

**El cambio en la gestión de las solicitudes de Acceso a la Información
Pública en ACUMAR desde el 2008 hasta el 2018.**

Una aproximación desde el abordaje propuesto por el Marco de las
Coaliciones Promotoras.

Tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo

Maestranda: Natalia Manzelli

Director: Luciano Andrenacci (UNSAM)

Buenos Aires, marzo 2023

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	4
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I: MARCO CONCEPTUAL/ ABORDAJE ANALÍTICO – TEÓRICO. . 8	
1.1 - Gobierno Abierto, Transparencia y Acceso a la Información: definiciones, alcances y límites.	8
1.1.1 - Gobierno Abierto como Respuesta a la Crisis de Legitimidad del Estado. 8	
1.1.2 - La Evolución del concepto de Gobierno Abierto.....	10
1.1.3 - Un término inacabado: Consensos alcanzados y límites del GA.....	12
1.1.4 - El Acceso a la Información: Un instrumento para el ejercicio de la participación ciudadana.	16
1.1.5 - Evolución del acceso a la Información Pública.	17
1.1.6 - El Derecho de Acceso a la Información Pública en la Región.....	19
1.1.7 - Información Pública en Argentina: Una ley que se hizo esperar.	20
1.1.8 - Los límites del derecho al Acceso a la Información Pública.	23
1.2 - El Cambio en las políticas públicas.	24
1.2.1 - El debate teórico del abordaje de las políticas públicas: del enfoque del proceso a la explicación del cambio.	24
1.2.2 – El Marco de las Coaliciones Promotoras: Breve introducción.....	26
1.2.3 - Una aproximación a los conceptos centrales: subsistemas, coaliciones, sistemas de creencias y el cambio en las políticas públicas.	27
1.3 – Gobierno Abierto, Coaliciones Promotoras y su utilidad para abordar la problemática del Cambio del acceso a la información en ACUMAR.	31
CAPÍTULO II: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	33
2.1 - La Cuenca Matanza-Riachuelo: definiciones y caracterizaciones políticas, sociales e históricas.	33
2.2 - Sociedad Civil, Poder Judicial y ACUMAR: Nuevos actores en un escenario complejo.	35
2.2.1 –Movilización ciudadana: el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la Cuenca Matanza-Riachuelo	35
2.2.2 – La cuestión ambiental irrumpe en agenda: El poder judicial y La Causa Mendoza.	37
2.2.3 – La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR).....	39
2.3 - ACUMAR y la información: una relación compleja.	42
2.4- Pregunta de investigación, objetivos e hipótesis.	51
2.5- Metodología y Plan de Trabajo.....	53
2.6 - Revisión de investigaciones previas e importancia del abordaje propuesto... 55	
CAPÍTULO III: ANÁLISIS DEL CASO.....	58
Introducción.	58
3.1 - Antecedentes, origen y puesta en marcha de la estrategia de acceso a la información pública en ACUMAR (2008-2012).	59
3.1.1 - Acceso a la información Pública en ACUMAR: origen del subsistema.. 59	

3.1.2 - Actores, creencias e interacción en el subsistema de acceso a la información pública de ACUMAR.	60
3.1.2.1 Identificando a los participantes principales.....	60
3.1.2.2 Creencias e interacción en un subsistema emergente.	61
3.1.3 - Factores y obstáculos para la aplicación, consolidación y continuidad de políticas públicas de Gobierno Abierto y Acceso a la Información dentro de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo.....	65
3.2 - El mientras tanto del cambio de la política de acceso a la información pública en ACUMAR (2012 - 2014).....	66
3.2.1 - Eventos externos, emprendedores de políticas y nuevos actores en escena.	66
3.2.1.1 La denuncia que abrió la puerta.....	66
3.2.1.2 La estrategia que instaló la problemática en agenda.....	67
3.2.1.3 - Nuevos actores a escena: el juzgado federal de Morón y la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo.	70
3.3 - El cambio en la gestión de las solicitudes de acceso a la información (2014-2015).....	73
3.3.1 - La coalición promotora que impulsó el cambio en las respuestas.	73
3.3.1.1 Los actores principales de la coalición.	73
3.3.1.2 El sistema de creencias de la coalición: la transparencia, el acceso a la información, la seriedad del problema y la cultura organizacional como causa.	74
3.3.2 - Cómo se tradujeron las creencias de la coalición al ejercicio de la política pública.	76
3.3.2.1 Estrategia, Recursos y Resultados	76
3.3.2.2 – Interacción y aprendizaje orientado a políticas públicas	79
3.4 - Continuidades e interrupciones de la gestión del acceso a la información pública en ACUMAR (2016-2018).....	80
3.4.1 – Un nuevo evento externo: ¿nuevo cambio de rumbo? nueva etapa: El gobierno de Cambiemos.	80
3.4.1.1 – Contexto, resultados y creencias compartidas.....	81
3.4.1.2 La maduración del subsistema.....	83
3.5 - Aspectos Instrumentales: la transparencia activa definida como comunicación territorial o comunicación digital.	86
CONSIDERACIONES FINALES	93
ANEXOS	100
ANEXO I – Guía para entrevistas.....	100
ANEXO II – Mapa de Actores.....	102
REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	105

AGRADECIMIENTOS

Hay personas e instituciones a quienes debo una enorme gratitud por haberme acompañado en este camino.

En primer lugar y especialmente a mi familia, mi madre Susana y mi hermana Analía por su cariño y confianza incondicional y a Bartolina, por su energía inagotable y su compañía. Gracias por estar siempre. A papá, te extraño.

A mis amigas y amigos por su paciencia, buen humor y por prestarme la oreja. Gracias por esperarme.

A quienes transitaron conmigo la maestría y continúan a mi lado por la palabra de aliento justa en los momentos de duda.

A las personas entrevistadas por su excelente predisposición, el tiempo y la información que me brindaron.

A la Universidad Nacional de San Martín y a Georgetown University por el espacio de formación, recursos, herramientas y conocimientos compartidos.

A mi director de tesis, Luciano Andrenacci, por haber asumido el compromiso de guiarme con sugerencias y observaciones certeras, pero sobre todo, con el espacio, la libertad y la confianza para realizar esta investigación.

INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas, la discusión sobre el Gobierno Abierto (GA) se instaló con una fuerza renovada en la agenda pública impulsada por el auge de las Tecnologías de la Información (TICS) que, al erosionar los espacios de intermediación tradicionales como los partidos políticos y los medios, enfrenta a los estados con nuevas y complejas demandas de la sociedad que sufre los efectos no deseados de la globalización.

En este contexto, la transparencia, participación y colaboración en la gestión se proponen como principios de una solución que acerque a los estados y a la comunidad. El acceso a la información adquiere relevancia en este caso como una condición necesaria para permitir a la ciudadanía saber cómo se toman las decisiones que afectan su vida e intervenir en los procesos de diseño y gestión de las políticas públicas.

En la actualidad 135 países¹ (23 de Centro y Latinoamérica)² cuentan con instrumentos legales para garantizar este derecho a su ciudadanía ya sea a través de la presentación de una solicitud o por la publicación proactiva de las administraciones.

Argentina, pese a tener consagrado este derecho en su constitución, recién se sumó a la lista a finales de 2016 mediante la sanción de la ley N° 27275³ que institucionalizó el acceso a la información pública, extendió la obligación a los tres poderes, entes autónomos y empresas con participación del estado, creó una autoridad de aplicación e incorporó un índice de transparencia activa.

Habían pasado 13 años desde la entrada en vigencia del Decreto N° 1172/2003⁴ que en su Título N°2 obligaba (únicamente) al poder ejecutivo nacional a proveer la información solicitada que abrió el camino a leyes provinciales y sectoriales como la de Acceso a la Información Pública Ambiental de 2004.

En paralelo a la instalación de esta temática en la agenda y el consecuente inicio de un proceso de apertura incipiente, surgía en el seno de la Administración Pública Nacional

¹ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) **Leyes de acceso a la Información**. (2021, 23 marzo). Recuperado 2 de noviembre de 2021, de <https://bit.ly/3kfOqDY>.

² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) **Observatorio del Principio 10 | en América Latina y el Caribe**. (s.f.). Recuperado 2 de noviembre de 2021, de <https://observatoriop10.cepal.org/es>.

³ **Ley 27275/2016 - Derecho de Acceso a la Información Pública**. Disponible en <https://bit.ly/2eBHC0r>.

⁴ **Decreto 1172/2003- Acceso a la Información Pública**. Disponible en <https://bit.ly/3CKYfxK>.

(con participación de la Provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), un organismo encargado de darle solución a casi 200 años de contaminación del curso de agua que recorre 14 municipios bonaerenses y diversas comunas porteñas. Y, según mandato judicial, debía hacerlo practicando los principios del Gobierno Abierto.

Recientemente, y tras un largo camino, la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) ha conseguido situarse como un caso paradigmático en lo que respecta al acceso a la información pública solicitada por ciudadanos/as, alcanzando responder a la totalidad de los requerimientos efectuados en un plazo menor al determinado por ley y sin recursos de queja iniciados en los respectivos organismos de control⁵. Esta realidad difiere, según datos e informes disponibles, del panorama general de la administración pública argentina y en lo particular de los organismos con competencia en materia ambiental⁶. Otra particularidad de este proceso de cambio es su continuidad en el tiempo, poco común en las trayectorias de las políticas públicas en nuestro país, aún ante la entrada de una administración de signo político opuesto a la que lo inició a partir de las elecciones presidenciales de 2015.

No obstante, esta efectividad no fue el denominador común en la trayectoria del organismo. Hasta el 2014 promediaba un 55% de pedidos no respondidos y un retraso de 324 días hábiles, equivalentes a un poco más de un año en plazos administrativos.

En suma, esta investigación se propone abordar el tema del **Gobierno Abierto** adentrándose en la dimensión de **Transparencia** y más específicamente en el **Acceso a la Información Pública** delimitando su alcance a la **Transparencia Pasiva** (la respuesta de la administración a los requerimientos de información realizado por los ciudadanos) y en particular en la **Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR)** entre el fallo del 8 de Julio de 2008 al 2018 momento en el que alcanzó el 100% de efectividad.

⁵ Disponible en <https://www.acumar.gob.ar/informacion-publica/historial/> y <https://www.acumar.gob.ar/indicadores/respuesta-requerimientos-informacion-publica-publica/>. Recuperado el 20 de febrero 2023.

⁶ Se tomaron para este trabajo los informes presentados por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y los conjuntos de datos publicados por la Agencia de Control del Acceso a la Información (Recuperados el 20 de febrero de 2023 de <https://bit.ly/2LypmVB>). En lo relativo a los organismos ambientales se toma el estudio de Marán, Macarena y Rausch, Samanta “**Indicadores de Acceso a la Información Pública Ambiental: Un Estancamiento Pronunciado**” (2015) en Informe Anual Ambiental 2016 Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). pp. 399-408. Disponible en <https://bit.ly/3xDiHzH>, además de otras ediciones del Informe Anual Ambiental de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) disponibles en <https://farn.org.ar/informe-ambiental-farn/>.

La primera sección, cuenta con un **apartado conceptual y teórico** que inicia con la exposición de los debates sobre un término aún en construcción, el **Gobierno Abierto** — incluyendo los principios que lo componen: la **Transparencia**, la **Colaboración**, la **Participación**—, para aproximarse luego al **Acceso a la Información Pública**, sus definiciones y desarrollo en el escenario mundial, regional y nacional. A continuación, se desarrollan las definiciones y herramientas propuestas por el **Marco de las Coaliciones Promotoras**, lo que constituye el enfoque teórico seleccionado para analizar el cambio en la gestión de las solicitudes de acceso a la información pública de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo, en virtud de las características del caso en particular.

El segundo apartado se adentra en el **problema** a abordar en el presente trabajo, describiendo **antecedentes y actualidad de la gestión del Matanza-Riachuelo y su relación con el acceso a la información pública**, especificando por qué se lo considera un caso de interés para analizar entre el conjunto de las instituciones que componen la administración pública argentina. En la siguiente sección de este capítulo, se especifican las **preguntas de investigación, objetivos e hipótesis, la metodología y el plan de trabajo** de la presente tesis, para cerrar con una síntesis sobre las investigaciones realizadas hasta el momento en la materia.

El capítulo III se centra en el **análisis** del caso seleccionado utilizando el abordaje propuesto por el Marco de las Coaliciones Promotoras y los conceptos delineados por la literatura del gobierno abierto. En este apartado se intenta describir y reconstruir el proceso mediante el cual se generó la modificación en la estrategia de respuesta a las solicitudes de acceso a la información, en las interacciones y cooperación entre los actores participantes y sus sistemas de creencias e ideas, así como los factores que obstaculizaron y que permitieron la puesta en marcha y sostenimiento de la política pública en cuestión.

Cerrando esta investigación, el capítulo IV presenta las **consideraciones finales** en las que se revisan las hipótesis planteadas al inicio, se presenta una síntesis de las interpretaciones y explicaciones elaboradas en el desarrollo de este trabajo para, finalmente, presentar interrogantes que exceden los límites de esta investigación, pero que se consideran valiosos y relevantes para ser abordados a futuro.

CAPÍTULO I: MARCO CONCEPTUAL/ ABORDAJE ANALÍTICO – TEÓRICO.

1.1 - Gobierno Abierto, Transparencia y Acceso a la Información: definiciones, alcances y límites.

1.1.1 - Gobierno Abierto como Respuesta a la Crisis de Legitimidad del Estado.

El concepto de Gobierno Abierto (GA) adquiere relevancia en los últimos años ante la crisis de legitimidad de los estados (Banco Mundial, 1997, p. 1) originada por su incapacidad de responder a las nuevas y complejas demandas de los ciudadanos derivadas de los desafíos planteados por la globalización y el rápido avance de las Tecnologías de la Información y el Conocimiento (TICs).

Desde fines del siglo pasado la innovación en materia de comunicación y conectividad, simbolizada por Internet, está produciendo un proceso de “transición o interregno entre dos sistemas distintos de producir, comunicarse, relacionarse y vivir comparable a lo generado con (...) la incorporación de la máquina de vapor o, más tarde, el asentamiento del modelo taylorista-fordista de producción de masas” (Subirats, 2017, p. 193).

Cada una de esas grandes transformaciones vino acompañada de cambios muy notables en el mercado, el estado y la sociedad, pero por sobre todo en los vínculos establecidos entre estas esferas.

La coyuntura actual no es la excepción. El avance tecnológico permite la conexión directa entre proveedores y demandantes o bien, el surgimiento de mecanismos de intermediación novedosos y más eficientes⁷. Como consecuencia pierden influencia los espacios de intermediación tradicionales de la democracia representativa que recogían y canalizaban hasta no hace mucho las demandas de la población. De esta forma las

⁷ “Parece claro que las lógicas estrictas de Estado-nación son difíciles de mantener en un espacio cada vez más interrelacionado y en el que resulta imposible mantener aislamientos poco consistentes con el espacio digital (...). Como ya se ha indicado, el principio representativo resulta especialmente afectado por una tecnología que no respeta los canales establecidos para relacionar realidad e instituciones políticas. Así, la potencialidad de desintermediación que permite Internet resulta más contradictoria con lógicas y procesos que proveían etapas y canales que ahora se transgreden fácilmente. El propio principio de la imposibilidad de decisión directa por parte del cuerpo social y la necesidad de articular estructuras representativas para hacerlo posible es un tema resoluble desde el punto de vista técnico. Ello genera constantes problemas con un ciclo electoral que establece plazos de mandato relativamente largos y estables y dinámicas propias del escenario actual, mucho más rápidas, que aceleran procesos y desestabilizan mandatos. Ese conjunto de procesos disruptivos en relación con las pautas establecidas en los parámetros de la democracia representativa se manifiesta además en los procesos de funcionamiento competencial y burocrático que tienen crecientes dificultades para mantener en pie sus previsiones procedimentales” (Subirats, 2017, p. 196).

administraciones se enfrentan hoy de manera directa con las exigencias de la sociedad que sufre los efectos no deseados de la globalización (Subirats, 2012, pp. 13-17; Subirats, 2017, pp. 193-197).

Esto resulta en una crisis de legitimidad de los estados como los conocemos ya que “la diversificación productiva, la especialización funcional, la apertura de las economías, la fragmentación social y el surgimiento de actores transnacionales han vuelto más compleja la tarea de gobernar” (Álvarez y Trigo, 2017, p. 39). Incluso aquellos cuyo desempeño parecía satisfactorio se prueban ineficaces para responder a desafíos que los sobrepasan en su alcance y en la capacidad de reacción de la estructura burocrática, pensada para otra época (Banco Mundial, 1997, pp. 2-3).

La región se enfrenta también a este nuevo contexto. A un factor estructural de su burocracia (clientelismo) que incentiva la desconfianza ciudadana, se le sumó la coyuntura de un estado de bienestar hipertrofiado por las consecuencias de las reformas de fines del siglo XX, no pudiendo garantizar a lo largo de esos años muchas de las necesidades básicas de la población y profundizando la desigualdad.

Por el contrario, la recuperación económica que se experimentó en la primera década de los años 2000 (motivada por los buenos términos de intercambio de las commodities) permitió dotar a la población con un cierto nivel de bienestar, lo cual generó nuevas demandas de un sector de la sociedad (Álvarez y Trigo, 2017, p. 34-50).

Paradójicamente, estos procesos de signo opuesto contribuyeron en la deslegitimación del papel del estado.⁸

Es en este contexto en el que se introduce la cuña del Gobierno Abierto como una posible respuesta a estos desafíos. El Banco Mundial en su Informe de Desarrollo de 1997 ya

⁸ “(...) desde fines de los ochenta y durante toda la década del 90, la mayoría de los países del mundo se embarcó en programas de reforma más o menos ambiciosos, cuyo rasgo principal fue la reducción del aparato estatal a través de políticas de desregulación, descentralización, privatización, tercerización y achicamiento de las dotaciones de personal. El Banco Mundial las englobó en la común denominación de «reformas de primera generación», previendo que una «segunda generación» de reformas acometería la tarea de mejorar el aparato institucional remanente, lo cual, en los hechos, sigue estando en buena medida pendiente o inconcluso. Los resultados de estas reformas en América Latina fueron magros y no llegaron a generar progresos significativos en las capacidades estatales disponibles para promover un desarrollo sostenible, mejorar la equidad social o fortalecer la gobernabilidad democrática. Sus componentes centrales fueron a menudo contradictorios, sobre todo cuando se pretendió introducir un mismo tipo de medidas en contextos muy diferentes, sin evaluar sus eventuales contradicciones. Y a pesar de que luego del descrédito del neoliberalismo el Estado «regresó» y logró algunos progresos desde el punto de vista de la inclusión social, las relaciones entre gobernabilidad, desarrollo y equidad continuaron mostrando profundas tensiones” (Oszlak, 2007, p. 82).

advertía que “para que el estado responda mejor a los intereses de la población, es preciso desarrollar mecanismos que hagan posible una mayor apertura y transparencia, incrementen los incentivos para la participación en los asuntos públicos y, si procede, reduzcan la distancia entre el gobierno y los individuos y comunidades que está llamado a atender” (Banco Mundial, 1997, p. 13).

1.1.2 - La Evolución del concepto de Gobierno Abierto.

Un breve repaso de la literatura permite reconocer que el término ya era utilizado en el período de posguerra en los Estados Unidos en las discusiones que llevaron a la aprobación de la Freedom of Information Act (FoIA)⁹ pensada para combatir la opacidad de la administración pública en el contexto de la Guerra Fría (Robinson y Yu, s/f, pp. 184-187), pero estas primeras aproximaciones se referían exclusivamente a la superación del secreto del gobierno y a la apertura del sector público para la auditoría ciudadana (Ramírez Alujas, 2011, p. 101).

Con los avances en las tecnologías de la comunicación de alcance masivo algunos teóricos y analistas comenzaron a emplear los términos “gobierno electrónico”, “e-gobierno”, “gobierno virtual” o similares para referirse a la mejora instrumental de los procesos administrativos que permitía la utilización de internet como herramienta.

No obstante, en los primeros años del siglo XXI toma fuerza la idea de que el avance de las TICs daría lugar también a una modificación en la cultura de las administraciones públicas y las formas de gobernar (Campos Domínguez y Corojan, 2012, pp. 119-132).

Los autores coinciden en señalar que el hito fundacional de esta nueva etapa es la firma del Memorando de Transparencia y Gobierno Abierto del por entonces Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama el 21 de enero de 2009 en el cual se (re) - define a un gobierno abierto como un sistema de transparencia (divulgación de información para la opinión pública), de participación de la ciudadanía (aumento de las oportunidades de participar en la formulación de políticas) y de colaboración (el uso de herramientas innovadoras, métodos y sistemas para facilitar la colaboración entre los departamentos del Gobierno, y con organizaciones sin fines de lucro, empresas y particulares en el sector privado) con el objetivo de restablecer la confianza de la sociedad, fortalecer la democracia, además de alcanzar un gobierno eficaz y eficiente (Administración de Barack

⁹ La fecha de aprobación de la primera versión de la FOIA data del 4 de Julio de 1966.

H. Obama, 2009).

Dos años más tarde, el 20 de septiembre de 2011, se produce un segundo momento relevante con la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership* por sus siglas en inglés OGP) cuando los 8 países fundadores (Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, México, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica) suscribieron la Declaración de Gobierno Abierto (Open Government Partnership, 2011), y anunciaron sus planes de acción nacionales.

La iniciativa se extendió rápidamente, contando en la actualidad con 78 países asociados (más 76 administraciones locales) e involucrando también a empresas, organizaciones sociales y ciudadanía de a pie. De esta forma, el Gobierno Abierto se transformó en un debate de ámbito mundial sin que se puedan predecir aún los efectos y transformaciones en la dinámica estado-ciudadanía (Oszlak, 2014, p. 55).

En clave Latinoamericana¹⁰, en los últimos años se ha acuñado la noción de Estado Abierto como denominación para enmarcar la voluntad de los tres poderes de promover la transparencia, la participación y la colaboración (Oszlak, 2017, p. 110). Este concepto ha sido adoptado por la CEPAL para agrupar todas las iniciativas de este estilo que se vienen registrando en los diferentes niveles e instancias del aparato estatal.

El término, se advierte, no hace referencia al simple agregado de gobierno, parlamento y justicia abierta, ya que ese significado pasaría por alto el compromiso y control mutuo que es pilar del sistema de división de poderes y dejaría fuera otras instituciones¹¹ que deben transparentar el manejo sobre recursos públicos o subsidios estatales (Oszlak, 2017, pp. 212-213).

Este repaso pretende demostrar el vertiginoso crecimiento del concepto del Gobierno Abierto (antecedentes, derivados y equivalentes) desde su asociación al acceso a la información y rendición de cuentas hasta describir una nueva forma de relación entre estado y ciudadanía facilitada por la tecnología¹² que parece erigirse en la actualidad en

¹⁰ “La expresión Estado abierto es más propia del lenguaje de las ciencias sociales latinoamericanas y más abarcadora de las diferentes instancias que conviven dentro del aparato estatal, incluidas las empresas públicas, los organismos descentralizados, los entes públicos no estatales y hasta las empresas y organismos que reciben financiamiento o subsidios estatales, como los partidos políticos” (Oszlak, 2017, p. 212).

¹¹ Algunos ejemplos son las sociedades con participación estatal, emprendimientos público-privados, fundaciones, beneficiarios de regímenes de promoción, servicios públicos subsidiados y similares.

¹² “(...) la evolución conceptual del gobierno abierto y su metamorfosis encierran una verdadera paradoja. El término aparece en los documentos oficiales y en las menciones académicas con un sentido muy limitado,

“el ideal político que parece ser el dulce elixir de la gobernabilidad contemporánea” (Campos Domínguez y Corojan, 2012, p. 122).

1.1.3 - Un término inacabado: Consensos alcanzados y límites del GA.

Con la discusión sobre el Gobierno Abierto en la agenda se multiplicaron los esfuerzos para alcanzar una definición común que permita orientar las acciones de los estados y la ciudadanía en este marco polisémico y permanentemente cambiante¹³.

No obstante, pese a que usualmente se lo relaciona con el buen gobierno o la buena gobernanza aún nos encontramos ante un concepto inacabado sobre el cual no existe un amplio consenso (Gascó Hernández, 2017, p. 284).

Muy por el contrario, distintas corrientes tienen su propia concepción: quienes centran su mirada en el estado asocian el término con las iniciativas de reforma estatal y fortalecimiento de la gestión pública; desde el sector cercano a la sociedad civil apuntan a la creación de una cultura ciudadana más democrática y el control sobre la actuación del sector público; en tanto, quienes entienden a la tecnología como el factor fundamental, apuestan al desarrollo de la apertura de datos y la innovación. Por otra parte, los países que participan en la Alianza para el Gobierno Abierto ven desbordadas las amplias definiciones propuestas a causa de los compromisos incluidos en sus planes de acción (Oszlak, 2017, pp. 213-217).

Ante esta expansión del término se advierte que “(...) si gobierno abierto es cualquier cosa, entonces al final no es nada” (Villoria Mendieta, 2012, pp. 69-70).

en el contexto de una controversia en torno al derecho a la información pública. Más tarde va adquiriendo otros significados hasta llegar a su conceptualización en un documento oficial del Gobierno de los Estados Unidos. Con posterioridad, la Alianza para el Gobierno Abierto extiende el trío de componentes del Memorando presidencial y agrega desafíos antes no contemplados y valores como la rendición de cuentas, la responsabilidad social empresarial y la innovación tecnológica, a la vez que omite prácticamente el objetivo de la colaboración. Finalmente, los países miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto desbordan, con sus iniciativas, los confines de las fronteras conceptuales previas y, en forma paralela, el mundo académico va ampliando y legitimando estas tendencias.” (Oszlak, 2017, p. 221)

¹³ “Tal vez sea debido al reciente surgimiento del fenómeno y a sus respectivas reflexiones académicas, la proliferación de debates sobre la definición del término. El análisis de la bibliografía sobre este concepto evidencia la heterogeneidad de definiciones existentes. Así, diversos autores avocados a su análisis han destacado que es un término ambiguo cuyo significado se está construyendo (Cobo, 2012), el carácter polisémico del concepto (Kaufman y Oszlak, 2014), las batallas por su sentido (Kaufman, 2013), sus tensiones internas (Villoria Mendieta, 2012) y las diferencias entre el paradigma de gobierno abierto y de gobierno electrónico (Calderón & Lorenzo, 2010; Cruz Rubio, 2014; Ramírez Alujas, 2011).” (Gutiérrez Garbiero, 2017, p. 11)

Teniendo en cuenta este estado del debate y a los fines de establecer un marco claro para este trabajo, se consultaron diversas definiciones¹⁴ para construir una aproximación al concepto resaltando los aspectos fundamentales en los que hay consenso en la comunidad de teóricos e investigadores, considerando que el GA es una realidad dinámica y cambiante.

En primera instancia, un acuerdo básico en la literatura sobre el tema es resaltar que el **desarrollo tecnológico** de las comunicaciones a nivel global ha generado un cambio cultural sin precedente revolucionando el funcionamiento de la sociedad actual. Los autores consultados esperan que esto contribuya a promover la transparencia y la participación ciudadana, lo cual solo será posible si tanto el estado como la sociedad civil reconocen lo beneficioso de la colaboración para la generación y puesta en marcha de políticas públicas y manifiesten la voluntad de lograrlo (Oszlak, 2013).

De esta forma se advierte que las TICs son condición necesaria, pero no suficiente para imponer esta modalidad de gestión, y que un gobierno podría abrirse impulsando el involucramiento de la ciudadanía sin la mediación de herramientas informáticas. Pero, su omnipresencia en todos los aspectos de la vida cotidiana actual las ha constituido en la fuerza multiplicadora de formas, instancias, mecanismos a través de los cuales las interacciones entre la administración pública y la sociedad pueden tener lugar (Oszlak, 2020).

Se hace evidente entonces que Internet no es una herramienta nueva que permite seguir haciendo lo mismo de forma más rápida y sencilla, sino una nueva realidad que configura las prácticas sociales, económicas y políticas (Subirats, 2017, p. 195). Por lo tanto, se puede afirmar que el Gobierno Abierto no es sinónimo de un simple proceso de acomodación instrumental (Subirats, 2012, 2017).

Es por esto que las elaboraciones más recientes del concepto superan¹⁵ las versiones más tempranas y reduccionistas vinculadas a la apertura de las administraciones (Acceso a la

¹⁴ Se tomaron en cuenta las definiciones de la Asociación para el Gobierno Abierto (OGP) – Ver en <https://bit.ly/3EpxvWI>, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Ver en <https://bit.ly/3kmrNOT>, y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) - Ver en <https://bit.ly/2Lu9aVd>, la de Calderón y Lorenzo en “**Open Government: Gobierno Abierto**”, Algón Editores, Jaén (2010), entre otras. También se consultó el relevamiento realizado por César Cruz Rubio en “**¿Qué es y qué no es gobierno abierto?, una discusión conceptual**”.

¹⁵ Ramírez Alujas sostiene que en su evolución el GA incluyó a las dos primeras. En cambio, critica a la última por las consecuencias generadas de su aplicación sin tener en cuenta las particularidades de los países.

Información y Rendición de Cuentas) y a la aplicación de tecnología (E-Government) o modelos de gestión más eficaces (Nueva Gestión Pública) (Ramírez Alujas, 2011, p. 104), ampliando el alcance del concepto para incluir la idea de que se trata de un **paradigma, filosofía o propuesta que implica una transformación profunda y estructural de la administración pública** (Gascó Hernández, 2017, p. 293 y Cruz Rubio, 2013, p. 24) **que contribuya a entablar una conversación y trabajo permanente y directo con el ciudadano** (Calderón y Lorenzo, 2010).

Existe un amplio consenso para señalar que esta nueva relación que propone el GA debe estructurarse en torno a tres valores/pilares fundamentales¹⁶ que se pusieron, no exclusivamente, pero de forma más evidente, en el centro de la discusión a partir de la declaración de la Administración Obama en 2009. Estos son:

- **Transparencia:** toda la información generada por el gobierno en su actividad debe ser puesta a disposición de la ciudadanía fomentando la rendición de cuentas y el control social;
- **Participación:** incluye los esfuerzos de las administraciones para promover nuevos espacios para que diferentes actores sociales puedan participar activamente en la formulación de políticas públicas beneficiándose los estados a su vez del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos;
- **Colaboración:** un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo conjunto para resolver los problemas cada vez más complejos que se presentan.

Otro aspecto que se resalta en las definiciones de este nuevo enfoque es su comparación con un **diálogo** por lo cual se debe necesariamente identificar a las dos instancias/actores que entran en conversación: por una parte, gobiernos con la voluntad política de abrirse al escrutinio y colaboración de la sociedad y por otro lado la ciudadanía con disposición a saber más de las actividades de la administración pública y participar activamente de ellas (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2015, p. 74).

¹⁶ Instancias y países extendieron el número de los principios del GA para ajustarse a los tiempos que corren y a las particularidades nacionales. Así la OGP incluyó la innovación y la rendición de cuentas en tanto Argentina en su primera etapa (2012-2015) puso el énfasis en la Inclusión para alcanzar a la población sin acceso a las nuevas tecnologías.

No obstante, los autores consultados advierten de un “**optimismo excesivo**”, coincidiendo también en los límites del Gobierno Abierto.

En primera instancia, porque la misma herramienta que permite una mayor apertura e interconexión genera desafíos en cuanto a su regulación, amenazas de ciberseguridad, la invasión del espacio privado y personal, incrementa la brecha tecnológica y por tanto la desigualdad social, e impacta también en el mundo laboral (Oszlak, 2020, p.29).

Además, se plantea un interrogante que tiene dos caras:

En primer lugar: ¿Se encuentran los gobiernos dispuestos a renunciar a la cultura del secreto y al poder que significa el monopolio de la información, a abrirse y rendir cuentas a la sociedad, a recibir propuestas y críticas de la ciudadanía e invitarles a colaborar en el diseño de las políticas públicas?

Por otra parte: ¿La sociedad está inclinada a involucrarse activamente en la gestión de los asuntos públicos, en tanto existan canales apropiados de participación teniendo en cuenta su tendencia a movilizarse solo si sus intereses se ven afectados, la desafección política y la tendencia al *free riding*, además de las profundas desigualdades que existen en la mayoría de las sociedades? (Oszlak, 2013, pp. 4-5).

Desde esta óptica, entendiendo que para que la sociedad civil participe de los asuntos de gobierno debe ser empoderada¹⁷ (Oszlak, 2013, pp. 6-7) se enfatiza en recientes discusiones la necesidad de **institucionalizar**¹⁸ el cambio promoviendo y aplicando políticas de GA en la infraestructura misma del estado que generen una profunda transformación en la cultura administrativa, ayuden a comprender las razones de la desconfianza/desafección de la ciudadanía (Güemes y Ramírez Alujas, 2012, pp. 193-219) desde la óptica que la acción permanente y sistemática del sector público y la voluntad política de abrir la información y promover canales de participación influyan, penetren y se instalen en las prácticas habituales de la sociedad (Oszlak, 2013, pp. 6-7).

¹⁷ El empoderamiento no se logra solamente pensando en la apertura de espacios de diálogo en las administraciones públicas, la liberación de datos e información sino también en políticas que promuevan el cierre de la brecha digital y cuando no sea posible la utilización de la tecnología el acercamiento de estos espacios de participación a la ciudadanía (Oszlak, 2013).

¹⁸ La implantación eficaz de un gobierno abierto requiere de un marco legal, de los instrumentos de políticas pública y de las instituciones y herramientas apropiadas y que conseguirlo o no depende también de la creación y consolidación de una cultura a favor de la apertura en todo el sector público y más allá inclusive. (Ramírez Alujas, 2011)

En definitiva, para entablar este diálogo entre estado y sociedad de forma eficaz y fluida no solamente requiere el desarrollo de leyes, instrumentos, instituciones y herramientas apropiadas sino fundamentalmente la creación y consolidación de una cultura a favor de la transparencia, la participación y la colaboración en todos los actores involucrados.

Por todo lo dicho, se puede afirmar que en la actualidad el Gobierno Abierto (y sus términos homónimos) hacen referencia a una nueva filosofía de gestión de los asuntos públicos cuya implementación se encuentra en marcha, pero cuyos principios aún no han sido plenamente aplicados ni institucionalizados por sociedad o estado alguno. En pocas palabras, es todavía un estado de situación deseable que se quiere alcanzar (Oszlak, 2015, p. 215).

1.1.4 - El Acceso a la Información: Un instrumento para el ejercicio de la participación ciudadana.

El acceso a la información es uno de los aspectos fundamentales de esta nueva relación entre estado y ciudadanía que propone el GA. Siguiendo esta línea, las definiciones consultadas destacan que es un derecho que encierra dos dimensiones:

En primera instancia, su carácter de derecho humano¹⁹ que se fundamenta en el ejercicio de las garantías, principios y derechos propios de un sistema democrático y republicano de gobierno (Kantor y Oyhanarte, 2013, p. 253-254).

En este sentido, la ciudadanía es libre para expresar sus ideas y mensajes (libertad de expresión), al mismo tiempo que tiene la capacidad para recibir y apreciar una variedad de puntos de vista (derecho a saber) ya que sólo si cuenta con información (rendición de cuentas, publicidad de los actos de gobierno y transparencia en la administración pública) puede tomar decisiones fundadas (principio de autogobierno del pueblo) y participar de los asuntos públicos (Kantor y Oyhanarte, 2013, p. 253-258).

De esto se desprende, además, su carácter de instrumento para la concreción de otros derechos ya que reduce las asimetrías de información y el desequilibrio de poderes entre ciudadanía y gobiernos, permitiéndoles “conocer y exigir el acceso a los servicios a que tienen derecho como así también empoderándoles (...) para participar en las discusiones

¹⁹ “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” Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

de las políticas públicas que los afectan” (Organización de los Estados Americanos, 2013, p. 10).

Por tanto, la Transparencia en general y en particular el Acceso a la Información Pública se erigen como una dimensión esencial para el Gobierno Abierto al permitir tanto la participación como la colaboración de la ciudadanía, entendiendo que “la disponibilidad de más información y una mayor transparencia son elementos vitales para entablar un debate público bien orientado y para incrementar la confianza del pueblo en el estado” (Banco Mundial, 1997, p. 12).

1.1.5 - Evolución del acceso a la Información Pública.

La discusión sobre el acceso a la información toma fuerza a partir de la segunda mitad y recibe su impulso definitivo a fines del siglo XX ante el cambio generado en el contexto político internacional con el fin del mundo bipolar, las grandes reformas en los estados, la globalización y el avance (aún incipiente) de la tecnología de la información y los procesos de democratización de las naciones en vías de desarrollo (entre ellas las sudamericanas).

No obstante, los registros ubican el primer antecedente normativo en Suecia en 1766, con la aprobación de Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas que en su artículo 1 determina que “en interés de un libre intercambio de opiniones y de una información clara sobre los diferentes aspectos de la realidad, todo ciudadano sueco tendrá libre acceso a los documentos oficiales”²⁰. Unos años después, la Francia revolucionaria en 1789, incluyó en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, el artículo 14 que establece que “los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración” (Díaz Cafferatta, 2009, pp. 165-166).

Estas ideas fueron retomadas por las instancias y tratados internacionales de Derechos Humanos del siglo XX. La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 19 hace énfasis en que “toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión” y, que “este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, y el de

²⁰ Fue impulsada por el sacerdote y diputado Anders Chydenius, inspirado en la experiencia China, en donde existía una institución que tenía como función vigilar al gobierno y a sus funcionarios y exhibir las ineficiencias, incompetencias y actos corruptos (Ackerman y Sandoval, 2005, p. 13).

investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas sin limitaciones de fronteras, por cualquier medio de expresión”. En tanto la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) de 1969, repara en el derecho a “buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole” lo que incluye también, la información generada y almacenada por el Estado.

En 1966, con la sanción de la Freedom of Information Act (FOIA) en los Estados Unidos, se comienzan a materializar estas ideas en los cuerpos normativos de los distintos países difundándose primero por Europa y América del Norte²¹ (Díaz Cafferatta, 2009, pp. 165-166).

Circunscripto hasta ese momento a la noción de transparencia y rendición de cuentas, en los inicios del nuevo siglo el concepto comenzó a extenderse para incorporar su aspecto instrumental.

En este sentido, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció en 1999 “el derecho de toda persona a conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales y los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo de cada Estado”.

A nivel regional, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA en su informe del 2008, afirmó que “el derecho de acceso a la información es un instrumento clave para el ejercicio de otros derechos humanos, particularmente por parte de los sujetos más vulnerables” agregando que “el libre acceso a la información es un medio para que, en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerza sus derechos políticos” (OEA, 2013, pp. 14-15).

Hoy en día, más de 120 países incorporan el Acceso a la Información a sus marcos normativos, lo tiene contemplado en sus leyes fundamentales o bien han suscripto a los numerosos tratados internacionales que lo amparan y definen.

No obstante, es importante señalar que la sanción de una ley es simplemente un primer paso y que para el ejercicio efectivo del acceso a la información se requiere la voluntad

²¹ España, Grecia y Portugal, que en los 70 salieron de gobiernos autoritarios, incorporaron a sus Constituciones el derecho, en tanto en la década siguiente Francia y Canadá sancionaron leyes al respecto (Díaz Cafferatta, 2009, pp. 165-166)

de modificar comportamientos, hábitos y expectativas. Esto incluye, por una parte, la creación de una cultura y prácticas transparentes dentro de la estructura del estado y la promoción del compromiso y la participación ciudadana (Kantor y Oyhanarte, 2013, p. 278).

1.1.6 - El Derecho de Acceso a la Información Pública en la Región.

Una vez consolidados los sistemas democráticos latinoamericanos a fines del siglo XX; en este nuevo siglo se impone en la región una agenda que toma en cuenta la transparencia y el acceso a la información para fortalecer a dichos gobiernos, superar la opacidad y auspiciar la rendición de cuentas (*accountability*) y la participación ciudadana.

En cada uno de los países de la región se combinaron distintos factores para dar origen a la adopción de nuevas normas, prácticas y estructuras; no obstante, se pueden destacar los siguientes motivos: la movilización y campañas de la sociedad civil (El Salvador)²², profundos cambios o rupturas en el sistema político (México y Perú)²³ y la implicación de poderes judiciales o cortes internacionales (en Chile como ejemplo)²⁴ (OEA, 2013, pp. 10-13).

Esto se tradujo en el impulso de reformas en las administraciones públicas para modificar legislaciones, prácticas y estructuras que garantizaran el derecho de cada ciudadano a recibir la información solicitada (Transparencia Pasiva²⁵). También se incluyó en muchas

²² “En El Salvador, la manifestación del derecho de la sociedad para acceder a la información pública tuvo su origen en las iniciativas de ciertos actores sociales de la sociedad civil y políticos, que generaron un proceso que motivó al acuerdo electoral y de reforma política que suscribieron los candidatos a la Presidencia de la República del período 1994-1999, incorporando el tema como un compromiso de gobierno. Esto influyó dinámicas políticas y legislativas que de una u otra forma colocaron en la agenda el tema del derecho al acceso a la información pública como un eje central para garantizar la eliminación de la corrupción y para promover la modernización del Estado” (OEA, 2013, pp.10-13).

²³ “La apertura para discutir sobre el tema, y posteriormente consagrar legalmente el derecho de acceso a la información, se produce en el contexto de la evolución desde un sistema político -que perpetuaba el monopolio del poder del Estado en sólo un partido político- a un sistema multipartidista -que garantiza la efectiva alternancia en el poder. De igual manera, en Perú, tras grandes escándalos de corrupción, los actores de estos hechos y sus propios actos fueron expuestos ante la opinión pública, lo cual causó que la política del gobierno de transición, ante el alto grado de secretismo de la gestión anterior, fuera la de promover importantes normas que permitieran el ejercicio del derecho al acceso a la información” (OEA, 2013, pp.10-13).

²⁴ El impacto del fallo de la Corte Interamericana en el caso Claude Reyes vs. Chile, que le solicitó que “adopte, dentro de un plazo razonable, las medidas necesarias para asegurar el derecho de acceso a la información en manos del Estado, de acuerdo con la obligación general de adoptar disposiciones de ley doméstica establecida en el Artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (OEA, 2013, pp.10-13).

²⁵ Se asocia con el ejercicio del derecho al acceso a la información de la ciudadanía, con la convicción de que la información que posee el Estado debe ser accesible y pública. La información que se brinda es a demanda. (Subsecretaría de Modernización, 2018, p. 11)

de estas regulaciones la Transparencia Activa, definida como la obligación de las instituciones de brindar proactivamente datos sobre su actuación, dispuestos en forma clara y en lo posible en formatos reutilizables. En ese marco, 23 de los 26 países de la región cuentan con leyes de acceso a la información pública²⁶ en la actualidad.

En este camino, en la región también se registró otro gran hito en el 2018 con el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (o Acuerdo de Escazú) que tiene como objetivo “garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un ambiente sano y a su desarrollo sostenible” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, 2018, p. 14). En septiembre de ese mismo año fue suscripto por 23 naciones sudamericanas y en abril de 2021 entró en vigencia al haberse alcanzado las 12 ratificaciones necesarias para ello.

1.1.7 - Información Pública en Argentina: Una ley que se hizo esperar.

Argentina fue uno de los últimos países de la región en contar con una legislación específica que regule el derecho de acceso a la información pese a encontrarse de alguna forma amparado en su Constitución Nacional²⁷ que consagra entre otras garantías la libertad de expresión (artículo 14), el principio de publicidad de los actos de gobierno (implícito en el artículo 33) y de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos²⁸.

El reclamo por el acceso a la información se desarrolló en los primeros años de la recuperación de la democracia en torno al derecho a la verdad²⁹, con el protagonismo del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y en la década del 90, de la mano de Poder

²⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - **Observatorio del Principio 10 - América Latina y el Caribe**. Recuperado el 2 de noviembre de 2021 de: <https://bit.ly/2AaJ19o>

²⁷ Desde la sanción de la Constitución en 1853 Argentina consagró los derechos individuales, entre ellos la libertad de expresión en el Artículo 14. Este alcance se amplió en la reforma constitucional de 1994 al incorporar los tratados internacionales, entre ellos la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

²⁸ Información disponible en <http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/4/Fidyka,%20Leopoldo.doc>

²⁹ Este derecho surge como respuesta frente a la falta de esclarecimiento, investigación, juzgamiento y sanción de casos de graves violaciones de derechos humanos e infracciones a los derechos humanos por parte de los Estados (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2014).

Ciudadano, como un reclamo de transparencia y control de las acciones gubernamentales ante la instalación de una percepción general de corrupción y desmanejo del estado en la opinión pública.

No obstante, no fue hasta la firma del Decreto Presidencial N°1172/2003 que se comenzó a instalar el tema en la agenda política. Este instrumento se derivó de un contexto de crisis política en el que la ciudadanía requería una mayor participación y control en los asuntos del estado³⁰. Su elaboración fue el resultado de un trabajo conjunto entre sectores de la administración pública y la sociedad civil³¹.

Sin embargo, también tuvo sus limitaciones ya que solo obligaba al Poder Ejecutivo Nacional, era fácilmente derogable, no incluía ninguna reglamentación sobre transparencia activa, por lo que el avance acelerado de las nuevas tecnologías y del paradigma del gobierno abierto dejó desactualizada rápidamente la normativa (Kantor y Oyhanarte, 2015, p. 261).

Por ello, se avanzó en la redacción de un proyecto de ley mediante la elaboración participativa de normas con la colaboración de diversos y relevantes actores políticos y de la ciudadanía. El fracaso parlamentario en 2005 dinamizó el debate público que volvió a ser protagonizado por las OSC³² que pusieron en marcha una estrategia basada, por un lado, en presentaciones ante la justicia para obligar al estado a dar respuesta de forma oficial y pública³³, y, por otro, en el acercamiento y fortalecimiento de sus vínculos con

³⁰ Esto queda reflejado en la redacción del Decreto N° 1.172/2003 que busca “fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil (...) imprescindible para concretar las reformas institucionales necesarias para desarrollar una democracia legítima, transparente y eficiente. (...) lograr el saneamiento de las Instituciones (dando) lugar primordial a los mecanismos que incrementan la transparencia de los actos de gobierno, a los que permiten un igualitario acceso a la información y a los que amplían la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la administración. (...) (y) emprender una reforma política integral para una nueva cultura orientada a mejorar la calidad de la democracia garantizando (...) el máximo flujo informativo entre los actores sociales y sus autoridades a fin de asegurar el ejercicio responsable del poder.”

³¹ “Durante la década de los noventa, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y Poder Ciudadano iniciaron las primeras actividades tendientes a posicionar la problemática de la información pública en la agenda política, guiados por sus objetivos fundacionales: el primero, orientado a la búsqueda de “reformas legales e institucionales tendientes al mejoramiento de la calidad de las instituciones democráticas” y el segundo en pos de promover la “transparencia del Estado y la lucha contra la corrupción” (Acosta, 2016, p.141)

³² Entre las OSC involucradas se cuentan Poder Ciudadano, Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Foro de Periodismo Argentino (FOPEA), Fundación Konrad Adenauer y el CELS.

³³ Para un desarrollo más detallado sobre los fallos ver **Capítulo VII - “El derecho de acceso a la información pública en la Argentina. Un análisis de su situación normativa y su efectividad”**, del Libro de Poder Ciudadano, (Kantor M. y Oyhanarte M., 2015, pp.269-277). Disponible en <https://bit.ly/3oDddQu>.

tomadores de decisión para de esta forma presionar por la reglamentación del derecho (Acosta, 2016, p.142).

A partir de ese momento, empujadas por el activismo de las OSC³⁴, se crearon normas de acceso provinciales y sectoriales³⁵. Pero, si bien, esta movilización consiguió crear un clima favorable, el debate no terminó de masificarse debido a la poca e instrumental atención que le prestaron los medios de comunicación (Acosta, 2016, p.143) que junto a la falta de consenso político llevaron al fracaso de todos los proyectos de ley presentados (Kantor y Oyhanarte, 2015, p. 258).

En la práctica, se registraron tanto retrocesos (como la falta de publicación de estadísticas confiables - producto de la intervención del INDEC – y de los informes, registros y recomendaciones de la Subsecretaría de Reforma Política y Fortalecimiento de la Democracia) como avances (entre ellos, la adhesión del país a la OGP y presentación de dos planes de acción que daban cuenta de lo que la alianza gobernante consideraba los ejes principales de una administración pública abierta: la transparencia, la participación, la colaboración y la inclusión, y las políticas públicas asociadas como el programa Conectar Igualdad, el desarrollo de satélites y el avance en la tecnología y soberanía de la comunicación, entre otras³⁶).

En 2015, año electoral, avizorando un cambio en el gobierno, las OSC lanzaron la campaña “Agenda de Transparencia” con doce puntos entre los que se destacaba la ley de acceso a la información pública. El discurso de la coalición opositora (que llegaría al gobierno en diciembre de 2015) había girado durante la campaña³⁷ y en su programa de gobierno³⁸ alrededor de la lucha anticorrupción, la transparencia y la modernización del estado, delimitándose el significado y alcance del acceso a la información a una sola de sus dimensiones: el control y la rendición de cuentas. En tanto entre los pilares del gobierno abierto se incluye el de la innovación tecnológica y se deja de hablar de la

³⁴ Ver informe de Cippec a modo ilustrativo. Disponible en <https://bit.ly/2j2mnIe>.

³⁵ Listado disponible en <https://bit.ly/1E4IDBT>.

³⁶ Más información disponible en <https://bit.ly/3clOMRY>.

³⁷ “La promoción de transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas han sido relegadas durante los últimos años, dando lugar a prácticas corruptas, opacidad y un manejo discrecional del Estado (...)” (Plataforma electoral de Cambiemos).

³⁸ “Alcanzar un Estado sólido, moderno y eficiente, con cuerpos técnicos profesionalizados, orientados a una gestión por resultados, en un marco de plena transparencia de sus acciones y sujetos a rendición de cuentas de lo actuado, permitiendo así afianzar la confianza en la relación con la ciudadanía, la protección de sus derechos, proveyendo bienes y servicios de calidad y promoviendo eficazmente la iniciativa de las personas sin generar tramitaciones innecesarias.” Plan de Modernización del Estado. Disponible en <https://bit.ly/2IkaUMY>.

inclusión.

En septiembre de 2016 se aprobó finalmente la Ley N° 27.275/2016 que obliga a los tres poderes del estado y otras entidades (empresas públicas, receptoras de subsidios, organismos descentralizados) a poner a disposición al ciudadano la información que se genera en la gestión diaria tanto respondiendo a sus solicitudes (Transparencia Pasiva) como proactivamente (Transparencia Activa)³⁹. Aún con este gran avance, las OSC elevaron su reclamo fundamentalmente por no haberse llevado a cabo un proceso de elaboración participativa de normas. Además, durante el gobierno de Cambiemos se sucedieron decisiones que significaron varios pasos hacia atrás en lo que respecta a la transparencia, como por ejemplo la eliminación por decreto del régimen que obligaba a darle transparencia al manejo de fondos de la Agencia Federal de Inteligencia (AFI) entre otras (Acosta, 2016, p.147).

1.1.8 - Los límites del derecho al Acceso a la Información Pública.

El acceso a la información pública puede colaborar con la calidad de la democracia y de las instituciones al permitir realizar mejores análisis a la hora de tomar decisiones ya sea por parte del Estado o de la sociedad civil, y es condición necesaria para el logro de los objetivos que se plantea el GA (rendición de cuentas y auditoría pública, participación y colaboración).

Sin embargo, la sola existencia de una legislación, o el avance tecnológico no resultan suficientes para garantizar el pleno ejercicio del derecho de Acceso a la Información⁴⁰ ya que se precisa un gobierno que tenga intención de abrirse, someterse a escrutinio público y rendir cuentas, así como una sociedad civil que se interese por ella.

Entre los problemas más comunes que presenta la implementación de estas políticas son la superposición normativa, el escaso respeto de las obligaciones de divulgación de la información por parte de los funcionarios públicos, la cultura del secretismo, y el poco interés y/o conocimiento de la sociedad civil acerca de cómo demandar y/o usar la información (Baena Olabe. y Vieyra, 2011, pp. 1-34).

³⁹ **Ley 27275/2016 - Derecho de Acceso a la Información Pública.** Disponible en <https://bit.ly/2eBHC0r>.

⁴⁰ “Según una investigación llevada adelante por el Instituto Open Society (2006), a partir de una muestra de 14 países representativos de las distintas regiones del mundo, las solicitudes de información realizadas en países de Europa recibieron un porcentaje de cumplimiento estimado en un 42%, mientras que las de América Latina alcanzaron un 28% y las de África un 13%” (Baena Olabe y Vieyra, 2011, pp. 1-34).

Resulta entonces necesario que las administraciones se actualicen y adapten sus estructuras a los cambios, además de promover una cultura de la información pública y la participación entre los actores involucrados.

1.2 - El Cambio en las políticas públicas.

1.2.1 - El debate teórico del abordaje de las políticas públicas: del enfoque del proceso a la explicación del cambio.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, la escena estaba dominada por dos perspectivas: por un lado, las tesis del incrementalismo (Lindblom) para el cual las políticas se van ajustando gradualmente, paso a paso, a las metas de la sociedad y a los objetivos del gobierno, y por el otro, el enfoque procesal (Laswell) que puso el acento en el **proceso de las políticas públicas** dividido en distintas etapas interrelacionadas. Este abordaje tuvo una gran influencia en la agenda de las investigaciones, el campo de la formación e incluso el ámbito de los decisores de la política⁴¹.

Para esta perspectiva, las políticas públicas son decisiones (*policies as decisions*), por lo tanto, el proceso de las políticas públicas es, necesariamente, uno de toma de decisiones (*policy process as decision-making process*). El cambio se explica —desde este proceso de toma de decisiones— como la consecuencia de ajustes partidarios que se dan de forma incremental, en entornos de racionalidad limitada, caracterizados por la escasez de tiempo e información (Cruz Rubio, 2011, p. 100).

Este enfoque, aun cuando permitió conseguir un marcado crecimiento conceptual, teórico y desarrollos especializados sobre cada fase del proceso de las políticas, también limitó el avance de este campo de estudios. Promediando el siglo XX, la heurística por etapas recibió diversas críticas, entre ellas la carencia de nexos causales entre o intra etapas; su perspectiva “*top-down*”, de arriba hacia abajo, centrada en la acción del estado y sin tomar en cuenta la participación o acción de otros actores y su contexto (abordaje *bottom-up*); y los límites que presenta el desarrollo cronológico y secuencial que pierde de vista que muchas veces la evolución de las políticas públicas se da en distintos niveles y/o

⁴¹ Los autores consultados coinciden en que el éxito y rápida y extendida aceptación del abordaje procesal se debe a que se erige como una alternativa al clásico enfoque de las ciencias políticas poniendo el foco en el proceso en lugar de las instituciones y permite analizar temas que de otra forma pasarían desapercibidos) y al desagregar el ciclo de las políticas públicas en fases facilitó el abordaje de una realidad muy compleja dando como resultado grandes investigaciones enfocadas en una etapa en particular.

involucra múltiples ciclos. (Sabatier, 2010, p. 9).

En este contexto Peter Hall (1989,1993) desarrolla su trabajo sobre los paradigmas de políticas contribuyendo a realizar un quiebre con la hegemonía del incrementalismo y sirviendo como sustento para el desarrollo de nuevos abordajes teóricos. El autor argumenta que los cambios en las políticas públicas “no necesariamente reflejan modificaciones en el equilibrio de poder entre los grupos sociales” y que pueden ser explicados como aprendizajes (Garcé, 2015).

Con esta premisa propuso una tipología de tres órdenes de cambios (retomando lo ya esbozado por Sabatier en 1988, pero con distinto sustento teórico):

- de primer orden: obedecen a una modificación en el uso de un instrumento dado;
- de segundo orden: se dan como consecuencia del aprendizaje realizado por los tomadores de decisiones, a partir de la observación de los resultados de una política que cambia el uso del instrumento, pero mantiene los objetivos, sin confrontar los términos subyacentes de un paradigma de política dado.
- los de tercer orden: a diferencia de los anteriores, no responden a un patrón incremental, sino que son grandes innovaciones en el modelo y ocurren en la intersección de las estructuras del Estado y la sociedad involucrando múltiples actores (desde grupos sociales hasta los medios de comunicación) y se asocian con un “ajuste paradigmático”.

En este sentido, el autor también llama la atención sobre el rol de las ideas en las políticas al decir que “las relaciones Estado-sociedad no pueden ser adecuadamente descritas en términos de 'presiones' ejercidas por unos sobre otros [...] El estado se relaciona también con la sociedad mediante un flujo de ideas entre ambas esferas" (Hall, 1993, p. 289).

Estos planteos hicieron evidente la necesidad de desarrollar y mejorar las propuestas teóricas para abordar el análisis de las políticas públicas. En este sentido muchos autores destacan que con la publicación de los trabajos de Baumgartner y Jones – *Agendas and Instability in American Politics* (1993) - y de Sabatier y Jenkins-Smith – *Policy Change and Learning* (1993) se realizó el último mayor avance en el campo, poniéndose en la centralidad el estudio del cambio en las políticas y reforzando el actual paradigma llamado “**neoincremental homeostático**” (Cruz Rubio, 2011, p. 101) cuya premisa característica es enfatizar la importancia que tienen ciertos motores o eventos

identificados (de naturaleza exógena) como detonadores del cambio.

Como resultado, actualmente se reconoce que las teorías en políticas públicas deben tener como una de sus principales finalidades comprender y explicar la dinámica de las políticas y el cambio. En la actualidad, el eje gira en torno a cuatro grandes abordajes: las tres teorías sintéticas⁴² de las cuales se pueden distinguir: el marco de los flujos - corrientes múltiples (MS - 1984), el marco de coaliciones promotoras (MCP - 1993), la teoría del equilibrio puntuado - interrumpido (PE - 1993) (Cruz Rubio, 2010, p. 3), y con una aproximación diferente— fuera de esta escena pero con una gran aceptación y desarrollo— el marco de análisis y desarrollo institucional (IAD - 1982).

El concepto de cambio que ha adquirido hegemonía en el debate teórico asume como punto de partida válido la hipótesis general del equilibrio interrumpido, el cual entiende que normalmente, en las políticas, los períodos de estancamiento y cambio incremental son la norma; sin embargo, existen momentos de crisis o sucesos que terminan con los procesos de estabilidad incremental y causan modificaciones abruptas en el rumbo de las políticas públicas (Cruz Rubio, 2012, p. 305).

Sin embargo, existe entre las aproximaciones teóricas antes citadas (y otras que fueron generándose en el camino) mucha diversidad, debido a que se centran en distintas dimensiones explicativas del proceso del cambio y dejan de lado otras, configurando un paisaje teórico en constante cambio (Schlager, 1997 y 2007).

1.2.2 – El Marco de las Coaliciones Promotoras: Breve introducción.

La presente investigación tendrá como aproximación teórica sustantiva el Marco de las Coaliciones Promotoras (MCP), articulado por Paul Sabatier originalmente a fines de los años 80, desarrollado posteriormente en colaboración con Hank Jenkins-Smith y también Christopher Weible, y perfeccionado por múltiples aplicaciones empíricas haciendo que sea uno de los abordajes que cuentan actualmente con un nivel de desarrollo superior frente a los demás, junto a el marco de análisis y desarrollo institucional (IAD) (Cruz-Rubio, 2011, p. 103).

⁴² “Combinan los méritos de uno o más abordajes, se centran en cinco procesos causales fundamentales (instituciones, redes, procesos socioeconómicos, elección e ideas) y; porque enfocan sus esfuerzos en la formación de las políticas, en la agenda y en el cambio de políticas (policy change)”. Además, son los “enfoques analíticos (...) que han obtenido un mayor grado de aceptación entre los investigadores e inspirado un mayor número de trabajos empíricos y proyectos” (Cruz Rubio, 2010)

El MCP intenta abordar la totalidad del proceso de las políticas públicas y encontrar explicaciones causales al “cambio”⁴³ (variable dependiente) preguntándose por el papel que ocupan los múltiples factores que inciden en él.

Para esta investigación, el MCP tiene el particular interés de ayudar a captar el universo de participantes y protagonistas (ciudadanas/os organizadas/os, académicas/os, investigadoras/es entre otras/os) con capacidad de conformar coaliciones, influir y conseguir trasladar sus creencias a la elaboración de políticas públicas; lo que resulta fundamental para abordar los procesos multiactorales como el de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo.

1.2.3 - Una aproximación a los conceptos centrales: subsistemas, coaliciones, sistemas de creencias y el cambio en las políticas públicas.

Sabatier parte de la idea de que la formulación de políticas públicas es un proceso complejo que ocurre en un **Subsistema** caracterizado por tener una **dimensión funcional sustantiva** (o sectorial) y una **territorial** (o particular).

En ellos interactúan personas que están especializadas en un tema o asunto de política y buscan implicarse activamente para influir en las decisiones gubernamentales en esas áreas (Gómez Lee, s/f, p. 18).

El marco propone una ampliación en la variedad de actores que buscan participar en el proceso de la política pública. No solo incluye al “(...) tradicional triángulo de hierro conformado por legisladores, funcionarios de organismos y líderes de grupos de interés (...)” sino que también incorpora tanto a “(...) periodistas e investigadores que se especializan en esa área (...)” como a “(...) funcionarios judiciales que intervienen regularmente en el subsistema de políticas” (Sabatier y Weible, 2010, p. 206).

El MCP distingue entre subsistemas **desarrollados e incipientes**:

⁴³ Durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX dominó la escena del estudio de las políticas públicas la eurística por etapas que centraba el análisis en el proceso de las políticas públicas y la toma de decisiones en las distintas etapas. Desde esta perspectiva el cambio se daba de forma incremental a través de ajustes graduales o paulatinos. A fines del siglo XX, de las diversas críticas a la aproximación procesal surge una nueva concepción o paradigma que sostiene que normalmente en las políticas los períodos de estancamiento y cambio incremental son la norma sin embargo existen momentos de crisis o sucesos y factores externos que terminan con los procesos de estabilidad incremental y causan modificaciones abruptas en el rumbo de las políticas públicas.

- Un subsistema **maduro** cuenta con coaliciones más o menos estables, con interacciones frecuentes entre los actores que se consideran una comunidad organizada semiautónoma por haberse especializado en un área de política en particular, en la que han intentado influir durante una extensión considerable de tiempo. Además, se caracterizan porque, tanto en las agencias de gobierno con competencia en la materia y en los grupos de intereses, existen subunidades especializadas (Sabatier y Jenkins-Smith 1999, 135-136).
- Un subsistema **naciente** surge cuando un grupo de actores se encuentra insatisfecho con la forma en la que se está abordando el tema en un dominio de política existente, o cuando se redefine o se introduce un nuevo concepto o problemática en agenda (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999 e Ingold et al, s/f, p. 8).

Los subsistemas no se encuentran aislados. Los comportamientos de sus participantes se ven afectados por dos conjuntos de **factores exógenos**: unos **Parámetros Estables**⁴⁴ que pocas veces cambian en períodos largos (por lo cual no son generalmente los causales de la alteración de comportamientos o de políticas dentro del subsistema, pero son importantes para establecer los recursos y restricciones dentro de los cuales deben funcionar los actores) y los **Eventos Externos**⁴⁵ que son dinámicos y pueden cambiar en forma sustancial en períodos cortos, capacidad que los convierte en factores críticos que afectan los cambios importantes de políticas (Sabatier y Weible, 2010, p. 207)⁴⁶.

Otro aspecto fundamental de este Marco es que, al partir de la premisa de que “las políticas públicas y los programas gubernamentales son interpretados como las traducciones de los sistemas de creencias de las coaliciones de causa” (Gómez Lee, s/f, p. 7), se introducen factores cognitivos en el análisis. En otras palabras, “el cambio en las políticas públicas no es resultado, simplemente, de la competición entre diversos intereses, de modo que los recursos financieros y las normas institucionales sean los únicos factores fundamentales a tener en cuenta” (Martín Quintero, 2007, p. 286).

Al contrario, este abordaje sostiene que los actores tienen un **Sistema de Creencias** entendido como “conjuntos de prioridades de valor y asunciones causales, teorías

⁴⁴ Estos son los atributos básicos del problema, la distribución de los recursos naturales, estructura y valores socioculturales fundamentales y estructura constitucional básica.

⁴⁵ Incluyen cambios en las condiciones socioeconómicas, en la coalición de gobierno y en las decisiones políticas de otros subsistemas.

⁴⁶ De hecho, el marco de las coaliciones promotoras elabora la hipótesis de que el cambio en uno de estos factores dinámicos es una condición necesaria para cambios importantes de políticas.

implícitas sobre cómo alcanzar los objetivos, percepciones sobre la eficacia de los instrumentos etc. (...) Son las estructuras de pensamiento y opinión de las élites de las políticas públicas” (Sabatier, 1988, p. 132) y que se involucran para lograr verlos reflejados en programas y proyectos entre otros. Estos a su vez tienen una estructura jerárquica:

1- **Un núcleo profundo (*deep normative core*)** que consiste en axiomas normativos y ontológicos producto generalmente de la socialización en la infancia. En otras palabras, las lentes a través de las que cada uno de los actores ve al individuo, a la sociedad y al mundo. Estas operan en todos los dominios de políticas.

2- **Las creencias del núcleo de la política (*near policy core*)**, es decir, aquellas ideas o percepciones sobre qué es lo que debe hacerse con respecto a un campo determinado de políticas públicas. Son considerados elementos que aglutinan a las coaliciones, y las estrategias básicas necesarias para alcanzar las creencias fundamentales en el subsistema en cuestión.

3- Los **aspectos secundarios (*secondary beliefs*)** comprenden a los elementos de carácter instrumental para implementar el núcleo de la política en un área específica. Tienen generalmente menor alcance, significando que no abarcan todo el subsistema y por lo tanto su modificación requiere de menos pruebas y acuerdos entre los actores.

La teoría asume que los sistemas de creencias muestran una resistencia decreciente frente a los cambios: el núcleo duro está profundamente arraigado, lo cual lo hace raramente negociable por lo cual se compara un cambio en este nivel con una conversión religiosa. El núcleo de la política, por su parte, es rígido, pero puede sufrir variaciones en el mediano o largo plazo. Por último, los aspectos secundarios pueden verse alterados con relativa facilidad. Por esta razón las creencias, su tendencia a ser estables y aglutinar las coaliciones explican mejor la persistencia y los eventuales ajustes que las grandes modificaciones de las políticas.

Los actores de diversos orígenes que interactúan dentro de un subsistema buscan aliarse con otras personas que compartan sus creencias (Sabatier y Weible, 2010, p. 211), coordinando su comportamiento y adoptando diversas estrategias que les permitan alcanzar sus objetivos con el tiempo, conformando **Coaliciones Promotoras**.

Mientras los sistemas de creencias determinan la dirección en la cual una coalición promotora (o cualquier otro actor político) busca modificar los programas

gubernamentales, su capacidad para hacerlo es especialmente dependiente de sus recursos (Martín Quintero, 2007, p. 289). Estos son (Sabatier y Weible, 2010, p. 217):

A. **Autoridad legal formal para tomar decisiones sobre políticas:** aquellas coaliciones dominantes tienen generalmente más miembros en posiciones decisorias que aquellas minoritarias.

B. **Opinión pública.** Se transforma en un activo importante cuando se muestra favorable a las posiciones de una coalición, influyendo posiblemente en la elección de autoridades o en la persuasión de los decisores.

C. **Información.** Es un recurso relevante que, entre sus usos estratégicos, incluye reforzar la pertenencia de los miembros de la coalición; rebatir los puntos de vista de un adversario; y convencer a los decisores para apoyar las propuestas propias e influir en la opinión pública.

D. **Grupos movilizables.** La movilización de apoyos por parte de personas por fuera de la coalición - pero que comparten creencias a través de actividades políticas (manifestaciones, campañas electorales y/o de recaudación de fondos) - puede ser un activo valioso, especialmente para las coaliciones que no poseen financiamiento.

E. **Recursos financieros.** Estos permiten obtener acceso a otros recursos como la producción de información mediante la financiación de investigaciones o *think tanks*, campañas de difusión para obtener el apoyo del público entre otros.

F. **Liderazgo hábil.** Un líder capaz de crear una visión atractiva para una coalición, utilizar los activos en forma estratégica y eficiente, y atraer nuevos recursos es fundamental para una coalición. Y sobre todo ante situaciones que predisponen a los subsistemas para el cambio.

Las políticas públicas desde el abordaje del MCP son, en consecuencia, el reflejo del sistema de creencias de una coalición que ha logrado mediante una hábil estrategia y utilización de los recursos disponibles trasladar sus ideas y creencias a programas y proyectos que influyan en el desarrollo, diseño y rumbo de un determinado asunto de las políticas. El cambio equivaldría a una modificación en el sistema de creencias que la sostiene; y puede ser entendido como el producto de cuatro procesos:

En primer lugar, el **Aprendizaje Orientado a Políticas**, al cual Sabatier le otorga un carácter instrumental ya que “(...) los miembros de las diferentes coaliciones buscan entender mejor el mundo para alcanzar sus objetivos (...)”, por lo cual se embarcan en

“(…) un proceso continuo de investigación y adaptación motivado por el deseo de realizar las creencias núcleo de la política” (Sabatier, 1988, p. 133).

Por otra parte, una **perturbación externa** puede cambiar agendas, centrar la atención pública y atraer la de los gobernantes clave que se ocupan de tomar decisiones, lo que tiene efectos sobre los recursos y constricciones de los actores del subsistema. Esta puede ser una crisis, la aparición de una nueva alianza en el gobierno, la modificación de la opinión pública o impactos provenientes de otros subsistemas, entre otros (Sabatier y Weible, 2010, p. 214).

Los **shocks internos** también pueden producir una redistribución de los recursos críticos entre las coaliciones, pudiendo trastocar por completo la estructura de poder del subsistema.

Por último, otro potencial factor de cambio son los **acuerdos negociados** entre coaliciones anteriormente enfrentadas, que ante la existencia de un estancamiento que consideran inaceptable, llevan a un cambio sustancial del *statu quo* en el subsistema de políticas, sin mediar grandes perturbaciones y a través de una negociación ordenada. (Sabatier y Weible, 2010, pp. 221-224).

Todos estos factores pueden, además, estar íntimamente relacionados: un **evento externo** puede poner en evidencia **fallos internos** y facilitar el **aprendizaje** de actores reticentes. Por otro lado, cualquier cambio que se genere en un área de política particular puede generar modificaciones en el contexto y en otros subsistemas. No obstante, el **cambio** sólo se produce cuando la oportunidad es “hábilmente explotada” por quienes lo proponen (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993), ya sea a través de la maximización de los recursos (Weible, 2007, pp. 95-117), la explotación de nuevas posibilidades o vías en el proceso de toma de decisiones (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999, pp. 117-168), o el replanteamiento del problema en los medios de comunicación (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993).

1.3 – Gobierno Abierto, Coaliciones Promotoras y su utilidad para abordar la problemática del Cambio del acceso a la información en ACUMAR.

A manera de cierre es importante señalar que esta investigación apeló a la literatura sobre el Gobierno Abierto y el Marcos de las Coaliciones Promotoras para poder definir y

comprender los principales conceptos contenidos en la temática abordada: el acceso a la información y el cambio en las políticas públicas.

Esta elección obedece, en primera instancia, a que el acceso a la información pública es una de las condiciones necesarias (aunque no suficientes) para garantizar tanto la participación como la colaboración de la sociedad en las políticas públicas, todos pilares del Gobierno Abierto.

Siguiendo este razonamiento, la problemática de la disponibilidad de datos sobre la gestión de la Cuenca Matanza-Riachuelo fue impulsada al centro de la escena por ciudadanas/os organizadas/os, académicas/os, investigadoras/es entre otras/os exigiendo conocer información sobre la actividad de ACUMAR para poder realizar el seguimiento y participar de esta. La autoridad judicial competente (CSJN y juzgado de ejecución) reforzaron esta dinámica al ordenar que el organismo se guiara por los principios del gobierno abierto y corrigiera las falencias detectadas en la transparencia en el actuar de la Autoridad de Cuenca.

En esta línea, el abordaje propuesto por Sabatier es propicio ya que amplía el universo de participantes con capacidad de conformar coaliciones, influir y conseguir trasladar sus creencias a la elaboración de políticas públicas, al mismo tiempo que permite analizar la nueva realidad multiactoral que propone el Gobierno Abierto en general, la transparencia y el acceso a la información pública en particular y la estructura y dinámica de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo.

Además, correr el eje explicativo a las creencias, ideas, percepciones resulta útil en este caso particular para observar y explicar la interacción y acuerdo entre actores con intereses individuales y de grupo que muchas veces resultan divergentes.

Por último, el período de tiempo seleccionado presenta además el incentivo de poder observar y abordar el inicio y evolución de un subsistema como el de acceso a la información pública de ACUMAR, en un país y un contexto que no colabora en la continuidad de las políticas y programas, si se considera que la mayoría de las aplicaciones del MCP se concentraron sobre contextos estables, naciones desarrolladas y subsistemas maduros.

CAPÍTULO II: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

2.1 - La Cuenca Matanza-Riachuelo: definiciones y caracterizaciones políticas, sociales e históricas.

La Cuenca Matanza-Riachuelo es un territorio caracterizado y delimitado, como todas las cuencas hidrográficas, por el agua proveniente de las lluvias que se escurre a través de arroyos superficiales y subterráneos convergiendo en un cauce principal llamado Matanza, en sus orígenes, y Riachuelo, en su tramo final.

En sus 64 km el río recorre territorio bonaerense (la integridad o parte de 14 municipios de la Provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, General Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente) y porteño (las comunas 8 -en su totalidad - 1, 3, 4, 5, 6, 7, 9 y 10 - parcialmente).

Diversos registros señalan que en una superficie de 2 mil km² se encuentran asentadas entre 4.5 y 8 millones de personas o el equivalente a aproximadamente un 15% de la población del país. Esto significa un importante impacto sobre el ambiente y el territorio, sin perder de vista al mismo tiempo, que estas personas son quienes sufren día a día las consecuencias de 200 años de contaminación.

La degradación de la Cuenca es histórica. Su espacio natural se fue transformando por el crecimiento de los barrios, la actividad industrial y la comercial, así como por las crisis económicas, los olvidos y la implementación de políticas ineficientes.

En las distintas épocas, la ubicación apartada del Matanza-Riachuelo fue un espacio ideal para que la actividad agrícola primero y luego la fabril dispusieran los desechos de la producción en sus aguas. Durante la industrialización del país, la zona recibió un gran flujo migratorio, que se ubicó preferentemente en la cuenca baja, zona en la que florecían fábricas de distinto tipo, ocupando áreas inundables.

Se incrementaron así los problemas relativos al planeamiento urbano: falta de infraestructura, redes cloacales y pluviales saturadas o inexistentes, sumándose al incremento de residuos sólidos domiciliarios que sobrepasaron las tecnologías disponibles para su manejo, cronificando la situación de deterioro hasta la actualidad.

Las sucesivas crisis económicas y la aplicación de políticas que redujeron el alcance e intervención del estado arrasaron con la industria de la Cuenca, pero también con los

controles a los establecimientos que continuaron funcionando y la inversión en infraestructura básica. Se deterioraron por ende las condiciones de vida de la población, en particular de aquellas que se fueron instalando en las urbanizaciones emergentes en la orilla del curso principal de agua.

Si bien la literatura en gestión de cuencas coincide en que un territorio como este debe ser considerado una unidad para manejar el recurso hídrico y abordar las diferentes problemáticas que allí acontecen, esta no ha sido la norma ya que históricamente se ha configurado una realidad interjurisdiccional, multiactoral y transversal que complejiza la tarea.

El saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo involucra a una diversidad de actores, desde las personas que la habitan y sufren las consecuencias de la contaminación, hasta las empresas y fábricas señaladas como principales contaminantes, las organizaciones de la sociedad civil impulsoras de los reclamos, diferentes niveles de gobiernos, instituciones de investigación, entre otros.

Además, la problemática abarca una gran variedad de aspectos que se deben tener en cuenta al momento de trabajar en la resolución la degradación ambiental, el momento y el impacto económico, el ordenamiento territorial, la disponibilidad de la vivienda, las consecuencias y el acceso a la salud, por mencionar algunos⁴⁷.

Es decir que dicha problemática no respeta los límites establecidos por la división política del territorio y especialización sectorial del estado, por lo que se dan múltiples escenarios de superposición de competencias entre las 17 jurisdicciones (Nación, Ciudad, Provincia y los 14 municipios), los más de 20 entes y organismos y empresas prestatarias.

Esto se tradujo en una proliferación de autoridades con poder de decisión, solapamiento de competencias, diversidad de normativas y legislación aplicables, además de la ausencia de mecanismos de coordinación que dificultaban la resolución de la

⁴⁷ Esta sección fue elaborada con los relatos disponibles en el Informe Especial sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo realizado por el Defensor del Pueblo de la Nación (DPN) y la Defensoría Adjunta de la Ciudad de Buenos Aires, la Asociación Vecinos de la Boca (AVLB), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), que luego formaron parte del Cuerpo Colegiado, la Fundación Ciudad, Poder Ciudadano y la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) (2003, pp.13-31) disponible en <https://bit.ly/30s5IJJ>, el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) presentado por ACUMAR durante el 2010, disponible en <https://bit.ly/3ITKVwR> y la información publicada por la Autoridad de Cuenca en su página web oficial en <https://www.acumar.gob.ar/>.

problemática del Matanza-Riachuelo (DPN et al., 2006, Fernández y Valdivieso, 2009, Gutiérrez y Merlinsky, 2010, p. 12-13).

2.2 - Sociedad Civil, Poder Judicial y ACUMAR: Nuevos actores en un escenario complejo.

2.2.1 –Movilización ciudadana: el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la Cuenca Matanza-Riachuelo

La movilización ciudadana se demostró fundamental para sostener durante años el reclamo por una resolución coordinada entre las diferentes jurisdicciones y demás actores involucrados a la situación del Matanza-Riachuelo.

No se trató de un fenómeno aislado ya que a partir de la segunda mitad del siglo XX tuvo un fuerte impulso la preocupación sobre la sostenibilidad del modelo de desarrollo y sus consecuencias sobre la naturaleza y la sociedad.

La cuestión ambiental se instaló en agenda pública a través de la movilización de diversos actores sociales, al mismo tiempo que se institucionalizó mediante la firma de tratados internacionales y regionales, sanción de normas, reformas constitucionales, creación de organismos y generación y puesta en marcha de políticas públicas diseñadas para proteger y cuidar el ambiente (Scharager, 2020, p.700)

En línea con esta tendencia, en el país en 1994 la reforma de la Constitución Nacional incluyó el derecho fundamental de todos los habitantes a “gozar de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras” (Art.41).

Unos años más tarde, en 2002, se sancionó la Ley General del Ambiente⁴⁸, que establece los lineamientos que debe seguir la política ambiental nacional. Esta normativa introduce y facilita el derecho de la población como un colectivo afectado a recurrir a la justicia para reclamar la restauración o recomposición del daño ambiental generado y sus consecuencias en la sociedad. Además, determina que el estado debe producir, ordenar y poner a disposición la información sobre la situación del ambiente, de forma de permitir

⁴⁸ Ley N° 25.675/2002. Disponible en <https://bit.ly/3ybyQMF>.

la auditoría y seguimiento de los demás poderes del estado y de la sociedad civil, así como también facilitar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Esto último se encuentra en línea con la irrupción en la agenda pública de un movimiento entre la sociedad civil que abogaba por una mayor transparencia y el acceso a la información que permitiera a la población realizar el control y tener participación en las acciones del estado. A nivel nacional es importante señalar que en 2003 el entonces presidente Néstor Kirchner firmó el Decreto N° 1.172/2003 que determinaba la obligatoriedad para el Poder Ejecutivo Nacional de responder las solicitudes de información de sus ciudadanos y ciudadanas y establecía distintos ámbitos de participación e involucramiento mediante audiencias públicas, elaboración participativa de normas entre otros.

Este contexto de creciente movilización social e institucionalización de la preocupación ambiental generó que se multiplicara la conflictividad poniendo en el centro de la escena a movimientos tales como los nacidos en contra de los efectos producidos por la extensión de la frontera agropecuaria, la megaminería, actividades extractivas y de explotación intensiva de los recursos naturales, que tuvieron sus inicios a principio de siglo XXI. Entre estos, el más recordado y con repercusiones a nivel nacional fueron las multitudinarias movilizaciones de la comunidad de Gualaguaychú contra la instalación de las fábricas pasteras a orillas del río Uruguay, que ganó espacio en los medios de comunicación y en la agenda política, allanando el terreno para que ganaran visibilidad pública reclamos como los de la Cuenca Matanza-Riachuelo (Gutiérrez y Merlinsky, 2010; Ferro, 2016 y Scharager 2019)

En este escenario, desde 2002, un conjunto heterogéneo de OSC⁴⁹ e instituciones académicas convocadas por la Defensoría del Pueblo de la Nación se movilizaron para

⁴⁹ Se distinguen especialmente dos tipos de organizaciones de la sociedad civil. Por una parte, los colectivos con arraigo en el territorio compuestas por quienes habitan la Cuenca, en las que impactan directamente los efectos del daño ambiental y de las políticas públicas destinadas a gestionarlo, por ejemplo: foros hídricos, asociaciones de vecinos, asambleas territoriales (Fernández y Valdiviezo, 2009). Por el otro lado, organizaciones ambientales que se formaron o fortalecieron a la par que iba consolidándose la preocupación por el ambiente. Son instituciones formadas por profesionales, con tendencias ideológicas, formas de funcionamiento y financiamiento diversos coinciden en el objetivo de influir sobre políticas ambientales. Entre las que se involucraron en la temática de la Cuenca se distinguen Greenpeace cuyos recursos provienen de aportes particulares y cuya principal herramienta es la realización de campañas de comunicación masiva basadas en acciones que genera un gran impacto en el público y la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) financiada por contribuciones de empresas y de organismos internacionales cuyas acciones se centran en influir en tomadores de decisión (Scharager, 2020).

hacer pública, reunir aliados y conseguir recursos para poner en agenda la problemática de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

Para conseguir ese objetivo realizaron y difundieron informes, organizaron actividades como talleres, foros y seminarios denunciando el estado ambiental crítico de la Cuenca lo que dio origen a un proceso de movilización y sensibilización de la sociedad en general y logró poner en funcionamiento un mecanismo de seguimiento de las acciones de la política pública, mediante pedidos de información a los organismos con competencia en la cuenca.

Este grupo de actores reclamaba que se hicieran efectivas las políticas y programas comprometidas por el Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo (CEMR), organización interjurisdiccional predecesora de ACUMAR que no obtuvo mayores resultados, la realización de estudios epidemiológicos, relevamientos de suelo, aire y agua, la urgente atención de las personas residentes en la Cuenca en riesgo sanitario y exigían contar con acceso a la información de manera de poder participar en el control, y puesta en marcha de las acciones de saneamiento y recomposición (Fernández y Valdiviezo, 2009, pp. 9-10, Gutiérrez y Merlinsky, 2010, Ferro, 2016).

No obstante, estas acciones públicas realizadas tuvieron un impacto limitado y solamente cuando la sociedad civil, amparándose en el derecho de exigir colectivamente ante los tribunales por la recomposición de la Cuenca que introdujo la ley N° 25.675, llevó su reclamo a la justicia el problema de la degradación ambiental del Matanza-Riachuelo irrumpió en el centro del debate público e ingresó en la agenda política como un tema prioritario a tratar y resolver (Gutiérrez y Merlinsky, 2010, pp. 9-13)

2.2.2 – La cuestión ambiental irrumpe en agenda: El poder judicial y La Causa Mendoza.

En 2004, vecinos de Villa Inflamable de la zona de Dock Sud, Avellaneda, junto a profesionales del Hospital de Agudos Pedro Fiorito inician un reclamo judicial amparándose en lo establecido en la Ley General del Ambiente N°25.675 dando origen a la conocida como Causa Mendoza en el que requerían la recomposición de la Cuenca Matanza-Riachuelo poniendo el énfasis en la responsabilidad de los tres estados

(Nacional, Bonaerense y Porteño) y en 44 empresas que desarrollaban su actividad en el territorio.

En 2006, el reclamo llega a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). El máximo tribunal no había estado exento de la crisis de confianza en las instituciones que había afectado al país a principio de siglo. Afectada por el aval que la llamada mayoría automática les había dado a las políticas que habían desencadenado la crisis económica, política y social que tuvo su estallido en el 2001, su composición se vio modificada, incorporándose nuevas caras, entre ellas algunos magistrados especialistas en derecho ambiental como Ricardo Lorenzetti. La demanda por la Cuenca del Matanza-Riachuelo se convirtió de esta forma, además, en una oportunidad para restaurar la legitimidad del máximo tribunal que se declaró competente para intervenir en la causa (Scharager, 2020, pp. 83-87).

Luego de diversas audiencias públicas en las que escuchó a todas las partes involucradas llegó la sentencia el 8 de julio de 2008. Este fallo es considerado un punto de inflexión porque entre otras cosas ordena a ACUMAR (creada en 2006 y compuesta por Nación, Provincia y Ciudad) a presentar y ejecutar un plan de políticas públicas para el saneamiento de la Cuenca y a poner a disposición de forma proactiva toda la información relacionada a la gestión y el cumplimiento de este.

Así, el poder judicial a través del Máximo Tribunal también se involucra en el rumbo de la Cuenca Matanza-Riachuelo como un participante activo y garante de la ejecución del saneamiento.

En este sentido, define la realización de audiencias judiciales de seguimiento de cara a la opinión pública y establece un control por un lado, judicial a través de los tribunales de ejecución de sentencia, y por el otro, presupuestario mediante la Auditoría General de la Nación y social, conformando un Cuerpo Colegiado integrado por las siguientes organizaciones de la sociedad civil (OSC): Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH), Asociación Vecinos de La Boca (AVLB), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), y Greenpeace con la coordinación del Defensor del Pueblo de la Nación (Merlinsky, 2017 y Scharager, 2020).

En suma, el avance del proceso judicial visibilizó la degradación ambiental y sus consecuencias, incorporó la voz de la sociedad civil en el espacio público y evidenció el carácter multiactoral de la cuestión del Matanza-Riachuelo, visibilizando las diferentes posturas e intereses y señalando la responsabilidad de cada uno de los involucrados en la degradación ambiental de la Cuenca (Merlinsky, 2017 y Scharager, 2020).

Así, la movilización ciudadana, al amparo del nuevo contexto que bregaba por el derecho a un ambiente sano y el acceso a la información, encontró en el ámbito de la justicia un espacio que impulsó a la cuestión de la Cuenca a la centralidad del debate público, obligando a los decisores de políticas a actuar y abordar el asunto de su recuperación.

2.2.3 – La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR).

El surgimiento de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) no puede entenderse sin la movilización de la sociedad civil y la intervención de la justicia⁵⁰ que requerían soluciones consensuadas y articulación de los distintos actores para la recuperación de la Cuenca ante el desempeño deficiente de los anteriores intentos de solución.

El antecedente más inmediato de una institución con la misión de coordinar a las múltiples jurisdicciones y partes para agilizar las tareas del saneamiento fue el Comité Ejecutivo Matanza Riachuelo⁵¹ (1995-2006) bajo la órbita directa del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), encargado de ejecutar el Plan de Gestión Ambiental (PGA).

La falta de autoridad para la generación de mecanismos de regulación y articulación entre los diferentes actores involucrados, la insuficiente inmediatez en la toma de decisiones y el escaso grado de transparencia en la gestión (sumadas a la crisis del 2001 que obligó a reformular presupuestos, planes y acciones del organismo) redundaron en que no existieran mayores avances⁵² según lo explicitado en el informe especial presentado por el Defensor del Pueblo de la Nación, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas en 2006 (Fernández y Valdiviezo, 2009 y Ferro, 2016, p. 33).

⁵⁰ En 2006 la CSJN confirma su competencia en la demanda presentada por vecinos y organizaciones de la sociedad civil en 2004 que se denominaría Causa Mendoza requiriendo a las distintas jurisdicciones e instancias involucradas a trabajar coordinadamente.

⁵¹ Decreto N° 482/95. Disponible en <https://bit.ly/3Aqc46I>.

⁵² Para más información consultar Informe Especial Cuenca Matanza Riachuelo, DPN et al., pp 66-68. Disponible en <https://bit.ly/30s51JJ>.

Con la temática en el centro de la agenda pública como consecuencia del reclamo ciudadano que había llegado a altas instancias judiciales, los decisores de política responden el 15 de noviembre de 2006 creando la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) mediante la Ley Nacional N° 26.168, ratificada posteriormente por las legislaturas de la provincia y la ciudad de Buenos Aires, con el objetivo de coordinar los esfuerzos de las jurisdicciones, organismos y demás actores involucrados.

Atendiendo a esta necesidad de integrar a las diferentes partes en la gestión, ACUMAR, pese a encontrarse inserta en la estructura de la Administración Pública Nacional⁵³, se constituye como un ente tripartito en el que participan las tres principales jurisdicciones con competencia en la Cuenca: Nación, Ciudad y Provincia de Buenos Aires formando parte de un Consejo Directivo con tres representantes para el gobierno federal, y dos respectivamente para el gobierno porteño y el bonaerense. En tanto para incorporar la voz de las administraciones locales y de la sociedad civil se crean a su interior un Consejo Municipal y una Comisión de Participación Social, ambos con carácter consultivo.

Además, la Autoridad de Cuenca es un ente autónomo y autárquico, es decir, dicta sus reglamentos de funcionamiento y normas, además de contar con presupuesto propio integrado por aportes de las tres jurisdicciones en distintos porcentajes para llevar a cabo las tareas encomendadas.

⁵³ El organismo formó parte de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2006-2012), del Ministerio de Planificación Financiera (2013-2015), del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2016-2017), del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2018-2019) y del Ministerio de Obras Públicas (2020 a la actualidad).

Tabla 1: Detalle de la inversión realizada en la CMR por el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y ACUMAR. Período 2010-2021 (1° Semestre).

NIVEL	DEVENGADO 2006-2016	DEVENGADO 2017	DEVENGADO 2018	DEVENGADO 2019	DEVENGADO 2020	DEVENGADO 2021
1. ESTADO NACIONAL	\$ 31.265.635.963	\$ 10.538.486.355	\$ 15.670.173.517	\$ 26.532.328.227	\$ 40.223.913.090	\$ 53.179.654.342
2. PROVINCIA DE BS.AS	\$ 3.118.723.292	\$ 2.015.901.531	\$ 1.530.497.713	\$ 1.377.058.675	\$ 479.040.402	\$ 1.863.151.707
3. CABA	\$ 4.047.309.601	\$ 1.887.831.925	\$ 2.146.145.174	\$ 5.277.240.588	\$ 3.862.085.271	\$ 2.356.232.337
4. ACUMAR	\$ 3.661.503.020	\$ 1.022.941.939	\$ 1.759.560.308	\$ 1.428.040.161	\$ 2.060.213.196	\$ 3.862.636.408
TOTAL BRUTO DEVENGADO	\$ 42.093.171.876	\$ 15.465.161.750	\$ 21.106.376.712	\$ 34.614.667.651	\$ 46.625.251.959	\$ 61.261.674.794
TRANSFERENCIAS ENTRE JURISDICCIONES¹	-\$ 1.469.407.916	-\$ 2.524.242.732	-\$ 2.906.354.246	-\$ 8.149.202.077	-\$ 10.667.612.369	-\$ 2.387.220.223
TOTAL NETO DEVENGADO	\$ 40.623.763.960	\$ 12.940.919.018	\$ 18.200.022.466	\$ 26.465.465.574	\$ 35.957.639.590	\$ 58.874.454.571

Fuente: ACUMAR – Dirección de Planificación, Coordinación y Modernización. Disponible en <https://www.acumar.gob.ar/inversiones-pisa/>.

Para evitar que el solapamiento de competencias y normativas afecte la tarea del organismo como lo hizo con las instituciones anteriores encargadas del saneamiento, se le otorgó el papel de máxima autoridad en regulación, control e intervención ambiental en el territorio de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

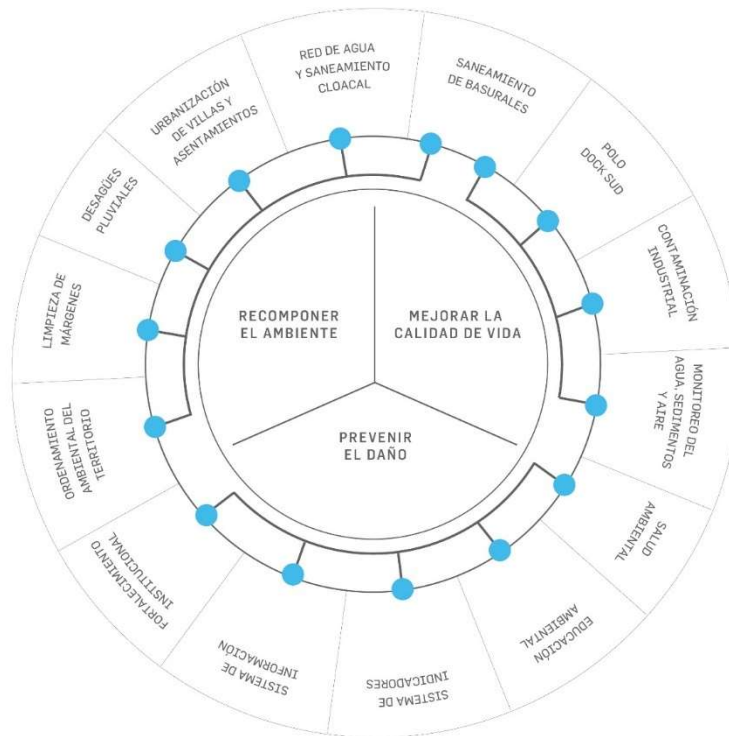
Con esta composición, no exenta de tensiones y dificultades⁵⁴, ACUMAR hasta la fecha articula y coordina con las diferentes jurisdicciones e instancias pertinentes la forma de llevar a cabo el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA)⁵⁵ presentado originalmente en 2009 (y reformulado en dos oportunidades – 2010 y 2016) a instancias del requerimiento derivado del fallo del 8 de julio de 2008 de la CSJN en el marco de la Causa Mendoza que desarrolla 14 líneas de acción⁵⁶ para alcanzar tres objetivos fundamentales: mejorar la calidad de vida de la población que habita la Cuenca, recomponer el ambiente y prevenir futuros daños.

⁵⁴ Entre ellas, las tensiones derivadas del distinto peso en la toma de decisiones de las jurisdicciones que componen el organismo y las dificultades para establecer mecanismos de articulación de competencias y armonización de las diferentes normativas. Por otra parte, la sociedad civil, los municipios y las instituciones académicas quedaron relegadas a un mero carácter consultivo (Fernández y Valdiviezo, 2009, Gutierrez y Merlinsky, 2010, Ferro, 2016).

⁵⁵ Disponible en <https://bit.ly/3ITKVwR> (versión 2010) y en <https://bit.ly/3SA8rCh> (versión 2016).

⁵⁶ Estos son: Contaminación Industrial, Monitoreo de Aguas, Sedimentos y Aire, Salud Ambiental, Educación Ambiental, Sistemas de Indicadores, Sistema de Información, Fortalecimiento Institucional, Ordenamiento Ambiental, Limpieza de Márgenes, Desagües Pluviales, Urbanización de Villas y Asentamientos, Red de Agua y Saneamiento Cloacal, Saneamiento de Basurales y Polo Dock Sud.

Imagen 1: Líneas de Acción del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA).



Fuente: ACUMAR – Dirección de Planificación, Coordinación y Modernización. Disponible en <https://www.acumar.gob.ar/pisa-plan-integral-saneamiento-ambiental/>.

Esta tarea debe realizarla siguiendo los principios de transparencia, colaboración y participación ciudadana según lo determinado por la CSJN⁵⁷, demás instancias judiciales, lo establecido en la Ley General del Ambiente⁵⁸, el Decreto N°1172/2003, la Ley de Acceso a la Información Ambiental, otras normativas y tratados suscritos, además de lo reclamado por la ciudadanía.

2.3 - ACUMAR y la información: una relación compleja.

El acceso a la información se convierte en este escenario en un aspecto esencial en el caso del Matanza-Riachuelo como condición necesaria para garantizar la participación y

⁵⁷ El fallo del 8 de julio de 2008 requiere a ACUMAR y a las jurisdicciones producir, reunir y catalogar de forma clara los datos relativos al estado y avance del saneamiento de la Cuenca para luego ponerla a disposición de las instancias de control y la ciudadanía en un sistema de acceso a la información digital. Disponible en <https://bit.ly/2G080it>.

⁵⁸ En su artículo 2 la Ley N° 25675/2002 establece que la política ambiental debe “(...) i) Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma”. Más adelante, en el artículo 17 establece la obligación de la autoridad nacional de contar con “(...) un sistema nacional integrado de información que administre los datos significativos y relevantes del ambiente, y evalúe la información ambiental disponible.”

colaboración de la ciudadanía en el control y diseño de las políticas públicas, además del ejercicio de otros derechos.

Así lo expresaban los comentarios del Defensor del Pueblo de la Nación (DPN) y de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que luego conformaron el Cuerpo Colegiado en la segunda parte de la primera audiencia de seguimiento ante la **Corte Suprema de la Nación (CSJN)** el 12 de septiembre de 2006⁵⁹:

“Quiero destacar que fue difícil y fue incrementándose la tarea del equipo de trabajo para poder encontrar información. Muchos obstáculos. Existían muchos que demostraban que la contaminación existía. Muchos la conocían, algunos la habían estudiado, ahora todos se empeñaban en ocultarla, ocultando información, pretendiendo barrer bajo la alfombra los estudios técnicos demostrativos de la gravedad del problema” (Eduardo Mondino - Defensor del Pueblo, 2006, pp. 1-5).

“El reclamo de instancias de participación y de acceso a la información es una cuestión que está estrechamente vinculada con la temática ambiental (...) el Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro dispone que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los interesados, y que toda persona debe tener derecho al acceso a la información que se encuentre en poder de las autoridades (...)” (Andrés Nápoli – Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2006, pp. 5-8).

“Necesitamos indicadores ambientales y de gestión que nos permitan monitorear el plan, socializar la información, garantizar la transparencia, generar un marco normativo que trascienda cualquier administración de gobierno y nos garantice la eficiencia” (Alfredo Alberti – Asociación Vecinos por La Boca, 2006, pp. 8-9).

Estos pedidos fueron recogidos en el fallo histórico de la CSJN en el que se ordenaba a ACUMAR producir, poner a disposición y facilitar el acceso a todos los datos e información generada en su trabajo cotidiano como así también aquellos que tuvieran relación con el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo estuviesen o no bajo su custodia.

El organismo, además, tiene la obligación de rendir cuentas con un informe anual ante el Congreso de la Nación, realizar audiencias semestrales, responder los requerimientos de

⁵⁹ Disponible en <https://bit.ly/3qLeB6s>.

acceso a la información, contar con un sistema de acceso a la información digital y de indicadores de resultados que permitan seguir el avance en las tareas de recuperación de la Cuenca.

Para realizar el seguimiento de la gestión de ACUMAR, el Máximo Tribunal, además de llamar a audiencias públicas periódicas de control, designó al Juzgado Federal de Quilmes en una primera etapa (2008-2012) como el encargado de la ejecución de la sentencia. Luego de que trascendieran públicamente sospechas de corrupción y mal desempeño en la causa de su titular, la CSJN lo apartó y reemplazó en 2013 por el Juzgado Federal N°12 de Comodoro Py y el N° 2 de Morón.

Por otra parte, creó el Cuerpo Colegiado encabezado por el Defensor del Pueblo de La Nación (DPN) y compuesto por 5 organizaciones de la Sociedad Civil: la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Fundación Greenpeace Argentina, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Asociación Vecinos de La Boca, Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH).

ACUMAR incluyó como uno de los 14 ejes de trabajo del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) el acceso a la información pública, pero desde las instancias de control se advertían los obstáculos y las dificultades para poder hacer uso de este derecho.

En este sentido, en un pasaje de su presentación ante la Corte Suprema de Justicia en 2010⁶⁰, los representantes de la DPN señalaron que “los avances de ACUMAR en cuanto a la cantidad de información publicada, principalmente en su página web, se ven opacadas por la baja calidad de su ordenamiento y accesibilidad. Por otra parte, la gran mayoría de las solicitudes de acceso a la información presentadas ante ACUMAR por parte de vecinos y organizaciones interesadas nunca obtienen respuesta. Es preciso que los Estados asuman plenamente las obligaciones que en este sentido impone la sentencia y las leyes adaptando su organización y estableciendo claras responsabilidades para ello de modo de favorecer una cultura estatal en ese sentido.”

Centrando la mirada en el tema de la investigación, vemos que el 13 de marzo de 2014 la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) reclamaba en Audiencia Pública un listado de 33 pedidos de informes no respondidos⁶¹, lo que muestra que, en la práctica, el

⁶⁰ Disponible en <https://bit.ly/3cmAr7T>.

⁶¹Acta de Audiencia en el Juzgado Federal de Morón del 13 de marzo de 2014. Disponible en <https://bit.ly/3cCJIOZ>.

organismo tuvo un desempeño que hasta el 2014 se puede considerar como deficiente tomando como parámetros lo establecido por la normativa ⁶² y en base a datos provistos por el propio ente.

La Autoridad de Cuenca se rigió desde sus comienzos por lo establecido por la **Ley N° 25.831/2004**⁶³ sobre Acceso a la Información Ambiental y el **Decreto N° 1.172/2003**⁶⁴ (en contadas ocasiones). A partir de septiembre de 2016 comienza a ajustarse además a lo planteado por la **Ley N° 27.275**. Ambas leyes establecen en primer lugar la obligación de la administración pública de brindar toda la información en su poder ante el requerimiento de la ciudadanía, como así también fijan un plazo máximo de 30 días hábiles para responder.

Teniendo en cuenta esto, los parámetros utilizados para medir el desempeño del organismo fueron la eficacia en la respuesta, entendida como el porcentaje de solicitudes efectivamente contestadas, como también el plazo en el que se resolvían esas consultas y sí se ajustaba a lo dispuesto por la normativa o no.

Desde que se registran estadísticas al respecto (2011) hasta el 2014, ACUMAR tuvo un promedio de respuesta del 45% y lo hacía en un plazo medio de un poco más de un año (324 días hábiles), siendo el peor registro el del 2012 con casi dos años de retraso (473 días laborales)⁶⁵.

Lo que resalta de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo en el escenario de la administración pública nacional es que comenzó a regularizar la situación y a organizar su abordaje comunicacional con anterioridad a otras dependencias u organismos, incluso en momentos previos a la sanción de la ley.

En la órbita del Estado Nacional, según dos estudios realizados en el 2013 por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC)⁶⁶ y Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)⁶⁷ respectivamente, registraron que más de la mitad de los pedidos

⁶² **Ley N° 27275/2016** establece 15 días hábiles y una prórroga de 15 días hábiles adicionales previo aviso a la persona solicitante / **Decreto N°1172/2003** establece 10 días hábiles y una prórroga de 10 días hábiles adicionales previo aviso a la persona solicitante.

⁶³ **Ley N° 25831/2004 - Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental**. Disponible en <https://bit.ly/3qN0hKL>.

⁶⁴ **Decreto 1172/2003- Acceso a la Información Pública**. Disponible en <https://bit.ly/3CKYfxK>
⁶⁵ Disponible en <https://www.acumar.gob.ar/informacion-publica/historial/> y <https://www.acumar.gob.ar/indicadores/respuesta-requerimientos-informacion-publica-publica/>.

⁶⁶ Disponible en <https://bit.ly/31ZypbR>.

⁶⁷ Disponible en <https://bit.ly/3qQzvkC>.

realizados no recibieron respuesta, fueron contestados negativamente o de forma incompleta (ADC, 2013 y ACIJ, 2013).

Esta dinámica se sostiene al analizar los escasos datos disponibles de la evolución de la gestión de las solicitudes presentadas por la ciudadanía durante los últimos dos años de vigencia del Decreto N° 1.172/2003 ⁶⁸:

En 2015, de 363 pedidos de acceso ingresados en los distintos ministerios, 185 recibieron respuesta efectiva en término, en tanto 99 fueron contestados fuera de término y 79 continuaban abiertos al momento de la última actualización del *dataset* (abril 2017). El plazo promedio insumido en la tramitación de los expedientes fue de 112 días hábiles, muy lejos de lo establecido por la normativa.

En 2016, de un total de 407 solicitudes que fueron comunicadas por las distintas dependencias, 199 fueron respondidas a tiempo, en tanto 193 recibieron contestación fuera de plazo y 15 quedaron pendientes a la última fecha de actualización del conjunto de datos (abril 2017). El plazo promedio insumido en la gestión de los pedidos fue de 39 días hábiles, sensiblemente menor al año anterior.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 27.275/2016 y con el inicio de la actividad plena de la Agencia de Acceso a la Información Pública, se regularizaron los registros pudiendo observarse los siguientes resultados:

⁶⁸ Las estadísticas fueron elaboradas mediante la utilización de las bases de datos provistas por el Ministerio del Interior de la Nación y la Agencia de Acceso a la Información Pública luego de realizar tres solicitudes de acceso a la información en las que se requirieron los registros disponibles del período 2008-2018 inclusive.

Tabla 2: Evolución de la Gestión de las Solicitudes de Acceso a la Información desde la entrada en vigencia de la Ley N° 27.275/2016 en el conjunto de la Administración Pública Nacional.

Administración Pública Nacional										
	2017		2018		2019		2020		2021	
En plazo	395	63%	2508	70%	3583	74%	4442	75%	1551	74%
Fuera de plazo	205	33%	983	27%	998	21%	899	15%	268	13%
Sin respuesta	24	4%	112	3%	264	5%	616	10%	264	13%
Total	624		3603		4845		5957		2083	
Plazo (en días hábiles)	111		80		70		52		20	

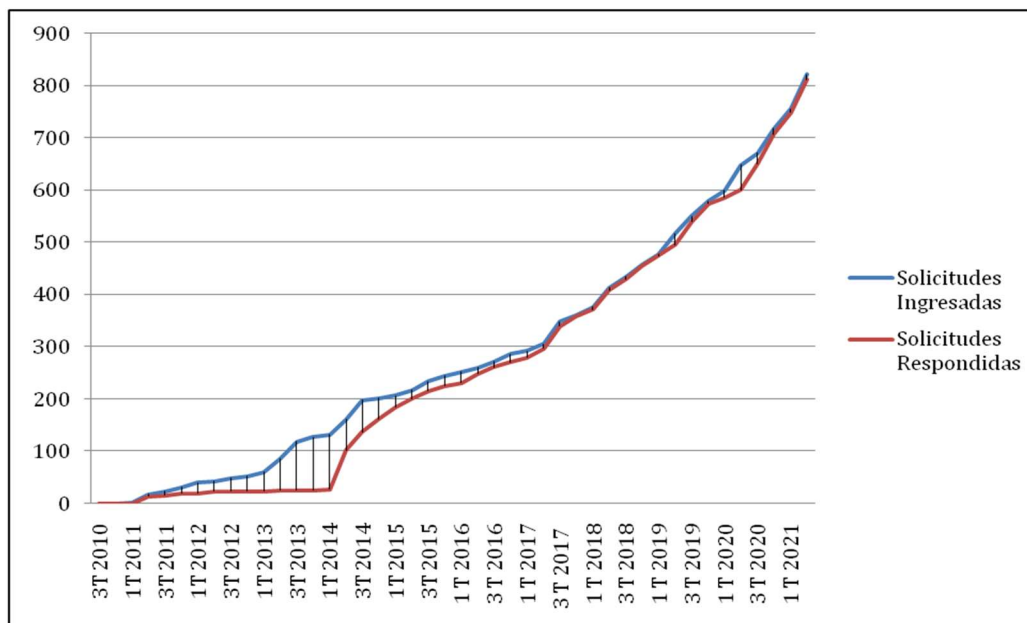
Fuente: Elaboración propia a partir de datos provistos por el Ministerio de Interior y la Agencia de Acceso a la Información Pública.

De estas estadísticas también se desprende que a partir de la aplicación de la Ley y consecuentemente de la puesta en funcionamiento de la autoridad encargada de velar por su cumplimiento, que asimismo coincide con la implementación del expediente electrónico y el avance del debate público sobre el Gobierno Abierto y la Transparencia, se fueron consolidando mejoras, especialmente en cuanto al plazo de respuesta insumido.

En cambio, en el caso de ACUMAR, la mejora en el desempeño en el acceso a la información se hace presente con anterioridad. La evolución de la problemática de falta de respuesta de las solicitudes de acceso a la información en el organismo aparece detallada específicamente en el expediente N° **52000201/2013 ACUMAR S/ Información Pública**⁶⁹. Para el año 2014 se empieza a registrar la existencia de un punto de inflexión a partir del primer trimestre de ese mismo año en el que se observa un cambio en la tendencia. Y si bien, en paralelo a este proceso, en diciembre de 2015 se registró el cambio en la Administración Pública Nacional con el ascenso de una nueva fuerza gobernante y la consecuente modificación de las autoridades del organismo, no obstante, la nueva estrategia, más allá de retrasos y dificultades atribuibles a un período de transición, continuó su trayectoria exitosa como se puede observar en el siguiente gráfico:

⁶⁹ Consulta de Expediente a través de <https://www.acumar.gob.ar/causa-mendoza/causa-digitalizada/>.

Gráfico 1: Evolución de las Respuestas a requerimientos de información pública ambiental en ACUMAR.



Fuente: Elaboración Propia en base a lo publicado en el Informe Trimestral de Información Pública en el Expediente 52000201/2013 – ACUMAR S/ Información Pública el 9 de agosto de 2021. Disponible en <https://bit.ly/3cTnOkY>.

Así a partir de ese momento sus números comenzaron a mejorar: se respondieron en 2015 íntegramente las solicitudes del 2011, 2012 y 2013 que no habían sido tramitadas, manteniéndose el porcentaje de respuesta en más del 90% desde el segundo trimestre de ese mismo año. Finalmente, en el último período de 2017 se alcanzó un 100% de efectividad, repitiéndose el desempeño al año siguiente.

Tabla 3: Evolución de la Efectividad de la Gestión de las Solicitudes de Acceso a la Información (2011-2021) en ACUMAR.

PERÍODO	INFORMACIÓN PÚBLICA				Porcentaje
	Solicitudes Ingresadas		Solicitudes Respondidas		
	Cantidad	Sumatoria	Cantidad	Sumatoria	
3T 2010	0	0	0	0	NA
4T 2010	0	0	0	0	NA
1T 2011	1	1	0	0	0%
2T 2011	16	17	14	14	82%
3T 2011	7	24	2	16	67%
4T 2011	7	31	4	20	65%

1T 2012	9	40	0	20	50%
2T 2012	3	43	4	24	56%
3T 2012	6	49	0	24	49%
4T 2012	4	53	0	24	45%
1T 2013	7	60	0	24	40%
2T 2013	25	85	2	26	31%
3T 2013	33	118	0	26	22%
4T 2013	9	127	0	26	20%
1T 2014	5	132	1	27	20%
2T 2014	29	161	75	102	63%
3T 2014	37	198	35	137	69%
4T 2014	4	202	25	162	80%
1T 2015	5	207	22	184	89%
2T 2015	11	218	17	201	92%
3T 2015	16	234	15	216	92%
4T 2015	11	245	9	225	92%
1 T 2016	7	252	6	231	92%
2 T 2016	8	260	18	249	96%
3 T 2016	12	272	12	261	96%
4 T 2016	14	286	10	271	95%
1 T 2017	6	292	9	280	96%
2 T 2017	14	306	17	297	97%
3 T 2017	42	348	43	340	98%
4 T 2017	12	360	19	359	100%
1 T 2018	16	376	13	372	99%
2 T 2018	37	413	36	408	99%
3 T 2018	22	435	22	430	99%
4 T 2018	22	457	26	456	100%
1 T 2019	20	477	18	474	99%
2 T 2019	40	517	22	496	96%
3 T 2019	33	550	43	539	98%
4 T 2019	29	579	35	574	99%
1 T 2020	21	600	12	586	98%
2 T 2020	48	648	14	600	93%
3 T 2020	23	671	51	651	97%
4 T 2020	47	718	56	707	98%
1 T 2021	38	756	42	749	99%
2 T 2021	66	822	63	812	99%

Fuente: Elaboración Propia en base a lo publicado en el Informe Trimestral de Información Pública en el Expediente 52000201/2013 – ACUMAR S/ Información Pública el 9 de agosto de 2021. Disponible en <https://bit.ly/3cTnOkY>.

En cuanto al plazo de respuesta, este fue mejorando significativamente, continuando esta tendencia incluso ante el cambio de gestión en 2016 hasta conseguir en 2018 estar muy

por debajo del límite establecido por la normativa aplicable con 8 días insumidos para la contestación. Y si bien ante cambios en la estructura interna y una nueva transición compleja en 2019/2020 se registraron retrasos, en 2021 finalmente retomó el camino con 9 días de plazo para brindar respuesta a la ciudadanía⁷⁰ como puede observarse en el siguiente cuadro:

Tabla 4: Evolución de la Gestión de las Solicitudes de Acceso a la Información Pública en ACUMAR 2011-2021.

AÑO	PLAZO PROMEDIO RESPUESTA
2011	269,32
2012	473,95
2013	233,72
2014	108,88
2015	96,67
2016	74,76
2017	24,45
2018	9,31
2019	30,08
2020	44,17
2021	9,29

Fuente: Elaboración Propia en base a lo publicado en el Informe Trimestral de Información Pública en el Expediente 52000201/2013 – ACUMAR S/ Información Pública el 9 de agosto de 2021. Disponible en <https://bit.ly/3cTnOkY>.

Para reforzar este primer acercamiento y acumular evidencia sobre la mejora se puede apelar a datos en relación con desempeño de los organismos ambientales en el marco de la ley N° 25.831 mediante la información del relevamiento anual que la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) realizó hasta el 2016.⁷¹

En esos informes se refleja la mejora de ACUMAR que pasó de no responder las solicitudes ingresadas a ser el organismo con mayor consistencia en el sistema, según se desprende de la comparación realizada con el GCABA, OPDS, el COFEMA y otras dependencias con competencia en lo ambiental.

⁷⁰ La información y datos utilizados para elaborar esta sección se encuentran disponibles en <https://www.acumar.gob.ar/informacion-publica/>.

⁷¹ Disponibles en <https://bit.ly/3wWImSX>.

2.4- Pregunta de investigación, objetivos e hipótesis.

La pregunta que guio este trabajo fue ¿cuáles fueron los factores que llevaron a que la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo consiguiera alcanzar y sostener el cumplimiento de su obligación de brindar respuestas a las solicitudes de acceso a la información de la ciudadanía?

Para brindar una respuesta a estos interrogantes, esta investigación se centró en identificar e interpretar los factores que promovieron el cambio exitoso en la gestión del acceso a la información pública en ACUMAR y comprender las razones que permitieron su sostenibilidad en el tiempo.

Para ello se utilizó el abordaje propuesto en el Marco de las Coaliciones Promotoras (MCP) que resulta interesante para esta temática en general y el caso en particular porque trasciende a los actores tradicionales e incorpora las creencias e ideas como factores explicativos para el cambio de políticas. Ante la situación registrada en ACUMAR, es útil para analizar cómo las distintas personas involucradas —pese a tener diferentes orígenes, objetivos e ideas sobre la forma para llevar a cabo la gestión (que general y aparentemente no han trabajado en conjunto)— se congregan en torno a una creencia común para trasladarla a una política pública efectiva.

El recorte temporal seleccionado a los efectos de este trabajo obedece al período transcurrido entre dos hitos fundamentales para el desarrollo de la Autoridad de Cuenca: el 2008 marcado por fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que ordena a ACUMAR integrar los principios de Transparencia, Participación y Colaboración en su tarea y el 2018, año en el que el organismo alcanzó el mejor desempeño en términos de Transparencia Pasiva⁷². Esto mismo resulta funcional a la lectura realizada desde las coaliciones promotoras porque según Sabatier “esta premisa temporal resulta necesaria para alcanzar una adecuada comprensión del proceso del cambio en las políticas públicas ya que ese es el período en el que pueda observarse los efectos del aprendizaje orientado a políticas y/o de factores externos como las modificaciones de las condiciones socioeconómicas” (Gómez Lee, s/f, p. 18).

Resulta, además, desafiante y se alinea con uno de los puntos poco abordados en el MCP el observar y describir al subsistema desde su origen, la interacción entre los actores en

⁷² Para una definición ver nota al pie n°25 en página 19.

las distintas etapas y cómo se consiguen trasladar las creencias e ideas a las políticas públicas.

Reformulando el objetivo desde el MCP, el esfuerzo por conocer el cómo y el porqué del cambio se podría traducir en el siguiente propósito: reconstruir el proceso que desembocó en la modificación de la gestión del acceso a la información pública de ACUMAR, dando cuenta de las estrategias desarrolladas por los grupos de actores que interactúan en el subsistema para influir y plasmar su Sistema de Creencias⁷³ en el diseño y puesta en marcha de la política.

De este se derivan otros objetivos más específicos:

- Identificar a los actores, indagando en sus ideas e intereses, determinando la/s coalición/es que conformaron y su posición en la política de acceso a la información pública en ACUMAR durante el período 2008-2018;
- Reconstruir y analizar las estrategias, las interacciones entabladas, en definitiva, la competencia y la negociación para lograr plasmar sus ideas, creencias e intereses en la estrategia de gestión de las solicitudes de información del organismo;
- Detectar, y evaluar el peso de eventos exógenos y factores endógenos al subsistema que pudieron influir en el cambio de la política pública analizada, su éxito y sostenibilidad.

Siguiendo con el hilo de la reflexión y teniendo en cuenta el MCP, para dar una respuesta a los interrogantes que surgieron en esta investigación se partió de la siguiente hipótesis:

- La modificación de la estrategia de gestión de los requerimientos de acceso a la información pública adoptada por la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo a partir del 2014 se originó como resultado de la conformación de un nuevo grupo de actores que supo aprovechar la errática gestión de los pedidos de informes (fallo interno) en un contexto cada vez más favorable a la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas (factores externos). Esta coalición logró articular una estrategia y contó con los recursos, apoyos e influencia necesarios para imponerse influyendo en el rumbo de la política pública vigente en ese momento. Como resultado consiguió

⁷³ Entendido como “conjuntos de prioridades de valor y asunciones causales, teorías implícitas sobre cómo alcanzar los objetivos, percepciones sobre la eficacia de los instrumentos etc.” (Sabatier, 1988, p.131)

adaptar la forma de gestionar el acceso a la información incorporando sus creencias, ideas, intereses y formas de abordar el problema.

Con respecto al éxito y sostenibilidad que se registró en la implementación de la estrategia en la gestión de los requerimientos de informes se intentó comprobar que:

- La política resultante consiguió sus objetivos porque solucionó la problemática de acceso a la información en sintonía con el nuevo contexto favorable a la transparencia y la rendición de cuentas, sin tener que enfrentarse a cambios exógenos que pusieran en cuestión el núcleo esencial de la política pública.

Derivada de esta premisa, ante la coyuntura externa del ascenso de una nueva alianza gobernante en diciembre de 2015 se buscó demostrar que:

- La política pública de ACUMAR con respecto al acceso a la información pública no registró cambios sustantivos ante el ascenso de una nueva coalición en los distintos estamentos estatales que componen el organismo (Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma) en Diciembre de 2015 ya que no se vio comprometida la distribución de los recursos y apoyos de la coalición promotora, ni el núcleo de creencias que sostienen la política porque era compartido por los nuevos actores que se incorporaron desde la administración.

2.5- Metodología y Plan de Trabajo.

La estrategia metodológica y el plan de trabajo adoptados respondieron al propósito fundamental de esta tesis de identificar e interpretar los factores que promovieron el cambio **exitoso** en la gestión de las solicitudes de acceso a la información pública en ACUMAR y comprender las razones que permitieron su sostenibilidad en el tiempo.

Este estudio de caso utilizó un abordaje cualitativo, analizando fuentes de información tanto primarias (obtenidas mediante entrevistas semiestructuradas) como secundarias (registros oficiales, expedientes judiciales, informes de distintas procedencias e investigaciones académicas, artículos de prensa), que se sumaron a las lecturas para la elaboración del marco teórico y conceptual.

En primera instancia se llevó a cabo una relectura y revisión de los documentos oficiales y otras fuentes de información secundaria, que constó en rastrear y abordar en profundidad actas de audiencias, fallos y sentencias judiciales, informes, normativas y

expedientes internos; así como también la consulta de informes de OSC relacionadas con el acceso a la información pública ambiental y el saneamiento de la CMR. Además, se incorporaron notas de prensa, declaraciones y otros documentos de divulgación que pudieran aportar mayores datos.

Esto permitió realizar un primer esbozo de la evolución de la política de acceso a la información pública del organismo del 2008 al 2018 y de los debates existentes; elaborar un mapa de actores⁷⁴ para su identificación, hacer una descripción inicial de su sistema de creencias y visiones particulares sobre el tema analizado, su posición con respecto al cambio y señalar en principio las posibles coaliciones conformadas; y, por último, reconstruir el contexto inmediato que influyó y en el que se desarrolló dicha estrategia.

Esta sistematización de la información derivada de los documentos resultó un insumo necesario también para la siguiente etapa colaborando en identificar y seleccionar posibles informantes claves y nutrir un borrador inicial de la guía de la entrevista⁷⁵.

Las entrevistas se revelaron indispensables para trascender y complementar la explicación escrita/institucional a través de cuestionarios semiestructurados a informantes clave, buscando que generen sus propios relatos sobre el proceso en cuestión (Barzelay y Cortázar Velarde, s/f, p. 39).

Para la selección de los informantes y la cantidad de entrevistas a realizar se siguieron los criterios de triangulación, definida como “(...) la consideración de actores que mantuvieron puntos de vista distintos durante el proceso bajo estudio (...) para reconstruir el sentido global de la experiencia y (...) evitar que el investigador asuma un determinado punto de vista como propio al momento de elaborar el relato y explicar el proceso estudiado (...)” (Barzelay y Cortázar Velarde, s/f, p. 38) y de saturación según el cual “ (...) el investigador sólo añade unidades de información hasta el punto en el cual la diferencia entre la nueva información y la obtenida previamente sea pequeña (...)” (Barzelay y Cortázar Velarde, s/f, pp. 40-41).

Tomando como base las herramientas y el conocimiento alcanzado a partir de la lectura de los documentos oficiales se realizaron 7 entrevistas a actores identificados como claves

⁷⁴ Para ello se tomó en consideración tanto a los funcionarios y autoridades del organismo, a las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el proceso de saneamiento (en particular aquellas integrantes del cuerpo colegiado) y en la promoción de la transparencia y rendición de cuentas, los juzgados de ejecución de sentencia entre otros. El mapa de actores se puede consultar en el ANEXO II.

⁷⁵ La guía de entrevista se puede consultar en el ANEXO I.

para el proceso decisorio y que actuaron directa o indirectamente en el cambio de la estrategia de respuesta de las solicitudes de información pública del organismo. Entre quienes aceptaron ser entrevistados para este trabajo figuran funcionarios/as y trabajadores/as que se desempeñaron (y muchos/as aún continúan) en el organismo bajo distintas administraciones, integrantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil que forman parte del Cuerpo Colegiado, fuentes judiciales a cargo de la supervisión de la ejecución de la Causa Mendoza, cargos de la Defensoría del Pueblo de la Nación. También se realizaron consultas puntuales a otros actores que se consideraron pertinentes para profundizar y complementar la información obtenida.

Es importante aclarar que, a fin de evitar posibles inconvenientes en su ámbito profesional en esta investigación se preservarán las identidades de los/las entrevistados/as dado que varios/as continúan relacionados/as con la causa del Matanza-Riachuelo.

El propósito fue obtener información directa sobre intereses, creencias y posiciones de los miembros de la/s coalición/es promotora/s e indagar sobre las estrategias implementadas, además de todos aquellos aspectos que no constan en los registros oficiales, que influyeron en el proceso que derivó en el cambio en la gestión del acceso a la información.

2.6 - Revisión de investigaciones previas e importancia del abordaje propuesto.

Un paneo por la literatura disponible al momento evidencian que diversos investigadores han demostrado interés por las temáticas que aborda el presente trabajo. No obstante, las ópticas y alcances elegidos difieren.

En relación al ámbito más general, el **Gobierno Abierto**, como ya se mencionara en apartados anteriores, es un campo en el que pese a que hay autores como Álvaro Ramírez Alujas (2011) que sostienen que nos encontramos ante un “viejo conocido”, la discusión teórica se encuentra en una etapa de (re)definiciones no alcanzándose consenso en los términos del GA. Así proliferan los documentos y ediciones en los que se intenta comprender y delimitar las fronteras del concepto porque como afirma Manuel Villorria Mendieta (2012): si el Gobierno Abierto es todo entonces no es nada. También se encuentran en la bibliografía disponible sobre este tema los planes de acción de la OGP de los distintos países e intentos de crear índices, categorías y métodos para poder mensurar las iniciativas que caen bajo el amplio parámetro del GA.

Más robusto aparece el debate en lo que respecta a la Transparencia y específicamente a la Gestión de las Solicitudes de Acceso a la Información que ha sido abordado desde variadas perspectivas, existiendo mayoritariamente análisis ligados a la descripción e interpretación de las leyes o que recogen la evolución del **Derecho de Acceso a la Información**⁷⁶ y propuestas de normativa marco⁷⁷. También se observan documentos realizados por los organismos multilaterales como los estudios especiales elaborados por la Relatoría de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)⁷⁸, colecciones o informes anuales⁷⁹ entre otros, así como también trabajos cuyo objetivo es crear indicadores para la medición. En un volumen menor se registran rankings que miden la calidad del acceso a la información en diferentes países⁸⁰, algunos relevamientos sobre la efectividad de los gobiernos en cuanto a brindar respuesta a los requerimientos de sus ciudadanos y esfuerzos por demostrar la correlación en la lucha contra la corrupción.

En este sentido, en lo que respecta a **la respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública en la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo específicamente** se cuentan los informes presentados al juzgado por el organismo o las OSC que forman parte del Cuerpo Colegiado y algunos artículos periodísticos. Resalta en este sentido un informe estadístico anual⁸¹ en el cual se compara la gestión de distintos organismos de naturaleza ambiental, que resultó específicamente útil para confirmar el cambio exitoso en las respuestas a las solicitudes por parte de ACUMAR pero que no se adentraba en el análisis de los factores causales, la principal cuestión abordada en la presente investigación.

⁷⁶ Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Baena Olabe, Paloma y Vieyra, Juan Cruz “**Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada**” (2011) pp. 1-34 Disponible en <https://bit.ly/2ObV2Pc>

⁷⁷ Organización de los Estados Americanos (OEA) “**Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información**” (2010) Disponible en <https://bit.ly/1jgZxTa>

⁷⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) “**Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información**” (2007) Disponible en <https://bit.ly/1PLHd2b>

⁷⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) “**Acceso a la Información en América Latina**” en “**Gobierno Abierto en América Latina, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública**”, OECD Publishing (2015), Paris pp. 71-107 Disponible en <https://bit.ly/3RdCVsG>.

⁸⁰ Centre for Law and Democracy **Global Right to Information Rating (2020)** Disponible en <https://bit.ly/3IetJ2P>.

⁸¹ Marán, Macarena y Rausch, Samanta “**Indicadores de Acceso a la Información Pública Ambiental: Un Estancamiento Pronunciado**” (2015) en Informe Anual Ambiental 2016 Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). pp. 399-408. Disponible en <https://bit.ly/3xDiHzH>, además de otras ediciones del Informe Anual Ambiental de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) disponibles en <https://farn.org.ar/informe-ambiental-farn/>.

Con respecto al abordaje desde el marco de las coaliciones promotoras se advierte el desarrollo de variadas investigaciones en distintos ámbitos de la política pública, resaltando entre estas la tesis de doctorado de Alejandro Landero Gutiérrez (2016) titulada “Coaliciones promotoras y transparencia en México: el caso de las políticas de derecho de acceso a la información en la administración pública federal 2002-2014”⁸² un exhaustivo abordaje realizado sobre la ley de transparencia mexicana cuya lectura enriqueció este trabajo al reafirmar, a través de un ejemplo concreto de aplicación, la posibilidad de utilizar el MCP para comprender los procesos de políticas públicas relativos a la temática más amplia del GA y la Transparencia en específico.

No obstante, el interrogante planteado y el recorte realizado no se abordan directamente por lo cual resulta pertinente adentrarse en el análisis de este. La relevancia de la investigación se fundamenta en primer término en que permite analizar el caso de una política que alcanzó los objetivos planteados; situación no muy frecuente en las administraciones públicas de la región y en particular del país.

Como se mencionó en los párrafos anteriores los estudios realizados se centraron básicamente en los aspectos legales, el debate teórico y algunos informes estadísticos sobre la efectividad y el avance. Por lo cual resulta necesaria una investigación que identifique y explique los factores que permitieron el cambio y el éxito de una política pública contribuyendo de alguna forma a que se puedan elaborar e implementar estrategias de acceso a la información más efectivas.

⁸² Disponible en: <https://bit.ly/3nAGP0W>.

CAPÍTULO III: ANÁLISIS DEL CASO.

Introducción.

ACUMAR logró dar un vuelco en la gestión de los pedidos de acceso a la información a partir de 2014 y consiguió mantenerlo en el tiempo. El interrogante clave que surge es ¿cuáles fueron los factores que promovieron el cambio y permitieron su consolidación aún en la coyuntura de cambio de coaliciones de gobierno?

En este capítulo, utilizando el marco de las coaliciones promotoras, se reconstruye el proceso que resultó en el cambio de la gestión del acceso a la información pública en ACUMAR, reconociendo los factores que lo motivaron e identificando a los actores que conformaron la coalición impulsora de la nueva estrategia, sus creencias y cómo lograron reflejarlas en la política pública. Además, se intenta evaluar el peso de eventos externos e internos que hubiesen tenido algún efecto en la política pública en cuestión, su éxito y persistencia.

Para facilitar el análisis se divide en cuatro momentos considerados clave a los efectos de este trabajo.

En primer lugar, se describe el origen del subsistema de acceso a la información pública que se ubica temporalmente entre 2008-2012, delimitado por el fallo de la CSJN y el desplazamiento del primer juez de ejecución, identificando los actores principales, sus creencias y la interacción entablada.

Luego se aborda una etapa intermedia entre 2012-2014, en la cual se da cuenta de los factores que tuvieron influencia y prepararon el camino para el comienzo del proceso de cambio a partir de 2014.

A continuación, se avanza en el análisis de la conformación de la coalición promotora que promovió el cambio, describiendo su sistema de creencias y reconstruyendo el proceso que derivó en la generación de una nueva forma de gestión de las solicitudes de acceso a la información.

Para finalizar se desarrollan los factores que permitieron la consolidación y continuidad de la estrategia de tramitación de las solicitudes de acceso a la información pública ante el ascenso de una nueva coalición gobernante a cargo del ejecutivo nacional y provincial luego de diciembre de 2015.

3.1 - Antecedentes, origen y puesta en marcha de la estrategia de acceso a la información pública en ACUMAR (2008-2012).

3.1.1 - Acceso a la información Pública en ACUMAR: origen del subsistema.

El MCP establece que nuevos subsistemas pueden formarse a partir del surgimiento o la actualización de temas que se instalan en la agenda. El acceso a la información, en particular, comenzó a hacerse un lugar en el debate público a partir de la crisis de representación, el avance de las TICS, la irrupción de las ideas del Gobierno Abierto a nivel mundial, las nuevas demandas de participación y transparencia de la ciudadanía. En tanto, a nivel nacional la temática ingresó en la agenda política nacional mediante su institucionalización a través del Decreto N° 1172/2003.

Enmarcado en este escenario, en 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) dictó el fallo en el que requiere a la Autoridad de Cuenca gestionar el saneamiento del Matanza-Riachuelo de una forma transparente poniendo a disposición toda la información, datos y documentación generadas en su tarea y toda otra que estuviera en su guarda o en las jurisdicciones que la componen, estructurando un sistema de acceso a la información claro, accesible y ordenado que permitiera la auditoría pública y la participación ciudadana. Esta resolución incorporó la temática de lleno en la gestión del organismo.

Así lo reconocía uno de los representantes de las OSC al decir: “(...) todo el capítulo de información pública se abre por la sentencia de la CSJN” (Persona entrevistada 4: Cuerpo Colegiado - DPN, comunicación personal, agosto 2020).

En tanto, otro de los entrevistados amplió el sentido de esta afirmación al explicar que “uno de los aspectos positivos de la sentencia es la producción de información en cuanto al estado ambiental, epidemiológico, las industrias, distintas fuentes de contaminación (...) ha sido uno de los aspectos más relevantes (...) la Corte (...) entiende que hay un problema muy grave y condena a recomponer el ambiente (...) resaltando la importancia del acceso a la información” (Persona entrevistada 4: Cuerpo Colegiado - FARN, comunicación personal, septiembre 2020).

Entonces, se puede concluir que como resultado de la redefinición e introducción en el debate de esta temática por parte de la CSJN comenzó a tomar forma un subsistema de

acceso a la información pública en ACUMAR que podría ser considerado como naciente o incipiente⁸³.

3.1.2 - Actores, creencias e interacción en el subsistema de acceso a la información pública de ACUMAR.

3.1.2.1 Identificando a los participantes principales.

En el subsistema de acceso a la información de la Autoridad de Cuenca interactuaron desde sus inicios y en sus distintas etapas diversos actores provenientes de la administración pública, de instituciones de control, del poder judicial, representantes de la ciudadanía y de la academia.

Este trabajo se centra en los participantes principales ⁸⁴ definidos como aquellos para los cuales una determinada situación reviste especial importancia o bien cuentan con mucha experiencia en la temática y que tuvieron algún nivel de influencia en el rumbo que tomaba la gestión de los pedidos de información pública por parte de ACUMAR:

En este sentido se pueden enumerar los siguientes actores:

- Por parte de la administración pública, la coordinación de Comunicación e Información Pública (CCIP) creada en la estructura del organismo en 2010.
- En cuanto a la representación de la Sociedad Civil se destaca claramente la presencia de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y el Defensor de Pueblo de la Nación, ambas instituciones designadas por la CSJN como el Cuerpo Colegiado encargado de realizar el seguimiento de ciudadano a la actividad de la Autoridad de Cuenca.,
- Finalmente, el juzgado federal de Quilmes; un actor esencial dado que en los papeles de 2008 a 2012 fue el encargado de realizar el seguimiento de la ejecución de la sentencia o, en otras palabras, de evaluar y procurar que ACUMAR cumpliera la orden de la CSJN.

⁸³ Este es “es el que está en fase de organización y articulación, cristaliza en torno a políticas recientes, novedosas, en los primeros momentos en los que los actores se coaligan según sus intereses y capacidades” (González Barroso, 2015, p. 68).

⁸⁴ Disponible en <https://bit.ly/323vgb0>.

3.1.2.2 Creencias e interacción en un subsistema emergente.

En una etapa incipiente de los subsistemas, como el del acceso a la información pública de ACUMAR, se espera una situación inicial caracterizada por creencias definidas con poca claridad (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999) o fragmentadas (Beverwijk, 2005-2008).

Esto sucede en el presente caso, donde si bien los actores manifestaban ciertas coincidencias en torno a la transparencia y la obligación de brindar información pública, estas creencias/ideas no estaban claramente definidas y se veían matizadas/limitadas en la práctica (particularmente del organismo y la autoridad judicial) dificultando la tarea de identificación de posibles “aliados” en el subsistema.

La representación de la sociedad civil ya había hecho pública su posición desde el inicio, y motorizaba el reclamo por el acceso a la información tanto ante la CSJN y el juzgado de ejecución de sentencia que se detallaron en varias páginas de esta tesis.

Además, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) en su página web resalta como valores propios la transparencia y colaboración y establece como uno de los objetivos fundamentales de su trabajo “facilitar el acceso a la información y la participación en los procesos de toma de decisiones”⁸⁵, en tanto, en relación a la causa específica explicaban que “(...) ACUMAR (...) es el organismo que concentra toda la información y por eso FARN le ha solicitado permanentemente pedidos de información pública tanto de fondo como de situaciones que iban apareciendo.” (Persona entrevistada 5: Cuerpo Colegiado - FARN, comunicación personal, septiembre 2020).

En tanto, representantes del Defensor del Pueblo de la Nación (DPN) acompañaban los reclamos realizados por la precitada organización y realizaban el control activo de la manda de acceso a la información pública según manifestaron en la entrevista brindada para este trabajo.

Desde el organismo, si bien manifestaban voluntad de apertura y cumplimiento de las obligaciones que imponía el Fallo de la CSJN, el Decreto N° 1172/2003 y la Ley N° 25831/2004 expresando que: “(...) lo que había que hacer (...) era lógica: dar información pública, instrumentar o sea poner en práctica un montón de instrumentos que permitieran esa visibilidad o que permitieran a la gente a ingresar al organismo (...)” (Persona

⁸⁵ Disponible en <https://bit.ly/30EpdsE>.

entrevistada 7: ACUMAR, comunicación personal, febrero 2021), y - en cuanto a la obligación específica de responder los pedidos realizados por la ciudadanía -agregando que: “era nuestra responsabilidad (...) los circuitos, herramientas y recursos eran propios (...) nos guiamos por la ley de acceso a la información pública que te da todos los criterios. Es una obligación responder” (Persona entrevistada 7: ACUMAR, comunicación personal, febrero 2021), en la práctica esa predisposición estaba supeditada a la negociación política entre los tres estados que conforman el organismo.

Así lo describe una de las personas a cargo de la gestión del acceso a la información pública en ese momento: “(...) intentamos que no se notaran los quilombos políticos internos, se quería blanquear y se empezó a generar todo el cambio en el sistema de comunicación e información pública de ACUMAR” pero “(...) había una suerte de puja por la información que había y que podías disponibilizar (...) porque cualquier cosa que comunicaras podía estar impactando en los distintos gobiernos (...) existían dos visiones opuestas, la técnica y la política (...) Era una negociación constante sobre que podías decir y que no porque cualquier cosa que comunicaras podía estar impactando en los distintos gobiernos (...) tenías que tener cierta cintura política para saber que convenía decir (y que no) más allá de lo que la gente quería saber, qué era lo que podías decir pero a nivel político. (...)” (Persona entrevistada 7: ACUMAR, comunicación personal, febrero 2021).

En consecuencia, si bien se expresaba una voluntad de transparentar la gestión, al momento de aplicarla se puede inferir una creencia arraigada sobre la información como un recurso valioso cuya disponibilidad dependía de una negociación o conveniencia política.

El juzgado a su vez, si bien se posicionaba como un garante del cumplimiento de lo ordenado por la CSJN según se pudo reconstruir a partir de lecturas y testimonios en la práctica no profundizó ni impulsó la resolución del acceso a la información en general y de las solicitudes enmarcadas en la Ley N° 25.831/2004 y el Decreto N° 1172/2003 en particular (Puga, 2012, p.93).

Esta indefinición (e incluso divergencia) en las creencias en un subsistema conformado alrededor de una problemática que recién había ingresado a la agenda generaba que a los actores se les hiciera complicado reconocer coincidencias y cooperar con los otros participantes para influir en las políticas públicas.

En esta situación, el MCP sostiene que una posibilidad para lograr un acercamiento es el conocimiento previo en otros procesos de participación⁸⁶ (Ingold, Fischer y Cairney, s/f, p.25). En el caso en investigación, los actores ya se habían visto las caras en otras circunstancias desde 2006 y durante esta etapa se detecta en las lecturas realizadas un fuerte antagonismo y desconfianza entre funcionarios/as de ACUMAR, las organizaciones de la sociedad civil e incluso el mismo juzgado (Puga, 2012 y Scharager, 2020).

Por una parte, las OSC nucleadas en el Cuerpo Colegiado señalaban al organismo por incumplir con las obligaciones de transparencia impuestas por la normativa y el fallo de la Corte y dificultar el acceso a la información, en tanto las autoridades de ACUMAR se defendían resaltando la poca representatividad y apuntando a intereses políticos particulares de estas organizaciones (Puga, 2012 y Scharager, 2020).

Esta situación se ve reflejada, también, en los testimonios recolectados que señalan esta particular relación de desconfianza y confrontación, así desde una de las OSC pertenecientes al Cuerpo Colegiado afirmaban que desde el organismo “(...) siempre sintieron que era un monitoreo de lo que estaban haciendo y una persecución sobre asuntos por ahí un poco comprometedores.” (Persona entrevistada 4: Cuerpo Colegiado - FARN, conversación personal, septiembre 2020) planteando una desconfianza que también se repetía por parte de ACUMAR al expresar que “el cuerpo colegiado si era insistente y molesto a veces, los tenías en la yugular y te decían vos no mostraste tal cosa o tal otra” (Persona entrevistada 7: ACUMAR, comunicación personal, febrero 2021).

En tanto se destaca la crítica al juzgado de parte del organismo por el “protagonismo excesivo” en la definición del rumbo de las políticas públicas (ACUMAR 2013 y Scharagher, 2020), en tanto que de parte de la sociedad civil se resaltaba la poca apertura a la ciudadanía del proceso de ejecución de sentencia, en comparación con la forma en la que se manejaba el máximo tribunal (Puga, 2012 y Scharagher, 2020).

El MCP ha observado que ante este escenario resulta útil proveer a los actores oportunidades y espacios para intercambiar ideas y conocerse con el objetivo de alcanzar acuerdos y facilitar la conformación de coaliciones (Ingold, Fischer y Cairney, s/f, p.26).

⁸⁶ Traducción propia.

No obstante, esto no sucedía en el caso del subsistema de acceso a la información de ACUMAR en dónde las diferentes posiciones no encontraban un ámbito de acercamiento propicio.

Desde el Cuerpo Colegiado calificaban la interacción como “una situación, una relación compleja (...) comprensiblemente porque (...) se daba en el marco del juzgado en un expediente específico de información pública” (Persona entrevistada 4: Cuerpo Colegiado-DPN, conversación personal, agosto 2020) por lo que se puede concluir que el primer juzgado de ejecución no se constituía en un espacio adecuado, ni un actor que promoviera la interacción en el subsistema y la resolución o acercamiento entre los representantes gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil.

Esto se debe en parte a que la autoridad judicial se transformó en un actor con muchísima autoridad y poder de decisión, relegando al organismo y las jurisdicciones al papel de ejecutores del rumbo que debían seguir las políticas públicas⁸⁷ (Scharager, 2020). Y, por otro lado, porque la sociedad civil se vio desplazada de los espacios de participación ya que el juzgado federal de Quilmes estableció una dinámica verticalista y cerrada al escrutinio de la ciudadanía, reconociendo como partes solamente a ACUMAR y a la DPN⁸⁸ (en representación del Cuerpo Colegiado) lo cual contrastaba con etapas anteriores llevadas adelante por la CSJN con la realización de audiencias públicas que pusieron el tema y los avances a la vista del público (Puga, 2012, p.88).

⁸⁷ En un primer momento, el trabajo del juzgado se caracterizó por el pedido de la presentación de informes periódicos y convocatorias a audiencias públicas para realizar el seguimiento de la actividad de ACUMAR con respecto al saneamiento de la Cuenca, con magros resultados. En consecuencia, a través de una resolución del 10 de agosto de 2010 la Corte Suprema habilitó al juzgado a adoptar “las medidas necesarias para el inmediato y eficaz cumplimiento de la sentencia” (Scharager, 2020, p.91), a partir de ese momento “comenzó a insertarse de modo más decisivo en el proceso de implementación (...)” poniendo “(...) en cuestión las fronteras entre el ejercicio de la justicia y la ejecución de políticas públicas” a través de “su seguimiento pormenorizado de las diversas etapas del proceso de saneamiento, el establecimiento de penalidades ante la falta de cumplimiento de sus indicaciones y su involucramiento en la definición de los modos y plazos bajo los que se debía actuar con el fin de acatar la sentencia (...)” (Scharager, 2020, p.91-92).

⁸⁸ La Corte había dejado en manos del Cuerpo Colegiado la representación de los afectados directos, desde 2009 no se cuenta con un Defensor del Pueblo debilitándose su representación en la Causa, lo cual dejó a la sociedad civil con escasa posibilidad de realizar el seguimiento de las acciones de saneamiento (Puga 2012 y Scharager 2020)

3.1.3 - Factores y obstáculos para la aplicación, consolidación y continuidad de políticas públicas de Gobierno Abierto y Acceso a la Información dentro de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo.

Durante la investigación se identificaron también diversos obstáculos tanto para la transparencia en general y la respuesta a los requerimientos de acceso a la información en particular como para la sostenibilidad de las políticas públicas que se enmarcan dentro de lo que el MCP define como una serie de factores o parámetros externos que repercuten y determinan los recursos y las restricciones que condicionan la actividad de los diferentes actores y coaliciones dentro de un subsistema particular (Sabatier y Weible, 2010).

En primera instancia, la propia judicialización de la problemática general del Matanza-Riachuelo tuvo consecuencias en la estructura y práctica de la Autoridad de Cuenca con la generación de procesos complejos, dificultando, entre otras cosas que perduran hasta la actualidad, la circulación de la información⁸⁹ (PISA, 2016).

A esto se suma el carácter interjurisdiccional y la habitual forma de organización del estado moderno que derivaron en la falta de articulación o coordinación tanto entre las áreas como entre las diferentes jurisdicciones que componen el organismo⁹⁰.

En el caso de ACUMAR, documentos como el PISA 2010 y 2016 coinciden en la existencia de jurisdicciones y unidades de gestión sin articulación y con objetivos diferenciados según el “interés” o línea a la que respondían, así como una estructura altamente burocratizada que prioriza normas procedimentales y circuitos extremadamente

⁸⁹ “(...) ACUMAR es una organización que se concibe a sí misma como “condenada” y mucho de lo que realiza se hace en el cumplimiento de la “condena” y no en el cumplimiento de la misión para la que fue creada.” como consecuencia se generó “(...) una estructura altamente burocratizada que trabaja principalmente para responder a las necesidades coyunturales de la Justicia que (...) se trasladó a lo largo del tiempo al resto de las unidades de organización” y a la conformación “(...) de complejos canales de información que surgen como resultado de la multiplicidad de actores intervinientes en los modelos de toma de decisión. Esta situación es recogida, además, por todo el plexo de normativas procedimentales que tienen ACUMAR, haciendo más importantes los procedimientos que el “proceso” y el producto que se relaciona con cada uno de ellos. Esta forma de comunicación en la que intervienen múltiples participantes conlleva la percepción engañosa de diluir la responsabilidad, pero deja de lado todo aquello que tiene que ver con el cumplimiento del PISA” (pp. 25-26).

⁹⁰ En este sentido Oscar Oszlak (2013) recuerda que “los problemas sociales casi siempre son transversales (...) pero las políticas que pretenden actuar sobre ellos se conciben en el marco de compartimentos estancos, con escaso diálogo entre unidades o distintos niveles de gobierno que deberían cogestionar la solución” (p.14)

intrincados para diluir responsabilidades ante la mirada de las áreas internas del organismo, otros niveles de gobierno, el seguimiento judicial y de la sociedad civil⁹¹.

Por otra parte, la alta rotación en los cargos jerárquicos afectaba (y continúa afectando) seriamente a la continuidad de las políticas públicas puestas en marcha como lo expresa el informe especial del Cuerpo Colegiado de 2015⁹²: “aun cuando desde el año 2007 no se modificaron las máximas autoridades de la Presidencia de la Nación, Gobernación de la Provincia de Buenos Aires y Jefatura de Gobierno de la CABA (jurisdicciones con representación en el Consejo Directivo), ACUMAR tuvo cuatro presidentes. Asimismo, modificó significativamente su organización interna y estructura organizativa en once oportunidades. Dichos cambios implicaron otros tantos en la conducción técnica de las áreas de gestión, que -en muchos casos- derivaron en la discontinuidad de las acciones implementadas y la disolución de equipos profesionales” (p.12) ya que generaron una falta de compromiso en los actores que tienen incentivos solo por trabajar a corto plazo (Puga, 2012). Esta tendencia, lejos de modificarse, se mantuvo del 2015 al 2018, años en los que se cuentan tres cambios de las máximas autoridades del organismo, con su correlato en las áreas y múltiples modificaciones en el organigrama llevando misiones y funciones de un lado para el otro.

La lógica indicaría que el surgimiento y sostenibilidad de una estrategia de respuesta a las solicitudes de acceso a la información sería imposible ante este escenario, no obstante, la lectura de los informes, las actas de las audiencias públicas y los registros disponibles indican lo contrario.

3.2 - El mientras tanto del cambio de la política de acceso a la información pública en ACUMAR (2012 - 2014).

3.2.1 - Eventos externos, emprendedores de políticas y nuevos actores en escena.

3.2.1.1 La denuncia que abrió la puerta

Los autores del MCP sostienen que uno de los caminos para una alteración sustantiva en las políticas públicas es una perturbación externa que puede cambiar agendas, centrar la atención pública y atraer la de los gobernantes clave que se ocupan de tomar decisiones

⁹¹Oszlak (2013) lo señala también como “un efectivo mecanismo para actuar en soledad, sin la mirada inquisidora del semejante, sin su control y con entera autonomía decisional”, apunta el autor al respecto que ante esta “(...) renuencia a actuar con otros para la resolución de cuestiones comunes (...) cobra una significación especial la cuestión del control de la información como recurso de poder” (p.15)

⁹² Disponible en <https://bit.ly/3FtH7xz>.

y que tiene efectos sobre los recursos y constricciones de los actores del subsistema (Sabatier y Weible, 2010).

En este sentido, en agosto de 2012, a 4 años del fallo de la CSJN, se produjo un cimbronazo en la causa al publicarse en Página 12⁹³ una denuncia contra el titular del Juzgado Federal de Quilmes, Luis Armella, por sospechas en su accionar relativo a contrataciones realizadas para sanear el Matanza-Riachuelo que involucraba además a altos cargos del organismo. Esta situación generó un profundo impacto y repercusiones que trascendieron los límites de la Autoridad de Cuenca, reflejándose incluso en un discurso de la entonces Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner (2012)⁹⁴.

Esta situación influyó en el subsistema de acceso a la información pública en dos sentidos: en primer lugar, abriendo la oportunidad para que la Fundación Ambiente y Recursos Naturales jugara el papel de “emprendedor de la política” evidenciando a través de su actividad la fallida gestión de las solicitudes realizadas por la ciudadanía bajo el Decreto N° 1172/2003 y la Ley N° 25831/2004 y, en segundo lugar, produciendo un cambio de actores en el subsistema con creencias y estrategias diferentes al de la etapa anterior, lo cual permitió un nuevo abordaje para resolver la problemática.

3.2.1.2 La estrategia que instaló la problemática en agenda.

Según el abordaje del MCP, el cambio en las políticas públicas solo se produce cuando la oportunidad es hábilmente explotada por quienes lo proponen (Sabatier y Jenkins Smith, 1993).

Este fue el caso de las representaciones de la sociedad civil que movilizaron la temática, específicamente la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), cumpliendo el papel de un emprendedor de política que defiende o patrocina una idea particular (Ingold y Weible, 2017).

Esta fundación expresa en su página web como valores propios la transparencia y colaboración y establece como uno de los objetivos fundamentales de su trabajo “facilitar el acceso a la información y la participación en los procesos de toma de decisiones”⁹⁵.

⁹³ Más información en <https://bit.ly/324k2mC>.

⁹⁴ Disponible en <https://bit.ly/3kRsgoN>.

⁹⁵ Disponible en <https://farn.org.ar/quienes-somos/>.

Al respecto en conversación personal para este trabajo ampliaban este concepto expresando que: “por un lado la relevancia del acceso a la información pública ambiental por parte de la ciudadanía es una de las herramientas de protección del ambiente y desde ese punto es que FARN siempre viene persiguiendo y tratando de desarrollar esto de una forma masiva, que tome más estado público (...) entendiendo que tiene una relevancia suprema (...) que la mayoría de la población tiene que estar informada y conocer cómo es la toma de decisiones, la formulación de políticas” (Persona entrevistada 5: Cuerpo Colegiado - FARN, comunicación personal, septiembre 2020).

Para poner en agenda la problemática en cuestión, la fundación apeló a la utilización del recurso de la información generando datos y evidencia que respaldaran la magnitud del problema.

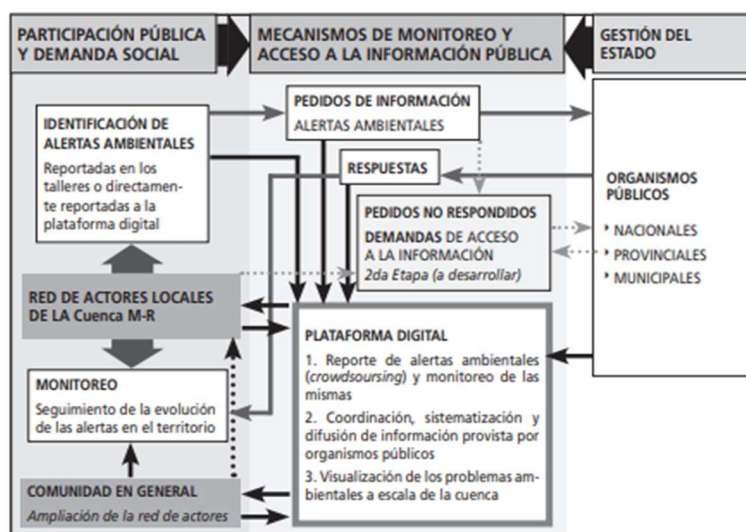
Desde 2010 comenzó a presentar solicitudes de información pública en los distintos organismos ambientales con el objetivo de medir la capacidad de respuesta y la observancia de las normativas, para luego exponer sus resultados en informes anuales que, en el período comprendido entre 2011-2014, colocaron a ACUMAR entre los entes que menos cumplían con sus obligaciones.

Coincidiendo con el desplazamiento del juez Armella, esta OSC lanzó el 29 de noviembre de 2012 el “Programa Monitoreo Social del Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo – Fortaleciendo la voz y la acción local” que fue desarrollado con la colaboración de la Fundación Ciudad y FOPEA (Foro de Periodismo Argentino), además de contar con el financiamiento de la Unión Europea.

Entre sus objetivos destacaba el de: “fortalecer la capacidad de monitoreo social de los residentes y grupos vecinales de la Cuenca y potenciar la incidencia ciudadana en las políticas públicas que se implementan en el territorio” (Fundación Ambiente y Recursos Naturales - FARN, 22 de noviembre 2012)⁹⁶. Para ello se seguía el siguiente esquema:

⁹⁶ Noticia disponible en <https://bit.ly/3x6sdKw>.

FIGURA I: Estructura del Programa Monitoreo Social del Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo - Fortaleciendo la voz y la acción local.



Fuente: Informe Anual Ambiental 2014 - Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)⁹⁷

Como resultado ingresaron al organismo en el período 2013-2014, 88 solicitudes de información promovidas por la Fundación, 42 en 2013 previo al inicio de la implementación de la nueva estrategia en estudio. Esto representaba más de la mitad de los requerimientos de acceso a la información recibidos durante ese año, que se triplicaron en cuanto a los que ingresaron en 2012. De los 42 pedidos de FARN, la Autoridad de Cuenca solo respondió 3, menos del 10% de efectividad. Ante estos resultados la Fundación motorizó los reclamos correspondientes hasta presentar ante el juzgado competente sendos recursos de amparo⁹⁸.

Toda esta estrategia, no era un esfuerzo aislado, sino que iba en línea con la actividad de otras OSC promotoras del derecho de acceso a la información pública que “llevaron adelante un trabajo destinado a instalar el tema en la agenda pública y presionar al sistema político para que regulara el derecho” a través del reclamo judicial de los pedidos incumplidos y el estrechamiento de vínculos con los tomadores de decisiones (Acosta, 2016, p.142).

Enmarcada en un contexto de creciente difusión en la opinión pública del acceso a la información, la acción de FARN puso encima de la mesa la problemática en el momento

⁹⁷ Disponible en <https://bit.ly/3IYDQC4>.

⁹⁸ Estadísticas elaboradas en base a la información puesta a disposición por ACUMAR en <https://www.acumar.gob.ar/informacion-publica/>.

oportuno en el cual el ingreso al subsistema de actores con creencias alineadas en favor de la apertura y la transparencia y que, por ende, buscaban diferenciarse de la etapa anterior, permitieron avanzar en una solución sostenible.

3.2.1.3 - Nuevos actores a escena: el juzgado federal de Morón y la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo.

El segundo factor derivado del suceso externo (que se considera esencial para el cambio de rumbo en la gestión de las solicitudes de acceso a la información pública de ACUMAR) fue el ingreso de nuevos actores al subsistema con creencias y estrategias diferentes a las de la etapa anterior.

El juzgado federal de Morón se hizo cargo de la Causa Mendoza y específicamente del expediente ACUMAR S/ Acceso a la Información Pública en 2013 con la intención de diferenciarse de lo realizado por la autoridad judicial que le precedió, afianzando la idea de la transparencia y la apertura para restaurar la confianza en el proceso y entre las partes. En este sentido expresaron esta intención: “el juez siempre desde que asumió la causa estaba convencido de que después de la primera etapa (con sus falencias que ya conocemos), la única manera en que esto podía funcionar era mostrando todo, que no hubiera dudas posibles de lo que se hiciera en el juzgado” (Persona entrevistada 6: Juzgado Federal de Morón, comunicación personal, septiembre 2020).

De esto se desprende que la autoridad judicial designada en esta etapa dentro de sus valores fundamentales resaltaba el de la **transparencia** de los poderes públicos, tal como lo dejó expresado en documentos y resoluciones judiciales como por ejemplo: “(...) todo ello demuestra la búsqueda de la CSJN de maximizar la información disponible y su accesibilidad directa a la ciudadanía, como forma de favorecer un debate robusto sobre la cuestión ambiental y así privilegiar posturas democráticas más exigentes (...) el sistema democrático constituye un modo de convivencia en el que todos los asuntos de la comunidad son públicos, esto es, están al alcance para la mirada, la reflexión y la acción de todos los ciudadanos. (...) En este sentido (...) corresponde a esta judicatura continuar con la tarea encomendada por el máximo tribunal, debiéndose garantizar en todos sus aspectos, el grado de compromiso y transparencia que exige la consecución del delicado objetivo bajo análisis.” (Resolución Juzgado Federal de Morón, noviembre 2013).

Al frente del expediente de acceso a la información pública se designó a personal con experiencia en la materia que fue trabajando en resoluciones y pedidos que permitieran

instalar el tema; por ejemplo, en noviembre de 2013, se le requiere a ACUMAR un registro de todas las consultas de información, reclamos y sugerencias ingresadas por los distintos canales habilitados del organismo (Entrevista personal 6: Juzgado Federal de Morón, comunicación personal, septiembre 2020).

Cuando la queja de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales por los pedidos no respondidos llegó a la justicia, puso esta problemática en el radar. El juzgado no siguió la tramitación del recurso judicial, sino que lo abordó de forma diferente: “el tema de las respuestas surgió porque la FARN tenía 4 amparos por pedidos de información pública no contestados. Entonces el juez dijo - no nos vamos a embarullar porque esto se va a demorar más en la tramitación procesal de los amparos que en resolver el problema. Citemos una audiencia- y se hizo” (Entrevista personal 6: Juzgado Federal de Morón, comunicación personal, septiembre 2020).

En este momento, la autoridad judicial tomó el papel de mediador intentando encontrar una solución razonable para que el conflicto alrededor de las solicitudes de acceso a la información no escalara a otro nivel⁹⁹.

Las audiencias se convirtieron en un **espacio de encuentro y diálogo entre los actores involucrados**, inexistente en la etapa anterior, y que resultó fundamental para el acercamiento de posiciones y el diseño de una solución en línea con el MCP que sostiene que, en un subsistema de reciente creación estas instancias son beneficiosas para promover el intercambio entre las partes que permita alcanzar acuerdos e incentivar la formación de coaliciones (Ingold., Fischer, Carney, s/f, p.26).

A comienzos de 2014 se realizó la primera serie de encuentros en relación a la falta de respuesta a los pedidos de acceso a la información pública a la que asistieron representantes de las organizaciones del Cuerpo Colegiado, entre ellos la DPN y FARN, los secretarios del juzgado responsables del expediente, y las nuevas autoridades de la coordinación de Comunicación e Información Pública, dependiente de la recientemente creada Dirección General de Relaciones Institucionales (DGRI) que habían ingresado al

⁹⁹ Como se podrá ver más adelante, los testimonios, relatos y documentos también señalan al juzgado como un miembro participante principal de la coalición que se conforma por el activo interés de traducir sus creencias e ideas en la política pública.

organismo en la reestructuración acontecida luego del apartamiento de las personas que se vieron involucradas en la denuncia a la que se hizo referencia en el apartados anteriores¹⁰⁰.

Esta nueva gestión mostraba una fuerte voluntad de comunicar e informar, de apertura y transparencia, de “salir afuera” como lo expresan en las entrevistas, que se replica en los documentos consultados y luego se confirmaría con las acciones llevadas a cabo: “(...) al menos en el tema de la limpieza del Riachuelo hay una cosa oscura, de que no se ve, que no se sabe y mi idea era mostrar todo lo que pudiéramos.”, por lo cual el organismo se planteaba “(...) hacer pública la política (...) interactuar con distintos sectores de la sociedad (...) brindar información” (Persona entrevistada 2: ACUMAR 2013-2016, comunicación personal, noviembre 2019).

En este primer encuentro se puso sobre la mesa la evidencia (el reclamo de FARN) sobre el incumplimiento en lo que respecta a los pedidos de informes solicitados por la ciudadanía. Según expresaron representantes de ACUMAR: “(...) lo desconocía en ese momento, cuando asumo a los tres días me llaman a una audiencia pública con las ONG en el juzgado que lleva la causa (...) me dan la bienvenida y me tiran toda esta problemática y esta demanda: - el organismo tiene un montón de pedidos de información pública que están desperdigados que no se contestan, hay un incumplimiento legal, bienvenida” (Persona entrevistada 1: ACUMAR 2013-2016 1, comunicación personal, agosto 2019).

Asumiendo, como lo hace el MCP, que los actores “buscan entender mejor el mundo de cara a promover sus objetivos en la política pública”, la evidencia presentada sirvió para advertir sobre la **seriedad** del problema a los representantes gubernamentales y posicionarlo como prioridad en la agenda, entendiendo que esta “situación afecta a sus intereses y sus valores”¹⁰¹(Martín Quintero, 2007, p. 306).

¹⁰⁰ Para más información ver apartado 3.2.1.1 de este capítulo.

¹⁰¹ “Se tienen en cuenta al menos cuatro principios explicativos del papel que juega el análisis de políticas (o la información técnica) en el aprendizaje orientado a las políticas y, eventualmente, en el cambio en las mismas. En primer lugar, se considera que, generalmente, el análisis es estimulado bien por amenazas a los valores centrales, bien por las oportunidades percibidas para alcanzar dichos valores. En segundo lugar, se puede observar que el papel crucial de la información técnica es alertar a la gente sobre hasta qué punto una situación dada afecta a sus intereses y sus valores. En tercer lugar, una vez que los actores políticos han desarrollado una posición sobre un tema de políticas públicas, el análisis se usa principalmente de un modo promotor, esto es, para justificar y elaborar esa posición. Por último, los actores, generalmente, encuentran necesario ensartarse en un debate analítico (esto es, presentar argumentación técnica de sus posiciones) para tener éxito en la traslación de sus creencias a la política pública en cuestión. Nosotros recordamos que

Desde este punto de partida se comenzó a abordar el cambio en la estrategia de gestión de las solicitudes de información pública, ya que, según destacaron desde el organismo, “mirándolo a la distancia fue un momento clave porque con ese pedido yo pude organizar lo que era el equipo de trabajo que en ese momento (...) estaba muy enfocado a hacer prensa, difusión, algo de redes pero no estaba tanto (...) a un trabajo de generar información que la comunidad necesitara, a demanda de la comunidad” (Persona entrevistada 1: ACUMAR 2013-2016, comunicación personal, agosto 2019).

3.3 - El cambio en la gestión de las solicitudes de acceso a la información (2014-2015).

3.3.1 - La coalición promotora que impulsó el cambio en las respuestas.

3.3.1.1 Los actores principales de la coalición.

Esta interacción repetida en las audiencias se reveló fundamental para que, en términos del MCP, los actores desarrollaran una visión compartida sobre la problemática (Ingold, Fischer y Carney, s/f). Una vez en agenda la falta de respuesta del organismo y comprendida la necesidad de encontrarle solución, desde el abordaje planteado por Sabatier se señala que resulta esencial a largo plazo que los actores se agrupen en coaliciones con personas que comparten sus ideas para trabajar coordinadamente y poder traducirlas en políticas públicas (Sabatier y Weible, 2010, p.211).

En este sentido, se identifica que a partir del diálogo entablado en un inicio en las audiencias periódicas se conformó una coalición constituida por:

- el área del organismo encargada de la tramitación de las solicitudes de acceso a la información (en el momento abordado, la coordinación de Comunicación e Información Pública dependiente de la Dirección General de Relaciones Institucionales),
- el personal del juzgado abocado al EXP 52000201/2013 ACUMAR S/Información Pública,
- la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y los representantes del Defensor del Pueblo de la Nación (DPN)

no es menor el papel que puede jugar la argumentación una vez puesta en marcha la política, de cara a su legitimación frente a la opinión pública.” (Martín Quintero, 2007, p.307).

Estos actores tenían el fin de poder regularizar la gestión de los pedidos y desarrollar una política eficiente, traduciendo la creencia de que el estado debe ser transparente y estar abierto a la ciudadanía.

3.3.1.2 El sistema de creencias de la coalición: la transparencia, el acceso a la información, la seriedad del problema y la cultura organizacional como causa.

Al contrario de lo que sucedía en la etapa anterior, se advierte un sistema de creencias compartidas entre los actores de la coalición, basado en la idea fundamental de la **transparencia**, es decir que toda la información generada por el gobierno en su actividad debe ser puesta a disposición fomentando la rendición de cuentas, el control social, la participación y colaboración con la ciudadanía. De esta premisa, común a todos los actores se deriva la importancia del acceso a la información para poder transparentar la gestión de ACUMAR acercándose a la población y más específicamente la prioridad de brindar solución a la falta de respuesta en los pedidos presentados por ciudadanos y ciudadanas registrados desde 2010.

Esquema 1: Sistema de Creencias de la Coalición Promotora

NÚCLEO:

- Transparencia.
- Obligación del Estado a brindar información.

NÚCLEO DE LA POLÍTICA

- ACUMAR, como organismo del estado, tiene la obligación de brindar la información requerida y cumplir con la normativa.
- Seriedad del problema (la fallida gestión de las solicitudes entra en agenda como una prioridad a resolver)
- Causas del problema (cultura organizacional)

SECUNDARIAS

- Formas de abordar el problema.
- Definición de transparencia activa.

Fuente: Elaboración propia en base a la información recolectada durante la investigación.

La coalición, además de coincidir en la importancia de la transparencia y el acceso a la información, exhibe un acuerdo en cuanto a que son las percepciones y creencias

profundamente arraigadas en la cultura institucional del organismo las que influyen en la temática y que pueden ser considerados como factores que obstaculizaban la gestión de lo determinado por la Ley N° 25831/2004 y el Decreto N° 1172/2003¹⁰².

Como se menciona en apartados anteriores, en documentos e informes se describe la existencia de una estructura altamente burocrática, con procedimientos y circuitos de información complejos, además de atribuirle una influencia significativa en el comportamiento de funcionarios y funcionarias a la judicialización de la temática, y la estructura interjurisdiccional del organismo.

En este sentido, las autoridades de ACUMAR competentes consultadas describían la dificultad de “vencer los miedos, pasar de la etapa anterior (...) que sacaron a Armella pero todo el mundo tenía pánico de poner un gancho en un papel (...)”, en tanto asumían que “también es duro para un organismo que está judicializado, que está acostumbrado todo el tiempo a rendir cuentas, hay veces que te llegan pedidos de información que no tenés la respuesta y es difícil blanquear que no la tenés (...) Pero también implica sincerarse con uno mismo y con la comunidad (...)” (Persona entrevistada 2: ACUMAR, comunicación personal, noviembre 2019).

Desde la autoridad judicial agregaban además la falta de formación en la materia de acceso a la información y la actitud de desinterés a la ecuación: “(...) el organismo la verdad que fue difícil (...) reacio a esto de dar respuesta a los pedidos de información pública porque lo consideraba una pérdida de tiempo (...) no hay formación en materia de información pública, nadie sabe que tiene que hacer. (...) Más allá de la cultura burocrática del silencio que todos sabemos y que funciona así. Hay organismos que saben y lo hacen a propósito. Mi sensación es que en ACUMAR hay mucho no saber en materia de información pública.” (Persona entrevistada 6: Juzgado Federal de Morón, comunicación personal, septiembre 2020).

¹⁰²La literatura sobre Gobierno Abierto consultada habla que para entablar un “diálogo” entre estado y sociedad de forma eficaz y fluida no solamente requiere el desarrollo de leyes, instrumentos, instituciones y herramientas apropiadas sino fundamentalmente la creación y consolidación de una cultura a favor de la transparencia, la participación y la colaboración en todos los actores del GA.

3.3.2 - Cómo se tradujeron las creencias de la coalición al ejercicio de la política pública.

3.3.2.1 Estrategia, Recursos y Resultados

El marco establece que los sistemas de creencias determinan la dirección en la cual una coalición promotora busca modificar los programas gubernamentales, pero que su capacidad para hacerlo depende de sus recursos (Martín Quintero, 2007, p. 289). De los distintos tipos definidos por Sabatier se identifican con más preminencia la utilización o generación de información/evidencia (OSC y ACUMAR), la autoridad legal para tomar definiciones (ACUMAR y Juzgado) y la capacidad de influenciar en los decisores de política a través de campañas o movilización de la opinión pública (OSC).

Al respecto, se indicó con anterioridad que la ciudadanía organizada utilizó la generación de evidencia para instalar la problemática, señalar las posibilidades de mejora y su capacidad de influencia en las autoridades (al ser miembro del cuerpo colegiado y por el acercamiento a decisores de la política) para continuar empujando el diseño y puesta en marcha de la estrategia de abordaje de las solicitudes de acceso a la información de ACUMAR. En tanto el juzgado, por un lado, abrió un espacio de diálogo y encuentro que permitió el acercamiento de los distintos actores del subsistema, también utilizó, por otro, su autoridad y poder de decisión para apoyar o redirigir las iniciativas del organismo según acercaran o alejaran la realización de una política pública en línea con las creencias de la coalición.

En este sentido, desde la Autoridad de Cuenca resaltaron su importancia para llevar a cabo todo este proceso de cambio señalando que “(...) a veces la gestión la podés proponer desde tu lado y a veces tenés aliados en la gestión”.

Para los representantes de ACUMAR se hizo en principio evidente que uno de los inconvenientes para avanzar era la ausencia de registros y de un procedimiento ordenado para dar cumplimiento a lo solicitado por la normativa. Según explicaron desde el organismo los pedidos de información “(...) estaban desperdigados: depende por qué tema entraba iba a un área (...) por ahí se contestaba, por ahí no, sino estaba la información no se respondía nada. O sea, había un incumplimiento y además una desorganización y un desconocimiento del tema” (Persona entrevistada 1: ACUMAR 2013-2016, comunicación personal, agosto 2019).

Por este motivo se trabajó hacia el interior de forma colaborativa entre los diferentes sectores involucrados de la Autoridad de Cuenca con el objetivo de articular un procedimiento que permitiera organizar la tramitación de las solicitudes. Como resultado se dictó la Circular Presidencia N° 4/2014 que establecía el circuito, el marco normativo (Ley N° 25831/2004¹⁰³), los plazos de tramitación interna y las áreas involucradas según lo explicaban autoridades del organismo: “una de las primeras decisiones que se tomó es que cuando entrara un pedido de información pública se hiciera a través de la mesa de entradas, el *call center* o un correo electrónico que habíamos habilitado y que eso generara automáticamente un número de expediente para poder tener un seguimiento, un número interno, que empezaran a correr los tiempos en las áreas” (Persona entrevistada 1: ACUMAR 2013-2016, comunicación personal, agosto 2019).

Esta normativa permitió resolver los inconvenientes identificados al institucionalizar, visibilizar y poner en la agenda la necesidad de resolución de la falta de respuesta del organismo. Además, generar un expediente por cada pedido ingresado habilitó su registro para realizar el seguimiento de la política pública tanto interno como externo, pero además fortaleció la posición de autoridad de los representantes de las áreas a cargo del acceso a la información, ya que centralizó la gestión de los pedidos de acceso en la DGRI y la CCIP, dotando de mayor relevancia y poder de decisión a unas áreas que ya venían demostrando su capacidad de influenciar el rumbo de la política pública en particular, además de un hábil liderazgo, al menos, hacia el interior del organismo.

De esta forma la coalición veía reforzada su posición al incrementar los recursos con los que contaban y por lo tanto su capacidad de influir en las políticas públicas.

Una vez reglamentada la tramitación de las solicitudes que ingresaran del 2014 en adelante, se hizo necesario también recuperar los pedidos de años anteriores que no hubieran recibido respuesta realizando “(...) un trabajo de minería interna para recuperar los que estaban perdidos. Y en buena parte creo que lo logramos, 80% recuperamos. Se fueron rastreando los pedidos, algunos teníamos el registro, pero no teníamos el físico así que tuvimos que contactar a esas personas con la verdad: - mirá, tenemos registro que hiciste un pedido, se extravió, ¿podés volver a ingresarlo? -” y también “(...) fuimos por las áreas (...) en la diaria vos ibas a un área técnica que estaba resolviendo una cuestión

¹⁰³Ley N° 25831/2004 - Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental. Disponible en <https://bit.ly/3qN0hKL>.

a pedirle un pedido de información pública que había ingresado hace dos años y bueno... te miraban como una cara diciéndote: - me estás cargando -" (Persona entrevistada 1: ACUMAR 2013-2016, comunicación personal, agosto 2019).

En cada una de estas instancias se observa como la coalición siguió generando información y evidencia. Cada uno de los pasos seguidos por la Autoridad de Cuenca se asentaron en el Expediente 52000201/2013 ACUMAR S/ Información Pública en las fs.1686 en adelante. Estos datos registrados sirvieron de insumo para construir el Indicador N° 18: "Respuesta a requerimientos de información pública ambiental del sistema de medición internacional" adoptado por la Autoridad de Cuenca que permite realizar el seguimiento de las respuestas dadas a las solicitudes de información pública presentadas ante ACUMAR en el marco del cumplimiento de la Ley N° 25.831/2004 (y alternativamente el Decreto N° 1172/2003).

Esta estrategia de registrar en informes, rendir cuentas en audiencias públicas y asentar el desempeño en un indicador específico posibilitó establecer objetivos y parámetros para identificar el éxito o el fracaso de la política pública puesta en marcha¹⁰⁴, colaborando con la sostenibilidad de la estrategia emprendida (como se verá en las siguientes etapas) al situar al acceso a la información como una temática presente y visible dentro del organismo, además de habilitar su control y auditoría por parte de la sociedad civil.

También como herramienta tuvo otro objetivo: identificar aquellos temas de competencia de ACUMAR que generaban la mayor cantidad de requerimientos de información pública a efectos de determinar los datos que precisaban ser publicados o bien, necesitaban mayor accesibilidad. Por ello también se articuló la normalización de las solicitudes realizadas por la ciudadanía con el rediseño de la página web, generando la información faltante o bien publicando la respuesta a los requerimientos.

El cambio en el proceso de gestión de la información pública permitió que al inicio del 2015 se regularizaran los pedidos correspondientes al 2011, 2012 y 2013¹⁰⁵. Además, los números indican que para ese momento se había mejorado en la efectividad en la tramitación, alcanzando un 92% de solicitudes contestadas y se había disminuido en

¹⁰⁴"Incorporar el futuro y el pasado implicaría ampliar significativamente el horizonte de las políticas, conocer mejor hacia dónde se va y evaluar si donde realmente se llegó coincide con donde se quiso llegar... o cuánto hubo que apartarse de las metas" (Oszlak, 2013, p.11).

¹⁰⁵ Según información disponible en el Acta de la Audiencia Pública en el Juzgado Federal de Morón el 23 de abril de 2015. Disponible en <https://bit.ly/3oIuLL9>.

aproximadamente un 40% el plazo de respuesta. Las fuentes consultadas resaltan como otro de los resultados positivos la influencia que estos cambios tuvieron sobre los aspectos más ligados a la cultura institucional: “(...) también me parece que tiene que ver con el hábito y la cotidianeidad en la gestión de empezar (a hacer) que los caminos de la información interna funcionen. Porque ese es el logro más difícil, que todos entendieran que tenían que responder a esto. Entonces, cuando a un organismo le están pidiendo información, hay un área que se hace cargo, el área pide y empieza a generar todo un laburo interno que hace que funcionarios y funcionarias entiendan lo que hay que hacer la cosa cambia” (Persona entrevistada 2: ACUMAR 2013-2016, comunicación personal, noviembre 2019).

Se alinea así con la idea presente en la literatura sobre gobierno abierto que para desarrollar políticas sostenibles resulta fundamental trabajar hacia el interior de las burocracias con el fin de trabajar en pos de una administración pública dispuesta al diálogo (Güemes y Ramírez Alujas, 2012, p. 195).

3.3.2.2 – Interacción y aprendizaje orientado a políticas públicas

La coalición estableció un trabajo coordinado y sostenido mediante la realización de 29 audiencias públicas en el Expediente 52000201/2013 - ACUMAR S/ Información Pública en el período observado para lograr traducir sus creencias en la estrategia de ACUMAR.

La colaboración con la sociedad civil y la autoridad judicial fue, según funcionarias/os del ente en diálogo para este trabajo, una herramienta fundamental para poder instalar la problemática hacia dentro, romper con ideas y comportamientos arraigados en la cultura del organismo y llevar adelante el proceso que permitió normalizar las respuestas a las solicitudes de acceso a la información y mantener su efectividad: “(...) hubo dos cosas que fueron importantes (...) por un lado las ONG que con ese ímpetu de pedir y pedir y pedir a nosotros nos ayudó hacia dentro, (...) no lo tomamos como algo negativo, sino que nos podía ... que nos ayudaba a gestionar y lo tomamos. Y el otro fue el juzgado porque, (...) era un ida y vuelta. (...) teníamos una especie de monitoreo (...) nos juntábamos cada tanto y veíamos en qué avanzábamos, en qué nos quedábamos, en qué costaba y lo que estaba más difícil y lo que estaba más fácil” (Persona entrevistada 2: ACUMAR 2013-2016, comunicación personal, noviembre 2019).

En esta interacción se estableció el seguimiento de los resultados conseguidos por la nueva estrategia aplicada y un intercambio de información que permitían efectuar los

ajustes necesarios a las acciones y expectativas de parte de todos los actores involucrados para poder trasladar las creencias de los participantes en las solicitudes de acceso a la información, o en palabras del MCP se da un **proceso de aprendizaje orientado a las políticas** dentro de una coalición¹⁰⁶.

Las autoridades de ACUMAR lo describían de la siguiente forma: “(...) fue importante para nosotros como para las ONG y para el juzgado, porque en realidad (...) también te das cuenta de las dificultades que tenés en la gestión y las vas haciendo públicas. Entonces, por ejemplo, había cosas que podían salir fácilmente y otras que no. Las que no, ¿por qué no salían? ¿Era porque los funcionarios no la querían mostrar? Podía ser, pero no era la más de las veces. La mayoría de las veces era porque tenían dificultades y trabas propias de la misma gestión. Pero vos podías ir en ese monitoreo visualizando cuál era la problemática y lo que costaba resolverla” (Persona entrevistada 2: ACUMAR 2013-2016, comunicación personal, noviembre 2019).

3.4 - Continuidades e interrupciones de la gestión del acceso a la información pública en ACUMAR (2016-2018).

3.4.1 – Un nuevo evento externo: ¿nuevo cambio de rumbo? nueva etapa: El gobierno de Cambiemos.

Las elecciones de 2015 marcaron un punto de inflexión para la gestión de la administración pública nacional y por consecuencia para el organismo con la llegada al poder de la alianza opositora Cambiemos de signo totalmente opuesto a la conducción que la Autoridad de Cuenca había tenido desde su creación.

Desde el MCP esta situación se contaría como un suceso externo con la posibilidad de modificar los recursos y restricciones de un subsistema brindando la oportunidad para un cambio en las políticas públicas sostenidas por la coalición dominante (Sabatier y Weible, 2010, p. 214).

No obstante, lo relevado indica que se mantuvo el abordaje exitoso con ajustes secundarios, registrándose en promedio un 98% de efectividad, llegando en el 4to trimestre sin ninguna solicitud por responder y por primera vez dentro del plazo determinado por ley para hacerlo. Esto mejoró aún más al año siguiente, manteniéndose

¹⁰⁶ Se define al aprendizaje orientado a políticas como un “proceso continuo de investigación y adaptación motivado por el deseo de realizar las creencias del núcleo de la política” (Gómez Lee, s/f, p.25)

los porcentajes y llegando a insumir menos de 10 días hábiles para gestionar completamente los pedidos de la ciudadanía.

3.4.1.1 – Contexto, resultados y creencias compartidas

Este trabajo sostiene que no se vio amenazada la continuidad de la política pública en principio porque los actores que ingresaron al subsistema coincidían con las creencias fundamentales de la coalición promotora instalada en el mismo. Además, la consolidación del discurso de la transparencia y el gobierno abierto, así como también el éxito de esta estrategia adoptada a partir de 2014 redundaron en que no fuera cuestionada, aunque algunos aspectos instrumentales se vieran modificados.

El primer factor al que se puede hacer referencia es externo al subsistema: el avance y la consolidación en la agenda pública de la discusión sobre el acceso a la información y la transparencia.

Es importante resaltar que, según el MCP, los dominios de política no se encuentran aislados sino en un contexto que les influye y al que también determinan. En este sentido la discusión más general sobre la transparencia y el acceso a la información pública ya hacía tiempo había ingresado al centro de la escena por la acción promotora desplegada por varias organizaciones de la sociedad civil que motivaron el impulso de diversas iniciativas, entre ellas: la sanción de leyes de acceso a la información provincial y sectorial, la adscripción del país a la Asociación para el Gobierno Abierto en 2012 y su consecuente compromiso en la implementación de políticas de acuerdo a la transparencia, la colaboración y la participación.

Las elecciones presidenciales resultaron entonces una nueva ventana de oportunidad para la sociedad civil organizada que, con el fin de visibilizar aún más esta problemática, se embarcó desde finales de 2015 en una serie de acciones para la sanción de una Ley de Acceso a la Información Pública en el marco de la campaña “Agenda de Transparencia”¹⁰⁷. La alianza “Cambiemos”, que finalmente obtuvo la victoria en los comicios, respaldó en parte esta iniciativa debido a que había hecho del discurso de la lucha anticorrupción y la transparencia un punto fuerte y fundamental de su gestión en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y durante su campaña (Amescua, 2019).

¹⁰⁷ Más información en <https://agendatransparencia.org/quienes-somos/>.

La nueva administración avanzó en marzo de 2016 con el Plan de Modernización de la Administración Pública¹⁰⁸ y a partir del Decreto N° 117/2016¹⁰⁹ se puso en marcha el Plan de Apertura de Datos Públicos que tenían como objetivo enunciado poner a disposición y abrir el accionar, la información y los datos del estado para permitir la colaboración, la innovación y el control de la ciudadanía.

Finalmente, en septiembre de 2016 se aprobó la Ley N° 27.275/2016¹¹⁰ que obliga a los tres poderes, y otras entidades (empresas públicas, receptoras de subsidios, organismos descentralizados) a poner a disposición al ciudadano/a la información que se genera en la gestión diaria tanto respondiendo a sus solicitudes (Transparencia Pasiva) como proactivamente (Transparencia Activa).

Así, finalmente la obligación del estado a proveer información y abrir su accionar permitiendo la participación de la ciudadanía se consolidaba en todas las agendas políticas, como se expresaba en las entrevistas realizadas para este trabajo: “(...) [hoy] hay una expectativa (...) esos reclamos al principio eran más pioneros, hoy es casi un estándar (...) a casi nadie se le ocurre no dar información, salvo que tengas un buen motivo” (Persona entrevistada 4: Cuerpo Colegiado-DPN, comunicación personal, agosto 2020).

En tanto, hacia el interior del subsistema, la política de respuestas a las solicitudes de acceso a la información impulsada por la coalición promotora había alcanzado sus objetivos regularizando las contestaciones pendientes correspondientes al período 2011-2013, consiguiendo al momento de la llegada de la nueva administración, una efectividad de respuesta de las solicitudes de acceso a la información superior a un 90%, en tanto se redujo considerablemente el plazo insumido para la tramitación completa respecto a años anteriores, aunque no se pudo llegar a los 30 días hábiles determinado por la normativa¹¹¹.

Estos resultados se dejaron registrados tanto en un indicador de seguimientos específico, como en expedientes judiciales e informes de gestión, haciendo uso del recurso de la información y la evidencia para consolidar la continuidad y validez de la estrategia, tal

¹⁰⁸Decreto N° 434/2016 - Plan de Modernización del Estado. Disponible en <https://bit.ly/3HxMYDT>.

¹⁰⁹Decreto N° 117/2016 - Plan de Apertura de Datos. Disponible en <https://bit.ly/3cqh7GK>.

¹¹⁰Ley N° 27275/2016 - Derecho de Acceso a la Información Pública. Disponible en <https://bit.ly/2eBHC0r>

¹¹¹ Estadística extraída de los conjuntos de datos de gestión de las solicitudes de acceso a la información de ACUMAR y del Indicador Respuesta a los Pedidos de Acceso a la Información disponibles en <https://www.acumar.gob.ar/informacion-publica/>.

como se refleja en la siguiente expresión: “(...) nadie quiere cargar con el peso político de desarmar algo que anda bien” (Persona entrevistada 1: ACUMAR 2013-2015, comunicación personal, agosto 2019).

De esto se desprende que tanto el éxito de la política específicamente asentado en un indicador y en las actas de las audiencias públicas como los avances en el contexto hacían muy costoso desarmar la gestión realizada.

Por último, un aspecto esencial de la continuidad a largo plazo de las políticas públicas y la cooperación entre actores se debe, según el abordaje propuesto por Sabatier, a la coincidencia con las creencias fundamentales de la coalición. En este caso, las/os nuevas/os funcionarias/os que ingresaron en las áreas del organismo competentes a interactuar en el subsistema compartían las ideas fundamentales de la coalición: la transparencia y apertura del estado aplicadas a las respuestas de las solicitudes de acceso a la información de ACUMAR, como se desprende, por ejemplo, del siguiente testimonio recolectado en las entrevistas realizadas: “(...) tener información para publicar de primera mano antes que llegue la demanda, tiene que ver con el espíritu de hacia dónde tiene que ir un área de comunicación en un organismo público: que la gente se mantenga informada plenamente, no sienta que (...) hay algo que le están ocultando y no le quieren contar. (...). Cuánto más puedas dejar a la vista más transparencia del estado va a haber y eso genera mucha confianza” (Persona entrevistada 3: ACUMAR 2016-2020, comunicación personal, agosto 2020).

De esta forma, la coalición vio reforzada su posición y pudo mantener la estrategia de respuesta a los ciudadanos y ciudadanas frente a los ajustes en las estructuras del organismo, conflictos internos y recambio de autoridades permanentes que hicieron que el área responsable perdiera algo de la influencia que tenía en etapas anteriores.

3.4.1.2 La maduración del subsistema.

Otro aspecto importante que— según se detectó en el transcurso de la investigación— ayudó a consolidar la estrategia de tratamiento de los pedidos de solicitud de acceso a la información fue que comenzaron a entreverse signos de la maduración del subsistema debido a la actividad y dinámica que se fue dando a lo largo de los años.

Podemos entender que esto implica una interacción constante entre los actores que se reconocen como una comunidad especializada buscando influir en un área particular de

la política pública, lo que lleva a la conformación de coaliciones estables (Barroso, 2015, p.68)

Durante el período estudiado, se mantuvo el espacio de intercambio y cooperación en las audiencias en sede judicial y la presentación de informes periódicos, consiguiendo sostener una actividad coordinada de los diferentes actores del subsistema a lo largo del tiempo, lo que llevó a la conformación y consolidación de una coalición que logró traducir sus creencias en una estrategia de respuesta de los pedidos de información de la ciudadanía.

En esta línea, por ejemplo, se puede entrever cómo los diferentes participantes comenzaron a tomar conciencia de que conformaban una comunidad especializada que buscaba influir en el dominio del acceso a la información pública a partir de las manifestaciones realizadas desde la sociedad civil y el juzgado, quienes valoraban el mantenimiento del diálogo, el trabajo coordinado y los esfuerzos de ACUMAR.

A su vez, desde el organismo también reconocían el papel que jugaron estos dos actores en la etapa posterior a diciembre de 2015 en la cual se manifestó el retroceso del área de comunicación e información pública en la estructura de poder de decisión de ACUMAR como lo describían las autoridades: “en un esquema orgánico, más jerárquico, un área de comunicación que está en el escalafón más bajo no puede tomar la iniciativa, tienen que consultar muchas veces hacia arriba y tenés que ir haciendo un trabajo de escolarización, de docencia, de explicar por qué es importante” (Persona entrevistada 3: ACUMAR 2016-2020, comunicación personal, agosto 2020) .

En primer término, las OSC sumaron a su capacidad de influencia tanto en la opinión pública y medios interesados en el derecho de Acceso a la Información y el Riachuelo como en las instancias judiciales una actividad intensa ingresando pedidos de acceso a la información pública: “(...) más allá de que la demanda era incordiosa, (...) el cuerpo colegiado o las organizaciones de la sociedad civil que estaban alrededor y preguntaban muy frecuentemente creo que también sus acciones fueron positivas. Por eso si te llega la pregunta por otro costado, ya tenés que contestar, lo agradeces. Aunque diga, pero esto ya lo tenías... porque mantiene viva como esa chispa, esa llama” (Persona entrevistada 3: ACUMAR 2016-2020, comunicación personal, agosto 2020).

En tanto, el juzgado con su poder de “dirigir” o “solicitar” a ACUMAR modificaciones vinculantes en la política pública para poder sobrellevar obstáculos, restricciones, sostener la estrategia de respuestas a la ciudadanía y promover nuevas iniciativas (Scharager, 2020) es descrito en el siguiente testimonio como: “(...) un aliado porque pedía mejoras y (...) estaba a tono tanto con el marco legal y de gestión de información pública de los estados latinoamericanos, las provincias argentinas, los municipios o sea todos empezamos a tener esta idea de que datos, comunicación, transparencia, información pública eran parte de un mismo ecosistema” (Persona entrevistada 3: ACUMAR 2016-2020, comunicación personal, agosto 2020).

Otro indicador de la maduración del dominio de política son los indicios de especialización en el tema (Martinón Quintero, 2006, p.96). En este sentido, cabe resaltar que los nuevos actores que ingresaron al subsistema por el organismo contaban con experiencia en la materia de acceso a la información, rendición de cuentas y transparencia porque ya habían trabajado en la materia en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires: “yo también venía de un área, y ahí es donde se juntan los planetas, que trabajaba la temática de información pública y de la experiencia del Gobierno de la Ciudad en dónde Información Pública, Transparencia y Comunicación trabajaban muy a la par” (Persona entrevistada 3: ACUMAR 2016-2020, comunicación personal, agosto 2020).

Además, este proceso se benefició del aprendizaje en la materia motorizado por la especialización de funcionarios/funcionarias y agentes a cargo de la tramitación de las solicitudes de acceso a través de la participación en la red de enlaces y en las capacitaciones impulsadas por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, en los foros de la coordinación de Gobierno Abierto, los cursos del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) sobre transparencia y datos abiertos entre otras temáticas. A nivel más general del organismo, esto mismo se ve en todas las experiencias de trabajo colaborativo y actividades de sensibilización aplicadas desde que se adoptara este abordaje y que se han ido describiendo a lo largo de estas páginas tales como: la realización de charlas internas, el establecimiento de una red de referentes encargados/as de las respuestas en las distintas áreas de ACUMAR, la generación de un indicador que permitió mostrar la efectividad de la estrategia adoptada.

Como consecuencia de esta dinámica, hacia finales del período observado, en 2017, se realizó un cambio en la estructura creando la coordinación de Documentación y Acceso

a la Información que entre sus funciones tenía la de ser encargada de la gestión de los pedidos enmarcados en la Ley N° 25.831 y 27.275.

Este es otro de los aspectos que resalta el MCP se pueden observar a medida que se desarrollan los subsistemas, la existencia o creación de subunidades especializadas tanto en las agencias gubernamentales como en los grupos de interés. La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y el juzgado ya contaban con experiencia en la materia, diversos programas, personal formado y/o equipos que estaban exclusivamente abocados a intentar influir en este aspecto en los decisores de política.

A través del surgimiento de la coordinación, se generó también dentro de la Autoridad de Cuenca un sector y equipo de este estilo que permitió visibilizar y afianzar aún más el abordaje de los pedidos de acceso a la información de la ciudadanía hacia dentro del organismo, al identificar un área referente en la materia, consolidando un circuito.

3.5 - Aspectos Instrumentales: la transparencia activa definida como comunicación territorial o comunicación digital.

Los aspectos fundamentales de la estrategia de tramitación de los pedidos de acceso a la información no se vieron afectados por el suceso externo que significó el ascenso de una nueva alianza gobernante en diciembre de 2015 por las razones expuestas en los apartados anteriores.

No obstante, sí se registraron modificaciones en el abordaje de la transparencia activa lo que puede ser considerado como un aspecto secundario o instrumental por relacionarse con creencias que no eran compartidas por la totalidad de las personas participantes en la coalición.

En este sentido, las autoridades del organismo que estuvieron a cargo entre el 2014-2016 sostenían que la idea de regularizar la respuesta de las solicitudes y volcar toda la información en una página web rediseñada no resultaba suficiente, aunque fuera un paso necesario, para garantizar la transparencia y una política efectiva de Gobierno Abierto porque “quien se sienta en una computadora o papel a mano, desarrolla una pregunta (...) es una persona de unas capacidades que las damos por sentadas y que no siempre son así. Es decir, al poner todo online y al abordar los pedidos de información pública se resuelve un nivel. Pero no resolvemos todo, la transparencia no es total (...)” (Persona entrevistada 1: ACUMAR 2013-2016, comunicación personal, agosto 2019).

Esta idea se encontraba en línea con la definición de Gobierno Abierto de la gestión nacional que incorporaba dentro de los ejes fundamentales a la inclusión apuntando “a una concepción más integrada e igualitaria de Gobierno Abierto, en la que subyace el desafío por alcanzar mayores niveles de inclusión social en un marco de ampliación de derechos, de respeto a la diversidad y de fortalecimiento de la integración regional” (Plan de Acción Argentina para la Asociación de Gobierno Abierto, 2013, p. 1) y que era traducida en el caso de la política de acceso a la información pública de ACUMAR con acciones de comunicación comunitaria y territorial como forma de marcar presencia en la Cuenca Matanza-Riachuelo y llevar el organismo hacia los sectores que no tenían acceso a realizar una solicitud de información o al portal web.

Por ello, desde el área de comunicación consideraban la presencia en territorio un punto destacable con el fin de acercar el organismo a la población proactivamente y resolver las brechas de acceso a la información, ya que según manifestaban “(...) si vos realmente y más allá del consignismo querés hacer un GA no podés olvidarte del territorio. (...) porque desarrollamos un portal y nos lo sacamos de encima (...) está ahí pero yo no tengo la capacidad de acceder a la información y además cuando accedo no lo entiendo porque me lo pusiste en un lenguaje que yo no lo entiendo porque no terminé el nivel secundario, apenas terminé el primario, apenas le puedo dar de comer a mis hijos, tengo problemas de salud, mi marido está desempleado y además el más chiquito tiene plomo en sangre, o sea estás pidiendo una cosa titánica, entendés. (...)” (Persona entrevistada 1: ACUMAR 2013-2016, comunicación personal, agosto 2019).

Y aclaraban que “(...) ¿hay que abandonar el portal? No. Lo que no hay que abandonar es lo otro. Lo que tengo que hacer es que la persona que tiene ese problema se empodere de tal manera que acceder a ese portal sea un derecho y pueda acceder a ese derecho (...) yo para que esa persona pueda acceder a ese derecho tengo que hacer un trabajo comunicacional (...)” (Persona entrevistada 1: ACUMAR 2013-2016, comunicación personal, agosto 2019).

En consecuencia, destacaban que durante esa gestión se tuvo “una presencia mayor en los territorios y podíamos resolver cuestiones cara a cara o preguntas de una población que no tiene ni el tiempo, ni los recursos, ni la capacitación para desarrollar esas preguntas y que viene a un stand que pusiste en la feria del Dulce de Leche en Cañuelas y te pregunta qué pasa con el arroyo de acá y vos, que tenés la información, sos capaz de decirle, - por qué no entras a la página que ahí está. O estamos haciendo esto y esto o porque no venís

el martes que vamos a estar con tal cosa (...) está vinculado a la información pública desde mi punto de vista” (Persona entrevistada 1: ACUMAR 2013-2016, comunicación personal, agosto 2019).

En este sentido, esta tesis considera la introducción del trabajo de comunicación comunitaria como uno de los aspectos instrumentales de la estrategia de acceso a la información, ya que se deriva de una idea específica sobre el alcance del concepto de transparencia activa de las autoridades del organismo que no era impulsada por todos los miembros de la coalición y de una iniciativa distintiva de esta etapa (2014-2016) que se verá discontinuada en años posteriores por no coincidir con la visión y creencias de los actores que ingresaron a participar en el subsistema y de la alianza que asumió el gobierno a partir de diciembre de 2015.

Con la gestión de Cambiemos en el gobierno nacional el significado de la proactividad del estado para abrir sus puertas a la ciudadanía se modificó incorporando la innovación como pilar fundamental¹¹² del gobierno abierto y la transparencia. En consecuencia, se privilegiaron otras iniciativas como la apertura de datos, comunicación digital, entre otros según se desprende de lo expresado en los planes bianuales presentados ante la OGP.

Desde el organismo expresaban entonces la siguiente intención: “el aporte de datos, la transparencia, ser proactivos respecto a la información pública es el camino que nosotros empezamos en el 2017-2018, diciendo, no solo respondamos sino empezamos a caminar la historia diciendo podemos nosotros adelantarnos un pasito, podemos decir algo antes de que la gente lo pregunte, sacarle un poco más de jugo a los datos que ya conocían. Hacer estos informes de decir nos están preguntando más esto porque es acá donde estamos más débiles. Tratar de mejorar la página web, todos los canales: redes sociales, web etc.” (Persona entrevistada 3: ACUMAR 2016-2020, comunicación personal, agosto 2020).

En línea con esta idea, el área de Comunicación del organismo encaró la estrategia de Transparencia Activa centrándose en la apertura de datos mediante su publicación en datos.acumar.gov.ar que se adscribía dentro de la estrategia nacional, y que formaba parte de la iniciativa que denominaban “ecosistema digital” de ACUMAR, que incorporaba el rediseño de la página web, así como también una herramienta de comunicación interna y

¹¹² Disponible en <https://bit.ly/3DDrfZ2>.

el proyecto de extenderse a otras plataformas digitales. Todo esto estuvo acompañado de un trabajo interno con las áreas para sensibilizar sobre las ventajas de visibilizar los datos no solo a través de su puesta en línea o en complejos informes, sino a través de la creación de herramientas de visualización interactiva que ayudaran a simplificar su comprensión para los múltiples públicos a los que les habla el organismo.

Asimismo, se intentó acompañar el desarrollo del expediente electrónico con la creación de plataformas para que los trámites y presentaciones que se debieran hacer frente al organismo se pudieran realizar online, además de la digitalización de todo el material que la Autoridad de Cuenca tuviera en formato papel para la dinamización de los procedimientos internos y para permitir la auditoría tanto de las OSC, el juzgado y de la Sociedad Civil no organizada.¹¹³

En este sentido se dejaba de lado la interacción cara a cara con la persona en el territorio para centrarse en el desarrollo de herramientas digitales. No obstante, los mismos funcionarios de ACUMAR advertían que no alcanzaba con poner a disposición toda la información online ya que “es pedirle mucho al usuario del otro lado a que sepa manejarse con esos archivos, que sepa leerlos, cruzar esos datos a veces no es solo te doy la información y hace lo que puedas. A veces el usuario necesita una explicación de lo que le estás dando” (Persona entrevistada 3: ACUMAR 2016-2020, comunicación personal, agosto 2020) y proponían solucionar esta brecha través de la alianza con la prensa o con referentes en las redes sociales para poder realizar la intermediación con la ciudadanía y transparentar el organismo porque según manifestaban “(...) muchas de las preguntas que recibíamos tenían que ver con el prejuicio también, es decir: no están diciendo esto o aquello pero en realidad era una información que ya estaba publicada y era solo una cuestión de practicidad de la página, o de cómo ACUMAR publicaba las cosas (...) o porque no las encontraban o no podían abrir un PDF que era muy pesado. O quizá se les respondía en un tipo de archivo que no podían leer sin una interpretación más coloquial.” (Persona entrevistada 3: ACUMAR 2016-2020, comunicación personal, agosto 2021).

Para abordar este obstáculo, en diálogo para este trabajo proponían que: “(...) lo hubiésemos solucionado si hubiese una visión más proactiva de vinculación con los medios, involucrar a líderes de opinión, referentes o *influencers*, ya que no necesitás

¹¹³ Información extraída de los informes trimestrales presentados por ACUMAR en el EXP-5200201/2013 - ACUMAR S/Información Pública (2016-2019). Consulta disponible a través de <https://www.acumar.gob.ar/causa-mendoza/causa-digitalizada/>.

personas preparadas en el tema para poder decirle: - contalo vos a ver si logramos cambiar esa mirada entre todos (...) para mí había que hacer un camino ahí de la información pública para usar los medios como canal para que la información pública llegara. Ahí nosotros no llegamos” (Persona entrevistada 3: ACUMAR 2016-2020, comunicación personal, agosto 2021).

La creación de la unidad específica encargada de la documentación y acceso a la información en el organismo que se mencionó en el apartado anterior— según las/os entrevistadas/os— repercutió poniendo un freno a esta intención de avanzar en este sentido, ya que recortó el alcance de la definición de transparencia¹¹⁴, delimitándolo a su aspecto pasivo o sea a la respuesta a las solicitudes de acceso a la información y separándolo de la gestión de la transparencia activa¹¹⁵ llevada a cabo por el área de comunicación, que fue a su vez desplazada del espacio de interacción y diálogo (las audiencias en el juzgado) del subsistema de acceso a la información.

A partir de esta investigación se ha podido advertir que los intentos destinados a abordar la disponibilización de información de forma proactiva que se han llevado a cabo en las distintas etapas del organismo no tuvieron la misma constancia o consolidación porque estaban apoyadas en creencias secundarias que no eran compartidas, sino que eran promovidas por actores que fueron saliendo de la discusión ya sea por el cambio de gobierno o por el cambio en la estructura de la Autoridad de Cuenca.

Así lo explicaban en las entrevistas las autoridades del organismo: “[durante esta etapa] los cambios de gestión y mismo los microcambios de gestión dentro de los cambios de gestión va a ser que siempre sea un área que oscila entre ser solo de respuesta o tener una pata más proactiva y va a estar todo el tiempo pendulando y eso hace que no se sostengan cosas interesantes. Quedan en el camino. Dependés de la voluntad individual de las personas. (...)” (Persona entrevistada 3: ACUMAR 2016-2020, comunicación personal, agosto 2020).

Y además señalaban como riesgo de estos cambios de gestión el retroceso en el ámbito de la transparencia activa ya que “lo que te puede pasar es que se vuelva una carga la información pública... que el organismo diga (...) es una obligación, vamos a organizar

¹¹⁴ Este recorte del alcance también tiene su correlato en la definición conceptual de transparencia que manejaba la coalición gobernante.

¹¹⁵ Es decir, la puesta a disposición de forma proactiva de la información generada o en poder del estado.

un área de información pública y vamos a dar las respuestas que tenemos que dar y ya está. No le pensás esta pata de ir adelante, que comunicación te aporte y te diga, tenés que decirlo antes no podés quedarte solo en responder y pensar que si ponés una línea de más al juzgado o la corte o los abogados te van a decir que la línea está mal escrita. (...) hay muchas gestiones que van a tener este ir para atrás. Te van a decir que sea solo un área de respuesta y que comunicación sea un área de prensa, de rebote, de redes sociales y ya” (Persona entrevistada 3: ACUMAR 2016-2020, comunicación personal, agosto 2020).

En tanto desde el juzgado respaldaban estas afirmaciones explicando que “(...) había un compromiso que se licuó porque entró en la interna del organismo en ese momento y quedó más relegada el área de información pública. Y yo creo que ahora estamos peor de lo que estábamos (...) estábamos en un piso muy alto en 2015 que realmente era muy bueno el sistema de respuesta, pero fracasó. O sea, sigue siendo muy bueno, pero no es lo que pudo ser. (...), desde lo formal está bien pasa que quedó estancado. Si lo ves debería ser un organismo mucho más transparente si se hubiese seguido por ese camino. Que aparte es información que está, que si se pide se da, no es nada que sea algo que esté escondido, pero digo simplemente que no está la cultura, no está el hábito. (...) No escondo nada, pero tampoco me esfuerzo que esté todo verdaderamente disponible para evitar todo este circuito de pedidos que era la idea original del juez dejar todo lo más disponible posible para que nadie tuviera que pedir” (Persona entrevistada 6: Juzgado Federal de Morón, comunicación personal, septiembre 2020).

Se desprende de esto que la coalición promotora tuvo éxito en traducir sus creencias fundamentales y núcleo de la política para abordar el problema de las respuestas a la ciudadanía según el **Decreto N° 1172/2003**, la **Ley N° 25.831/2004** y la **N° 27.275/2016**, consolidándose en el tiempo. No obstante, no se pudo extender esta acción a otros aspectos relativos a la transparencia activa que, como lo señala uno de los testimonios recogidos para esta investigación, dependen pura y exclusivamente de la “voluntad individual”, o en terminología del MCP cómo las iniciativas llevadas a cabo tienen que ver con aspectos secundarios o ideas/valores de uno solo o alguno de los actores que van modificándose o dejándose de lado, de acuerdo haya sucesos internos o externos al subsistema que generen una redistribución de recursos y restricciones.

Este trabajo no se extiende más sobre esta temática porque el objetivo principal fue observar los factores que llevaron a modificar la forma en la que se gestionaban los

pedidos de acceso a la información, su éxito y continuidad. Pero queda planteada la cuestión como un interrogante a responder a futuro: cómo se abordará la transparencia activa en el organismo en relación a si un contexto dinámico como el de la filosofía del Gobierno Abierto que incorpora nuevos avances y redefiniciones a cada momento hace irrumpir el tema en la agenda pública generando que se conciba como una problemática a resolver por parte de los decisores de política, dando como resultado un nuevo proceso de cambio como el que se describió en estas páginas.

CONSIDERACIONES FINALES

El presente trabajo surgió como un intento de entender mejor los procesos y mecanismos subyacentes a la sustancial y sostenida mejora en el desempeño en relación con las solicitudes de acceso a la información pública que la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo había registrado desde 2014 en adelante.

La temática había comenzado a aparecer en la escena a partir de la recuperación de la democracia e irrumpió en la agenda política mediante el **Decreto N° 1172/2003**. Unos años más tarde, mediante su fallo del 8 de julio de 2008, la CSJN incluía los principios de transparencia y participación ciudadana en el ámbito de la Cuenca Matanza-Riachuelo y la gestión del organismo.

No obstante, diversos factores aparecían como obstáculos para un desempeño exitoso, tanto para la transparencia en general y la respuesta a los requerimientos de acceso a la información en particular, como para la sostenibilidad de las políticas públicas: la falta de articulación o coordinación entre las áreas y las diferentes jurisdicciones que componen el organismo, así como el surgimiento de una estructura altamente burocratizada y la alta rotación de cargos jerárquicos, entre otros.

La lógica llevaba a concluir que el surgimiento y sostenibilidad de una estrategia de respuesta a las solicitudes de acceso a la información sería imposible ante este escenario. No obstante, la lectura de los informes, las actas de las audiencias públicas y los registros disponibles demuestran lo contrario.

De esta observación se desprendieron originalmente los siguientes interrogantes: ¿qué factores influyeron en el cambio exitoso de la gestión de pedidos de acceso a la información de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo? y ¿cómo se explica su persistencia en el tiempo, aun cuando el cambio de alianzas gobernantes en las tres jurisdicciones que la componen en diciembre de 2015 hacía prever lo contrario?

Utilizando el Marco de las Coaliciones Promotoras (MCP) se propuso como una primera respuesta posible la conformación de un nuevo grupo de actores que supo aprovechar la errática gestión de los pedidos de informes (fallo interno) en un contexto cada vez más favorable a la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas (factores externos). Esta coalición logró articular una estrategia y contó con los recursos, apoyos e influencia

necesarios para imponerse, influyendo en el rumbo de la política pública vigente en ese momento. Como resultado, consiguió adaptar la forma de gestionar el acceso a la información incorporando sus creencias, ideas, intereses y formas de abordar el problema.

El análisis corroboró esta hipótesis, pero también llevó al descubrimiento de diversos aspectos derivados de la investigación que se demostraron fundamentales para la visibilización de la problemática, la conformación de la coalición promotora y su capacidad de traducir las creencias en una política pública exitosa.

En primer lugar, se advirtió que se había pasado por alto en la elaboración de la explicación potencial el punto de inflexión generado por la denuncia al titular del juzgado federal de Quilmes. Éste se puede enmarcar en lo que el MCP distingue como uno de los caminos para el cambio mayor en la política pública: un suceso externo que puede causar un reacomodamiento de las restricciones y recursos de un subsistema. El suceso generó el desplazamiento de la Causa, desencadenó el ingreso de nuevos actores en el subsistema, y puso en cuestionamiento, una vez más, la transparencia y el modo en que esta afecta la confianza ciudadana en la gestión del Matanza-Riachuelo, pilares básicos para la consecución exitosa de cualquier política de Gobierno Abierto.

Según el abordaje planteado por Sabatier, la mera consecución de uno de estos sucesos no genera una modificación en las políticas por sí mismo, sino que esto se produce sólo cuando la oportunidad es “hábilmente explotada” por quienes lo proponen (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). En este sentido, otro aspecto interesante a resaltar es que se pudo identificar a la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) como un “emprendedor de la política” desplegando acciones para lograr que la falta de respuesta del organismo sea considerada una prioridad a resolver. Además, las lecturas permitieron observar que su estrategia se encontraba en línea con la de las organizaciones de la sociedad civil, impulsoras de la campaña por el derecho al acceso a la información pública que constaba en la judicialización de los reclamos y en el acercamiento a los decisores de política para lograr influenciar en las disposiciones tomadas.

Otro aspecto que se demostró fundamental fue la existencia de un espacio de diálogo para la conformación y consolidación de una coalición. En las primeras etapas, debido a la reciente irrupción en la agenda pública y en específico dentro del organismo y el carácter incipiente del subsistema, las creencias estaban definidas con poca claridad (Sabatier y

Jenkins-Smith, 1999) o fragmentadas (Beverwijk, 2005) y los actores no contaban con un espacio de intercambio (Ingold, Fischer, Carney, s/f, p.26) por lo cual resultaba compleja la identificación de aliados (Ingold, Fischer, Carney, s/f, p.4) para la conformación de una coalición.

Una vez que nuevos actores comienzan a interactuar en el subsistema se destacó y se demostró determinante el rol desempeñado por el Juzgado Federal de Morón, que dio lugar al reclamo de FARN abriendo las instancias de diálogo a su disposición. Esto permitió el intercambio e interacción casi permanente entre los actores del subsistema en las audiencias públicas, un espacio de acercamiento que había faltado en la etapa anterior.

Este espacio generó un incremento y sistematización en el contacto entre los diferentes participantes (Ingold, Fischer y Cairney, s/f), poniendo en el centro de la escena el incumplimiento en cuanto a lo establecido por la **Ley N° 25831** y el **Decreto N° 1172/2003** y generando un consenso sobre la necesidad de solucionar el problema. Como consecuencia los actores comenzaron a cooperar y se gestó una coalición promotora que se aglutinaba en torno a la coincidencia en creencias que se inscriben dentro del núcleo de la política. En los testimonios recogidos (buscando cumplir con uno de los objetivos de la investigación) la coincidencia puede formularse como la idea fundamental de que la Autoridad de Cuenca debe ser transparente, abierta a la comunidad y garante de acceso a la información.

Otra de las metas propuestas por este trabajo fue describir los recursos con los que contaba la coalición para poder traducir sus creencias en políticas públicas. De los distintos tipos definidos por Sabatier se identifican con más preminencia la utilización o generación de información/evidencia (OSC y ACUMAR), la autoridad legal para tomar definiciones (ACUMAR y Juzgado), y la capacidad de influenciar en los decisores de política a través de campañas o movilización de la opinión pública (OSC).

Las organizaciones de la sociedad civil utilizaron la generación de información para instalar la temática en la agenda, así como para señalar las posibilidades de mejora y su capacidad de influencia en las autoridades (al ser miembro del cuerpo colegiado y por el acercamiento a decisores de la política) para involucrarse a lo largo del diseño y puesta en marcha de la estrategia de abordaje de las solicitudes de acceso a la información de ACUMAR. En tanto el juzgado utilizó su autoridad y poder de decisión para apoyar o

redirigir las iniciativas del organismo según acercaran o alejaran la realización de una política pública en línea con las creencias de la coalición.

Asimismo, el cambio en la estructura en ACUMAR, que en etapas anteriores y posteriores actuó como un obstáculo, entre el 2014-2016 proveyó de autoridad suficiente para poder tomar decisiones a la Dirección General de Relaciones Institucionales (DGRI), de la cual dependía la Coordinación de Comunicación e Información Pública (CCIP), históricamente relegadas en una posición de menor peso en el organigrama. Esto facilitó la puesta en marcha de la estrategia de tramitación de las solicitudes de acceso a la información de la ciudadanía. Asimismo, las autoridades a cargo dieron muestras de un liderazgo hábil al lograr cooperar y negociar hacia fuera y dentro del organismo, consiguiendo que la solución propuesta para la problemática en cuestión fuera la que se implementara. Finalmente, también se dejaron asentados los avances y los resultados obtenidos en informes, indicadores y en el expediente de acceso a la información para que a través de la evidencia se lograra consolidar esta política pública.

También, siguiendo otro de los objetivos de esta investigación, fue posible reconstruir y describir los pasos dados para traducir las ideas de apertura en una estrategia que permitiera abordar el retraso en la respuesta de los pedidos de información pública. Se designó a la DGRI como el área responsable que reformuló su equipo de trabajo y, a partir de un proceso participativo con otras áreas, delineó un circuito ordenado que se tradujo en una circular con normativa, plazos y pasos aplicables. Además, se realizó un relevamiento y se recuperaron las solicitudes que se encontraban repartidas en las distintas áreas, y se generó una base de datos para poder realizar el seguimiento de la tramitación.

En este sentido se introduce la segunda hipótesis de este trabajo: la política resultante consiguió sus objetivos porque solucionó la problemática de acceso a la información en sintonía con el nuevo contexto favorable a la transparencia y la rendición de cuentas, sin tener que enfrentarse a cambios exógenos que pusieran en cuestión el núcleo esencial de la política pública.

Observando los números esta posible explicación se confirma, ya que a partir de la puesta en funcionamiento de la nueva estrategia para gestionar los pedidos de información pública enmarcados en la **ley N° 25831/2004** y el **decreto N° 1172/2003**, comenzó a mejorar el desempeño de la Autoridad de Cuenca, registrando resultados consistentes

desde su inicio en 2014, incrementando su efectividad y disminuyendo sostenidamente el tiempo insumido en la respuesta a las solicitudes de la ciudadanía, hasta alcanzar en 2018 un 100% de efectividad y un plazo promedio menor a los 10 días hábiles¹¹⁶.

No obstante, en paralelo a la implementación de la estrategia de respuesta de las solicitudes de información de la ciudadanía, se estaba dando por parte de la alianza opositora en la escena política nacional la instalación de las temáticas de la transparencia y la modernización del estado, con vistas a la contienda electoral de 2015 que desembocó en diciembre de ese mismo año en un cambio en la coalición gobernante en dos de las tres jurisdicciones que componen la Autoridad de Cuenca.

Ante esta nueva coyuntura externa, (teniendo en cuenta que también se enmarca dentro de los eventos o shocks externos que el MCP introduce como uno de los principales factores que promueven cambios sustanciales) este trabajo sostuvo como una posible respuesta al segundo interrogante planteado, que la política pública de ACUMAR con respecto al acceso a la información pública no registró cambios significativos. El ascenso de una nueva coalición en los distintos estamentos estatales que componen el organismo (Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma) en diciembre de 2015 no comprometió la distribución de los recursos y apoyos de la coalición promotora, ni el núcleo de creencias que sostienen la política, acaso porque era compartido por los nuevos actores que se incorporaron desde la administración.

Esta hipótesis se vio confirmada, pero resulta necesario resaltar algunos detalles que fueron pasados por alto al esbozarla. Efectivamente, mediante entrevistas se pudo relevar que los funcionarios que se incorporaron a la coordinación de las áreas con competencia en la materia compartían las creencias de la política de la coalición. Esto facilitó la continuidad de la conversación y consolidó la estrategia adoptada, pese a que conflictos internos de la coalición gobernante y cambios en la estructura relegaron al área y despojaron a sus responsables de una importante porción del poder de decisión y liderazgo, según se desprende de los testimonios recogidos y de los documentos revisados.

¹¹⁶ El detalle del desempeño de la Autoridad de Cuenca puede consultarse en la Tabla 3: Evolución de la Efectividad de la Gestión de las Solicitudes de Acceso a la Información (2011-2021) en ACUMAR del Capítulo II, pp.48-47 de esta tesis.

En este sentido, fueron fundamentales para la continuidad de la estrategia el avance en la discusión sobre la transparencia en la arena política; el mantenimiento del diálogo dentro del subsistema (reconocido por sus actores), así como la disponibilidad y visibilización de evidencia certera, respecto al éxito de la gestión de las respuestas a las solicitudes de información, explicitando metas y poniéndose a disposición indicadores que permitieron realizar el seguimiento y verificar los logros. Esto mismo se convirtió en un recurso esencial para la consecución y sostenimiento de la estrategia de la coalición, al evidenciar su eficacia como lo expresa el Marco de las Coaliciones Promotoras.

En esta etapa se observa además, como un factor fundamental para la consolidación de la política pública, el inicio de la maduración del subsistema que se demuestra a partir de la incorporación de personas con experiencia en la materia, y de la creación de subunidades especializadas (como la coordinación de Documentación y Acceso a la Información) dentro del organismo: actores que se consideran una comunidad y mantienen una interacción con el fin de continuar influyendo en las políticas públicas en el sector, en línea con lo indicado por el abordaje propuesto por Sabatier y Jenkins-Smith.

Para finalizar, es importante destacar que, una vez resuelto el problema del retraso en la respuesta de las solicitudes de acceso a la información pública, y consolidado un procedimiento claro hacia dentro del organismo (que sigue demostrando un funcionamiento con excelentes resultados), se hizo presente en la investigación la temática de la transparencia activa, según manifestaron las personas entrevistadas.

Sobre este asunto, este trabajo advirtió que todas las gestiones posteriores a 2012 ampliaron de alguna forma el concepto de transparencia y apertura del organismo, incluso excediendo los límites de la **ley N° 25.831/2004** y el **decreto N° 1172/2003**, fuera mediante un trabajo territorial enfocado en la comunicación comunitaria, o a través de la disponibilización de la información proactivamente en la página web, la apertura de datos y la generación de herramientas de visualización.

A diferencia de lo que sucedió con la tramitación de los pedidos de información, estas estrategias estaban basadas en lo que el MCP llama creencias secundarias, no compartidas por toda la coalición. Esto generó que, luego de los cambios de la gestión, dichas iniciativas se vieran discontinuadas.

La separación de los dos componentes de la transparencia a través de la creación de una coordinación de acceso a la información y documentación, si bien colaboró en consolidar el subsistema y la estrategia de la coalición para la tramitación de las solicitudes ingresadas por la ciudadanía, quitó del centro de la escena a los principales actores interesados en la difusión activa de contenidos, información y datos (ya sea mediante un sistema digital o a través de la actividad territorial) nucleados en el área de Comunicación, alejándolos del espacio de cooperación y negociación que en este trabajo se identificó con las audiencias públicas en el Juzgado Federal de Morón.

Con límites y definiciones más difusas, la transparencia activa no genera tanto consenso hacia dentro de los actores de la coalición. Hacia el interior del organismo, aún en el subsistema más especializado, no se lo ve como una problemática prioritaria a resolver por parte de los actores gubernamentales, tomando los criterios utilizados para analizar este caso.

Sin adentrarse en el análisis, resulta sin embargo interesante señalar algunos factores, tanto externos como internos, que pueden en un futuro hacer reemerger la temática: el avance tecnológico en el área de la comunicación y la información; la creciente demanda de participación por parte de la sociedad; la ratificación y entrada en vigencia del Tratado de Escazú, que es reconocido y valorado por las OSC que conforman el subsistema; o, finalmente, la necesidad de dar un paso más allá en lo que respecta a la transparencia activa.

ANEXOS

ANEXO I – Guía para entrevistas

¿En qué consiste/consistía tu trabajo (tareas, nivel de responsabilidad etc.)?

¿Qué relación guarda con ACUMAR?

¿En qué puntos se relaciona/ba con el acceso a la información pública?

¿Cuánto tiempo trabajó/ hace que trabaja en el organismo/en relación al organismo?

¿Cómo llegó a trabajar en relación al organismo?

¿Está familiarizado con los conceptos de acceso a la información pública/transparencia?

¿En qué consisten esos conocimientos? (experiencia laboral, estudios, informales etc.)

¿Estaba al tanto del procedimiento de acceso a la información en el estado argentino, qué normas y requisitos aplicaban?

¿Qué importancia le otorgaba al acceso a la información pública previo a su trabajo en ACR/en relación a ACR?

¿Cambió su percepción? ¿Cuál fue la razón? ¿Recuerda en qué momento?

¿Cuándo tomó conocimiento de la situación de ACR con respecto a las Solicitudes de Acceso a la Información?

¿Cuáles considera fueron los principales factores que obstaculizaron o facilitaron su tarea en relación a este tema?

¿Cómo tomó conocimiento de la situación de ACR con respecto a las Solicitudes de Acceso a la Información Pública?

¿Quién/quienes lo puso/pusieron en conocimiento de la situación de ACR con respecto a las solicitudes de acceso a la información pública?

¿Está al tanto del proceso de respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública de ACUMAR?

¿Está al tanto de los objetivos que persigue el organismo con su sistema de acceso a la información?, ¿Conoce si evolucionaron con el tiempo?

Informes y documentos señalan que la Autoridad de Cuenca mejoró ampliamente su efectividad en cuanto al acceso a la información, ¿está usted de acuerdo?, ¿cuál es su opinión?

¿Trabaja/trabajó en relación a los procedimientos de acceso a la información pública?
¿Desde el estado, ciudadanía o como control?

¿Cuáles son los principales factores que facilitan y obstaculizan sus tareas en relación a este tema? ¿Cambiaron con el tiempo?, ¿Cómo evolucionaron?

¿Cuáles son los factores que considera importantes para el cumplimiento de estos objetivos? (indagar de ser necesario sobre algunos factores posibles como, por ejemplo: estructura normativa: influencia y control del poder judicial, legislación vigente; cultura organizacional, estructura interna: fragmentación, burocracia; circuitos formales e informales de circulación de información dentro del organismo, presión, escrutinio, control externo: rol de la sociedad civil, presión de la opinión pública y los medios de comunicación. cultura de la información pública: disponibilidad de capacitaciones y formaciones en la materia, sensibilización del personal, entre otros) Prestar atención a las causas, condiciones, procesos introducidos espontáneamente por el informante para repreguntar de ser necesario profundizar.

¿Puede compartir alguna experiencia o situación que usted considere relevante en relación a lo conversado?

¿Hay alguna otra cosa que considere importante comentar que no se haya abordado?

ANEXO II – Mapa de Actores

Actor	Mandatos e Intereses	Recursos	Percepciones del Problema
Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR)	<p>Surge en 2006. Condenada en 2008. Se institucionaliza a partir del 2010. Incumple la normativa en Información Pública de 2008-2014, hasta llegar a dos años de retraso.</p> <p>MANDATOS: I- Prevenir el daño ambiental en la CMR. II- Controlar las fuentes de contaminación. III- Recuperar el daño realizado en la CMR. IV- Poner a disposición de la sociedad la información relativa al saneamiento de la CMR de forma digital. V- Dar lugar a la participación social.</p> <p>INTERESES: I- Posicionarse como Autoridad de Cuenca. II- Alcanzar sus objetivos políticos III- Cumplir su Misión IV- Evitar posibles sanciones o condenas en contra de la justicia. V- Contrarrestar la imagen negativa que tiene la opinión pública.</p>	<p>***</p> <p>Poder de decisión (limitado)</p> <p>I - Dirige el diseño de la política pública (en materia ambiental de la CMR). II- Es un ente tripartito así que se entablan negociaciones entre los tres estados que lo componen. III- Negociación con Municipios IV- Se enfrenta a una gran autonomía de acción de empresas como AySA y CEAMSE V- Está tutelado por la justicia VI- Está controlado y debe consensuar con las OSC (Cuerpo Colegiado) VII- Debe lidiar con la resonancia en la opinión pública de la CMR (mediante su capacidad de posicionar sus mensajes en medios de difusión)</p>	<p>Pre 2014- I- Las solicitudes de acceso a la información pública no son importantes ante la magnitud de la misión de sanear la CMR. II- Las OSC no representan a los afectados y hacen requerimientos sin sustento en la realidad. III- El juzgado no nos solicita que respondamos. IV- No somos PEN por lo tanto lo que diga el Decreto 1172 o la Ley 25831 no nos aplica.</p> <p>Post 2014 - I- Las solicitudes acumuladas son un problema a resolver ya que se ha involucrado el juzgado en este tema. II- Se puede llegar a una solución acordada III- Las OSC no representan a los afectados y realizan requerimientos sin sustento en la realidad que igualmente tienen que ser abordados porque han demostrado gran capacidad de influencia en nichos con mucha resonancia mediática. IV- Hay que demostrar al menos voluntad de responder.</p> <p>2015-2018 - I- No se puede negar la información II- No cuesta nada responder y evitarse el problema III- Hay que hacer que este mecanismo sea sostenible en el tiempo. IV- Cambiaron los tiempos, es un momento favorable a la apertura. V- Hay que apostar por un cambio cultural hacia dentro del organismo.</p>
Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)	<p>Parte del Cuerpo Colegiado desde el inicio. A partir del 2013 inician los talleres en los barrios y comienza su posicionamiento como referente en el acceso a la información pública al menos en la CMR. Disputa por el protagonismo en el cuerpo colegiado.</p>	<p>**</p> <p>Capacidad de incidir en forma de cambio o de bloqueo parcial</p> <p>I- Inserción dentro del estado (mediante funcionarios de mediano rango - a partir de 2016) II- Influencia en el Juzgado y con decisores de políticas (capacidad de lobby) III- Resonancia en la opinión</p>	<p>Pre 2014 - La Causa de la CMR está repleta de promesas incumplidas y corrupción. Es importante la participación ciudadana en la solución. Para ello se precisa información. Por ello capacitamos a los vecinos e incentivamos que pregunte a ACUMAR. El organismo no tiene voluntad de responder las solicitudes de Información Pública. De esto se infiere que</p>

	<p>MANDATOS: I- Trabajamos para promover el desarrollo sustentable y una ciudadanía democrática y participativa, a través el acceso a la información pública y a la justicia.</p> <p>INTERESES: I- Situarse como referente en materia de acceso a la información pública ambiental. II- Tomar el rol de liderazgo en el Cuerpo Colegiado. III- Influir en el diseño de normativas y políticas sobre la materia IV- Cumplir con sus misiones y funciones</p>	<p>pública (mediante su capacidad de posicionar sus mensajes en medios de difusión)</p>	<p>tienen algo para ocultar, o bien no hacen bien su trabajo o no logran reunir la información.</p> <p>Posterior a 2014 - ACUMAR muestra voluntad para responder las solicitudes de información, pero ese paso no es suficiente y debe garantizar los medios para una transparencia auténtica y la participación real de la ciudadanía (mueve su eje a otros aspectos)</p>
<p>Juzgado Federal de Morón (Secretaría N°5)</p>	<p>A partir de 2013 se hace cargo de la ejecución de la sentencia de una parte de la Causa Mendoza que incluye el expediente de Acceso a la Información Pública por orden de la CSJN ante la denuncia al anterior juzgado (Quilmes).</p> <p>MANDATOS: I- Administrar justicia II- Controlar el cumplimiento de la sentencia de la Causa Mendoza</p> <p>INTERESES: I- Aprovechar la trascendencia de la Causa para situarse como referencia en la materia. II- Minimizar los riesgos de administrar el control de la sentencia. III- Mediar entre los distintos actores para evitar conflictos que entorpezcan sus objetivos IV- Influir en el diseño de normativas y políticas sobre la materia</p>	<p>****</p> <p>Poder de decisión o de veto</p> <p>I-Tiene capacidad punitiva y resolutive. II- Sus resoluciones tienen impacto en los medios y la opinión pública (x ej. Benceno) III- Pueden también colocarse en una postura de mediación.</p>	<p>En materia de información pública siempre tendió a mediar para evitar que los conflictos entre los distintos actores. Los mensajes suelen ser: ACUMAR está mostrando voluntad en resolver la situación hay que darle tiempo. Se lograron avances, pero hay que seguir mejorando. Es necesario un plan de acción para lograrlo. Informen los plazos en los que regularizarán la situación.</p>
<p>Cuerpo Colegiado</p>	<p>Lo conforma la CSJN en el fallo del 2008 con el objetivo de Controlar la</p>	<p>Capacidad de Incidir (Influencia en el Juzgado y la Opinión Pública no obstante no todas las OSC hacen de la Información</p>	<p>El mensaje general es ACR incumple la sentencia por lo cual no responde a los pedidos de información pública para no dar</p>

	Ejecución de la Sentencia	Pública su misión). Si bien hacia dentro del cuerpo colegiado hay un cierto reparto de "competencias" la lucha por ser la cabeza del mismo o llevarse el rédito por influir en la política pública del organismo es importante. Hay distintos estilos de organizaciones siendo FARN y DPN más "negociadoras" aunque igualmente duras en sus informes, la Asociación Vecinos de La Boca es mucho más beligerante, igual que la ACDH - Lubertino, en tanto Greenpeace y CELS tienen menos peso)	esos datos desfavorables, entorpeciendo el control por parte del Cuerpo Colegiado.
DPN	La CSJN nombra al DPN en cabeza del Cuerpo Colegiado. No obstante, va perdiendo protagonismo y posibilidad de influencia al no haberse designado defensor titular en todo este tiempo. Va perdiendo capacidad de incidir a manos de FARN.	Capacidad de Incidir (Influencia en el Juzgado y la Opinión Pública no obstante fue perdiendo protagonismo por la falta de Defensor.	“Quiero destacar que fue difícil y fue incrementándose la tarea del equipo de trabajo para poder encontrar información. Muchos obstáculos. Existían muchos que demostraban que la contaminación existía. Muchos la conocían, algunos la habían estudiado, ahora todos se empeñaban en ocultarla, ocultando información, pretendiendo barrer bajo la alfombra los estudios técnicos demostrativos de la gravedad del problema.” 2006 previa a la sentencia. En el período que se observa luego de la sentencia se limitó a partir de 2013 a resaltar la falta de respuesta a los pedidos a la información pública y a insistir en que el juzgado tome medidas.
Demás OSC	La realización de solicitudes de información pública	Involucrados Indirectos - Son afectados en tanto no se respondan sus solicitudes.	A la administración Pública no le interesa hacer pública la información en su poder, porque no quieren perder el control.
Vecinos de la Cuenca	Afectados	Involucrados Indirectos. Son los principales afectados x la CMR, son muy pocos los que utilizan el mecanismo de acceso a la información y los que lo hacen por lo general son patrocinados por alguna de las OSC.	
Empleados de la CMR.	Involucrados	Involucrados Directos (son quienes deben dar respuesta a las solicitudes)	Suele molestarles el recibir y tener que responder las solicitudes de información pública. Otros están más en línea con el discurso de la apertura.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- Abascal E. y Marchegiani P. (2013) **“Avances y retrocesos en el cumplimiento de la normativa ambiental: El acceso a la información como herramienta de medición”** en **“Informe Anual Ambiental 2013”** Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). pp. 419-256. Disponible en <https://bit.ly/30VbFJu>.
- Abascal E. y Marchegiani P. (2014) **“Indicadores de gestión ambiental: una de cal, varias de arena”** en **“Informe Anual Ambiental 2014”** Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). pp. 331-366. Disponible en <https://bit.ly/3nLN9DB>.
- Ackerman J. y Sandoval I. (2008) **“Leyes de Acceso a la Información en el Mundo”** en **Cuadernos de Transparencia**, 4 ed. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) México. Disponible en <https://bit.ly/3oXXLyL>.
- Álvarez V. y Trigo M.F. (2017) **“Capítulo I - Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia”** en América María en Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, Daniela Rosales (editores), **“Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe”**, Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), pp. 34-50. Disponible en <https://bit.ly/3CG0a64>.
- Amescua, G. M. (2019) **“Hegemonía y neoliberalismo: construcción de sentido común durante el Gobierno de Cambiemos”**. Sociales y Virtuales, 6 (6). Disponible en <https://bit.ly/3xjHzeO>.
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) (2013) **“Informe sobre Acceso a la Información (Decreto 1172/2003) Análisis del escenario actual en materia de Transparencia en el Poder Ejecutivo Nacional”**. Disponible en <https://bit.ly/3FKYs5a>.
- Asociación por los Derechos Civiles (ADC) (2013) **“Un Derecho Débil: Investigación sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública en la Argentina”**. Disponible en <https://bit.ly/3D0AW2B>.
- Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (2010) **“Plan Integral de Saneamiento Ambiental”**. Disponible en <https://bit.ly/3ITKVwR>.
- Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (2016) **“Plan Integral de Saneamiento Ambiental. Actualización 2016”**. Disponible en <https://bit.ly/3SA8rCh>.

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - Baena Olabe P. y Vieyra J.C. (2011) **“Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada”**, pp. 1-34. Disponible en <https://bit.ly/2ObV2Pc>.
- Banco Mundial (BM) (1997) **“Informe sobre el desarrollo mundial 1997: el estado en un mundo en transformación (español)”**. Disponible en <https://bit.ly/2uGRxrG>.
- Barzelay, M.; Cortázar Velarde JC. (2004) **“Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social”**, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Banco Interamericano de Desarrollo.
- Baumgartner F., Jones B. y True L. (2010) **“Teoría del equilibrio interrumpido. Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de las políticas públicas.”** en Sabatier, P. (ed.) **“Teorías del proceso de las políticas públicas”**, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, pp. 167-202.
- Beverwijk, J. M. R. (2005) **“The genesis of a system: coalition formation in Mozambican higher education, 1993-2003”**. Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS). Disponible en <https://bit.ly/3XNSIjS>.
- Blacksmith Institute and Green Cross Switzerland, **“The World’s most polluted places”** (2013), pp. 17. Disponible en: <https://bit.ly/2NBfZBU>
- Calderón C. y Lorenzo S. (2010) **“Open Government: Gobierno Abierto”**, Algón Editores, Jaén. Disponible en <https://bit.ly/3EuoNqe>.
- Campos Domínguez E. y Corojan A. (2012) **“Estado del arte del Gobierno abierto: promesas y expectativas”** en Bojórquez Pereznieto, José Antonio; Hofmann, Andrés y Ramírez-Alujas, Álvaro (coordinadores) **“La Promesa del Gobierno Abierto”** México: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, pp.119-32. Disponible en <https://bit.ly/2L9fFJB>.
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) (2016) **“Historia de un logro: Ley de Acceso a la Información Pública”**. Disponible en <https://bit.ly/2j2mnIe>.
- Centro Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo (CLAD) (2016) **“Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto”**. Disponible en <https://bit.ly/30Y0YG3>.

- Chamochumbi W. (s/f) **“El ordenamiento territorial en la gestión de cuencas hidrográficas: criterios de base y nuevos elementos de discusión.”** Instituto Salud y Trabajo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) **“Observatorio del Principio 10 - América Latina y el Caribe”**. Disponible en <https://bit.ly/2AaJ19o>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2007) **“Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información”**. Disponible en <https://bit.ly/1PLHd2b>.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) (2008), sentencia **“Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)”**. Disponible en Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ) <https://bit.ly/2G080it>.
- Cruz Rubio C. (2015) **“¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual”** Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, pp. 37-53. Disponible en <https://bit.ly/3kTSZkI>.
- Cruz Rubio C. (2012) **“La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas”** Andamios Vol.9 Núm. 20 pp.297-321. Disponible en <https://bit.ly/3cyXpbX>.
- Díaz Cafferata S. (2009) **“El Derecho de Acceso a la Información Pública: Situación actual y propuestas para una ley”** en Lecciones y Ensayos, nro. 86, pp. 151-185. Disponible en <https://bit.ly/2Zklj79>.
- Fernández y Valdivielso E. (2009) **“¿Consenso o apaciguamiento? Ciudadanía y participación social en la gestión de la cuenca del Río Matanza-Riachuelo”**. V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Disponible en <https://bit.ly/3yfbgyO>.
- Ferro M. (2016) **“Participación Ciudadana y Judicialización del Conflicto por el Saneamiento y Recomposición Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo”**. Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja, 2016, Año X, Número 16, pp. 40-62. Buenos Aires, Argentina, ISSN 1851-3069.
- Fontaine G. (2015) **“Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas. Presentación del dossier”**.

- Íconos. Revista de Ciencias Sociales. Núm. 53, Quito, septiembre 2015, pp. 11-30.
- García Delgado D. y Ruiz del Ferrier C. (2013) **“El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio epocal”** Revista Estado y Políticas Públicas N.º 1. Año 2013. pp. 64-81. Disponible en <https://bit.ly/3DRfWw7>.
- Gascó Hernández M. (2017) **“Capítulo XIV - Las claves para abrir gobiernos: una mirada desde la burocracia”** en Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, Daniela Rosales (editores), **“Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe”**, Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), p. 284. Disponible en <https://bit.ly/3CG0a64>.
- Gobierno de los Estados Unidos, Administración Obama (2009) **“Transparency and Open Government - Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies”**. Disponible en <https://bit.ly/2yXfn5E>.
- González Barroso F. (2015) **“El marco de coaliciones promotoras en el análisis de políticas públicas: el caso de la reforma de la política sanitaria en la Comunidad de Madrid (2001-2014)”**, tesis doctoral. Disponible en <https://bit.ly/3nYhLM7>.
- Güemes M.C. y Ramírez-Alujas Á. (2012) **“Gobierno abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública: alcances, obstáculos y perspectivas en clave Latinoamericana”** en Bojórquez Pereznieto, José Antonio; Hofmann, Andrés y Ramírez-Alujas, Álvaro (coordinadores) **“La Promesa del Gobierno Abierto”** México: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, pp.193-219. Disponible en <https://bit.ly/2L9fFJB>.
- Gutiérrez R. y Merlinsky M. (2010) **“Judicialización del conflicto ambiental y coordinación intergubernamental en la cuenca Matanza-Riachuelo (Buenos Aires)”**. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires. Disponible en <https://bit.ly/3YUf6t5>.
- Ingold K., Fischer M., Carney M. (s/f) **“Drivers for policy agreement in nascent subsystems: An Application of the Advocacy Coalition Framework to**

- Fracking policy in Switzerland and the UK**", Policy Studies Journal. Disponible en <https://bit.ly/3Zfci9B>.
- Kantor M. y Oyhanarte M. (2015) **"Capítulo VII - El derecho de acceso a la información pública en la Argentina. Un análisis de su situación normativa y su efectividad"** en el **Libro de Poder Ciudadano**, pp.253-280. Disponible en <https://bit.ly/3xgcGII>.
- Marán M., Marchegiani P. y Rausch S. (2015) **"Indicadores de Gestión: pocos avances en la implementación de normas ambientales, escasos recursos y baja coordinación"** en **"Informe Anual Ambiental 2015"** Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). pp. 323-358. Disponible en <https://bit.ly/3HNzIuV>.
- Marán, M. y Rausch, S. (2016) **"Indicadores de Acceso a la Información Pública Ambiental: Un Estancamiento Pronunciado"** (2016) en **"Informe Anual Ambiental 2016"** Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). pp. 399-408. Disponible en <https://bit.ly/3xDiHzH>.
- Marán M. y Rausch S. (2017) **"Más promesas, menos avances en el cumplimiento de la normativa vigente"** en **"Informe Anual Ambiental 2017"** Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), pp. 273-282. Disponible en <https://bit.ly/3oZA5tM>.
- Marchegiani P. (2012) **"El Acceso a la Información Pública Ambiental como herramienta clave para medir el cumplimiento de las normas ambientales"** en **"Informe Anual Ambiental 2012"** Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), pp. 385-422. Disponible en <https://bit.ly/3CPnGxA>.
- Martinón Quintero R. (2005), **"El marco de las coaliciones promotoras en el análisis de políticas públicas: el caso de las políticas de drogas en España (1982-1996)"** Universidad Carlos III.
- Martinón Quintero R. (2007) **"La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras"** Gestión y Política Pública, vol. XVI, núm.2. Disponible en <https://bit.ly/3HAJjRP>.
- Merlinsky G. (2017) **"Cartografías del Conflicto Ambiental en la Argentina. Notas Teóricas Metodológicas"**, Acta Sociológica, Vol.73, pp. 221-246. Disponible en <https://bit.ly/3l2rm8Z>.
- Merlinsky G. (2017) **"Nieblas del Riachuelo. Cuencas Metropolitanas y Políticas de Adaptación al Cambio Climático en Buenos Aires"**, Cartografías del Sur, UNDAV, pp.165-183. Disponible en <https://bit.ly/3CP8MYg>.

- Merlinsky G. (2018) **“Justicia Ambiental y Políticas de Reconocimiento en Buenos Aires”**. Perfiles Latinoamericanos 26, pp. 241-263. Disponible en <https://bit.ly/3FCxRau>.
- Ministerio Público Fiscal (2017) **“Libertad de expresión y acceso a la información pública Dictámenes del Ministerio Público Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (2012 - 2017)”**. Disponible en <https://bit.ly/30V6eua>.
- Nakamura R. (1987) **“The Textbook policy process and implementation research”**, Policy Studies Review, 7, pp. 142-154.
- O’Donnell G. y Oszlak O. (1984) **“Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual”**. Disponible en <https://bit.ly/2ZimOnh>.
- Open Government Partnership (OGP) (2011) **“Open Government Declaration”**. Disponible en <https://bit.ly/2uWyVCp>.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1999) **“Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”**. Disponible en <https://bit.ly/3nOshvD>.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2010) **“Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información”**. Disponible en <https://bit.ly/1jgZxTa>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2015) **“Gobierno Abierto en América Latina, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública”**, OECD Publishing (2015), Paris, Disponible en <https://bit.ly/3ZyROci>.
- Ostrom E. (2010) **“Elección racional institucional. Evaluación del marco del análisis y el desarrollo institucional”** en Sabatier, P. (ed.) **“Teorías del proceso de las políticas públicas”**, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, pp. 23-68.
- Oszlak O. (2017) **“Capítulo XI La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe”** en Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, Daniela Rosales (editores), **“Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe”**, Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) pp. 209-229 Disponible en <https://bit.ly/3CG0a64>.
- Oszlak O. (2020) **“Capítulo 1. El Estado como regulador, proveedor de servicios y promotor de la innovación”** en Bellomo S. y Oszlak O. (editores) **“Desafíos de**

- la administración pública en el contexto de la Revolución 4.0**” - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, pp.25-59. Disponible en <https://bit.ly/3EwdUnD>.
- Oszlak O. (s/f) **“Un Estado Abierto”**. Disponible en <https://bit.ly/30VBoBw>.
- Oszlak O., (2020) **“El Estado en la era exponencial”** - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP. Libro digital, PDF Disponible en <https://bit.ly/3oFYPam>.
- Oszlak O., (2013) **“Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”**. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC (3a). Disponible en <https://bit.ly/2LIGox9>.
- Presidencia de la Nación (2013) **“1º Plan de Acción de la República Argentina ante la Asociación de Gobierno Abierto”**. Disponible en <https://bit.ly/3YPOjhK>.
- Presidencia de la Nación (2017) **“3º Plan de Acción de la República Argentina ante la Asociación de Gobierno Abierto”**. Disponible en <https://bit.ly/3DDrfZ2>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009) **“Frutos de la Democracia”**. Disponible en <https://bit.ly/2uYSye9>.
- Puga M. (2012) **“Litigio y Cambio Social en Argentina y Colombia”**, CLACSO. Disponible en <https://bit.ly/3oO3pTS>.
- Ramírez Alujas, Á. (2012) **“Gobierno Abierto: ¿Las nuevas ropas del Emperador? Las paradojas de un paradigma en construcción y su reflejo en Latinoamérica.”** GIGAPP Estudios/WorkingPapers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP-2012-19. Disponible en <https://bit.ly/3HPrH8K>.
- Ramírez Alujas, Á. (2019) **“El estado del Estado abierto en América Latina: avances, alcances y perspectivas”** en **“Estado Abierto: Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas”**, Vol. 4, Núm. 1, pp. 13-38. Disponible en <https://bit.ly/3xl79Ad>.
- Ramírez Cuesta A. (2014) **“Monitoreo Social del Saneamiento del Riachuelo: una experiencia de control ciudadano y política ambiental”** en **“Informe Anual Ambiental 2014”** Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). pp. 263-275. Disponible en <https://bit.ly/3nLN9DB>.
- Ramírez-Alujas, Á, (2011), **“Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones**

- seminales**” Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol. IX, núm. 15, diciembre pp. 99- 125 Disponible en <https://bit.ly/2NFAXQ1>.
- Robinson D. y Harlan Y. (2012) **“The New Ambiguity of Open Government”** pp. 180-208 Disponible en <https://bit.ly/2LJ2uzx>.
- Sabatier P. (1988) **“An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein.”** Policy Sciences 21, no. 2/3 pp. 129-68. Disponible en <https://bit.ly/3KUHTyp>.
- Sabatier P. (2010) **“Fomentar el desarrollo de la teoría de las políticas públicas”** En Sabatier, P. (ed.) **“Teorías del proceso de las políticas públicas”**, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, pp. 349-365.
- Sabatier P. (2010) **“Introducción: Se necesitan mejores teorías”** En Sabatier, P. (ed.) **“Teorías del proceso de las políticas públicas”**, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, pp. 5-19.
- Sabatier P. y Weible C. (2010) **“El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones”** En Sabatier, P. (ed.) **“Teorías del proceso de las políticas públicas”**, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, pp. 203-238.
- Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith, H. (1993) **“Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach”**. Westview Press.
- Sabatier, P. y Jenkins-Smith, H. (1999) **“The Advocacy Coalition Framework: An Assessment”** en P. A. Sabatier y C. Weible (eds.). **Theories of the Policy Process**. Westview Press, pp. 117-168.
- Scharager A. (2020) **“Conflicto social, ambientalización y crisis política: judicialización en la cuenca Matanza-Riachuelo, Argentina”**. Economía, Sociedad y Territorio, vol. XX, núm. 64. pp. 693-724. Disponible en <https://bit.ly/3YROKbn>.
- Scharager A. (2019) **“Judicialización, política y conflicto social. Resistencias y controversias en un proceso de relocalización de villas en Buenos Aires (2008-2018)”**, CONICET. Disponible en <https://bit.ly/314ZKjD>.
- Schlager E. (2010) **“Comparación de marcos, teorías y modelos de los procesos de las políticas públicas”** En Sabatier, P. (ed.) **Teorías del proceso de las políticas públicas**, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, pp. 319-348.

- Subirats J. (2012), **Preámbulo** en Bojórquez Pereznieto, José Antonio; Hofmann, Andrés y Ramírez-Alujas, Álvaro (coordinadores) **“La Promesa del Gobierno Abierto”** México: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, pp.13-17 Disponible en <https://bit.ly/2L9fFJB>.
- Subirats J. (2017) **“Capítulo X - Innovación social, cambio tecnológico y gobierno abierto: la coproducción de políticas públicas”** en Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, Daniela Rosales (editores), **“Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe”**, Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017. Pp. 193-97. Disponible en <https://bit.ly/3CG0a64>.
- Velasco M. (2016) **“Cambio de políticas en América Latina: ampliando el debate.”** Íconos. Revista de Ciencias Sociales. Núm. 54, Quito, enero 2016, pp. 149-157.
- Villorria Mendieta J. (2012), **“El Gobierno Abierto como Subsistema de Políticas Públicas: Una Evaluación desde el Institucionalismo Discursivo”** en Bojórquez Pereznieto, José Antonio; Hofmann, Andrés y Ramírez-Alujas, Álvaro (coordinadores) **“La Promesa del Gobierno Abierto”** México: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, pp.69-99.Disponible en <https://bit.ly/2L9fFJB>.
- Weible, C. (2007) **“An Advocacy Coalition Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policies”**. Journal of Public Administration Research and Theory, (2006) 17, pp. 95-117. Disponible en <https://bit.ly/2xDFoFm>.
- Zahariadis N. (2010) **“El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones y perspectivas”** En Sabatier, P. (ed.) Teorías del proceso de las políticas públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, pp. 69-98.

ARTÍCULOS

- Centro de Información Judicial (CIJ) (2010) **“Disponen que el monto de una multa fijada a un ex funcionario público sea utilizado en el plan de saneamiento del Riachuelo”**. Disponible en <https://bit.ly/3cJ1BG6>.

Centro de Información Judicial (CIJ) (2010) “**Riachuelo: multaron a Bibiloni por incumplir órdenes judiciales**” Disponible en <https://bit.ly/3oY3moL>.

Ingold y Weible (2017) “**Why Advocacy Coalition Matters and How to Think about Them**”. Disponible en <https://bit.ly/3nOL4qC>.

La Nación Data (2012) “**El derecho de acceso a la información en Argentina, un mapa**”. Disponible en <https://bit.ly/2ZnvvwO>.

Verbitsky H. (2012) “**Nieblas del Riachuelo**” en Página 12. Disponible en <https://bit.ly/3DOYEQx>.

NORMATIVAS

Decreto N° 1172/2003 - Acceso a la Información Pública. Disponible en <https://bit.ly/3CKYfxK>.

Decreto N° 434/2016 - Plan de Modernización del Estado. Disponible en <https://bit.ly/3HxMYDT>.

Decreto N° 117/2016 - Plan de Apertura de Datos. Disponible en <https://bit.ly/3cqh7GK>.

Ley N° 25675/2002 – Ley General del Ambiente. Disponible en <https://bit.ly/3SnRIYb>.

Ley N° 25831/2004 - Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental. Disponible en <https://bit.ly/3qN0hKL>.

Ley N° 27275/2016 - Derecho de Acceso a la Información Pública. Disponible en <https://bit.ly/2eBHC0r>.

Ley N° 26.168/2006 - Creación de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR). Disponible en <https://bit.ly/3HKL0jD>.

Causa Mendoza - Fallo 8 de julio de 2008 – Disponible en <https://bit.ly/3cQwjNE>.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

ACUMAR – <https://www.acumar.gob.ar/>.

Agencia de Acceso a la Información Pública - <https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion>.

Centre for Law and Democracy - Global Right to Information Rating - <http://www.rti-rating.org/>.

Poder Judicial de la Nación - Consulta y Gestión de Causas – <https://www.pjn.gov.ar/gestion-judicial>.