

# El Estado argentino y el acceso a la información pública (2003-2016)

*Argentinian State and Access Public Information (2003-2016)*

Por Marina Acosta\*

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2016.  
**Fecha de Aceptación:** 29 de agosto de 2016.

## RESUMEN

El acceso a la información pública ha sido recientemente reconocido desde el punto de vista legal, aún cuando el derecho se consagraba desde hacía tiempo en diversos tratados y convenciones internacionales con rango constitucional y a través del decreto presidencial 1172/03. Tres proyectos legislativos lograron ser debatidos en el Congreso: dos perdieron estado parlamentario en 2005 y 2012; el de 2016 recibió tratamiento y tras pasar por ambas cámaras del Congreso finalmente se convirtió en ley. Este trabajo se propone describir y analizar un conjunto de factores políticos, sociales e institucionales que marcaron el derrotero

que siguió el acceso a la información pública en la Argentina, reconociendo los avances en la materia pero también las trabas con las que debió lidiar y que imposibilitaron su reglamentación. Presentamos el análisis como un estudio de caso en tanto estrategia de investigación empírica sustentada en múltiples fuentes de evidencia. Para la producción de datos, hemos realizado un análisis documental.

**Palabras clave:** *Acceso a la información pública, Estado, Argentina.*

## ABSTRACT

Access to public information has recently been recognized from the legal point of view, even

---

\* Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Magíster en Comunicación (Universidad Iberoamericana de México). Licenciada en Ciencias de la Comunicación (UBA). Docente e investigadora del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y del Departamento de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). Miembro titular de FLACSO España. Correo electrónico: macosta@sociales.uba.ar

when the right enshrined in various international treaties and conventions with constitutional status. Three bills were debated in Congress: two lost parliamentary status in 2005 and 2012; the bill of 2016 received treatment and after passing through both chambers of Congress finally became law. This paper aims to describe and analyze a set of political, social and institutional factors that marked the path that has continued access to public information in Argentina, recognizing progress in this area but also the obstacles that have been prevented from regulation. We present the analysis as a case study as empirical research strategy supported by multiple sources of evidence. For the production of data we perform a documentary analysis.

**Keywords:** *Access Public Information, State, Argentina.*

## Introducción

Uno de los factores fundamentales para la construcción de ciudadanía es que ella cuente con información. Aunque suele ser asociado a un mecanismo de control de la corrupción estatal, el derecho de acceso a la información pública<sup>1</sup> no se reduce a ello pues además de un valor propio, la información es un derecho humano y un instrumento para la consecución de otros derechos (Abramovich y Courtis, 2000).

---

1 Conviene aclarar que por información pública se entiende todos "los expedientes, archivos, bases de datos y documentos escritos, fotografías, grabaciones, en soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, que se encuentren en poder de las personas jurídicas estatales o instituciones públicas. También de personas jurídicas privadas con participación estatal o subvención del Estado; las personas jurídicas privadas que tengan a su cargo la prestación de un servicio público esencial, y las demás personas que la ley contemple" (Basterra, 2010: 35).

El acceso a la información pública puede ser abordado en su dimensión individual o en su dimensión colectiva (Basterra, 2006; 2010). La dimensión social de la información se relaciona con una característica fundamental de los sistemas republicanos de gobierno: la publicidad de los actos de gobierno. La culminación del derecho de acceso a la información es la participación política y la transparencia de la administración que constituye un límite a la monopolización de la información por parte de los Estados, los grupos de presión o los partidos políticos (Loreti, 1995). Por cierto, el desconocimiento sobre el accionar estatal también impide el ejercicio de los mecanismos de *accountability* vertical, a través de los cuales los representados premian o castigan a sus representantes (Oyhanarte y Kantor, 2015). El acceso a la información pública representa un derecho para la participación ciudadana y un requisito indispensable para el desarrollo de cualquier democracia.

En América Latina, el interés por el tema y la sanción de leyes de este tipo coincide con la consolidación democrática (Bellver, 2015). Empero, la temática representó hasta 2016 una asignatura pendiente en la Argentina. Es que junto a Bolivia, Costa Rica y Venezuela, el país formó parte de las pocas democracias de la región que no contaban con una ley de este tipo. No obstante, el derecho se consagraba desde hacía tiempo en diversos tratados y convenciones internacionales, con rango constitucional, a través del artículo 75 inciso 22 de la *Carta Magna*.

El reconocimiento del derecho de acceso a la información pública en la Argentina se dio a través de una norma emanada del Poder Ejecutivo, también en diversas resoluciones del Poder Judicial y en las leyes y constituciones provinciales. La norma surgida de un decreto presidencial, el 1172/2003 (B.O. 4-12-2003) de *Mejora de la Calidad de la Democracia y sus Instituciones*, fue sancionada por el presidente Néstor Kirchner en 2003 y redactada por la

Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Desde 2002 hasta 2016, tres proyectos legislativos lograron ser debatidos en el Congreso. Dos de ellos perdieron estado parlamentario (en 2005 y 2012), pero durante el transcurso de este año 2016, ambas cámaras del Congreso debatieron un proyecto que se convirtió en ley el 14 de septiembre. La norma es necesaria porque, sencillamente, brinda a los ciudadanos la posibilidad de ejercer el derecho (Saba, 2015). La sanción de la ley viene a reparar una deuda histórica de la democracia argentina.

Este trabajo se propone describir y analizar un conjunto de factores políticos, sociales e institucionales que marcaron el derrotero que ha seguido el acceso a la información pública en la Argentina, reconociendo los avances en la materia pero también las trabas con las que se topó y que imposibilitó su reglamentación. Presentamos el análisis como un estudio de caso en tanto estrategia de investigación empírica sustentada en múltiples fuentes de evidencia (Yin, 1994). Para la producción de datos realizamos un análisis documental. La documentación hace referencia al uso de información disponible (cualquiera sea su carácter documental: numérico o no numérico, elaborado o en bruto) (Valles, 1997: 109). En el proceso de discusión del acceso a la información pública, el Estado se ha expresado públicamente sobre la cuestión a través de informes, leyes, decretos y fallos judiciales. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil (en adelante, OSC) que jugaron un rol importante en la promoción de este derecho, también expusieron sus puntos de vista en informes, documentos y memorias.

### **El primer avance: Un decreto presidencial**

Néstor Kirchner llegó al poder en la Argentina en un contexto de “crisis de la representación”,

con una opinión pública desencantada de los actores tradicionales y deseosa de encontrar un modelo de democracia más representativo. El entonces Presidente supo interpretar el “que se vayan todos” y logró construir una estrategia para capitalizar las necesidades de la ciudadanía (Sarlo en Natanson, 2004); al mismo tiempo, comprendió que uno de los fenómenos más importantes que había producido la crisis de partidos había sido la pérdida de credibilidad de la meta narración representativa (Abal Medina, 2009). No conviene pasar por alto que durante los noventa, la Argentina experimenta la instalación de un modelo de exclusión social producto de la aplicación de políticas neoliberales con la consecuente reducción de la política a la mera administración de los intereses del poder económico.

La demanda social de la crisis de 2001 recogía un doble pedido. Por un lado, la creación de una nueva institucionalidad y, por otro, un reclamo de intervención estatal (Svampa, 2004). La asunción de Kirchner coincide, en efecto, con esas macrodemandas que reconoce inmediatamente y se propone amalgamar, posibilitando la creación de una nueva coyuntura que priorizará una fuerte institucionalidad y un rol mucho más activo por parte del Estado. La articulación de éstos generará la recuperación de dos demandas antitéticas como la demanda de democracia de 2001 y la demanda de gobernabilidad de 2002 (Rinesi y Vommaro, 2007).

La “crisis de representación” permitió al kirchnerismo reconstruir el lazo dañado entre representante y representado y generó una oportunidad para que el acceso a la información pública se convirtiera en un instrumento de fiscalización ciudadana de la *res publica* y fortalecimiento de la legitimidad política. La agenda de problemas públicos, en este sentido, se orientaba hacia la articulación de tres grandes ejes: 1) que las políticas públicas fuesen el resultado de procesos transparentes y abiertos; 2) que la burocracia se orientara hacia la pro-

fesionalización y 3) la generación de espacios de participación en los que la sociedad pudiera intervenir activamente (Oyhanarte, 2009)<sup>2</sup>. Kirchner cree, en efecto, en la necesidad de contar con un Estado "presencial, reparador, protector y promotor (...) que permitirá la construcción de una sociedad equilibrada" (2003: 151). El Estado debía asumir un nuevo rol y convertirse en agente del cambio para consolidar al régimen democrático, con la subordinación real del poder económico al poder político.

A partir de su interés por la capacidad estatal reguladora a través de sus diversos organismos de contralor y aplicación, en diciembre de 2003, Kirchner dicta el Decreto 1172 por el que se regulan instrumentos orientados a ampliar la participación ciudadana y transparentar la gestión. El objetivo: "emprender una reforma política integral para una nueva cultura orientada a mejorar la calidad de la democracia garantizando, en cada uno de los casos, el máximo flujo informativo entre los actores sociales y sus autoridades a fin de asegurar el ejercicio responsable del poder"<sup>3</sup>. El decreto generó cinco reglamentos y una disposición: acceso a la información pública, audiencias públicas, elaboración participativa de normas, publicidad de la gestión de intereses, reuniones abiertas de los entes reguladores de servicios públicos y gratuidad del boletín oficial del día vía Internet. En la misma normativa se encuentran las reglamentaciones de esos instrumentos.

La creación de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia, en 2003, buscó robustecer

la relación entre el Estado y la sociedad civil con el fin de promover las reformas institucionales necesarias para desarrollar una democracia gobernable, transparente, legítima y eficiente. Para ello, se impulsó la designación de una Unidad de Enlace en cada organismo del Poder Ejecutivo Nacional encargada de aplicar en su ámbito las herramientas de participación ciudadana reguladas en el Decreto 1172<sup>4</sup>. Cabe destacar que en lo que hace a la definición conceptual del derecho de acceso a la información pública como instancia de participación ciudadana, la norma cumple con la más contemporánea formulación del derecho (González Moras, 2010 citado por Ferreyra, 2013). El Decreto 1172 fue el resultado de un trabajo colectivo entre la mencionada Subsecretaría, la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (OA), la Mesa de Reforma Política del Diálogo Argentino y un conjunto de organizaciones de la sociedad civil, agrupadas en el Foro Social para la Transparencia. Al mismo tiempo, representó la primera norma de acceso a la información pública de alcance nacional que puso a tono a la República con el concierto mundial de naciones que comenzaron a aprobar leyes que garantizaran el acceso a la información en poder del Estado (Oyhanarte, 2009)<sup>5</sup>. Es importante aclarar, además, que este decreto constituye un reglamento autónomo con jerarquía de decreto del Poder Ejecutivo nacional. Esto significa que no tiene facultades legislativas, sino aquellas emanadas de su condición de responsable político de la administración general del país.

---

2 En *Informe de Gestión 2003-2009* de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia.

3 Fuente: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>. Consulta: mayo de 2016.

---

4 Fuente: [http://www.mejordemocracia.gov.ar/archivos/AccesoInfoPub/docs\\_de\\_interes/cont\\_institucionales/InformeAnual-MD2008.pdf](http://www.mejordemocracia.gov.ar/archivos/AccesoInfoPub/docs_de_interes/cont_institucionales/InformeAnual-MD2008.pdf) Consulta: mayo de 2016.

5 Fuente: *Informe de Gestión 2003-2009* de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Consulta: mayo de 2016.

El trabajo de las organizaciones de la sociedad civil

Durante la década de los noventa, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y Poder Ciudadano iniciaron las primeras actividades tendientes a posicionar la problemática de la información pública en la agenda política, guiados por sus objetivos fundacionales: el primero, orientado a la búsqueda de “reformas legales e institucionales tendientes al mejoramiento de la calidad de las instituciones democráticas”<sup>6</sup> y el segundo en pos de promover la “transparencia del Estado y la lucha contra la corrupción”<sup>7</sup>.

La labor del CELS durante esos primeros años fue destacable. Su preocupación por el derecho de acceso a la información pública estuvo ligada, desde un principio, al *derecho a la verdad*<sup>8</sup>. A partir del caso *Tiscornia, Sofía y otro c. /Estado Nacional-Ministerio del Interior y otros. amparo ley 16.986*, en el que la Poli-

cía Federal hizo entrega parcial de los datos requeridos por el CELS alegando no estar en condiciones de suministrar mayores informaciones, el organismo presentó una acción de amparo a fin de obligar al Estado Nacional y a la Policía Federal a suministrar la información requerida<sup>9</sup>. La decisión de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal fue la de hacer lugar a la acción sosteniendo que la actitud policial era violatoria de los derechos constitucionales de los accionantes y que, además, era negatoria del derecho a la información. Se sostenía que el derecho de cualquier habitante a acceder a la información pública constituía aplicación directa del principio republicano de la publicidad de los actos de gobierno. Gracias al CELS, la sentencia fijó el principio de que la acción de amparo era la vía idónea para reclamar el derecho de acceso a la información pública.

Fue la frustrada sanción de una ley de acceso a la información pública, en 2005, la que dinamizó un debate público en el que estas OSC cumplieron un papel destacable. Un grupo de ellas han sido las que han realizado las principales iniciativas frente a esta temática: las ONG Poder Ciudadano, Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Foro de Periodismo Argentino (FOPEA),

---

6 Fuente: www.cels.org.ar. Consulta: mayo de 2016.

7 Fuente: www.poderciudadano.org. Consulta: mayo de 2016.

8 Este derecho surge como respuesta frente a la falta de esclarecimiento, investigación, juzgamiento y sanción de casos de graves violaciones de derechos humanos e infracciones a los derechos humanos por parte de los Estados: “En el ámbito del sistema interamericano, el derecho a la verdad se vinculó inicialmente con el fenómeno extendido de la desaparición forzada. Tanto la Comisión como la Corte Interamericana han establecido que la desaparición forzada de personas tiene un carácter permanente o continuado que afecta una pluralidad de derechos, tales como el derecho a la libertad personal, a la integridad personal, a la vida y al reconocimiento a la personalidad jurídica” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2014: 4).

---

9 Se requerían datos que obraban en sus registros acerca del personal fallecido y herido en cumplimiento del deber con el grado que tenían, entre 1989 y 1995, estadísticas de detenciones por averiguación de identidad, discriminadas por sexo, edad, nacionalidad y ocupación durante 1995, estadísticas de detenciones por edictos contravencionales por tipo de falta, jurisdicción, sexo, edad, nacionalidad y ocupación, y existencia de apelaciones durante 1995.

Fundación Konrad Adenauer y el CELS, organismo de derechos humanos. Estas organizaciones llevaron adelante un intenso trabajo destinado a instalar el tema en la agenda pública y presionar al sistema político para que regulara el derecho.

Una de las principales estrategias a las que recurrieron las OSC fue el reclamo judicial. Se trata de la forma paradigmática de participación democrática, en la medida en que las demandas sociales “obligan al Estado a responder pública y oficialmente a las peticiones presentadas ante la ley” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 38). La movilización legal además de ser la única forma de *accountability* social que puede llegar a tener efectos imperativos ha recurrido a la exploración del litigio como herramienta de incidencia en políticas públicas. Cabe destacar en este sentido que los procesos judiciales se inscriben en una estrategia más amplia de promoción y protección de derechos. La presentación de amparos judiciales por parte de las OSC contra algunas dependencias del Estado obtuvo distintos fallos favorables, como veremos en el próximo apartado. La otra estrategia se focalizó en estrechar vínculos con los tomadores de decisión. Junto a dos Organizaciones No Gubernamentales (en adelante, ONG’s) –CIPPEC y ADC–, el CELS participó de varios encuentros con funcionarios del Poder Ejecutivo a los efectos de lograr la inclusión del anteproyecto de *Ley de Acceso a la Información* –elaborado por la OA– en el temario que éste elevaría para su tratamiento durante las sesiones extraordinarias del Congreso de la Nación en 2002<sup>10</sup>. Además de estas OSC, el proyecto había sido impulsado institucionalmente en diversos ámbitos multisectoriales: Consejo de Seguimiento de las Acciones para la Reforma Política del Acuerdo

Federal, Mesa Ampliada del Diálogo Argentino, Mesa Sectorial de Reforma Política del Diálogo Argentino, Leyes de Mayo impulsadas por el Cabildo Abierto Ciudadano (organizaciones integrantes del Foro Social para la Transparencia), Coloquio Anual FARN 2002 (con la participación de 300 organizaciones de base), Grupo Vox Populi, Grupo Acción (organizaciones académicas, empresarias y especializadas en políticas públicas), Grupo de Directores Ejecutivos de Organizaciones de la Sociedad Civil (Beragli, *et.al.*, 2003: 15).

La participación de las OSC en el debate de ese anteproyecto resultó significativa: no sólo enriquecieron técnicamente el texto original, sino que lo dotaron de una legitimidad política enorme (Saba, 2002). Ellas participaron en varios momentos del proceso de la política pública: 1) incidencia en la fijación de agenda; 2) incidencia en el debate; 3) incidencia en la formulación de la política; 4) incidencia en el monitoreo. Repasemos dicho proceso: el primer proyecto de ley se elaboró de manera conjunta y consensuada por un conjunto de OSC convocadas por la OA, a través de un trabajo de elaboración participada de normas. El proyecto perdió estado parlamentario en 2005. El Ejecutivo sancionó el Decreto 1172 y una de las tareas de algunas de estas OSC fue monitorear su efectivo cumplimiento.

A partir del primer gobierno de Cristina Kirchner (2007-2011), las posiciones y demandas asumidas por las ONG’s en torno al problema del acceso a la información pública adquirieron un contenido distinto al del CELS. Al reducir la problemática del acceso a la información pública a cuestiones administrativas, las ONG’s preocupadas por la transparencia gubernamental descuidaron la dimensión del derecho político y de los principios democráticos asociados a ella. De lo que puede derivarse que sus mecanismos no apuntaban a una construcción colectiva, sino que se inscribían en la lógica de los grupos de presión en democracia (von Beyne citado

---

10 Fuente: [http://www.cels.org.ar/common/documentos/acceso\\_info.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/acceso_info.pdf). Consulta: mayo de 2016.

por De Piero, 2005: 95). Esa divergencia en los objetivos, sumada a la fallida alianza que mantuvieron con la prensa hegemónica, relativizó el gran trabajo que habían realizado años antes. La prensa, tan necesaria para amplificar el debate, privilegió sus intereses políticos y comerciales y tras enfrentarse a la presidenta Cristina Fernández de Kirchner en el conflicto del “Gobierno vs. el campo” (Blaustein, 2013; Campolongo, *et. al.*, 2008), abrió sus líneas editoriales para agendar al problema sólo como un instrumento de fiscalización a la administración kirchnerista, con lo cual se desvirtuaba también la preocupación que tenían algunas de las OSC de destacar la dimensión del derecho humano. La prensa hegemónica se desentendió de la cuestión y volvió al acceso a la información pública un *non-issue*. Este dato no es menor pues aún cuando varios periodistas de forma individual incluyeron la cuestión, la gran visibilidad que la apertura de la agenda mediática hubiese podido darle a la temática y a las acciones de las organizaciones quedó obturada por la poca preocupación de esta prensa hacia el tema (Acosta, 2014). En tal sentido, las OSC no pudieron apoyar sus acciones de *accountability* social en la estrategia mediática.

## El Poder Judicial

En numerosas ocasiones, el Poder Judicial sentó su posición respecto del derecho de acceso a la información pública. Por caso, en 2010, la Cámara Contenciosa Administrativa Federal 8 confirmó una decisión de un juzgado en lo contencioso administrativo federal que ordenaba a la Secretaría de Medios de Comunicación de la Nación entregar a la ADC información solicitada sobre el gasto en publicidad oficial en 2009<sup>11</sup>.

En 2012, la Corte Suprema de Justicia se pronunció por primera vez al respecto en una causa iniciada por ADC contra el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI)<sup>12</sup>. El Alto Tribunal sustentó su fallo –siguiendo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes v. Chile*– en el principio de máxima divulgación al entender que existe una “presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones”<sup>13</sup>. Con este fallo, la Corte formuló un alto estándar de reconocimiento y protección del derecho de acceso a la información pública (Ferreira, 2013).

En noviembre de 2013, la Sala IV de la Cámara en lo Contencioso Administrativo ratificó una resolución del Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal N° 11 que había hecho lugar a la acción de amparo iniciada por la periodista Mariel Fitz Patrick, con el patrocinio de ADC, buscando acceder a los contratos celebrados entre el Estado y la productora *Pensado para Televisión* que le habían sido negados en enero de ese año<sup>14</sup>.

La Corte volvió a expedirse en marzo de 2014. En esa oportunidad ordenó al Estado Nacional –Ministerio de Desarrollo Social–

11 Ver: [http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA\\_2010\\_ESP.pdf](http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf)

12 El 4 de diciembre de 2012 la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó un fallo relevante en materia de acceso a la información, “Asociación Derechos Civiles EN -PAMI- (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986” en el cual la ADC pidió acceder a información sobre la distribución de la publicidad oficial del PAMI.

13 Corte IDH, *Claude Reyes v. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C N° 151, 92.

14 Ver: <http://www.adc.org.ar/la-justicia-ratifica-que-el-estado-debe-mostrar-contratos-de-la-tv-publica/>

brindar la información a CIPPEC sobre planes sociales de asistencia a la comunidad. Los ministros Ricardo Lorenzetti, Carlos Fayt y Juan Carlos Maqueda sostuvieron que la sola condición de integrante de la comunidad resultaba suficiente para justificar la solicitud de información de carácter público. Además de que ésta no pertenecía al Estado sino al pueblo de la Nación Argentina y que de poco serviría el establecimiento de políticas de transparencia y garantías en materias de información pública si luego se dificultaba el acceso a ella mediante la implementación de trabas de índole meramente formal<sup>15</sup>. Una vez más, el Máximo Tribunal reconoció de manera amplia a la información pública como un derecho constitucional, tal como había sido reconocido en la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos en el caso Claude Reyes.

El Decreto 1172 prevé la obligación de los poseedores de información pública (órganos estatales o personas jurídicas) de suministrarla en un plazo de diez días prorrogable por otros diez. Ante su vencimiento, el titular del derecho puede acudir a la Justicia a través del amparo por mora. Los tribunales argentinos han reconocido de manera constante que la acción de amparo constitucional prevista en el artículo 43 de la *Carta Magna* es la vía procesal idónea para cuestionar la violación del derecho de acceso a la información. En general, las decisiones judiciales en materia de acceso a la información fueron acatadas por los sujetos obligados (ADC, 2014: 10-12).

## La discusión pública

Como hemos señalado anteriormente, el Congreso argentino logró debatir en ambas Cáma-

ras dos proyectos de acceso a la información: el de la OA, en 2002, y el del senador nacional Samuel Cabanchik, de Proyecto Buenos Aires Federal (ProBaFe), en 2010. Sin embargo, por diferentes cuestiones estos perdieron estado parlamentario, revelando la falta de consenso político de los diferentes bloques partidarios sobre esta temática (Acosta, 2014). En este contexto, algunas miradas señalan, por un lado, que en los últimos años hubo avances significativos relacionados a las sentencias relevantes de la Corte Suprema sobre la materia, en un intento por instalar la problemática en la agenda de los poderes públicos. Pero, por otro lado, también advierten retrocesos en la práctica relacionada a la falta de publicación de estadísticas confiables por parte del INDEC y la interrupción de la publicación de información sobre la utilización del *Reglamento de Acceso a la Información* en los distintos organismos del Poder Ejecutivo (Oyhanarte y Kantor, 2015).

Durante 2015, en la Cámara de Diputados, la Comisión de Asuntos Constitucionales realizó talleres de acceso a la información en base a la Ley Modelo de la Organización de Estados Americanos (OEA). Una vez más fueron las OSC las que llevaron adelante acciones de incidencia enviando cartas a los diputados nacionales para que avanzaran en el tratamiento de los tantos proyectos presentados. Hacia finales de año y ya con el cambio de gobierno, las OSC lanzaron la campaña “Agenda de Transparencia” con doce puntos clave y una urgencia: la ley de acceso a la información pública<sup>16</sup>.

A poco de llegar a la presidencia, Mauricio Macri anunció el envío al Congreso de un nuevo proyecto de acceso a la información pública<sup>17</sup>. El mismo había sido trabajado por

---

15 Fuente: <http://www.cij.gov.ar/nota-13116-La-Corte-orden--al-Estado-Nacional-que-haga-p-blica-informaci-n-relacionada-con-los-planos-sociales-que-administra.html>

16 Ver: <http://agendatransparencia.org/>

17 El anteproyecto puede consultarse en: <http://www.directoriolegislativo.org/wp-content/uploads/new/2016/03/Proyecto-de-Ley.pdf?platform=hootsuite>



funcionarios de la Secretaría de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior, del Ministerio de Modernización, de la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete, de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia y por la OA. Las OSC también fueron invitadas a participar y de hecho lo hicieron (Directorio Legislativo, CELS, CIPPEC, ACIJ, Poder Ciudadano y ADC).

Hasta la redacción del proyecto, se realizaron seminarios, talleres y desayunos de trabajo entre funcionarios de gobierno, diputados y representantes de las OSC. El objetivo: aportar distintos puntos de vista para ser incluidos en el texto final que fue presentado por el presidente Macri los primeros días de abril. Las OSC celebraron la presentación del proyecto puesto significaba un paso importante para saldar la deuda histórica con el tema. Lamentaron, no obstante, que no hubiese habido una instancia de participación durante la elaboración del texto por parte del Poder Ejecutivo, a través de los mecanismos previstos en el Decreto 1172, dado que sus sugerencias no habían sido tenidas en cuenta en la redacción del mismo. Se resaltaba que la participación de la sociedad civil constituía una dimensión fundamental de la idea de gobierno abierto y por eso resultaba ineludible asegurarla en el marco del tratamiento del proyecto. Como señalan Oyhanarte y Kantor, la concepción de gobierno abierto es amplia y su especificidad recae en la idea de que los ciudadanos no sólo deben poder acceder a información en manos del Estado sino además poder utilizarla y re-utilizarla para generar con ella nuevos datos o nueva información (2015: 266). Además, estimaban necesario discutir la adecuación de ciertos aspectos del proyecto a los estándares internacionales vigentes en la materia, mejorar el régimen de excepciones al libre acceso en base al principio de máxima divulgación de la información pública, establecer mayores precisiones sobre los mecanismos para solicitud

de información y los deberes que recaían sobre el Estado, en especial en materia de transparencia activa<sup>18</sup>. En el fondo, subyacía la idea de que una mala norma podía impedir el ejercicio efectivo del derecho.

Las consideraciones de las ONG se cristalizaron en el documento *Aportes para una ley de acceso a la información pública* que presentaron a la Cámara de Diputados en la audiencia pública por el proyecto de ley de Acceso a la Información Pública del 19 de abril de 2016<sup>19</sup>. Por su parte, el CELS presentó individualmente su propia propuesta<sup>20</sup> donde consideraba, entre otros aspectos, que: 1) en casos en los que se pueda sospechar que la información solicitada está vinculada con graves violaciones a los derechos humanos, el derecho al acceso a la información deberá prevalecer por sobre otras razones que pueda alegar el Estado; 2) la inclusión del recurso del amparo como vía para accionar por incumplimientos de la ley; 3) divulgación de datos a través de Internet; 4) fortalecimiento del Consejo Federal para la Transparencia incorporando dentro de él al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Para las OSC, uno de los puntos más espinosos del proyecto tenía que ver con el ór-

---

18 Fuente: <http://www.directoriolegislativo.org/transparencia-legislativa/la-sociedad-civil-ante-los-nuevos-proyectos-de-ley-de-acceso-a-la-informacion-publica/?platform=hootsuite>. Consulta: junio de 2016.

19 El documento puede consultarse en <http://www.fopea.org/wp-content/uploads/2016/04/Documento-OSC-discusion-n-Ley-Acceso-Informacion-Publica.pdf>

20 El documento puede consultarse en: [http://www.cels.org.ar/common/20160420%20CELS\\_Propuestas\\_modificaci%C3%B3n\\_Ley\\_Acceso\\_Informaci%C3%B3n.pdf](http://www.cels.org.ar/common/20160420%20CELS_Propuestas_modificaci%C3%B3n_Ley_Acceso_Informaci%C3%B3n.pdf)

gano garante encargado de controlar y hacer cumplir la ley. Las comisiones de Asuntos Constitucionales y Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados aprobaron un dictamen de mayoría pero las OSC advirtieron que en el texto no había garantías suficientes de independencia para la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) que la ley crearía y cuya función sería la de velar por su cumplimiento y resolver los reclamos que se presentaran. El dictamen prevé que tanto la designación (artículos 20 y 21) como la remoción de su titular (artículo 27) dependan de la voluntad del Poder Ejecutivo lo cual, señalaban, suponía un condicionamiento para el cumplimiento adecuado de sus fines y vulneraba el principio de independencia del órgano de control. Las OSC propusieron que se incorporara al mecanismo de designación de su titular la realización de un concurso público de oposición y antecedentes y la consiguiente aprobación del Poder Legislativo. Además, la remoción de ese funcionario no debería quedar sujeta a la sola voluntad del Poder Ejecutivo sino que también debería contar con la conformidad del Congreso<sup>21</sup>. El CELS propuso que la AAIP fuera conducida por un cuerpo colegiado que asegurase una representación más plural que la contenida en el proyecto del Ejecutivo. Finalmente, Diputados recogió los aportes de los distintos bloques y las propuestas de las OSC y, el 18 de mayo de 2016, le dio media sanción al proyecto. El proyecto establecía, *grosso modo*, que todos los ciudadanos pueden pedir información, en forma gratuita, a cualquier organismo de la administración pública nacional. Esa solicitud debe ser satisfecha en un plazo no mayor de 15 días hábiles, con la posibilidad de prorrogarlo por igual pe-

ríodo. Ante la denegatoria de la información, se abre un plazo de 40 días para que el solicitante interponga un reclamo ante la AAIP.

El proyecto pasó al Senado y allí se presentaron discrepancias. Los bloques del Partido Justicialista, Frente para la Victoria, Movimiento Popular Neuquino y Proyecto Sur, entre otros, coincidieron en eliminar un párrafo de la ley que bloqueaba el acceso a información de YPF. En efecto, se proponía incorporar una cláusula para que las sociedades anónimas, con participación estatal mayoritaria, fueran obligadas a informar. También se solicitaba modificar el control de la Cámara alta sobre la AAIP y eliminar la restricción del proyecto original que establecía la prohibición de su titular de haber desempeñado cargos electivos o partidarios en los últimos cinco años previos a la designación. Tras introducirle cambios, el proyecto volvió a la Cámara de Diputados que rechazó las modificaciones y aprobó la ley, el 14 de septiembre, con 182 votos a favor y 16 en contra.

## Transparentar el Estado

Hemos dicho que el acceso a la información pública, como derecho fundamental, puede ser abordado a partir de diferentes enfoques. En un sistema republicano de democracia representativa los principales argumentos que justifican su existencia se relacionan con la obligación de los gobernantes de rendir cuentas de sus actos ante los gobernados (Ackerman, 2008; Crespo y Guerrero Pozas, 2001; Maravall, 1999; Schedler, 2004). Por lo que tanto el principio de publicidad de los actos de gobierno como el principio de transparencia en la administración sirven de fundamento lógico y jurídico al derecho de acceso a la información pública (Oyhanarte y Kantor, 2015: 254-255).

En la Argentina, la problemática del acceso a la información ingresa a la agenda política desde la década del noventa bajo la perspectiva de la "transparencia". Desde ese entonces data,

---

21 Fuente: <http://acij.org.ar/blog/2016/04/28/el-organo-de-control-de-la-ley-de-acceso-a-la-informacion-debe-ser-independiente/>. Consulta. Junio de 2016.

por ejemplo, el Decreto 645/95 –que lleva la firma de Carlos Menem, por entonces presidente de la Nación y de Domingo Cavallo, su ministro de Economía– sobre *Información que deberán suministrar las Jurisdicciones y Entidades comprendidas en el artículo 8º, inciso a) de la Ley N° 24.156*. Allí, se establece, entre otras cosas, que: “en función de dotar una mayor transparencia del manejo presupuestario de los mencionados recursos, tanto en su formulación (artículo 25, inciso b) de la Ley N° 24.156), como en su ejecución (artículo 30, segundo párrafo de la Ley N° 24.156), deviene imprescindible generar información con mayor grado de desagregación y certeza, a través de datos más apropiados que los disponibles actualmente”. La idea de Cavallo no iba en dirección al acceso a la información pública por parte de la ciudadanía argentina, ni mucho menos a la construcción de un sistema político más justo, sino hacia a la transparencia del control presupuestario por parte de los acreedores externos.

Hemos visto que para el presidente Néstor Kirchner el acceso a la información pública significaba fundamentalmente la posibilidad de reconstruir el lazo dañado entre representantes y representados. En su plataforma electoral, el candidato del Frente para la Victoria propuso la necesidad de hacer del Estado un árbitro de las relaciones sociales a partir de una redefinición del rol estatal<sup>22</sup>. De allí, el Decreto 1172.

Durante la campaña electoral de 2015, buena parte del discurso de Mauricio Macri giró en torno a la lucha contra la corrupción. De hecho, si tenemos en cuenta que en las actuales *democracias de audiencia*, los candidatos no representan ideas sino y fundamentalmente temas, uno de los tópicos privilegiado por

Macri fue la “transparencia del Estado”. En el ítem *Modernización del Estado* de la plataforma electoral de *Cambiamos* puede leerse:

La promoción de transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas han sido relegadas durante los últimos años, dando lugar a prácticas corruptas, opacidad y un manejo discrecional del Estado (...). Los ejes fundamentales de la política de transparencia pasan por la rendición de cuentas, el acceso a la información y la ética pública (...). Se buscará generar un fuerte impacto al interior de la administración pública, y de la ciudadanía en nuestro país y hacia el exterior, favoreciendo la reputación de la Argentina a nivel internacional<sup>23</sup>.

La cita es reveladora: el acceso a la información pública se reduce a la transparencia del Estado. Esto va en sintonía con lo que declara Macri cuando anuncia que el proyecto de ley del Ejecutivo busca “traer transparencia y participación para el acceso a la información de todo lo que se hace en el Estado”<sup>24</sup>. Llama (o no) la atención, sin embargo, que el discurso de la transparencia no se corresponda con algunas decisiones tomadas por la administración macrista. Por caso, durante mayo de 2016, por decreto y sin explicaciones públicas, el Presidente eliminó el régimen que obligaba a darle transparencia al manejo de fondos de la siempre cuestionada Agencia Federal de Inteligencia (AFI), ex Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE). A través del Decreto 656, se derogó buena parte del Decreto 1311/15 que habilitaba el acceso público a la información sobre el uso de los fondos de la AFI, con

22 Fuente: <http://www.pjn.gov.ar/cne/secelec/document/plataformas/684-3-frevictoi.pdf>. Consulta: junio de 2016.

23 Fuente: <http://pro.com.ar/plataforma-electoral/>. Consulta: junio de 2016.

24 Fuente: <http://www.lanacion.com.ar/1887257-mauricio-macri-envio-un-proyecto-de-ley-de-acceso-a-la-informacional-congreso-para-traer-transparencia-al-estado>. Consulta: junio de 2016.

excepción de los recursos destinados a tareas específicas de inteligencia<sup>25</sup>.

Tiene razón John Ackerman cuando observa que el acceso a la información pública desarticulado de estrategias complementarias puede conducir a una paradoja siempre amenazante para la democracia: la creación de una mayor opacidad gubernamental (2008: 12). La "transparencia" suele ser utilizada como un "caballito de batalla" en tiempos electorales para acomodarse a los resultados que revelan ciertas encuestas. El único efecto que parece buscarse con su apelación es el mero maquillaje del discurso político de campaña. Para muestra sólo se necesita un botón.

## Conclusiones

Hasta no hace mucho tiempo, el acceso a la información pública fue una materia pendiente de la democracia argentina. A lo largo del trabajo hemos visto cuál ha sido el derrotero político e institucional que siguió el tema en nuestro país. Buena parte de los avances que se han logrado sobre él son producto del trabajo intenso que realizaron las OSC. Pues ha sido relevante el papel que jugaron no sólo en el momento en que participaron activamente en el proceso de elaboración de normas en busca de un proyecto de acceso a la información pública, sino además en el gran protagonismo que tuvieron una vez que los proyectos lograron ser debatidos en el Congreso. Tal protagonismo y persistente tarea se tradujo en que tanto el primero como el último que se debatió recogió los principios fundamentales por los que ellas habían bregado. En esta medida, el logro más destacable es que aún con la cierta incapacidad para el diseño de un repertorio sistemático, motivado fundamentalmente por la falta de convergencia de una red temática

específica, las OSC lograron desarrollar una masa crítica de acciones suficientes para llevar a destino sus metas, aunque con poco margen para centrar la atención pública.

Que hayan pasado tantos años desde el primer debate parlamentario hasta nuestros días, evidencia la falta de acuerdos para tratar el tema. A los partidos políticos representados en el Congreso les costó hacerle frente al acceso a la información pública. Aún cuando el kirchnerismo, a quien siempre se le endilgó la poca predisposición para legislar sobre la materia, perdió la mayoría parlamentaria, los partidos opositores no estuvieron a la altura de las circunstancias cuando la coyuntura demandaba su opinión favorable al tema.

Responsabilizar a la prensa de referencia por la no sanción de una ley parece exagerado. Es cierto que un acompañamiento sistemático de las acciones de las OSC en pos de este derecho hubiese ayudado a amplificar no sólo el conocimiento del acceso a la información pública, sino también el debate en torno a él. En rigor, las OSC no pudieron tejer alianzas estratégicas duraderas con esta prensa que no activó un proceso de tematización. Tal situación abona la idea de que las demandas sociales de *accountability* legal ejercen presiones fuertes sobre el sistema político sólo si existe una cobertura periodística significativa.

Después de la sanción de la ley, le toca al sistema político y a las OSC preocupadas por el tema aunar esfuerzos para que el derecho se haga finalmente conocido y no se encapsule en grupos de usuarios. El desafío será enorme: una gran parte de la ciudadanía desconoce las bondades del acceso a la información pública. Por lo tanto, la institucionalidad que active la ley deberá ser lo suficientemente sólida como para desplegar todos los mecanismos y dinámicas que estén a su alcance para promocionar al derecho que tantos años esquivó a la democracia argentina.

---

25 Fuente: <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormativa/1112333/null>.  
Consulta: junio de 2016.

## Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. M. (Comp.). (2009). *Participación y control ciudadanos. El funcionamiento de los mecanismos institucionales electorales y societales de accountability en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Abramovich, V. y Courtis, C. (2000). *El acceso a la información como derecho*. En *Igualdad, Libertad de Expresión e Interés Público*. Santiago: Universidad Diego Portales.
- Ackerman, J. (Coord.). (2008). *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. México: Siglo XXI/UNAM/CIDE.
- Acosta, M. (2015). *El acceso a la información pública en Argentina y México. Un análisis desde la perspectiva de la accountability social*. Tesis de doctorado no publicada, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Argentina.
- ADC (2014). *El acceso a la información y las instancias de control y apelación en Argentina*. En *Saber más VI. Informe regional sobre acceso a la información pública y las instancias de control y apelación*. En línea: <http://www.alianzaregional.net/wp-content/uploads/Saber-M%C3%A1s-VI-FINAL-SR.pdf>
- Basterra, M. (2006). *El derecho fundamental de acceso a la información pública*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- Basterra, M. (2010). El derecho de acceso a la información pública. Análisis del proyecto de Ley Federal. *Disertación en la sesión pública del Instituto de Política Constitucional*. En línea: <http://www.ancmyp.org.ar/user/files/01%20Basterra.pdf>.
- Bellver, A. (2015). *Algunas reflexiones sobre el acceso a la información pública desde una perspectiva global*. En *Memorias del Seminario Internacional de Acceso a la información pública 2012*. En línea: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/218137/1133905/file/Memorias%20del%20Seminario%20Internacional%20sobre%20Acceso%20a%20la%20Informaci%C3%B3n%20P%C3%ABlica.pdf>
- Beragli, N., Raigorodosky, N. y Gómez, N. (2003). Acceso a la información pública en la República Argentina. *Probidad*, 23, 1-24. En línea: <http://www.anticorruccion.gov.ar/documentos/acceso%20info%20rep%20argentina.pdf>
- Blaustein, E. (2013). *Años de rabia. El periodismo, los medios y las batallas del kirchnerismo*. Buenos Aires: Ediciones B.
- Campolongo, C., Acosta, M. y Origone, P. (2009). *Retenciones y protestas contadas en dos. Un análisis de las columnas de opinión de Eduardo van der Kooy y Joaquín Morales Solá*. Buenos Aires: Instituto de Altos Estudios Juan Perón.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2014). *Derecho a la verdad en América*. En línea: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf>
- Crespo, J. A., y Guerrero Pozas, G. (2001). *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*. México: Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Comisión de Vigilancia.
- De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la Sociedad Civil: Tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires: Paidós.
- Ferreira, L. (2013). Acceso a la información: hacia la democratización de la administración pública. *Lecciones y Ensayos*, 91, 117-134.
- Kirchner, N. y Di Tella, T. (2003). *Después del derrumbe. Teoría y práctica política en la Argentina que viene*. Buenos Aires: Galerna.
- Loreti, D. (1995). *El Derecho a la información: relación entre medios, público y periodistas*. Buenos Aires: Paidós.
- Maravall, J. M. (1999). *Accountability and Manipulation. Democracy, accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oyhanarte, M. y Mora Kantor (2015). *El derecho de acceso a la información pública en la Argentina. Un análisis de su situación normativa y su efectividad*. En *Corrupción y Transparencia*.

- Informe 2014* (pp. 253-280). Buenos Aires: Poder Ciudadano/Eudeba.
- Peruzzoti, E. y Smulovitz, C. (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- Rinesi, E. y Vommaro, G. (2007). *Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente*. Buenos Aires: UNGS/Prometeo.
- Saba, R. (2002). *El movimiento de derechos humanos, las organizaciones de participación ciudadana y el proceso de construcción de la sociedad civil y el Estado de derecho en Argentina*. En A. Panfichi, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur* (pp. 147-176). México: FCE.
- Saba, R. (2015). *El control de la corrupción y la necesidad de una ley sobre acceso a la información pública*. En *Memorias del Seminario Internacional sobre acceso a la información pública* (pp. 100-106). Santa Fe: Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia. México: IFAI.