



Tipo de documento: Tesina de Grado de Ciencias de la Comunicación

Título del documento: Tensiones y desafíos del derecho de acceso a la información pública en la República Argentina : los principales casos judiciales (2003–2017)

Autores (en el caso de tesis y directores):

Cristian Hernán Nielsen

Sergio Arribá, tutor

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2017

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR





Universidad de Buenos Aires

Facultad de Ciencias Sociales

Carrera de Ciencias de la Comunicación

Tensiones y desafíos del Derecho de Acceso a la Información Pública en la República Argentina:

Los principales casos judiciales (2003–2017)

Tesina de grado

Cristian Nielsen

Junio 2017

Alumno:

Nielsen, Cristian Hernan

DNI: 28.061.734

Correo electrónico: nielsen_cristian@yahoo.com.ar

Teléfono: 11-4040-7843

Tutor:

Lic. Arribá, Sergio

Índice

I.Introducción.....	6
I.a. Presentación del tema.....	6
I.b. Presentación del problema: tensiones y desafíos.....	8
II.Marco Metodológico.....	13
III.Marco Teórico.....	16
III.a. Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP).....	16
III.a.i. Derecho como bien jurídico.....	16
III.a.i.1. Acceso a la información como derecho individual, y como derecho colectivo.....	17
III.a.ii. Información como reclamo.....	19
III.a.ii.1. Reclamo como bien directo.....	19
III.a.ii.2. Reclamo como instrumento de otros derechos.....	20
III.a.iii. Derecho a la información vs derecho a la producción de información.....	22
III.b. El Estado.....	23
III.b.i Teoría del Contrato Social y Max Weber.....	23
III.b.ii. El Estado como esfera o dimensión social.....	25
III.b.iii. El Estado como aparato para el Gobierno, la Administración, y la Coerción.....	26
III.c. Participación.....	28
III.c.i. Representación, gobernabilidad, legitimidad.....	30
III.c.ii. Responsabilidad, tolerancia, solidaridad.....	35
III.d. Transparencia.....	36

III.d.i. Recorrido histórico: Jeremy Bentham.....	38
III.d.i.1. Bentham y los beneficios de la publicidad.....	39
III.d.ii. Usos de la transparencia.....	40
III.d.iii. Transparencia como un bien.....	42
III.e. Rendición de cuentas.....	43
III.f. Organismos de control.....	46
III.f.i. Controles verticales y horizontales.....	47
III.f.ii. Controlar a los controladores.....	48
III.g. Sanciones.....	51
 IV.Marco Jurídico.....	 53
IV.a. Marco jurídico internacional.....	53
IV.b. Marco jurídico interamericano.....	58
IV.c. Marco jurídico nacional.....	65
IV.c.i. Principales directrices de la Ley Nº 27.275.....	65
IV.c.ii. Principales directrices del Decreto Nº 1172/2003.....	71
 V.Tensiones y desafíos: análisis de los casos judiciales.....	 73
V.a. Caso ADC c/PAMI.....	74
V.a.i. Hecho.....	74
V.a.ii. Fallo.....	74
V.a.iii. Análisis.....	75
V.b. Caso CIPPEC c/MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.....	84
V.b.i. Hecho.....	84
V.b.ii. Fallo.....	84
V.b.iii. Análisis.....	86
V.c. Caso GIUSTINIANI c/YPF.....	89

V.c.i. Hecho.....	89
V.c.ii.Fallo.....	89
V.c.iii. Análisis.....	90
VI.Conclusión.....	94
VII.Bibliografía.....	101
VII.a. Textos teóricos.....	101
VII.b. Normas jurídicas Internacionales y Nacionales.....	102
VII.c. Fallos.....	102

I. INTRODUCCIÓN

I.a. Presentación del tema

Considerada por algunos autores como otra generación de reformas que acompaña a la “tercera ola” de transición a la democracia (Huntington, 1991), esta generación de igual importancia que las electorales, busca atacar el déficit en materia de rendición de cuentas, cosa que se ha ido materializando en la generalización a escala global de distintas Leyes de Acceso a la Información Pública.

No hace mucho tiempo, solo diez países contaban con este tipo de leyes, y desde entonces el número se fue incrementando de tal manera, que unas cincuenta y dos naciones más las han aprobado, con lo cual se garantiza a sus ciudadanos el acceso a la información pública y gubernamental.

Haciendo un poco de historia, la primera Ley formal de Acceso a la Información fue la *Freedom of Press and the Right of Acces to Public Records Act* (Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas), aprobada en Suecia en 1766. Su principal impulsor fue un sacerdote y diputado llamado Anders Chydenius.

De acuerdo a Chydenius, China fue “el país modelo para la libertad de prensa” y el ejemplo a seguir por otras naciones en esa materia (Chydenius 1766). Asimismo, admiraba profundamente la institución china del Buró de Censura Imperial. Esta había sido una institución basada en la filosofía humanista confuciana, cuyos roles principales consistían en vigilar cuidadosamente al gobierno y a sus funcionarios y exhibir sus incompetencias, sus ineficiencias burocráticas y sus prácticas de corrupción (Lamble, 2002).

El sueco estaba realmente impresionado porque los emperadores chinos estaban dispuestos a “admitir sus propias imperfecciones como una prueba de amor por la verdad y de su rechazo a la ignorancia y a la oscuridad” (Chydenius, 1766 citado en Lamble, 2002). Con esto, se evidencia que el origen de la Rendición de

Cuentas por parte del gobierno, se encuentra en la cultura oriental, y no en la occidental.

Alasdair Roberts argumenta que los derechos a la información deben ser vistos como partes esenciales de los derechos básicos de participación política, los cuales incluyen pero rebasan el derecho de la libertad de expresión.

El derecho a la información se encuentra fundado en los principios de la democracia, el buen gobierno y la participación ciudadana. Y además, de acuerdo con Roberts, la participación ciudadana para el control del gobierno no es solo una posibilidad productiva, sino un deber y una responsabilidad, de tal manera que los ciudadanos no pueden evadir su propia responsabilidad de asegurar que estas agencias funcionen correctamente.

En el pasado la mayoría de los gobiernos concentraban autoridad legal y militar, pero debemos tener en cuenta que no contaban con la inmensa cantidad de información que se maneja hoy. De todas formas, debemos considerar que las leyes de acceso a la información contemporáneas surgen de viejas batallas por las libertades de expresión, de prensa, y por el derecho a participar en la toma de las decisiones públicas.

Ackerman y Sandoval sostienen que si los ciudadanos cuentan con acceso a la información en resguardo del gobierno, es que podemos hablar de ciudadanos plenamente informados y listos a ejercer su derecho a participar como ciudadanos democráticos.

Ellos sostienen que se trata de una Ley que otorga a los ciudadanos el derecho a conseguir información bajo el resguardo del gobierno, sin la necesidad de demostrar interés legal. Bajo estas leyes, los documentos gubernamentales se asumen como públicos, a menos que la misma Ley especifique lo contrario, y los individuos pueden conseguir esa información sin explicar por qué, o para cuáles fines la necesitan.

I.b. Presentación del problema: tensiones y desafíos

Ahora, vamos a centrarnos en la temática en la Argentina. El Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) es un derecho que integra el Derecho a la Comunicación. Como tal, el DAIP parte del principio jurídico que sostiene que la información que posee el Estado es pública.

En nuestro país, el 29 de septiembre de 2016 se sancionó una Ley al respecto. Se trata de la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública 27.275 y se reglamentó parcialmente por el Decreto Nº 206/2017.

Nº obstante, la Ley Nº 27.275 entrará en vigencia un año después de su sanción, tal como la misma Ley lo señala. Es decir que estará vigente a partir del 29 de septiembre de 2017. Hasta entonces continuará rigiendo como máxima norma jurídica el Decreto Nº 1172/2003.

Por su parte, los fundamentos del Decreto Nº 1172/2003, se refieren a la creación de herramientas de participación ciudadana para fortalecer la democracia y reconstruir las relaciones entre Estado y Sociedad Civil. Ante la ausencia de una Ley, el Decreto creó seis herramientas: Publicidad de la Gestión de Intereses (PGI), Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de Servicios Públicos (RAERSP), Audiencia Pública (AP), Elaboración Participativa de Normas (EPN), Gratuidad del Boletín Oficial (GBO), Acceso a la Información Pública (AIP).

En este contexto, la hipótesis que guiará este trabajo es la siguiente:

En la democracia argentina, a pesar de contar con herramientas nacionales e internacionales, que dan cuenta de las obligaciones de brindar pleno acceso a la información pública, es necesario, -en la mayoría de las situaciones-, concluir en un ámbito de reclamo legal, dando participación al máximo tribunal de justicia de la Nación, la Corte Suprema de Justicia (CSJN), para que haga cumplir el derecho de los argentinos para acceder a la información pública

Por su parte, nuestro objetivo general es analizar y describir el estado del Derecho de Acceso a la Información Pública en la Argentina.

De esta manera, se definen los siguientes objetivos específicos:

- Conceptualizar el DAIP.
- Definir la noción de Estado.
- Desarrollar la evolución histórica del DAIP.
- Analizar 3 variables que, a nuestro entender, son fundamentales para poder contar con un ambiente democrático, y de pleno derecho de acceso a la información pública:
 - Participación.
 - Transparencia.
 - Rendición de cuentas.

Así, afirmamos que nos interesa dar cuenta de las tensiones que se presentan cuando un ciudadano intenta hacer valer su derecho para cumplir el Decreto N° 1172/2003. Para esto nos centraremos en las 3 variables mencionadas: la participación, la transparencia, y la rendición de cuentas.

La primera variable, la participación, es definida por intelectuales como Mauricio Merino, como un acto social, colectivo, totalmente vinculado con una decisión propia. De esta manera surgen interrogantes sobre las modalidades de participación, así como los motivos por los cuales la sociedad participa.

Por otro lado, en línea con José Antonio Aguilar Rivera, se sostiene que la democracia ha evolucionado sin tener en cuenta nuestra segunda variable, la transparencia. Es decir, sin la obligación que tienen los funcionarios públicos de brindar información.

Por último, la transparencia tiene cinco usos, uno de los cuales es nuestra tercera variable, o sea la rendición de cuentas. Siguiendo a Andreas Schedler, esta rendición de cuentas es la obligación de los funcionarios de informar de sus acciones; y a su vez tiene que ver con la capacidad de sanción que tienen los ciudadanos para poder controlarlos.

Entendemos que las variables seleccionadas revelan tensiones entre los derechos civiles, y las reglamentaciones en sí, ya que el ideal de esta situación sería obtener información detallada del Derecho de Acceso a la Información Pública por parte del Estado, para que la mayor cantidad posible de ciudadanos gocen del mismo si lo consideran necesario y oportuno. Por este motivo, seleccionamos una serie de casos judiciales que tuvieron lugar en la República Argentina, con los cuales daremos cuenta que las variables de participación, transparencia, y rendición de cuentas, no tuvieron la intervención que se esperaba en el espíritu de la democracia argentina, a saber:

Caso 1: ADC c/PAMI (2012)¹.

Caso 2: CIPPEC c/MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2014)².

Caso 3: GIUSTINIANI C/YPF (2015)³.

Como estudiante de la carrera de la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación tuve la oportunidad de tener contacto con la temática desarrollada en el presente trabajo, ya que en mis años de estudio sucedieron hechos como, por ejemplo, la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley Nº 26.522), así como también tensiones entre empresas de telecomunicaciones y

¹ <http://www.cij.gov.ar/nota-10405-La-Corte-Suprema-reconocio-el-derecho-de-los-ciudadanos-de-acceso-a-la-informacion-publica.html>

² <http://www.cij.gov.ar/nota-13116-La-Corte-orden--al-Estado-Nacional-que-haga-p-blica-informaci-n-relacionada-con-los-planos-sociales-que-administra.html>

³ <http://www.cij.gov.ar/nota-18918-La-Corte-orden--que-se-hagan-p-blicas-las-cl-usulas-del-acuerdo-firmado-por-YPF-y-Chevron-para-la-explotaci-n-de-hidrocarburos-en--Vaca-Muerta-.html>

cableras por participar una en el negocio de las otras, y un gobierno nacional que mediaba por la competencia justa, aparentando siempre cuidar a los ciudadanos.

Las situaciones eran tan actuales, y se desarrollaban casi en tiempo real, acontecimientos que me atraparon y lograron hacer que me interesara en la manera en que los ciudadanos estamos desprovistos de protección legal ante ciertas circunstancias. Así, tuve la posibilidad de participar en un seminario de Derecho de Acceso a la Información Pública, dictado por Sergio Arribá, quien hoy es tutor de esta Tesis. Paulatinamente, comencé a interesarme cada vez más en la temática, en cómo la gente no era escuchada ante una petición de información pública; también leí sobre leyes secretas, y acerca de teorías en otros países de América Latina. Entonces, ante el escaso tratamiento teórico sobre el tema en la Argentina, me pareció oportuno e interesante (y hasta desafiante), intentar desarrollarlo y analizarlo en una tesis de carrera.

Es importante destacar que este trabajo procura realizar un humilde aporte al estado de los problemas del DAIP, que podrá ser fortalecido por futuras investigaciones de esta Casa de Estudios.

Finalmente, a continuación, describimos las tesis más recientes⁴ que se relacionan con nuestro tema de estudio, y que fueron desarrollados en la carrera de la licenciatura en Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires (UBA):

- Silvia Denise Alfonsi. El Derecho de Acceso a la Información Pública como política de estado en Perú entre 1990 y 2012. Tutor: Sergio Arribá.
- Denise Sabrina Targovnik. La Nueva Gestión Pública, desde el Derecho de Acceso a la Información Pública y la Transparencia en la Administración Pública en la República Oriental del Uruguay (2005-2012).

⁴Para ver el listado completo de tesinas, consultar sitio web: http://comunicacion.sociales.uba.ar/?page_id=636

- Rocío Basualdo. Rol de la educación en el Derecho de Acceso a la información Pública. El caso de la República Argentina en el período 1993-2012.
- Florencia Barone - Clara Salvadores. El Derecho de Acceso a la Información Pública en la República Bolivariana de Venezuela (1999 -2012) Sobre llovido, mojado.
- Tesina de grado “Acceso a la información pública y la regulación de las campañas electorales”, de Andrés SCHOTTLAENDER (2016). Tutor: Sergio Arribá.
- Tesina de grado “Acceso a la Información Pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: el caso de la Ley Nº 104”, de Sol SAMITE (2016). Tutor: Sergio Arribá.
- Tesina de grado “La reforma de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México (2015)”, de Mariano BLOK (2016). Tutor: Sergio Arribá.
- Tesina de grado “Derecho de acceso a la información pública en los clubes de fútbol de la República Argentina”, de Lucas LUFRANO (2016). Tutor: Sergio Arribá

II. MARCO METODOLÓGICO

En las Ciencias Sociales predominan dos metodologías: la cuantitativa y la cualitativa. La primera es aquella en la que se recogen y analizan datos cuantitativos sobre variables. Utiliza la recolección y el análisis de datos para contestar preguntas de investigación y probar hipótesis establecidas previamente, y confía en la medición numérica, el conteo y frecuentemente en el uso de la estadística para establecer con exactitud patrones de comportamiento en una población (Hernández Sampieri; 1991).

Por su parte, la metodología cualitativa es definida como “una forma de ver” (Morse; 2005), y, a la vez, “esa visión goza de un plus que es lo que le otorga el paradigma interpretativo a través del cual el investigador privilegia lo profundo sobre lo superficial, lo intenso sobre lo extenso, lo particular sobre las generalidades, la captación del significado y sentido interno, subjetivo, antes que la observación exterior de presuntas regularidades objetivas” (Vasilachis; 2004).

Cabe resaltar que ninguna es intrínsecamente mejor que la otra, sólo constituyen diferentes aproximaciones al estudio de un fenómeno. Por ende, la elección de una u otra no es azarosa sino que está completamente ligada al objeto de análisis. Teniendo en cuenta estos aspectos y el carácter del objeto de estudio de la presente tesina, podemos decir que se trabajará con una metodología cualitativa haciendo hincapié en los niveles de análisis descriptivos e interpretativos.

Asimismo, la metodología no puede ser separada de las operaciones técnicas, si bien es preciso señalar que no son lo mismo. Las técnicas son los recursos concretos de los que se vale el investigador para construir los datos y, estas son subsidiarias del método.

En la presente investigación, entre dichas técnicas de recolección y análisis de datos se encuentra, en primer lugar, el relevamiento de bibliografía específica sobre el Derecho a la Comunicación en general y sobre el DAIP en particular. Cabe destacar que se recurrió en varias ocasiones a contenidos estudiados en la carrera

de Ciencias de la Comunicación que resultaron de suma importancia para marcar el rumbo de la presente investigación. Asimismo, las tesinas de grado realizadas en el marco de dicha carrera fueron clave para dar cuenta del estado del arte de la temática.

Otra herramienta fundamental fue el análisis de situaciones reales que se llevaron a cabo en nuestro país, donde nuestro trabajo consistió en analizar las interpretaciones de la Corte Suprema con nociones teóricas debidamente desarrolladas en el Marco Teórico. Como puede notarse, se recurrió al análisis de fuentes primarias, es decir, información original; y de fuentes secundarias, estas son: documentos que atravesaron un proceso de interpretación y reelaboración de datos contenidos en fuentes primarias.

A continuación reiteramos la hipótesis, el objetivo general, y los objetivos específicos:

En este contexto, la hipótesis que guiará este trabajo es la siguiente:

En la democracia argentina, a pesar de contar con herramientas nacionales e internacionales, que dan cuenta de las obligaciones de brindar pleno acceso a la información pública, es necesario, -en la mayoría de las situaciones-, concluir en un ámbito de reclamo legal, dando participación al máximo tribunal de justicia de la Nación, la Corte Suprema de Justicia (CSJN), para que haga cumplir el derecho de los argentinos para acceder a la información pública.

Por su parte, nuestro objetivo general es analizar y describir el estado del Derecho de Acceso a la Información Pública en la Argentina.

De esta manera, se definen los siguientes objetivos específicos:

- Conceptualizar el DAIP.
- Definir la noción de Estado.
- Desarrollar la evolución histórica del DAIP.

- Analizar 3 variables que, a nuestro entender, son fundamentales para poder contar con un ambiente democrático, y de pleno derecho de acceso a la información pública:
 - Participación.
 - Transparencia.
 - Rendición de cuentas.

III. MARCO TEÓRICO

III.a. Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP)

En nuestro país no se ha conceptualizado lo suficiente acerca del acceso a la información, a tal punto que en los últimos años recién se ha comenzado a discutir sobre la justificación y los alcances de este derecho.

Para comenzar, debemos mencionar la diferencia existente entre la reciente tematización jurídica de bienes inmateriales o intangibles existente en la Argentina, contra una ya establecida tradición de conceptualización de la propiedad mueble e inmueble.

III.a.i. Información como bien jurídico

Cabe aclarar que del conjunto de bienes inmateriales pasibles de protección jurídica, la información tiene características que la diferencian de otros bienes como la propiedad intelectual, las patentes industriales, o marcas. Por lo cual, la característica fundamental de la información tiene que ver con su carácter de medio o instrumento para ejercer otros derechos. Entonces, se sostiene que la información, además de tener un valor propio, también tiene un valor instrumental para ejercer otros derechos. Nos referimos a la información como bien jurídico.

Ahora bien, autores como Victor Abramovich y Christian Courtis, plantean interrogantes para definir cuál es la información cuyo monopolio o secreto queda limitado o prohibido, y quien debería ser el sujeto obligado a brindar la información en su poder.

III.a.i.1. Acceso a la información como derecho individual y como derecho colectivo

Para responder al interrogante acerca de cuál es la información cuyo monopolio o secreto queda limitado o prohibido, y quien debería ser el sujeto obligado a brindar dicha información en su poder, los autores se apoyan en dos líneas de conceptualizaciones. Una tiene que ver con el acceso a la información como derecho individual; la otra como derecho colectivo.

- *Acceso a la información como derecho individual:* se sostiene al derecho a la información como correlato de la libertad de expresión. De esta manera, este abordaje se sitúa en el plano de justificación de los derechos individuales, así como también de los llamados derechos de libertad o derechos-autonomía, que se dirigen a sustentar el espacio de autonomía personal de los individuos, permitiendo la realización de un plan de vida ajustado a su libre decisión. Sin embargo, esta conceptualización choca con los límites de la autonomía personal de otros individuos, quienes pueden no estar interesados en brindar información voluntariamente.

Por lo cual, un ciudadano, o el Estado, están en condiciones de recibir información que otros quieran o estén dispuestos a brindarles. Esto, siempre y cuando estos últimos no deseen negar dicha información. De esta manera vemos que la conceptualización individualista choca con los límites de la autonomía personal de los demás individuos, así como también con la posible justificación de limitaciones a la autonomía individual absoluta, fundadas en razones de interés público, moral, protección, etc.

- *Acceso a la información como derecho colectivo:* con esto, los autores conceptualizan la información ya no como presupuesto de ejercicio de un derecho individual, sino de su carácter de bien público o colectivo. Esto significa que dicha tematización no se limita a las dimensiones

individuales, sino que cobra un carácter público o social. Y de esta manera, se tiende a relevar el empleo instrumental de la información no solo como factor de autorrealización personal, sino también como mecanismo de control institucional frente a autoridades públicas, como a particulares, cuya situación de poder de injerencia permite la determinación de conductas de otros particulares o su misma subordinación. Esta concepción tiene evidentes vínculos con una noción participativa de la democracia y la consideración del respeto de los derechos fundamentales como fuente de legitimación del ejercicio del poder.

Por esto, se considera al derecho de acceso a la información pública como fundado en una de las características principales del gobierno republicano: la publicidad de los actos de gobierno y transparencia de la administración. Entonces, se sostiene que la representación democrática tiene carácter temporal, y el ejercicio de funciones públicas en nombre de dicha representación, otorgada por el pueblo, debe estar abierta al referendo o escrutinio de la población, en cuyo nombre se gobierna a través del voto.

De esta manera, la publicidad de los actos de gobierno es considerada el mejor factor de control del ejercicio del poder por parte de los representantes, para que al poder acceder a la información sobre la cosa pública, los ciudadanos tengan la posibilidad de opinar con propiedad y veracidad para contribuir al debate público de las ideas que es garantía esencial del sistema democrático, pudiendo también investigar los problemas de la comunidad, controlar a los mandatarios y participar en la vida política del Estado.

III.a.ii. Información como reclamo

III.a.ii.1. Reclamo como bien directo

Hasta acá nos referimos a la información como bien jurídico. Ahora, tomémosla como reclamo. En una primera aproximación, consideramos a la información como un bien directo, ya que el objeto central del reclamo es la información en sí misma. O sea, la información reclamada no tiene carácter instrumental, sino que el derecho se satisface con la obtención de los datos en cuestión. Abramovich y Courtis plantean tres ejemplos de esto:

- El derecho a la verdad como derecho a la información: este derecho se relaciona con lo sucedido en nuestro país a partir de los sucesos de la última dictadura militar, ya que se refiere a los derechos de los familiares de personas desaparecidas a conocer el destino de estas, independientemente de las posibilidades de persecución penal. En definitiva, este reclamo tiene como objeto la obtención de datos relativos a la conducta estatal.
- El hábeas data y el derecho de acceso a los datos personales: este segundo ejemplo también tiene como objeto del reclamo la información en sí misma. Se trata de acceder a la información de datos personales almacenados en bancos de datos públicos, como también privados, que estén destinados a proveer informes. Este derecho está incluido en nuestro orden jurídico a partir de la reforma constitucional de 1994.
- La libertad de investigación: en este tercer ejemplo también se considera que el acceso a la información se justifique como vía de obtención de datos para la libre investigación. Se entiende a este derecho como generador de una obligación de colaborar por parte del Estado cuando el objeto de la investigación sean conductas, datos o políticas públicas.

III.a.ii.2. Reclamo como instrumento de otros derechos

Dentro del derecho a la información como reclamo, tomemos una segunda aproximación: la información como instrumento de otros derechos.

En este caso, entendemos al derecho a la información no como un fin en sí mismo, sino como instrumento de concreción de otros derechos, valores o principios. La propia existencia del mecanismo de obtención de información, tiene efectos preventivos o institucionales, independientemente del uso que se haga de la información.

Para esto, Abramovich y Courtis plantean cuatro ejemplos:

- La información como presupuesto de mecanismo de fiscalización de la autoridad pública: lo importante en este ejemplo es que algunas situaciones específicas muestran como el acceso a cierta información facilita la fiscalización concreta del ejercicio de la función pública por parte de la ciudadanía.

A continuación, algunas de estas situaciones específicas aclararán un poco las cosas:

- En primer lugar, el acceso o publicidad de las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos al momento de acceder a su cargo. Para esto, en septiembre de 1999, el Congreso de la Nación sancionó la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública (Ley 25.188). La ley establece la obligación de presentar declaraciones juradas de bienes a una larga serie de funcionarios públicos de rango superior. En su art. 10, la ley establece la obligación de publicar dichas declaraciones juradas en el Boletín Oficial, y el derecho de toda persona a consultar y obtener copia de ellas. En cualquier tiempo toda persona podrá consultar y obtener copia de ellas, previa presentación de una solicitud escrita en la que se indiquen los datos del solicitante, los motivos de la petición y el destino de la información. Las solicitudes presentadas quedan a disposición del público durante el período por el cual deben conservarse las declaraciones juradas.

- Segundo, la información presupuestaria. Esta cumple también una función fiscalizadora, ya que permite conocer el destino de los fondos públicos.

- Tercero, tomamos en consideración al mecanismo de evaluación de los resultados de políticas públicas. Para esto es indispensable la producción de información acerca de los efectos del programa sobre la población beneficiada, sobre terceros, y sobre el medio ambiente.

- Una cuarta situación es el acceso a datos personales por vía del hábeas data, y la posibilidad de modificación, supresión, actualización o sometimiento a confidencialidad de datos personales, ya que esto constituye un mecanismo de control sobre las agencias de seguridad e inteligencia del estado.

- La información como presupuesto de mecanismos de participación: en este segundo ejemplo ya no se trata de evaluar la actividad de gobierno, sino que a partir de la obtención de información ejercemos el derecho de participar en la formación de políticas públicas o en la toma de decisiones públicas o de efecto público. Para esto, Abramovich y Courtis sostienen que el voto es el ejemplo más clásico, pero plantean como novedad es la que se presenta a partir de la reforma constitucional de 1994, donde se acepta a la audiencia pública como mecanismo previo a la toma de decisiones, en especial en materia de funcionamiento de los servicios públicos.

- La información como presupuesto de exigibilidad de un derecho: lo importante en este tercer ejemplo es la obligación asumida por el Estado, sobre la no regresividad, es decir, la prohibición de adoptar políticas y medidas, o de sancionar normas jurídicas, que empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población una vez adoptado el tratado respectivo. El punto fundamental se da en la imposibilidad de conocer el contenido de la obligación estatal sin conocer previamente el estado de goce de un derecho social, y de esta manera la falta de conocimiento de ese derecho frustra las posibilidades de exigibilidad, ya que resulta imposible comparar la situación anterior y posterior a la adopción de las medidas por parte de estado.

- La información como presupuesto del ejercicio de un derecho: este ejemplo se relaciona con el anterior, aunque aquí la información previa resulta una condición indispensable para el ejercicio de un derecho-autonomía o derecho de libertad. La información funciona como un presupuesto de la posibilidad de una decisión racional por parte del titular de un derecho, mientras que en el ejemplo anterior funcionaba como parámetro para el ejercicio de obligaciones por parte de terceros.

III.a.iii. Derecho a la información vs. Derecho a la producción de información

Hemos desarrollado el derecho de acceso a la información como bien jurídico, como reclamo, y ahora nos centraremos en una tercera conceptualización que sostienen Abramovich y Courtis: Derecho a la entrega de información vs. Derecho a la producción de información.

Esto se plantea como una dificultad para el derecho de acceso a la información, ya que se debe determinar cuál es la información a la que es posible acceder, y cuáles son las posibilidades de obligar a la administración a producir información que no tenga en su poder.

Por esto mismo es que los autores plantean cuatro distinciones para entender las posibilidades de ejercicio del derecho:

- Distinguen algunos niveles de acceso a los datos. Y plantean el acceso al dato procesado como el más frecuente. En este caso la administración provee a un particular la información que ella misma procesó y emplea con fines internos.
- Acceso al dato bruto. La justificación del derecho de acceder a este dato es la imposibilidad práctica de que la administración procese los datos de modo de ajustarse a las necesidades de los requirientes, y de esta manera los requirientes descargan al Estado de la tarea de procesarlos, lo que resultaría excesivo para el Estado tener que procesar los datos de manera que responda a la variedad temática posible solicitada por diferentes ramas de investigaciones científicas o periodísticas.

- Circuito de circulación de los datos dentro de la administración. Lo que sucede es que suele ser difícil obtener los datos requeridos, aunque estén en manos del Estado, lo que significa una dificultad para los particulares ejercer su derecho por ignorancia de la repartición a la cual es necesario requerir los datos solicitados.
- Exigir la producción de información al Estado. Son los casos en que una norma establece una obligación especial de producción de la información, y el Estado la ha incumplido. A pesar de lo dicho líneas arriba sobre no exigir al Estado la producción de información, la sanción de normas que establecen una obligación especial de producción de información no son raras y va en aumento. En esto, contamos con las obligaciones de producción de información en materia de derechos sociales, ambiental, bienes y servicios, administración de recursos públicos.

III.b. El Estado

III.b.i Teoría del Contrato Social y Max Weber

Ernesto Isuani, en su trabajo de Maestría en Administración Pública, plantea tres enfoques sobre el concepto de Estado. El primero de estos enfoques es el de la Teoría del Contrato Social, y el de Max Weber. En ambos el Estado coincide con la sociedad y difiere de la Institución de Gobierno. Entonces el Estado surge como resultado de un acuerdo llevado a cabo entre individuos (Contrato Social), o por un grupo que se impone sobre otros grupos sociales (Max Weber).

- *Las teorías del Contrato Social:* Según teóricos de esta teoría, los individuos acuerdan en crear una entidad social para vencer las desventajas de un real o hipotético Estado de Naturaleza. Así llevan adelante un contrato para generar un Estado civilizado. Esta corriente no confunde el Estado con el Gobierno. Hobbes, uno de los teóricos de esta corriente, describe el Estado de Naturaleza afirmando que fuera de los Estados Civiles hay siempre guerra de todos contra todos. Entonces para crear un Estado civil capaz de superar los peligros de una situación en la cual, naturalmente todo hombre tiene derecho a todo, los individuos

deben desistir de cualquier derecho fundamental, excepto el derecho a la vida. Y así, esos derechos a los que se desisten, son conferidos a un soberano, sea un individuo o un órgano representativo.

Por su parte, Locke sostiene que en el Estado de naturaleza, cualquier individuo tiene el derecho de castigar toda ofensa que pueda amenazar sus derechos. Es la injusticia proveniente del hecho que el individuo es simultáneamente juez y acusador lo que torna al contrato social necesario. Entonces, cuando los individuos acuerden en desistir de sus derechos de castigar a los transgresores, y establecer un tribunal, es cuando se crea una sociedad civil o Estado.

- *Concepto de Estado según Max Weber:* Max Weber incluye algunos conceptos en su conceptualización del Estado, tal como el de Dominación. El autor sostiene que la existencia de dominación, no implica necesariamente la existencia de un órgano administrativo, o ni siquiera la existencia de una organización. Y sostiene que es poco común encontrar la dominación desvinculada de por lo menos una organización. Entonces, a pesar de que la dominación depende solamente de la presencia real de una persona dando órdenes a los otros con éxito, esto es muy difícil de encontrar fuera de las organizaciones de gobierno, que casi siempre implican la existencia de un órgano administrativo. Así, una organización que posee un órgano administrativo está siempre, en algún grado, basada en la dominación.

A partir de esto, Weber va a sostener que una organización gobernante será llamada `política` en la medida en que su existencia y orden sean continuamente salvaguardados dentro de un territorio determinado por la amenaza de la fuerza física por parte de un órgano administrativo. Entonces, una organización política compulsiva con operación continua será llamada Estado en la medida que su órgano administrativo ostente para sí el monopolio legítimo de la violencia física para proteger su orden. Por otro lado, Weber plantea que a pesar de que el uso de la fuerza no es el único expediente abierto que tiene el Estado, constituye su método particular. De esta manera, como el uso de la fuerza, en tanto legítimo, no es limitado a las organizaciones políticas, es necesario tener en cuenta otro elemento para definir el Estado. Nos referimos a la Territorialidad. Entonces, Weber considera

el Estado como un tipo particular de organización política gobernante, caracterizada por el elemento de la territorialidad y por la existencia de un órgano administrativo que monopoliza el uso legítimo de la violencia física.

En definitiva, el Estado como asociación política, sea surgido desde abajo (teorías del contrato social) o desde arriba (Max Weber), es la forma en la cual la sociedad existe en un determinado momento de desarrollo de la humanidad. El Estado también incluye una institución de gobierno, por lo cual Estado y Gobierno no son idénticos según este primer enfoque.

III.b.ii El Estado como esfera o dimensión social

El segundo enfoque es el de Estado como esfera o dimensión social, por lo cual el Estado se vuelve una esfera o dimensión social que unas veces cubre, y otras se opone a otras esferas sociales. Esta noción es desarrollada por Hegel. El autor plantea que la sociedad civil es contrapuesta al Estado y a la familia, y estas tres esferas se vuelven los tres momentos de la vida ética. Las razones para este cambio en el significado, Hegel las encuentra en las nuevas realidades que surgieron en el ascenso del Capitalismo: Individualismo, y Aumento de la desigualdad.

Tomando el Individualismo, Hegel plantea que con el surgimiento del comercio y la industria burguesas, el individuo se volvió cada vez más preocupado por sus intereses privados, y este interés particular se acentuó y se opuso a los intereses particulares de otros individuos, así como también se opuso al interés común. De esta forma surge una sociedad moderna, que no había existido en el pasado, ya que en la antigüedad el objetivo de los individuos coincidía con la voluntad del Estado.

La segunda realidad que surge con el Capitalismo, o sea el aumento de la desigualdad, es explicada por Weber sosteniendo que la dinámica del mercado tiende a aumentar las diferencias en los bienes, colocando a las masas en peligro

de hambruna. Así, se condena a una multitud a una vida dura, a la apatía en el trabajo y a la pobreza, para que los otros puedan acumular fortunas.

De esta manera, teniendo en consideración estas dos realidades, es que Hegel llega a ver en la sociedad moderna un reino de la competencia, de hombres hostiles a los otros hombres, la primacía del interés privado y particular. Por otro lado, en el pensamiento de Hegel no debemos confundir la sociedad civil con el Estado, ya que el Estado es el más alto momento de la vida ética, donde lo universal y lo particular se reconcilian, donde reinan la solidaridad y la identidad, donde el hombre está dispuesto a sacrificarse por el bien de los otros. Sin embargo, el Estado no excluye a la sociedad civil: los intereses particulares no deben ser puestos de lado. Por el contrario, deben ser puestos en correspondencia con los intereses universales, y mantener, de ese modo, ambos tipos de intereses. Así, en Hegel el Estado incluye al individualismo y lo trasciende. Y esto requiere de una clase de personas devotas al interés público, o sea la clase universal, los funcionarios del Estado, y estos deben tener un objetivo universal en su actividad, y así a través de su intervención, aliviar la pobreza, y mitigar las consecuencias de la sociedad civil. Y esto queda reflejado en la idea de Hegel acerca de que el Gobierno tiene como tarea primordial, actuar contra la desigualdad y la distribución. De esta forma, este segundo enfoque tiene al Estado no como el Gobierno de una sociedad, pero sí como una dimensión altamente abstracta de sociedad.

III.b.iii. El Estado como aparato para el Gobierno, la Administración y la Coerción

El tercer enfoque es el que tiene al Estado como un aparato para el Gobierno, la Administración y la Coerción. En esta noción, al igual que en la anterior, el Estado no coincide con el concepto de sociedad y es sustentado por el pensamiento marxista clásico (Marx, Engels, Lenin). Los escritos de Marx contienen una crítica al concepto de Estado de Hegel. Sostiene que el Estado como sociedad civil que trasciende al universal es un mito, ya que no puede haber tal momento mientras en la base real de la sociedad persiste la desigualdad.

Para este tercer enfoque la separación entre Estado y Sociedad Civil toma la forma de separación que existe entre los representantes y sus electores. La sociedad simplemente delega elementos propios para transformarlos en su existencia política. Y allí existe una contradicción duplicada: por un lado, una contradicción formal, ya que los representantes de la sociedad civil son una sociedad que no está vinculada a sus electores por ninguna instrucción o comisión. Tiene una autoridad formal, pero en cuanto se vuelva real, dejan de ser autorizados. Deberían ser representantes pero no lo son.

Por otro lado, una contradicción material con respecto a los intereses reales. O sea, tienen autoridad como representantes de los asuntos públicos, mientras que en la realidad representan intereses particulares. De esta manera el Estado se vuelve una institución de gobierno separada del resto de la sociedad. Así, cuando la sociedad se vuelva libre e igualitaria, no existirá la necesidad de una comunidad política abstracta. Y cuando el Estado es conceptualizado como un órgano gubernamental separado, entonces el debilitamiento del Estado significa convertir al Estado en un órgano superpuesto a la sociedad en un órgano completamente subordinado a ella.

En definitiva, para Marx el Estado era un órgano separado de la sociedad. Y este órgano fue descrito más concretamente por Engels y Lenin, que sostenían que el Estado es idéntico a las instituciones gobernantes, administrativas y coercitivas de la sociedad. Para ellos el Estado parece estar sobre la sociedad pero en todas las ocasiones es exclusivamente el Estado de la clase gobernante, y en todos los casos continúa siendo una máquina para frenar a las clases explotadas y oprimidas. O sea, que el Estado es una organización de la clase dominante para su protección contra la clase dominada. Y esta máquina no solamente consiste en el personal armado, sino también en materiales, accesorios, prisiones e instituciones de represión de todos los tipos.

III.c. Participación

Líneas arriba sostuvimos que la participación se define como acto social, colectivo, totalmente vinculado con una decisión propia. De esto se desprenden interrogantes sobre las diferentes formas en que un ciudadano puede participar, así como los motivos por los cuales participa.

Mauricio Merino plantea una fuerte correlación entre Democracia y Participación. Afirma que “la construcción y consolidación de la primera es una tarea que involucra no solo a las instituciones gubernamentales y a los partidos, sino también, y de manera destacada, a los ciudadanos, por lo que su participación responsable y voluntaria es una condición imprescindible de los regímenes democráticos”.

Así mismo, el autor relaciona la participación con tres conceptos de la teoría política, a saber: representación, gobernabilidad, legitimidad. Y ratifica la relevancia de valores como la responsabilidad, tolerancia, solidaridad, y justicia como elementos éticos y políticos para la participación ciudadana en la democracia.

Comencemos hablando de la participación como un formar parte de algo, sea una organización, o un grupo de ciudadanos con un objetivo, o proyecto ideológico. También se lo define como una acción en la cual se comparte algo con alguien. Siguiendo estas definiciones entendemos a la participación como un acto social, de modo que nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo. Siempre se puede ser parte de algo que contenga por lo menos a dos personas.

Por otro lado, se sostiene que es imposible dejar de participar, y esto Merino lo define como que “la ausencia total de participación es también, inexorablemente, una forma de compartir las decisiones comunes”. Y continúa afirmando que “quien cree no participar en absoluto, en realidad está dando un voto de confianza a quienes toman las decisiones: un cheque en blanco para que otros actúen en su nombre”.

Además, así como es imposible dejar de participar, también es imposible participar en todos los acontecimientos que nos rodean. Por lo cual, es imposible dejar de participar, como intentar hacerlo totalmente. Llegados a esto, el autor defiende la idea de que la verdadera participación descansa en un proceso previo de selección de oportunidades, así como también la decisión paralela de abandonar la participación en algún otro espacio. Entonces, y teniendo en cuenta lo dicho, la participación está ligada a una circunstancia específica, y a un conjunto de voluntades humanas. Así, el medio político, social y económico, como también los rasgos singulares de los ciudadanos que deciden formar parte de algo, vendrían a ser los motores de la participación. Por lo cual, la participación es un acto social, colectivo, y el producto de una decisión personal.

Con esto, Merino plantea dos dilemas, a saber:

1. El primero es que no todos los ciudadanos quieren participar aunque puedan, y no todos pueden hacerlo aunque quieran. Este primer dilema plantea el difícil equilibrio existente entre las razones que pueden animar a un ciudadano a participar y sus posibilidades de hacerlo, así como también entre el ambiente que los rodea y su voluntad de intervenir activamente en asuntos públicos. Debemos entender con esto que el ciudadano total es una utopía, como también lo es la participación idéntica de todos los individuos de una sociedad. Por ejemplo, puede darse un entorno político favorable, estimulante, y puede existir un propósito compartido por la gran mayoría de los ciudadanos, y a pesar de esto siempre alguien encontrará sus razones para abstenerse de participar. Así como también, una vez inmersos en la participación, no todos lo harán de la misma manera, ya que el tiempo, el esfuerzo y los recursos que se pongan en la participación, no van a tener la misma intensidad en todos los individuos.

2. El segundo dilema del término de participación tiene que ver con que la participación no puede darse sin una distribución desigual de aportaciones individuales, ni tampoco producir los mismos resultados para quienes deciden ser parte de un propósito compartido. Con esto Merino sostiene que siempre surgen confrontaciones, sean de opiniones, de necesidades, de intereses o de expectativas

individuales frente a las que ofrece el conjunto de ciudadanos reunidos. Es imposible obtener siempre lo que cada individuo desea. Por lo cual, los propósitos de la organización colectiva excepcionalmente pueden coincidir plenamente con los objetivos particulares de los individuos. Y no solo Merino sostiene esta teoría, sino que Unda plantea a la sociedad como desgarrada en diferencias, desigualdades crecientes, en consecuencia, conflictos y antagonismos. Esto se relaciona con las necesidades que se perciben dentro de cada sector de una sociedad, ya que cada grupo, según Unda, produce cierta autoconciencia de sí mismo, de cada situación y de la sociedad, y esto se traduce a las necesidades con las que cuentan los diferentes grupos, es decir la forma en cómo se percibe cada situación en relación con los demás grupos sociales. Y teniendo en cuenta que las necesidades son una construcción social, propias de cada grupo, y diferentes de las necesidades de los demás, se deduce que también son diferentes las maneras de percibir las necesidades de la sociedad en general. Entonces la participación es siempre particular a cada grupo, y cada uno de estos grupos participa desde su ser social.

III.c.i. Representación, gobernabilidad, legitimidad

Mauricio Merino relaciona la participación con los conceptos de representación, legitimidad, gobernabilidad:

- *Representación*: el autor plantea que, junto a la participación, forman un matrimonio indisoluble en el hogar de la democracia. Los ciudadanos participan porque los representantes no cumplen con su papel de enlace entre el gobierno y ciertos problemas puntuales de la sociedad; participamos para cuidar los intereses y derechos de los ciudadanos; participamos para corregir los defectos de la representación política que supone la democracia. Pero además, se participa para influir en las decisiones de quienes nos representan, y así asegurar que dichas decisiones obedezcan a las demandas, carencias y expectativas de los grupos de ciudadanos que integran la Nación.

Asimismo, la representación no podría existir sin la forma más elemental de participación con la que cuentan los individuos, o sea los votos del pueblo. Y, sin embargo, la participación ciudadana no se agota en las elecciones, ni los votos son la única forma de darle vida a la participación democrática. De hecho, la participación es entendida como indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación se convierte en el medio privilegiado de la sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones políticas. Entonces, sin la modalidad de participación que brindan las elecciones, todas las demás serían engañosas, ya que la condición básica de la democracia es que el poder resida en el pueblo, por lo cual la única forma de asegurar esa condición es a través del sufragio.

No debemos olvidar que ser ciudadanos es haber ganado la prerrogativa de participar en la elección de los gobernantes, y también de influir en sus decisiones, de modo que de esto parten los demás criterios que sirven para identificar una verdadera participación ciudadana. Esto significa que existen otras formas de participación, que pueden llegar a ser más complejas y apasionadas que el sufragio. Pero las que nos interesan son esas formas que encajen dentro de los criterios de democracia, a saber: “aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminados a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos”. (Definición de Sydney Verba, Norman H Nie y Jae-On Kin).

Sydney Verba, Norman H Nie y Jae-On Kin aportan cuatro formas de participación:

1. La que supone el ejercicio del voto.
2. Las actividades que realizan los ciudadanos en las campañas políticas emprendidas por los partidos, o a favor de algún candidato en particular.
3. La práctica de actividades comunitarias o de acciones colectivas dirigidas a alcanzar un fin específico.

4. Las que se derivan de algún conflicto en particular.

La diferencia de fondo entre estas cuatro formas la encontramos en que no es lo mismo participar para hacerse presente en la integración de los órganos de gobierno, que hacerlo para influir en las decisiones tomadas por estos, y así tratar de orientar el sentido de sus acciones. Y no debemos olvidar que el rasgo común entre las cuatro formas es la condición previa de ciudadano asentada claramente en el Estado de derecho. Y sin este rasgo, la participación deja de ser tal, y se convierte en una forma de rebeldía desde abajo, o de movilización desde arriba. La participación supone la aceptación de las reglas de juego de la democracia, y la voluntad libre de los individuos que deciden participar. Entonces, debemos tener en claro que ni la rebelión ni la movilización, son tomadas como formas de participación. Esto dista mucho de lo sostenido por Unda, ya que para este autor, no existe oposición entre propuesta y protesta, ambas están unidas por el hilo que lleva desde la necesidad a la demanda. Asimismo, cada protesta conlleva una propuesta, y toda propuesta, probablemente implica cierta dosis de protesta.

Por otro lado, volviendo con Merino, este autor se pregunta acerca del funcionamiento de la participación en las sociedades modernas. Y para dar respuesta vuelve al principio, cuando sostenía que funciona de acuerdo con el entorno político y la voluntad de quienes deciden participar. Entonces, entendemos que la participación no se agota en los votos, y existe una variedad de relaciones distintas entre las autoridades formales y los ciudadanos organizados. De modo que el principio básico de la organización democrática descansa en la elección de los representantes políticos, y la participación ciudadana hace posible extender ese principio más allá de los votos. Entonces, la democracia siempre necesita la participación ciudadana, y esto es con los votos, y más allá de los votos.

Como ya mencionamos, las elecciones no agotan la participación ciudadana, ya que existen, en las democracias con mayor estabilidad, múltiples mecanismos institucionales para evitar que los representantes electos caigan en la tentación de obedecer a los mandatos imperativos de sus partidos políticos. De estos mecanismos, citaremos los más conocidos.

- *Referéndum*: cuando se trata de preguntar sobre ciertas decisiones que podrían modificar la dinámica del gobierno, o las relaciones del régimen con la sociedad.
- *Plebiscito*: propone a la sociedad la elección entre dos posibles alternativas. Tengamos en claro que ninguno de estos dos instrumentos supone una elección de representantes, sino de decisiones.
- *Iniciativa popular y el derecho de petición*: estos abren la posibilidad de que los ciudadanos organizados participen directamente en el proceso legislativo y en la forma de actuación de los poderes ejecutivos.
- *Derecho de revocación del mandato o de reclamación*: asegura la posibilidad de interrumpir un mandato.
- *Audiencia pública, el derecho a la información, la consulta popular, y la organización de cabildos abiertos*: para mantener los conductos de comunicación entre el gobierno y la sociedad.

A pesar de lo expresado recientemente, nos encontramos con líneas de pensamiento que, si bien no distan mucho de lo expresado por Marino, bien lo ven desde otra perspectiva. Nos referimos a Mario Unda, quien afirma que las experiencias participativas no son formas puras de expresión de los sectores de una sociedad, pero tampoco son reflejo de iniciativas ajenas. En definitiva, se trata de entrecruzamientos de iniciativas que disputan entre sí el sentido de los procesos emprendidos. Este encuentro de acciones de distintos sectores responde a lógicas e intereses diversos. Esto genera un conflicto, que se vuelve inherente a la participación. Con esto se refiere a las acciones estatales de un lado, y a las acciones sociales del otro.

- *Gobernabilidad*: Merino plantea una relación entre la participación y la gobernabilidad. Por un lado contamos con la participación de los ciudadanos, y por el otro con la capacidad de decisión del gobierno. Conservar equilibrio entre ambos es el dilema más importante para consolidar la democracia, y de ese equilibrio el autor sostiene que depende la gobernabilidad.

Este término refleja fielmente las dificultades que encara cualquier administración pública, ya que los recursos con los que cuenta suelen ser escasos para resolver la totalidad de las demandas sociales. Por lo cual, cada administración debe asignar de manera efectiva, esos escasos recursos en función de tomar decisiones, priorizando situaciones sociales, económicas y políticas.

Aun en una situación ideal, un gobierno que resuelva todas las demandas de los ciudadanos, es imposible que exista, ya que dichas demandas tenderían a aumentar mucho más deprisa que la capacidad de respuesta de los gobernantes. Por lo cual, cada demanda satisfecha generaría una nueva, y de esta manera la administración no daría abasto y terminaría por destruirse a sí mismo. Y esto se relaciona con lo que sostiene Mario Unda al afirmar que desde el Estado se abren y se cierran espacios de participación, para así poder asegurar la gobernabilidad, o sea el control sobre la sociedad.

- *Legitimidad:* Merino sostiene que los recursos de un gobierno no se constriñen al dinero, ya que existen otros recursos simbólicos y reglamentarios que pueden llegar a tener mas peso que la asignación del presupuesto. Se trata de que los gobiernos emiten leyes, las hacen cumplir, y también producen símbolos culturales que producen cierto sentido de pertenencia a una Nación, o identificarse colectivamente en grupos más o menos amplios de la población.

Y acá entra en juego la relación ente participación y legitimidad que plantea Merino, ya que lo expresado recién se refiere a formar los criterios de legitimidad sobre los que se justifica la actuación de cualquier gobierno, y así implantar las razones que hacen posible que los ciudadanos crean en el papel político que desempeñan sus líderes. De esta forma, se plantea a la legitimidad como la clave de la obediencia.

Un último punto que desarrollaremos en este capítulo sobre la participación, tiene que ver con que la representación política y la participación ciudadana suponen una doble obligación; por un lado de los gobiernos hacia la sociedad (es la sociedad quien les ha otorgado el poder y les permitió gobernar); y por el otro lado la de los ciudadanos hacia los valores de la democracia.

Con esto, Merino se refiere a que no todas las formas de participación conducen a la democracia o a la civilidad, ni que el hecho de participar en actividades públicas debe conllevar una cierta ética: una carga de valores que no solo deben ser exigidos de los gobiernos, sino de todos los ciudadanos que dicen participar a favor de la democracia. De modo que es preciso tener en cuenta que al momento de decidir participar, se lo debe hacer con una cuota de conciencia social. Y esto significa que no se debe decidir participar para satisfacer intereses y necesidades individuales. Por lo cual la participación ciudadana supone el convencimiento propio acerca de las razones que me llevan a participar, y el acuerdo con los demás para iniciar una empresa en común. Y así, poder reunir los valores individuales y los valores colectivos, para llegar a una vida civilizada. En definitiva, las virtudes públicas (Victoria Camps).

III.c.ii. Responsabilidad, tolerancia, solidaridad

De esta forma, se desarrollan algunos valores a tener en cuenta al momento de participar de manera responsable. Justamente, el primer concepto es el de responsabilidad. A diferencia de la era de los monarcas, actualmente los ciudadanos somos libres. Y esta libertad implica cierta responsabilidad ante los individuos con los que compartimos dicha libertad, o sea otros ciudadanos. Por este motivo, la participación en la democracia, es una forma de influir, pero también de dejarse influir, por quienes comparten la misma libertad de participar.

Pasemos al segundo valor, la tolerancia. Entendemos que se refiere a no aceptar siempre lo que piensan u opinan los demás, sino a reconocer que no tenemos el monopolio de la verdad, y así lograr respetar los diferentes puntos de vista. Merino relaciona la tolerancia con la participación, porque la representación política se integra a través de los votos, y estos suponen una primera forma de aceptar y respetar las decisiones de los demás, y de esta manera la participación se construye a través de la confrontación de opiniones entre individuos, a través del diálogo. Sin la tolerancia, no se llegaría a la democracia, sino a la confrontación y a la guerra.

El tercer valor que plantea Merino es el de solidaridad. La relaciona con la fraternidad que surgió de la Revolución Francesa, y sostiene que si esta se encuentra ligada a la caridad, la solidaridad tiene que ver con la sobrevivencia de todos. La fraternidad se establece entre individuos, y la solidaridad intenta abarcar a la sociedad, y sobretodo surgir de ella. Ahora, estos tres valores se entrelazan con un cuarto, la justicia. Los miembros de una sociedad que busca justicia, deben ser solidarios, responsables, y tolerantes.

III.d. Transparencia

Líneas más arriba comenzamos a hablar sobre la manera en que las leyes de acceso a la información fueron apareciendo en distintos países del mundo, y como cada vez mas países adoptaron una ley que respalde a los ciudadanos a poder tener acceso a información sobre la gestión pública, entre otras cosas. Algo similar podemos decir que ocurre al hablar del concepto de Transparencia.

Sabemos que la mayor parte del tiempo que llevan desarrollándose las democracias occidentales, estas han vivido sin la exigencia de acceso a la información y a la transparencia de los gobiernos. Ahora, en los últimos tiempos, esto ha cambiado sustancialmente, ya que en las últimas 3 o 4 décadas, democracia y transparencia han desarrollado una relación cada vez mas penetrante, poderosa, y armónica, hasta volverse una ecuación características de la democracia, ya que se podría afirmar que la casi totalidad de los países democráticos, tienen o discuten la pertinencia de poseer una ley de transparencia.

José Antonio Aguilar Rivera aborda los usos de la transparencia en las democracias, desde una perspectiva práctica, como mecanismos útiles para que los sistemas funcionen; y esto lo aborda no solo desde la perspectiva de los ciudadanos, quienes necesariamente deben contar con información para que sus decisiones sean lo más acertadas posible, y poder prevenir abusos provenientes del poder de turno; sino también desde la perspectiva del poder mismo, ya que puede beneficiarse de la transparencia porque le permite aumentar su legitimidad,

y poder ejercer un control difuminado y vasto sobre los actos de funcionarios, para poder detectar y corregir sus errores.

Por esto es que el autor no mira a la transparencia como un obstáculo con que los gobiernos democráticos deben lidiar, sino que lo propone como un elemento de fortaleza en el arreglo interno de la administración y la política, y como el resultado de una forma de gobernar, de administrar y de gestionar al Estado.

Entonces, los gobernados necesitan contar con información para poder evaluar críticamente a sus gobernantes. En definitiva, un gobierno democrático es un gobierno transparente.

Ahora, a pesar de que la relación entre transparencia y democracia parece obvia, Rivera sostiene que esta afirmación puede ser engañosa, y esto lo sostiene afirmando que nos encontramos lejos de contar con la claridad conceptual necesaria. Actualmente está en debate el papel, los alcances y el ámbito de la transparencia. Y esto sucede porque la transparencia es un concepto que recientemente se integra a la reflexión sobre la democracia; la exigencia de transparencia es, entonces, relativamente nueva. Y Rivera sostiene también que el concepto tiene sus orígenes no en la política, sino en la economía: siguiendo a Mauricio Merino, se alinean tras la idea de que la piedra que desató este proceso fue la globalización de los mercados, y la necesidad de contar con mayor y mejor información sobre su verdadero funcionamiento. Entonces, en un principio, los principales promotores de la transparencia fueron grandes organismos económicos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y el Banco Mundial.

A pesar de esto, Rivera plantea que si bien la transparencia es moderna, no se puede afirmar que la idea fuera inimaginable para pensadores políticos históricos como John Stuart Mill, Alexis de Tocqueville, como tampoco por los fundadores de países como Estados Unidos y Francia. Aunque sostiene que el concepto no figura de manera prominente en el arsenal conceptual de los teóricos del gobierno representativo, por lo cual se podría afirmar que se encontraba subsumida en otras ideas que sí aparecen en obras clásicas, como la Rendición de Cuentas, la

Publicidad, los pesos y contrapesos al poder del gobierno, la libertad de prensa, ente otros.

A pesar de esto, esta última idea no la encuentra satisfactoria, ya que el concepto y definición de la transparencia se encuentran ausentes. Es decir, ninguno de los conceptos en los cuales la transparencia puede estar subsumida, no da la idea de que el ciudadano podría tener acceso oportuno, suficiente y garantizado a la información relativa al desempeño de las funciones públicas. Y es acá cuando diferencia el concepto de Transparencia del de Acceso a la información. El primero lo define como una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información, o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones. Por otro lado, el Acceso a la información lo define apoyándose en Ernesto Villanueva, y planteándolo como un conjunto de normas jurídicas que permiten analizar los registros y datos públicos en posesión de los órganos del Estado; o sea que es un derecho que permite a los ciudadanos pedir documentos al gobierno.

III.d.i. Recorrido histórico: Jeremy Bentham

Rivera realiza un recorrido sobre algunos de los pensadores clásicos, y se pregunta si ellos consideraban necesario garantizar el acceso a la información del gobierno, para que los gobernados se formaran una opinión sobre los asuntos nacionales, para poder así refrendarlos o castigarlos. Entonces, a pesar de que da cuenta de que no figura una reflexión social y política en el desarrollo de los siglos XVIII y XIX, encuentra una excepción en un filósofo radical inglés, padre del utilitarismo, llamado Jeremy Bentham (1748–1832).

Este fue un precursor del poder de la opinión pública, y sus ideas son importantes para entender la relación entre transparencia como la conocemos ahora, y el gobierno representativo. Bentham consideraba establecer un Tribunal de la Opinión Pública, el cual se compondría de diversos actores sociales. Para él la opinión pública era un sistema legal emanado del cuerpo popular y su fuerza era

muy similar a la del common law o derecho común. A los miembros del Tribunal de la Opinión Pública correspondía una función estadística o suministradora de datos.

En definitiva, el Tribunal proponía información sobre hechos de cierta naturaleza que sirvan de fundamento para juicios aprobatorios o desaprobatorios en relación con toda institución pública, ordenanza, disposición, procedimiento o medida, que sean en el pasado, presente, o en un supuesto futuro, o en relación con cualquier conducta por parte de personas que sean o no funcionarios, pero que puedan afectar a los intereses políticos en su conjunto. Así, vemos que la idea de Bentham refleja la obligatoriedad por parte de los funcionarios públicos de proporcionar información.

III.d.i.1. Bentham y los beneficios de la publicidad

Bentham desarrolla una lista de los beneficios de la publicidad.

1. Se refiere al que contiene a los miembros de la asamblea dentro de su obligación. O sea que, cuanto mas expuesto se encuentra el ejercicio del poder político a un sinnúmero de tentaciones, tanto mas poderosos motivos conviene dar a los que están revestidos con él para desecharlos.

2. El que asegura la confianza del pueblo y el consentimiento suyo en las revoluciones legislativas. Como se ve, esto era una ventaja para los gobernantes, ya que sostenía que para ser fuertes y legítimos, los gobiernos deben ser transparentes.

Con este segundo beneficio entra en juego uno de los temores alrededor de la transparencia. Se creía que al hacer visible la conducción de los asuntos públicos, pudieran ponerse en evidencia los desacuerdos y así fomentar incertidumbre e incredulidad en los gobernados. Así, la opacidad buscaba preservar una imagen consensual de los tomadores de decisiones como una percepción de superioridad técnica e intelectual de estos sobre los ciudadanos. Pero la Transparencia, por el contrario, acepta esta pluralidad y el disenso en opiniones como una característica inherente y positiva de la política democrática, y de esta manera no teme exponerla.

Así como tampoco cree en el argumento de que los ciudadanos son incapaces de comprender la complejidad de las decisiones públicas, y que por este motivo deberían mantenerse alejados de la luz pública.

Por el contrario, Bentham creía en el juicio y la razón de los ciudadanos comunes y corrientes. Para él, la opacidad en el gobierno era una especie de miopía que operaba en contra de sus propios intereses de largo plazo. La secrecía, que en un principio parecía más expedita, acababa por complicar y dilatar el ejercicio del poder público. Por lo cual, al argumento que sostiene que la transparencia hace vulnerables a los gobiernos, Bentham responde que ocurre exactamente lo contrario, ya que la transparencia fortalece al gobierno, al permitirle conocer de manera exacta los deseos de los gobernados.

3. La Rendición de cuentas. Bentham cuestiona que al ocultar al público la conducta de sus mandatarios, es agregar la inconsecuencia a la prevariación, y de esta manera elegir o desechar a tales funcionarios públicos, sin tener, o sin saber, los motivos.

III.d.ii. Usos de la Transparencia

Más allá de los beneficios que planteaba Bentham, también nos encontramos con los usos de la Transparencia en la Democracia. Con esto, Rivera da cuenta que el concepto de transparencia tiene una connotación activa, y que los gobiernos no solamente deben permitir que los ciudadanos los observen, sino que además deben ser ellos quienes divulguen información que tengan en su poder. Entonces, el autor se cuestiona sobre el papel que desempeña la transparencia en democracia. Y nuevamente responde apoyándose en ideas de Bentham. De esta manera enumera cinco funciones:

- *Evaluación de los gobernantes:* Se trata de que al final de una gestión, es necesario que los ciudadanos cuenten con información suficiente sobre la conducta y los logros de los gobernantes. O sea, la transparencia le proporciona a

los electores la facultad de obrar con conocimiento de causa. Así, lo define no como un control ni un límite, sino como un elemento facilitador del gobierno democrático.

- *Rendición de cuentas:* Se entiende por Rendición de cuentas la obligación de los funcionarios de responder por lo que hacen, así como la que otorga poder a los ciudadanos para sancionar los resultados de la gestión en caso de que hayan violado los deberes públicos.

- *Control del poder público:* La transparencia sirve para limitar el poder del gobierno. Este control se efectúa a través de la vigilancia y la fiscalización de las acciones de los políticos y funcionarios. Esta vigilancia disuade las malas conductas por parte de los servidores públicos. Entonces, a través de la transparencia los ciudadanos pueden detectar las fallas y defectos de las políticas públicas.

- *Fortalecer la autoridad política:* Proporcionar información sobre la conducta de los representantes puede tener, para Bentham, el efecto de asegurar la confianza del pueblo y su consentimiento en las revoluciones legislativas. Entonces, la Transparencia sirve para generar confianza en el electorado, así como también aumentar la posibilidad de que el pueblo consienta las políticas adoptadas. Ahora, a pesar de sostener esto, Bentham también entiende que los ciudadanos no pueden depositar ciegamente su confianza en los gobernantes, pensando que el gobierno hará su trabajo. En democracia siempre será necesario que los individuos se preocupen por invertir tiempo y energía mental en mantenerse informados sobre la marcha de los asuntos públicos, y poder dar o no, su consentimiento sobre alguna política pública. Para poder hacer esto, es sumamente necesario que estén bien informados, y que esta información provenga de diversas fuentes. Así, un gobierno transparente cuenta con mayor legitimidad ante los gobernados. Y esto le permite actuar con firmeza, ya que cuenta con el respaldo de la ciudadanía.

- *Detección y corrección de errores:* Esta función es propiamente una especificación de la anterior. Se trata de una forma a través de la cual, la transparencia fortalece a los gobiernos, ya que mejora su capacidad cognoscitiva.

Vale aclarar que ninguna de estas cinco funciones exige que el ciudadano observe todos los ámbitos de la vida pública de los individuos, las asociaciones civiles, y otras personas morales. Por lo cual, la única información que debe estar disponible a los ciudadanos es aquella que les permite evaluar el desempeño real del gobierno y los representantes, y así exigirles cuentas para poder premiarlos o castigarlos.

III.d.iii. Transparencia como un bien

Ahora bien, tal como Aguilar Rivera se apoya en Bentham para dar cuenta de su teoría, contamos con otro intelectual, Juan Cristóbal Cruz Revueltas, quien apoyándose en Maquiavelo, asegura que el gobernante ya no ocupa un lugar excepcional (tal como sucedía en la pre modernidad, que le permitía ejercer cierto secreto de Estado, sin tener que rendir cuentas), sino que ahora el gobernante es un representante que actúa en lugar del gobernado.

De esta manera, Cruz Revueltas se alinea con el pensamiento de Aguilar Rivera, al plantear la Publicidad como un bien, en tanto que es defensa y garantía contra el secreto y la arbitrariedad de la autoridad, ya que en los casos mas virtuosos el gobernante estará tentado a actuar de forma secreta y conforme a sus intereses personales. Solo bajo la publicidad y la rendición de cuentas, de las leyes y de los actos de gobierno, se puede dar sustento al consentimiento de los ciudadanos. Por lo cual, renunciar a la publicidad es renunciar al poder mismo.

Y continúa sosteniendo que la publicidad, no es solo una forma de control del ejercicio estatal, sino que lo ve como un instrumento que favorece un tipo de democracia. A través de la publicidad y el debate público, la relación entre el gobierno y la sociedad se vuelve menos vertical y mas cooperativa, mas dinámica y creadora de nuevas alternativas puesto que se funda en una mayor calidad en la circulación de información y de la comunicación, y en formas argumentadas y transparentes de acuerdo público. Con esto, se genera la posibilidad de un consentimiento informado en torno a las políticas públicas gubernamentales.

De la misma manera, la publicidad y la transparencia son tomadas como valores esenciales para la administración pública, ya que permiten generar una mayor confianza en las instituciones públicas. De esta manera, Cruz Revueltas incorpora el concepto de “confianza”, y la relaciona con la “transparencia”, y se pregunta por la importancia acerca de la confianza. Si la confianza tiene efectos positivos, su ausencia produciría consecuencias negativas.

III.e. Rendición de cuentas

Como ya lo hemos mencionado, la transparencia tiene cinco usos, uno de los cuales es nuestra tercera variable, o sea la rendición de cuentas. Esta rendición de cuentas es la obligación de los funcionarios de informar de sus acciones; y a su vez tiene que ver con la capacidad de sanción que tienen los ciudadanos para poder controlarlos. Sabemos que existe un consenso casi universal por el cual entendemos que a partir de la democracia los ciudadanos podemos cambiar de gobernantes sin violencia, en plazos razonables y regulares. Pero lo que no es tan evidente es que los electores impongan sus necesidades y exigencias a los gobernantes, sin que estos últimos se dejen llevar por sus propios intereses y ambiciones, distintos a los que desean los electores.

De esta forma surge el interrogante a través del cual nos preguntamos como solucionar este problema esencial de la democracia. Para responder a esto, Andreas Schedler propone un variado abanico de mecanismos, controles, pesos y contrapesos que configuran el contexto de la rendición de cuentas. De esta manera, los gobernantes deben abrirse a la inspección pública, deben explicar y justificar sus actos, y deben estar supeditados a las sanciones en caso de incurrir en falta. Y para esto, en las democracias se ponen en marcha instituciones, procedimientos y leyes que van desde el acceso a la información en manos del gobierno, hasta la remoción de los gobernantes mediante el voto; desde la implementación de contralorías administrativas, hasta la corrección por parte de otro poder, el judicial o el legislativo.

Schendler define a la rendición de cuentas como un concepto modesto, y para imponerse como una realidad es necesario que se desenvuelvan una multiplicidad de factores, que a su vez se complementan.

También sostiene que no existe un tipo de rendición de cuentas que logre solucionar de una vez por todas, la corrupción o la ilegalidad. Pero afirma que sí es posible implementar una multitud de palancas que deben ponerse en marcha simultáneamente para acotar, moldear y domesticar la discrecionalidad del poder.

Debemos aclarar que el concepto clave sobre este tema se origina en inglés, *accountability*. Y no tiene una traducción exacta, y precisa. Pero la que mas se acomoda es la de Rendición de Cuentas. Ahora bien, existen matices que separan al término en inglés y en castellano. Por ejemplo, *accountability* conlleva un sentido de obligación, mientras que el concepto de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario del gobernante que rinde cuentas por virtud y voluntad propia. Dicho esto, se puede decir que *accountability* es la rendición obligatoria de cuentas.

Schendler sostiene que la rendición de cuentas abarca tres maneras diferentes para corregir y prevenir abusos de poder:

1. Obligar al poder a abrirse a inspecciones públicas;
2. Forzarlo a explicar y justificar sus actos;
3. Supeditarlo a la amenaza de sanciones.

Ahora bien, estamos hablando de información, justificación y sanción. Y debemos tener en cuenta que las tres dimensiones no forman un núcleo de atributos necesarios, que deben estar presentes en todos los casos que reconozcamos como instancias de rendición de cuentas. Se trata de variables continuas, que no son una cuestión de todo o nada, sino de grados. Esto significa que las tres pueden presentarse con intensidades y énfasis variado. Así como también existen situaciones en las cuales una o dos de las tres dimensiones, estén ausentes, o se presenten débilmente, y así y todo podemos estar hablando de ejercicios efectivos de rendición de cuentas.

Ante esto, surge el debate sobre si la dimensión de las sanciones y castigos, no debería ser necesaria y estrictamente presente en todo ejercicio de rendición de cuenta. Schendler sostiene que existen muchas situaciones que prescinden de los castigos. Y que algunas de estas se limitan a la dimensión informativa, y así centrarse en transparentar la gestión pública, proponiendo metas y programas, estadísticas y declaraciones, etc., en nombre de la rendición de cuentas.

Por otro lado, así como pueden existir ejercicios de rendición de cuentas sin la dimensión del castigo, también puede volverse un asunto exclusivamente de castigos, y para esta afirmación Schendler sostiene que puede darse el reclamo de sanciones sin que le acompañe un reclamo correspondiente por responsabilidad. Y lo ejemplifica con una situación particular en Indonesia, donde los estudiantes reclamaban en 1998 la dimisión del General Suharto, sin solicitar mayor información, ni deseaban escuchar ninguna defensa por parte del presidente.

A su vez, sostiene que existe una rendición de cuentas en lo electoral, y que se basa eminentemente en la posibilidad de castigo, ya que entre elección y elección los políticos pueden estar revelando los hechos y razones de su gestión. Pero en el momento de las elecciones, la amenaza principal de los ciudadanos es el despido.

Así, damos cuenta de que la rendición de cuentas puede no contar con elementos informativos, argumentativos, o de sanciones, sin la necesidad de estar hablando de expresiones deficientes de rendición de cuentas, sino de ejercicios estrechos, limitados, enfocados. Nuestro autor plantea que la rendición de cuentas establece un diálogo entre los actores que exigen y los que rinden cuenta, se hablan ente ellos, involucrándolos en un debate público, ya que las agencias de rendición de cuentas pueden pedirles a los funcionarios públicos que informen sobre sus decisiones, así como también que expliquen esas decisiones. O sea, pueden preguntar tanto por los hechos, como por las razones.

Así, vemos que la rendición de cuentas tiene que ver con tareas de monitoreo y vigilancia, ya que busca hechos, y genera evidencia. Y al generar diálogo entre las partes, implica que no se trata de un acto unilateral de los gobernantes, y que

los gobernados deben aceptar, en silencio. Sino al contrario, ya que en el corazón de la rendición de cuentas está el diálogo crítico. Se trata de un juego interactivo de preguntas y respuestas, de argumentos y contra argumentos. Al exigir cuentas podemos llegar a recibir información que no sea tan precisa y confiable como quisiéramos. Y lo mismo puede ocurrir con las justificaciones recibidas. De esta manera los ciudadanos continúan insistiendo, preguntando, indagando, cuestionando. Así, vemos que la rendición de cuentas es un derecho a la crítica y al diálogo.

III.f. Organismos de control

En un régimen democrático, debemos entender quienes exigen cuentas en política. Y ante esto nos encontramos con un abanico amplio de candidatos, ya que estos varían de acuerdo al tipo de la rendición de cuentas.

La responsabilidad para juzgar en criterios políticos y morales recae en ciudadanos, asociaciones civiles, medios de comunicación, y partidos políticos. En ámbitos administrativos y financieros puede encomendarse a agencias especializadas tales como defensores del pueblo, cortes administrativas, oficinas de auditoria, y agencias anti corrupción. Para vigilar normas de cumplimiento de profesionalismo, pueden establecerse comisiones de ética o cortes disciplinarias. Con respecto a cuestiones de legalidad y constitucionalidad los agentes de rendición de cuentas, son las cortes judiciales.

Ahora bien, para evitar salir del foco de la cuestión, Schendler propone la distinción entre rendición de cuentas horizontal y vertical, planteada por Guillermo O'Donnell. Este sostiene que la rendición de cuentas horizontal se refiere a las relaciones de control entre agencias de Estado. Y la vertical a las relaciones de control de la sociedad hacia el Estado.

III.f.i. Controles verticales y horizontales

- *Controles verticales*: Teniendo en cuenta que esta descripción se refiere a la clásica pirámide, donde el poder se encuentra en la parte superior, y los impotentes en la inferior, es que se entiende que la rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales, entre superiores y subordinados, entre principales y agentes. Esta clase de rendición de cuentas la encontramos en las elecciones, donde existe una capacidad de los votantes de premiar o castigar a los representantes a través de las elecciones. Con esto damos cuenta de que este concepto de controles no define la dirección, ya que el control puede fluir de abajo hacia arriba.

- *Controles horizontales*: Describe una relación entre iguales, o sea que el controlado y el controlador se encuentran en posiciones de poder equiparables. Y aquí podemos estar hablando de la clásica división de poderes. Aunque, es notable que una agencia que exige cuentas no puede estar en igualdad de condiciones con la que rinde cuentas. El controlador debería ser más poderoso que el controlado. Es así que se considera que dentro de su ámbito deben contar con cierta autonomía y autoridad, que sean suficientes para investigar sospechas, exigir justificaciones, e imponer sanciones donde sea necesario. En definitiva, debe contar con autoridad legal, protección institucional, y recursos materiales adecuados.

Ahora bien, si nos basamos en esto, nos damos cuenta que las relaciones asimétricas entre agentes y sujetos de control son inevitables y aparecen como anomalías empíricas. Y es por esto que autores como Schmitter han introducido categorías intermedias entre lo vertical y horizontal, tal como la noción de controles diagonales u oblicuos, intentando evitar con ellos el mal entendido de que los protagonistas de la rendición de cuentas se encuentren en condiciones de equivalencia de poder. Ahora, los actores políticos nunca se encuentran en perfecta igualdad o en absoluta desigualdad de poder. Y con estos conceptos terminaríamos con que a todas las relaciones de rendición de cuentas habría que entenderlas como diagonales u oblicuas.

Con esto, Schendler plantea que los controles horizontales y verticales no se apliquen de manera tan literal ni de manera tan amplia como la semántica lo permite. Y sostiene que lo horizontal se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado. Y lo vertical a exigencias de rendición de cuentas de la sociedad civil hacia el Estado. Y además, se aclara que estas definiciones conciben a la rendición de cuentas dentro de los confines estrechos de sistemas políticos nacionales. Esta aclaración es sumamente importante, ya que teniendo en cuenta los tiempos de globalización en los que vivimos, también las prácticas de rendición de cuentas se han globalizado. Entonces, surge una tercera dimensión de la rendición de cuentas, y se trata del estatus extraterritorial que ocupa la rendición de cuentas transnacional con respecto a la distinción entre lo vertical y lo horizontal.

III.f.ii. Controlar a los controladores

A esto, debe sumársele otro factor importante, a saber: como se puede garantizar que los agentes de rendición de cuentas rindan cuentas ellos mismos. Se trata del problema de controlar a los controladores. Y esto se torna más difícil de responder si tenemos en cuenta la jerarquía piramidal a la que estamos acostumbrados, donde en la cúspide podemos encontrar al sector más poderoso, e inalcanzable, fuera de control y sin poder ser controlado.

Pero afortunadamente, como describe Schendler, los sistemas democráticos modernos son sistemas descentrados, sin cúspide, por lo cual nadie está en control, al igual que nadie está fuera de control. El problema de controlar a los controladores también surge al adoptar la idea de una infranqueable división de poderes, al pensar el sistema políticos como un sistema fragmentado entre agencias plenamente autónomas, sin obligación de rendirles cuentas a nadie.

Por lo cual, lo que se necesita son sistemas de integridad. Así se busca la idea de establecer un sistema de rendición de cuentas que no se parezca ni a una pirámide ni a un archipiélago, y que su arquitectura ideal sería una red recursiva de agencias de control que mantengan relaciones intransitivas de rendición de cuentas.

Esto parece ser la experiencia ideal en cuanto a lo que refiere a organismos de control, donde la sociedad y sus funcionarios viven en perfecta armonía, y el que pide rendición de cuentas no tiene inconveniente alguno en obtenerla. Pero existen situaciones en las cuales la cosa no es tan sencilla. Y esto lo explica claramente Ernesto Aldo Isuani.

El autor desarrolla una comparación entre normas jurídicas y las costumbres, donde las primeras las define como productos del Estado, resultado de la lucha y la negociación de las diversas fuerzas sociales que intervienen en su génesis y que les transfieren sus valores, intereses, y formas de interpretación de la realidad, su ideología. Mientras que las costumbres constituyen una herencia social generada a través de muy diversos caminos y pueden ser juzgadas de acuerdo a la adecuación que poseen respecto a diversos valores, como la libertad, la solidaridad, entre otros. Muchas costumbres llegan a convertirse en normas jurídicas, mientras que otras simplemente desaparecen. Pero mientras las costumbres implican la existencia de regularidades de comportamientos, las normas jurídicas pueden tener escasa vigencia.

De esta manera, analizando la problemática argentina, Isuani afirma que la transgresión de las normas jurídicas se halla tan generalizada que puede decirse que constituye una costumbre y, por el otro lado, que las costumbres que pueden ser calificadas de incivilizadas son numerosas. De esta manera se refiere a violaciones de normas legales, pero también sostiene que es posible encontrar otro tipo de transgresiones que las define como violación a reglas de convivencia civilizada. Se refiere a que muchas costumbres están al margen u opuestas a determinados patrones de comportamiento a los que se atribuye el carácter de ético o civilizado, como puede ser arrojar basura a la vía pública o permitir que animales domésticos ensucien las calles.

Con esto, el autor intenta dar cuenta de que los niveles de sensibilidad de la sociedad al fenómeno transgresor son escasos, y se ejemplifica con el accionar de un falso diputado votando leyes de la Nación en el recinto de la Honorable Cámara de Diputados, que fue caracterizado por la prensa como una “picardía”.

Es frecuente que se confunda un delito con picardía o avivada. Y esto se relaciona con una situación que puede describirse como “normal”; nos referimos a que muchas prácticas están inspiradas en códigos que no responden a la universalidad que pretenden las normas jurídicas, sino que se encuentran basadas en relaciones clientelistas, de amistad o familiares. Isuani define esto como formas de micro solidaridad, las cuales poseen un valor máximo, que conlleva el desprecio por las normas de contenido universalista. Así, explica la manera en que en Argentina esta situación se encuentra fuertemente arraigada, donde el universo de la ley positiva no tiene relación con el universo de las costumbres, y los comportamientos ilegales no generan actitudes de rechazo explícito.

Dicho esto, el autor plantea que el Estado cuenta con incapacidad regulatoria, y sostiene que la disminución de la extensión del Estado que se llevó a cabo en los últimos tiempos, no parece haber sido acompañada por un aumento en su capacidad de regulación. Isuani lo advierte en las instituciones que deben ejercer un rol regulador, y cita ejemplos de alimentos, como el caso en que mueren veintiséis personas en 1993 por consumir vinos contaminados con alcohol metílico. El Instituto Nacional de Vitivinicultura es el órgano estatal encargado de controlar las partidas de vino que son enviadas al mercado. Y las partidas de los vinos contaminados tenían las estampillas fiscales que indicaban la autorización de comercializarse.

Asimismo, durante 1992 la prensa recogió denuncias y cubrió procedimientos realizados por la justicia en localidades del Gran Buenos Aires donde se comprobó el mal estado de alimentos y bebidas. Pero lo curioso y relevante en este caso, es que estos procedimientos se llevaron a cabo por la justicia, y no por los órganos de regulación y control pertinentes.

Con estas situaciones vemos que hay veces en que la realidad difiere un poco de la teoría, donde la responsabilidad de estas acciones se relacionan con la arbitrariedad con la que las clases dirigentes han creado la ley para su propio provecho, o no han vacilado en violarla abiertamente cuando ha sido un obstáculo

a sus intereses, y resultando esta violación en falta de sanción o impunidad. O sea, una “picardía”, una “avivada”.

III.g. Sanciones

El tema de las sanciones ante la falta de respuesta a un pedido de rendición de cuentas por parte de funcionarios, o de un sector político, está estrechamente relacionado con el anterior en la medida en que si contamos con organismos fiscalizadores y controladores, y no sancionamos debidamente cuando lo amerite, todo lo escrito hasta ahora se caería sin sustento alguno.

Cuando comenzamos a desarrollar el ejercicio de la rendición de cuentas, coincidíamos con Schendler que se trata de un diálogo amistoso entre quienes exigen y quienes rinden cuentas. Asimismo, la responsabilidad, con la doble exigencia de información y justificación a la que nos referíamos mas arriba, debemos sumarle una tercera pata. Recordemos que estamos hablando de la rendición de cuenta, constituida por la dimensión informativa, donde preguntamos por hechos; y la dimensión argumentativa, donde se brindan razones y se generan juicios; a estas dos debe sumarse elementos de coacción y castigo.

Schendler sostiene que esta la noción en inglés es enforcement, aunque carece de equivalente exacto. Y se refiere al hecho de hacer valer la Ley, si es necesario por la fuerza. Y esto es lo que al autor le interesa, su aspecto impositivo, el esfuerzo por asegurar el cumplimiento con las normas por medio de la imposición de sanciones, por lo cual los actores que exigen cuentas eventualmente castigan, además de cuestionar. Y esto tiene que ver con que quienes rinden cuentas no solamente cuenten qué es lo que han hecho y el motivo, sino que también deben asumir las consecuencias de sus actos, con sus eventuales sanciones negativas. Por esto es que si ejercemos la rendición de cuentas solo para exponer una conducta inapropiada, sin imponer castigos correspondientes, se verán como ejercicios débiles de rendición de cuentas, que se quedan a la mitad.

Al caminar de la mano de la impunidad, la rendición de cuentas aparece como un acto de simulación, en lugar de una restricción al poder real. Sin estas sanciones nos encontramos ante las costumbres de las que hablaba Isuani líneas arriba, donde los niveles de sensibilidad de la sociedad al fenómeno transgresor llegan a niveles tan escasos, que se tornan naturales las ilegalidades.

IV. MARCO JURÍDICO

Este capítulo tiene como objetivo realizar un recorrido por las principales normativas relacionadas con el DAIP en la Argentina. Sin embargo, antes de analizar dichos instrumentos legales es preciso dar cuenta de los Tratados y Declaraciones Internacionales e Interamericanos a los que la Argentina ha suscripto. De esta manera, el orden propuesto para esta sección va de lo general a lo particular, es decir, primero expondremos las normativas jurídicas internacionales más relevantes sobre la temática, luego las interamericanas, y posteriormente la jurisprudencia del país. Este último se focalizará en el análisis de la reciente Ley de Acceso a la Información Pública del país en cuestión (Nº 27.275), así como en el Decreto vigente (Nº 1172/2003).

IV.a. Marco Jurídico Internacional

El Sistema Internacional de protección de derechos humanos se inició formalmente con la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en París. Este documento declarativo cuenta con 30 artículos y enuncia los Derechos Humanos considerados básicos. Entre ellos, se encuentra el artículo 19 que define, de manera implícita, el derecho a la información:

Art. 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

A pesar de no ser un documento vinculante, la Declaración Universal de los Derechos Humanos es considerada como tratado madre al servir como base para la creación de las dos convenciones internacionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU): el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por un lado, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,

por otro. Ambos fueron suscritos por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966 y entraron en vigor diez años después.

El preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sostiene que no se puede alcanzar el ideal del bienestar de todos los individuos si no existen las condiciones necesarias para que puedan gozar de sus derechos económicos, políticos y sociales así como de los derechos culturales y educativos. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece en el artículo 19 que:

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

El 13 de mayo de 1968, tras cumplirse veinte años de la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se llevó a cabo la Conferencia Internacional de Derechos Humanos cuyo resultado fue la Proclamación de Teherán. Además de alentar el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, se señala que:

Art. 5. Las Naciones Unidas se han fijado como objetivo primordial en materia de derechos humanos que la humanidad goce de la máxima libertad y dignidad. Para que pueda alcanzarse este objetivo, es preciso que las leyes de todos los países reconozcan a cada ciudadano, sea cual fuere su raza, idioma, religión o credo político, la libertad de expresión, de información, de conciencia y de religión, así como el derecho a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural de su país;

En octubre de 1995 un grupo de expertos en derecho internacional, seguridad nacional y derechos humanos aprueba, en Sudáfrica, los Principios de Johannesburgo. Estos también serán aprobados por la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, la cual hará referencia a ellos en sus resoluciones anuales sobre la libertad de expresión todos los años desde 1996. El espíritu de este documento queda claro desde el preámbulo en el que se enuncia que es imprescindible que las personas tengan acceso a información en posesión del gobierno para poder, de esa manera, monitorear la conducta de su gobierno y participar plenamente en una sociedad democrática.

A su vez, destacan la importancia de que los gobiernos no utilicen como pretexto la seguridad nacional para imponer restricciones injustificables sobre el ejercicio de la libertad de expresión e información. Si bien todos los principios versan sobre la seguridad nacional, la libertad de expresión y el acceso a la información, se citarán aquellos que contemplan al DAIP de manera más directa:

Principio 11: Regla general sobre el acceso a la información. Todo individuo tiene el derecho de obtener información de las autoridades públicas, incluso información relativa a la seguridad nacional. No se podrá imponer restricción alguna a este derecho por motivos de seguridad nacional a menos que el gobierno pueda demostrar que tal restricción sea prescrita por ley y que sea necesaria en una sociedad democrática para proteger un interés legítimo de seguridad nacional.

Principio 12: Designación restringida de exención de seguridad.

Un estado no podrá denegar acceso de modo terminante a toda la información relativa a la seguridad nacional, sino que deberá designar en ley sólo aquellas categorías específicas y estrictas de información que sea necesario no revelar para proteger un interés legítimo de seguridad nacional.

Principio 13: Interés público en la divulgación. En todas las leyes y decisiones con relación al derecho de obtener información, el interés público en saber la información será una consideración principal.

Principio 14: Derecho a una revisión independiente de la denegación de información. El estado está obligado a adoptar las medidas apropiadas para hacer efectivo el derecho a obtener información. Estas medidas requerirán que las autoridades, si deniegan un pedido de información, precisen sus razones por hacerlo por escrito y tan pronto como sea razonablemente posible; y estipularán un derecho de revisión de los méritos y la validez de la denegación por una autoridad

independiente, incluso alguna forma de revisión judicial de la legalidad de la denegación. La autoridad de revisión deberá tener el derecho de examinar la información negada.

Principio 15: Regla general sobre la divulgación de información secreta. Nadie podrá ser castigado por motivos de seguridad nacional por la divulgación de información si (1) la divulgación no perjudica en realidad y no es probable que perjudique un interés legítimo de seguridad nacional, o (2) el interés público en saber la información es mayor que el daño causado por la divulgación.

Principio 16: Información obtenida a través del servicio público. Nadie podrá ser sujeto a detrimento alguno por motivos de seguridad nacional por la divulgación de información de la que él o ella se haya enterado en virtud de servicio gubernamental si el interés público en saber la información es mayor que el daño causado por la divulgación.

Principio 17: Información de dominio público. Una vez que la información se haya hecho generalmente disponible, por cualquier medio, sea o no lícito, cualquier pretexto por intentar poner fin a publicaciones adicionales será invalidado por el derecho de saber del público.

Otro de los documentos que contempla el DAIP es la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que fue firmada el 9 de diciembre de 2003, en Mérida, México por 95 países del mundo con el propósito de fortalecer las medidas para prevenir y combatir la corrupción. Esta Convención, tiene como otros de sus objetivos promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Este instrumento presenta la transparencia, la rendición de cuentas y la participación social como mecanismos para paliar la corrupción:

Art. 5: Políticas y prácticas de prevención de la corrupción

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

La transparencia y la rendición de cuentas vuelven a aparecer como pilares fundamentales en el artículo 9 de dicha Convención:

Art. 9: Contratación pública y gestión de la hacienda pública

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción. Esos sistemas, en cuya aplicación se podrán tener en cuenta valores mínimos apropiados, deberán abordar, entre otras cosas: a) La difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la adjudicación de contratos, a fin de que los licitadores potenciales dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas; [...]

2. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará medidas apropiadas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública. Esas medidas abarcarán, entre otras cosas: a) Procedimientos para la aprobación del presupuesto nacional; b) La presentación oportuna de información sobre gastos e ingresos; [...]

Según la Convención, los Estados deben generar medidas que hagan posible y mejor la transparencia de la administración pública:

Art. 10: Información pública

Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas:

a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público; b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.

La Convención también recomienda promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones y garantizar el acceso eficaz del público a la información:

Art. 13: Participación de la sociedad

1. Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, [...] y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes: a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones; b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información; c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios; d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: i) Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros; ii) Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas. [...]

IV.b. Marco Jurídico Interamericano

El Sistema Interamericano de protección de derechos humanos se inició formalmente con la aprobación de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre en 1948. El capítulo dedicado a los derechos está conformado por 28 artículos y uno de ellos refiere a la libertad de investigación, opinión, expresión y difusión:

Art. 4: Derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión.

Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.

Una de las bases del sistema interamericano es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, más conocida como Pacto de San José de Costa Rica.

Este tratado fue proclamado el 22 de noviembre de 1969 tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos y entró vigencia el 18 de julio de 1978. Entre los derechos y libertades que reconoce se encuentra el de libertad de pensamiento y expresión que sostiene que:

Art. 13: Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

El 11 de marzo de 1994 en México, se celebró la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión que tuvo como resultado la Declaración de Chapultepec. Entendiendo a la libertad de expresión como motor y punto de partida de los derechos básicos del ser humano, el documento dedica diez principios que defienden la libertad de expresión y de prensa. A los fines de esta tesina, vale destacar los siguientes principios:

2. Toda persona tiene el derecho a buscar y recibir información, expresar opiniones y divulgarlas libremente. Nadie puede restringir o negar estos derechos.

3. Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público. No podrá obligarse a ningún periodista a revelar sus fuentes de información.

Otro de los instrumentos internacionales a tener en cuenta es la Convención Interamericana contra la Corrupción, que fue firmada por 22 países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) el 29 de marzo de 1996. El objetivo de esta Convención es promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para poder prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. Según establece este documento, la corrupción atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos amenazando la gobernabilidad democrática y la integridad moral de la nación. Si bien este instrumento interamericano no expresa de manera explícita la importancia del acceso a la información pública como mecanismo para promover la transparencia y prevenir la corrupción, sí lo hace de modo implícito en el artículo 3 sobre Medidas Preventivas:

Art. 3: Medidas Preventivas

A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:

1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública. [...]

4. Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.

5. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.

6. Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado, que impidan la corrupción. [...]

8. Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.

9. Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.

10. Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción. 11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción. [...]

En junio del 2000, el Consejo de la Prensa Peruana inició el Proyecto Acceso a la Información en Poder del Estado cuyo resultado fueron Los Principios de Lima. A este documento se adhirieron los relatores para la Libertad de Opinión y Expresión de la ONU y de la Organización de los Estados Americanos (OEA). A continuación se enumerarán los diez principios:

1. El acceso a la información como derecho humano. “[...] El acceso a la información es un derecho de las personas y al mismo tiempo una exigencia de una sociedad democrática. Es un derecho tanto de quienes lo ejercen en forma activa como de quienes esperan recibir la información a través de los medios de comunicación y/o de fuentes oficiales”.

2. El acceso a la información en una sociedad democrática. “Todas las personas tienen derecho a fiscalizar de manera efectiva la labor de la administración estatal, de los poderes del Estado en general y de las empresas que prestan servicios públicos. Para hacerlo, necesitan conocer la información que obra en su poder. [...]”

3. Transparencia y desarrollo. “El acceso a la información es indispensable para el escrutinio y el debate adecuado sobre las acciones de gobierno, condiciones éstas no sólo esenciales para la

transparencia en la gestión de las entidades públicas, sino también para evitar la corrupción y otros abusos del poder. [...]”

4. Obligación de las autoridades. “[...] El Estado y las empresas que prestan servicios públicos, están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas y adoptar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para promover el respeto a este derecho y asegurar su reconocimiento y aplicación efectivos. El Estado está en la obligación de promover una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público [...]”

5. El periodismo y el acceso a la información. “[...] a los periodistas se les debe asegurar las condiciones para acceder a la información y difundirla en el ejercicio de su profesión. Los funcionarios que interfieran con ello deben ser sancionados”.

6. Protección de las fuentes periodísticas. “Ningún periodista puede ser obligado por el poder judicial o cualquier otro funcionario o autoridad pública a revelar sus fuentes de información o el contenido de sus apuntes y archivos personales y profesionales”.

7. Legislación sobre acceso a la información. “Las normas que desarrollen este derecho deben garantizar la máxima transparencia y reconocer que toda persona puede ejercerlo; que la información puede obtenerse en el soporte material indicado por el solicitante o al menos en el formato en que se disponga; que cuando exista un costo por la búsqueda y los procesos subsecuentes hasta la entrega o transmisión de la información, éste será asumido por el solicitante mediante el pago de una tasa que no excederá el costo del servicio; que el plazo para permitir el acceso o entrega de la información debe ser oportuno y razonable; y que se establecerán sanciones adecuadas a los funcionarios que se nieguen a brindar la información solicitada”.

8. Excepciones al acceso a la información. “Sólo por normas legítimas de nivel constitucional o con rango de ley acordes con los principios que orientan una sociedad democrática, se regularán las excepciones al acceso a la información en forma limitada y siempre que sean necesarias para la protección de la seguridad nacional y/o el derecho legítimo del individuo a la intimidad. [...] Es inaceptable que bajo un concepto amplio e impreciso de seguridad nacional se mantenga el secreto de la información. [...]”

9. Protección de las fuentes. “Cualquier persona o servidor público que divulgue información clasificada en las restricciones antedichas, no deberá ser sujeta a represalias si es que el interés público a estar informado prevalece sobre las consecuencias que pudiera ocasionar su divulgación [...]”

10. Protección legal del acceso a la información. “La autonomía e independencia del Poder Judicial es fundamental para garantizar el derecho de acceso a la información en caso de negativa de las autoridades y funcionarios o de restricciones a su ejercicio. [...]A estos mecanismos judiciales de protección se une el derecho de acceder a otras instituciones tales como la Defensoría del Pueblo, así como a las instancias supranacionales establecidas para la tutela de éste u otros derechos”.

Por otro lado, es importante dar cuenta de la Declaración Interamericana de Principios sobre Libertad de Expresión y Derechos Humanos. Esta declaración, aprobada en el año 2000 por la CIDH, es esencial para la interpretación del ya citado artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Además, el documento sostiene que la libertad de expresión es un pilar fundamental para la consolidación y desarrollo del proceso democrático. Así, se enuncian trece principios que permiten un ejercicio pleno y efectivo de este derecho. Uno de ellos refiere al acceso a la información pública:

Art.4. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.

Con el fin de defender, fortalecer y preservar a las instituciones democráticas, el 11 de septiembre de 2001 en Perú, la Asamblea general de la OEA aprueba la Carta Democrática Interamericana. Vale destacar el artículo 4 que estipula que los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia son “la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa”.

Entre las convenciones internacionales concernientes a la Transparencia y el derecho a la información, contamos con la Carta de Santo Domingo por el Libre Acceso a la Información Pública. La misma ha sido elaborada en las jornadas sobre “Marcos legales que garantizan y promueven el libre acceso de los ciudadanos y de los medios de comunicación a las fuentes de información pública: análisis de casos

en América Latina”, llevadas a cabo en una Convocatoria de la UNESCO en el plano latinoamericano en julio de 2002. La Carta de Santo Domingo ha planteado las siguientes consideraciones:

1) El libre acceso de las personas a las fuentes de información pública es un derecho humano universal y un principio democrático inherente al derecho a la información, a la libertad de expresión y de prensa.

2) El libre acceso a la información pública contribuye a la transparencia de la gestión pública, combate la corrupción y la cultura del secreto como práctica y asegura un mayor grado de eficiencia en el manejo de la cosa pública.

3) El libre acceso a la información pública garantiza la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés público, factor indispensable para la construcción de una cultura democrática.

4) Es imperativo que la totalidad de los países de la región resuelvan el vacío legislativo existente mediante la aprobación de leyes con sentido democrático que garanticen el libre acceso a la información pública.

5) Es menester que en los países en que existan estas leyes, no se vean ellas impedidas o distorsionadas en su aplicación o vigencia por reglamentaciones limitativas del derecho de libre acceso a la información pública.

En junio de 2003 en una de las sesiones de la Asamblea General de la OEA, los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación de los países miembros de la OEA proclamaron la Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana: Un nuevo Compromiso de Gobernabilidad para las Américas en la que se enfatiza la importancia de fortalecer la democracia. Para ello, se reconoce la necesidad del pleno respeto a la libertad de expresión, al acceso a la información y a la libre difusión de las ideas. Además de promover la participación ciudadana y la transparencia en la gestión pública, la declaración sostiene que la eliminación de toda forma de discriminación así como la inclusión de los pueblos indígenas en las sociedades e instituciones es un elemento indispensable para el continuo fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos.

IV.c. Marco Jurídico Nacional

Tal como detallamos al principio, este capítulo tiene como objetivo realizar un recorrido por las principales normativas relacionadas con el DAIP en la República Argentina. Para llegar a esto, dimos cuenta de los Tratados y Declaraciones Internacionales e Interamericanos a los que Argentina ha suscripto, intentando un orden que va de lo general a lo particular.

De esta manera, nos focalizaremos en el análisis de la reciente ley de Acceso a la Información Pública del país, así como en el Decreto vigente.

El 29 de septiembre de 2016 se sancionó en nuestro país la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública Nº 27275. La misma se reglamentó parcialmente por el Decreto 206/2017.

Cabe aclarar que, no obstante, la Ley recién entrará en vigencia un año después de su sanción, tal como lo señala el texto de la misma. O sea, el 29 de septiembre de 2017.

Hasta ese momento, continuará rigiendo como máxima norma jurídica el Decreto Nº 1172/2003, del cual ya hemos hablado al respecto en las líneas precedentes.

IV.c.i. Principales directrices de la Ley Nº 27.275

El 29 de septiembre de 2016 se sancionó Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública Nº 27275. La misma entrará en vigencia el 29 de septiembre de 2017. Y aquí intentaremos alinear sus principales directrices, a saber:

- El derecho de acceso a la información pública comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados a brindar información, con las únicas limitaciones y excepciones que establece la norma.

- Son sujetos obligados a brindar información pública:
 - La administración pública nacional, conformada por la administración central y los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de seguridad social;
 - El Poder Legislativo y los órganos que funcionan en su ámbito;
 - El Poder Judicial de la Nación;
 - El Ministerio Público Fiscal de la Nación;
 - El Ministerio Público de la Defensa;
 - El Consejo de la Magistratura;
 - Las empresas y sociedades del Estado que abarcan a las empresas del Estado, las sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias;
 - Las empresas y sociedades en las cuales el Estado nacional tenga una participación minoritaria, pero sólo en lo referido a la participación estatal;
 - Concesionarios, permisionarios y licenciarios de servicios públicos o concesionarios permisionarios de uso del dominio público, en la medida en que cumplan servicios públicos y en todo aquello que corresponda al ejercicio de la función administrativa delegada; y contratistas, prestadores y prestatarios bajo cualquier otra forma o modalidad contractual;
 - Organizaciones empresariales, partidos políticos, sindicatos, universidades y cualquier entidad privada a la que se le hayan otorgado fondos públicos, en lo que se refiera, únicamente, a la información producida total o parcialmente o relacionada con los fondos públicos recibidos;
 - Instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado nacional;

- Personas jurídicas públicas no estatales en todo aquello que estuviese regulado por el derecho público, y en lo que se refiera a la información producida o relacionada con los fondos públicos recibidos;

- Fideicomisos que se constituyeren total o parcialmente con recursos o bienes del Estado nacional;

- Los entes cooperadores con los que la administración pública nacional hubiera celebrado o celebre convenios que tengan por objeto la cooperación técnica o financiera con organismos estatales;

- El Banco Central de la República Argentina;

- Los entes interjurisdiccionales en los que el Estado nacional tenga participación o representación;

- Los concesionarios, explotadores, administradores y operadores de juegos de azar, destreza y apuesta, debidamente autorizados por autoridad competente.

- La 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, y se funda en los siguientes principios:

- Presunción de publicidad: toda la información en poder del Estado se presume pública, salvo las excepciones previstas por esta ley.

- Transparencia y máxima divulgación: toda la información en poder, custodia o bajo control del sujeto obligado debe ser accesible para todas las personas. El acceso a la información pública sólo puede ser limitado cuando concurra alguna de las excepciones previstas en esta ley, de acuerdo con las necesidades de la sociedad democrática y republicana, proporcionales al interés que las justifican.

- Informalismo: las reglas de procedimiento para acceder a la información deben facilitar el ejercicio del derecho y su inobservancia no podrá constituir un obstáculo para ello. Los sujetos obligados no pueden fundar el rechazo

de la solicitud de información en el incumplimiento de requisitos formales o de reglas de procedimiento.

- Máximo acceso: la información debe publicarse de forma completa, con el mayor nivel de desagregación posible y por la mayor cantidad de medios disponibles.

- Apertura: la información debe ser accesible en formatos electrónicos abiertos, que faciliten su procesamiento por medios automáticos que permitan su reutilización o su redistribución por parte de terceros.

- Disociación: en aquel caso en el que parte de la información se encuadre dentro de las excepciones taxativamente establecidas por esta ley, la información no exceptuada debe ser publicada en una versión del documento que tache, oculte o disocie aquellas partes sujetas a la excepción.

- No discriminación: se debe entregar información a todas las personas que lo soliciten, en condiciones de igualdad, excluyendo cualquier forma de discriminación y sin exigir expresión de causa o motivo para la solicitud.

- Máxima premura: la información debe ser publicada con la máxima celeridad y en tiempos compatibles con la preservación de su valor.

- Gratuidad: el acceso a la información debe ser gratuito, sin perjuicio de lo dispuesto en esta ley.

- Control: el cumplimiento de las normas que regulan el derecho de acceso a la información será objeto de fiscalización permanente. Las resoluciones que denieguen solicitudes de acceso a la información, como el silencio del sujeto obligado requerido, la ambigüedad o la inexactitud de su respuesta, podrán ser recurridas ante el órgano competente.

- Responsabilidad: el incumplimiento de las obligaciones que esta ley impone originará responsabilidades y dará lugar a las sanciones que correspondan.

- Alcance limitado de las excepciones: los límites al derecho de acceso a la información pública deben ser excepcionales, establecidos previamente

conforme a lo estipulado en esta ley, y formulados en términos claros y precisos, quedando la responsabilidad de demostrar la validez de cualquier restricción al acceso a la información a cargo del sujeto al que se le requiere la información.

- In dubio pro petitor: la interpretación de las disposiciones de esta ley o de cualquier reglamentación del derecho de acceso a la información debe ser efectuada, en caso de duda, siempre en favor de la mayor vigencia y alcance del derecho a la información.

- Facilitación: ninguna autoridad pública puede negarse a indicar si un documento obra, o no, en su poder o negar la divulgación de un documento de conformidad con las excepciones contenidas en la presente ley, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener la información.

- Buena fe: para garantizar el efectivo ejercicio del acceso a la información, resulta esencial que los sujetos obligados actúen de buena fe, es decir, que interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan la cultura de transparencia y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional.

- Los sujetos obligados sólo podrán exceptuarse de proveer la información cuando se configure alguno de los siguientes supuestos:

- Información expresamente clasificada como reservada o confidencial o secreta, por razones de defensa o política exterior. 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; ni aquella otra cuya divulgación no represente un riesgo real e identificable de perjuicio significativo para un interés legítimo vinculado a tales políticas;

- Información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario;

- Secretos industriales, comerciales, financieros, científicos, técnicos o tecnológicos cuya revelación pudiera perjudicar el nivel de competitividad o lesionar los intereses del sujeto obligado;
- Información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial;
- Información en poder de la Unidad de Información Financiera encargada del análisis, tratamiento y transmisión de información tendiente a la prevención e investigación de la legitimación de activos provenientes de ilícitos;
- Información elaborada por los sujetos obligados dedicados a regular o supervisar instituciones financieras o preparada por terceros para ser utilizada por aquellos y que se refieran a exámenes de situación, evaluación de su sistema de operación o condición de su funcionamiento;
- Información elaborada por asesores jurídicos o abogados de la administración pública nacional cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adaptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgare las técnicas o procedimientos de investigación de algún delito u otra irregularidad o cuando la información privare a una persona del pleno ejercicio de la garantía del debido proceso;
- Información protegida por el secreto profesional;
- Información que contenga datos personales y no pueda brindarse aplicando procedimientos de disociación, salvo que se cumpla con las condiciones de licitud previstas en la Ley Nº 25.326 de protección de datos personales y sus modificatorias;
- Información que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona;
- Información de carácter judicial cuya divulgación estuviera vedada por otras leyes o por compromisos contraídos por la República Argentina en tratados internacionales;

- Información obtenida en investigaciones realizadas por los sujetos obligados que tuviera el carácter de reservada y cuya divulgación pudiera frustrar el éxito de una investigación;
- Información correspondiente a una sociedad anónima sujeta al régimen de oferta pública.

IV.c.ii. Principales directrices del Decreto Nº 1172/2003

- Fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil a fin de proponer reformas institucionales para desarrollar una democracia gobernable, transparente, legítima y eficiente.
 - Poner al Estado frente a sí mismo y frente a los ciudadanos.
 - *Ámbito de aplicación del Acceso a la Información Pública:*
 - Organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional
 - Organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional.
 - Instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional a través de sus jurisdicciones o entidades.
 - Empresas privadas a quienes se les hayan otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual, la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público.
 - *Descripción de Acceso a la Información Pública:* instancia de participación ciudadana por la cual toda persona ejercita su derecho a requerir, consultar y recibir información
 - *Finalidad del Acceso a la Información Pública:* permitir y promover una efectiva participación ciudadana, a través de la provisión de información completa, adecuada, oportuna y veraz.

- *Gratuidad del Boletín Oficial:* Para que toda persona pueda conocer el contenido de los actos de gobierno, mediante libre consulta vía Internet del Boletín Oficial del día (todos los anexos y todas las secciones).
- *Audiencias públicas:* Para que toda persona exprese sus opiniones y propuestas y puedan discutirse en forma transparente y pública las decisiones de las autoridades responsables.
- *Elaboración participativa de normas:* Para que toda persona, en forma previa a las decisiones de la Administración, pueda intervenir en el desarrollo de normas administrativas y proyectos de Ley.
- *Reuniones abiertas de los Ente Reguladores:* Para que toda persona pueda estar presente en las reuniones de los Órganos de Dirección de dichos entes y conocer las decisiones que los afectan.
- *Gestión de intereses:* Para que toda persona pueda conocer las audiencias que los funcionarios mantienen con personas que representan un interés determinado.
- *Acceso a la Información Pública:* Para que toda persona ejercite su derecho a requerir y recibir información por parte de los organismos del Poder Ejecutivo Nacional.

V. TENSIONES Y DESAFÍOS: ANÁLISIS DE LOS CASOS JUDICIALES

Al comienzo de la presente tesina planteamos la necesidad de analizar la presencia de 3 variables que, a nuestro entender, son fundamentales para poder contar con un ambiente democrático, y de pleno derecho de acceso a la información: transparencia, participación, rendición de cuentas.

Entendemos que las variables seleccionadas revelan tensiones entre los derechos civiles, y las reglamentaciones en sí, ya que el ideal de esta situación sería obtener información detallada del Derecho de Acceso a la Información Pública por parte del Estado, para que todos los ciudadanos gocen del mismo si lo consideran necesario y oportuno. Por este motivo, seleccionamos una serie de casos judiciales que tuvieron lugar en la República Argentina, y destacamos que las variables de participación, transparencia, y rendición de cuentas, no tuvieron la intervención que se esperaba.

Asimismo, entendemos que estas tres variables suelen encontrarse en la mayoría de las situaciones, quizá con diferentes medidas o peso, pero suelen siempre estar presentes en el ejercicio del DAIP.

Debido a estas razones, hemos seleccionado tres casos judiciales, donde cada uno de ellos se analiza relacionado a una de las tres variables (transparencia, participación, rendición de cuentas), a saber:

- Caso ADC c/PAMI (mayor presencia de la variable de transparencia).
- Caso CIPPEC c/MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (mayor presencia de la variable de rendición de cuentas).
- Caso GIUSTIANIANI c/YPF (mayor presencia de la variable de participación).

V.a. Caso ADC c/PAMI

V.a.i. Hecho

Comenzaremos hablando acerca del caso que llegó a la justicia, en el cual la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) obligó en 2012, a que el PAMI (Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados) brindara información que había sido requerida por una organización no gubernamental (ONG). La información es relativa al presupuesto de la entidad del 2009, en lo que refiere a publicidad oficial, así como su distribución en mayo y junio de ese mismo año, que había sido requerida por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC).

V.a.ii. Fallo

Como vemos en el fallo, el máximo tribunal rechazó la negativa del PAMI, basándose en el derecho constitucional de los ciudadanos a tener acceso a la información pública.

La excusa para negar la información solicitada se basaba en que el Decreto Nº 1172/03, que regula el acceso a la información pública, no les es aplicable pues se refiere a las instituciones que forman parte del Estado, lo que no es su caso, ya que al poseer personalidad jurídica e individualidad financiera legalmente se diferencia de este último.

Cabe agregar que para la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la solicitud de la documentación es razonable ya que deriva del derecho de acceso a la información pública que tiene todo ciudadano de conformidad con los artículos 1, 14, 16, 31, 32, 33 y art. 75, inciso 22, de la Constitución Nacional. Y agrega a su respuesta, la naturaleza jurídica de la institución y la relevancia de los intereses públicos gestionados, así como la indudable interrelación de este último con el Estado Nacional.

Vale destacar el siguiente párrafo del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: *“Aun cuando el recurrente no posea naturaleza estatal, dadas sus*

especiales características y los importantes y trascendentes intereses públicos involucrados, la negativa a brindar la información requerida constituye un acto arbitrario e ilegítimo en el marco de los principios de una sociedad democrática e implica, en consecuencia, una acción que recorta en forma severa derechos que son reservados –como se verá- a cualquier ciudadano, en tanto se trata de datos de indudable interés público y que hagan a la transparencia y a la publicidad de gestión de gobierno, pilares fundamentales de una sociedad que se precie de ser democrática”.

V.a.iii. Análisis

Es interesante dar cuenta de la relación que establece el Alto Tribunal entre transparencia, publicidad de gestión del gobierno, y la democracia.

Esto tiene total sustento en lo descrito líneas arriba, cuando afirmamos que sabemos que la mayor parte del tiempo que llevan desarrollándose las democracias occidentales, estas han vivido sin la exigencia de acceso a la información y a la transparencia de los gobiernos. Ahora, en los últimos tiempos, esto ha cambiado sustancialmente, ya que en las últimas 3 o 4 décadas, democracia y transparencia han desarrollado una relación cada vez más penetrante, poderosa, y armónica, hasta volverse una ecuación características de la democracia, ya que se podría afirmar que la casi totalidad de los países democráticos, tienen o discuten la pertinencia de poseer una Ley de transparencia.

Si bien hasta el momento del fallo de la CSJN, en la Argentina no contábamos con una Ley al respecto, sí existe el Decreto N° 1172/03 que regula el derecho de acceso a la información pública. Y a eso podemos sumar como algo a destacar, el hecho de que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en su rol de Alto Tribunal, se interese y haga valer esto, basándose en la reglamentación nacional, como internacional. No olvidemos que además de citar al Decreto N° 1172/2003, y a ciertos artículos de la Constitución Nacional, también hace hincapié en que el derecho de buscar y recibir información ha sido consagrado expresamente

por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. IV) y por el artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dado un amplio contenido al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

Sería apropiado agregar lo que sostiene José Antonio Aguilar Rivera, a quien ya hemos citado. Él no mira a la transparencia como un obstáculo con que los gobiernos democráticos deben lidiar, sino que lo propone como un elemento de fortaleza en el arreglo interno de la administración y la política, y como el resultado de una forma de gobernar, de administrar y de gestionar al Estado. Aguilar Rivera aborda los usos de la transparencia en las democracias, desde una perspectiva práctica, como mecanismos útiles para que los sistemas funcionen; y lo aborda no solo desde la perspectiva de los ciudadanos, quienes necesariamente deben contar con información para que sus decisiones sean lo más acertadas posible, y poder prevenir abusos provenientes del poder de turno; sino también desde la perspectiva del poder mismo, ya que puede beneficiarse de la transparencia porque le permite aumentar su legitimidad, y poder ejercer un control difuminado y vasto sobre los actos de funcionarios, para poder detectar y corregir sus errores.

Es casi inentendible la negativa a brindar información por parte del PAMI, ya que continuando con lo expuesto, podría fortalecer sus lazos con los ciudadanos, y así lograr mayor legitimidad ante sus acciones, y también poder consolidar su poder administrativo, ya que los ciudadanos bien informados se encuentran en condiciones de poder evaluar críticamente a los gobernantes. Y si la gestión cuenta con cierta transparencia, sin dudas esas críticas serán favorables.

Por otro lado, también valoramos la relación que realizó en el fallo el Alto Tribunal, cuando habla de publicidad de la gestión del gobierno. Este planteo podemos relacionarlo con lo expuesto por Jeremy Bentham (1748–1832), precursor del poder de la opinión pública. Consideraba, justamente, establecer un Tribunal de la Opinión Pública, el cual se compondría de diversos actores sociales. Para él la opinión pública era un sistema legal emanado del cuerpo popular y su fuerza era

muy similar a la del common law o derecho común. A los miembros del Tribunal de la Opinión Pública correspondía una función estadística o suministradora de datos.

En definitiva, el Tribunal proponía información sobre hechos de cierta naturaleza que sirvan de fundamento para juicios aprobatorios o desaprobatorios en relación con toda institución pública, ordenanza, disposición, procedimiento o medida, que sean en el pasado, presente, o en un supuesto futuro, o en relación con cualquier conducta por parte de personas que sean o no funcionarios, pero que puedan afectar a los intereses políticos en su conjunto. Así, vemos que la idea de Bentham refleja la obligatoriedad por parte de los funcionarios públicos de proporcionar información.

Además, Bentham desarrolla una lista de los beneficios de la publicidad. El primero de ellos es que contiene a los miembros de la asamblea dentro de su obligación. O sea que, cuanto más expuesto se encuentra el ejercicio del poder político a un sinnúmero de tentaciones, tanto más poderosos motivos conviene dar a los que están revestidos con él para desecharlos.

El segundo beneficio del autor inglés es que asegura la confianza del pueblo y el consentimiento suyo en las revoluciones legislativas.

Como se ve, esto era una ventaja para los gobernantes, ya que sostenía que para ser fuertes y legítimos, los gobiernos deberían ser transparentes. Con este segundo beneficio entra en juego uno de los temores alrededor de la transparencia. Se creía que al hacer visible la conducción de los asuntos públicos, pudieran ponerse en evidencia los desacuerdos y así fomentar incertidumbre e incredulidad en los gobernados. Así, la opacidad buscaba preservar una imagen consensual de los tomadores de decisiones como una percepción de superioridad técnica e intelectual de estos sobre los ciudadanos. Pero la Transparencia, por el contrario, acepta esta pluralidad y el disenso en opiniones como una característica inherente y positiva de la política democrática, y de esta manera no teme exponerla. Así como tampoco cree en el argumento de que los ciudadanos son incapaces de comprender la complejidad de las decisiones públicas, y que por este motivo deberían mantenerse alejados de la luz pública.

Por el contrario, Bentham creía en el juicio y la razón de los ciudadanos comunes y corrientes. Para él, la opacidad en el gobierno era una especie de miopía que operaba en contra de sus propios intereses de largo plazo. La secrecía, que en un principio parecía más expedita, acababa por complicar y dilatar el ejercicio del poder público. Por lo cual, al argumento que sostiene que la transparencia hace vulnerables a los gobiernos, Bentham responde que ocurre exactamente lo contrario, ya que la transparencia fortalece al gobierno, al permitirle conocer de manera exacta los deseos de los gobernados.

Así llegamos al tercer beneficio: la rendición de cuentas. Bentham cuestiona que al ocultar al público la conducta de sus mandatarios, es agregar la inconsecuencia a la prevariación, y de esta manera elegir o desechar a tales funcionarios públicos, sin tener, o sin saber, los motivos.

Claramente, en nuestro análisis del caso judicial de ADC/PAMI, notamos que la gestión de dicho ente es totalmente opuesta a lo propuesto por Bentham. Y también es un caso testigo que da cuenta de la veracidad de los argumentos del autor, ya que todo lo dicho por él, es tal cual lo que sucede con esta institución y la desconfianza de los ciudadanos con ella, así como la pérdida de poder y legitimidad en su función relacionada al Estado y la gestión pública.

Esto, nos lleva a realizar una aclaración en cuanto a lo que entendemos como información del Estado. Del conjunto de bienes inmateriales pasibles de protección jurídica, la información tiene características que la diferencian de otros bienes como la propiedad intelectual, las patentes industriales, o marcas. Por lo cual, la característica fundamental de la información tiene que ver con su carácter de medio o instrumento para ejercer otros derechos. Entonces, se sostiene que la información, además de tener un valor propio, también tiene un valor instrumental para ejercer otros derechos. Nos referimos a la información como bien jurídico.

Ya hemos hablado sobre los interrogantes que plantean Victor Abramovich y Christian Courtis acerca de cuál es la información cuyo monopolio o secreto queda limitado o prohibido, y quien debería ser el sujeto obligado a brindar la información en su poder. Para responderlos, se apoyan en dos líneas de conceptualizaciones.

La primera de estas líneas es el acceso a la información como derecho individual, que sostiene al derecho a la información como correlato de la libertad de expresión. De esta manera, este abordaje se sitúa en el plano de justificación de los derechos individuales, así como también de los llamados derechos de libertad o derechos-autonomía, que se dirigen a sustentar el espacio de autonomía personal de los individuos, permitiendo la realización de un plan de vida ajustado a su libre decisión.

Sin embargo, esta conceptualización choca con los límites de la autonomía personal de otros individuos, quienes pueden no estar interesados en brindar información voluntariamente. Por lo cual, un ciudadano o el Estado están en condiciones de recibir información que otros quieran o estén dispuestos a brindarles. Siempre y cuando estos últimos no deseen negar dicha información.

De esta manera vemos que la conceptualización individualista choca con los límites de la autonomía personal de los demás individuos, así como también con la posible justificación de limitaciones a la autonomía individual absoluta, fundadas en razones de interés público, moral y protección.

Ahora, tomemos la segunda línea de conceptualización que considera al acceso a la información como derecho colectivo, dentro del derecho como bien jurídico. Acá la información ya no se toma como presupuesto de ejercicio de un derecho individual, sino de su carácter de bien público o colectivo. Esto significa que dicha tematización cobra un carácter público o social. Y de esta manera, se tiende a relevar el empleo instrumental de la información no solo como factor de autorrealización personal, sino también como mecanismo de control institucional frente a autoridades públicas, como a particulares, cuya situación de poder de injerencia permite la determinación de conductas de otros particulares o su misma subordinación.

Esta segunda línea de conceptualización es la que consideramos estrechamente relacionado con el caso que estamos analizando, ya que en este caso, una ONG –Asociación por los Derechos Civiles, ADC- que representa intereses de ciudadanos, al tener acceso a la información solicitada, les permitiría

hacerse valer como mecanismo de control institucional frente a autoridades públicas, sea en este caso una entidad integrante del Estado como es el PAMI.

También podemos sostener la posibilidad de que este control se presente a modo de consulta a la ciudadanía. O sea, las entidades estatales podrían haber consultado a los ciudadanos acerca de su acuerdo o desacuerdo en la forma en que se debía gastar plata, o presupuestarla, ya que este dinero no es más que de los gobernados.

A su vez, lo expuesto no es más que el reconocimiento de la CSJN del acceso a la información pública como derecho humano que ha evolucionado en el derecho internacional, cuya importancia internacional consiste en que se reconoce el carácter fundamental de dicho derecho en su doble vertiente: como derecho individual de toda persona descrito en la palabra “buscar” y como obligación positiva del Estado para garantizar el derecho a “recibir” la información solicitada.

En el fallo del caso judicial que estamos analizando, la CSJN plantea que el fundamento central del acceso a la información en poder del Estado consiste en el derecho que tiene toda persona a conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan.

Este comentario lo encontramos muy vinculado al pensamiento del sueco Anders Chydenius, principal impulsor de la primera Ley formal de Acceso a la Información, la Freedom of Press and the Right of Acces to Public Records Act (Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas), aprobada en Suecia en 1766. Chydenius admiraba la institución china del Buró de Censura Imperial. Esta había sido una institución basada en la filosofía humanista confuciana, cuyos roles principales consistían en vigilar cuidadosamente al gobierno y a sus funcionarios y exhibir sus incompetencias, sus ineficiencias burocráticas y sus prácticas de corrupción.

El sueco estaba realmente impresionado porque los emperadores chinos estaban dispuestos a admitir sus propias imperfecciones como una prueba de amor por la verdad y de su rechazo a la ignorancia y a la oscuridad.

Desde estos pensamientos vemos la manera en que el comentario del fallo, y el pensamiento de Chydenius, se alinean sobre la idea de que el derecho a la información se encuentra fundado en los principios de la democracia, el buen gobierno y la participación ciudadana, donde cada uno de estos principios, se encuentra vinculada a las demás, por lo cual, un buen gobierno, debe estar basado en principios democráticos, para poder generar participación ciudadana.

El fallo de la CSJN supone incluir como sujetos obligados no solamente a los órganos públicos estatales, en todas sus ramas y niveles, locales o nacionales, sino también a empresas del Estado, hospitales, las instituciones privadas o de otra índole que actúan con capacidad estatal o ejercen funciones públicas, por lo cual el PAMI está claramente incluida en esta serie de diferentes entidades que se consideran como obligadas a brindar información.

La posición de la CSJN la podemos relacionar con la definición que llevan adelante Abramovich y Courtis en cuanto al derecho de acceso a la información como bien jurídico, y como reclamo. Para el caso que nos compete, nos centraremos por el momento, en la segunda definición, o sea el derecho de acceso a la información como reclamo.

En una primera aproximación, los autores consideran a la información como un bien directo, ya que el objeto central del reclamo es la información en sí misma. O sea, la información reclamada no tiene carácter instrumental, sino que el derecho se satisface con la obtención de los datos en cuestión. Y los autores plantean algunos ejemplos al respecto:

- El derecho a la verdad como derecho a la información.
- El hábeas data y el derecho de acceso a los datos personales.
- La libertad de investigación.

Ahora, tomemos la segunda aproximación: la información como instrumento de otros derechos. En este caso, siguiendo a Abramovich y Courtis, entendemos al derecho a la información no como un fin en sí mismo, sino como instrumento de concreción de otros derechos, valores o principios.

La propia existencia del mecanismo de obtención de información, tiene efectos preventivos o institucionales, independientemente del uso que se haga de la información.

Para esto, Abramovich y Courtis también plantean cuatro ejemplos:

- La información como presupuesto de mecanismo de fiscalización de la autoridad pública: lo importante en este ejemplo es que algunas situaciones específicas muestran como el acceso a cierta información facilita la fiscalización concreta del ejercicio de la función pública por parte de la ciudadanía. Este primer ejemplo lo aclaran con situaciones específicas, tal como el acceso o publicidad de las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos al momento de acceder a su cargo; el mecanismo de evaluación de los resultados de políticas públicas; el acceso a datos personales por vía del hábeas data, y la posibilidad de modificación, supresión, actualización o sometimiento a confidencialidad de datos personales, ya que esto constituye un mecanismo de control sobre las agencias de seguridad e inteligencia del estado; la información presupuestaria. Esta situación específica de obtener información presupuestaria se relaciona directamente con el caso judicial analizado, y de esta manera da cuenta de la herramienta fiscalizadora con que los ciudadanos cuentan para controlar al Estado, pero que este es el mismo en encargarse de no darle valor o importancia.

- La información como presupuesto de mecanismos de participación: en este segundo ejemplo ya no se trata de evaluar la actividad de gobierno, sino que a partir de la obtención de información ejercemos el derecho de participar en la formación de políticas públicas o en la toma de decisiones públicas o de efecto público.

- La información como presupuesto de exigibilidad de un derecho: lo importante en este tercer ejemplo es la obligación asumida por el Estado, sobre la no regresividad, es decir, la prohibición de adoptar políticas y medidas, o de sancionar normas jurídicas, que empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población una vez adoptado el tratado respectivo. El punto fundamental se da en la imposibilidad de conocer el contenido

de la obligación estatal sin conocer previamente el estado de goce de un derecho social, y de esta manera la falta de conocimiento de ese derecho frustra las posibilidades de exigibilidad, ya que resulta imposible comparar la situación anterior y posterior a la adopción de las medidas por parte de estado.

- La información como presupuesto del ejercicio de un derecho: este ejemplo se relaciona con el anterior, aunque aquí la información previa resulta una condición indispensable para el ejercicio de un derecho-autonomía o derecho de libertad. La información funciona como un presupuesto de la posibilidad de una decisión racional por parte del titular de un derecho, mientras que en el ejemplo anterior funcionaba como parámetro para el ejercicio de obligaciones por parte de terceros.

Como vemos, todos los ejemplos del derecho de información como reclamo que vimos se sostienen como herramienta fiscalizadora en manos de los ciudadanos para controlar al Estado. Entonces, de esta manera, se entiende más claramente la respuesta del Alto Tribunal al ordenar al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados – PAMI- brindar información relativa a su presupuesto del 2009 de publicidad oficial, así como también su distribución en mayo y junio de ese año, que había sido requerida por la Asociación por los Derechos Civiles y negada por la institución.

V.b. Caso CIPPEC c/MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

V.b.i. Hecho

La ONG Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) había requerido al Ministerio de Desarrollo Social, que se le informara lo siguiente: 1) padrones de beneficiarios de transferencia limitada y/o subsidios otorgados en concepto de “ayuda social a personas” durante 2006 y 2007; 2) transferencias a “Otras instituciones Culturales y Sociales sin Fines de Lucro” sean estas organizaciones locales, instituciones comunitarias o asociaciones barriales, identificando individualmente el nombre de la organización receptora, programa bajo el cual recibe el subsidio y valor monetario de cada una de las transferencias realizadas en el 2006 y 2007. Además, había solicitado información sobre el alcance territorial y los funcionarios públicos de nivel nacional, provincial o local y representantes de organizaciones políticas, sociales o sindicales que intervengan en algún momento del proceso de la entrega de las prestaciones y de los intermediarios que otorgan los planes (municipios, organizaciones sociales, etc.).

V.b.ii. Fallo

Ante la negativa del Ministerio de Desarrollo Social a brindar información, la CSJN hizo lugar al reclamo de la ONG.

Así, y en atención a lo resuelto por el Tribunal, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación debió dar a conocer el modo en que ejecutaba el presupuesto público asignado por el Congreso de la Nación específicamente respecto de estos programas. Y agregó que el Congreso debe dictar de forma urgente una Ley que regule el modo en que las autoridades deben satisfacer el derecho de acceso a la información pública.

Para decidir de esta forma, los Ministros Ricardo Lorenzetti, Carlos Fayt y Juan Carlos Maqueda recordaron el caso analizado en este trabajo previamente, “ADC”, en el cual la CSJN reconoció que el derecho de buscar y recibir información

ha sido consagrado expresamente por la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (art. IV) y por el art. 13.1, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dado un amplio contenido al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, a través de la descripción de sus dimensiones individual y social. También señaló que la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (AG de la ONU) afirmó que la libertad de información es un derecho humano fundamental y la piedra angular de todas las libertades a las que están consagradas la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y que abarca el derecho a juntar, transmitir y publicar noticias. En este mismo orden de ideas, recordó que la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (AG de la OEA) instó a los Estados a que respeten el acceso a la información pública a todas las personas y a promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva.

Agregó que las obligaciones del Estado Nacional en la materia también han sido señaladas, en el marco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la “Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión” elaborada por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión que reconoció que “el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos y que los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de ese derecho”.

También, con cita del precedente “Claude Reyes”⁵ de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) destacó que el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea. Esta doble vertiente debe entenderse como derecho individual de toda persona descrito en la

⁵ El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la negativa de brindar información relacionada a un proyecto de industrialización forestal al señor Marcel Claude Reyes, así como a la falta de un recurso adecuado y efectivo para cuestionar tal decisión. Para más información ver sitio web: http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=332&lang=e

palabra “buscar” y como obligación positiva del Estado para garantizar el derecho a “recibir” la información solicitada.

V.b.iii. Análisis

Analizando el caso y el fallo del Alto Tribunal, este sostiene que el fundamento central del acceso a la información en poder del Estado consiste en el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan. Esto nos recuerda un concepto, el de rendición de cuentas: la obligación de los funcionarios de responder por lo que hacen, así como la que otorga poder a los ciudadanos para sancionar los resultados de la gestión en caso de que hayan violado los deberes públicos. O sea, la obligación de los funcionarios de informar de sus acciones; así como la capacidad de sanción que tienen los ciudadanos para poder controlarlos.

Como ya desarrollamos líneas arriba, sabemos que existe un consenso casi universal por el cual entendemos que a partir de la democracia los ciudadanos podemos cambiar de gobernantes, en plazos razonables y regulares. Pero lo que no es tan evidente es que los electores podamos imponer nuestras necesidades y exigencias a los gobernantes, sin que estos últimos se dejen llevar por sus propios intereses y ambiciones, distintos a los que desean los electores.

Estas líneas se vinculan necesariamente con el aporte del Alto Tribunal al fallo del caso, cuando afirman que *“la información pertenece a las personas, no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a una gracia o favor del gobierno. Este tiene la información solo en cuanto representante de los individuos. El Estado y las instituciones públicas están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas”*.

Al momento de desarrollar el concepto de rendición de cuentas, surgió el interrogante a través del cual nos preguntamos cómo solucionar este problema esencial de la democracia. Para responder a esto, citamos a Andreas Schedler, quien propone un variado abanico de mecanismos, controles, pesos y contrapesos

que configuran el contexto de la rendición de cuentas. De esta manera, los gobernantes deben abrirse a la inspección pública, deben explicar y justificar sus actos, y deben estar supeditados a las sanciones en caso de incurrir en falta. Y para esto, en las democracias se ponen en marcha instituciones, procedimientos y leyes que van desde el acceso a la información en manos del gobierno, hasta la remoción de los gobernantes mediante el voto; desde la implementación de contralorías administrativas, hasta la corrección por parte de otro poder, el judicial o el legislativo.

Es claro que en el caso de CIPPEC con el Ministerio de Desarrollo Social, no se aplicó ninguna sanción, pero si es evidente que tuvo que intervenir la CSJN para que se cumpla lo sostenido por Schedler.

Schendler define a la rendición de cuentas como un concepto modesto, y para imponerse como una realidad es necesario que se desenvuelvan una multiplicidad de factores, que a su vez se complementan. También sostiene que no existe un tipo de rendición de cuentas que logre solucionar de una vez por todas, la corrupción o la ilegalidad. Pero afirma que sí es posible implementar una multitud de palancas que deben ponerse en marcha simultáneamente para acotar, moldear y domesticar la discrecionalidad del poder.

En el actual caso analizado, es menester lo que sostienen los ministros Ricardo Lorenzetti, Carlos Fayt y Juan Carlos Maqueda al sostener que *“la sola condición de integrante de la comunidad resulta suficiente para justificar la solicitud de información de carácter público, pues esta no pertenece al Estado sino que es del pueblo de la Nación Argentina. También sostuvieron que de poco serviría el establecimiento de políticas de transparencia y garantías en materias de información pública si luego se dificulta el acceso a ella mediante la implementación de trabas de índole meramente formal”*.

Schendler sostiene que la rendición de cuentas abarca tres maneras diferentes para corregir y prevenir abusos de poder: obligar al poder a abrirse a inspecciones públicas; forzarlo a explicar y justificar sus actos y lo supedita a la amenaza de sanciones. Estamos hablando de información, justificación y sanción.

Y debemos tener en cuenta que las tres dimensiones no forman un núcleo de atributos necesarios, que deben estar presentes en todos los casos que reconozcamos como instancias de rendición de cuentas. Se trata de variables continuas, que no son una cuestión de todo o nada, sino de grados. Esto significa que las tres pueden presentarse con intensidades y énfasis variado. Así como también existen situaciones en las cuales una o dos de las tres dimensiones, estén ausentes, o se presenten débilmente, y así y todo podemos estar hablando de ejercicios efectivos de rendición de cuentas.

De esta manera, en el caso analizado, nos estaría faltando la esfera de la sanción. Y quizá con esta esfera presente, se podrían evitar futuras situaciones similares. Por esto mismo es que Schendler se pregunta si la dimensión de las sanciones y castigos no debería ser necesaria y estrictamente presente en todo ejercicio de rendición de cuenta. A lo que responde que existen muchas situaciones que prescinden de los castigos. Y que algunas de estas se limitan a la dimensión informativa, y así centrarse en transparentar la gestión pública, proponiendo metas y programas, estadísticas y declaraciones, en nombre de la rendición de cuentas.

Por otro lado, así como pueden existir ejercicios de rendición de cuentas sin la dimensión del castigo, también puede volverse un asunto exclusivamente de castigos, y para esta afirmación Schendler sostiene que puede darse el reclamo de sanciones sin que le acompañe un reclamo correspondiente por responsabilidad. Y lo ejemplifica con una situación particular en Indonesia, donde los estudiantes reclamaban en 1998 la dimisión del General Suharto⁶, sin solicitar mayor información, ni deseaban escuchar ninguna defensa por parte del Presidente de la Nación.

A su vez, sostiene que existe una rendición de cuentas en lo electoral, y que se basa eminentemente en la posibilidad de castigo, ya que entre elección y elección los políticos pueden estar revelando los hechos y razones de su gestión.

⁶ Segundo presidente de la República de Indonesia, ejerciendo el cargo de 1967 a 1998.

Pero en el momento de las elecciones, la amenaza principal de los ciudadanos es el despido.

Así, damos cuenta que la rendición de cuentas puede no contar con elementos informativos, argumentativos o de sanciones, sin la necesidad de estar hablando de expresiones deficientes de rendición de cuentas sino de ejercicios estrechos, limitados, enfocados. Por lo cual, podemos concluir que en este caso judicial, no se trata de una rendición de cuentas deficientes sino que se pudo hacer valer el derecho de los ciudadanos a acceder a información pública, a través de las herramientas con las que contamos.

V.c. Caso Giustiniani c/YPF S.A.

V.c.i. Hecho

El Senador Hector Rubén Giustiniani ⁷solicitó información a YPF S.A. sobre las cláusulas del Acuerdo de Proyecto de Inversión suscripto con Chevron Corporation para la explotación de hidrocarburos no convencionales en las áreas de Lomas de la Lata Norte y Loma Campana de la Provincia del Neuquén. El Senador planteó la acción luego de que YPF SA se negara expresamente a brindarle la información que había solicitado sobre ese proyecto de inversión, en especial la relacionada con la calidad ambiental y las actividades que desarrollarán YPF y Chevron en dichas áreas.

V.c.ii. Fallo

La CSJN hizo lugar a la acción iniciada por Héctor Rubén Giustiniani y, en consecuencia, ordenó a YPF SA que haga públicas las cláusulas del Acuerdo de Proyecto de Inversión suscripto con Chevron Corporation para la explotación de

⁷ Diputado de Santa Fe (mandato 2015-2019) y preside el bloque Igualdad y Participación, el cual conforma junto a la diputada Silvia Augsburguer. Perteneció al Partido Socialista (PS). Ha sido senador nacional en dos oportunidades y también diputado nacional en dos ocasiones. Además, fue presidente del Partido Socialista, candidato a vicepresidente de la Nación, y decano de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Rosario.

hidrocarburos no convencionales en las áreas de Lomas de la Lata Norte y Loma Campana de la Provincia del Neuquén.

En este caso, el Alto Tribunal volvió a citar casos precedentes, “ADC” y “CIPPEC”, del 4 de diciembre de 2013 y del 26 de marzo de 2014, los cuales fueron analizados líneas arriba.

El fallo de la CSJN destaca que *“la libertad de información es un derecho humano fundamental y que abarca el derecho a juntar, transmitir y publicar noticias y contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, que tiene por objeto asegurar que toda persona pueda conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan”*.

V.c.iii. Análisis

Este caso nos resulta de especiales características, ya que se trata de la explotación de ciertos hidrocarburos no convencionales en ciertas áreas de la Provincia del Neuquén. Más allá del tema que estamos desarrollando sobre acceso a información pública, nos parece interesante destacar la necesidad que ante una situación tal, son los ciudadanos quienes deberían tener posibilidad de participar en esta decisión de explotación de zonas naturales, por quien, para que, y saber si es dañino para vivir.

Ya hemos desarrollado lo que sostiene Mauricio Merino sobre el concepto de participación. El autor plantea una fuerte correlación entre democracia y participación. Afirma que *“la construcción y consolidación de la primera es una tarea que involucra no solo a las instituciones gubernamentales y a los partidos, sino también, y de manera destacada, a los ciudadanos, por lo que su participación responsable y voluntaria es una condición imprescindible de los regímenes democráticos”*.

Estas palabras se relacionan con el fallo del Alto Tribunal, cuando sostiene que *“la que YPF SA no puede ampararse en normas destinadas a la búsqueda de eficiencia económica y operativa para evadir la obligación de garantizar y respetar*

el derecho de acceso a la información. Más aún si se considera que este derecho corresponde a cualquier persona para ejercer el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que pueda cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento a las funciones públicas”.

Esto nos trae a nuestra mente la idea que sostiene Merino sobre la participación como un formar parte de algo, sea una organización, o un grupo de ciudadanos con un objetivo, o proyecto ideológico. Es decir, los ciudadanos forman parte un proyecto de Nación, que es la República Argentina. Entonces, tal como sostiene la CSJN, es importante la idea de que el derecho corresponde a cualquier persona para ejercer el control democrático, y esto se logra a través de participar.

A su vez, el concepto de participación también lo define como una acción en la cual se comparte algo con alguien, es decir como un acto social, de modo que nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo. Siempre se puede ser parte de algo que contenga por lo menos a dos personas.

Por otro lado, se sostiene que es imposible dejar de participar, y esto Merino lo define como que “la ausencia total de participación es también, inexorablemente, una forma de compartir las decisiones comunes”. Y continúa afirmando que “quien cree no participar en absoluto, en realidad está dando un voto de confianza a quienes toman las decisiones: un cheque en blanco para que otros actúen en su nombre”.

Así como es imposible dejar de participar también es imposible participar en todos los acontecimientos que nos rodean. Por lo cual, es imposible dejar de participar, como intentar hacerlo totalmente. Así mismo, el autor defiende la idea de que la verdadera participación descansa en un proceso previo de selección de oportunidades, así como también la decisión paralela de abandonar la participación en algún otro espacio.

Teniendo en cuenta lo dicho, la participación está ligada a una circunstancia específica y a un conjunto de voluntades humanas. Así, el medio político, social y económico, como también los rasgos singulares de los ciudadanos que deciden

formar parte de algo, vendrían a ser los motores de la participación. Por lo cual, la participación es un acto social, colectivo y el producto de una decisión personal.

El fallo de la CSJN examina la particular situación de YPF S.A, en especial, destaca que el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) no sólo dispone del 51% de las acciones de la sociedad, sino que además ejerce un rol preponderante en su gobierno y cuenta con el poder para determinar sus decisiones.

Esta capacidad de poder se ve manifestada, entre otros aspectos, en el hecho de que la Presidenta de la Nación en ese entonces, Dra. Cristina Fernandez de Kirchner, haya designado al Gerente General y de que el Ministro de Economía forme parte del Directorio. Así como se defiende la participación, también se defiende la democracia. Por lo cual, un ciudadano puede participar en lo que le interesa, y dejar de hacerlo en lo que no le interesa, por más que sea una responsabilidad ciudadana.

Resaltamos que no se trata de dos empresas privadas tratando de explotar un lugar del país, sino que se trata de una sociedad, de la cual el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) dispone del 51% de las acciones, y cuenta con el poder para determinar sus decisiones.

Sin ir más lejos, está vinculado con los dos dilemas que plantea Merino. El primero, es que no todos los ciudadanos quieren participar aunque puedan, y no todos pueden hacerlo aunque quieran. Este primer dilema plantea el difícil equilibrio existente entre las razones que pueden animar a un ciudadano a participar y sus posibilidades de hacerlo, así como también entre el ambiente que los rodea y su voluntad de intervenir activamente en asuntos públicos. Debemos entender que el ciudadano total es una utopía, como también lo es la participación idéntica de todos los individuos de una sociedad.

Por ejemplo, puede darse un entorno político favorable, estimulante, y puede existir un propósito compartido por la gran mayoría de los ciudadanos, y a pesar de esto siempre alguien encontrará sus razones para abstenerse de participar.

El fallo de la CSJN destaca que la empresa desempeña importantes y trascendentes actividades en las que se encuentra comprometido el interés público, por lo que no puede admitirse, en el marco de los principios de una sociedad democrática, que se niegue a brindar información que hace a la transparencia y a la publicidad de su gestión. A pesar de esto, y siguiendo los planteos de Merino, seguramente encontremos ciudadanos a lo que no les interesa participar en estas decisiones, porque están más interesados en otras.

Siguiendo en el mismo camino, nos encontramos el segundo dilema del término de participación, el cual tiene que ver con que la participación no puede darse sin una distribución desigual de aportaciones individuales, ni tampoco producir los mismos resultados para quienes deciden ser parte de un propósito compartido.

Al respecto, Merino sostiene que siempre surgen confrontaciones, sean de opiniones, de necesidades, de intereses o de expectativas individuales frente a las que ofrece el conjunto de ciudadanos reunidos. Es imposible obtener siempre lo que cada individuo desea. Por lo cual, los propósitos de la organización colectiva excepcionalmente pueden coincidir plenamente con los objetivos particulares de los individuos.

No solo Merino sostiene esta teoría, sino que Unda, a quien ya hemos mencionado, plantea a la sociedad como desgarrada en diferencias, desigualdades crecientes, en consecuencia, conflictos y antagonismos. Esto se relaciona con las necesidades que se perciben dentro de cada sector de una sociedad, ya que cada grupo, según Unda, produce cierta autoconciencia de sí mismo, de cada situación y de la sociedad, y esto se traduce a las necesidades con las que cuentan los diferentes grupos, es decir la forma en como se percibe cada situación en relación con los demás grupos sociales. Y teniendo en cuenta que las necesidades son una construcción social, propias de cada grupo, y diferentes de las necesidades de los demás, se deduce que también son diferentes las maneras de percibir las necesidades de la sociedad en general. Entonces la participación es siempre particular a cada grupo, y cada uno de estos grupos participa desde su ser social.

VI. CONCLUSIÓN

Como ya lo mencionamos, la hipótesis que guía este trabajo es la siguiente:

En la democracia argentina, a pesar de contar con herramientas nacionales e internacionales, que dan cuenta de las obligaciones de brindar pleno acceso a la información pública, es necesario, -en la mayoría de las situaciones-, concluir en un ámbito de reclamo legal, dando participación al máximo tribunal de justicia de la Nación, la Corte Suprema de Justicia (CSJN), para que haga cumplir el derecho de los argentinos para acceder a la información pública.

Hemos intentado desarrollar nuestra hipótesis a partir de la descripción y análisis de tres casos judiciales relevantes que se destacan en la República Argentina:

Caso 1: ADC c/PAMI (2012)

Caso 2: CIPPEC c/MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2014)

Caso 3: GIUSTINIANI C/YPF (2015)

En cada uno de los casos judiciales, fue necesaria la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), la cual, apoyándose en herramientas jurídicas nacionales e internacionales, concluyó abalando el reclamo ciudadano a cada una de las instituciones que se negaban a brindar la información requerida.

Lo interesante es que la CSJN destaca que la libertad de información es un derecho humano fundamental y que abarca el derecho a juntar, transmitir y publicar noticias y contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, que tiene por objeto asegurar que toda persona pueda conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan.

Por su parte, nos propusimos como objetivo general, analizar y describir el estado del Derecho de Acceso a la Información Pública en la Argentina. Basándonos en los casos judiciales analizados resulta evidente que al país le falta recorrer un

largo camino para consolidarse plenamente el Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) como herramienta de libertad de expresión, control y seguimiento sobre quienes nos gobiernan.

A pesar de lo manifestado es importante destacar que existen herramientas legales, tal como el Decreto N° 1172, y la reciente Ley N° 27.275. Recordemos que esta última entrará en vigencia el 29 de septiembre de 2017. Con esto se evidencia la intención del Estado de seguir por el camino que nos llevará a construir una Nación plenamente democrática, y a partir de lo cual, de manera paulatina, los reclamos por parte de los ciudadanos serán tan válidos, sin la necesidad de intervención del máximo tribunal de justicia de la Nación, es decir la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN).

Por otra parte, en la introducción y en la metodología de la tesina, definimos los siguientes objetivos específicos:

1. Conceptualizar el DAIP.
2. Definir la noción de Estado.
3. Desarrollar la evolución histórica del DAIP.
4. Analizar 3 variables que, a nuestro entender, son fundamentales para poder contar con un ambiente democrático, y de pleno derecho de acceso a la información pública:
 - Participación.
 - Transparencia.
 - Rendición de cuentas.

Es menester destacar que, al momento de desarrollar cada uno de estos objetivos específicos, nos resultó interesante contar con bibliografía en la cual pudimos apoyarnos, aunque la misma no abunda, pero sí es específica y contundente. Por esto, nos sorprendimos al notar ese contraste entre dicha

bibliografía y la práctica del Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) en la Argentina.

Nos resultó importante contar con un Marco Metodológico acertado, ya que el mismo nos sirvió para marcarnos el rumbo de la investigación. Con esto, nos referimos a que fue de suma importancia haber definido un método cualitativo, a partir de lo cual pudimos privilegiar lo profundo sobre lo superficial, lo intenso sobre lo extenso, lo particular sobre las generalidades, la captación del significado y sentido interno, subjetivo, antes que la observación exterior de presuntas regularidades objetivas.

Asimismo, para el desarrollo de nuestro trabajo, tuvimos que inclinarnos hacia ciertas técnicas de recolección y análisis de datos, tal como el relevamiento de bibliografía específica sobre el Derecho a la Comunicación en general y sobre el DAIP en particular, el relevamiento de contenidos estudiados en la carrera de la licenciatura en Ciencias de la Comunicación, y el relevamiento de tesinas de grado realizadas en el marco de dicha carrera, las cuales resultaron claves para dar cuenta del estado del arte de la temática. Entonces, al recurrir al análisis de fuentes primarias, como secundarias, logramos atravesar un proceso de interpretación y reelaboración de datos, que nos guio en el análisis de los diferentes casos judiciales que se desarrollaron en nuestro país sobre la temática.

A esto, no debemos dejar de sumar la importancia del Marco Teórico, que al momento de analizar los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en cada uno de los casos analizados, nos sirvió para entender donde se sostenía el máximo tribunal de justicia de la Nación para dar justificación a su decisión. Además, la teoría con la que contamos, marcó el rumbo para tomar la decisión de adoptar como variables fundamentales a la participación, la transparencia, y la rendición de cuentas como herramientas infaltables en una Nación plenamente democrática.

Para concluir, nos parece importante dedicarle algunas palabras a los casos judiciales analizados. Cabe explicar la razón por la cual seleccionamos tres casos. Esta situación está vinculada con el hecho de que contamos con tres variables, las cuales nos parecen fundamentales para una Nación plenamente democrática. En el

análisis de una situación específica, podemos detectar que las variables de participación, transparencia y rendición de cuentas aparecen de manera igual, o alguna puede tener más peso que otra, y hasta pueden no estar presente alguna de ellas. Por este motivo, hemos analizado cada uno de los casos judiciales teniendo en cuenta cual variable identificamos con mayor ausencia en cada uno de ellos, y de esta forma concluir lo siguiente en cada uno de los casos:

Caso ADC c/PAMI (2012): consideramos pertinente analizar este caso desde la ausencia de la variable de transparencia. En este caso el pedido de información es sobre el presupuesto de la entidad del 2009, en lo que refiere a publicidad oficial, así como su distribución en mayo y junio de ese mismo año, que había sido requerida por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC). Se trata de información de indudable interés público y que hacen a la transparencia y a la publicidad de gestión de gobierno, pilares fundamentales de una sociedad que se precie de ser democrática.

Para aclarar un poco mejor lo que queremos decir con transparencia, como pilar de la democracia, volvemos a nombrar a José Antonio Aguilar Rivera. El autor no mira a la transparencia como un obstáculo con que los gobiernos democráticos deben lidiar, sino que lo propone como un elemento de fortaleza en el arreglo interno de la administración y la política, y como el resultado de una forma de gobernar, de administrar y de gestionar al Estado.

Aguilar Rivera aborda los usos de la transparencia en las democracias, desde una perspectiva práctica, como mecanismos útiles para que los sistemas funcionen; y lo aborda no solo desde la perspectiva de los ciudadanos, quienes necesariamente deben contar con información para que sus decisiones sean lo más acertadas posible, y poder prevenir abusos provenientes del poder de turno; sino también desde la perspectiva del poder mismo, ya que puede beneficiarse de la transparencia porque le permite aumentar su legitimidad, y poder ejercer un control difuminado y vasto sobre los actos de funcionarios, para poder detectar y corregir sus errores.

Caso CIPPEC c/MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2014):

consideramos pertinente analizar este caso desde la ausencia de la variable de rendición de cuentas. La ONG CIPPEC había requerido al Ministerio de Desarrollo Social, que se le informara sobre la manera de asignar beneficios de ayuda en concepto de asistencia solidaria. Ante la negativa del Ministerio, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) dio lugar al reclamo de la ONG, y es destacable una de las justificaciones en las que se apoyó, ya que tiene estrecha relación con la variable de Rendición de Cuentas. Entre otras cosas, sostuvo que las obligaciones del Estado Nacional en la materia también han sido señaladas, en el marco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en la “Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión” elaborada por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión que reconoció que “el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos y que los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de ese derecho.

Asimismo, sostienen que el fundamento central del acceso a la información en poder del Estado consiste en el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan. Por lo cual, tal como dijimos líneas más arriba, el concepto de rendición de cuentas es la obligación de los funcionarios de responder por lo que hacen, así como la que otorga poder a los ciudadanos para sancionar los resultados de la gestión en caso de que hayan violado los deberes públicos. O sea, la obligación de los funcionarios de informar de sus acciones; así como la capacidad de sanción que tienen los ciudadanos para poder controlarlos.

Así, en función del análisis realizado sobre este caso, es clara la ausencia de variable de rendición de cuentas, ante un pedido de información a un organismo del Poder Ejecutivo Nacional (PEN)

.

Caso GIUSTINIANI c/YPF (2015): consideramos pertinente analizar este caso desde la ausencia de la variable de participación.

El Senador Hector Rubén Giustiniani solicitó información a YPF sobre las cláusulas del Acuerdo de Proyecto de Inversión suscrito con Chevron Corporation para la explotación de hidrocarburos no convencionales en las áreas de Lomas de la Lata Norte y Loma Campana de la Provincia del Neuquén. La CSJN hizo lugar a la acción iniciada por Héctor Rubén Giustiniani y, en consecuencia, ordenó a YPF SA que haga públicas las cláusulas del acuerdo. Una vez más la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) destacó en su fallo que la libertad de información es un derecho humano fundamental y que abarca el derecho a juntar, transmitir y publicar noticias y contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, que tiene por objeto asegurar que toda persona pueda conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan.

Tal como señalamos en su momento, este caso es muy particular, ya que se trata de la explotación del suelo nacional y bajo condiciones que son desconocidas por los ciudadanos. Razón por la cual, los mismos ciudadanos deberían participar en la toma de decisiones. Ya lo sostuvimos con Mauricio Merino, quien plantea a la participación como un formar parte de algo, sea una organización, o un grupo de ciudadanos con un objetivo, o proyecto ideológico. Es decir, los ciudadanos forman parte de un proyecto de Nación, que es la República Argentina. Es importante la idea de que el derecho corresponde a cualquier persona para ejercer el control democrático y solo se logra a través de la participación.

Para concluir, hemos planteado la necesidad de contar con herramientas que sirvan para consolidar a la Argentina como una Nación plenamente democrática. Nos parece que es sumamente importante, para que esto suceda, que todos los ciudadanos tengan el derecho de acceder a Información pública, ya que la libertad de información es un derecho humano fundamental y que abarca el derecho a juntar, transmitir y publicar noticias y contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado.

Para lograr estos principios sostenemos la necesidad de desarrollar tres variables fundamentales: transparencia, rendición de cuentas, participación. Estas variables las consideramos pilares fundamentales para que el Derecho de Acceso

a la Información Pública sea formal, real y accesible para los ciudadanos. Tal como vimos en el desarrollo de la investigación, ninguno de los casos analizados tuvo lugar al pedido de información, sin la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Paradójicamente estos resultados generan ciertas tensiones que se pueden transformar en desafíos, siempre y cuando las instituciones del Estado reviertan la situación actual, transformando los reclamos en pedidos de información pública, y generando confianza en los ciudadanos, para lo cual deberíamos hacer propias, tanto los ciudadanos como las instituciones del Estado, las variables que presentamos en esta tesina, y así lograr legitimidad y credibilidad a partir de la participación, la transparencia, y rendición de cuentas.

VII. BIBLIOGRAFÍA

VII.a. Textos teóricos

- Ackerman, John M, y Sandoval, Irma E. Leyes de Acceso a la Información Pública. México, 2008.
- Abramovich, Victor, y Courtis, Christian. El acceso a la información como derecho. Buenos Aires, 2000.
- Aguilar Rivera, Jose Antonio. Transparencia y democracia: claves para un concierto. Mexico, 2008.
- Basterra, Marcela I. El Derecho Fundamental de Acceso a la Información Pública.
- Bentham, Jeremy. Tactique des assemblées legislatives, suivie d'un traité des sophismes politiques: ouvrages extraits des manuscrits de m. Jeremy Bentham... por Ét. Dumont. Paris: Bossange frères, 1822.
- Bentham, Jeremy. Táctica de las asambleas legislativas. Burdeos: Imprenta de Pedro Beame, 1829.
- Bentham, Jeremy. Código constitucional. En Bentham. Antología, editado por J. Colomer. Barcelona: Ediciones Península, 1991.
- Cruz Revueltas, Juan Cristobal. Moral y Transparencia. Fundamento e implicaciones morales de la transparencia. Mexico, 2009.
- Isuani, Ernesto Aldo. Anomia social y anemia estatal: sobre integración social en la Argentina. Mendoza, 1995.
- Merino, Mauricio. La participación ciudadana en la democracia. México, 2001.
- Schedler, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas. Mexico, 2008.
- Unda, Mario. ¿Cada cual atiende su juego? Participación y cohesión social. Quito, 2007.

VII.b. Normas jurídicas Internacionales y Nacionales

- Declaración Universal de los Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas (1948)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)
- Conferencia Internacional de Derechos Humanos (1968)
- Principios de Johannesburgo (1995)
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)
- Sistema Interamericano de protección de derechos humanos (1948).
- Pacto de San José de Costa Rica (1969)
- Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión (1994)
- Convención Interamericana contra la Corrupción (1996).
- Declaración Interamericana de Principios sobre Libertad de Expresión y Derechos Humanos (2000)
- Carta Democrática Interamericana (2001)
- Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana (2003)
- Ley N° 27.275 (2016)
- Decreto N° 1172 (2003)

VII.c. Fallos

- Caso ADC c/PAMI (2012)
- Caso CIPPEC c/MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2014).
- Caso GIUSTIANIANI c/YPF (2015).