



CEA

Centro
de Estudios
Avanzados

LIC. CAMISASSA, NOEMI MARIA

CENTRO DE ESTUDIOS AVANZADOS – FCS – UNC

**Ley 27.275 sobre el Derecho de Acceso a la
Información Pública.**

**Análisis de la perspectiva de sus decisores sobre el
gobierno abierto, la participación ciudadana y la
rendición de cuentas, durante la tratativa del
proyecto de ley en el año 2016**

Trabajo Final para optar al título de Especialista en
Producción y Análisis de Información para las Políticas
Públicas

Directora: Mg. Tillerio Salazar, Luisa – CEA – FCS - UNC

Año 2022

CC BY-NC-SA 4.0

Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-CompartirIgual
4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

INDICE

ABREVIATURAS	3
CAPÍTULO 1: Introducción	4
1.1. Antecedentes	4
1.1.1 Contexto Internacional	4
1.1.2 Contexto Nacional	5
1.1.3 Aprobación de una Ley de Acceso a la Información Pública	8
1.2. Objetivos: general y específicos	9
1.3. Justificación	9
1.4. Contenido del Trabajo Final Integrador.....	10
CAPÍTULO 2: Marco Teórico Conceptual	11
CAPÍTULO 3- Aspectos Metodológicos	14
CAPÍTULO 4- Breve contexto normativo y político del debate del proyecto en el Poder Legislativo ..	18
CAPÍTULO 5- Resultados	21
5.1. Gobierno abierto.....	22
5.2. Participación ciudadana.....	24
5.3. Rendición de cuentas.....	27
CAPÍTULO 6- Discusión	30
CAPÍTULO 7- Consideraciones finales	34
8- BIBLIOGRAFÍA	36
9- REFERENCIAS	39
10- ANEXOS	46
Anexo 1 - Análisis preliminar de la Ley 27.275	
Anexo 2 - Análisis intermedio de la Ley 27.275	
Anexo 3 - Revisión bibliográfica análisis de la Ley 27.275	
Anexo 4 - Análisis preliminar de los discursos emitidos en la Cámara de Diputados	
Anexo 5 - Análisis intermedio de los discursos emitidos en la Cámara de Diputados	
Anexo 6 - Análisis preliminar de los discursos emitidos en la Cámara de Senadores	
Anexo 7 - Codificación completa de la investigación	

ABREVIATURAS

AIP Acceso a la Información Pública

DAIP Derecho de Acceso a la Información Pública

EPAI Especialización en Producción y Análisis de Información para las Políticas Públicas

IP Información Pública

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

(...) lo que se observa es que la falta de una ley de acceso a la información pública abre el campo a la discrecionalidad y lleva a que el cumplimiento efectivo de ese derecho quede librado a la “buena predisposición” de las agencias estatales y los funcionarios. (...) La construcción de una administración sobreprotegida fundamentada sobre un supuesto resguardo del interés general no sólo no tiene respaldo jurídico, sino que además se ha utilizado para esconder la ineficacia y la corrupción burocrática del Estado. Tenemos que entender de una buena vez que el secreto es propio de una actitud autoritaria y autocrática, y que implica una negación del control democrático de los actos de gobierno. La publicidad de las decisiones estatales no interfiere con la organización o la administración de un país. Esta no es más que una excusa para negar un derecho. Más bien funciona del modo contrario: la publicidad refuerza la legitimidad de esas decisiones. (Copes, 2016: p. 727)

En la cita presentada supra la Diputada Ana Copes del Partido Demócrata Progresista (alianza Cambiemos) señala, durante el debate del proyecto de ley que se convertirá en la Ley 27.275 sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública, ciertas características que los ciudadanos han asociado al Estado y sus funcionarios como consecuencia de no poder acceder a la información sobre la gestión de lo público. Entre ellas resalta la percepción de que la no publicación de decisiones y acciones de gobierno ocultan actos ineficaces o corruptos incluso cuando se apela a la protección del interés general o al secreto de Estado al hacerlo.

Una de las dificultades para contestar dicha percepción era que no podía ser descartada en base a los datos disponibles. Al no contar Argentina con una ley que reconociese y reglamentase el derecho de acceso a la información pública (DAIP) su ejercicio se encontraba limitado. Los mecanismos disponibles hasta el año 2016 no incluían un organismo ejecutor y el cumplimiento del derecho quedaba librado, tal como señala la diputada Copes, a la buena predisposición de los funcionarios o dependencias que recibían la solicitud de información, lo que obstaculizaba el control de los actos de gobierno, un derecho ciudadano en el sistema democrático.

Partiendo de cómo éstas circunstancias dificultaban la participación, la transparencia y la rendición de cuentas, en esta investigación se aborda el estudio de la manera en que esos conceptos fueron percibidos por los decisores de políticas públicas, a fin de comprender mejor las soluciones que incluyeron en el texto de la legislación para su efectivo ejercicio.

1.1 Antecedentes

1.1.1 Contexto internacional

La primera ley de acceso a la información pública data de 1766 cuando se aprueba en Suecia la “Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas” (Freedom of press and the Right of access to public records act). Sin embargo, la siguiente ley de estas características no será aprobada hasta casi 200 años después, cuando en 1951 Finlandia incluye en su legislación el

reconocimiento del derecho ciudadano a consultar la información gubernamental, seguida luego por Estados Unidos en 1966 y Dinamarca en 1970.

La expansión en la sanción de este tipo de ley aconteció a finales del siglo XX durante las reformas de segunda generación de la estructura estatal, que comenzaron en las administraciones públicas de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y fueron replicadas luego por los países de América Latina. Estas reformas estaban orientadas a rediseñar el funcionamiento del Estado, fortalecer las instituciones y generar un aparato estatal más eficiente y transparente. Es en dicho contexto que el derecho de acceso a la información pública y la transparencia de los actos de gestión se establecen como temas de agenda estatal y se los reconoce como principios inherentes de la consolidación democrática por su efecto en el aumento de la participación ciudadana, la promoción de la rendición de cuentas y el combate de la corrupción (Farioli, 2014: 42-44).

Para el año 2010 el número de países con leyes de acceso a la información pública superaba los 80 casos, aunque con grandes diferencias en los marcos legales establecidos. Mientras que en todos se reconocía el derecho de los ciudadanos a solicitar información al gobierno, en varios países la legislación fue pobre en su contenido o aplicación, ya fuera por falta de recursos, de predisposición de los funcionarios públicos, o de participación de la sociedad civil (Farioli, 2014: 47).

1.1.2 Contexto Nacional

En Argentina el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública y la aprobación de una ley al respecto implicó un proceso prolongado con numerosas iniciativas a lo largo del tiempo.

En palabras de Farioli, una de las explicaciones para dicha dilación es la tradición de secretismo en el accionar estatal que los repetidos gobiernos militares generaron y que perduró iniciado el período democrático: la implementación de políticas de transparencia en la gestión fue desalentada por la costumbre de circunscribir la información al interior de la administración pública y por la corrupción en el Estado. En este contexto, las medidas relacionadas con la publicidad de los actos de gobierno tuvieron una definición restringida, centrada en comunicar los resultados de las decisiones de los tres poderes a través de leyes, decretos y sentencias, sin contemplar espacios de participación ciudadana, control de la actuación gubernamental o accountability entre Estado y sociedad (Farioli, 2014: 48).

La reforma constitucional de 1994 fue un punto de quiebre en esta tendencia: a través del art. 75, inc 22° se incorporaron al sistema legal argentino, con jerarquía constitucional, tratados internacionales con artículos relacionados con el acceso a la información pública. Entre ellos deben mencionarse la Convención Americana sobre Derechos Humanos (también conocida como Pacto de San José de Costa Rica), la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles, que en sus artículos 13, 19 y 19.2 respectivamente, contemplan el derecho a recibir información como parte de la libertad de expresión. Con la inclusión de dichos textos se amplió el concepto restringido de acceso a la información que regía en Argentina hasta el momento, pasando aquel de la publicación de las decisiones del Estado al derecho de todo ciudadano a solicitar y obtener información sobre el

funcionamiento del gobierno (Farioli, 2014: 49). Al mismo tiempo, el establecimiento de dicha normativa con jerarquía constitucional implicó que toda norma infraconstitucional posterior debía contemplar en su redacción y aplicación el articulado de los tratados (Pérez, 2017: 16).

Sin embargo, estos avances no fueron acompañados por una ley nacional de Acceso a la Información Pública (AIP). En cambio, las primeras normativas de acceso a información en Argentina se diseñaron para temáticas específicas. Tal es el caso tanto de la Ley 25.152 de Administración de los Recursos Públicos, cuyo artículo 8° reconoce el carácter de información pública de la documentación producida en el ámbito de la Administración Nacional y establece su libre acceso para cualquier institución o persona interesada en conocerla; y de la Ley 25.831 del Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental. Merecen mención en este apartado también dos decretos: el 229/2000, llamado Carta Compromiso con el Ciudadano, que reconoce en su artículo 3 el derecho del ciudadano a obtener información clara, veraz y completa sobre las actividades de la Administración Pública Nacional; y el decreto 1172/03 de "Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones", del año 2003 (Pérez, 2017: 13).

Retomando el análisis realizado por Farioli sobre el Decreto 1172/03, se observa que este documento tuvo como finalidad garantizar el derecho de acceso a la información producida por los organismos que funcionan bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional, incluyendo los entes descentralizados y las empresas y sociedades con participación estatal. Para tal fin la norma reglamentó el proceso de solicitud de información por parte del ciudadano, aseguró el acceso libre y gratuito vía internet a los boletines oficiales y estableció cinco mecanismos para asegurar el acceso igualitario de los ciudadanos a la información estatal y su participación en las decisiones sobre asuntos públicos reconocidos por la norma. Dichas instancias fueron:

- 1) las audiencias públicas como espacio de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, presentando experiencias y aportes;
- 2) la publicidad de la gestión de intereses, que favorece el control ciudadano al establecer la obligatoriedad de que todos los funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional publiquen en Internet los encuentros que mantienen con personas que gestionan o representan un interés determinado y cuyo objetivo consiste en influir en el ejercicio de sus funciones y/o decisiones;
- 3) la elaboración participativa de normas, por la cual los ciudadanos son parte del diseño de los reglamentos administrativos y proyectos de ley, a través de consultas no vinculantes;
- 4) las reuniones abiertas de los entes reguladores de servicios públicos, que permite la presencia de los ciudadanos en los encuentros en que se toman las decisiones que los afectan como usuarios; y
- 5) el reglamento general de Acceso a la Información Pública que garantiza y regula el derecho de toda persona a requerir, consultar y recibir información por parte del Poder Ejecutivo Nacional. Dicho reglamento seguía los siguientes principios: a) publicidad; b) legitimación activa amplia, es decir, el ciudadano no necesita cumplir ningún requisito al solicitar información más allá de brindar su nombre; c) la entrega de respuesta en plazos reducidos, oportunos y razonables (entre 10 y 20 días hábiles); d)

gratuidad o costos mínimos, pudiendo gravarse solamente la reproducción de la información; y e) accesibilidad, por el cual la información debe ser completa, oportuna, veraz y actualizarse periódicamente en formatos de acceso amplio y fácil, para los cuales se provean instructivos que orienten a los ciudadanos en los diferentes procedimientos establecidos para el ejercicio de este derecho (Farioli, 2014: 51-53).

Aunque el Decreto 1172/03 amplió los espacios de participación ciudadana y promovió la transparencia, no reemplazó la necesidad de una ley nacional de AIP. El sistema establecido por el decreto contaba con tres grandes debilidades: 1) un alcance restringido al ámbito del Poder Ejecutivo, por lo que el ciudadano no podía solicitar información generada al interior de los poderes Legislativo o Judicial; 2) un efecto limitado en la promoción de la transparencia y la publicación activa de los datos de gestión; y 3) su condición misma de decreto, que acarrea su posible derogación por futuros presidentes (Farioli, 2014: 54) (Pérez, 2017: 15).

Posterior a la sanción del decreto se presentaron varios proyectos de ley de acceso a la información pública en las cámaras del Congreso, pero tanto el proyecto de ley presentado entre los años 2004 y 2005, elaborado por la Oficina Anticorrupción, que obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados, y otro proyecto del 2010, que obtuvo media sanción de la Cámara de Senadores, se estancaron y perdieron estatus parlamentario (Kantor et al, 2015: 258).

A esto se sumó que en el periodo 2011-2015 se dio un importante retroceso en la información disponible para los ciudadanos, tanto la publicada de manera proactiva como la que se suministraba de modo reactivo. En materia de publicación activa, en 2011 cesó la publicación de datos del Programa de Ingreso Social por Trabajo “Argentina Trabaja”; en 2012, aquellos relacionados con el conjunto de Pensiones No Contributivas; en 2013 cesa la publicación de los datos de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social; y en 2014 se interrumpe la publicación de estadísticas sobre pobreza. Al mismo tiempo se limitó el acceso ciudadano a bases de datos no procesadas y en general se profundizó un proceso de desconfianza hacia estadísticas oficiales. Kantor y Oyhanarte (2015) señalaban en su producción del período “el INDEC viene perdiendo legitimidad ante la comunidad política nacional e internacional, y la sociedad en general, desde 2007. En la actualidad sus estadísticas no son creíbles” (p. 265).

Este contexto y la falta de confianza en la información provista por organismos públicos durante los últimos años de la segunda presidencia de Cristina Kirchner generaron un resurgimiento en la demanda de transparencia y acceso a la información pública que sobrepasó los límites del reclamo de individuos y organizaciones sociales y se instaló en la agenda pública político-partidaria.

La presencia de la temática fue notoria en el marco de la campaña presidencial del año 2015. En el caso particular del futuro presidente Mauricio Macri, esta agenda se manifestó en su discurso de campaña en la promesa de un Estado inteligente, presente y transparente (Política Argentina, 2015: 2). Posteriormente, ya en la presidencia, una de las primeras medidas de su gobierno fue lanzar una

iniciativa para la modernización del Estado, entre cuyos objetivos se incluyó la transparencia en la publicación de información.

1.1.3 Aprobación de una Ley de Acceso a la Información Pública

El 3 de abril del año 2016 comenzó lo que se conoce mediáticamente como el escándalo de los “Panama Papers”: 109 medios de comunicación en 76 países hicieron públicos de manera simultánea los resultados obtenidos por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación en su estudio de documentación confidencial filtrada de la firma de abogados panameña Mossack Fonseca, especializada en la creación de empresas off-shore (o firmas fantasmas). Dado que los servicios de firmas de este tipo incluyen el secreto sobre la identidad de los dueños de estas empresas, los capitales ubicados en las mismas se consideran ocultos. Por tal motivo, la presencia en la lista de clientes de jefes de Estado, políticos de altos perfil y atletas profesionales motivó indagaciones adicionales (Obermaier et al, 2016:2-3).

En la República Argentina el perfil más relevante asociado con este escándalo fue el del nuevo presidente Mauricio Macri, pues la investigación reveló su participación en el directorio de dos empresas off-shore. En respuesta, el mandatario manifestó el 7 de abril haber operado legalmente y llenado apropiadamente sus declaraciones juradas, y prometió velar por la transparencia cediendo la administración de sus bienes a un fideicomiso ciego y presentándose ante la Justicia civil para solicitar una Declaración de Certeza. En este contexto también anunció la presentación al Congreso de un proyecto de ley de Acceso a la Información Pública, redactado por la Oficina Anticorrupción y basado en versiones presentadas anteriormente ante la Legislatura (Macri, 2016:3,4,9).

El 14 de septiembre del 2016 se aprobó en el Congreso de la Nación Argentina la Ley 27.275 sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública con el objetivo, declarado en su artículo primero, de garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública. Estas metas enmarcaron dicha ley en el ámbito de nuevas prácticas de gobierno conocidas en la literatura como gobierno abierto y rendición de cuentas.

Sin embargo, la ley no contempla los conceptos de gobierno abierto o rendición de cuentas en su texto. Considerando que históricamente las leyes de acceso a la información pública son un paso de apertura del gobierno a la ciudadanía, la no inclusión de estos conceptos llama la atención e invita a la indagación. Por este motivo se ha llevado a cabo la siguiente investigación, que busca hallar cuál fue el sentido que los decisores de políticas públicas dieron a la Ley 27.275 sobre Derecho de Acceso a la Información Pública.

1.2 Objetivos general y específicos

Objetivo General

Comprender el sentido que los decisores de políticas públicas dieron a la Ley 27.275 sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública, sancionada en el año 2016.

Objetivos específicos:

1) Indagar cómo surge la noción de gobierno abierto en el discurso de los decisores y en el cuerpo de la ley.

2) Reconocer la perspectiva sobre rendición de cuentas que aparece en el discurso de los decisores y en el cuerpo de la ley.

3) Identificar la concepción de participación ciudadana presente en el discurso de los decisores y en el cuerpo de la ley.

1.3 Justificación

La Ley 27.275 responde a una necesidad demandada de transparencia, participación ciudadana y accountability. Busca resolver el problema público de falta de información accesible y confiable a partir de la cual realizar el seguimiento y control del accionar gubernamental y utilizar de base para proponer nuevas políticas públicas o cambios sobre aquellas existentes. En este marco, el sistema que establece la nueva normativa debería solucionar las fallas y vacíos del sistema legal precedente y combatir las prácticas que impidieron la resolución de la necesidad en el pasado, como la cultura burocrática, el secretismo y la corrupción. Por este motivo se pretende analizar aquí si el texto de la Ley 27.275 sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública es una respuesta por parte de los decisores de políticas a esa necesidad demandada de transparencia, participación ciudadana y accountability desde una política de gobierno abierto, o si refleja un manejo diferente de estos y otros conceptos incluidos en su redacción que alteren la orientación de la Ley.

El presente Trabajo Final Integrador se enfoca desde el diagnóstico de la política pública, contemplando la influencia del contexto en que surge y los propósitos establecidos por los decisores de política. En este sentido, se pretende aportar una hoja de ruta para el análisis cualitativo de políticas públicas, particularmente en la fase de diseño. Se considera que en dicha fase la percepción que los actores involucrados tienen de una problemática afecta directamente cómo la definen y las propuestas de solución que eligen para resolverla. Por este motivo, un análisis de políticas públicas que incluya el estudio de dichas percepciones aporta una comprensión más acabada de la norma legislada y la información que se obtiene ayuda a reducir el sesgo de investigación asociado con evaluar el impacto de una política desde conceptos teóricos cuando debería hacerse desde los conceptos utilizados por quienes la diseñaron. De esta manera se aporta una nueva herramienta para distinguir si el problema con una iniciativa reside en su diseño o en su implementación.

Incentivar la realización de nuevos estudios de este tipo aportaría además recursos hasta ahora escasos en la Argentina para la accountability vertical social. La ciudadanía tendría a su disposición información sobre la fase de diseño del proceso de políticas públicas, instancia en la cual le cuesta insertarse y podría, potencialmente, involucrarse en la definición de los conceptos que se utilizan para definir y buscar soluciones a una problemática. A su vez, dado que los discursos son redactados deliberadamente como manifestación pública de la opinión del disertante, en el caso de los legisladores que se presentan a re-elecciones este tipo de estudio sirve para evaluar su accionar en el ejercicio de la función pública y su posicionamiento en temáticas de interés del ciudadano, lo que le permite tomar una decisión informada al momento de votar, favoreciendo la rendición de cuentas en el proceso electoral.

1.4 Contenido del Trabajo Final Integrador

A fin de lograr los objetivos propuestos, la investigación se ha organizado en siete capítulos y siete tablas anexas.

El Capítulo 1 contempla la introducción de la investigación, incluyendo los antecedentes, objetivos, justificación y la estructura completa del escrito.

El Capítulo 2 contiene el Marco Teórico Conceptual que guía y fundamenta el proceso de investigación realizado, aportando una descripción de los conceptos sensibilizadores que lo sustentan: derecho de acceso a la información pública, transparencia, participación ciudadana, gobierno abierto y rendición de cuentas.

El Capítulo 3 presenta los aspectos metodológicos de la investigación, incluyendo las fases de análisis realizadas y las categorías que surgieron en ellas.

El Capítulo 4 ofrece el contexto normativo y político del debate del proyecto de la Ley 27275 en el Poder Legislativo.

El Capítulo 5 incluye los resultados de la investigación, que para mayor claridad se organizaron por objetivos específicos, con una sección para cada uno.

El Capítulo 6 contempla la discusión de los resultados de la investigación, que concluye con las consideraciones finales en el Capítulo 7.

El presente trabajo también incluye la bibliografía, referencias y la sección de Anexos donde se han ordenado las herramientas de análisis:

Anexo 1 - Análisis preliminar de la Ley 27.275

Anexo 2 - Análisis intermedio de la Ley 27.275

Anexo 3 - Revisión bibliográfica análisis de la Ley 27.275

Anexo 4 - Análisis preliminar de los discursos emitidos en la Cámara de Diputados

Anexo 5 - Análisis intermedio de los discursos emitidos en la Cámara de Diputados

Anexo 6 - Análisis preliminar de los discursos emitidos en la Cámara de Senadores

Anexo 7 - Codificación completa de la investigación

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Para abordar los textos seleccionados en esta investigación se considera necesario el uso de un conjunto de conceptos sensibilizadores que guíen el análisis. El artículo 1 de la Ley 27.275 establece:

la presente ley tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública (...) (Ley 27.275 Derecho de Acceso a la Información Pública 2016, Art 1).

De esta manera se identifican como los primeros conceptos relacionados con la ley la transparencia, el derecho de acceso a la información pública y la participación ciudadana. A estos se suman los conceptos de gobierno abierto y rendición de cuentas, por considerar que son transversales a los anteriores y que favorecen el análisis de la relación entre Estado y sociedad en el nuevo marco legal.

La Ley 27275 define el acceso a la información pública como

(...) la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información (...) con las únicas limitaciones y excepciones que establece esta norma. Se presume pública toda información que generen, obtengan, transformen, controlen o custodien los sujetos obligados alcanzados por esta ley (Ley 27.275 Derecho de Acceso a la Información Pública 2016, Art 2).

De acuerdo con Mora Kantor y Marta Oyhanarte (2015) el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública tiene dos enfoques, uno de tipo político, relacionado con la calidad del sistema democrático, y otro de carácter instrumental, que entiende este derecho como la base para otros (pp. 253-256).

Desde el enfoque político, el DAIP debe ser reconocido porque se relaciona con el ejercicio de la libertad de expresión, la transparencia de los actos de gobierno y la participación ciudadana. La información pública brinda la base sobre la cual generar una opinión informada que sustenta el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos y el pleno ejercicio del derecho de libre expresión en materia de estos, tanto en instancias electorales (accountability vertical) como en el seguimiento del accionar gubernamental durante la gestión (accountability social).

En el enfoque instrumental, en cambio, el acceso a la información pública no es un fin en sí mismo, sino un medio para concretar otros derechos. Algunos ejemplos de este enfoque son el uso del AIP para sustentar la defensa de derechos que en la práctica no se están respetando y luchar contra la corrupción a través del seguimiento del patrimonio de funcionarios públicos y políticos. La demanda de información pública se centra en obtener las herramientas necesarias para que la ciudadanía pueda ejercer control sobre el accionar de funcionarios e instituciones de gobierno (Kantor et al, 2015: 253-256).

En cuanto a transparencia, se siguen aquí los lineamientos de Mariel Farioli. Esta autora plantea que la transparencia implica tres aspectos: 1) el acceso a la información pública debe ser permanente, expedito y gratuito; 2) los espacios donde se toman decisiones de carácter público deben estar abiertos a la presencia ciudadana; y 3) los ciudadanos deben participar en los órganos y programas del gobierno.

De esta manera la transparencia constituye una política pública “horizontal”, que no se limita a proveer el acceso a la información, sino que supone un replanteamiento completo de la manera de seleccionar, diseñar, implementar, gestionar y evaluar las políticas públicas (Farioli, 2014: 40-41).

El acceso a la información en un contexto de transparencia es vital entonces para la participación ciudadana y un nivel mínimo de rendición de cuentas externo al proceso electoral. Promueve y brinda herramientas para un ejercicio cotidiano de involucramiento de la sociedad en los asuntos públicos, en el cual, al detectar un incumplimiento por parte de los representantes, los ciudadanos pueden solicitar una modificación del accionar haciendo que las políticas respondan a las demandas, necesidades, problemas y expectativas de la sociedad. Idealmente esto lleva a una transición de la democracia representativa a la democracia participativa, lo que introduce los conceptos de gobierno abierto y rendición de cuentas, teniendo dichas prácticas en común el buscar abrir la gestión del Estado a la ciudadanía e incluirla en la vida pública con un rol que vaya más allá del voto (Farioli, 2014: 29).

El concepto de gobierno abierto incluye un feedback entre la sociedad y el gobierno en el cual la voz de la ciudadanía es escuchada y tiene un lugar en el diseño, seguimiento, ajuste y evaluación de políticas públicas (Cobo, 2012: 112-113). En cuanto al concepto de rendición de cuentas, de manera general puede entenderse como la obligación de los representantes de rendir cuentas sobre su actuación en la gestión gubernamental, es decir, como la asunción por parte de los gobernantes de la responsabilidad por sus acciones, productos y decisiones políticas adoptadas (Merino, 2003: 85). Para los propósitos de esta investigación, se considera la rendición de cuentas como equiparable con la accountability vertical social.

La Accountability vertical es definida por O’Donell como la rendición de cuentas del gobierno ante la ciudadanía, una alternativa a la Accountability horizontal que denota el sistema de controles y contrapesos que se establece entre los tres poderes en el diseño institucional de la estructura de gobierno (O’Donell, 2004: 24). Por su parte, la accountability social es definida por Smulovitz y Peruzzotti (2002) como el tipo de accountability vertical que no es electoral y de la cual los ciudadanos se sirven para ejercer control sobre las autoridades políticas y sus actos de gestión, evaluando su desempeño y sugiriendo cambios. Combinando ambos conceptos, la accountability vertical social incluye a la ciudadanía en la vida pública con un rol propio ejerciendo control no solo sobre los funcionarios electos sino también sobre los designados y contratados, estableciendo una vía para que aquellos trabajadores públicos que no responden a las urnas rindan cuentas de su accionar. Dentro de los mecanismos utilizados para el ejercicio de la accountability vertical social se cuentan la exposición de actos gubernamentales incorrectos, el aporte de nuevos temas a la agenda pública y la activación de agencias horizontales (Peruzzotti et al, 2002: 10).

Entre los beneficios de la aplicación de prácticas de gobierno abierto y rendición de cuentas puede mencionarse el desarrollo de herramientas para combatir la mala gestión al interior de la administración pública, auditando procesos para detectar el mal uso de recursos y prácticas corruptas. Otra ventaja de

que la sociedad esté involucrada en la gestión es que legitima y refuerza las iniciativas de organismos públicos de accountability horizontal, al instalarse una cultura de transparencia y rendición de cuentas.

Además de estos conceptos teóricos, en el análisis de la política pública se tendrá en cuenta también que para que el derecho que reconoce se implemente no basta con la sanción de la Ley 27.275, sino que hay otras variantes que tienen un papel importante, como la calidad de la redacción del cuerpo legal, la aplicación de la ley en los mecanismos, instituciones, órganos de control y espacios de formación de ciudadanía relacionados con ella y el comportamiento tanto de los funcionarios públicos como de la burocracia administrativa con respecto a la implementación de la nueva normativa.

Supuestos:

- La ley no define explícitamente el concepto gobierno abierto, pero refleja lo que los decisores de políticas públicas entienden por acceso a la información pública, uno de sus componentes.
- Al no estar incluido el concepto en su articulado, la ley no promueve iniciativas de gobierno abierto.
- La ley responde a una demanda social de transparencia en la gestión pública que incluye herramientas para ejercer control sobre los actos de gobierno y la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos.
- Al no estar expresado el concepto de gobierno abierto en el texto de la ley, no estarán reglamentados los mecanismos necesarios para que se exija la rendición de cuentas desde la participación ciudadana.

CAPÍTULO 3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Uno de los propósitos de la EPAI es mejorar la calidad de la información que se utiliza para la toma de decisiones. En consonancia con este objetivo en esta investigación se trabajó sobre el documento legal que garantiza el derecho de acceso a la información pública en Argentina y los registros del debate que se dio en las cámaras del Congreso durante su tratamiento. Partiendo de la presencia entre los objetivos de la Ley 27.275 del fomento de la participación ciudadana, se ha buscado comprender, a través de la aplicación de técnicas de análisis cualitativo en el texto legal y en los discursos emitidos por los miembros del Poder Legislativo nacional, cómo la inclusión de la sociedad en los asuntos de gobierno con un rol de co-creadora se plasmó en el diseño de la política pública.

La investigación se llevó a cabo bajo un enfoque metodológico cualitativo con alcance descriptivo y basado en el análisis documental del texto de la Ley 27.275 sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública y los diarios de sesión de ambas cámaras del Congreso de la Nación que registran el debate previo a su sanción en septiembre de 2016.

El muestreo es de tipo teórico. Definido el objetivo de investigación, en el análisis preliminar de la ley, primer documento incluido en el corpus de análisis, se halló una falta de claridad en el uso que los decisores de políticas públicas hacían de conceptos de interés. Para profundizar sobre ese uso se incluyeron como unidades de análisis los diarios de sesiones, en los cuales están registrados los discursos emitidos por los legisladores durante el debate y al momento de realizar su voto, material con el cuál se buscó dilucidar los significados asignados a los conceptos en estudio.

A fin de capitalizar las herramientas adquiridas durante el cursado de la Especialización y reconociendo su adecuación para la tarea, los datos fueron procesados utilizando el programa Atlas Ti. A su vez, se interpretó el sentido de los textos para generar categorías de análisis utilizando como guía la técnica del microanálisis de la teoría fundamentada de Corbin y Strauss (2002) que consiste en un análisis línea por línea para reconocer conceptos y categorías, así como también la relación entre ellos.

Cómo guía durante el trabajo se siguieron los momentos del proceso de análisis de la metodología cualitativa propuestos por Rut Vieytes (2004: 674-693), reiterando instancias de análisis preliminar e intermedio hasta que dejaron de surgir nuevas categorías. El proceso de codificación que surge como resultado se registró en matrices basadas en las aportadas por Vieytes y pueden consultarse en el Anexo.

Es importante aclarar, sin embargo, que por las características del corpus de análisis fue necesario adaptar la lógica del proceso propuesto por Vieytes. Mientras que se utilizaron estrategias planteadas por esta autora durante el análisis preliminar e intermedio, tales como el uso de conceptos sensibilizadores para establecer un sentido de referencia y una dirección para la observación, la distinción entre categorías emergentes, construidas y unificadoras, y el desarrollo de una codificación descriptiva, no se consideró que los documentos de análisis respondiesen a la lógica detrás del resto de los procesos sugeridos.

Los momentos propuestos por Vieytes conducen a la unificación de conceptos en un proceso de codificación axial o relacional, en el cual las categorías descriptivas identificadas comienzan a combinarse para generar categorías teóricas de un nivel mayor de abstracción, llevando a una codificación selectiva que genera una o varias categorías núcleo que articulan todo el sistema categorial construido a lo largo de la investigación y son la base para la construcción teórica (Vieytes, 2004: 691). Sin embargo, esta codificación ascendente sobre categorías con un orden de significación menor no responde a las características de las unidades de análisis seleccionadas: al ser documentos legales y discursos curados para el espacio en que se emitieron, la mayoría de los conceptos surgen ya formados del texto y la presente investigación se orienta a identificar el significado y relación asociados a ellos.

Proceso de análisis

Para la generación y tratamiento de los datos procesados en este estudio se realizaron instancias de análisis preliminar e intermedio, aproximándose en un primer momento al texto de la ley y luego utilizando la codificación que ésta proveyó para guiar la observación de los diarios de sesiones. Cuando el trabajo sobre el corpus de análisis en su conjunto dejó de arrojar nueva información se procedió a la instancia de análisis final, presentada en el Capítulo 5 alrededor de los objetivos específicos de la investigación.

Primera instancia de análisis preliminar: Ley 27.275

La primera ronda de análisis preliminar se realizó sobre el texto de la Ley 27.275. Esta decisión metodológica se basó en la necesidad de adquirir un conocimiento profundo del material antes de aproximarse a los Diarios de Sesión, a fin de contar con una base analítica que permitiese reducir el riesgo de ignorar fragmentos de información valiosa y facilitar el reconocimiento de temas importantes.

La primera lectura se realizó con la guía de los conceptos sensibilizadores identificados tanto en el objetivo de la normativa como en la investigación sobre antecedentes teóricos. Dichos conceptos fueron: el Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP), la Participación Ciudadana, la Transparencia de la Gestión Pública, la Rendición de Cuentas y el Gobierno Abierto. Como puede observarse en la matriz “Análisis preliminar de la Ley 27.275” se registraron bajo estos conceptos los fragmentos de texto que desde el conocimiento teórico de la investigadora se relacionaban con ellos y se procedió luego a analizar cómo en esos extractos de texto se reflejaban las definiciones que los decisores de políticas tenían de los conceptos sensibilizadores al momento de aprobar la ley.

A medida que se avanzó en el análisis se detectaron categorías de manera intuitiva, reconociendo la posible relevancia de las mismas en el cuerpo del texto. Entre aquellas que emergieron directamente del material se encuentran las categorías de “Legitimación Activa”, “Sujetos Obligados”, “Responsabilidad”, “Negación de acceso a la Información Pública”, “Transparencia Activa” e “Información Pública (IP)”. Por otra parte, se consideró también relevante construir una categoría que

incluya las secciones de la ley que directa o indirectamente recortan el alcance del derecho regulado, a la que se denominó “Límite del derecho de acceso a la información pública”.

Primera instancia de análisis intermedio: Ley 27.275

Una profundización en el análisis permitió reconocer, dentro de los conceptos y categorías del análisis preliminar, categorías que cubrían su propia dimensión de significación. Del concepto DAIP surgieron “Garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública (AIP)”, “Dificultades de acceso a la información pública (AIP)”, “Interés protegido” e “Interés público de obtener la información”. A su vez, un fragmento originalmente identificado como “Gobierno Abierto” se reconoce en la relectura con un nivel de significación menor, por lo que se lo renombra “Apertura de Datos”. Por último, de “Negación de acceso a la información pública (AIP)” surgen “Silencio del sujeto obligado”, “Ambigüedad de la respuesta” e “Inexactitud de la respuesta”.

En esta instancia de análisis se identificaron además nuevos fragmentos de significación que dieron lugar a la categoría “Transparencia Pasiva”, que describe los procedimientos y reglamentos que los sujetos obligados deben seguir para responder a los pedidos de información pública de la ciudadanía, como contraparte a la “Transparencia Activa” que refiere a la información que deben hacer pública de oficio.

Puede revisarse este proceso en la matriz “Análisis Intermedio de la Ley 27.275” y en la matriz “Revisión bibliográfica análisis de la Ley 27.275” donde se muestra que se hizo necesario volver a la revisión bibliográfica para identificar mejor las características de la categoría “Interés protegido”, que no había aparecido antes en la teoría y para la cual la Ley no brinda una definición en su cuerpo.

Segunda instancia de análisis preliminar: Diarios de Sesión de la Cámara de Diputados

Habiendo trabajado el texto de la Ley hasta que dejaron de surgir nuevas categorías, se procedió a comenzar el análisis del siguiente documento, el Diario de Sesión de la Cámara de Diputados del día en que se debatió y votó el proyecto. Se incluyó para el análisis el transcrito del proceso de debate y todos los discursos emitidos o insertados durante éste.

La lectura fue orientada por las categorías detectadas en el cuerpo de la ley, que pasan a cumplir un rol de conceptos sensibilizadores en esta fase del análisis, y por aquellos conceptos originalmente establecidos en la investigación, en caso de que no coincidieran. Como puede observarse en la matriz “Análisis preliminar de los discursos emitidos en la Cámara de Diputados” se detectaron extractos de los discursos asociados a DAIP, Gobierno Abierto, Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas, Transparencia y Negación de Acceso a la Información Pública.

En este momento del análisis aparecen además categorías emergentes: una intuitiva “Capacidad institucional y calidad democrática” y otra construida por la investigadora para agrupar los argumentos utilizados para rechazar secciones del texto propuesto en el proyecto, a la que se denominó “Motivo de Debate”.

Segunda instancia de análisis intermedio: Diarios de Sesión de la Cámara de Diputados

En la profundización del trabajo sobre los textos surgieron categorías emergentes, cuya denominación no se consolidó hasta finalizar el análisis completo del documento. Se percibieron patrones en las alocuciones de los diputados, pero no fue sino hasta el momento de comparar los fragmentos de texto en su conjunto que pudo construirse una categoría que los abarcara. De esta manera surgen las categorías de “Democracia”, “Lucha contra la Corrupción”, “Noción de deuda” y “Responder a las demandas de la Sociedad”. Puede verse el registro de los fragmentos de significación en la matriz “Análisis intermedio de los discursos emitidos en la Cámara de Diputados”.

Tercera instancia de análisis preliminar: Diarios de Sesión de la Cámara de Senadores

Habiendo saturado el proceso de codificación de los documentos anteriormente descritos se pasó al análisis del último texto, aquel que registra el debate y votación del proyecto de ley en el Senado.

Siguiendo el procedimiento previamente aplicado, se utilizaron como conceptos sensibilizadores aquellos establecidos para tal rol en el proyecto de investigación más los reconocidos en el análisis anterior. Se detectaron fragmentos asociados a “Derecho de Acceso a la Información Pública”, “Gobierno Abierto”, “Participación Ciudadana”, “Rendición de Cuentas”, “Transparencia”, “Democracia”, “Lucha contra la corrupción”, “Negación de Acceso a la Información Pública”, “Noción de deuda”, “Responder a las demandas de la sociedad” y “Motivo de Debate”. Puede verse el registro de los fragmentos de significación en la matriz “Análisis preliminar de los discursos emitidos en la Cámara de Senadores”.

Tercera instancia de análisis intermedio: Corpus de análisis completo

Finalizado el análisis del último documento, cuya revisión desde la lógica de la codificación del análisis intermedio no arrojó nuevas categorías, se procedió a realizar una relectura del material completo para capitalizar el manejo que se desarrolló en esta fase de investigación de la técnica de análisis y de la codificación emergente. Este proceso permitió reconocer fragmentos de significación que no se habían detectado anteriormente, pero no arrojó nuevas categorías, por lo que se pasó a la fase de análisis de la información producida. Para facilitar su lectura, en el Capítulo 5 se presentan los hallazgos en tres secciones correspondientes a los objetivos específicos de investigación y en el Anexo 7 puede consultarse la codificación completa generada.

CAPÍTULO 4. BREVE CONTEXTO NORMATIVO Y POLÍTICO DEL DEBATE DEL PROYECTO EN EL PODER LEGISLATIVO

Tal como se plantea en el mensaje del Poder Ejecutivo de la Nación que acompañó la presentación del proyecto de ley a la Cámara de Diputados, la base del derecho de acceso a la información pública en Argentina se enmarca en el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno y deriva de la interpretación de los artículos 1º, 14, 16, 32, 33 y 38 de la Constitución Nacional y de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos a los que el artículo 75 inciso 22 otorga jerarquía constitucional a partir de la reforma de 1994. En dicha ocasión este derecho fue además incluido de manera implícita en el artículo 41 de garantía del medio ambiente, en el artículo 42 relacionado a usuarios y consumidores, y en el artículo 43 sobre datos personales. También se aclaró en el artículo 38 el deber de los partidos políticos de rendir cuentas y dar publicidad del origen y destino de los fondos que manejan. Queda así plasmado de manera incuestionable en el cuerpo de la Constitución Argentina este derecho, sensible de ser legislado y reclamado ante la justicia.

Si bien surgieron iniciativas sobre el tema durante la década del 90', el primer intento por sancionar una ley de acceso a la información pública que logró una sanción en el Congreso de la Nación fue un proyecto presentado en el año 2001 por la Oficina Anticorrupción y aprobado en el año 2002 por la Cámara de Diputados, pero que luego se trabó en el Senado al solicitarse cambios, perdiendo estado parlamentario en el 2006. Otro intento de legislación nacional sobre la temática se presentó en el año 2009 en la Cámara de Senadores, logrando sanción en la misma, pero perdiendo estado parlamentario antes de ser tratado en Diputados. Estos y otros proyectos de ley que no lograron sanción, presentados en ambas cámaras por distintas fuerzas políticas, fueron estudiados para el diseño del proyecto enviado por el Ejecutivo en el año 2016.

Para evitar que existiese un vacío en la temática a raíz de la falta de legislación, en el año 2003 el Presidente Néstor Kirchner firma el Decreto 1172/03 de Acceso a la información pública, que regula este derecho hasta la sanción de la Ley 27.275. Aunque su implementación fue un avance para la temática en su momento, estuvo afectado por limitaciones y falencias, descritas en los antecedentes, fuertemente relacionadas con lo acotado de la obligación, al alcanzar solamente al Poder Ejecutivo, y la falta de mecanismos de enforcement para asegurar su cumplimiento, lo que en la práctica llevó a que las solicitudes fuesen ignoradas.

En este marco se realizaron denuncias ante la justicia reclamando por el derecho de acceso a la información pública, entre las cuales destacan dos casos emblemáticos resueltos por la Corte Suprema de Justicia:

- 1) “Asociación por los Derechos Civiles c/ el PAMI” del año 2012, donde reconoció la importancia del derecho de acceso a la información pública, señalando que el fundamento del acceso a la información en poder del Estado se basa en el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan; y

2) la causa “CIPPEC c/ Estado nacional –Ministerio Desarrollo Social– decreto 1.172/03 s/ amparo ley 16.986” del año 2014, en el cual la Corte directamente manifiesta la necesidad de contar con una ley que regule el acceso a la información a nivel nacional e insta a los legisladores a sancionarla al no considerar suficiente la regulación aportada por el Decreto 1173 del 2003, que alcanzaba sólo al poder ejecutivo y era ignorado con regularidad por quienes debían suministrar la información (Macri et al., 2016).

Al momento del ingreso del proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados, ésta estaba compuesta por 256 legisladores: 85 pertenecientes al bloque Cambiemos, 71 al Kirchnerismo y aliados, 36 al Massismo y aliados, 32 al Partido Justicialista (PJ), 16 de partidos no asociados a ningún bloque, 8 al Progresismo, 4 a la Izquierda, 2 no afiliados, 1 al Kirchnerismo/PJ y 1 a UNEN – FAP – UCR.

El borrador de la ley fue aprobado en la Cámara de Diputados con 182 votos a favor (71,1%), 16 votos en contra (6,3%) y 58 ausencias (22,7%). Desglosados por orientación política en los cuatro bloques más grandes del momento se adquieren los siguientes datos: Cambiemos ingresó 73 votos afirmativos y 12 ausencias; el Kirchnerismo y aliados, 48 votos afirmativos, 22 ausencias y 1 voto negativo; Massismo y aliados, 27 votos afirmativos y 9 ausencias; y el PJ, 23 votos positivos y 9 ausencias. Como puede verse, aunque fuertemente promovido por el oficialismo, esta ley recibió respaldo de los partidos políticos de oposición.

Cuando llega a la Cámara de Senadores la media sanción de Diputados, ésta estaba compuesta por 72 legisladores, distribuidos en los siguientes bloques: 39 en Kirchnerismo y aliados, 15 en Cambiemos, 8 en el PJ, 6 en partidos no afiliados a un bloque, 3 en el Massismo y aliados y 1 no afiliado.

En ésta cámara la Ley 27.275 se aprueba con 59 votos a favor (81,9%), 13 ausencias (18,1%) y cero votos negativos. Desglosados por orientación política en los bloques más grandes del momento se adquieren los siguientes datos: Kirchnerismo y aliados ingresó 33 votos afirmativos y 6 ausencias; Cambiemos 14 votos afirmativos y 1 ausencia; y el PJ 6 votos afirmativos y 2 ausencias. Estos resultados refuerzan lo observado en la votación de Diputados, pues si los partidos de la oposición no hubiesen tomado el proyecto como propio a pesar de ser presentado originalmente por el Poder Ejecutivo la ley no se hubiese aprobado, al no contar el oficialismo con la mayoría en esta Cámara (La Nación, 2016).

Sin quitar peso al apoyo que el proyecto recibió de diferentes fuerzas políticas, es adecuado mencionar que en el debate en las cámaras hubo temáticas que generaron diferencias de opinión. En Diputados, uno de los principales puntos de discusión fue el régimen de información reservada (aquella que no es accesible para la población) pues se cuestionó fuertemente qué tipos de datos podrían calificarse bajo esta denominación, quién tiene la autoridad para hacerlo y si corresponde que no se fije límite temporal para dicha calificación. Similar debate causaron las excepciones al régimen de acceso a la información pública incluidas en el proyecto, por considerarse que disminuían notoriamente el alcance del derecho reconocido. Esto decantó en la discusión sobre la definición de qué constituye información pública que se incluyó en la ley. En Senadores también se debatió la cuestión de las reservas, pero fue

más preponderante la discusión sobre el alcance de la ley, expresando los legisladores preocupación sobre la posible no adhesión a la misma de los gobiernos provinciales y, particularmente, del Poder Judicial, inquietud basada en el precedente de la Ley 25.188 de Ética Pública y su Comisión Nacional de Ética Pública, cuya autoridad aquel nunca reconoció, argumentando que no corresponde al no provenir de la Constitución Nacional.

CAPÍTULO 5. RESULTADOS

En este capítulo se presentan los hallazgos que surgen en el análisis de los fragmentos de significado extraídos de la ley y de los discursos de diputados y senadores emitidos durante el debate y la votación del proyecto que le dio origen. Si bien a continuación se nombran los legisladores en cuyos discursos se apreció mejor el significado asociado a cada concepto y categoría presentados, para la cita correspondiente a cada fragmento se refiere al lector a las referencias incluidas en este trabajo y a la matriz con la codificación completa de la investigación (Anexo 7).

Diputados (nombre, provincia, partido, alianza):

- Argumedo, Alcira. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Proyecto Sur, UNEN
- Banfi, Karina. Buenos Aires, Unión Cívica Radical, Cambiemos
- Barletta, Mario. Santa Fe, Unión Cívica Radical, Cambiemos
- Bernabey, Ramón. Córdoba, BG Juan B. Bustos, Partido Justicialista
- Bianchi, Ivana. San Luis, Compromiso Federal, Partido Justicialista
- Borsani, Luis. Mendoza, Unión Cívica Radical, Cambiemos
- Camaño, Graciela. Buenos Aires, Federal Unidos por una Nueva Argentina, Massismo y Aliados
- Caviglia, Franco. Buenos Aires, Juntos por Argentina, Partido Justicialista
- Ciciliani, Alicia. Santa Fe, Partido Socialista, Progresismo
- Conti, Diana. Buenos Aires, Frente para la Victoria, Kirchnerismo
- Copes, Ana. Santa Fe, Partido Demócrata Progresista, Cambiemos
- D'Agostino, Jorge. Entre Ríos, Unión Cívica Radical, Cambiemos
- Giménez, Patricia. Mendoza, Unión Cívica Radical, Cambiemos
- Gioja, José. San Juan, Frente para la Victoria, Kirchnerismo
- Hernández, Martín. Formosa, Unión Cívica Radical, Cambiemos
- Lopardo, María Paula. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Unión Pro, Cambiemos
- Mendoza, Mayra. Buenos Aires, Frente para la Victoria, Kirchnerismo
- Pastoriza, Mirta. Santiago del Estero, Frente Cívico por Santiago, Otros
- Rubín, Carlos. Corrientes, Justicialista, Partido Justicialista
- Schmidt Liermann, Cornelia. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Unión Pro, Cambiemos
- Tomas, Héctor. San Juan, Frente para la Victoria, Kirchnerismo
- Tonelli, Pablo. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Unión Pro, Cambiemos
- Torroba, Francisco. La Pampa, Unión Cívica Radical, Cambiemos
- Troiano, Gabriela. Buenos Aires, Partido Socialista, Progresismo
- Wechsler Marcelo. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Unión Pro, Cambiemos

Senadores (provincia y partido):

- Brailard Pocard, Nestor. Corrientes, Cambiemos
- De Angeli, Alfredo. Entre Ríos, Cambiemos
- Elías de Pérez, Silvia. Tucumán, Cambiemos
- Giacoppo, Silvia. Jujuy, Cambiemos
- Linares, Jaime. Buenos Aires, Generación Para Un Encuentro Nacional (Gen)
- Perotti, Omar. Santa Fe, Kirchnerismo
- Petcoff Naidenoff, Luis. Formosa, Cambiemos
- Rozas, Ángel. Chaco, Cambiemos

5.1. Gobierno abierto

La promesa de un gobierno transparente y abierto al diálogo fue una de las maneras en las que Mauricio Macri diferenció su candidatura a presidente del mandato del partido político en el poder que buscaba reemplazar. Ya en la presidencia, a fines del año 2015 se crea el Ministerio de Modernización mediante el Decreto 13/2015, asignándole la responsabilidad, entre otras, de implementar nuevas formas de gestión que actualizarán al Estado y desarrollar tecnología para la administración pública que acercaran al ciudadano a la gestión del gobierno.

Es en el marco de estas responsabilidades que se incluye en el trabajo del Ministerio el desarrollo de políticas de gobierno abierto, motivando la formación de la Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto, dependiente de la Secretaría de Innovación y Gestión Pública. En dicha Subsecretaría se creó a su vez la Coordinación de Gobierno Abierto, que se enfocó en sus inicios en las actividades necesarias para llevar a cabo el Plan de Apertura de Datos establecido por el Decreto 117/2016.

En el momento de su creación, dicha Coordinación entendía al gobierno abierto como un proceso de transformación del Estado que promueve la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración como principios de diseño para una gestión pública innovadora. Agotado el modelo tradicional, el gobierno abierto aporta un nuevo paradigma de gestión pública que permite, a través del trabajo colaborativo, transformar la relación entre la ciudadanía y el Estado: se revisa el rol de cada actor en el proceso de creación e implementación de políticas públicas y se fomenta el involucramiento de la población en el proceso de gobierno (Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto, 2015: 5-6).

Sin embargo, a pesar de ser un paradigma fuertemente impulsado por el Poder Ejecutivo Nacional, actor que presenta la versión original del proyecto de ley que se discute, modifica y posteriormente aprueba como Ley 27.275, en ninguno de estos documentos figura el concepto de gobierno abierto. Esto es significativo además porque tanto en Diputados como en Senadores hubo referencias a esta forma de gestión y al marco que aportaba al derecho de acceso a la información pública durante el tratamiento del proyecto de ley en el recinto y su posterior votación.

Los diputados que mencionaron el concepto describieron a la ley en tratativas como una herramienta para cerrar la brecha entre ciudadanos y gobierno, reconociendo el rol de los primeros en el proceso de gestión pública y su derecho de control sobre el segundo. Destaca en los discursos la mención de la construcción de un Estado transparente en una democracia plena y con instituciones sólidas, abierto al control ciudadano y que desaliente prácticas corruptas. Se reconoce un potencial de cambio en la manera de gobernar, con la posibilidad de que el ciudadano colabore en los asuntos de gobierno y exista co-creación en el diseño institucional. Se plantea la construcción de un círculo virtuoso en el cual la transparencia de la gestión pública brinda a la población la posibilidad de estar informada y participar, basando sus opiniones y la deliberación con sus representantes en información pública de libre acceso. Entre quienes esbozaron esta visión no hubo diferencia basada en identidad política, siendo un miembro de la oposición quien señaló directamente que el acceso a la información pública es el primer paso hacia el gobierno abierto.

A su vez, en el debate que se desarrolló en la Cámara del Senado se incluyó de manera explícita al gobierno abierto en los discursos de varios senadores. Aquellos legisladores pertenecientes al oficialismo conectaron de manera directa la normativa propuesta y el concepto, describiendo a la demanda de información y de rendición de cuentas como un proceso que lleva al cierre del distanciamiento entre la sociedad y la función pública, en el cuál es gobierno abierto aquel que muestra sus actos públicos, administra para la gente y en el cual los ciudadanos tienen acceso a la información pública para defender sus derechos. Mientras que de la oposición también acordaron que este tipo de ley debe complementarse con gobierno abierto, es de interés observar que senadores de diferentes orientaciones políticas aunaron el concepto con la apertura de datos, que es poner a disposición del ciudadano los documentos de gestión, centrándose en el carácter instrumental de dicha información.

Esta asociación del gobierno abierto con la apertura de datos se condice con el contenido del único fragmento del texto de la ley que conecta con este concepto sensibilizador y que hace justamente al principio de Apertura para la publicación de información (ver matriz “Análisis intermedio de la Ley 27.275”). Siguiendo esta línea puede considerarse además que para muchos legisladores el Título II del Capítulo 5 de la Ley 27.275, denominado Transparencia Activa, que regula la información que los sujetos obligados deben publicar en forma completa, actualizada, por medios digitales y en formatos abiertos, cubre las actividades necesarias para la apertura del gobierno. Este recorte del significado del concepto de gobierno abierto ofrece una razón para la falta de desarrollo de cuestiones relacionadas con la participación ciudadana en el texto legal.

El texto final de la ley parece refutar el deseo manifiesto de los legisladores de saldar una deuda con la democracia y los derechos humanos generada en la falta de voluntad y concertación política entre los representantes para aprobar una Ley de AIP con anterioridad y abrir camino para la sociedad que reclama un rol como participante en las decisiones de gobierno. La falta de articulado relacionado a la participación ciudadana, la omisión del concepto de gobierno abierto y el posible recorte de su contenido en favor del principio de apertura de datos, producen un texto legal más restringido de lo que podría

esperarse en base a los objetivos establecidos en el Art. 1 de la Ley y el contexto en el cual el proyecto se discute y sanciona.

A partir de la investigación llevada a cabo, en este capítulo se presenta el amplio espectro de la percepción que sobre gobierno abierto tuvieron diferentes actores del proceso de políticas públicas en el período en que se aprueba la Ley 27.275. Desde una definición construida en el ámbito del ejecutivo en el Segundo Plan Nacional de Gobierno Abierto, que en un proceso de transformación del Estado incluía elementos de promoción de transparencia, participación ciudadana y colaboración como principios de diseño para una gestión pública innovadora, se arriba a la no inclusión del concepto en el texto del proyecto presentado. Y a pesar del manejo que los mismos legisladores tenían de dicho concepto, conectándolo con el fortalecimiento de las instituciones, un acercamiento a la sociedad y el reconocimiento del derecho del pueblo de controlar los actos de gobierno, en la redacción final del documento legal apenas si se lo percibe de manera indirecta en las secciones relacionadas con los deberes de los sujetos de publicar información de manera activa, asociando así gobierno abierto con transparencia y apertura de datos. Al no incluir el concepto de manera explícita en la legislación se relegó este paradigma de gestión a un rol de estrategia coyuntural de la coalición en el gobierno, limitando la articulación de la ley con otras iniciativas de gobierno abierto del periodo y dificultando la posibilidad de capitalizar su sanción en un proceso integral de cambio.

5.2. Participación ciudadana

En el discurso con el cual el presidente Macri acompaña la presentación al Congreso del proyecto de ley sobre acceso a la información pública, éste menciona que además de transparencia, se buscaba sumar participación al proceso de gestión: el gobierno no se limitaría a informar sobre lo que se hace desde el Estado, sino que la ciudadanía podría opinar al respecto. El razonamiento que el primer mandatario brinda para este objetivo es que ni el Estado ni los recursos que se administran pertenecen a quienes gobiernan, sino a la población (Macri, 2016: 7).

En consonancia con las palabras del presidente, el concepto de participación ciudadana aparece en el cuerpo de la Ley en el Artículo 1, donde se lo declara uno de los objetivos de la normativa:

la presente ley tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública (...) (Ley 27.275 Derecho de Acceso a la Información Pública 2016, Art 1).

Sin embargo, en esta investigación se encontró que este concepto no es definido en ninguna sección del texto legal, no se incluyen acciones en pos de su promoción en el articulado y su fomento no forma parte de las responsabilidades del ente de aplicación de la ley. Como en el apartado anterior, esto llama la atención por el contraste entre el uso del concepto en los discursos de los decisores de políticas y su presencia (o ausencia) en el documento legal.

En el mensaje que el Poder Ejecutivo envía junto con el proyecto de ley Macri señala explícitamente cómo el ejercicio del derecho de acceso a la información pública es vital para el involucramiento de la población en asuntos públicos antes y después del voto, permitiendo que los ciudadanos puedan tomar mejores decisiones, controlar la gestión pública y se fomente una participación más efectiva en los asuntos de interés público, planteando para la sociedad un rol de control de los actos del gobierno y de apoyo en la lucha contra la corrupción (Macri et al., 2016).

A su vez, también en los debates en las cámaras legislativas se hizo una conexión directa entre acceso a la información pública y la participación ciudadana.

En Diputados se destaca la percepción de que sin información no pueden tomarse decisiones autónomas y responsables en el campo político y ciudadano. Se aprecia en los discursos un consenso sobre cómo el acceso a la información sostiene una vida política antes y después del voto al brindar los recursos necesarios para desarrollar una opinión informada sobre asuntos de interés público. Los legisladores señalaron que la información da voz al ciudadano y le permite opinar y deliberar con sus representantes y los funcionarios en un proceso de co-creación en que se cierra la brecha entre ciudadanía y gobierno, entre representado y representante. La sociedad no está reclusa a un rol de espectadora sino que es protagonista del cambio, haciendo propuestas y cuestionando de manera informada la distribución de los recursos del Estado.

Se manifiesta explícitamente que la norma abre paso a un cambio cultural en el cual se reformula el paradigma de la relación entre el ciudadano y el Estado: se reconoce la potestad del pueblo para resolver problemáticas públicas, no estando dicha capacidad agotada en el ámbito de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esta nueva forma de interacción se caracterizaría por la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción, permitiendo el acceso a la información pública que el ciudadano ejerza mejor sus derechos y deberes, especialmente a la hora de evaluar y elegir a sus representantes, siendo el control del mandante sobre el mandatario una de las características del ejercicio efectivo de una ciudadanía desarrollada y plena. Así, el DAIP es vital para la participación porque brinda las herramientas para el control ciudadano de los actos públicos y de las políticas que desarrollan los funcionarios.

En la Cámara de Senadores el análisis de los fragmentos de significado asociados a la participación muestra que éstos legisladores se centraron en el aumento de confianza en las instituciones y en la clase política que la implementación de la ley generaría entre los ciudadanos, especialmente por las políticas de transparencia incluidas. Se consideró que ese incremento de confianza llevaría al involucramiento de la ciudadanía en la vida política en un contexto de rendición de cuentas y control ciudadano que fortalecerían la democracia y sus instituciones.

Entre las categorías emergentes que se encontraron relacionadas con el concepto sensibilizador de participación ciudadana una de las de mayor importancia es justamente la de Democracia. En sus alocuciones, tanto diputados como senadores conectaron directamente ambas ideas, para las cuales el derecho de acceso a la información pública fue considerado una herramienta potenciadora que permite

la construcción de una ciudadanía que al estar informada realmente puede asumir su rol como participante del sistema político.

En la Cámara de Diputados se plantea la sanción de la ley como la reparación de una deuda con la democracia, pues se hacen efectivos los principios de transparencia y publicidad de los actos de gobierno. Se alude en los discursos a una diferencia de calidad entre un sistema democrático que reconoce el DAIP y uno que no lo hace: en un sistema representativo, en que el representado delega el poder en el representante, la falta de AIP dificulta que la ciudadanía ejerza control sobre el gobierno. A partir de esto, varios legisladores citaron el pasado de dictadura del país y describieron a un Estado que oculta los datos de su gestión como un Estado autoritario. También se mencionó en Diputados la conexión entre el acceso a la información pública con la libre expresión, describiendo la democracia como aquella que permite espacios de discusión y confrontación de ideas; esto hizo que se llamasen antidemocráticas las actitudes de control de datos de gestión, un punto de debate que tomó relevancia ya que una de las principales críticas al proyecto fue el listado de información reservada incluido en la ley.

Al equipararse la democracia con el gobierno del pueblo se considera necesario fortalecer la ciudadanía y el DAIP es una herramienta que le permite no sólo tener un rol propio en el sistema sino también defender su acceso a otros derechos: salud, educación, etc.

Cuando se declara explícitamente en Diputados que sin AIP no hay democracia plena se manifiesta también el origen de otro concepto emergente: el de la deuda de la clase política con la sociedad por no haber reconocido e instrumentalizado este derecho con anterioridad, relacionado principalmente con su falta de acuerdo para sancionar una ley de este tipo en las numerosas ocasiones en que se presentó un proyecto a las Cámaras, y con no responder a la demandas de la sociedad al respecto (otro concepto emergente).

En la Cámara de Senadores se menciona el fortalecimiento de la democracia como un resultado esperable de asegurar a través del DAIP la participación de la ciudadanía en los mecanismos de control. Se pone peso en la existencia de accountability vertical como indicador de la calidad de la democracia, pues es un freno a la discrecionalidad y el abuso de poder y una mejora en la institucionalidad. En este contexto los legisladores perciben el momento como una oportunidad de saldar una deuda con la sociedad y responder a sus demandas.

Como se aprecia, en el debate que se dio en las Cámaras la participación ciudadana fue un concepto muchas veces referenciado y reconocido como uno de los objetivos del cambio que se quería generar con la nueva legislación. Sin embargo, a pesar de esta relevancia explícita, en ningún momento se incluyen en el articulado de la ley acciones de fomento a la participación, lo que para esta analista puede apuntar a una percepción desde los diseñadores de políticas públicas de que la participación se da en la medida en que no se la restringe. Por este motivo, una vez que desde el gobierno se ponen a disposición de la ciudadanía las herramientas que necesita para actuar, queda en manos de esta utilizarlas. Desde esta posición, la ley fomenta la participación ciudadana al promover la transparencia de la gestión

pública y es la población la que decide involucrarse o no, lo que aporta también una explicación sobre porqué la promoción de la participación no se encuentra entre las responsabilidades del ente regulador creado por la ley.

Esto lleva a otra cuestión que surge del análisis del debate y que es el rol primordial que tanto el Poder Ejecutivo como los legisladores parecen asignar a la ciudadanía en su participación en el ciclo de políticas: ser un mecanismo de control, un actor en el sistema de pesos y contrapesos diseñado para evitar el abuso de poder.

Se describe la inclusión de la sociedad en el sistema de gobierno como una fuente de legitimidad del accionar gubernamental, con representantes escogidos desde una posición informada, a los que se lleva a ser más transparentes y rendir cuentas, generando una reducción de la corrupción. Mientras que algunos legisladores resaltan la potencialidad de un proceso de co-creación, para muchos su percepción de la ciudadanía como organismo de control no oficial es más fuerte, siguiendo el poder de gestión en los representantes y asignando un rol de auditoría y evaluación de los resultados a los representados, ya sea en las urnas (accountability vertical electoral) o a través de la denuncia de malas prácticas (accountability vertical social). Esta manera de interpretar la participación ciudadana provee una posible explicación a la no inclusión en el texto de la ley de artículos relacionados a la rendición de cuentas, pues sus principios se consideraron ya cubiertos.

5.3. Rendición de cuentas

El concepto sensibilizador de rendición de cuentas no aparece de manera explícita en el cuerpo de la ley. Sin embargo, en el articulado hay fragmentos en los que puede interpretarse su referencia de manera implícita. Expuestos a continuación, incluyen el reconocimiento a la ciudadanía del poder de evaluación y control de la gestión pública, poniendo en paralelo la demanda de información pública con la demanda de explicaciones sobre actos gubernamentales.

La reserva en ningún caso podrá alcanzar a la información necesaria para evaluar la definición de las políticas de seguridad, defensa y de relaciones exteriores de la Nación (...). (Ley 27.275 Derecho de Acceso a la Información Pública 2016, Art 8, Inc a)

Elaborar y publicar estadísticas periódicas sobre requirentes, información pública solicitada, cantidad de denegatorias y cualquier otra cuestión que permita el control ciudadano a lo establecido por la presente ley. (Ley 27.275 Derecho de Acceso a la Información Pública 2016, Art 24, Inc h)

Sin embargo, en contraste con dicho reconocimiento, no resulta claro, en base al articulado de la ley, el sentido que dan los legisladores al otro aspecto de la rendición de cuentas, que es la obligación de respuesta por parte del Estado. Si bien se detalla minuciosamente en el texto legal la información que debe proveerse desde el gobierno tanto de manera activa como reactiva para respetar el derecho de acceso a la información pública, el principio que guía dicha enumeración parece responder mejor al concepto de transparencia y publicación de los actos de gobierno, que a una visión genuina del deber de los sujetos obligados de dar explicaciones y justificar sus actos.

Como ejemplos de esto pueden señalarse: 1) la diferencia en accesibilidad que implica que los agentes del Estado, ante una solicitud de información, puedan entregar datos sin procesar, lo que atenta contra la comprensión de los mismos; y 2) la no obligatoriedad de generar información en el caso de no contar con ella, con lo que se recorta el derecho de la ciudadanía para inquirir en procesos de políticas públicas.

Durante el debate de la ley el concepto de rendición de cuentas fue mencionado de manera implícita y explícita en ambas Cámaras, tanto como un acto desde el Estado hacia la sociedad (rendirle cuentas) como un poder de la sociedad sobre el Estado (le exige que rinda cuentas para evaluarlo y controlarlo).

En el mensaje que el Poder Ejecutivo envía con el proyecto de ley a Diputados éste señala claramente la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de los actos que realizan en representación de la población. Diputadas del Partido Socialista asociaron en sus discursos la rendición de cuentas con la publicidad de los actos de gestión y con la transparencia, que son métodos por los cuales la ciudadanía obtiene la información para evaluar la gestión y controlar al gobierno, robusteciendo así la democracia. Por su parte, los diputados asociados al bloque Cambiemos indicaron en sus discursos una conexión entre la rendición de cuentas y la participación de más actores en los procesos de la política. Se muestra así una diferencia en la percepción del propósito de la rendición de cuentas: por un lado, como herramienta en manos de la ciudadanía para el control del gobierno; y por otro, como instrumento para que ésta se involucre como colaboradora haciendo uso de la información para desarrollar sus propias propuestas. De manera más general se conectó la responsabilidad de rendir cuentas con el carácter transitorio del mandato de los funcionarios para administrar los recursos del conjunto, lo que hace necesario que provean información sobre su trabajo en el periodo que ejercen.

En Senadores se describe la rendición de cuentas como una manera de mejorar la eficiencia, la eficacia y el correcto ejercicio de la función pública, disminuyendo la corrupción y presentando un camino para achicar la distancia entre la sociedad y el Estado, asumiendo el pueblo en rol de fiscal de las acciones del gobierno, con la capacidad de imponer sanciones a funcionarios y representantes.

(...) apuntalar dos tipos de acciones. Una: conocer datos e informaciones que le sirvan al ciudadano para conocer mejor los diversos procesos de funcionamiento del Estado. En la segunda, provocar un mayor control de la labor de los representantes. Con esta visión se enlazan: la rendición de cuentas como vínculo primordial de las democracias representativas y la garantía que los gobernantes sean transparentes, y eficientes. Este principio de rendición de cuentas intrínsecamente implica la posibilidad y capacidad de imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes. La articulación de la *accountability* horizontal y vertical requiere de información oficial en cualquiera de sus manifestaciones. (Braillard Pocard, 2016: p. 1120)

Por lo planteado hasta aquí se observa que los legisladores, al componer el texto de la ley, adjudicaron al concepto de rendición de cuentas un sentido relacionado principalmente con responder a demandas de mayor transparencia desde la gestión pública, con la reducción en la asimetría de poder que eso implica, pero sin considerar una nueva relación entre Estado y Sociedad. En el texto de la ley se reconoce al DAIP desde un enfoque político, como un fin en sí mismo, y no desde un enfoque instrumental desde el cual ese derecho es un medio para el empoderamiento del ciudadano y la lucha

por otros derechos. Esto crea un contexto normativo en el cual la responsabilidad del gobierno termina con la presentación de la información asociada a su ejercicio público para que pueda corroborarse que actuó siguiendo las reglamentaciones adecuadas; no se incluye un proceso de presentación de resultados, por lo que en definitiva se provee solamente la información necesaria para rendir cuentas de los recursos utilizados. Esta forma de proceder está asociada en realidad a la transparencia de la gestión pública y a la lucha contra la corrupción, pues no se rinden cuentas de las políticas públicas diseñadas e implementadas por la gestión, que es lo que realmente abre la caja del Estado a la población y brinda la información necesaria para una construcción conjunta de nuevas políticas y programas.

CAPÍTULO 6. DISCUSIÓN

Como puede apreciarse en la introducción y revisión de antecedentes de la presente investigación, una Ley de Acceso a la Información Pública reconoce y reglamenta el cumplimiento del derecho de acceso de los ciudadanos a los datos de gestión producidos por las instituciones estatales y entes asociados en el ejercicio de sus funciones y consecución de sus fines. Ese derecho es a su vez instrumental para el ejercicio de otros derechos, como la libertad de expresión, la participación política, la educación, la salud, etc. Esta característica del DAIP fomentó que la sanción de una Ley que lo reglamentara fuese demandada por una ciudadanía que reclamaba transparencia y rendición de cuentas a sus gobernantes, buscando contestar la discrecionalidad existente a la hora de determinar qué datos se publicaban y contar con un respaldo legal para sus solicitudes de información.

En la presente investigación se buscó analizar cómo el texto de la Ley 27.275 responde a esa demanda de herramientas de participación y control tomando de guía los objetivos que se articularon en la misma.

Al momento de comenzar el estudio se plantearon cuatro supuestos:

-La ley no define explícitamente el concepto de gobierno abierto, pero refleja lo que los decisores de políticas públicas entienden por acceso a la información pública, uno de sus componentes.

-Al no estar incluido el concepto en su articulado, la ley no promueve iniciativas de gobierno abierto.

-Al no estar expresado el concepto de gobierno abierto en el texto de la ley, no estarán reglamentados los mecanismos necesarios para que se exija la rendición de cuentas desde la participación ciudadana.

-La ley responde a una demanda social de transparencia en la gestión pública que incluye herramientas para ejercer control sobre los actos de gobierno y la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos.

Con respecto al concepto de Gobierno Abierto, a partir de los datos obtenidos se confirmó, tal cual se plasma en el apartado 5.1, que no fue incluido en la redacción de la Ley a pesar del impulso de políticas de este tipo que promovió la administración de Macri, y del conocimiento sobre este paradigma de gestión que se manifestó en los discursos durante los debates en las Cámaras de Diputados y Senadores.

Por otra parte, mientras que en el cuerpo legal se define el DAIP y las cláusulas de transparencia activa y pasiva que se establecen proveen datos a la ciudadanía, no se incluyen en ellas el fomento de la rendición de cuentas o la construcción de espacios de participación ciudadana que se esperaban, especialmente considerando la presencia de esta última entre los objetivos de la ley. Aunque la

legislación busca asegurar que la ciudadanía cuente con la información de gestión, al no proveer una manera más efectiva de que ésta exprese su opinión sobre las políticas públicas que se llevan a cabo se debilita el carácter instrumental del DAIP.

Mientras que la tratativa y sanción de la ley responden a una demanda social de transparencia en la gestión pública que incluya herramientas para ejercer control sobre los actos de gobierno y la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos, los datos analizados apuntan a un alcance mucho más acotado en su redacción final. Siguiendo el marco teórico de esta investigación, la ley no promueve el gobierno abierto sino uno de sus componentes, la apertura de datos, pues no brinda a la ciudadanía un lugar en el diseño, seguimiento, ajuste y evaluación de políticas públicas.

Surge además en el trabajo desarrollado que los decisores de políticas asignaron a la ciudadanía un rol principalmente de control, no de co-creación. Este hallazgo sostiene la hipótesis de que en la legislación no se define ni fomenta la participación ciudadana, a pesar de estar incluida entre los objetivos de la ley, debido a una percepción de que la participación sucede en la medida en que el gobierno no la impide o dificulta. De esta manera, al retirarse las barreras al AIP el gobierno cumple con sus responsabilidades y es decisión luego de los ciudadanos participar o no.

Como consecuencia de entender la participación como un acto de control o auditoría, el sistema que se construye es uno en el cuál la vía judicial es el único camino formal a disposición de la sociedad para intentar modificar las políticas públicas. No se establecen procesos administrativos a través de los cuales se pueda exigir la rendición de cuentas. Lo único relacionado con ella son las sanciones que establece la ley para aquellos funcionarios que no respondan a las solicitudes de información pública en tiempo y forma.

Esto conecta directamente con cómo los legisladores asociaron al concepto de rendición de cuentas el responder a demandas de mayor transparencia desde la gestión pública, reconociendo la reducción en la asimetría de poder que eso acarrea, pero sin considerar una nueva relación entre Estado y Sociedad.

Al equiparar rendición de cuentas con transparencia la responsabilidad del gobierno termina con la presentación de la información asociada a su ejercicio público para que pueda corroborarse que se actuó siguiendo las normativas adecuadas; no se incluye una presentación y evaluación de resultados obtenidos, sino una revisión de correcta ejecución presupuestaria. Esto lleva a que el articulado de la Ley soporte mejor la transparencia de la gestión pública y la lucha contra la corrupción en vez de la rendición de cuentas, lo que priva a la ciudadanía de herramientas para evaluar las políticas públicas implementadas por la gestión, reduciéndose así su capacidad para asegurar que éstas respondan a las demandas, necesidades, problemas y expectativas de la sociedad. Por este motivo, aún con la sanción de la Ley 27.275 la ciudadanía sigue sin contar con alternativas a la instancia electoral o la vía judicial para demandar cambios en la gestión gubernamental, lo que muestra con claridad que la nueva legislación sostiene sólo en modo parcial la consolidación de un sistema de accountability social vertical.

La investigación reveló además que la reglamentación del DAIP incluyó contradicciones y situaciones no regladas.

La contradicción más criticada por los legisladores sobre el proyecto de ley, y que quedó plasmada en el texto final, es cómo el principio de gratuidad en el Art 1, que señala que el acceso a la información pública no tendrá costo, es contestado por el Art 6, en donde se indica que dicho acceso será gratuito a menos que implique la reproducción de la información, pues el costo quedaría entonces a cargo del solicitante. Además del riesgo de que poner costo a la reproducción restrinja el efectivo acceso a la información pública y la falta de reglamentación sobre qué sujeto debe hacerse cargo de los costos de envío, esta regla no se condice con la estructura de entrega digital de información que dictan otras secciones del texto. Establecer una plataforma tecnológica para la gestión de las solicitudes de información y sus correspondientes respuestas es de hecho una de las responsabilidades de la Agencia de Acceso a la Información Pública. A su vez, en el Art 5 de la Ley se establece que el Estado tiene la obligación de entregar la información en formatos digitales abiertos, salvo casos en que fuera imposible o significara un esfuerzo estatal desmedido, asignando la responsabilidad de definir dichas excepciones a la Agencia de Acceso a la Información Pública, sin incluirse en el texto legal ninguna orientación acerca de qué tipo de circunstancia podría hacer imposible la entrega de información por medios digitales o qué se entiende por un esfuerzo desmedido.

Por último, se considera necesario resaltar lo restringido de la directriz del Art 5 al indicar que la información debe ser brindada en el estado en el que se encuentre al momento de efectuarse la solicitud, no estando obligado el sujeto requerido a procesarla o clasificarla, pues permite que los sujetos deliberadamente no organizando su información interna eviten un escrutinio al no entregar data o presentarla en bruto. En relación a este artículo también es cuestionable que no existan mecanismos para solicitar la inclusión de nuevas categorías de información que los sujetos obligados deban generar, lo que podría convertirse en una fuente de estancamiento del sistema de respuesta a solicitudes de información pública con respecto a las necesidades y demandas de la sociedad.

Tal como señala Mariel Farioli, la transparencia incluye al DAIP al requerir que la información sea accesible para el ciudadano de manera permanente, expedita y gratuita; pero también contempla que los espacios de toma de decisiones de carácter público estén abiertos a la presencia ciudadana y que los ciudadanos participen en los órganos y programas de gobierno (Farioli, 2014: 40-41). Teniendo esto en cuenta, mientras que la ley regula el acceso a la información pública, se queda corta en fomentar la transparencia en la gestión pública al restringirla en los conceptos trabajados de Transparencia Activa y Pasiva.

Es de interés que esta definición restringida de transparencia apareció y fue criticada en el debate. Mientras que muchas de las críticas y pedidos de modificación del proyecto se concentraron en la extensión del listado de excepciones, hubo varias alocuciones que indicaron la necesidad de tener presente que la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia son conceptos distintos que no deben confundirse. Una segunda distinción planteada fue que lo que determina que la publicación de datos implique un avance en transparencia es la calidad de lo que se publica, pues debe ser preponderante

aquella información efectiva y útil para la toma de decisiones por parte de los ciudadanos, que facilite el control, la rendición de cuentas y, por tanto, prevenga la corrupción y fomente la participación.

Otro de los puntos que surgen de los datos de investigación es que la redacción de la nueva legislación y los espacios y herramientas que crea tienen un alcance más restringido que lo que el vocabulario y conceptos utilizados en los discursos públicos de los decisores de políticas dan a entender. En el proceso de análisis de este estudio no se encontró una explicación para este fenómeno, pero no deja de ser interesante para el desarrollo de futuras investigaciones el contemplar esta divergencia, en la fase de diseño de políticas públicas, entre los objetivos manifiestos y la estructura que se construye en la legislación. Si bien la metodología utilizada en este trabajo requiere conocimiento especializado, contrastar las promesas públicas de los decisores de políticas, las expectativas de solución a las demandas y necesidades de la sociedad, y las características del sistema que se termina poniendo en efecto cuando se acciona sobre el problema, deberían ser herramientas habituales en la revisión de la legislación que se pone en vigencia, pues aportan una mirada desde la rendición de cuentas. La proliferación de su aplicación entre académicos y ciudadanos involucrados en la vida política proveería una base sólida para auditar el accionar legislativo y demandar espacios de co-creación.

CAPITULO 7. CONSIDERACIONES FINALES

Al iniciar el presente trabajo se planteó como estructura base de la investigación el propósito de comprender el sentido que los decisores de políticas públicas dieron a la Ley 27.275 sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública. Se propuso cumplir ese objetivo indagando sobre la percepción que dichos decisores tenían de los conceptos de gobierno abierto, participación ciudadana y rendición de cuentas analizando sus discursos y el articulado de la Ley.

El análisis y los hallazgos encontrados para cada uno de los objetivos específicos se encuentran plasmados en el capítulo 5, así como en las discusiones del capítulo 6, por lo que no se considera necesario repetirlas en este espacio. Sí merece destacarse que en el análisis de los tres conceptos asociados a esos objetivos fueron de mayor interés para la investigación las connotaciones ligadas a los aspectos no incluidos en la legislación que aquellos efectivamente plasmados en el texto legal.

La ausencia de los conceptos de gobierno abierto y rendición de cuentas, así como la no definición de la participación ciudadana, hicieron necesario revisar los discursos emitidos durante el debate del proyecto para entender que podría haber motivado su exclusión; el análisis de los fragmentos de significado extraídos de esos documentos brindó una idea de las características que los legisladores asociaron a los conceptos. De esta manera, el logro de los objetivos de investigación giró alrededor de reconocer las ausencias conceptuales en el texto legal y buscar su respuesta en los discursos enunciados durante el debate.

La primera ausencia estudiada de esta manera fue la del concepto de gobierno abierto, cuando se detectó que no se había plasmado en el texto legal. El análisis de los discursos muestra que fue referido repetidas veces en el debate, por lo que se postula que no fue incluido en el articulado por no considerarlo necesario o por no existir entre los legisladores un consenso sobre su significado y/o conexión con el DAIP.

El concepto de rendición de cuentas tampoco se encuentra incluido en la redacción, aunque sí se hacen alusiones al control de políticas por parte de los ciudadanos. En el análisis de los discursos surge que los decisores de políticas tuvieron una perspectiva restringida de la rendición de cuentas, igualándola en ocasiones con transparencia de la gestión y del uso de recursos, estableciendo que se rinde cuentas del proceso ejecutado (particularmente en relación al uso de recursos financieros públicos involucrados) y no de los resultados obtenidos.

Finalmente, la participación ciudadana, uno de los objetivos de la Ley, no es definida o su fomento incluido en los artículos porque, se infiere, los legisladores consideran que la participación se da en la manera en que no se la restrinja desde el gobierno, lo que haría redundante dicha reglamentación en una Ley que ya garantiza el Acceso de la ciudadanía a la Información Pública.

En general, se considera que los decisores de políticas concibieron a la ley como un instrumento del reconocimiento del DAIP y un vehículo para establecer el procedimiento a seguir para su ejercicio,

pero no asociaron a la nueva legislación un sentido instrumental que promoviera o sirviese de base para el gobierno abierto o la participación ciudadana, lo que limitó los alcances de su redacción.

Con vistas al futuro, sería recomendable corregir esta ausencia con nueva legislación sobre participación ciudadana, gobierno abierto, transparencia, lucha contra la corrupción y demás políticas relacionadas, estableciendo un vínculo directo entre dichos conceptos y la Ley 27.275 como instrumento para obtener la data necesaria para proponer mejoras en el diseño de políticas. Es esencial además contar con un mecanismo para detectar qué información se hace indispensable en el ejercicio de la participación e incluirla entre los datos que los sujetos obligados deben producir y tener disponible para consulta, salvando así el inmovilismo actual del listado y la falta de procedimiento para modificarlo.

Como se ha mencionado en el Capítulo 6, la investigación realizada abre el camino para el análisis de la relación entre los propósitos de una ley y la estructura o procedimientos que establece para su consecución, reconociendo distancias entre uno y otro y entre éstos y el lenguaje discursivo de los decisores de políticas públicas. Esto permite analizar el diseño de políticas desde una mirada integral y, si se abren espacios que lo permitan, sugerir modificaciones antes del inicio de su implementación.

La aplicación de esta metodología de análisis permite además realizar una evaluación de los resultados de una política según los objetivos que se plasmaron en ella y las promesas contenidas en los discursos públicos de las figuras políticas involucradas, lo que sirve de sustento para la rendición de cuentas tanto de base institucional como social.

En un futuro esta autora desearía poder realizar un relevamiento en el sistema argentino de la estructura normativa relacionada con participación ciudadana, gobierno abierto y rendición de cuentas, detectando los significados que se les dio a éstos conceptos, la práctica actual en el uso de los procedimientos y espacios reglamentados y la relación entre Estado y sociedad que dicho marco legal sustenta, para compararlo con las demandas y expectativas sociales de involucramiento en la gestión de lo público.

8. BIBLIOGRAFÍA

Fuentes primarias

- Cámara de Diputados de la Nación (2016): *Diario de Sesiones, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Mayo 18 de 2016, Período 134º*. Alojado en internet en https://www.diputados.gov.ar/secparl/dtaqui/diario_sesiones/index.html>
- Cámara de Senadores de la Nación (2016): *Diario de Sesiones, 13ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, 7 de septiembre de 2016*. Alojado en internet en <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/sesiones/busquedaTac>>
- Ley 27275 Derecho de Acceso a la Información Pública, aprobada por el Congreso de la Nación el 14/09/16 <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27275-265949>>

Fuentes secundarias

- Aquilino Natalia; Pomares Julia; Suaya Agustina y Page María (2016): *Déficits en la Rendición de Cuentas Horizontal en la Argentina: una Historia de dos Mundos, ELLA: evidencias y lecciones desde América Latina*, CIPPEC - Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. <<https://www.cippec.org/publicacion/deficits-en-la-rendicion-de-cuentas-horizontal-en-la-argentina-una-historia-de-dos-mundos/>>
- Cobo Cristobal (2012): *Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica, La promesa del Gobierno Abierto* (pp 101-117), Coordinadores Hofmann Andres, Ramirez-Alujas Alvaro y Bojórquez Pereznieto José Antonio. Publicado por el Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública ITAIP, Tabasco <https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2016/04/La_promesa_del_Gobierno_Abierto.pdf>
- Cunill Grau, Nuria (2006): *La transparencia en la gestión Pública: ¿Cómo construirle viabilidad?* Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad (pp. 25-57), Editor Mezones Francisco, BID, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala y Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, Guatemala.
- Díaz Frers, Luciana; Casadei, Estefania y Surraco Juan Ignacio (2013): *Mapa de la transparencia presupuestaria en Argentina. Nación o provincias: ¿quién lleva la delantera?*, Documento de Políticas Públicas/Análisis, N°116, CIPPEC - Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. <<https://www.cippec.org/publicacion/mapa-de-la-transparencia-presupuestaria-en-la-argentina/>>

- Farioli, Mariel Inés (2014): *La transparencia y el derecho de acceso a la información pública en Argentina*, Tesis de Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Litoral. <<https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/bitstream/handle/11185/711/Tesis.pdf>>
- Giménez Mercado, Claudia y Valente Adarme, Xavier (2010): *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes*, Cuadernos del CENDES, vol. 27 (Nº 74), pp. 51-80, Universidad Central de Venezuela, Caracas. <http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082010000200004>
- Graglia, José Emilio (2012): *En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas*, Asociación Civil Estudios Populares (ACEP)/Fundación Konrad Adenauer (KAS) Argentina, Buenos Aires.
- La Nación (2016) Congresoscopio. Recuperado el 31/03/2021 de <https://votaciones.lanacion.com.ar/diputados/leyes/2016#ley=696>
- López-Ayllón, Sergio y Posadas Urtusuástegui, Alejandro (2006): *Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada*, Documentos de trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas (Nº 18), México DF. <<http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1274/72229.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>
- Macri, Mauricio (07/04/2016), *Palabras del Presidente de la Nación Mauricio Macri en el acto de presentación del proyecto de Ley de Acceso a la información pública*, Salón Blanco, Casa Rosada. 04/11/2021 <<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/40598-el-presidente-mauricio-macri-presenta-el-proyecto-de-ley-de-acceso-a-la-informacion-publica>>
- Merino, Mauricio (2020): *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática Nº 4, Instituto Federal Electoral, México D.F. <<https://www.ine.mx/cuadernos-divulgacion-cultura-democratica/>>
- Obermaier, Frederik; Obermayer, Bastian; Wormer Vanessa y Jaschensky Wolfgang (2016), *All you need to know about the Panama Papers*, 04/11/2021 <<https://panamapapers.org/all-you-need-to-know-about-the-panama-papers>>
- O'Donnell Guillermo (Octubre 2004): *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*, Revista Española de Ciencia Política (Nº 11), pp. 11-31.
- Oyhanarte, Marta y Kantor, Mora (2015): *El derecho de acceso a la información pública en la Argentina. Un análisis de su situación normativa y su efectividad*, Poder Ciudadano, Corrupción y Transparencia-Informe 2014 (pp. 253-280), Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires <<https://www.poderciudadano.org/libros/CorrupcionyTransparencia-InformeAnual2014.pdf>>
- Pérez, Adrián (2017): *Ley de Acceso a la Información Pública Comentada*, Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, Buenos Aires.

- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (editores) (2002) *Accountability social: La otra cara del control* (pág. 1-39), Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas.
- Política Argentina (12/09/2015), Macri relanzó su campaña: "Quiero un Estado inteligente, presente y transparente". Recuperado el 29/07/2018 de <https://www.politicargentina.com/notas/201509/8238-macri-relanzo-su-campana-quiero-un-estado-inteligente-presente-y-transparente.html>
- Strauss Anselm y Corbin Juliet (2002): *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*, Colombia. Editorial Universidad de Antioquia, Antioquia
- Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto (2015): *Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina 2015-2017*, Secretaría de Gestión e Innovación Pública, Ministerio de Modernización, Presidencia de la Nación. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ii_plan_de_accion_ogp_-_compromisos_medio_termino.pdf>
- Vieytes, Rut (2004): *Metodología de la investigación en organizaciones, mercado y sociedad*, Editorial de las Ciencias, Buenos Aires

9. REFERENCIAS

Citas en el cuerpo del Trabajo Final Integrador

1. Copes, A. (2016, 18 de mayo) Inserción solicitada por la señora Diputada Copes durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 725-731
2. Ley 27.275 Derecho de Acceso a la Información Pública (2016, 14 de septiembre), Congreso de la Nación Argentina, Boletín Oficial N°33472
3. Macri, M; Peña, M y Frigerio R (2016, abril) Mensaje del Poder Ejecutivo al Honorable Congreso de la Nación acompañando la presentación del Proyecto de Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública. Cuerpo completo del mensaje registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 58-60
4. La Nación (2016, septiembre) Congreso. <https://votaciones.lanacion.com.ar/diputados/leyes/2016#ley=696>
5. Braillard Pocard, N (2016, 7 de septiembre) Inserción solicitada por el señor Senador Nestor Braillard Pocard durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 13ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, p. 1120

Discursos citados emitidos en la Cámara de Diputados

6. Arrieta, G; Abraham, A; Castagneto, C; De Pedro, E; Cigogna, L; Cleri, M; Conti, D; Gaillard, A; Grana, A; Kunkel, C; y Rach Quiroga, A (2016, 18 de mayo) Fundamentos de la Disidencia Parcial de los Diputados enumerados anteriormente, presentada durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 47-49
7. Banfi, K (2016, 18 de mayo) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp.80-82
8. Rubin, C (2016, 18 de mayo) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp.88-89
9. Caviglia, F (2016, 18 de mayo) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp.91-94

10. Argumedo, A (2016, 18 de mayo) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp.94-95
11. Carrió, E (2016, 18 de mayo) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, p.117
12. Bernabey, R (2016, 18 de mayo) Inserción solicitada por el señor Diputada Bernabey durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 715-717
13. Copes, A. (2016, 18 de mayo) Inserción solicitada por la señora Diputada Copes durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 725-731
14. Gioja, J y Tomas H (2016, 18 de mayo) Fundamentos de la Disidencia Parcial de los Diputados enumerados anteriormente, presentada durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 52-53
15. Pitrola, N (2016, 18 de mayo) Discurso e informe del Dictamen en minoría de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Presupuesto y Hacienda presentados durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 55-58
16. Macri, M; Peña, M y Frigerio R (2016, abril) Mensaje del Poder Ejecutivo al Honorable Congreso de la Nación acompañando la presentación del Proyecto de Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública. Cuerpo completo del mensaje registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 58-60
17. Ciciliani, A y Troiano G (2016, 18 de mayo) Supl. (1) al Orden del Día N° 23 presentado por las diputadas mencionadas durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 67-70
18. Conti, D (2016, 18 de mayo) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp.84-86
19. Torroba, F (2016, 18 de mayo) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp.101-102

20. Marcucci, H (2016, 18 de mayo) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp.106-107
21. Borsani, L (2016, 18 de mayo) Inserción solicitada por el señor Diputado Borsani durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 717-718
22. Brizuela del Moral, E (2016, 18 de mayo) Inserción solicitada por el señor Diputado Brizuela del Moral durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, p. 720
23. Costa, E (2016, 18 de mayo) Inserción solicitada por el señor Diputado Costa durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 731-732
24. Santillán, W (2016, 18 de mayo) Inserción solicitada por el señor Diputado Santillán durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, p. 756, N° 42
25. Mendoza, M.S. (2016, 18 de mayo) Inserción solicitada por la señora Diputada Mendoza durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 744-745
26. Camaño, G (2016, 18 de mayo) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp.86-88
27. Barletta, M (2016, 18 de mayo) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp.97-98
28. Lopardo, M P (2016, 18 de mayo) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp.99-100
29. Pastoriza, M (2016, 18 de mayo) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp.100-101
30. Villar Molina, M I (2016, 18 de mayo) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, p.102

31. Gimenez, P (2016, 18 de mayo) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp.108-109
32. Cousinet, G (2016, 18 de mayo) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp.90-91
33. Hernandez, M (2016, 18 de mayo) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp.104-105
34. Scaglia, G (2016, 18 de mayo) Inserción solicitada por la señora Diputada Scaglia durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp.758-759
35. Schmidt Liermann, C (2016, 18 de mayo) Inserción solicitada por la señora Diputada Schmidt Liermann durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, p.759
36. Cabandié, J (2016, 18 de mayo) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp.105-106
37. Raffo, J (2016, 18 de mayo) Supl. (2) al Orden del Día N° 23 presentado durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp.70-71
38. Raffo, J (2016, 18 de mayo) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 98-99
39. Tonelli, P (2016, 18 de mayo) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 73-76
40. Bianchi, I (2016, 18 de mayo) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 95-96
41. López, P (2016, 18 de mayo) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 76-80

42. D'Agostino, J (2016, 18 de mayo) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 82-83
43. Rista, O (2016, 18 de mayo) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 102-103
44. Molina, K (2016, 18 de mayo) Inserción solicitada por la señora Diputada Molina durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, p. 748, N° 33
45. Negri, M (2016, 18 de mayo) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 113-115
46. Spinozzi, R (2016, 18 de mayo) Inserción solicitada por el señor Diputado Spinozzi durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 6ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 762-764

Discursos citados emitidos en la Cámara Senadores

47. García, V (2016, 7 de septiembre) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 13ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 54-57
48. Romero, J (2016, 7 de septiembre) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 13ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 74-75
49. Rozas, A (2016, 7 de septiembre) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 13ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 75-77
50. Braillard Pocard, N (2016, 7 de septiembre) Inserción solicitada por el señor Senador Nestor Braillard Pocard durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 13ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 1118-1121
51. Petcoff Naidenoff, L (2016, 7 de septiembre) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 13ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 51-54

52. Giacoppo, S (2016, 7 de septiembre) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 13ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 60-61
53. Varela, M (2016, 7 de septiembre) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 13ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, p. 68
54. Perotti, O (2016, 7 de septiembre) Inserción solicitada por el señor Senador Oscar Perotti durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 13ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 1139-1140
55. Braillard Pocard, N (2016, 7 de septiembre) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 13ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 68-69
56. Linares, J (2016, 7 de septiembre) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 13ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 69-71
57. Elías de Perez, S (2016, 7 de septiembre) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 13ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 72-74
58. De Angeli, A (2016, 7 de septiembre) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 13ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, p. 67
59. Crexell, L (2016, 7 de septiembre) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 13ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 57-58
60. Mirkin, B (2016, 7 de septiembre) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 13ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 71-72
61. Luenzo, A (2016, 7 de septiembre) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 13ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 62-63
62. Pais, J (2016, 7 de septiembre) Discurso emitido durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 13ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 63-65
63. De Angeli, A (2016, 7 de septiembre) Inserción solicitada por el señor Senador Alfredo De Angeli durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado

en el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 13ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, p. 1140

64. Crexell, L (2016, 7 de septiembre) Inserción solicitada por la señora Senadora Lucila Crexelli durante el debate del proyecto de la Ley 27.275. Cuerpo completo del discurso registrado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 13ª Reunión – 5ª Sesión Ordinaria, Período 134º, pp. 1122-1131

10. ANEXOS

Anexo 1 - Análisis preliminar de la Ley 27.275

Anexo 2 - Análisis intermedio de la Ley 27.275

Anexo 3 - Revisión bibliográfica análisis de la Ley 27.275

Anexo 4 - Análisis preliminar de los discursos emitidos en la Cámara de Diputados

Anexo 5 - Análisis intermedio de los discursos emitidos en la Cámara de Diputados

Anexo 6 - Análisis preliminar de los discursos emitidos en la Cámara de Senadores

Anexo 7 - Codificación completa de la investigación