponer decisiones discrecionales sobre ello. En el artículo 2 se definía el objeto de esta ley: “Esta ley tiene como objeto regular el derecho de acceso a la información pública, a fin de permitir una mayor participación de todas las personas en los asuntos de interés público⁶¹, estableciendo los procedimientos necesarios para requerir, consultar y recibir información.” Es decir, si los entes privados eran definidos por si cumplían un interés público y la ley buscaba establecer los procedimientos para requerir, consultar y recibir información

presentados por los diputados de los bloques opositores. La interna que se producía en el bloque del FPV puede verse claro en el diálogo mantenido entre la presidenta de la Comisión, Graciela Camaño y la diputada Conti en la reunión plenaria de comisiones de Asuntos Constitucionales y Justicia cuando se debatía cuándo poder firmar el dictamen: “**SRA. CONTI** Señora presidenta: el diputado Pais tiene un proyecto sobre acceso a la información pública con propuestas que son excelentes, de manera que bienvenido que las tomen para un dictamen.

Sin embargo, a mí me es imposible evaluar el dictamen que se está preparando puesto que ustedes no me lo dan. A mí, como autora de un proyecto me gustaría conocer lo que están preparando.

SRA. PRESIDENTA CAMAÑO Se lo vamos a girar, señora diputada.

SRA. CONTI Pero hasta ahora eso no ocurrió pese a los reiterados pedidos de mis asesores.

SRA. PRESIDENTA CAMAÑO El dictamen se lo vamos a girar a todos los diputados. En realidad se lo giramos al diputado Pais porque habíamos entendido que era el encargado del Frente para la Victoria para sostener las relaciones con el resto de los diputados en este tema.

SRA. CONTI A mí no se me ha informado así, por lo tanto yo me hago cargo de mi propio proyecto de ley.” (VT 25/8/2010)

⁶¹ Subrayado propio

de todos aquellos que cumplían estas funciones, las entidades privadas eran sujetos obligados de la norma de forma completa. El artículo 3 sobre ámbito de aplicación, no dejaba duda a interpretación “También se aplica a los fondos fiduciarios integrados con bienes del Estado y a los entes privados, con o sin fines de lucro, que cumplan un fin público o posean información pública.” Hasta el momento, y también los que se estaban discutiendo en el ámbito de ambas comisiones, los proyectos incluían a las empresas privadas prestatarias de servicios públicos, a las que tuvieran participación estatal mayoritaria y a las que recibieran fondos públicos. Es importante recordar el debate en la Cámara baja en el que se buscó incorporar como sujetos obligados a las empresas de medios. Con la definición incorporada en el proyecto de la diputada Conti, era factible que pudieran entrar en el abanico de abarcados. Si esta introducción al proyecto de ley estaba dada por cuestiones ideológicas o para volver a poner trabas a la discusión parlamentaria es difícil de saber. Es probable que, como sucedió seis años antes en el Senado de la Nación, hubiese un componente de ambas cosas. En los fundamentos del proyecto, la diputada Conti sostenía: *“En sus lineamientos generales es una reproducción del dictamen elaborado conjuntamente en las Comisión de Asuntos Constitucionales, de Sistemas de Medios de Comunicación y Libertad de Expresión, de Asuntos Administrativos y Municipales y de Defensa en el Honorable Senado de la Nación del cual fui miembro, siendo nuestra Presidenta de la Nación, en su carácter de Presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado, quién coordinó todas las labores necesarias.”*

Si bien en el inicio de las reuniones parlamentarias el objetivo era que participara también la Comisión de Presupuesto y Hacienda para poder sacar un dictamen unificado, finalmente esta participación nunca se produjo.

Paralelamente, en el Senado de la Nación también se puso en agenda el tratamiento de los proyectos de acceso a la información. Por lo general, las cámaras no tratan el mismo tema en simultáneo, más allá de que puedan existir proyectos con estado parlamentario en ambos cuerpos legislativos. El proyecto en tratamiento –del entonces senador Samuel Cabanchik-, si bien cumplía estándares internacionales, no terminaba de “convencer” a los actores externos involucrados históricamente en el tema. Las críticas eran más bien técnicas vinculadas a la autoridad de aplicación y el órgano garante.

La explicación de por qué en el Senado se comenzaba a debatir un proyecto que ya estaba siendo tratado en la Cámara de Diputados y que tradicionalmente había sido en ésta donde se iniciaba el tratamiento de estas iniciativas puede encontrarse en los orígenes de su impulsor. El entonces senador Samuel Cabanchik había ingresado a la Cámara alta en el año 2007 por la lista de la Coalición Cívica encabezada por María Eugenia Estenssoro. En el año 2009 renunció al bloque y formó un monobloque independiente.

En este marco, y luego de las elecciones legislativas de ese año en las que el Frente para la Victoria perdió la mayoría en ambas cámaras, se produjeron fuertes negociaciones al interior de cada una de ellas para distribuir la presidencia de las comisiones. En el Senado, si bien la oposición se quedó con la mayor parte, aceptó que el FPV mantuviera las presidencias de las comisiones que incidían en la gobernabilidad, como Asuntos Constitucionales y Presupuesto y Hacienda. Cabanchik fue elegido Vicepresidente de la primera de ellas.

Durante una entrevista realizada a raíz de esta investigación, el ex senador afirmó *“El presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales, Nicolás Fernández, no convocaba a reuniones de comisión para tratar los temas que el bloque no quería*

que salieran -la oposición tenía mayoría-. Aprovechando cierto gris en el reglamento y siendo yo un “outsider” en el Senado, convoqué a la Comisión para tratar las iniciativas de mi autoría, entre ellas el proyecto de libre acceso a la información pública, para mi sorpresa Fernández se sumó a todas las reuniones.”⁶²

Esta convocatoria por fuera de las reglas “informales” aceptadas por todo el cuerpo legislativo -a las reuniones las convoca la Presidencia y es ésta la que decide la agenda, con posibles acuerdos interbloque- sin tener en cuenta que en Diputados ya se estaban realizando reuniones plenarias de comisiones para debatir los más de 15 proyectos con estado parlamentario en la Cámara baja puede ser una explicación de este tratamiento en simultáneo que desorientó⁶³ tanto a los promotores de la temática como a muchos legisladores con cierta “seniority” dentro del Congreso.

El 8 de septiembre de 2010 el Senado de la Nación aprobó en general y por unanimidad el proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública. Es interesante la opinión de la entonces senadora por Salta Sonia Escudero (PJ) que brindó en aquella sesión sobre lo que había sido el debate en el año 2004 “[...] voy a empezar también recordando lo que fueron los años 2003 y 2004. Quienes estábamos aquí recordamos lo que fue ese debate tan importante sobre el frustrado proyecto de ley de acceso a la información pública. Ubiquémonos en la época, 2003, 2004; Néstor Kirchner era presidente, tenía una amplísima mayoría en las dos cámaras del Congreso. ¡Oh, se frustró la ley! ¿Qué pasó? Hubo una decisión política de que no hubiera ley de acceso a la información pública, sustituida con el decreto: una norma

⁶² Entrevista a Samuel Cabanchik (7/9/2017)

⁶³ Según Hernán Charosky, entonces director Ejecutivo de Poder Ciudadano, el tratamiento en el Senado de un proyecto de acceso, y más de Cabanchik que no era vislumbrado como un promotor de este tema, sorprendió a los que estaban empujando desde las organizaciones de sociedad civil la sanción definitiva. Este giro que introdujo el Senado obligó a repensar el escenario de incidencia. (Entrevista del 16/11/2017)

que marcaba una progresión normativa pero que en los hechos ha sido una absoluta regresión.

¿Qué planteaba el dictamen que aprobó en ese momento el Senado, en cuatro puntos a los que yo me opuse enérgicamente? En primer lugar, subordinaba la definición de información pública a la que fuera de interés general. Como la expresión “interés general” es un concepto tan vago, todo quedaba a la absoluta discrecionalidad del funcionario público. [...] El otro problema de ese dictamen aprobado es que se sujetaba el derecho a la información a que el peticionante tuviera un motivo para solicitarla. Fijense que concepto tan regresivo. Había que decir para qué se quería la información y el funcionario analizaba si el motivo era correcto o si no lo era, si se le daba la gana de dar la información porque el motivo era correcto. O sea que era una completa violación de lo que significa el derecho a la información pública”. (VT Plenario del Senado 8/9/2010)

La iniciativa que se llevó al recinto no tenía dictamen de comisión y su incorporación en el debate de esa sesión plenaria había sido decidida en la reunión de la Comisión de Labor Parlamentaria⁶⁴ pero sin votación de todo el cuerpo para su tratamiento sobre tablas. Por otro lado, lo que se decidió fue su votación en general pero sin un cronograma de votación en particular. La votación en general de un proyecto de ley es votar un marco, un título, en tanto que el articulado puede modificar por completo el espíritu de una norma. Esto es lo que expuso la entonces senadora por la Coalición Cívica ARI, María Eugenia Estenssoro, ex compañera de bancada del senador Cabanchik antes de que éste renunciara al bloque. En su

⁶⁴ La Comisión de Labor Parlamentaria está integrada por los presidentes de todos los bloques que conforman la Cámara en cuestión. Se reúne horas antes de la sesión y es la encargada de armar la agenda de la misma a partir de los proyectos con dictámenes o las propuestas de tratamiento sobre tablas. En la reunión de Labor se decide el orden de tratamiento y los tiempos para las diferentes intervenciones. Muchas veces, allí se negocian qué proyectos tratar y cuáles no.

intervención la Senadora por la Ciudad de Buenos Aires sostuvo “[...] Pero hoy hemos venido a aprobar algo en general que no sabemos muy bien qué es; y no tenemos fecha para dirimir estas cuestiones en particular. No hay un compromiso en cuanto a si será una autoridad de aplicación más independiente que la que se incluyó en el proyecto o más laxa aún. No me siento cómoda al tener que votar el proyecto de esta manera, sin dictamen y sin que haber llevado a cabo un plenario de comisiones. El lunes y martes hablé con varios senadores y senadoras y me dijeron que no sabían muy bien qué texto se iba a tratar hoy, siendo que es una ley tan importante”. (VT Plenario del Senado 8/9/2010)

Cabe recordar lo que fue señalado anteriormente, el tratamiento en la Comisión de Asuntos Constitucionales había sido “irregular” según las reglas propias del Senado de la Nación y se daba en el medio de acusaciones de una alianza entre el ahora senador independiente Cabanchik -luego de la renuncia al Bloque Coalición Cívica ARI- y el Frente para la Victoria. Lo que en los pasillos de la Cámara alta se decía era que Cabanchik había negociado votar con el Frente para la Victoria leyes claves para el gobierno si el FPV le habilitaba el tratamiento de iniciativas propias. Ernesto Sanz afirmó que “Al Frente para la Victoria siempre le irritó que hubiesen entrado por la Ciudad de Buenos Aires Cabanchik y Estenssoro. Eran una piedra en el zapato e intentaron romper desde el inicio ese bloque hasta que lo lograron. Cabanchik se convirtió en un FPV más. Y mirá de dónde venía, venía de Lilita. Puede ser que el proyecto de acceso a la información de Cabanchik haya llegado tan lejos por eso. Eran tan perversos que no les importaba con tal de hacer daño. Sabían que luego en Diputados Conti u otro soldado se iba a encargar de trabarlo”⁶⁵.

⁶⁵ Entrevista al Dr. Ernesto Sanz (4/10/2017)

En la sesión del 8 de septiembre de 2010 todos los senadores del Frente para la Victoria que hicieron uso de la palabra se pronunciaron a favor de la norma, resaltando el compromiso del gobierno nacional al emitir el Decreto 1172/03 y la iniciativa que había promovido Cristina Fernández de Kirchner cuando era senadora. Sin embargo, en la votación en particular realizada el 29 de septiembre, el FPV votó en contra de cada uno de los artículos. Así lo manifestó el senador Miguel Angel Pichetto luego de que el bloque oficialista aduciera que no había tenido tiempo de analizar los artículos del proyecto y pedir postergar la votación: “*Señor presidente: quiero manifestar que nuestro bloque se opone a todos los artículos. Por lo tanto, vamos a votar en contra de todos los artículos*”. (VT Plenario del Senado 29/9/2010).

De esta manera, la media sanción del Senado recibió 39 votos por la afirmativa y 35 por la negativa dado que la oposición, sumando los votos de todos los bloques no oficialistas, era mayoría.

Paralelamente, y a partir de negociaciones formales e informales⁶⁶, las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados decidieron esperar la media sanción del Senado y luego tratar ese dictamen, midiendo las chances de que de esta manera era más probable lograr finalmente la sanción definitiva de la ley.⁶⁷ En la reunión plenaria del 3 de noviembre de 2010 entre ambas comisiones, la

⁶⁶ Desde las organizaciones de la sociedad civil que seguían el tratamiento y realizaban campañas de incidencia a favor de la sanción de la ley se les solicitaba a los diputados que hablaran con sus pares en el Senado para acordar un tratamiento y que no se convirtiera en una carrera para ver qué Cámara sancionaba primero poniendo en riesgo la sanción definitiva de la norma. Muchas veces, los propios diputados les solicitaban a los miembros de esas organizaciones que fueran ellos los que hablaran con los senadores.

⁶⁷ Durante el período de tiempo en que ambas cámaras debatían en comisión diferentes proyectos de acceso y alarmados por esta dinámica que podía trabar ambos procesos, representantes de las organizaciones no gubernamentales que conformaban una suerte de alianza a favor del acceso a la

Presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales, Graciela Camaño, sostuvo: *“Si seguimos adelante con el dictamen que nosotros habíamos propuesto y en el cual habíamos logrado consensos, corremos el riesgo de que se crucen las dos sanciones y que nuevamente no podamos aprobar la ley. Esto quiero dejarlo en claro para que miremos con un poco más de cariño el proyecto que ha venido del Senado.”* (VT 3/11/2010) La diputada Camaño invitó a los representantes de algunas organizaciones no gubernamentales que estaban presentes en la reunión a dar su opinión acerca de este tratamiento y la media sanción del Senado de la Nación. Álvaro Herrero, en ese momento director ejecutivo de la Asociación por los Derechos Civiles -ADC- manifestó *“Reitero que consideramos que la sanción del Senado cumple con estos estándares mínimos, aunque tiene algunas limitaciones. Seguramente no es la ley ideal por la cual todos estamos trabajando, pero cumple con los estándares mínimos.*

Por ello, nuestra opinión es que el proyecto debería ser aprobado, y esperamos que así se concrete. Creemos que se puede mejorar en la reglamentación, y algunas cuestiones puntuales, en una eventual reforma”. (VT 3/11/2010) En igual sentido se expresó Andrea Pochak, directora ejecutiva Adjunta del CELS, al sostener que *“Hace unos años, en otros momentos de discusión parlamentaria, sostuvimos que si lo que se estaba discutiendo era una ley mala que establecía restricciones al acceso a la información pública, eso era preferible a que no existiera ley. Esto quiero expresarlo con todas las letras.*

información se reunieron con las autoridades del bloque de la Unión Cívica Radical del Senado de la Nación. En esa reunión, los senadores dejaron claro que no siempre se trataba de llegar al mejor proyecto sino al mejor proyecto posible. Así, plantearon que si era la Cámara de Diputados la iniciadora, lo más posible era que el proyecto no se tratara en el Senado. Para tener suerte, debía impulsarse desde la Cámara alta y luego pasar a Diputados. La política real frente a la situación ideal.

Consideramos que el proyecto con sanción del Senado es perfectible y mejorable, dado que algunos aspectos del proyecto deberían modificarse, eventualmente, en una reglamentación o incluso en una reforma legal. De todos modos, esto es mejor que el estado normativo existente. Por ello, bregamos por su sanción completa”.
(VT 3/11/2010)

Ningún miembro del bloque del FPV participó de esa reunión. Los demás representantes de los distintos bloques, remarcando falencias de la media sanción del Senado, pero señalando que cumplía con los estándares internacionales, se manifestaron a favor de dictaminar poniendo por encima de dichas falencias la necesidad de contar con una ley de acceso a la información pública. De esta manera, se aprobó el dictamen de la media sanción y se pasó a la Comisión de Presupuesto y Hacienda que no había participado de las reuniones plenarias. Sin embargo, nunca trató este dictamen.

A pesar de no contar con el mismo, la iniciativa podría haber llegado al recinto para un tratamiento sobre tablas a pedido de algún diputado. Sin embargo, esto no ocurrió y la media sanción del Senado volvió a perder estado parlamentario a finales de 2011. Si bien es cierto que debía pasar por una comisión manejada por el kirchnerismo, que orgánicamente no se mostraba a favor de avanzar con una normativa de acceso a la información, el llamado Grupo A, que si bien no era homogéneo a su interior logró conformar una eventual mayoría en la Cámara de Diputados, no insistió con su tratamiento. No de manera expresa por lo menos. No pudo o no quiso negociar la incorporación del proyecto con media sanción en una agenda parlamentaria de negociación con el Frente Para la Victoria, que necesitaba, por única vez en todos los años en que fue gobierno, de los votos de los partidos de la oposición para lograr sancionar sus iniciativas.

Es probable que la explicación se encuentre, nuevamente, en que -debido a la *constituency*, es decir, el tipo de electorado de cada partido que formaba el Grupo A- no todos los partidos de ese grupo tuvieran incentivos activos a tratarlo si debía negociarse con el Frente para la Victoria. En otras palabras, si bien todos los partidos en la oposición tienen incentivos en impulsar normas que implican mayor control, si implican una negociación con quien ocupa el lugar de *veto player*, es posible que se prioricen otros proyectos más rentables con su electorado.

Asimismo, es necesario recordar que no todos los bloques opositores conformaban este grupo. Si bien lo hacían los principales y con mayor peso político, como ser la UCR, el PRO, la Coalición Cívica y el Peronismo Federal, otros grupos de la oposición no acompañaban las iniciativas promovidas por el no formalizado interbloque A. Pero también al interior de este grupo el electorado es diferente. Al momento de realizado este trabajo, y ya sancionada una ley de acceso a la información pública promovida por el gobierno de Cambiemos -alianza constituida por tres de los partidos del Grupo A- es posible sostener que la mayor parte de la *constituency* del Grupo A se trata de un electorado de alto mantenimiento, tal y como definen Gibson y Calvo. Sin embargo, en tanto en 2011 eran oposición es factible suponer que el costo de promover esta iniciativa era mayor que otras tal vez entendidas como más relevantes dentro del Parlamento. Es posible también que los principales dirigentes del Grupo A supieran que no contaban con los votos necesarios para llevar la iniciativa al recinto sin dictamen de las tres comisiones que debían tratarlo. Cómo hubiese respondido el Frente para la Victoria ante el tratamiento de la media sanción del Senado en el plenario de la Cámara de Diputados no es posible determinar. Sin embargo, si se tiene en cuenta que sus pares de la Cámara alta decidieron votar en contra de la norma en particular, que no habían

asistido a las reuniones de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Justicia para firmar el dictamen apoyando la media sanción, y que la Comisión de Presupuesto y Hacienda, presidida por un miembro del FPV, nunca lo había incorporado en su agenda, se puede inferir que no habrían apoyado la norma.

Una posible línea de investigación para futuros estudios tiene que ver con el rol de la prensa -empresas y periodistas- en la promoción de este proyecto de ley. A diferencia de lo que ocurrió en la etapa anterior, los principales medios de comunicación no promovieron activamente esta iniciativa.

IV.3.3 Tercera etapa: 2016

*“Para unir a los argentinos tenemos que fortalecer nuestras instituciones. Debemos fortalecer la transparencia y los órganos de control. Para eso, promoveremos la rápida sanción de la ley de acceso a la información pública para que junto a la política de gobierno abierto tengamos un Estado transparente y abierto a la colaboración”*⁶⁸. Con estas palabras, el recientemente electo presidente Mauricio Macri anunciaba, en su primer discurso ante la Asamblea Legislativa, el 1° de marzo de 2016, el envío al Congreso de un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública. Ya en la plataforma electoral para las elecciones presidenciales de 2015, Cambiemos proponía: “Seguiremos promoviendo una ley nacional de acceso a la información pública y pondremos en práctica políticas de transparencia y disposición y uso inteligente de datos al interior de la Administración pública”.

⁶⁸ <https://www.lanacion.com.ar/1875715-discurso-completo-de-mauricio-macri-ante-la-asamblea-legislativa>

“Los ejes fundamentales de la política de transparencia pasan por la rendición de cuentas, el acceso a la información y la ética pública, poniendo énfasis tanto en la prevención como en la lucha contra la corrupción.”⁶⁹

El Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, elaboró un proyecto de ley de acceso a la información pública para enviar al Poder Legislativo. Adrián Pérez, titular de la mencionada Secretaría, en el marco de la entrevista realizada para la elaboración de esta investigación reflexionó sobre aquellos meses iniciales de gestión. Así, sostuvo: *“sabíamos que en lo que era el bloque oficialista había muchos actores comprometidos a dar el debate ahora que formaban parte del oficialismo”*⁷⁰. Carlos March, director de Comunicación Estratégica de la Fundación Avina y ex director ejecutivo de la Fundación Poder Ciudadano manifestó una interpretación similar acerca de la composición del nuevo gobierno y la promoción de este tipo de políticas. En la entrevista que la autora le realizó para la elaboración de esta investigación, March afirmó: *“Yo creo que el cambio de gobierno puede haber influido en la sanción de la ley dado que tiene muchos funcionarios que provienen de las organizaciones de sociedad civil y la agenda de acceso a la información y transparencia es característica de estas organizaciones. Además, creo que el actual gobierno nacional logra varios objetivos con la sanción de esta norma: por un lado, ellos se pueden mostrar, sobre todo frente a los organismos internacionales que vienen demandando de hace años este tema, como los promotores de las y por otro el otro, logran un paquetito de medidas de transparencia que le pega al gobierno anterior”*⁷¹.

⁶⁹ <https://es.slideshare.net/infodine/plataforma-electoral-cambiamos> (página 10)

⁷⁰ Entrevista al Dr. Adrián Pérez (11/9/2017)

⁷¹ Entrevista Carlos March (28/8/2017)

Según el Secretario de Asuntos Políticos, fue el propio presidente Macri el que priorizó este tema de la agenda de temas de esa cartera. Asimismo afirmó que *“a este tipo leyes en general la frenan los gobiernos, no la oposición. En esta oportunidad hubo decisión política de sancionarla. La nueva oposición, a pesar de haberla frenado durante 15 años, ahora estaba de acuerdo con promover esta norma. Incluso, algunos legisladores del kirchnerismo me dijeron ‘si ustedes quieren cometer esta locura háganlo, nosotros vamos a votar a favor’⁷²”*.

El día 14 de abril de 2016, las comisiones de Asuntos Constitucionales y Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados de la Nación dieron inicio al tratamiento del proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública devenido del Poder Ejecutivo Nacional.

Durante la primera jornada de debate en el plenario de comisiones, el Secretario de Asuntos Políticos, Adrián Pérez, presentó la iniciativa ante los y las diputados/as. En aquella oportunidad sostuvo *“No voy a contar nada novedoso porque muchos de los que estamos acá hemos trabajado durante mucho tiempo para que existiera una ley de acceso a la información pública, pero obviamente creo que a partir de lo que fue marcado en el discurso inaugural del presidente había una decisión de impulsar esta ley como una primera medida en términos de fortalecimiento institucional. [...] Como dije, vamos a encontrar iniciativas de todos los bloques y gente que ha impulsado con mucho ahínco este tema. Lamentablemente, la iniciativa se ha frustrado en múltiples ocasiones, pero esperamos que esta vez, a partir de la decisión del Poder Ejecutivo de impulsarla, podamos tener prontamente una ley vigente en la Argentina.”* (VT 14/4/2016)

⁷² Entrevista al Dr. Adrián Pérez (11/7/2017)

La diputada Graciela Camaño, legisladora durante todos los períodos en los cuales se habían discutido iniciativas sobre este tema, manifestó “[...] *es importante que el Poder Ejecutivo empuje esta iniciativa. Nosotros hemos tenido varias experiencias porque la historia no empieza cuando uno llega a este lugar, y esto se aprende con los años, y en algún momento estuvimos a punto de cantar victoria cuando dimos sanción al proyecto en esta Cámara, pero luego fue al Senado, allí le introdujeron modificaciones y nunca más se trataron esas modificaciones en esta Cámara de Diputados; o, por ejemplo, cuando en esta Comisión de Asuntos Constitucionales dictaminamos a favor de la iniciativa en un debate absolutamente enriquecedor*”.

(VT 14/4/2016)

El diputado Marcos Cleri, miembro del Frente para la Victoria, manifestó que dicho bloque acompañaría la medida. Esta vez, desde la oposición, el mismo sector que se había opuesto explícitamente -como cuando votó en contra de todos los artículos en particular del proyecto de media sanción en el Honorable Senado de la Nación o cuando la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados no trató el dictamen de esa media sanción- e implícitamente -al introducir modificaciones que cambiaban el espíritu de la norma- al tratamiento de este proyecto, lo apoyaba solo con disidencias parciales. Cleri, sin embargo, afirmó “[...] *también queremos saber a quién responden: si sus intereses son los del pueblo o terminan siendo lo de los grupos concentrados económicos, que a lo mejor financiaron sus campañas. Seguramente haremos un planteo de modificación, de tratamiento y hasta podríamos llegar a emitir un dictamen propio, pero seguramente nos encontrarán en las generales de la ley acompañando esta iniciativa*”.

(VT 14/4/2016)

Durante la segunda reunión plenaria, fue el turno de representantes de diferentes organizaciones de la sociedad civil, periodistas y expertos en la materia de exponer

acerca del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo. La mayoría de los expositores resaltaron la importancia de esta iniciativa y los comentarios fueron más bien técnicos, sobre la independencia del órgano garante y la forma en que la normativa podría ser aplicada en los otros poderes del Estado.

La última reunión estuvo destinada a que los miembros de ambas comisiones elaboraran y firmaran el dictamen de Comisión que recogió recomendaciones de modificación al proyecto original.

En dicha sesión plenaria, la diputada Diana Conti, quien se había manifestado siempre a favor de las modificaciones incorporadas por Cristina Fernández de Kirchner doce años antes, sostuvo *“Como esta norma ha recorrido un largo camino, creo que asociar la información pública solo a la que poseen los órganos del Estado es un concepto vetusto. El acceso a ella como derecho humano se debe traducir en que los ciudadanos puedan conocer la información generada en aquellas tareas, funciones, producciones de información o de tecnología de los sectores que forman parte importante en la toma de decisiones de nuestro país, ya que como tal esa información adquiere el carácter público. El derecho de acceso a esa información se transforma entonces en un derecho colectivo, por lo que también deben ser considerados sujetos obligados.*

Por eso proponemos [...] que incluya a las entidades privadas que con o sin fines de lucro tengan un fin público o posean información pública.”⁷³ (VT 19/4/2016)

Nuevamente, la “línea dura” del Frente para la Victoria incorporaba uno de los temas que había trabado el debate años antes: ampliar el abanico de sujetos obligados para que alcance a las empresas privadas a partir de modificar el objeto de la norma.

⁷³ Subrayado propio.

Con un dictamen de mayoría, algunos dictámenes con disidencia parcial y otro de minoría, la Comisión de Labor Parlamentaria incorporó el proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública al temario de la sesión del 18 de mayo de 2016.

Luego de trece años, la Cámara de Diputados de la Nación volvía a tratar en el recinto una ley para regular el derecho humano de acceder a información pública.

En el Diario de Sesiones de aquel día pueden leerse los fundamentos de los diferentes dictámenes.

Los diputados José Luis Gioja y Daniel Tomas (FPV), firmantes de uno de los dictámenes con disidencia, lo fundamentaron de la siguiente manera: *“En suma, con este dictamen de mayoría y con el debate realizado en las comisiones se ha avanzado mucho para concretar un derecho fundamental como éste, pero el camino no está completo, y debe hacerse y trabajarse más para dotarlo de garantías que faciliten su máximo reconocimiento. En ese sentido, nos permitimos subrayar que hubiera sido oportuno involucrar a más actores y detallar más puntos como los señalados más arriba. Esto probablemente hubiera demandado más tiempo y trabajo, pero nuestro deber como legisladores hacia el pueblo argentino consiste en debatir abiertamente y sancionar las normas que mejor protejan sus derechos.”*

(Diario de Sesiones HCDN 18/5/2016) Lo interesante de este pasaje del fundamento es que dos miembros del bloque que hasta hacía unos meses era el bloque de gobierno y que no había impulsado la iniciativa en ninguna de las dos cámaras durante los 12 años en los cuales ocuparon la presidencia, en esta oportunidad sostuviera que debía garantizarse el máximo reconocimiento al derecho. En la oposición, todos promueven este tipo de normas.

El proyecto recibió 229 votos a favor, 4 votos en contra y una abstención.

El Frente para la Victoria acompañó la iniciativa con diferentes disidencias parciales. Uno de los dictámenes elaborados por el bloque, que llevaba la firma de Diana Conti, Marcos Cleri y Carlos Kunkel, entre otros, recogía la mayor parte de los argumentos y fundamentos del proyecto de modificación que había elaborado el Senado en 2004. Doce años y una ley modelo a nivel regional no modificaron la postura del bloque kirchnerista. En este sentido, la disidencia parcial se basaba en parte en que *“[...] la información de carácter público no está exclusivamente constituida por la administrada por el Estado, sino que también debe reputarse como pública a toda aquella información relacionada con actividades que interesen a toda la comunidad para viabilizar y dar operatividad a derechos consagrados por nuestra Constitución.[...] existen varios supuestos en que la información pública en manos privadas concierne y es de interés del conjunto de la sociedad. [...] Como se sostuvo más arriba, el derecho de acceso a la información pública implica la posibilidad de acceder a las fuentes que puedan proporcionarlas, sean públicas o privadas.”* (Diario de Sesiones HCDN 18/5/2016)

Asimismo, tuvieron una participación activa en el debate en el recinto. Fundamentalmente, destacando la importancia del Decreto 1172/03 y la necesidad de incorporar al sector privado como sujetos obligados.

El diputado Juan Cabandié, por ejemplo, sostuvo que *“es motivo de celebración el hecho de pasar a una instancia institucional algo que tiene origen en el año 2003, cuando el propio Néstor Kirchner firmó el del decreto 1.172/2003 de acceso a la información pública. Ese decreto dio pie a distintas discusiones, incluso se llegó a tratar un intento de ley que finalmente no prosperó ni en la Cámara de Diputados ni en la de Senadores. Menciono este antecedente porque he escuchado por ahí una crítica que dice que en doce años de gobierno nosotros no hemos sancionado esta*

ley. Sin embargo, hicimos el decreto que fue el puntapié inicial para la discusión que hoy estamos teniendo. También hay que recordar que cuando nosotros éramos gobierno, nuestra oposición tuvo la oportunidad de poder discutir en esta Cámara acerca del mismo con el famoso grupo “a”, y no lo hizo. [...] La postura del Frente para la Victoria es muy clara en cuanto a incorporar en el acceso a la información pública a todas aquellas empresas que prestan algún servicio o que producen algo que esté relacionado con el interés público.” (Diario de Sesiones HCDN 18/5/2016)

En ese sentido se pronunció el diputado del mismo bloque Carlos Heller, al sostener que; *“[...] el artículo 7° debería incorporar como sujetos obligados a las entidades privadas que, con o sin fines de lucro, tengan un fin público o posean información pública, ya que existe una cantidad de supuestos en los que la información pública en manos privadas concierne al interés del conjunto de la sociedad. Se me ocurre algún ejemplo, señor presidente. Estamos en un gobierno en el que una enorme cantidad de funcionarios de primer nivel – los llamados CEO de corporaciones privadas– están ocupando cargos en la administración pública, y muchas veces las empresas a las que pertenecían hasta hace unos pocos meses compiten con otras que son del Estado. Podemos mencionar a Shell o a LATAM, para marcar dos ejemplos y que se entienda lo que estamos pretendiendo decir. Resulta difícil pensar que es de interés público lo que sucede al interior de YPF y no lo que sucede al interior de Shell.” (Diario de Sesiones HCDN 18/5/2016)*

El argumento expuesto por Heller aparece más como un intento de tomar distancia del proyecto de acceso a la información pública que de manifestar reparos sobre su aplicación, ya que, en Argentina, existen otras normativas vigentes, como la Ley N° 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, que regula la situación descrita

anteriormente, que podría encuadrarse en un potencial conflicto de intereses o incompatibilidades.

María Emilia Soria, diputada del FPV se expresó en la misma línea al sostener que *“creo que éste es un tema en el que por supuesto todos estamos de acuerdo. Necesitamos urgentemente sancionar una ley que garantice el efectivo acceso a la información pública. Este derecho –es justo decirlo– inicia su largo camino en el año 2003 con el decreto 1.172 del ex presidente Néstor Kirchner. Es cierto que ese decreto sencillamente se limitaba a la información que proporcionaba la administración pública, pero sin lugar a dudas fue el puntapié inicial, la piedra fundamental para que hoy estemos dando este debate. Esta Cámara de Diputados ha discutido largamente y en varias oportunidades este tipo de iniciativas. Por eso personalmente siento una gran alegría. [...] Pero también siento una dicotomía, porque veo que estamos desaprovechando una oportunidad única. Siento que lamentablemente nos estamos quedando a mitad de camino. Reitero que, por supuesto, voy a acompañar en general esta iniciativa, pero siento que es insuficiente, que para entender las nuevas realidades del gobierno tenemos que ir por más, y propongo que vayamos por más. Como primera medida creo que hay un gran déficit en lo que se refiere a información pública por parte del Estado. Pero no son sinónimos, no es lo mismo.”* (Diario de Sesiones HCDN 18/5/2016)

La diputada Karina Banfi (UCR Cambiemos) sostuvo: *“Este tema no es nuevo, durante los últimos doce años el Congreso de la Nación ha tratado de sancionar una ley de acceso a la información. La Argentina fue pionera en las normas de transparencia; sin embargo, la falta de voluntad política hizo imposible que se aprobara esta norma. En 2003 un proyecto obtuvo sanción en esta Cámara, luego pasó al Senado, donde le introdujeron modificaciones, volvió a esta Cámara de*

Diputados y perdió estado parlamentario. Asimismo, en 2010 el Senado consiguió sancionar un proyecto de ley de acceso a la información pública, que pasó a esta Cámara y también perdió estado parlamentario. La tercera tiene que ser la vencida, los argentinos merecemos esta ley y hoy estamos acá para lograrlo. En el mundo hay 107 países que cuentan con este tipo de normas.” (Diario de Sesiones HCDN 18/5/2016)

En un sentido similar se pronunció el diputado Francisco Torroba (UCR Cambiemos) al sostener que: *“Me pregunto a qué se debe la demora y por qué tardamos tanto en avanzar en una norma de estas características. Me atrevo a decir que ha faltado voluntad política para que el libre acceso a la información se convierta en legislación en la República Argentina, y esto ha sido porque el libre acceso a la información es un antídoto contra la corrupción y contra la impunidad. Considero que ahí está el motivo real de la demora en esta legislación. Estoy convencido de que hay una ecuación que establece que a más información, menos corrupción y menos impunidad, y que a menos información, más corrupción y más impunidad. Pero en la Argentina tenemos un problema estructural con la corrupción y también con la impunidad.*

La democracia se caracteriza por el libre acceso a la información, y el autoritarismo, por el secreto. La democracia necesita del funcionamiento y consolidación para la información. El autoritarismo necesita del secretismo. La información genera ciudadanía; la desinformación y el secreto generan súbditos. Por consiguiente, estamos saldando con esta norma una deuda que tiene que ver con la baja calidad de nuestro sistema democrático. Queda pendiente la deuda socioeconómica que la democracia tiene para con la sociedad.” (Diario de Sesiones HCDN 18/5/2016)

El 8 de septiembre, el Senado trató el proyecto en el recinto. Previamente, como sucedió en la Cámara de Diputados, las comisiones de Asuntos Constitucionales, Presupuesto y Hacienda y Justicia y Asuntos Penales, trabajaron de forma conjunta el análisis de la media sanción e invitaron a diferentes expositores de distintos ámbitos a dar su opinión. Lo sucedido en las oportunidades anteriores en las cuales se había obtenido una media sanción, pero especialmente, el tratamiento que se le dio durante 2004 en ese mismo Senado atravesó la exposición de muchos de los invitados.

En la reunión del 23/8/2016, María Baron, directora ejecutiva de la Fundación Directorio Legislativo expresó *“Gracias senadores por la invitación y por abrir el debate para escuchar algunas otras voces además de las legislativas. Como sabemos, este debate, por lo menos en el seno de las cámaras, en la Argentina empezó en 2000 con el primer proyecto que presentó "Lilita" Carrió en la Cámara de Diputados. En ese momento, había muchos países de América latina que no tenían leyes de acceso; en realidad, casi ninguno tenía. Hoy, en 2016, somos solo tres los que no las tenemos. Por lo tanto, mi primer pedido es la urgencia en el tratamiento de este proyecto de acceso. Hubo dos instancias en las que los proyectos tuvieron media sanción y se avanzó bastante. Necesitamos acelerar el tratamiento en esta segunda Cámara.”* (VT 23/8/2016)

En el mismo sentido se expresó Torcuato Sozio, director ejecutivo de la Asociación por los Derechos Civiles: *“[...] Como muchos de ustedes saben, la Asociación por los Derechos Civiles obtuvo fallos señeros con respecto al acceso a la información, tanto en el caso `ADC contra PAMI´ como patrocinando al CIPPEC en el caso en el que se pedía información sobre planes sociales al Ministerio de Desarrollo Social. Y esto lo menciono porque esos fallos se dieron en el marco de principios*

constitucionales y tratados internacionales que la Corte receptó para llegar a sus decisiones. Pero como no hemos tenido ley durante todos estos años y nos hemos manejado en base a esos preceptos constitucionales y al decreto 1172/03, el marco político sobre el cual hago la exposición es que necesitamos una ley ya. Por lo tanto, si bien yo podría puntualizar cuestiones que tienen que ver con la media sanción de Diputados, algunas de las cuales entendemos que son temas importantes, por ejemplo, esa tensión que existe entre la provisión de datos personales y el acceso a la información [...] Pero yo creo que lo que tendríamos que hacer, o por lo menos nuestra posición como asociación civil, es evitar lo que ya nos ha ocurrido en el pasado, en los últimos diez años, que es que este proyecto de acceso a la información pública va y viene y nunca tenemos una ley. Por eso decía que yo me circunscribiría a una afirmación más de tipo político que técnica. A pesar de que me sumo a muchas de las observaciones que se hicieron acá”. (VT 23/8/2016)

El “fantasma” de volver a truncar la sanción definitiva de la ley volvía a poner en debate lo ocurrido en 2010: buscar la ley ideal y postergar su obtención o aceptar la mejor ley posible y que la cámara revisora la sancionara finalmente. Esta disyuntiva desde ya que se puede encontrar en la mayoría de los tratamientos de proyectos de ley. En general, cuando las normas se votan por consenso, éste no está fundado en que se comparte el cien por cien de los artículos y su redacción sino que ha habido acuerdos parlamentarios para llegar a lo que se mencionó recientemente: la mejor ley posible.

En los debates en el seno de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados que ocurrieron en 2010, ya expuestos en este trabajo, los y las diputados/as planteaban argumentos similares que lo manifestado por los y las senadores/as en 2016: la cámara revisora tiene como función revisar lo que llega

desde la cámara de origen y no puede quitársele este derecho. Sin embargo, a lo largo de los tratamientos legislativos de diferentes normas, es posible observar cómo los proyectos se votaban sin modificaciones en la segunda instancia de tratamiento. Por lo tanto, no es éste un argumento que se sostenga en todos los casos.

En 2004 también los promotores de la ley le pedían al Senado que aprobara la media sanción de Diputados haciendo hincapié en que era necesario contar con una normativa de acceso a la información pública lo antes posible y que el proyecto en la cámara de origen había sido aprobado por unanimidad y con altos niveles de consenso. Similar situación que la que se presentaba en 2010.

La mencionada disyuntiva también se dio entre los senadores de los diferentes bloques parlamentarios. En la reunión plenaria de comisiones de Asuntos Constitucionales, Presupuesto y Hacienda y Justicia y Asuntos Penales, del 31/8/2016, el senador Federico Pinedo, jefe del bloque del PRO sostuvo al final de su alocución que se debía tener: “[...] *Una ley lo antes posible y tengamos en cuenta que además esta ley, o esta media sanción, perdón, fue resultado de un proceso participativo, que nosotros agradecemos en ese sentido, que se dio en la Cámara de Diputados y que, por lo tanto, muchas de las intervenciones que incluso ustedes escucharon acá, en estas primeras ocho o nueve intervenciones, muchas de ellas ya pudimos transmitir las en aquella oportunidad en que esto se discutiera en la Cámara de Diputados.*” (VT 31/8/2016)

La senadora Anabel Fernandez Agasti (FPV) muy cercana a la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner, sin embargo cruzó este argumento aduciendo: “*La verdad es que, personalmente, no tomo con mucho agrado la propuesta del oficialismo. Me parece que, para hablar de calidad institucional, primero debemos respetar a esta Honorable Casa y a la representatividad que tenemos nosotros como legisladores*

nacionales y como senadores de las provincias que representamos. Esta metodología sui generis que proponen creo, por lo menos, que genera un antecedente que no me parece apropiado en esta Casa.” (VT 31/8/2016)

Es interesante la posición adoptada por el senador Pais, autor de diferentes iniciativas para regular el derecho de acceso a la información pública y no alineado con el kirchnerismo más duro en este tema. En oportunidad de la reunión de comisiones, endureciendo su posición, manifestó: *“yo creo que acá tenemos una disyuntiva interesante: hemos descubierto, a través del trabajo parlamentario y en el rol que nos asigna la Constitución como Cámara revisora, algunas cuestiones para enriquecer el proyecto. Pero por otra parte también somos conscientes de que esta es una ley necesaria, que es importante, que hace a la calidad institucional y que este proyecto, más allá de que es perfectible y que requeriría una mayor discusión, en muchos aspectos es operativo si lo logramos sancionar. Creo que tenemos esta doble disyuntiva.” (VT 31/8/2016)*

Desde la alianza oficialista Cambiemos, el senador Luis Naidenoff, mantuvo la misma postura del bloque PRO-UCR resaltando la importancia de que en la Argentina finalmente se sancionara una ley de acceso a la información pública y dejar de compartir el selecto grupo de países sin normativa, entre los que estaban Costa Rica, Venezuela y Bolivia. (VT 31/8/2016)

El senador Ángel Rozas (Cambiemos), en su participación en la misma reunión plenaria de comisiones, no sólo destacó la propuesta del senador Pinedo y apoyó la postura de Naidenoff sino que expuso una opinión en línea con el argumento central de esta tesis: *“[...] En segundo lugar, quiero decir que debemos interpretar sin temor a equivocarnos acerca de la buena fe de la propuesta del senador Pinedo en nombre del oficialismo –de Cambiemos–, porque en rigor de verdad esta no es una norma*

que favorezca al gobierno. Esto debe quedar claro. No favorece a Cambiemos o al presidente Mauricio Macri. En realidad, si fuera por intereses menores, mezquinos o que puedan transitar por una vereda demasiado fina –donde estaríamos viendo los intereses con una lupa–, yo diría que mayor interés debería tener la oposición que el propio gobierno en sancionar esta norma. Pero lo que está en juego aquí es un principio eminentemente republicano, como es el principio de acceso a la información pública por parte de todos los ciudadanos.” (VT 31/8/2016)

El proyecto dictaminado pasó al recinto que lo trató, como ya se dijo, en pleno el 9 de septiembre.

Todas las exposiciones, tanto las que hicieron los representantes del oficialismo como de la oposición, resaltaron la necesidad de que el Congreso de la Nación sancionara finalmente una ley de acceso a la información pública. Sin embargo, los bloques opositores pretendían incorporarle modificaciones al proyecto de la media sanción tendientes a cambiar la estructura y funcionamiento del órgano garante. El FPV-PJ proponía un órgano compuesto por representantes de todos los partidos del Congreso, con representación proporcional. Pablo Secchi, director ejecutivo de la Fundación Poder Ciudadano resaltó *“Toda ley es perfectible, incluso esa media sanción tenía cuestiones que desde las organizaciones de la sociedad civil no compartíamos. Encontrar un órgano garante independiente que funcione en la práctica para todos los poderes no es sencillo. Hay pocos casos en el mundo. La propuesta de la oposición desconocía las razones por las cuales estas normas incluyen este tipo de órganos. No se necesita representantes de los partidos políticos sino expertos en temas de derecho de acceso a la información pública. Lo que se observaba era que apoyaban el proyecto porque no podían no hacerlo, pero no*

entienden realmente de qué se trata o su importancia. Esto fue así desde los primeros debates.”⁷⁴

El senador Naidenoff fue el miembro informante del oficialismo que sostuvo la importancia de aprobar la media sanción de la ley. La senadora Virginia García, como miembro informante del FPV sostuvo “*Muchas gracias, señor presidente. La verdad es que desde el Frente para la Victoria hemos celebrado la iniciativa de la Ley de Acceso a la Información Pública...En absoluta consonancia con lo que planteaba el senador Naidenoff, creo que es muy importante que hoy estemos aquí discutiendo este proyecto de ley venido en revisión de la Cámara de Diputados. Debemos decir a su vez –también lo ha manifestado el miembro informante del dictamen de mayoría– que esto viene a complementar y completar aquel decreto 1.172/2003 que dictara el expresidente Néstor Kirchner. Y de alguna manera hoy estamos dando un paso más en este trabajo de mejorar cada una de las herramientas que tendrá el Estado nacional para poder quitar la cuestión subjetiva de los gobiernos, ya que es una herramienta para que el Estado nacional cumpla con la obligación de brindar acceso de toda la información pública, de toda la información que sea de interés público y para que nosotros, como ciudadanos, podamos ejercer nuestro derecho a obtener esa información.*” (Diario de Sesiones HSN 9/9/2016)

La posición de la senadora García adopta mayor interés cuando se analiza que, siendo gobierno hasta pocos meses antes, el Frente para la Victoria no impulsó la norma en ningún momento. Cabe recordar que el Decreto 1172/03 prácticamente no se implementaba desde 2009, luego de que fue separada del cargo de la Secretaría que debía velar por su cumplimiento, Marta Oyhanarte.

⁷⁴ Entrevista a Pablo Secchi (7/11/2017)

Las exposiciones de diferentes miembros del FPV valida una de las hipótesis que guían esta investigación: en la oposición todos los partidos promueven normas de acceso a la información pública.

Sobre esto se manifestó la senadora Silvia Giacoppo de la Unión Cívica Radical *“Tuvimos múltiples debates en estos quince años. En tres oportunidades se trató de sancionar una ley y hoy tenemos la posibilidad de hacerlo. Realmente, este tercer debate nos lleva a que hoy solo tres países en Latinoamérica –la Argentina, Venezuela y Bolivia– no tengan una ley. Por lo tanto, esto significa cumplir con esta deuda pendiente y con las buenas prácticas de la política de las que siempre se habla. No debemos desaprovechar esta oportunidad. Por supuesto, esta norma podría ser perfectible y podríamos hacer muchos aportes como Cámara revisora, pero no teniendo la intención de cercenar el aporte de esta Cámara, considero que la búsqueda de lo mejor nos puede impedir tener lo posible, y hoy lo posible es muy bueno. Entonces, tenemos esta oportunidad, no la desaprovechemos. [...] Considero que esta es una oportunidad, porque el mismo gobierno nos está diciendo: “Contrólenme”, y se está poniendo a disposición con una ley tan clara, ya que enuncia los sujetos pasivos, el órgano de control y abarca a los tres poderes del Estado.”* (Diario de Sesiones HSN 9/9/2016)

Desde el oficialismo, como se puede ver, se promovía fuertemente una norma para que, como dijo la senadora anteriormente citada, la ciudadanía pudiera controlar al poder. Si como se mencionó en la introducción de esta investigación, los políticos no actúan -por altruismo- en la búsqueda del bien común o, mejor dicho, cuando lo hacen también buscan conseguir incentivos o beneficios por sus acciones, el bloque de Cambiemos entendía que la promoción de esta norma promovida esta vez por el

Poder Ejecutivo redundaría en mayores beneficios que costos teniendo en cuenta la coalición electoral que lo sostenía.

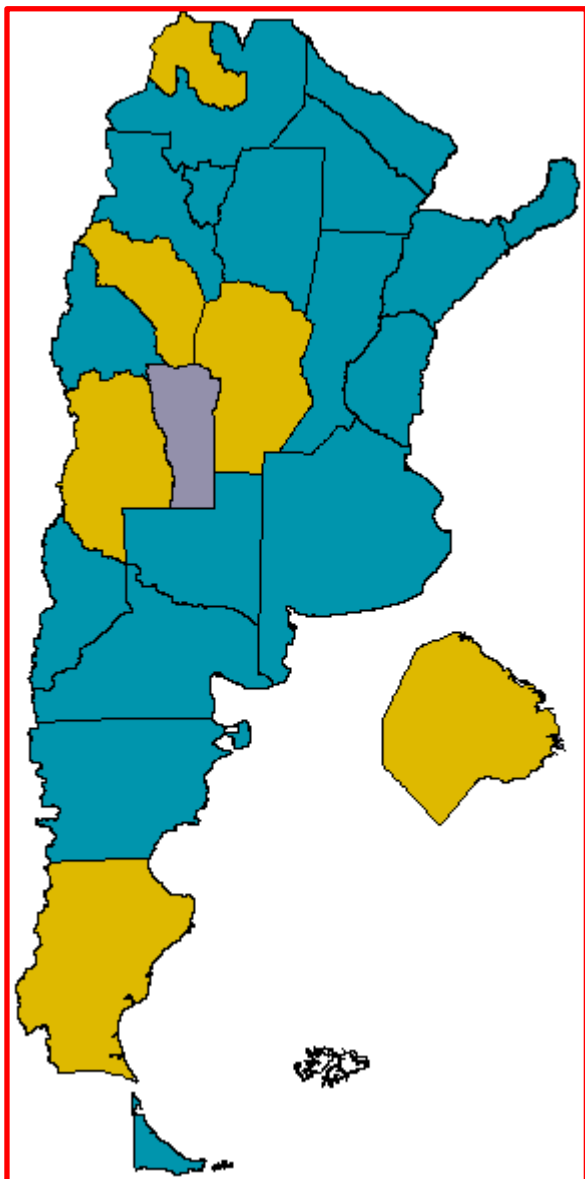
Otro de los pasajes de la exposición de la senadora Giacoppo resulta interesante resaltar para observar cómo los representantes del oficialismo entendían la relación con la ciudadanía en términos de principal-agente: *“Por el otro lado, me parece que tenemos que pensar seriamente que en la actividad política somos justamente los políticos los que tenemos que ensalzarla: los que tenemos que hacer de la actividad política, todos los días, una demostración de luchar por el interés común. Justamente, el Estado no somos nosotros. El Estado somos todos y, por lo tanto, lo que tenemos que hacer es trabajar para que todos puedan acceder a los derechos ciudadanos”*. (Diario de Sesiones HSN 9/9/2016). Finalmente, la oposición logró imponer su dictamen con 58 votos a favor y a la media sanción que venía de la Cámara de Diputados de la Nación se le hicieron modificaciones que obligaron a que volviera a la cámara de origen para su aprobación final o para que insistiera con su propuesta original.

A pesar del temor de muchos de los promotores de la ley de que se repitiera la historia ocurrida en 2004 cuando las modificaciones introducidas por el Senado trabaron la discusión posterior, el 14 de septiembre de 2014 la Cámara de Diputados trató sobre tablas el proyecto modificado. Constituida en comisión y con la propuesta del diputado Pablo Tonelli (PRO-Cambiemos) de insistir con el texto original, se procedió a la votación. Los diputados lograron insistir con su proyecto y con 182 votos positivos y 16 negativos sobre 192, el proyecto de ley de acceso a la información pública se convirtió en ley. (Diario de Sesiones HCDN 14/9/2016)

De esta forma y después de más de quince años de debates parlamentarios la Argentina pasó a formar parte de la mayoría de los países del mundo que regularon

este derecho que, como se mencionó al comienzo de este trabajo, es considerado como un derecho humano.

La nueva alianza gobernante promovió una política pública de transparencia y de prevención de la corrupción cumpliendo recomendaciones de organismos internacionales.



Fuente: Atlas Electoral.

La imagen anterior muestra el resultado electoral por provincia de la primera vuelta electoral del año 2015. En ella se puede observar como la alianza Cambiemos -de color amarillo- se impuso en provincias y centros urbanos con mayor nivel

adquisitivo y sociocultural de sus electores: Ciudad de Buenos Aires y Córdoba principalmente fueron decisivas en el resultado de las elecciones.

Un caso aparte es lo que sucedió en la Provincia de Buenos Aires. Si bien no es motivo de esta investigación realizar un análisis electoral, la derrota del peronismo puede deberse también a que la alianza ganadora presentó una agenda anticorrupción en un distrito en donde las denuncias sobre malversación de fondos, clientelismo y falta de obras públicas fueron ejes de campaña. En este caso puede verse como una coalición de bajo mantenimiento en determinado momento puede elegir propuestas que responden a demandas de las coaliciones de alto mantenimiento.

Cabe señalar que la composición de esta coalición electoral está dada por personas de clase media, media urbana, con relativamente buenos niveles de ingreso. Según un informe del Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica, el apoyo a Cambiemos fue mayoritariamente en las provincias del centro del país, en donde se concentran las principales ciudades y las zonas agrícolas ganaderas más importantes. (2015)

A la misma conclusión llega Tagina (2016) a partir del análisis de los datos relevados por tres encuestas a nivel nacional realizadas en la semana previa a las elecciones de octubre de 2015. Según la autora “La fórmula Mauricio Macri-Gabriela Michetti cosechó 8,4 millones de votos en todo el país [...] Cambiemos reúne el mayor apoyo entre los votantes que tienen hasta secundario completo (43%) seguido del segmento que cuenta con estudios terciarios/universitarios (32%). Sin embargo en GBA y CABA se modifica esta distribución, tomando la delantera los que tienen estudios terciarios o universitarios (42%), lo que da cuenta del apoyo de

los sectores medio y medio altos, seguidos de los que tienen hasta secundaria (39%) y por último los votantes de hasta primaria completa (19%).”⁷⁵

A este análisis es posible también sumar la interpretación realizada por Bohoslavsky y Morresi (2016): “En ese año PRO obtuvo un importante apoyo en la mayoría de los centros urbanos, en las provincias económicamente más dinámicas” (p14)

⁷⁵ (<http://www.revistaanfibia.com/ensayo/detras-de-las-encuestas-el-perfil-de-los-votantes/>).

Capítulo V

Conclusiones y lineamientos para futuras investigaciones

El derecho de acceso a la información pública es entendido como un derecho humano a partir de su incorporación en pactos y tratados internacionales que los garantizan. Sin embargo, los países sancionan leyes o normativas específicas que lo regulan para poder facilitar su ejercicio. De otra forma sería imposible determinar de manera general qué se entiende por información pública, quién debe proveerla, en cuánto tiempo, en qué formato, qué hacer si no la entregan, qué información debe mantenerse reservada.

Desde las primeras normas sancionadas hasta las más recientes -nuestro país es uno de los últimos en América Latina en contar con una ley- los plexos legales se han modificado tendiendo a hacer más amplio este derecho. Ya no se habla de documento, por ejemplo, sino de dato. Las empresas prestatarias de servicios públicos son sujetos obligados como así también sindicatos o partidos políticos. Las normativas más nuevas, además, incorporan órganos administrativos que garantizan la correcta aplicación, de modo que no sea necesario acudir a la Justicia -que en general es cara y lenta- en caso de incumplimiento. Cabe recordar que un pilar fundamental del ejercicio de este derecho es que la información sea veraz, completa y oportuna.

La literatura especializada acuerda sobre la importancia del acceso a la información como una herramienta para el control ciudadano de los actos públicos y como presupuesto para el ejercicio de otros derechos. Los políticos, porque con información la ciudadanía puede elegir de forma más informada a sus representantes, conocer qué proponen y qué hicieron si ya están en la gestión. Es un mecanismo indispensable para la rendición de cuentas. Pero también derechos económicos,

sociales y culturales. Conocer la actividad económica de ciertos lugares de la ciudad para poder invertir, la calidad educativa para poder elegir a qué escuela enviar a los hijos, o la disponibilidad de camas en un hospital.

Se podría decir que por eso los estados promueven y sancionan normas de acceso a la información pública. Porque es lo que debe hacerse para contar con mejores instituciones.

Pero nos quedaríamos sin poder explicar por qué en algunos países se tarda tanto, por qué hay resistencias de los poderes públicos -y privados- en contar con estas normas, por qué se sancionan en determinado momento y no en otros.

Bajo la premisa de que el acceso a la información permite el control social sobre la gestión pública y que este control empodera a aquellos que lo ejercen, las cuestiones anteriormente mencionadas son las que guiaron la presente investigación y trataron de ser respondidas a través del caso argentino.

No hay un enfoque único que explica por qué los países en determinado momento legislan y aprueban normas de acceso a la información.

Por ejemplo, el caso brasilero se explica, según la mayoría de los autores que lo estudiaron, a partir del armado de la coalición de gobierno y la desconfianza entre los partidos que la integraban.

En el caso peruano, la alianza entre organizaciones de la sociedad civil y la prensa generó una presión sobre el sistema político que se vio obligado a sancionar una norma de acceso a la información.

La sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública en la Argentina es muy reciente y aún no hay estudios académicos que expliquen por qué se demoró tanto dado que no se trató de un tema que no estuviera presente en la agenda de organizaciones no gubernamentales ni en la agenda política.

Un desafío que se planteó al momento de iniciar este trabajo era poder traducir en un proyecto de investigación lo que las primeras entrevistas con actores que fueron testigo de los diferentes debates parlamentarios establecían como la causa principal de la demora de una ley de acceso a la información: la oposición de la ex senadora y posteriormente presidenta Cristina Fernández de Kirchner en avanzar en una norma a nivel nacional que regulara este derecho humano. Junto a ella, el bloque oficialista que -por obediencia o por convicción- tampoco empujó su tratamiento en el Congreso.

De esta manera, se intentó entender si el interés de los políticos o partidos políticos en contar con estas normas varía si se encuentran en poder o en la oposición y si el costo de promoverlas, y por lo tanto otorgar una herramienta más de control social, es superior o no al beneficio de tenerlas.

El debate parlamentario en la Argentina de proyectos que regularan el ejercicio del derecho de acceso a la información tuvo lugar en tres principales momentos, dos durante el gobierno kirchnerista y el tercero durante los primeros meses del gobierno de la alianza Cambiemos.

Ambas coaliciones, en la oposición, promovieron esta norma. El costo de esta acción es casi nulo: de sancionarse la norma será al gobierno del que no forman parte a quien controlen y qué hacer con esta ley de ganar nuevamente el premio mayor, es decir la presidencia de la Nación, es cuestión de futuro. Los políticos accionan en el presente, no en el largo plazo.

Las *constituencies* del Frente para la Victoria y de Cambiemos son diferentes entre sí. Más allá del apoyo de cierto electorado urbano de un nivel socioeconómico medio, medio-alto, el kirchnerismo funda su electorado en la base tradicionalmente peronista. Sectores obreros de los centros urbanos y grupos vulnerables donde el

Estado ocupa un rol fundamental para cubrir necesidades básicas. En general, este lugar que ocupa la organización estatal está asociada a prácticas clientelares tanto en la implementación de planes sociales como de beneficios particulares⁷⁶.

Por otro lado, la coalición electoral que sostiene a Cambiemos es básicamente urbana, de los principales centros del país. La unión del PRO, la Coalición Cívica y la UCR consiguió acumular preferencias entre las clases medias educadas con demandas de mayor institucionalismo, reglas del juego claras, más transparencia. Reclaman mayor control y participación. Asimismo, y tal vez sólo por una coyuntura -esto se podrá confrontar al realizarse durante las futuras elecciones- los sectores agrícola ganaderos también apoyaron a la coalición encabezada por Mauricio Macri. Estos sectores demandaban políticas agrícola -ganaderas más beneficiosas luego de medidas del gobierno kirchnerista contrarias a sus intereses.

La incorporación de propuestas para satisfacer las demandas de la *constituency* urbana, también le permitía a Cambiemos diferenciarse de un gobierno que llegaba a las elecciones con caída en el apoyo popular.

De hecho, la promoción de la norma de acceso a la información estaba incluida, como ya se mencionó, en la plataforma electoral del año 2015.

La emisión del Decreto 1172/03 por parte del ex presidente Néstor Kirchner y la evolución de la aplicación de la norma a niveles casi nulos, sirve para demostrar cómo los gobiernos buscan satisfacer a diferentes *constituencies* realizando un cálculo costo-beneficio. En 2003, cuando llega a la presidencia Kirchner con sólo el 23% de los votos y un peronismo dividido, busca apoyos en un electorado tradicionalmente contrario al Partido Justicialista. Estos apoyos los consigue

⁷⁶ Sobre esto puede consultarse literatura especializada como Javier Auyero (2012).

promoviendo reformas institucionales que implican mayor participación ciudadana, control en la forma que se toman las decisiones y políticas de transparencia.

En cambio, cuando la transversalidad fracasó o cuando triunfó la idea de volver a apoyarse en el PJ y cierto electorado de urbano de centro izquierda mantiene su apoyo al gobierno kirchnerista, éste se aleja de la implementación de aquellas políticas que se habían impulsado durante la primera etapa.

El debate parlamentario en el Congreso siguió esta lógica durante el gobierno kirchnerista. La Cámara de Diputados aprobó el proyecto que venía del Poder Ejecutivo por unanimidad, es decir, también con los votos del Frente para la Victoria. En el Senado, ya en 2004, con el gobierno afianzado, la senadora Cristina Fernández de Kirchner -por entonces también Primera Dama- dio un giro en el tratamiento del proyecto que sorprendió tanto a legisladores oficialistas, como a opositores y a los promotores de la ley.

Es difícil suponer que un político con aspiraciones electorales se oponga abiertamente a la sanción de una norma que no solo regula un derecho consagrado en la Constitución Nacional sino que además permite contar con instituciones más transparentes. A partir de la presentación del caso de estudio se puede observar cómo se utilizaron otros mecanismos para impedir la sanción de esta ley: la incorporación de modificaciones que atentaban contra su espíritu, por ejemplo, y que no contaban con el apoyo de los expertos nacionales e internacionales.

La permanencia en el gobierno del matrimonio kirchnerista con altos niveles de apoyo popular demuestra que la falta de sanción del proyecto de acceso a la información pública y los bajos niveles de aplicación del Decreto 1172/03 a partir del año 2009 es una muestra de que no generaba costos para la coalición gobernante.

La imposibilidad de sancionar la norma cuando la oposición tenía mayoría legislativa es también una muestra de cómo responden los partidos políticos a las demandas de su *constituency*. El denominado Grupo A era una alianza heterogénea con apoyos electorales. De un lado estaba la Unión Cívica Radical, la Coalición Cívica y el GEN y del otro el Peronismo Federal. Si bien fue exitosa para marcar la agenda legislativa e imponerle algunas normas al Ejecutivo, no lo fue para impulsar reformas institucionales. Por otro lado, el Frente para la Victoria no apoyó la iniciativa y dejó que fracasaran sin mucho esfuerzo los intentos del Grupo A.

Finalmente, en el año 2016 se sancionó la norma con un nuevo gobierno. Como ya se mencionó, el impulso a dicha sanción estaba ya incluido en la plataforma electoral de Cambiemos y fue parte del discurso durante la primera sesión inaugural del presidente Mauricio Macri.

Si bien es contrafáctico porque el Congreso aprobó la Ley de Acceso a la Información Pública y en la actualidad se aplica a nivel nacional, es posible aventurar que Cambiemos hubiese pagado un costo -electoral- si no la promovían. Su *constituency* tradicional -mayoritaria en la Ciudad de Buenos Aires en donde desde hace más de una década se vuelca a favor del actual gobierno- podría haberse visto defraudada si no se impulsaban medidas concretas para revertir los altos niveles de percepción de la corrupción durante los años en que el kirchnerismo ejerció el poder.

Finalmente, el discurso predominante de los líderes de la coalición gobernante se basa en el respeto por las instituciones y la importancia de la participación. De esta manera, la promoción de una ley de acceso a la información pública era una demostración del interés de mantener esta posición frente al electorado: otorgarle

una herramienta para que la ciudadanía pueda controlar a quienes detentan - temporalmente- el ejercicio de la función pública.

Es posible que el caso argentino se explique por otras variables que las presentadas en esta investigación. Queda para futuros estudios por qué cierto electorado ilustrado mantuvo su apoyo al kirchnerismo durante todos los años a pesar de que luego de un primer momento promovió muy pocas políticas públicas destinadas a este tipo de electorados de alto mantenimiento.

También será una futura línea de investigación si la tardanza en sancionar una ley de acceso a la información se debió sólo a decisiones políticas a través de un cálculo costo beneficio o si pudo incidir que no se mantuvo durante todos los años de debate la alianza de organizaciones de la sociedad civil. En esta misma línea será importante analizar el rol de los medios -periodistas y empresas- en la promoción de la ley en nuestro país.

Pocos trabajos han avanzado en el estudio del peso del factor ideológico en la sanción de normativas que regulen el derecho de acceso a la información. Si bien este trabajo analizó la forma en que los partidos políticos actúan en función de la demanda de sus *constituencies* y la *constituency* del Partido Justicialista no demana históricamente bienes institucionales, es posible profundizar en cuánto peso tiene la ideología sobre este tipo de normas en algunos líderes políticos y si este peso puede frustrar o no la correspondiente sanción.

Esta investigación parte del supuesto de que las coaliciones políticas estructuran una relación con los grupos sociales que constituyen su base de apoyo político ofreciendo bienes públicos, y que, luego, el cumplimiento o no de esas ofertas tendrá un impacto político, traducido en mayor o menor apoyo. Con esto no se quiere afirmar que "los partidos tienen que cumplir con su oferta electoral" ya que la oferta de

bienes es dinámica y los electorados también. Pero sí que hay una relación entre lo que los públicos esperan recibir, y la evaluación que hagan de cómo y de qué manera lo recibieron en un contexto competitivo en el que habrá otros jugadores dispuestos a hacer ofertas.

En este sentido, se entiende que la transparencia es un bien público, muy valorado por capas sociales que son muy mayoritarias en el electorado de la coalición Cambiemos, y lo son menos (aunque no necesariamente inexistentes) en el electorado peronista. Este trabajo ha aportado un abordaje novedoso para entender por qué fracasan o no la sanción de leyes de transparencia pública. El particular caso argentino, país pionero en la región en instalar el tema del acceso a la información, pero uno de los últimos en efectivamente legislarla, es un muy buen ejemplo de cómo un bien público simbólico demandado por una porción del electorado será efectivamente garantizado en la medida que gobierne un partido o alianza sensible a mantener su fidelidad electoral.

La Ley de Acceso a la Información Pública estuvo diez años (casi todo el kirchnerismo) esperando ver la luz, y terminó siendo sancionada nueve meses después de que Mauricio Macri asumiera como Presidente de la Nación. Macri pagó una oferta electoral que Cristina Kirchner no necesitaba pagar. Esto no habla ni bien ni mal de ninguno de los dos, pero sí demuestra que le hablan a públicos diferentes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Artículos y libros

ABAL MEDINA, J. (2009): “Participación y control ciudadanos. El funcionamiento de los mecanismos institucionales electorales y societales de accountability en la Argentina”, Prometeo, Buenos Aires, Argentina.

ABRAMOVICH V. & Christian Curtis C. (2000): “El Acceso a la Información como Derecho” en Anuario de Derecho a la Comunicación, Año 1 Vol. 1; Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.

ACKERMAN J., & Irma Sandoval Ballesteros (2006): “The Global Explosion of Freedom of Information Laws”, Administrative Law Review, Vol. 58, No 1 (Winter 2006), Pp. 85-130

AUYERO J. (2012): “La política de los pobres. Las prácticas clientelares del peronismo”, Ediciones Manantial, Buenos Aires.

BARAGLI N. (2004): “Elaboración Participada de Normas. Un espacio abierto para el debate de las decisiones públicas”. Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Buenos Aires.

BAENA OLABE P. & Juan Cruz Vieyra (2011): “Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada”. Banco Interamericano de Desarrollo, Whashington DC.

BARON M. (2002): “Manual 2. Formación y Sanción de Leyes en la Argentina”. CIPPEC, Buenos Aires, Argentina.

----- (2002): “Manual 3. El Acceso a la Información Pública”. CIPPEC, Buenos Aires, Argentina.

BERLINER, D. (2014): “The Political Origins of Transparency”, en The Journal of Politics, Vol. 76, No. 2, Abril 2014, Pp. 6479-491

BERTONI E. (2011): “Libertad de información. ¿Tres palabras inofensivas? Leyes de acceso a la información y rol de la prensa”. The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, Washington DC.

BOHOSLAVSKY, E & Sergio Morresi (2016): “El partido PRO y el triunfo de la nueva derecha en Argentina” en Amérique Latine, Histoire & Mémoire disponible en <https://journals.openedition.org/alhim/5619#text>

BOVEN M. (2002): “Information Right. Citizenship in the information society”, Utrecht University.

BUENO de MESQUITA, B. et al, (2004): “The Logic of Political Survival”, The MIT Press, Massachusetts.

CARTER, J. (2002): “Prefacio” en Acceso a la Información: La llave para la Democracia, Centro Carter.

Dahl, R. (1993): “La Democracia y sus críticos”, Paidós, Barcelona.

GERRING J. (2004): “What Is a Case Study and What Is It Good for?” en American Political Science Review, Vol. 98, No. 2.

GIBSON E. & Ernesto Calvo (2001): “Federalismo y sobrerrepresentación: La dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina” en Abal Medina J. & E. Calvo (Comp.): El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina, Eudeba, Buenos Aires, Capítulo 7.

GIBSON, E. et al (1999): “Federalismo redistributivo: sobrerrepresentación territorial y transferencia de ingresos en el hemisferio occidental”, en Política y Gobierno, Vol. VI, número 1, primer semestre 1999, PP. 15-44

HABERMAS, J. (1991) “Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública.” Editorial Gustavo Gil, España.

HAZELL R. & Ben Worthy (2010): “Assesing the performance of freedom of information” en Government Information Quarterly disponible en <https://www.journals.elsevier.com/government-information-quarterly>

HOLMES S. (2003): “Lineages of the Rule of Law” en Marvall J. M & Przeworski A (ed): Democracy and the Rule of Law, Cambridge University Press, Pp. 19-61.

KIEWIET D. & Mathew McCubbins (1991): “The Logic of Delegation. Congressional Parties And The Appropriations process”, The University of Chicago Press, Chicago.

McCLEAN T. (2011): “Institutions and Transparency. Where does Freedom of Information Work Best”, London School of Economics and Political Science.

Mecanismo de Seguimiento de la Implementación del Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional. Primera Medición. Cippec, marzo 2005.

MICHENER G. (2009): “Assessing Freedom of Information in Latin America a Decade Later: Illuminating a Transparency Causal Mechanism”, University of Miami.

----- (2011): “FOI Laws Around the World”, Journal of Democracy, Vol. 22, No. 2, Pp. 145-159.

----- (2015): “How Cabinet Size and Legislative Control Shape the Strength of Transparency Laws” en Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 28, No. 1, enero 2015, Pp. 77-94.

MORLINO L. (1994): “Problemas y Opciones en la Comparación” en G. Sartori y L. Morlino (Comp.) La Comparación en las ciencias sociales, Alianza Editorial, Madrid.

NEUMAN L. (2002): “Introducción” en Acceso a la Información: La llave para la Democracia, Centro Carter.

PALERMO V. & Marcos Novaro (1996): “Política y Poder en el Gobierno de Menem”, Norma Editorial, Buenos Aires.

PANEBIANCO, A. (2007): “Sartori y la Ciencia Política” en Temas y Debates 14 / Dossier

REYNOSO D. (2004): “Bicameralismo y sobre-representación en Argentina en perspectiva comparada”, en Revista SAAP, Vol.2, N 1, diciembre 2004, PP. 69-94

ROBERTS A., (2002) “Acceso a la Información Gubernamental” en Acceso a la Información: La llave para la Democracia, Centro Carter.

SABA R., (2002): “El derecho de la persona a acceder a la Información en Poder del Gobierno”, Mimeo, Buenos Aires.

SERRANO MANSILLA A, (2015): “Macri: La derecha del Siglo XXI en la Argentina” disponible en <http://www.celag.org/argentina/page/19>

TAGINA, M.L. (2016): “Detrás de las encuestas: el perfil de los votantes” en Revista Anfibia, disponible en (<http://www.revistaanfibia.com/ensayo/detras-de-las-encuestas-el-perfil-de-los-votantes/>)

TORRES, N., (2006): "El acceso a la información como política pública", Documentos de Políticas Públicas, CIPPEC, Buenos Aires.

Jurisprudencia Nacional e Internacional. Normativa.

Carta Democrática Interamericana en http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

CSJN “ADC c/ EN - PAMI - dto.1172/03 s/ amparo ley 16.986”, diciembre 2012.

CSJN “CIPPEC c/ EN - M Desarrollo Social - dto.1172/03 s/ amparo ley 16.986”, marzo 2014.

CSJN “Gil Lavedra, Ricardo Rodolfo el Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Inspección General de Justicia si amparo ley 16.986”, octubre 2014.

CSJN “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A.s/ amparo por mora”, diciembre 2015.

CIDH, Caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C: 46

Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción en https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

Convención Interamericana contra la Corrupción en http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf

Inter-American Commission on Human Rights. Derecho a la verdad en las Américas / Comisión Interamericana de Derechos Humanos. p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L) Series. OEA/Ser.L/V/II.152 Doc.2

Constitución de la Nación Argentina

Diario de sesiones Honorable Cámara de Diputados de la Nación disponible en www.diputados.gob.ar

Diario de sesiones Honorable Senado de la Nación disponible en www.senado.gob.ar

Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública AG/RES. 2607 (XL-O/10)

Versiones taquigráficas Honorable Cámara de Diputados de la Nación disponible en www.diputados.gob.ar

Versiones taquigráficas Honorable Senado de la Nación disponible en www.senado.gob.ar

ANEXO: ENTREVISTAS

Entrevistado/a	Cargo/Función	Fecha de realización de la entrevista
Maria Baron	Directora Internacional de Directorio Legislativo	30 de agosto de 2017
Samuel Cabanchik	Senador Nacional (MC)	7 de septiembre de 2017
Hernán Charosky	Ex Director de Poder Ciudadano	23 de agosto de 2017
Guillermo Correa	Director Ejecutivo de la Red Argentina para la Cooperación Internacional	23 de agosto de 2017
Agustina De Luca	Directora General Directorio Legislativo	13 de septiembre 2017
Mariel Fitz Patrick	Periodista	16 de junio de 2017
Julián Gadano	Ex asesor en la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia	14 de noviembre de 2017
Manuel Garrido	Ex Titular de la Oficina Anticorrupción. Diputado Nacional (MC)	19 de mayo de 2017

Vilma Ibarra	Diputada Nacional (MC). Senadora Nacional (MC)	7 de agosto 2018
Mora Kantor	Ex funcionaria de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia	13 de noviembre de 2017
Carlos March	Director de Comunicación Fundación Avina	28 de agosto de 2017
Dolores Martínez	Directora del Programa de Modernización Parlamentaria. Honorable Cámara de Diputados de la Nación	30 de octubre de 2017
Marta Oyarnarte	Ex Subsecretaria para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia	25 de agosto de 2017
Adrián Pagan	Subdirector de Relaciones Institucionales y Capacitación del ICAP	13 de septiembre de 2017
Juan Mario Pais	Diputado Nacional (MC); Senador Nacional	23 de octubre de 2017
Adrián Pérez	Diputado Nacional (MC); Secretario de Asuntos Políticos	19 de septiembre de 2017
Andrea Pochak	Ex Directora Adjunta del Centro de Estudios Legales y Sociales	29 de agosto de 2017
Roberto Saba	Ex Director Ejecutivo de la Asociación por los Derechos Civiles. Dr. en Derecho. Especialista en derecho a la información	12 de septiembre de 2017

Ernesto Sanz	Senador Nacional (MC)	4 de octubre de 2017
Inés Selwood	Periodista. Especialista en derecho a la información pública	17 de agosto de 2017
Pablo Secchi	Director Ejecutivo de Poder Ciudadano	7 de noviembre 2017
Mariano Roman	Ex docente de la materia Derecho a la Información, Carrera de Comunicación Social, Universidad de Buenos Aires	22 de noviembre de 2017