



Question

Periodismo / Comunicación
ISSN 1669-6581

Esta obra está bajo una
Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-Compartir Igual
4.0 Internacional



El acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires. Un análisis normativo, discursivo y político.

Ricardo Sebastián Piana, Diego Martín Furnari

Question/Cuestión, Nro.73, Vol.3, Diciembre 2022

ISSN: 1669-6581

URL de la Revista: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/>

ICom -FPyCS -UNLP

DOI: <https://doi.org/10.24215/16696581e757>

El acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires.

Un análisis normativo, discursivo y político.

Access to public information in the province of Buenos Aires.

A normative, discursive and political analysis.

Ricardo Sebastián Piana

Universidad Católica de La Plata, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Argentina

r_piana@yahoo.es

<https://orcid.org/0000-0001-8743-8942>

Diego Martín Furnari

Universidad Católica de La Plata, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Argentina

diegomartin.furnari@ucalpvirtual.edu.ar

<https://orcid.org/0000-0001-7513-5610>

Resumen

El presente artículo es el resultado del proyecto de investigación titulado "Usos y apropiaciones de herramientas informáticas de gestión en la Provincia de Buenos Aires (2015-2019). Un estudio con eje en la transparencia y participación ciudadana" financiado por la Universidad católica de La Plata. A través del mismo se busca estudiar las propuestas de modificación/actualización de las normas vinculadas al acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires durante el período 2015-2019. Ello a partir de la construcción discursiva de Cambiemos, tanto durante la campaña electoral como en los primeros años de gestión, especialmente en lo referido a las estrategias de reforma administrativas (por ejemplo, a través de la Ley N° 27.275 sobre acceso a la información pública). De ahí que resulta relevante investigar el derrotero provincial con foco en lo normativo, discursivo y político.

Palabras claves: acceso a la información pública; transparencia; comunicación política

Abstract

This article is the result of the research project entitled "Uses and appropriations of management computer tools in the Province of Buenos Aires (2015-2019). It seeks to study the proposals for modification/updates of the rules related to access to public information in the province of Buenos Aires during the period 2015-2019. This is based on the discursive construction of Cambiemos, both during the electoral campaign and in the first years of management, especially with regard to administrative reform strategies (for example, through Law No. 27,275 on access to public information). Hence, it is relevant to investigate the provincial course with a focus on the normative, discursive and political.

Keywords: access to public information; transparency; political communication

1. Introducción

Los últimos años han marcado, tanto para América Latina en general como para la Argentina en particular, un devenir político que discurrió entre gobiernos, coaliciones y expresiones de distinta orientación ideológica, sin lograr, salvo excepciones, una continuidad robusta en sus gestiones administrativas. Ello ha implicado, entre otras cuestiones, un vaivén

en las líneas ideológicas y, por tanto, en las políticas públicas directrices que caracterizaron a cada uno de esos gobiernos.

Situar las políticas de transparencia, de rendición de cuentas, de apertura de la información como eje de las campañas electorales primero, y principio de las gestiones gubernamentales luego, no es nuevo, pero el gobierno abierto ha cobrado en los últimos años una vigencia en el plano de las agendas social, política y mediática que le otorgó mayor visibilidad a los componentes que lo conforman: transparencia, participación, colaboración público-privada. A su vez, los desafíos derivados de la caída o, al menos, la mayor fragilidad de las legitimidades de quienes forman parte de un gobierno(1) constituye un complejo contexto en el cual la dispersión del poder se ha vuelto una característica común (Moisés Naim, 2017). Esa distribución desigual del poder, que rompe con las tradicionales hegemonías a partir de una mayor participación e influencia, tanto de la ciudadanía (individual y/u organizada) y de las corporaciones mediáticas por el otro, obligaron a las coaliciones de gobierno, partidos políticos y potenciales candidatos, a acelerar o fortalecer los temas relacionados con una mayor y mejor apertura del Estado a dichos nuevos-viejos actores. En ese sentido, la transparencia y el acceso a la información pública cobraron especial relevancia en la construcción discursiva y en las propuestas, iniciativas y políticas públicas de los gobiernos en la Región.

En ese contexto, la coalición Cambiemos, que obtuvo importantes victorias en el año 2015 tanto a nivel nacional, provinciales (incluyendo la provincia de Buenos Aires) como locales, resulta un caso de estudio interesante que se ajusta a lo antes señalado, tanto porque pudo ocupar un espacio de poder que, hasta ese momento, dominaban los movimientos identificados con el peronismo, como porque lo hizo en función de una construcción identitaria, discursiva y política a partir de algunas líneas de política pública basadas en criterios que *a priori* se oponían a los del gobierno de turno y que representaban las expectativas de la ciudadanía.

El gobierno de Cambiemos trabajó desde mucho antes de lograr ese triunfo en la construcción de ese mito de gobierno (Mario Riorda, 2011) a través de un pacto basado en la ética de la transparencia(2) mediatizado con la participación activa de los grupos monopólicos infocomunicacionales y combinado con factores económicos y sociales que se encontraban en

tensión en el último kirchnerismo; todos estos fueron elementos claves para los resultados electorales del 2015 en la Argentina.

Considerando que la victoria simultánea a nivel nacional, en las provincias (en la provincia de Buenos Aires a los efectos del presente artículo) y locales (en muchos de los municipios bonaerenses), brindaron las condiciones apropiadas para que el gobierno ratificara el mito construido durante la campaña electoral, se dio inicio a una estrategia de reformas convergentes en materia de gestión pública, pretendiendo modificar algunas prácticas de la administración anterior(3) .

La transparencia como elemento central de las estrategias de gobierno abierto, se convirtió en uno de los puntales discursivos y de gestión, tanto del gobierno encabezado por Mauricio Macri a nivel nacional como de María Eugenia Vidal en la provincia de Buenos Aires, construyendo (o al menos proponiendo la construcción) de una sinergia común, de un camino unificado a partir del desarrollo de políticas públicas encaminadas a transparentar lo que antes estaba oculto, a abrir las puertas del Estado para mostrarse diferentes a quienes dejaban el poder. Ahora bien, las decisiones en torno a nuevas líneas de acción gubernamental propuestas desde el nivel nacional y aceptadas, promovidas y aplicadas (al menos parcialmente) por los gobiernos subnacionales en un contexto de cambio de gobierno, representó un desafío, tanto para las propias administraciones como para quienes analizamos y estudiamos el funcionamiento y las lógicas estatales.

Como ya hemos dicho, uno de los principales aspectos que Cambiemos destacó durante la campaña electoral y luego reforzó durante los primeros meses de gestión, estuvo vinculado con la falta de información, el ocultamiento de datos, la información incompleta, las instancias de control ficticias o datos cerrados, es decir, falta de transparencia. El acceso a la información pública fue uno de los principales componentes sobre el cual la gestión iniciada en diciembre del 2019 hizo hincapié y sobre el cual rápidamente comenzó a desarrollar algunas transformaciones normativas y luego políticas.

De la mano de una mirada que ponderó el componente tecnológico -al menos en nuestra visión- como extremadamente importante, el gobierno encabezado por Mauricio Macri difundió prioritariamente acciones vinculadas con un mayor acceso a la información pública y procuró que los gobiernos locales que se encontraran bajo su mismo signo político, replicaran

esas iniciativas como marca de gestión, como construcción de identidad política del sello de gestión Cambiemos.

La iniciativa, posterior aprobación legislativa de la Ley N° 27.275 sobre acceso a la información pública y difusión de ello como un éxito político institucional se enmarca en esta lógica. Por ello es que resulta pertinente y necesario analizar las propuestas normativas (tanto en términos de proyectos como de leyes) producidas en el marco de la gestión encabezada por María Eugenia Vidal en la provincia de Buenos Aires en el período 2015-2019 con un doble objeto: por un lado, reflexionar sobre la labor parlamentaria desarrollada alrededor del acceso a la información pública y, por el otro, la coherencia entre la construcción discursiva y la realidad de las políticas públicas. A su vez, se busca desarrollar una comparación entre las propuestas para obtener algunas conclusiones que, sin ser finales, puedan arrojar alguna luz en relación a esa sinergia referenciada al inicio del presente entre los niveles de gobierno.

Para poder desarrollar el análisis propuesto, se presentarán a continuación, algunos conceptos cuya comprensión resulta indispensable para identificar las características y componentes que configuran las estrategias de transparencia que enmarcan las propuestas de acceso a la información pública. A su vez, como complemento de una mirada normativa, se reflexionará sobre aspectos vinculados a la construcción discursiva, la comunicación de gobierno y la construcción identitaria de una gestión, a partir de la apropiación de conceptos y políticas como parte de la búsqueda de legitimidad y consenso.

2. Del gobierno abierto a las estrategias de transparencia e información

En este punto haremos un breve recorrido teórico desde el gobierno abierto, pasando por la transparencia hasta el acceso a la información pública como derecho humano, colectivo y ciudadano.

Tal como se señaló en el apartado anterior, la filosofía de gobierno abierto se ha constituido en el marco general, el paraguas protector de muchas de las nuevas iniciativas y prácticas gubernamentales actuales. Más allá de las diferencias conceptuales entre los distintos teóricos que trabajan en el tema, la mayoría coincide en que no puede existir gobierno abierto sin dos elementos clave: transparencia-apertura y participación-colaboración (Rita Grandinetti, 2018). Ahora bien, si la inclusión de dichos conceptos es unánimemente aceptada,

en lo que existen ciertas diferencias es en la manera de entender la transparencia y, fundamentalmente, de operacionalizar sus componentes, es decir, darle sentido a un concepto abierto.

El filósofo y ensayista surcoreano Byung-Chul Han (2013) ha realizado aportes importantes a la discusión a través de su particular manera de entender las relaciones humanas en la actualidad como consecuencia de lo que considera la imposición de la sociedad positiva por sobre la negativa, siendo el resultado de ello, una sociedad transparente. Señala que la transparencia (en tanto concepto, exigencia o necesidad de los gobiernos) se convirtió en una herramienta de uso cotidiano para la mayoría de las personas y las organizaciones; se ha incluido en los lenguajes urbanos, periodísticos, educativos, deportivos y, por supuesto, políticos como una condición necesaria para el desarrollo de las actividades propias. La incorporación (voluntaria o no) de la transparencia como una práctica discursiva cotidiana se ha vuelto un prisma a través del cual medios masivos, organizaciones sociales, partidos políticos y gobiernos observan la realidad (propia y ajena) en el marco de las nuevas reformas administrativas.

Motiva a los gobiernos a incluir en su agenda las estrategias de gobierno abierto (Daniel García Delgado, 2019) el mostrarse en línea con las *good governance practices* delineadas a nivel mundial(4). Las acciones de apertura de información que se enmarcan en esa política y buscan esencialmente promover nuevas formas de vinculación entre el Estado y la ciudadanía (ya sea de forma individual o colectivamente organizada), obtener mayores márgenes de legitimidad y responder a la presión social y mediática respecto de nuevos instrumentos que plasmen una gestión más transparente, eficiente y al servicio del ciudadano. La transparencia se ha convertido en uno de los tópicos más recurrentes en las discusiones públicas, tanto de los ciudadanos entre sí como en los medios de comunicación e incluso de las campañas electorales, propuestas políticas y gestiones de gobierno, en particular cuando éstas buscan aumentar su base de legitimidad en virtud de las dificultades que hoy se evidencian a la hora de mantener posiciones privilegiadas de poder (Oszlak, 2012, Perramon, 2013). En palabras de Byung-Chul Han (2013):

Ningún otro lema domina hoy tanto el discurso público como la transparencia. Esta se reclama de manera efusiva, sobre todo en relación con la libertad de información. La omnipresente exigencia de transparencia, que aumenta hasta convertirla en un fetiche y totalizarla, se remonta a un cambio de paradigma que no puede reducirse al ámbito de la política y de la economía. La sociedad de la negatividad hoy cede el paso a una sociedad en la que la negatividad se desmonta cada vez más a favor de la positividad. Así, la sociedad de la transparencia se manifiesta en primer lugar como una sociedad positiva (p. 4).

En definitiva, las prácticas orientadas hacia una gestión pública más transparente resultan esenciales para el desarrollo de nuevos modelos de gobernanza abierta, particularmente para los gobiernos locales en el marco de las dinámicas actuales y las demandas de una sociedad cada día más compleja y con mayores capacidades de disputa del poder. Esa mayor capacidad de la sociedad (aquí se incluye desde el ciudadano hasta las organizaciones sociales y las corporaciones), está facilitada por el acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que aumenta la información disponible(5), y expone más a los gobernantes frente a sus votantes. Este nuevo perfil ciudadano implica una transformación en el perfil de los gobiernos que debieron incorporar a los tradicionales valores de control, la disciplina, la eficiencia o la autoridad, otros nuevos como los de la transparencia, la confianza, la coproducción participativa de políticas (Riorda, 2017).

La transparencia se ha convertido en un tema de agenda, de discusión y de puesta en común tanto en la ciudadanía y en los medios masivos de comunicación, como en los diversos sectores políticos y de gobierno, lo cual obliga a profundizar su estudio para no reducirla a un mero aspecto declarativo, sino que se traduzca en diversas decisiones y políticas que configuren un verdadero esfuerzo para romper con las carencias que la sociedad le reclama a los gobernantes(6). Según Nagore de los Ríos (en Calderón y Lorenzo 2010):

Los políticos han comprendido que la transparencia no sólo es mostrar los anuncios de las decisiones adoptadas. Es que la gente pueda acceder a todos los datos públicos que le competen de una forma rápida y sencilla para poder utilizarlos y lo más importante, hacerla participe de las decisiones desde el principio. Porque si las medidas políticas se toman para las personas, ellas deben sentir las suyas desde su gestación. Hay que mostrar las semillas y los

orígenes de casi todas las decisiones para que se realicen entre todos y, aquí también, internet se vuelve a convertir en la herramienta más sencilla y barata (p. 190).

Desde esta mirada, no se reduce la transparencia a la clásica rendición de cuentas interna, sino que comprende también a las estrategias de comunicación respecto de qué hace el gobierno para trabajar en una mayor y mejor articulación de esfuerzos que empoderen al ciudadano y le permitan acceder a la información, a espacios de control del poder, a nuevas formas de coproducción de lo público, en definitiva, a un nuevo rol en la toma de decisiones. Ello representa un gran desafío, pero también un salto cualitativo respecto de políticas públicas tradicionales (muchas de ellas vigentes) que consideran la transparencia sólo como un fenómeno vinculado a la corrupción y a la libertad de información (Byung-Chul, 2013). Dado que las nuevas tecnologías de la comunicación reducen la opacidad y exponen constantemente a los gobernantes en un nuevo entorno mediatizado donde la urgencia de las respuestas y la emergencia de nuevas demandas son la nota saliente, las sociedades actuales exigen a sus gobernantes más y mejor acceso a la información, respuestas concretas, sistemas de auditoría y consensos para la toma de decisiones (Manchado en Calderón y Lorenzo, 2010).

Como se sostuvo anteriormente, uno de los componentes tradicionales de la transparencia es la rendición de cuentas o *accountability*, es decir, las instancias en las que los gobiernos brindan explicaciones sobre el uso de los recursos públicos. Es un tipo de control basado en la existencia de canales institucionales formalizados que se ejecutan al interior de las administraciones, ya sea por el propio gobierno o por organismos en manos de representantes de la oposición política, (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

El segundo componente está asociado a la existencia de espacios o canales de interacción. La sociedad de la transparencia pondera positivamente el control y, si bien en la actualidad no es la condición más relevante para pensar dichas estrategias, resulta innegable que los desafíos actuales del Estado exigen reforzar y diversificar las instancias de control (tanto formales como informales), no sólo para realizar un seguimiento y evaluación de sus gastos, sino que además debe disponer de canales y espacios para que la ciudadanía pueda manifestar su conformidad o disconformidad con la tarea realizada por las autoridades (evaluación *ex ante* y *ex post* de la política pública).

El tercer componente, y el más relevante para la presente propuesta, es el vinculado a la información que los diferentes actores tienen para poder controlar o evaluar las decisiones públicas, así como para posicionarse mejor en la construcción colaborativa de instancias decisorias. La información pública es un elemento indispensable para la toma de decisiones, tanto en lo referido a la definición de los problemas públicos (inserción de temas en la agenda gubernamental), la construcción de alternativas de solución, la aplicación de las políticas y, por supuesto, su evaluación. Todos los actores involucrados en el proceso de política pública necesitan contar con acceso a información relevante de las políticas que desean observar o acompañar ya que su utilización permite mejorar las condiciones en las que el Estado presta sus servicios, la calidad de los mismos, así como el ejercicio democrático (Sebastián Piana y Fernando Aмосa, 2017).

Entendemos que el acceso a la información pública es un derecho humano porque está vinculado con el derecho de todo individuo a recibir y solicitar información, elaborarla y difundirla, permitiendo la concreción de un ámbito personal de autorrealización individual y colectiva y es un derecho ciudadano porque robustece el funcionamiento de la democracia al ser condición para garantizar otros derechos, en particular el de la participación ciudadana en la gestión pública y el control del gobierno. A su vez, constituye un derecho colectivo porque la información a la que se accede es un bien público no individual. Por tanto, el primer paso que debe concretar un gobierno es comprender que el acceso a la información pública configura un derecho de la ciudadanía y no solo una obligación de la administración pública. Ello implica que el Estado debe superar su tradicional pasividad a la hora de poner a disposición la información pública, es decir, la postura a partir de la cual sólo se incorporan nuevos datos por pedido de la ciudadanía (individual o colectivamente organizada). Ello implica la obligación de los gobiernos de publicar de manera periódica, dinámica y en cantidades significativas y en aumento, información de carácter público, incluso ante la ausencia de pedidos formales por parte de la ciudadanía (Basterra, 2017).

Un acceso amplio a la información pública implica superar las miradas que lo asocian a la difusión de los actos para pensar en la consolidación y ampliación de un derecho, uno de los más importantes para el fortalecimiento de las democracias y el mejoramiento de los servicios públicos. Por tanto, el Estado, no sólo debe poner a disposición información pública de manera

proactiva y amplia, sino también, generar las condiciones para que la ciudadanía haga uso de ella a través de la participación en las distintas instancias del ciclo de elaboración de las políticas públicas. La importancia del acceso a la información pública en los procesos de política pública ha llevado a considerarla como un derecho en el marco del derecho humano a la información, vinculado a los derechos de libertad de pensamiento y de expresión (Piana y Aмоса, 2017). Asimismo, constituye un derecho ciudadano y colectivo, el cual incluye el derecho a peticionar frente a las autoridades y la obligación, por parte de los gobiernos, de transparentar sus decisiones, pero fundamentalmente, cómo y por qué toman las mismas (éste último punto representa un salto cualitativo en términos de transparencia)(7). Como puede observarse, la información pública excede por mucho la divulgación de decisiones aisladas o con fines publicitarios.

El acceso ciudadano a la información es una condición indispensable para un gobierno abierto (Oszlak, 2012) y, por tanto, para garantizar una mejor y mayor transparencia y aumentar la cantidad y calidad de la participación ciudadana. Para ello, los Estados cuentan con diversas posibilidades e incluso con las sugerencias de Organismos Internacionales que trabajan en estos tópicos hace muchos años como lo son Transparencia Internacional o la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP). Algunas de las propuestas o sugerencias de estos organismos incluyen, aunque no se restringen solo a ellos, los portales de datos abiertos, los repositorios institucionales abiertos, la sanción de normativas que garanticen el libre acceso a la información, la promoción de programas que reduzcan la brecha digital y aumenten la conectividad (entendiendo que el volumen de información requiere de los dispositivos tecnológicos actuales), la transmisión de la información a través de un lenguaje comprensible para eliminar la discriminación de sectores con menor formación, ampliar los canales de comunicación con el ciudadano, entre otras.

En definitiva, el acceso a la información pública es un derecho ciudadano y una obligación de los gobiernos, motivo por el cual debería convertirse en una política de Estado que garantice equidad y libertad en el uso de los datos públicos, sin discriminación de los motivos que conducen a su solicitud. Por otro lado, la información debe ser suministrada en formatos libres y su contenido debe presentarse de manera clara y sencilla para que su lectura e interpretación sea posible por cualquier ciudadano independientemente de su nivel formativo,

su experiencia con el tema de interés o sus condiciones de producción culturales. Todas estas condiciones son esenciales y constitutivas de una mirada amplia, inclusiva y total de la filosofía de gobierno abierto en pos de una mejora de la administración pública y sus prestaciones. A su vez, constituye el primer paso para generar las condiciones apropiadas para aumentar la participación ciudadana en los ciclos decisorios de los gobiernos ya que, sin información de calidad, difícilmente los actores políticos no estatales puedan encontrar incentivos para involucrarse en los procesos gubernamentales.

3. Discurso político y mito de gobierno.

Una dimensión del análisis propuesto es el que vincula *el decir* con las *decisiones*, es decir, la construcción discursiva, tanto del oficialismo como de la oposición con las políticas públicas (en este caso los proyectos o normas aprobadas), ya que ello impacta en la consolidación de una imagen y una identidad política y, luego en los niveles de legitimidad y gobernabilidad.

La comunicación gubernamental está conformada por el conjunto de estrategias y acciones comunicacionales (dispositivos y/o productos) que un gobierno lleva adelante para construir el consenso mínimo que colabore con la tarea de gobernar (Delle Donne en Elizalde, Fernández Pedemonte y Riorda, 2011). Esas estrategias se desarrollan en un tiempo determinado coincidente con el mandato de gobierno e incluye, y por tanto se superpone, con el período electoral. Ello resulta particularmente importante para aquellos gobiernos que recientemente asumen una gestión o renuevan sus obligaciones con bajos niveles de confianza por parte de la ciudadanía, pero también es un desafío para todos los sectores políticos en un contexto de alta visibilidad de las decisiones y acciones públicas en donde ya no es posible ocultar las mismas y, mucho menos, escapar a las múltiples interpretaciones que se producen inevitablemente en las subjetividades producto de la masividad de los medios de comunicación (tradicionales y digitales).

Las estrategias que constituyen a la comunicación gubernamental deben orientarse hacia el mantenimiento de la legitimidad; el logro de consenso o conformidad con las políticas públicas; el sostenimiento de los ideales de gobierno (el mito de gobierno); la consolidación de una determinada cultura política (asociada a los ideales antes mencionados) y la transmisión

de información. Cualquier acción de gobierno debe ser analizada, no sólo desde su construcción política, sino también, desde su dimensión comunicacional ya que, por un lado, los ciudadanos cada vez más recurren al uso de las nuevas tecnologías de la comunicación para interactuar e intervenir en el (nuevo) espacio público, sino también, porque los gobernantes deben informar y reforzar sus propios relatos.

Debemos reconocer que los cambios producidos en los últimos veinte años en el escenario público y, fundamentalmente, en la construcción, disputa y ejercicio del poder, obligaron a los actores políticos a reconfigurar sus modos de acción en la escena pública, no sólo en cuanto al relacionamiento con los nuevos actores (medios masivos de comunicación y sociedad civil) sino también respecto a los objetivos de sus acciones a través de la incorporación de la comunicación política para la búsqueda de consensos sociales. En el caso de la comunicación gubernamental, ésta juega un papel clave en la construcción de una determinada cultura política, permitiendo obtener mayor capacidad institucional a través del acompañamiento y la mejora de la eficacia de las políticas públicas que gestiona el gobierno, es decir, en el fortalecimiento de la gubernamentalidad, lo que permite reducir las tensiones existentes entre las demandas ciudadanas y la posibilidad de respuesta de los gobiernos, (Riorda, 2011). Lo anterior hace a la esencia de la comunicación gubernamental: la búsqueda de consensos, la cual suele traducirse en mayores márgenes de legitimidad para los gobiernos y sus decisiones y, en definitiva, en una exitosa gestión.

Ahora bien, dada las características y la complejidad de las sociedades actuales (en términos de multiplicidad de demandas, expectativas, necesidades y modos de expresión), es imposible pensar seriamente en la construcción de un consenso absoluto respecto de las decisiones o los modos de decidir de los gobiernos(8). Por lo tanto, lo que debe convertirse en objetivo de un gobierno (en términos comunicacionales) es trabajar en pos de la ausencia de disensos inestabilizadores (Riorda, 2011), es decir, que puedan romper la armonía de una gestión, sosteniendo el orden público.

A los efectos propuestos al inicio del presente trabajo, resulta relevante considerar en los casos de análisis, la construcción del mito de gobierno ya que, no sólo da sentido a muchas de las decisiones gubernamentales, sino también, porque se relaciona e interactúa con las

estrategias electorales al conformar el norte fundamental/preestablecido, el conjunto de valores y orientaciones estratégicas del gobierno o de la coalición electoral. Esa tarea se despliega a lo largo y ancho de tres niveles de la comunicación: el sustantivo, el secundario y el incremental (Delle Done en Elizalde, Pedemonte y Riorda, 2011). El primero representa las grandes líneas de argumentación del gobierno que configuran su proyecto político (el mito de gobierno)(9). Luego está el nivel secundario en el cual se encuentran presentes los elementos que contribuyen a la construcción del mito a través de las grandes acciones del gobierno, es decir, las políticas públicas las cuales dan cuenta (o deberían hacerlo) de esos valores que forman parte del proyecto político. Por último, se encuentra el nivel incremental de la comunicación el cual representa el accionar cotidiano de los gobiernos e implica la información y narración de lo que el gobierno hace o decide.

Lo más importante en relación a los tres niveles es que el gobierno pueda lograr coherencia entre los mismos, es decir que aquellos valores e ideales que se propusieron como esenciales para la identificación con la ciudadanía (el mito) efectivamente se apoyen en las decisiones y políticas públicas implementadas durante la gestión de gobierno y, a su vez, que la comunicación incremental (aquella más de tipo instrumental y cotidiana) efectivamente refleje esas decisiones a través de un lenguaje y un estilo comunicacional también coherente con lo anterior. Todo ese esfuerzo está íntimamente relacionado con una mayor capacidad de los gobiernos de disminuir el disenso y aumentar el consenso social y, por tanto, los márgenes de legitimidad.

Un fuerte discurso en torno a la crisis del Estado, la ineficiencia de sus burocracias, la opacidad de su desempeño y las prebendas caracteriza el período estudiado. Cambiemos entendió al Estado como una compleja red de estructuras burocráticas superpuestas, organismos sin funciones claras u obsoletos, controles ineficientes y baja productividad. Hubo una clara línea argumental en torno a la necesidad de reducir los gastos de la política. Las críticas de Cambiemos han ponderado la necesidad de reducir las estructuras estatales, no ya para dotar al Estado de un aparato más ágil, como se justificara en los años 90', sino para "resolver problemas concretos de los vecinos" desarticulando así concepciones, como el bienestar general, y la de ciudadanía como categoría igualadora (Piana y Jaramillo, 2021).

4. De las estrategias nacionales a las de Provincia de Buenos Aires

Luego de asumir la presidencia en diciembre de 2015, Mauricio Macri encabezó una serie de anuncios entre los cuales se destacaron la firma del Decreto N° 117/16 mediante el cual se instruyó a los Ministerios, Secretarías y organismos desconcentrados y descentralizados dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, a elaborar y presentar un “Plan de Apertura de Datos” ante el entonces Ministerio de Modernización , cuyo principal objetivo estuvo destinado a promover la difusión pública de información de los funcionarios a través de las declaraciones juradas así como datos respecto del uso de los fondos públicos y los resultados de gestión de los distintos organismos (Sebastián Piana y Diego Furnari, 2020). La tendencia se profundizó con la aprobación del Decreto N° 434/16 (marzo de 2016) mediante el cual se aprobó el Plan de Modernización del Estado cuyos ejes eran: 1) Plan de Tecnología y Gobierno Digital; 2) Gestión Integral de los Recursos Humanos; 3) Gestión por Resultados y Compromisos Públicos; 4) Gobierno Abierto e Innovación Pública; 5) Estrategia País Digital. En julio de 2017 el gobierno nacional presentó ante la Alianza para el Gobierno Abierto, el 3er Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, con compromisos de los 3 poderes del Estado Nacional, de los Organismos de Control Nacional y de 11 Provincias. Otra iniciativa que puede tomarse como antecedente, es el lanzamiento de la Plataforma Digital de Participación Ciudadana, la cual fue anunciada por la secretaria de Modernización del Estado, Ciencia y Tecnología, Lucrecia Escandón, en el Encuentro Regional para las Américas de la Alianza para el Gobierno Abierto el cual promovía el intercambio de buenas prácticas entre los 70 países miembros y que se inauguró en Buenos Aires con la presencia del presidente Mauricio Macri en diciembre de 2017. Finalmente, por Decreto 258/19, se aprueba el Plan Nacional Anticorrupción 2019- 2023.

A nivel legislativo y luego de varios proyectos de ley, Cambiemos remitió al Congreso un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública, que fue aprobado y promulgado en 2016 como Ley N° 27.275 aún cuando las modificaciones que se introdujeron por decreto de necesidad y urgencia han sido cuestionadas (Decreto N° 746/17). Entre los fundamentos, se sostiene que el proyecto se enmarca en el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno y en el derecho de acceso a la información pública derivados de los artículos 1°, 33 y 38 de la Constitución Nacional y por los instrumentos internacionales de protección de los

derechos humanos a los que el artículo 75 inciso 22 les otorga jerarquía constitucional. La Ley regula el acceso a la información pública en todas las áreas del Estado, incluyendo el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, organismos centralizados, descentralizados, empresas y sociedades estatales y cualquier otra entidad privada a la que se le haya otorgado subsidios o aportes del Estado Nacional, entre otros. Se clarifica el alcance de la información pública y enumera de modo preciso las circunstancias y procedimientos que permiten denegar los pedidos de información(10).

En el caso de la provincia de Buenos Aires, la asunción de María Eugenia Vidal cerró un ciclo de hegemonía ininterrumpida del Partido Justicialista en la Provincia de Buenos Aires desde el año 1987. El mimetismo institucional con la gestión de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue evidente y varias de esas reformas se mantienen vigentes. Ejemplos de este “traspaso” de políticas, lo encontramos en el sistema de compras, de Buenos Aires Compra (BAC) a Provincia Buenos Aires Compra (PBAC); en el Sistema de Gestión de Administración Financiera (Leandro Fiscante y Sebastián Piana, 2018); el sistema de expediente electrónico, SADE en Ciudad, GDE en Nación y GDEBA en Provincia; tanto los contratos de servicios sustitutivos del empleo público como los retiros anticipados o voluntarios fueron comunes a la Provincia, Nación y Ciudad de Buenos Aires; las políticas de Atención Ciudadana tomaron como eje la creación de espacios institucionales; el concepto de “vecino” porteño al “vecino” de un territorio no totalmente urbano, como la Provincia de Buenos Aires; el modelo del SAME, el Triage en los hospitales, el Metrobus... cual franchising de políticas públicas y otras reproducciones estéticas de la ciudad de Buenos Aires al Conurbano, que ampliaron los “no lugares” de la Ciudad hacia el Conurbano, han sido prácticas de mimetismo institucional (Piana y Jaramillo, 2021).

La entonces gobernadora María Eugenia Vidal, en febrero de 2016, aprobó el régimen de las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios y agentes del Poder Ejecutivo, lo cual se profundizó, por Decreto N° 407/17, al personal policial con jerarquía superior a Subcomisario. En julio de 2016, también impulsado por el Poder Ejecutivo provincial, la Legislatura aprobó el Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, Ley N° 14.828, destacándose en los fundamentos, que el *“proyecto responde a la imperiosa necesidad de adecuar los procesos administrativos a*

los sistemas de calidad, herramientas informáticas y buenas prácticas de gestión administrativa actualmente vigentes a nivel regional y mundial". Esta Ley, con un amplio abanico de herramientas, abrió paso a los diversos decretos y resoluciones que han implantado la obligatoriedad del GDEBA (Piana, 2017)(11). Ese mismo mes, a través del Decreto N° 805/16, se anunció la creación de un portal de datos abiertos para el Estado bonaerense a los efectos de sintetizar la información de los distintos organismos de gobierno(12).

Sin embargo, un vacío se advierte en materia normativa sobre acceso a la información pública en la Provincia de Buenos Aires. En efecto, existe un régimen legislativo limitado al acceso a la documentación administrativa que es la Ley N° 12.475. Esta última reconoce a toda persona física o jurídica que tenga interés legítimo, el derecho de acceso a los documentos administrativos, mientras que la legislación nacional establece que el derecho de acceso a la información pública implica la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, procesar, reutilizar y redistribuir libremente la misma. La diferencia sustancial radica en que, en el primer caso, la ciudadanía debe demostrar interés legítimo, mientras que, en el segundo desconoce esa necesidad y reconoce el derecho de los ciudadanos como consecuencia de la obligación del Estado(13).

En los fundamentos presentados de la que sería aprobada como Ley N° 12.475 se señala que ...

La presente iniciativa (...) pretende resguardar tanto la publicidad de los actos de gobierno, como la efectiva vigencia de la seguridad jurídica. Constituye, en consecuencia, una forma explícita de asegurar la subordinación de la actividad estatal a la Constitución, que es uno de los pilares básicos y fundamentales del estado de derecho. Sin perjuicio de ello creemos que el proyecto también encuentra sustentación en dos necesidades sociales igualmente relevantes: la reforma y modernización de las estructuras estatales y la exigencia de la transparencia de los actos públicos (14).

Se desprende del párrafo anterior que no regula un sistema de acceso a la información pública generada, en trámite o en guarda por el Estado, sino que crea un ámbito normativo que permite el conocimiento de cierta información generada por el Estado plasmada en un documento administrativo (Piana y Aмоса, 2017). En ese sentido, la Ley reconoce a toda persona física o jurídica que tenga interés legítimo, el derecho de acceso a los documentos

administrativos. Los mismos son definidos en el art. 2° como *“toda representación gráfica, fotocinematográfica, electromagnética, informática, digital o de cualquier otra especie, que contenga datos o informaciones provenientes de órganos públicos del Estado Provincial cuya divulgación no se encuentre prohibida expresamente por la Ley”*(15).

Como ya hemos señalado, la exigencia de justificar interés legítimo(16), la aleja de concepciones amplias y abiertas del derecho a acceder a la información pública y representa uno de los principales obstáculos de la norma. A su vez, este requisito implica una presentación formal de acceso a ciertos documentos ante el organismo correspondiente, previa justificación y en donde consten los datos identificatorios personales del solicitante. El derecho se puede ejercitar mediante el “examen de las actuaciones y la extracción de copias” (art. 3°) y si bien se dispone que el examen de los documentos es gratuito, luego se indica que la expedición de copias de cualquier naturaleza está subordinada al pago de un arancel que no puede ser superior a los gastos operativos que demande la obtención de las mismas (art. 4°)(17). Otro aspecto controversial de la norma es el referido a los plazos que la Administración tiene para dar respuesta al requerimiento, el cual se fija en hasta treinta días hábiles, luego de lo cual, si la solicitud no es respondida, la misma se entiende denegada. Frente a ello, el ciudadano debería acudir al recurso administrativo o al amparo por mora; sin embargo, tanto para el caso de denegación tácita como expresa, la ley habilita la interposición de la acción de amparo o habeas data según corresponda (Piana y Amosa, 2017). Nuevamente se encuentra un impedimento claro, un obstáculo que complejiza y desincentiva las peticiones para el acceso a la información pública.

Con relación a los límites se establece *“que el derecho de acceso puede ser vedado cuando se trate de actos preparatorios y en aquellos supuestos en que su divulgación pudiere perjudicar el derecho de privacidad de terceros o afectar su honor”* (conf. art. 6°). Por último, si bien no surge expresamente en la norma, sus alcances incluyen a todos los poderes del Estado provincial y sus municipios(18), entes autárquicos y descentralizados(19).

Si bien la entonces ley de Ministerios (N° 14.989) nada decía al respecto(20), aún se encuentra vigente el Decreto reglamentario N° 2549/04 el cual pretende crear un sistema idóneo, eficiente y eficaz para hacer operativa la Ley N° 12.475. El Decreto señala que toda persona física o jurídica tiene derecho de acceso a documentos administrativos de naturaleza

pública y reconoce, ahora sí, que éstos pueden estar o ser generados por organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo, quienes deberán organizar áreas destinadas específicamente a permitir el acceso, consulta y eventual reproducción de documentos administrativos de su competencia, pudiendo dictar sus propias normas de procedimiento en la medida que favorezcan y no perjudiquen los derechos y garantías ya consagradas (conf. art. 3°).

Como hemos reseñado, el desfase en materia de acceso a la información pública entre la normativa nacional y provincial es evidente, en un gobierno (el de Cambiemos) que hizo del mimetismo de las políticas públicas entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Nación y la Provincia de Buenos Aires, una marca discursiva de su gestión. Dado que la Ley nacional de Acceso a la Información Pública se planteó como un éxito de la gestión Macri, estudiaremos qué proyectos se presentaron en el mismo período, 2015-2019, en la Legislatura bonaerense.

5. Análisis de los proyectos provinciales sobre acceso a la información pública

El relevamiento realizado tanto en la Honorable Cámara de Senadores como de Diputados de la provincia de Buenos Aires respecto de la labor legislativa en el período 2016-2020 da cuenta de un total de veinticinco (25) proyectos de Ley presentados (ver cuadro 1). De ellos, cinco corresponden al Senado y veinte a Diputados; todos ellos actualmente se encuentran archivados a excepción de uno (D- 1428/19-20- 0) que se convirtió en la Ley N° 15.184. Un dato interesante tiene que ver con la composición de las cámaras durante los períodos legislativos analizados. Respecto a la de Senadores, la misma estuvo conformada por nueve espacios políticos en el período 16-17 y cuatro en el 18-19, mientras que la cámara de Diputados estuvo compuesta por diez espacios en el 16-17 y ocho en el 18-19. De ese total, sólo dos bloques políticos presentaron iniciativas en el Senado y cinco en Diputados.

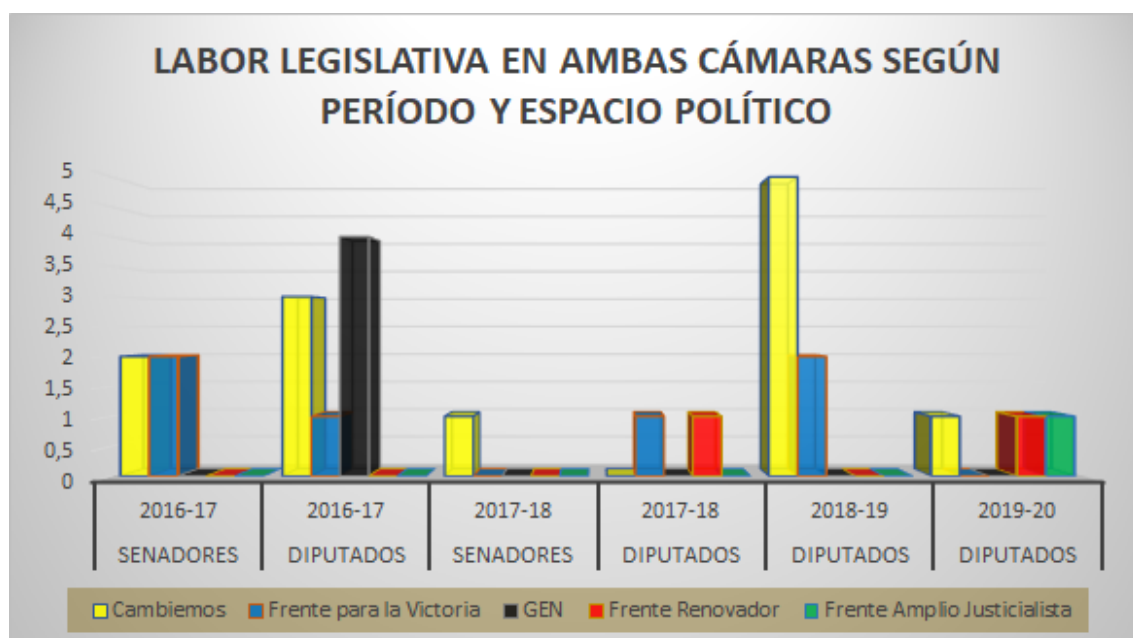
A continuación, se presenta la distribución de esos proyectos según período legislativo; espacio político que presentó la iniciativa; y objeto o tipo de proyecto. Luego se desarrollará un análisis cualitativo sobre cada proyecto para identificar similitudes y diferencias entre las propuestas dentro de un mismo espacio o entre espacios diferentes.

En lo referido a la labor parlamentaria en la Cámara de Senadores, de los cinco proyectos cuatro fueron presentados en el período 2016-2017 y el restante en el 2017-2018. Tres de ellos fueron iniciativas del bloque de Cambiemos y dos del Frente para la Victoria. Los temas u objetos de los mismos tuvieron que ver con propuestas de modificación a la Ley provincial N° 12.475; con la creación de una nueva Ley de acceso a la información pública que sustituyese a la Ley provincial N° 12.475; con la adhesión a la Ley nacional N° 26.653 (que busca facilitar el acceso a los contenidos de las páginas Web); y con diferentes intentos de regulación sobre el acceso a la información pública. Un dato no menor (además de la escasa cantidad de proyectos) es la ausencia de propuestas en los últimos dos años de labor legislativa.

En relación a la clasificación de los proyectos según objeto o temática, es dable destacar que el bloque Cambiemos presentó iniciativas para la creación de una ley para reglamentar el derecho humano al acceso a la información pública (1); la modificación de la Ley provincial N° 12.475 (1); y la adhesión a la Ley nacional N° 26.653 (1). El bloque del Frente para la Victoria presentó propuestas vinculadas a la creación de una ley que garantizara el acceso a la información pública (1); y para la difusión digital de cierta información pública (1), siendo éste una reproducción del expediente E-274/12-13.

En lo referido a la Cámara de Diputados, su labor parlamentaria fue mayor y la participación de otros bloques políticos (tomando como referencia lo sucedido en el senado) marcó un punto importante. De los veinte proyectos, ocho fueron presentados en el período 2016-2017, dos en el 2017-2018, siete en el 2018-2019 y tres en el 2019-2020. Nueve de ellos fueron iniciativas del bloque Cambiemos, cuatro del Frente para la Victoria, cuatro del partido GEN, dos del Frente Renovador, y uno del Frente Amplio Justicialista. Al igual que en el Senado, los temas u objetos de los mismos tuvieron que ver con propuestas de modificación a la Ley provincial N° 12.475; con la creación de una nueva Ley de acceso a la información pública; con la adhesión a la Ley nacional N° 27.275; con regulaciones sobre el acceso a la información pública; y con la creación de un organismo para la optimización de las capacidades estatales en la planificación y ejecución de las políticas de la información. Otro dato relevante es que muchos proyectos delegan en el Poder Ejecutivo la regulación sobre el acceso a la información pública, pero crean responsabilidades sobre los tres poderes del Estado.

En relación a la clasificación de los proyectos según objeto o temática, el bloque Cambiemos presentó iniciativas vinculadas a la modificación de la Ley provincial N° 12.475 (2); la adhesión a la Ley nacional N° 27.275 (5), de los cuales dos fueron reproducciones de proyectos anteriores; y sobre acceso puntual a cierta información pública (2). El frente para la Victoria desarrolló iniciativas relacionadas con la creación de una nueva Ley de acceso a la información pública (1); la creación de un organismo cuya función sea la optimización de las capacidades estatales en la planificación y ejecución de las políticas de la información (1); y el acceso a datos o información específica (2). El partido GEN presentó proyectos vinculados a garantizar diferentes mecanismos de acceso a la información pública (3) de los cuales dos fueron reproducciones de proyectos anteriores. El Frente Renovador incursionó en la modificación de la Ley provincial N° 12.475 (1); y la adhesión a la Ley nacional N° 27.275 que incluía un capítulo con nuevas disposiciones (1). Finalmente, el Frente Amplio Justicialista se inclinó por proponer una nueva Ley que sustituyera a la provincial (1).



CUADRO 1. Elaboración propia.

Más allá de la cantidad de proyectos y la mayor o menor intensidad en la presentación de los mismos, es interesante analizar las propuestas y el contenido a la hora de establecer similitudes, diferencias y posicionamientos frente a la idea de acceso a la información pública, su utilidad y características. Lo que parece ser un punto de acuerdo entre las diferentes fuerzas políticas durante todo el período es la necesidad de reemplazar o en última instancia modificar sustancialmente la Ley provincial N° 12.475. Los fundamentos que esgrimen los proyectos son coincidentes en cuanto a que resulta imperioso actualizar la norma como consecuencia de las transformaciones normativas internacionales, fallos de los organismos de justicia nacional e internacional y, fundamentalmente, el reconocimiento del acceso a la información como derecho humano. A su vez existe un reconocimiento de la importancia de brindar información de calidad, comprensible a la ciudadanía para mejorar la calidad de la democracia y los servicios públicos.

Hay importantes coincidencias en la necesidad de eliminar el requisito de justificar el interés legítimo para solicitar información, así como la existencia de un intermediario. A su vez comparten en general la incorporación de principios como el de máxima publicidad, legitimidad pasiva y activa, informalidad, igualdad, transparencia, buena fe, gratuidad y celeridad, así como la opción de pedido mediante formatos digitales, además del papel. Otro punto en común es el de establecer tiempos de respuesta y sanciones ante el incumplimiento de los mismos, entendiendo que es una obligación de los organismos públicos brindar la misma o justificar adecuadamente la negativa.

Un punto en el que evidentemente existió consenso (y por ello el proyecto alcanzó estatus de Ley) es en relación a la necesidad de garantizar el derecho a comprender la información pública a través del desarrollo de un lenguaje claro en las normas. Aquí los bloques políticos concordaron con el proyecto presentado por el espacio Cambiemos (D- 1428/19-20- 0) y que dio origen a la Ley N° 15.184.

Como elementos diferenciadores es posible identificar que el bloque oficialista intentó llevar adelante esas transformaciones tanto desde la creación de una ley que sustituyera a la vigente, la adhesión a la Ley nacional N° 27.275(21), la modificación del artículo 1° de la Ley provincial N° 12.475(22) y propuestas de publicidad de cierta información en la página web de

los organismos públicos. En algunos casos son proyectos originales, aunque en otras oportunidades (3) son reproducciones de proyectos presentados anteriormente. Se identifican ciertos intentos aislados de legislar sobre cuestiones puntuales como el proyecto E 446 2016-2017 (Frente para la Victoria) que intentaba establecer la consulta del Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, los Diarios de Sesiones de ambas Cámaras de la Legislatura y los Registros de Acuerdos y Sentencias de la Suprema Corte de Justicia y demás órganos jurisdiccionales provinciales inferiores a través de medios digitales. Otros ejemplos son los proyectos E-268/2017-2018 (Cambiemos) que proponía la adhesión a la Ley Nacional N° 26.653 de Accesibilidad de la Información de las Páginas Web y el D-4591/2016-2017-0 (GEN) que buscaba garantizar el derecho al acceso a la información pública contenida en los Sistemas de Información Financiera y de Gestión de Jurisdicción Provincial y Municipal accesibles vía internet (SIMCO – RAFAM – BAPIN).

Un dato distintivo es que sólo dos proyectos presentaron el concepto de dato abierto como nueva perspectiva del uso de la información pública. En primer lugar, el proyecto D-402/16-17- 0 presentado por el GEN (en realidad es reproducción del D-3144/14-15) que buscó que el Estado incorpore la producción y divulgación de datos abiertos, no sólo porque ello genera más transparencia en la gestión pública, sino porque permite que los ciudadanos puedan reutilizar la misma para colaborar en la búsqueda de soluciones. Un aspecto significativo es la obligatoriedad de los organismos públicos de divulgar información de manera proactiva a los efectos de minimizar la necesidad de que los individuos presenten solicitudes de información.

El segundo proyecto es el D- 1050/19-20- 0 presentado por el Frente Renovador mediante el cual, por un lado, adhiere a la Ley Nacional N° 27.275 y por el otro incorpora un segundo capítulo vinculado al modo de producción y almacenamiento de la información. Este apartado es sumamente interesante ya que pone en escena la necesidad de trabajar en formato abierto, a través de normas uniformes, licencias abiertas, sin costo y sin restricción para su uso. A su vez determina la integridad e inmutabilidad de la información. En virtud de la incorporación de nuevos conceptos, el proyecto establece una serie de definiciones sobre datos abiertos; bases de datos; formato abierto; no discriminatorios, entre otros (art. 7).

Finalmente crea una Comisión de Control y Seguimiento (por un plazo de 3 años desde la promulgación) y establece un inventario de datos abiertos.

Conclusiones

Retomando lo señalado al inicio del presente trabajo, resulta evidente que los discursos y las plataformas electorales reproducidas por Cambiemos fueron la consecuencia de una estrategia de campaña de diferenciación basada en los pilares del gobierno abierto en general y de la transparencia en particular. Ese modo de confrontar con la gestión anterior a partir de valores como la transparencia, la lucha contra la corrupción, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas, ausente en períodos anteriores según el discurso de Cambiemos, encontraron durante la gestión de Mauricio Macri reflejo en diversos proyectos y normas. Bajo el paraguas que proponen las estrategias de gobierno abierto, se establecieron nuevas herramientas (muchas de ellas vinculadas a las nuevas tecnologías), nuevos procedimientos y marcos regulatorios que intentaron, con diferentes grados de éxito, generar un efecto derrame en los gobiernos provinciales y locales, incluso aquellos que no fuesen gobernados por el entonces oficialismo. La sinergia respecto de las principales líneas argumentativas y propuestas políticas entre los candidatos, especialmente aquellos con mayor presencia política en territorios adversos, como, por ejemplo, María Eugenia Vidal en la provincia de Buenos Aires o Julio Garro en La Plata, Martiniano Molina en Quilmes y Jorge Nedela en Berisso, fue una de las notas distintivas del período en análisis.

En virtud de ese contexto y considerando la necesidad de consolidar una base electoral importante pero inestable, muchas de las iniciativas propuestas por el Gobierno Nacional fueron replicándose en otros espacios políticos de Cambiemos, especialmente en el bastión de la nueva gestión: la provincia de Buenos Aires. Las prácticas de mimetismo en las políticas públicas fueron claras en la pretensión de consolidar una marca política y un estilo de conducción verticalista. También señalamos que, dado la fuerte expectativa en la Ley de Acceso a la Información Pública nacional, el mismo proceso iba a producirse en la Provincia de Buenos Aires.

No obstante, el relevamiento realizado en las páginas precedentes da cuenta de las enormes dificultades que tuvo el gobierno (y la oposición) para establecer un marco normativo actualizado y acorde a las nuevas exigencias en términos de acceso a la información pública.

Pareciera vislumbrarse cierta distancia entre el gobierno encabezado por María Eugenia Vidal y la conducción nacional en este punto.

Entendemos, a modo de línea para futuras investigaciones, que ello puede hipotetizarse a partir de dos elementos principales aunque no excluyentes. Por un lado, la ausencia de mayorías en las Cámaras (particularmente en los primeros dos años de gestión): sin embargo, el Legislativo no fue un obstáculo porque Cambiemos aprobó muchas leyes controversiales (sobre reforma estatal y administrativas, de presupuesto, de límite a la reelección de los intendentes y de emergencia). En segundo lugar, la legitimidad y el fortalecimiento político de la ex gobernadora en esta línea encontró respaldo en otras medidas discursivas vinculadas con la lucha contra las mafias, la corrupción y el narcotráfico, entre otros, que se convirtieron en banderas socialmente apoyadas. De ahí que los caminos entre los gobiernos nacional y provincial se desarrollarán en paralelo, pero con pocos puntos de contacto en el este tema.

Volviendo a la labor legislativa, un primer dato es que la mayoría de los bloques no presentó ninguna iniciativa. Entre aquellos que sí lo hicieron, si bien se reconoce cierto consenso respecto de la necesidad de actualizar la normativa vigente, no existió acuerdo en cómo hacerlo. Más aún: algunos espacios políticos fueron proponiendo alternativamente la adhesión a la Ley nacional, la creación de una nueva o la modificación parcial de la normativa provincial, así como legislaciones parciales sobre el tema.

El punto de acuerdo más importante radicó en la inviabilidad de requerir justificación o interés legítimo a la hora de petitionar algún dato, así como la necesidad de contar con patrocinio legal. Este punto es muy importante porque hubiera permitido avanzar en la ampliación del derecho al acceso de un cúmulo de información que no le pertenece al Estado sino a la ciudadanía. En general los proyectos que proponían estas modificaciones también coincidían en otros aspectos como las sanciones ante el incumplimiento o los plazos en los que los organismos debían responder. Sólo dos proyectos incorporaron y pusieron en discusión el concepto de dato abierto como un paso cualitativamente transformador de la accesibilidad y reutilización de la información pública. Este punto es el que verdaderamente garantiza un acceso igualitario, gratuito y sin restricciones ya que elimina todo tipo de obstáculo (en particular los vinculados al uso de software pagos).

Otro punto en el que se reconocen ciertas similitudes fue el referido a la profundización en el uso de medios y tecnologías digitales, tanto para la difusión y publicidad de los datos, como para la gestión y pedido de la información. También donde se reconoce consenso en la mayoría de los proyectos es en la necesidad de que los órganos estatales adopten técnicas de lenguaje claras en la confección de sus textos legales y formales, así como en las comunicaciones públicas. Informar con claridad las decisiones y, sobre todo las justificaciones es un paso cualitativo a la hora de empoderar a la ciudadanía en el acceso, pero fundamentalmente, en el uso de esos datos. Implica comenzar a mirarla como verdadera co-productora de las decisiones ya que un actor bien informado, que comprende el contenido y las razones de las decisiones públicas, es un actor mejor preparado. Como ya señalamos, esta iniciativa fue aprobada como Ley N° 15.184 en 2019.

Ahora bien, más allá de las coincidencias, es destacable que los discursos que se fueron construyendo desde el nivel sustantivo, el mito de gobierno de Cambiemos, no encontró (o lo hizo de modo parcial) consolidación en el nivel sustantivo e incremental del acceso a la información pública del Estado bonaerense. La ausencia de modificaciones sustanciales en la normativa vigente, sumado a la escasa actividad en la H. Cámara de Senadores da cuenta de la existencia de factores (políticos, electorales, sociales) que impidieron llevar adelante esas transformaciones a diferencia del gobierno nacional.

Por todo ello, la agenda de la provincia de Buenos Aires en lo referido a las transformaciones necesarias e impostergables para garantizar el derecho al acceso a la información pública, siguen siendo una cuenta pendiente. Los avances tecnológicos junto a mayores inquietudes y expectativas por parte de la ciudadanía, obligan a retomar las discusiones expuestas en el presente, más aun considerando el escenario de la pandemia y postpandemia COVID-19. La legitimidad de los gobiernos se pone a prueba ante cada discurso, declaración o expresión pública, pero fundamentalmente, ante cada decisión. De ahí la importancia de transparentar las mismas y dotarlas de la mayor publicidad, explicación y claridad posibles.

Referencias bibliográficas

Basterra, M. (2017). La Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública. Una deuda saldada. *Revista de Derecho Público*, 1, 11-42.

Byung-Chul H. (2013). *La sociedad de la transparencia*. Barcelona: Herder.

Elizalde, L., Fernández Pedemonte, D. y Riorda, M. (2011). *La gestión del disenso. La comunicación gubernamental en problemas*. Buenos Aires: La Crujía ediciones.

Elizalde, L. y Riorda M. (comps.) (2020). *Comunicación gubernamental más 360° que nunca*. 2da ed. Ampliada. Ciudad de Buenos Aires: La Crujía.

Fiscante, L. y Piana, R. S. (2018) "Procesos de reforma en los Organismos de Control. El caso del Registro de Proveedores de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires". *Estudios Sociales del Estado* 4 (7):214-242.

Grandinetti, R. (2018). Innovación en la gestión pública: más allá y más acá del gobierno abierto. *Revista Estado y Sociedad*, Vol. 3, N 2, 91-115.

Naim, M. (2017). *El fin del poder*. 2da ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Debate.

Oszlak O. (2012, abril). Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos. *VIII Conferencia Anual INPAE: Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa*. San Juan de Puerto Rico.

Oszlak, O., Kaufman E. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de las experiencias internacionales*. Ottawa: IDRC, Red GEALC, OEA.

Piana, R. S. (2007). *Gobierno Electrónico. Gobierno, Tecnologías y reformas*. 1era ed. La Plata: Edulp.

Piana, R. S. y Solano, M. (2016). *Modernizando la modernización: Planes y políticas de modernización tecnológica en la Provincia de Buenos Aires*, *Revista Estado y Políticas Públicas*. Recuperado el 15 de julio de 2017 de http://politicaspublicas.flacso.org.ar/files/revistas/1478500376_83-102.pdf

Piana, R. S. (2017). El Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública bonaerense. Un Análisis de los principios, los presupuestos y los modelos. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6, 245-274.

Piana, S. y Amosa, F. (2017). El derecho de acceso a la información pública en la Provincia de Buenos Aires Aspectos normativos y jurisprudenciales. *Redea. Derechos en acción*, 6, 246-277.

Piana, R. S. y Furnari, D. (2015). La participación como eje del gobierno abierto. Oportunidades para el municipio de La Plata. *Revista Democracia Digital y Gobierno Electrónico* – ISSN 2175-9391. VOL. 2 N° 13, 39-54.

Piana, R. S. y Furnari, D. (2020). Presupuesto Participativo en la ciudad de La Plata 2015-2019. *Revista Questions*. 1(65), e258.

Piana, R. S. y Patiño Jaramillo, D. J. (2021) “Las estructuras organizativas en la Provincia de Buenos Aires durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019. Estudio de caso”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 10 No 20: 299-327.

Riorda, M. (2008). Gobierno bien pero comunico mal: análisis de las Rutinas de la Comunicación Gubernamental. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 40, 1-12.

Riorda, M. (2011). La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental. *Revista Politai*, 2, 96-111.

Notas

(1)Si es como consecuencia del descreimiento en la política, de la desafección con los políticos, de la disociación entre la agenda política respecto de la social , por la falta de resultados en términos de eficiencia o todo ello junto, es una discusión que excede los términos de este texto pero que se encuentra en el sustrato de muchas de las propuestas gubernamentales de reforma política y administrativa.

(2)En oposición a una gestión supuestamente poco transparente.

(3) Como hemos desarrollado en otro lugar, muchas acciones del gobierno de turno fueron definidas durante la campaña como corruptas, poco transparentes y arbitrarias (Piana y Furnari, 2020). Las acusaciones mediáticas fueron seguidas por inquisitorias judiciales, algunas de las cuales se fueron desvaneciendo; otras continúan más de cinco años más tarde, en los pasillos judiciales y de los medios.

(4) La Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership) es un ejemplo de ello, donde además participan y evalúan a los gobiernos distintas organizaciones de la sociedad civil y académicos independientes.

(5) Aunque más adelante se pondrá en discusión esta idea.

(6) Esto está vinculado con la idea (necesidad) de empoderar al ciudadano en el manejo de la información y de los canales que se pongan a disposición para pensar en una estrategia cuya finalidad última sea la transformación de la democracia tradicional en una de mayor calidad en cuanto a los niveles de incidencia de la ciudadanía en las decisiones que son de interés público.

(7) Es decir, no es suficiente la tradicional publicidad política respecto de las obras realizadas o las decisiones tomadas, sino, más bien, un proceso de verdadera rendición de cuentas frente a la ciudadanía que debería incluir cuestiones como los motivos que llevaron a tomar una decisión o la implantación de un tema en la agenda política; cómo se estructuraron las alternativas de política; cómo y por qué se eligió determinada alternativa, cómo y cuándo se implementa y cuáles serán las etapas de evaluación.

(8) El consenso implica la búsqueda de acuerdos políticos que consideren, reconozcan e incluyan también a aquellos grupos que se encuentren en los márgenes del mismo, con el objeto de alcanzar que las decisiones políticas sean socialmente aceptadas.

(9) Este nivel constituye un proceso de construcción simbólica en donde predominan los valores que respaldan las decisiones y acciones posteriores. Se basa en el uso de lenguajes e imágenes que proponen la defensa de determinados valores e ideas pero también juega y un papel clave en el rechazo de todo aquello que se considera opuesto.

(10) En verdad, antes de la actual Ley de Acceso a la Información Pública N° 27.275, y a partir de este marco normativo, se dio una considerable proliferación de normas que preveían el acceso a la información pública sin llegar a constituir un régimen integral de alcance general, sino que se circunscribieron al ejercicio de ese derecho en sectores o ámbitos específicos o que reconocían este derecho en la esfera de su regulación. Entre ellas, la Ley N° 25.831 (Régimen del Libre Acceso a la Información Pública Ambiental), la Ley N° 26.047 (Acceso a la información de registros nacionales de sociedades, asociaciones y fundaciones), la Ley N° 26.331 sobre “Protección ambiental de los bosques nativos”, la Ley N° 26.522 (de radiodifusión); y a nivel del Ejecutivo, entre otros, los Decretos N° 378/05 (Plan Nacional de Gobierno Electrónico y Planes Sectoriales); y N° 616/10 (reglamentario de la Ley de Migraciones N° 25.871).

(11) Es su Decreto reglamentario, el N° 1.018/16, el que prevé que el Sistema de Gestión Documental Electrónica Buenos Aires (GDEBA) operará como plataforma horizontal informática de generación de documentos y expedientes digitales creados por medios electrónicos, registros y otros contenedores a los fines de facilitar la gestión documental, el acceso y la perdurabilidad de la información, la reducción de los plazos en las tramitaciones y el seguimiento de cada expediente.

(12) Ese Decreto, en sus antecedentes, menciona a la Ley N° 12.475 y su Decreto Reglamentario, aunque sin pronunciarse explícitamente en qué medida la apertura modifica el estado normativo de la cuestión.

(13) Es importante destacar que una instancia que parece compatible con el acceso a la información y la Participación en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, es la Ley N° 13.569 sobre audiencias públicas, aprobada en 2006.

(14) Expediente Origen: D- 534/98- 99 presentado por Mario Luis Espada.

(15)La enumeración de los distintos medios lo que pretende hacer es desvincular la información de sus soportes y así podría incluirse información presente, por ejemplo, en las viejas tarjetas perforadas.

(16)Es decir, quien tenga interés simple no puede solicitar acceso a los documentos en los términos de esta Ley. La actual Ley Nacional, a modo de comparación con los términos de esta Ley, señala que “Toda persona humana o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar y recibir información pública, no pudiendo exigirse al solicitante que motive la solicitud, que acredite derecho subjetivo o interés legítimo o que cuente con patrocinio letrado.

(17)Lo señalado en este último artículo referido a la existencia de un arancel, representa un segundo obstáculo al libre acceso en condiciones igualitarias.

(18)Dado que aún no gozan en Buenos Aires de la autonomía que les garantiza la Constitución Nacional. La actual Ley Orgánica de Municipalidades nada dice al respecto aún cuando hay que reconocer que varios municipios cuentan con normativa específica o que reconocen, en el marco de otras políticas, el derecho ciudadano a acceder a la información pública.

(19)La norma también preveía iniciar una instancia de consulta pública con el objeto de revisar los alcances de la Ley N° 12.475 a fin de garantizar en la forma más amplia y razonable posible el derecho de acceso a la información pública, temática incluía en la Mesa del Diálogo para la Reforma Política, creada por Decreto N° 1786/04.

(20)En cambio, la actual Ley de Ministerios, Ley 15.164 prevé como funciones comunes de las/os Ministras/os Secretarías/os en materia de su competencia la de “q) Facilitar el ejercicio del derecho a la información previsto en la Constitución de la Provincia. r) Asegurar la transparencia en la función pública, difundiendo la información sobre la utilización de los recursos y el estado del gasto en el ámbito de su jurisdicción. s) Facilitar, a través de los mecanismos apropiados, la participación ciudadana”.

(21) El proyecto D- 4500/16-17- 0 propone la adhesión pero excluyendo el Capítulo IV del título I vinculado a la Agencia de Acceso a la Información Pública.

(22) El artículo original hace referencia a que el peticionante debe demostrar interés legítimo, derecho subjetivo y contar con patrocinio letrado.