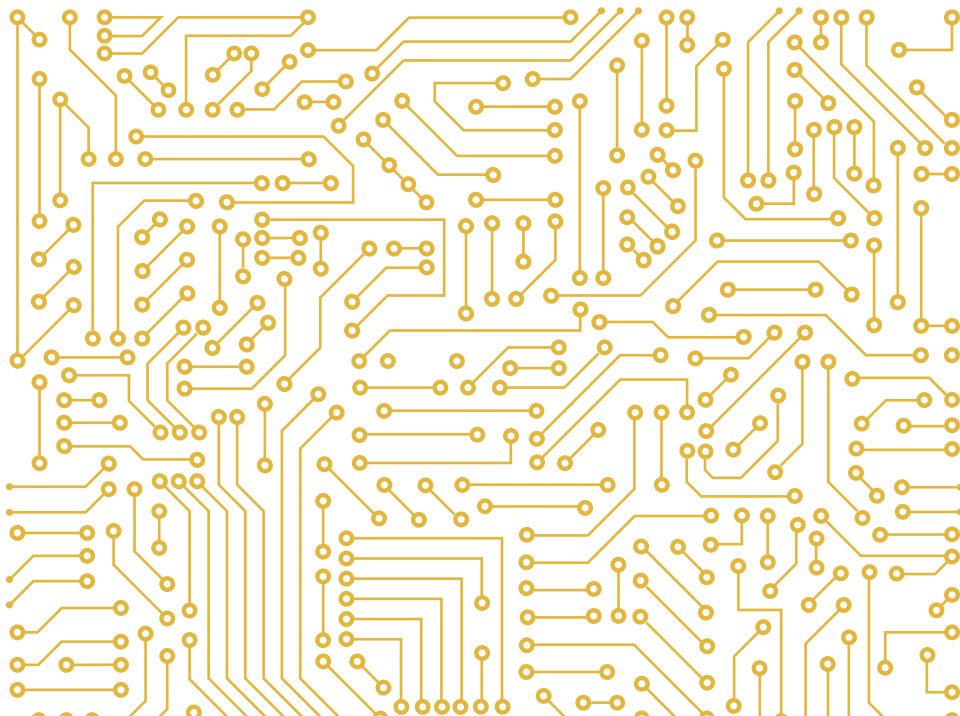


CIUDAD TRANSPARENTE

LEY N° 104 COMENTADA, LEY N° 5784
Y DECRETO REGLAMENTARIO N° 260/17

Directora: Dra. Marcela I. Basterra | Prólogo: Daniel Sabsay

Agustín Allende Larreta; María Gracia Andía; Javier Barraza; Marcela I. Basterra; Elisabeth Berra; Pablo Casas; Hernán Charosky; Horacio Corti; Juan Corvalán; Andrés D'Alessandro; Pablo De Giovanni; Agustina Del Campo; Santiago Díaz Cafferata; Axel Eljatib; Germán Emanuele; María Victoria Finn; Elena Gómez; Osvaldo Gozaíni; Renzo Lavin; Marcelo López Alfonsín; Carlos Mas Velez; Mariano Mosquera; Adrián Pérez; Daniel Presti; Oscar Puccinelli; Yasmín Quiroga; Fernando Rivas; Estela Sacristán; Luciana Salerno; Guillermo Scheibler; Pablo Secchi; Inés Selwood; Franco Serra; Javier Telias



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura



CIUDAD TRANSPARENTE

LEY N° 104 COMENTADA, LEY N° 5784
Y DECRETO REGLAMENTARIO N° 260/17



www.editorial.jusbaire.gov.ar
editorial@jusbaire.gov.ar
fb: /editorialjusbaire
Av. Julio A. Roca 534 [C1067ABN]
+5411 4011-1320



Sello
**Buen
Diseño**
argentino

Ciudad transparente : Ley n° 104 comentada, Ley n° 5784 y decreto reglamentario n° 260/17 / Agustín Allende Larreta ... [et al.] ; dirigido por Marcela Basterra; prefacio de Guillermo Scheibler ; prólogo de Daniel Alberto Sabsay. -1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Editorial Jusbaire, 2018.

Libro digital, PDF - (Colección Doctrina)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-768-050-8

1. Acceso a la Información Pública. I. Allende Larreta, Agustín II. Basterra, Marcela, dir. III. Scheibler, Guillermo, pref. IV. Sabsay, Daniel Alberto, prolog.

CDD 342

© Editorial Jusbaire, 2018

Hecho el depósito previsto según Ley N° 11723

Declarada de interés por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Res. Nro. 543-2018

Consejo Editorial

Presidenta
Vanessa Ferrazzuolo

Miembros
Marcela I. Basterra
Alejandro Fernández
Lidia Ester Lago
Carlos F. Balbín
Silvina Manes
Alejandra García

Departamento de Coordinación de Contenidos

Editorial Jusbaire

Edición: Francisco Berreta, Analía V. Córdoba, Daiana Fernández
Corrección: Daniela Donni, Mariana Palomino, Florencia Parodi

Coordinación de Arte y Diseño: Mariana Pittaluga
Colaboración en arte de tapa: Gonzalo Cardozo
Maquetación: Carla Famá, Gonzalo Cardozo, Esteban J. González

La presente publicación ha sido compuesta con las tipografías *Geogrotesque* del tipógrafo argentino Eduardo Manso y *Alegreya* de la fundidora argentina Huerta Tipográfica.

ÍNDICE

PRÓLOGO	
Por Daniel Sabsay.....	11
INTRODUCCIÓN	
Por Marcela I. Basterra.....	15
ALGUNAS REFLEXIONES A 20 AÑOS DE LA SANCIÓN DE LA LEY N° 104	
Por Guillermo Scheibler.....	31
ARTÍCULO 1	
EL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA LEY N° 5784	
Por Marcelo López Alfonsín y Luciana Salerno.....	67
ARTÍCULO 2	
PRINCIPIOS DE LA LEY N° 104 DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	
Por Marcela I. Basterra.....	101
ARTÍCULO 3	
SUJETOS OBLIGADOS	
Por Santiago Díaz Cafferata.....	127
ARTÍCULO 4	
ALCANCES, DOCUMENTOS Y SOPORTES TECNOLÓGICOS	
Por Andrés D' Alessandro.....	161
ARTÍCULO 5	
ENTREGA DE LA INFORMACIÓN	
Por Marcela I. Basterra.....	169
ARTÍCULO 6	
LAS SIETE EXCEPCIONES QUE LIMITAN EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	
Por Fernando Javier Rivas.....	185

ARTÍCULO 7 ENTREGA DE INFORMACIÓN PARCIAL Por Elisabeth I. Berra.....	209
ARTÍCULO 8 EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD Por Osvaldo A. Gozaíni.....	221
ARTÍCULO 9 EL PRINCIPIO DE INFORMALISMO Y LA POSIBILIDAD DE SOLICITAR ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN FORMA ANÓNIMA CONFORME A LA MODIFICACIÓN INTRODUCIDA POR LEY N° 5784 A LA LEY N° 104 DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES Por Agustín P. Allende Larreta.....	233
ARTÍCULO 10 LOS PLAZOS EN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Por Elisabeth I. Berra.....	261
ARTÍCULO 11 EL DIÁLOGO COMO MECANISMO DE AMPLIACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Por Hernán Charosky.....	269
ARTÍCULO 12 ANTE LA FALTA DE RESPUESTA O RESPUESTA INSUFICIENTE SE PREVÉN DOS CAMINOS Por Pablo De Giovanni.....	293
ARTÍCULO 13 DENEGATORIA FUNDADA Por Renzo Lavin.....	307
ARTÍCULO 14 RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS FRENTE A LA LEY N° 104 Por Elena I. Gómez.....	331

ARTÍCULO 15	
LA VISIBILIDAD DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	
Por Pablo C. Casas y Yasmín Quiroga.....	341
ARTÍCULO 16	
CONSTRUYENDO UN REPOSITORIO DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES	
Por Inés Selwood.....	351
ARTÍCULO 17	
TRANSPARENCIA, AGENDA E INNOVACIÓN. UN ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE TRANSPARENCIA ACTIVA EN LA LEY N° 5784 DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES	
Por Mariano Mosquera.....	359
ARTÍCULO 18	
DISCUSIONES DE SEGUNDA GENERACIÓN: LA TRANSPARENCIA ACTIVA COMO HOJA DE RUTA PARA CERRAR LA BRECHA ENTRE LO DICHO Y LO HECHO	
Por Pablo Secchi y Germán Emanuele.....	391
ARTÍCULO 19	
LA CASA DE LA TRANSPARENCIA	
Por Daniel Presti.....	419
ARTÍCULO 20	
PUBLICIDAD, TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN. LA NOVEDOSA CONCEPCIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN QUE ENCARNA LA LEY N° 104 A TRAVÉS DE LA REFORMA DE LA LEY N° 5784	
Por Horacio G. Corti, Axel Eljatib y Javier Telias.....	427
ARTÍCULO 21	
INFORMACIÓN MÍNIMA DEL PODER JUDICIAL	
Por Oscar Raúl Puccinelli.....	441

Artículo 17. Transparencia activa

Los sujetos obligados enumerados en el Artículo 3 de la presente Ley, deberán facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública a través de su página oficial de la red informática, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y procurando remover toda barrera que obstaculice su reutilización por parte de terceros.

Serán de aplicación, en su caso, las limitaciones al derecho de acceso a la información pública previstas en el Artículo 6 de la presente Ley. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos.

Reglamentación Decreto N° 260/17. Anexo I. Artículo 17.

Transparencia Activa. Entiéndase por Transparencia Activa la obligación de todos los sujetos obligados de publicar y difundir de manera proactiva toda la información incluida en el Plan de Transparencia Activa de la Ley N° 104, en otras normativas vigentes que contemplen la publicidad activa de información y cualquier otra información de relevancia pública vinculada al funcionamiento y desempeño de los sujetos obligados.

La difusión de la información deberá realizarse a través de canales de comunicación digitales oficiales, cartelería y/o publicidad oficial y cualquier otro medio de comunicación que se considere oportuno.

TRANSPARENCIA, AGENDA E INNOVACIÓN UN ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE TRANSPARENCIA ACTIVA EN LA LEY N° 5784 DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Por Mariano Mosquera

INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2016 la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó la Ley N° 5784 por medio de la cual modificó por completo la anterior Ley N° 104 de acceso a la información pública, de noviembre de 1998. La modificación integral se realizó para ampliar el objetivo de la ley, producir un nuevo texto integrado y, además, generar innovación legislativa. Al analizar ambos textos, se observa que

estas tres motivaciones de los legisladores se cumplen con determinadas características particulares.

Primero, en este caso, ampliar el objetivo significa que el derecho ciudadano de acceder a la información pública debe reconocer una gran cantidad de derechos relacionados. La ley de 1998 solamente mencionaba el derecho a recibir información de forma completa, ve-raz, adecuada, oportuna, parcial (en caso de que parte de la información esté limitada), gratuita y sin necesidad de previa manifestación del propósito del requerimiento. También, la ley anterior tenía una definición restrictiva de información pública como “base de un acto administrativo”.¹ A diferencia de esto, la nueva normativa amplía considerablemente los derechos relacionados con el derecho fundamental de acceso a la información pública. En el texto de 2016 se considera la libertad de acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar y redistribuir información bajo custodia de los sujetos obligados. Esto implica una nueva definición de información pública y una ampliación de los derechos sobre el uso de la información. Además de incorporar principios de máxima premura, alcance limitado de las excepciones, eficiencia, informalismo, *in dubio pro petitor*, presunción de publicidad y accesibilidad, no discriminación, transparencia, formatos abiertos, y buena fe. La ley sancionada en 2016 invierte muchas de las fórmulas de la ley anterior: en lugar de manifestar que los organismos públicos no tienen la obligación de producir información con la que no cuenten, prefiere decir que en caso de no poseer la información requerida, el órgano consultado tiene la obligación de informar los motivos por los cuales no la posee. También, la Ley N° 5784 amplía el derecho fundamental sobre nuevos sujetos obligados. En definitiva, se trata de una ampliación del derecho ciudadano al acceso a la información pública.

Segundo, producir un texto integrado implica considerar múltiples procesos articulados para asegurar el derecho ciudadano a la información pública. En este sentido, la nueva ley integra procesos de transparencia pasiva y activa. Es decir, la posibilidad de solicitar información al organismo público o sujeto obligado y que, además, el

1. Esto fue identificado en 2010 por el Programa Córdoba Transparente (con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo), en distintas resoluciones de la Cámara en lo Contencioso Administrativo de la Provincia de Córdoba y en su interpretación de la Ley provincial N° 8803 (esta ley repite la misma definición de información pública que la antigua Ley N° 104 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

propio organismo esté obligado a difundir de manera proactiva información que esté bajo su custodia.

Tercero, la innovación legislativa significa considerar el contexto en la actividad de producción de una nueva normativa.² En este caso, puede apreciarse claramente que la interpretación de un nuevo tiempo (en 18 años, entre 1998 y 2016) ha influenciado la labor de los legisladores. Esto en particular en dos aspectos: la agenda de temas a considerar en el acceso a la información pública y la función que cumple la tecnología en el proceso de accesibilidad.³

Este trabajo se centrará en los últimos dos puntos. A partir del análisis de la definición y alcance de la transparencia activa se entenderá la integración de procesos (activos y pasivos), así como la innovación en la agenda y rol de las nuevas tecnologías.

Por este motivo, el objetivo de este trabajo es analizar la definición y alcance de los artículos 17, 18 y 20⁴ de la nueva Ley N° 5784 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para identificar la integración de procesos de transparencia y la innovación política y tecnológica.

MARCO TEÓRICO

¿Qué es la transparencia?

La transparencia es un concepto ambiguo. En general, y a pesar de la gran trascendencia que tiene para los procesos de argumentación, como concepto no ha tenido un riguroso tratamiento.⁵ Esta escasa atención sobre una definición científica de la transparencia ha gene-

2. Muchos países han seguido esta tendencia, con la sanción de normativas de acceso a la información pública. Se puede consultar: Relly, Jeannine E. y Sabharwal, Meghna, "Perceptions of Transparency of Government Policymaking: A cross-national study", en *Government Information Quarterly*, 26 (1), 2009, pp. 148-157.

3. El cambio tecnológico no es solamente instrumental ya que, en este caso, produce cambios a nivel de cultura política.

4. El artículo 17 de la Ley N° 5784 define la transparencia activa, el art. 18 diseña un plan de transparencia activa para múltiples sujetos obligados y el art. 20 se enfoca en la transparencia activa del Poder Ejecutivo. Los arts. 19 y 21 también refieren al proceso de transparencia activa, pero son específicos para el Poder Legislativo y el Poder Judicial respectivamente. Al utilizar en este trabajo un marco teórico de políticas públicas ejecutivas, nos centramos en el art. 20 y en una interpretación parcial del art. 18.

5. Gupta, Aarti y Mason, Michael, *Transparency in Global Environmental Governance: Critical Perspectives*, Cambridge, MIT Press, 2014.

rado que las definiciones más recurrentes cometan dos tipos de errores: centrarse en los efectos de la transparencia o confundirla con los estándares y la agenda de un tiempo y espacio determinados. Ambas son cuestiones importantes y que trabajaremos en el presente artículo, sin embargo la definición estricta de transparencia no puede ser ni sus efectos ni su agenda particular.

La transparencia ha sido utilizada desde el punto de vista político como una especie de “compromiso” para generar confianza, por ejemplo, desde los gobernantes hacia los ciudadanos en una típica relación agente-principal.⁶ Curiosamente, este tipo de acercamiento a la transparencia, que parece el más intuitivo pero el menos científico, será la llave para desarrollar una mejor conceptualización.

Esto es así ya que este compromiso político nos acerca a entender la transparencia desde un punto de vista conversacional, entre un actor político que se compromete en relación con otro actor político. Asumir ese compromiso puede ser por una obligación formal o informal o por el concepto de agenda, tal como veremos más adelante. El compromiso asumido es, en este caso, sobre las propias características de la conversación, que serán definidas como características transparentes. Entonces, la pregunta importante es: ¿qué características tiene una conversación transparente? Si asumimos un contexto de información asimétrica, en una típica relación principal-agente, las características del uso pragmático del lenguaje⁷ servirán para modelar los requisitos de la transparencia. Veamos a continuación.

La llamada economía de la información⁸ se ha focalizado en el problema de la información asimétrica entre el principal y el agente, dado que existe un contrato basado en la siguiente idea: la capacidad del agente le permite a este encargarse de las cuestiones del principal.⁹ En este sentido, Stiglitz y Arnott¹⁰ entienden que el manejo de la informa-

6. Waterman, Richard W. y Meier, Kenneth J., “Principal-Agent Models: An Expansion?”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 1998, pp. 173-202.

7. Neale, Stephen, “Paul Grice and the Philosophy of Language”, en *Linguistics and Philosophy*, 15(5), 1992, pp. 509-559.

8. Laffont, Jean-Jacques y Martimort, David, *The Theory of Incentives: The principal-agent model*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2002.

9. En la teoría, este contrato no supone una delegación total, sin ningún tipo de control del principal sobre el agente.

10. Stiglitz, Joseph E. y Arnott, Richard J., “Moral Hazard and Optimal Commodity Taxation”, en *Journal of Public Economics*, 29, 1986, pp. 1-24.

ción cerrada por parte del agente constituye un riesgo para el principal. Este es un clásico problema entre gobernantes y ciudadanos. Son los propios funcionarios del gobierno quienes conocen sus capacidades y sus acciones y la relación de estas capacidades y acciones con su propia interpretación de cuáles son los asuntos de los ciudadanos.¹¹ Este conocimiento interno de los funcionarios está cimentado en la información que sirve de base en los procesos de toma de decisión del gobierno.

Ahora bien, la ventaja del uso pragmático del lenguaje para entender la transparencia es que no nos aleja del compromiso conversacional. Pero lo más relevante es que estos requisitos del uso del lenguaje no dependen de la condición de verdad de la información, sino que simplemente deben reducir el costo de control¹² del principal.¹³ Esto es, en definitiva, lo que genera confianza en una primera aproximación conversacional.¹⁴

La información es, en realidad, un argumento informativo que integra los diferentes tipos de estándares y los resultados de su aplicación. Con estándares nos referimos a cualquier concepto (teórico o metodológico) que sirve para nombrar al dato. Desde el punto de vista del principal, lo importante es tener acceso a la interpelación de dichos estándares y a sus resultados. A esto nos referimos con control de la información por parte del principal.

En este sentido, reformulamos las máximas de Paul Grice¹⁵ respecto al uso pragmático del lenguaje, en una comunicación del agente hacia el principal: primero, la información suministrada debe ser suficiente pero no más de la necesaria (máxima de cantidad). Segundo, la aplicación de estándares debe producir resultados informativos adecuados a tales estándares (máxima de calidad o de coherencia interna). Tercero, los estándares informativos deben reflejar de manera explícita sus

11. Este es el clásico argumento en la obra de Weber sobre el político profesional. Ver: Weber, Max, *Essays in Sociology*, Londres, Routledge, 1948.

12. Por esto, en condiciones de información asimétrica principal-agente, la transparencia del agente es definida como rendición de cuentas.

13. En un marco de democracia pluralista se supone que existe una cultura política común y agendas compartidas, que le otorgan cierta capacidad al principal para interpelar la información del agente.

14. Se puede afirmar aquí que la cooperación necesita de la repetición del juego. En la teoría de juegos, aplicar controles de forma repetida aparece como una condición lógica para alcanzar la cooperación.

15. Véase Grice, Paul, "Logic and Conversation", en Cole, Peter y Morgan, Jerry L. (eds.), *Syntax and Semantics*, Volume 3, Nueva York, Academic Press, 1975, pp. 41-58.

relaciones con otros estándares (máxima de relación, de relevancia o de coherencia externa). Cuarto, la información debe estar ordenada y no ser ambigua (máxima de forma). Es decir, desde esta perspectiva, el agente es transparente si otorga información suficiente, adecuada, relevante y ordenada (o suficiente, coherente y ordenada, para reducir a tres condiciones). Estas son características que pueden encontrarse en distintas leyes de acceso a la información pública, bajo la fórmula de información completa, veraz, adecuada¹⁶ y amigable, por ejemplo.¹⁷

De esta manera, si un argumento informativo del agente se presenta con las mencionadas características, entonces el principal tendrá un bajo costo de control sobre las capacidades y acciones del agente y sobre las interpretaciones que el propio agente hace sobre los asuntos del principal. Con un bajo costo de control el principal puede proceder con la conversación, con nuevas demandas de información si corresponde, para un mejor ajuste del agente a lo estipulado en el contrato principal-agente.

Sin embargo, la cuestión de la escala del costo de control no se encuentra resuelta en este modelo de transparencia conversacional, por ejemplo: ¿cuánto es suficiente información?, ¿qué tan adecuado es un resultado a su estándar informativo?, ¿qué tan explícitas están las relaciones entre los estándares?, ¿cuán ordenada está la información? Esto dependerá del contexto, de la cultura política común y de la agenda del momento que compartan agente y principal.¹⁸ De acuerdo con esto, el principal determinará en qué grado bajó (poco o mucho) su costo de control sobre el agente. En definitiva, la escala del costo de control se

16. Obsérvese que las formulas normativas pueden utilizar “veraz” y “adecuado” para lo que las máximas del uso pragmático del lenguaje llamarían “adecuado” y “relevante”, respectivamente.

17. Muchos autores llegan a la misma conclusión sobre las características de la transparencia, aunque sin un razonamiento basado en el uso pragmático del lenguaje. Por ejemplo: Drew, Christina H. y Nyerges, Timothy L., “Transparency of Environmental Decision Making: A Case Study of Soil Cleanup inside the Hanford 100 Area”, en *Journal of Risk Research*, 77(1), 2004, pp. 33-71.

18. Las agendas refieren a estándares y resultados esperados de información en cierta jerarquía de temas. Entonces, una agenda compartida refleja una expectativa sobre la información (del agente en este caso) en un mismo tema. En un contexto de información asimétrica, esta expectativa depende de la capacidad que se le supone a ese agente y de los límites que se interpreta que tiene el contrato (o el tema) entre principal y agente. Una completa discusión sobre el enfoque de agenda puede consultarse en: Aruguete, Natalia, *El poder de la agenda. Política, medios y público*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2015.

trata de una percepción del principal, basada en expectativas, en una misma cultura política y de acuerdo a la construcción de las agendas.¹⁹

Así, esta definición de transparencia conversacional es la más rigurosa que se puede alcanzar, sin caer en tareas de descripción de sus efectos o de las agendas particulares que la determinan en un tiempo y espacio específicos.

Obsérvese que este primer compromiso conversacional del agente refiere a la denominada transparencia activa y que una posterior interrelación del principal (de acuerdo a una agenda) define los procesos pasivos de acceso a la información. Es decir, lo que hemos querido destacar es que ambos procesos están en íntima relación lógica. La transparencia activa solamente puede tener sentido en una dinámica conversacional.

Así, la transparencia activa puede definirse, de forma más estricta, de la siguiente manera: los gobiernos relevan, producen, sistematizan o custodian información para sus propios procesos de toma de decisión. Si es el propio gobierno quien, sin mediar pedido directo, abre dicha información, entonces se denomina a este proceso de apertura como transparencia activa.

Varios ejes de esta definición deberán trabajarse en profundidad. Referir a procesos de toma de decisión en el gobierno nos permitirá trabajar un marco de políticas públicas. Esto es así ya que las diferentes fases de diseño, implementación y evaluación en políticas públicas incluyen criterios de transparencia. Por otra parte, la definición anterior de transparencia activa nos dice que no debe mediar un pedido directo de información pública (como los de transparencia pasiva). Pero, en realidad, lo que sucede es que un gobierno no abre información por una propia motivación sin vinculación alguna con su contexto. Todo gobierno procede con apertura de información, en procesos de transparencia activa, en respuesta a una agenda política y social. En definitiva, esta definición de transparencia activa reconoce la construcción de la agenda como un aspecto fundamental, indirecto, para la apertura de información activa del gobierno.²⁰ La agenda, por lo tanto, define el grado de los costos de control y determina demandas de información pasiva, pero

19. En este sentido, todo estudio comparado de transparencia debe considerar un mismo tipo de unidad en un contexto similar.

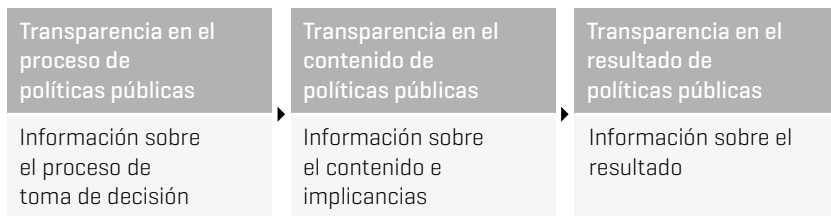
20. En este sentido, la Ley N° 5784 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reconoce una agenda política y social de temas y la convierte en una obligación de información mínima en procesos de transparencia activa (arts. 18, 19, 20 y 21).

también activa. Finalmente, debemos destacar que el término “apertura de información” no ha sido utilizado anteriormente en este trabajo. El término indica dos elementos esenciales que desarrollaremos más adelante: primero, abrir información implica traducir información del proceso interno de toma de decisión a información pública; segundo, abrir información implica considerar los medios técnicos para llegar al ciudadano. Veremos en detalle todos estos elementos de nuestra definición estricta de transparencia activa en los dos apartados siguientes.

Políticas públicas y construcción de agendas de transparencia

Las políticas públicas son un proceso de toma de decisión, una actividad y un resultado, según el enfoque que utilizan Grimmelikhuijsen y Welch²¹ para analizar la transparencia de gobiernos locales. La transparencia en el proceso de decisión involucra la apertura de información sobre los diferentes pasos que son necesarios para alcanzar la decisión gubernamental. La transparencia en la actividad es la información acerca de lo que la política pública hace, su contenido: qué problema intenta solucionar, cómo se implementa, y qué supuestos efectos tendrá (*ex ante*). Los resultados de la política pública son los efectos ya producidos (*ex post*) y, por lo tanto, se relacionan con información de un proceso de evaluación de políticas públicas.

► Esquema 1: Procesos y eventos de transparencia en el gobierno



Fuente: Adaptación de Heald²² por Grimmelikhuijsen y Welch [2012]

21. Grimmelikhuijsen, Stephan G. y Welch, Eric W., “Developing and Testing a Theoretical Framework for Computer-Mediated Transparency of Local Governments”, en *Public Administration Review*, julio-agosto, 2012, pp. 562-571.

22. Heald, David, “Varieties of Transparency”, en Hood, Christopher y Heald, David (eds.), *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 25-43.

La toma de decisión se produce considerando la capacidad disponible del gobierno y los asuntos del ciudadano, dimensiones estas del enfoque principal-agente. Por lo tanto, la acción o actividad y el resultado de la política pública se supone que deben estar acordes a esa toma de decisión. De ahí la coherencia en la política pública y, también, la coherencia en la información de dicha política. Recordamos aquí que la coherencia es un criterio de transparencia (máximas dos y tres del uso pragmático del lenguaje). Esto es relevante porque, como bien dicen Grimmelikhuijsen y Welch, un gobierno puede brindar más información del proceso y del contenido que del resultado de la política pública, por ejemplo si sus capacidades técnicas son limitadas para producir información de evaluación. Esto, por lo tanto, puede afectar la coherencia externa de la información y, en definitiva, la transparencia de la política pública. Es decir, en un contexto de información asimétrica principal-agente (ciudadanos-gobierno), las políticas públicas deben cumplir las máximas de transparencia como información del proceso de decisión, de contenido y de resultado.

Por otro lado, la transparencia en políticas públicas, como función permanente de un gobierno, define una relación diferente a la denominada democracia delegativa de Guillermo O'Donnell.²³ En este tipo de concepción democrática, el contrato principal-agente implica una total delegación en el experto, en el profesional del gobierno. Siguiendo este marco de democracia delegativa, abrir información permanente de políticas públicas sólo puede tener un propósito electoral, para que determine la orientación del voto en las próximas elecciones. Sin embargo, lo que parece más lógico es que la transparencia permanente en políticas públicas esté destinada a fomentar una retroalimentación dinámica, de prueba y error,²⁴ con el principal.²⁵ En este último caso

23. O'Donnell, Guillermo, "Nuevas reflexiones acerca de la *democracia delegativa*", en O'Donnell, Guillermo, Lazzetta, Osvaldo y Quiroga, Hugo (eds.), *Democracia delegativa*, Buenos Aires, Prometeo Editorial, 2011, pp. 19-32.

24. La teoría incrementalista en políticas públicas pone el acento en esta cuestión. Ver: Dror, Yehezkel, "Muddling Through - 'Science' or inertia?", en *Public Administration Review*, 24, 1964, pp. 147-160.

25. Esta dinámica es denominada como valor compartido en la formulación de políticas públicas. Al respecto, se puede consultar a: García García, Jesús, "Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas", en *Innovar Journal*, 24(54), 2014, pp. 75-88.

estamos ante una idea de democracia participativa que se relaciona de forma directa con la transparencia. Este es uno de los efectos de la transparencia que queremos destacar aquí: la participación.

La idea de democracia participativa supone la incidencia del principal en la gestión del gobierno, a través de distintos mecanismos diseñados para tal fin.²⁶ Pero también supone un paso previo en la promoción del denominado debate público²⁷ (la teoría política utiliza el concepto de democracia deliberativa). Un proceso de transparencia activa en políticas públicas se orienta a fomentar tal debate, con instancias de retroalimentación (incluye los procesos de transparencia pasiva, por ejemplo), para finalmente propiciar la mencionada incidencia del principal en el agente gubernamental y ajustar el contrato principal-agente. Ahora sí, los efectos de la transparencia constituyen aquí una definición ampliada de transparencia, como debate público y participación en democracia. Estos son efectos claramente asociados desde este marco teórico principal-agente aplicado a políticas públicas. Muchos autores, como Hood²⁸ y Kjaer,²⁹ también nos dicen que la rendición de cuentas y su retroalimentación (nuevas demandas de información y participación) pueden, como efecto, aumentar la eficiencia del gobierno (por ejemplo, por una mayor responsabilidad del agente en el uso de los recursos públicos). No abordaremos esta discusión sobre la eficiencia aquí, por requerir del desarrollo de conceptos que exceden el presente análisis.

Ahora bien, dotar de información el debate público es contribuir a la formación de la agenda y, en definitiva, es una contribución a la reconfiguración del principal. Se trata de un razonamiento circular donde la agenda compartida principal-agente no es anterior o externa

26. Rowe, Gene y Frewer, Lynn J., "Public Participation Methods: A Framework for Evaluation", en *Science, Technology and Human Values*, 25 (1), 2000, pp. 3-29.

27. Se puede consultar: Dahl, Robert, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1956. También, una perspectiva de debate público centrada en los actores, sus diferentes puntos de vista y en el marco de una agenda puede verse en: Barkho, Leon, "Academia and Public Debate", en *Journal of Applied Journalism and Media Studies*, 5(2), 2016, pp. 145-149.

28. Hood, Christopher, "Transparency in Historical Perspective", en Hood, Christopher y Heald, David (eds.), *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 3-23.

29. Kjaer, Anne M., *Governance*, Cambridge, Polity Press, 2004.

al gobierno sino que es constituida también por este y por múltiples actores: medios de comunicación, grupos de interés, organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos, entre otros.³⁰

Es decir, en un enfoque sinóptico de políticas públicas, una elite tecnocrática podría interpretar su capacidad gubernamental y sus propias acciones en relación con lo que la propia elite considera que son los asuntos de los ciudadanos, como función agregada de bienestar. Además, en un compromiso conversacional, la estructura del gobierno podría reconocer sus límites, con transparencia activa y pasiva, permitiendo la interpelación de sus estándares y de los resultados de su información. Aun más, puede el gobierno ser receptivo a reconocer sus propias inconsistencias indicadas por el principal, en procesos de incidencia participativa. El problema es que el principal no es una entidad uniforme. El enfoque de agenda, en lugar de ciudadanos, describe una multiplicidad de actores que ocupan lugares desiguales en la estructura social.³¹ De esta forma, el contrato principal-agente, como delegación tecnocrática, debe articularse no sólo con una perspectiva conversacional y con un enfoque de democracia participativa, sino que debe además combinarse con la visión política de la agenda, que transforma al principal en una articulación actoral relativamente dinámica y, también, desigual. Esta desigualdad se refiere, entonces, al problema de la inclusión de los actores en los procesos de construcción de la agenda, que incluso puede derivar en lo que Acemoglu y Robinson³² han denominado como el problema de las elites extractivas. Las elites extractivas son una articulación restringida de actores que se benefician de la asimetría de la información y que responden solamente a los intereses de colectivos privilegiados.

Descrita esta complejidad, un enfoque de transparencia en políticas públicas implica reconocer una función gubernamental que

30. Sobre reconocer la influencia de múltiples actores en las políticas públicas puede verse por ejemplo: Binder, Seth y Neumayer, Eric, "Environmental Pressure Group Strength and Air Pollution: An Empirical Analysis", en *Ecological Economics*, 55(4), 2005, pp. 527-538.

31. Se puede consultar una definición de sociedad civil como múltiples actores en: Cox, Robert W., "Civil Society at the Turn of the Millennium: Prospects for an Alternative World Order", en *Review of International Studies*, 25(1), 1999, pp. 3-19.

32. Acemoglu, Daron y Robinson, James, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Nueva York, Crown, 2012.

contradiga a la democracia delegativa. Se trata de promover, desde el Estado, una conversación permanente para fomentar el debate público y la participación. Lo novedoso, en este punto del marco teórico, es que al fomentar el debate público se reconstruyen agendas compartidas y se reconfigura al principal como una articulación de actores.³³

Construir una agenda de transparencia (o agendas compartidas de transparencia) se vuelve algo dinámico, producto de la información que provee el gobierno (con procesos de transparencia activa) y la información y los intereses de los distintos actores políticos (incluido el propio gobierno) que se articulan en el debate público. El resultado, siempre arbitrario, aunque con distinta gradualidad, permite nuevas demandas de información (con procesos de transparencia pasiva, por ejemplo) y posibilita aplicar mecanismos de participación e incidencia de actores no gubernamentales en el gobierno. También la construcción de agendas compartidas es lo que determina los nuevos compromisos de transparencia activa del gobierno.

Tratar con mayor profundidad la relación entre una agenda social y una agenda gubernamental, como agendas compartidas principal-agente, excedería este trabajo. Pero sirve como aclaración que el gobierno no es un actor más en el debate público ya que es un actor con capacidad de decisión formal para articular dicho debate público como agenda de su propia gestión. Lo importante a destacar es que la agenda compartida excede a la agenda gubernamental.³⁴

Un enfoque de políticas públicas nos permite comprender las máximas de transparencia, en contextos de información asimétrica,

33. El valor aquí para contrarrestar a la desigualdad, en la teoría de la democracia, es la pluralidad. Fomentar una pluralidad de actores aumenta la calidad democrática ya que toda desigualdad se encontraría representada en el debate y podría alcanzarse un acuerdo equitativo (como en la obra de Habermas). Esto por el solo hecho de incorporar más representaciones y sin entrar en la discusión sobre el contenido y la dinámica del propio debate. Representación-inclusión y contenido-acuerdo son los típicos problemas de un debate público, pero la inclusión de pluralidad es la clave en la teoría democrática. Este enfoque de promoción de la inclusión en el debate público es un supuesto de este trabajo. Sirve para contrarrestar a las desigualdades, la falta de libertades o de oportunidades o, incluso, la carencia de motivación en los actores de la sociedad, como diferentes perspectivas del problema en numerosos estudios sobre participación ciudadana.

34. Sin esta característica no existiría conversación alguna. También, es un supuesto que entiende una agenda compartida con capacidad crítica del principal sobre el agente.

como proceso de toma de decisión, contenido y resultado. Además, nos permite interpretar el ajuste del contrato principal-agente como incidencia participativa. Pero, aun más importante, nos posibilita redefinir la construcción de la agenda como un debate público de múltiples actores desiguales.

De esta forma, considerar una perspectiva de políticas públicas y la agenda política y social en el alcance de la transparencia activa de la Ley N° 5784 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires será una tarea que desarrollaremos más adelante en este trabajo.

El paradigma de gobierno abierto

El concepto de gobierno abierto toma fuerza con el Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto impulsado por Barack Obama, el 21 de enero de 2009, como una referencia ejecutiva con alcance para todas las agencias gubernamentales de los Estados Unidos. Este documento se trata de un compromiso presidencial que contiene muchos de los elementos que hemos mencionado: transparencia como rendición de cuentas, enfoque de políticas públicas, retroalimentación y participación, entre otros. Con sus matices, como en Oszlak,³⁵ diferentes autores coinciden en destacar los elementos que aquí mencionaremos sobre este nuevo paradigma. Desde el punto de vista de este trabajo, este concepto de gobierno abierto nos refiere a una forma particular de entender a la transparencia activa, de ahí su relevancia.

Muchos aspectos positivos pueden encontrarse en este nuevo concepto de gobierno abierto. La idea de información en formatos abiertos (esto se encuentra referido en los principios de la Ley N° 5784, específicamente en el artículo segundo) y el concepto de colaboración serán ciertamente novedosos. También el paradigma pone énfasis en el medio tecnológico.³⁶ Como bien afirman Piotrowski y Börry,³⁷ la tec-

35. Oszlak, Oscar, "Estado abierto: ¿Hacia un nuevo paradigma de gestión pública?", paper presentado en el XVIII Congreso Internacional del CLAD, Montevideo, 2013.

36. Para observar la relación entre transparencia y tecnología se puede consultar: Meijer, Albert J., "Understanding Computer-Mediated Transparency", en *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 2009, pp. 255-269.

37. Piotrowski, Suzanne J. y Börry, Erin L., "Transparency and Local Government Websites", en Reddick, Christopher (ed.), *Handbook of Research on Strategies for Local E-Government Adoption and Implementation: Comparative Studies*, Nueva York, Information Science Reference, 2009, pp. 390-407.

nología permite distribuir información a un bajo costo y sin límites estrictos de espacio y tiempo.

Sin embargo, la tecnología es un medio que facilita pero no resuelve muchos de los problemas discutidos anteriormente sobre la transparencia activa. Específicamente, nos interesan dos puntos: ¿cómo se traduce la información interna del proceso de decisión en información pública? y ¿qué condiciones de accesibilidad debe cumplir el medio tecnológico?

En el primer caso (además de la típica situación de protección de datos personales que implica difundir información agregada o blindada), es relevante pensar cómo la transformación de la información interna en pública no pierde fidelidad pero gana comprensión externa. Esta comprensión es relativa a reducir el costo de control del principal y, en definitiva, a realizar las cuatro máximas de transparencia. Esto implica una serie de procesos de curación, aclaraciones, incorporación de guías, redefinición de metadatos, entre otros procesos posibles. Además, estos procesos deben considerar el medio tecnológico entre agente y principal. Ahora bien, la fuerza principal en el paradigma de gobierno abierto se basa en la noción de formato de datos abiertos y está dada, fundamentalmente, por el potencial reprocesamiento que permite la apertura de datos primarios. Esto es así ya que se puede producir distinta información a partir de los mismos datos, lo cual supone una mayor inteligencia en la construcción de la agenda compartida.³⁸ De esta manera, la noción de datos abiertos reduce el costo de control del principal sobre el agente, pero está condicionada por los procesos de traducción y por la calidad de estos.

En el segundo caso, es relevante observar que la accesibilidad tecnológica a la información no dependerá solamente de la calidad de la traducción (acorde al medio) que realice el agente, sino que también dependerá de condiciones en la estructura social (brechas digitales sociales y ecosistemas tecnológicos) y de otro tipo de capacidad clave en el agente: promover las herramientas plurales para re-procesar la información.³⁹ La calidad de los denominados portales de datos abiertos y la existencia de una pluralidad de *softwares* y aplicaciones relacionadas a estos portales,

38. Se evita la retroalimentación sin capacidad crítica, como práctica perniciosa.

39. Esta promoción puede ser por la simple posibilidad de que la información del agente acepte reprocesamientos plurales o porque el agente fomente el desarrollo de herramientas plurales de reprocesamiento en el ecosistema, aunque sin condicionarlo.

y que permiten re-procesar dichos datos, son buenos ejemplos de este desafío del agente.⁴⁰ En resumen, el paradigma de gobierno abierto, en este último sentido, busca a través de la tecnología mejorar la calidad del debate público sumando pluralidad de reprocesamiento.

Ahora bien, lo más importante de este nuevo paradigma de gobierno abierto aún no lo hemos mencionado. Por primera vez, la reconfiguración del principal adopta la forma de un sujeto descentralizado que se suma a la idea de actores organizados. El sujeto descentralizado se trata de una comunidad colaborativa que produce resultados redistributivos con una identidad coyuntural. Por su parte, la idea de ecosistema mantiene la idea de actores organizados en el debate público, aunque también el ecosistema pondrá un énfasis especial en el aspecto colaborativo.

Esta idea de colaboración, tanto en el sujeto descentralizado como en el ecosistema, es clave para el paradigma de gobierno abierto. Ya no se trata solamente de incidencia,⁴¹ como en el tradicional marco de la democracia participativa, sino que se trata de re-procesar información para compartirla en el propio debate público.⁴² O incluso se trata de aportar las distintas herramientas para que las diversas formas de re-procesamiento de la información efectivamente se realicen. Este tipo de colaboración con la calidad del debate público parece ser una perspectiva novedosa, centrada en la idea de “crear valor”⁴³ y sumar pluralidad.

Es también cierto que la idea de creación de valor en el paradigma de gobierno abierto tiene una connotación que no compartimos desde este marco teórico. El ecosistema puede crear valor en forma de nuevos servicios públicos, basados en información pública, y monetizar tales servicios. Esto elimina la retroalimentación con el gobierno

40. El programa *Data.gov* del Gobierno Federal de los Estados Unidos, contaba en 2013 con más de 500 herramientas de *software* para el tratamiento o consulta de datos abiertos.

41. Se supone que sin calidad de democracia deliberativa (pluralidad y capacidad crítica), la incidencia en la democracia participativa es, finalmente, una influencia de elites.

42. De aquí surge que se requieran nuevos derechos sobre el uso de la información. El artículo 1 de la Ley N° 5784 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reconoce estos derechos. De forma técnica, los procesos suelen ser dos: reutilización y redistribución.

43. Es claro que la idea de debate (o de democracia deliberativa) supone siempre una revisión de la información por parte de los actores. Sin embargo, en este caso se incorpora una inteligencia basada en la tecnología, para mejorar la propia estructura plural del debate.

y genera actores no estatales que, con información pública, cumplen funciones estatales. Esto no fortalece al gobierno sino que privatiza los servicios públicos.⁴⁴ No abordaremos con más detalle este punto, aunque casos específicos podrían no considerarse negativos, en el sentido en el que hemos descrito esta situación.

Así, el paradigma de gobierno abierto introduce una nueva función de transparencia activa para mejorar la calidad democrática: el reprocesamiento y la redistribución de la información basada en formatos de datos abiertos. Esto suma inteligencia (capacidad crítica o valor) y, en definitiva, una pluralidad de perspectivas de interpretación. Además, con este paradigma el debate público no ofrece solamente una posibilidad (potencial) de reinterpretación de la información, sino también las propias herramientas para que otros reprocesen la información. Además, si antes observábamos que tecnocracias y actores definían las agendas compartidas, ahora una nueva instancia con un sujeto descentralizado realizará un novedoso aporte (de inteligencia y pluralidad) al debate público y a la construcción de las agendas.

Es claro que también existe el riesgo de que las tres instancias (tecnocracias, actores del ecosistema y sujeto descentralizado) y de que todas las herramientas disponibles reproduzcan la misma expectativa sobre la información. Sin embargo, tres lógicas distintas son más que dos, y de ahí que la incorporación de un sujeto descentralizado pueda fomentar una mayor pluralidad. Además, más y distintas herramientas de reprocesamiento de la información son mejores que menos e iguales, y de ahí que esto pueda fomentar una mayor inteligencia y pluralidad en el debate público.

Surowiecki⁴⁵ y Oinas-Kukkonen,⁴⁶ retomados por García García,⁴⁷ definen principios en íntima vinculación con el enfoque general adop-

44. En la década de 1990, el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) consideraba la competencia entre agencias del gobierno y sector privado para brindar servicios eficientes y eficaces al cliente-ciudadano.

45. Surowiecki, James, *The Wisdom of Crowds*, Nueva York, Anchor Books, 2015.

46. Oinas-Kukkonen, Harri, "Network analysis and crowds of people as sources of new organizational knowledge", en Koochang, Alex; Harman, Keith y Britz, Johannes (eds.), *Knowledge Management: Theoretical Foundation*, Santa Rosa, Informing Science Press, 2008, pp. 173-189.

47. García García, Jesús, "Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas", en *Innovar Journal*, 24(54), 2014, pp. 75-88.

tado por nosotros en este marco teórico. Según nuestra propia adaptación, estos autores nos dicen que para obtener resultados positivos, con la información divulgada, deben existir seis condiciones coordinadas y en equilibrio. Las condiciones son las siguientes:

1. Oportunidad: la información ha de llegar en el momento adecuado, al actor adecuado y por el medio adecuado.
2. Economicidad: la información no debe ser excesiva, para evitar costes de transacción que reduzcan el rendimiento del debate.
3. Diversidad e independencia: cada actor debe formar juicio propio sobre la información.
4. Competencia: la información debe permitir desacuerdo y rivalidad.
5. Descentralización: la información debe permitir actores locales.
6. Agregación: han de existir herramientas que produzcan información colectiva.

Los principios uno y dos nos recuerdan nuestras máximas de transparencia. Incluso al proceso de traducción, según el medio técnico utilizado para la divulgación de la información. Estas máximas de transparencia nunca deben afectar el punto tres y cuatro, que son la base del debate público plural.⁴⁸ Por lo tanto, también la idea de reprocesamiento plural de la información se presenta en estos principios tres y cuatro, mientras que el sujeto descentralizado se encuentra en el punto cinco y la idea de herramientas (se supone plurales) de reprocesamiento y redistribución en el punto seis.

De esta forma, este marco teórico que hemos desarrollado combina una definición conversacional de la transparencia y un enfoque de transparencia en políticas públicas. Se reconoce la construcción de una agenda política y, por lo tanto, la necesidad de pluralidad en el debate público, cuestión que se realiza de forma novedosa con la perspectiva de gobierno abierto. A partir de esta combinación es posible analizar la integración de procesos activos y pasivos de transparencia y, en definitiva, interpretar la innovación en la calidad democrática a partir de la transparencia.

48. Obviamente, esto solamente sugiere una cierta gradualidad. Cualquier estructuración (utilización de estándares informativos) supone un condicionamiento sobre la base de expectativas.

DEFINICIÓN Y ALCANCE DE LA TRANSPARENCIA ACTIVA EN LA LEY N° 5784

Transparencia e integración

El artículo 17 de la Ley N° 5784 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dice:

Transparencia Activa: Los sujetos obligados enumerados en el Artículo 3° de la presente Ley, deberán facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública a través de su página oficial de la red informática, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y procurando remover toda barrera que obstaculice su reutilización por parte de terceros.

Serán de aplicación, en su caso, las limitaciones al derecho de acceso a la información pública previstas en el Artículo 6° de la presente Ley. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos.

Dado el marco teórico ya desarrollado, es ahora más sencillo comprender el énfasis puesto en la red informática, en los principios de transparencia mencionados y en la ampliación de derechos sobre la reutilización de la información.

Antes que nada, algunas aclaraciones serán importantes. En primer lugar, los sujetos obligados en este artículo refieren a organismos ejecutivos, Poder Legislativo y Poder Judicial, entre otras identificaciones de sujetos que realiza la ley en su artículo tercero. Por su parte, el segundo párrafo del artículo 17 nos dice que las típicas limitaciones⁴⁹ al derecho de acceso a la información pública son también de aplicación para los procesos de transparencia activa. Obviamente, de aplicarse alguno de los casos previstos como limitaciones y siempre respetando el principio de disociación. Esto último está indicando que para los procesos de transparencia activa se debe divulgar información parcial si alguna de sus partes relacionadas está alcanzada por dichas limitaciones.⁵⁰ Finalmente, la tercera aclaración es sobre la manera en como está redactado el artículo 17, como búsqueda y acceso a la información del actor en un *website* con

49. Por ejemplo, la información que afecte la intimidad de las personas o la información que pudiese ocasionar un riesgo verosímil a la seguridad pública, entre otros tipos de información.

50. Esto entra en conflicto con el principio de información completa o de información suficiente.

información activa. Esta búsqueda refiere más bien a un principio de selección del principal. Es decir, los actores (interesados, dice la ley) seleccionan la información de su interés para participar en el debate público.⁵¹ Además, se entiende que la ley se refiere solamente a la transparencia activa y no a procesos pasivos por vía electrónica.

Dicho esto, ahora trabajaremos algunas características relevantes que menciona la Ley N° 5784 en su artículo 17. Entre ellas, el hecho de que pone el acento en la tecnología como medio de apertura de la información. Esta cuestión claramente es destacada en nuestro marco teórico. Luego, los principios mencionados en la ley como información clara, estructurada y entendible, nos recuerdan las máximas de transparencia de orden y coherencia, sin referencias a la cantidad en este caso. Finalmente, el artículo 17 menciona que se debe remover toda barrera que obstaculice la reutilización de la información. Este punto nos parece muy destacado. El reprocesamiento, como hemos mencionado antes, es la clave de los datos en formatos abiertos (cuestión mencionada en su artículo segundo). Consideramos, por lo tanto, que dentro de estas barreras a remover puede encontrarse la falta de disponibilidad efectiva de herramientas plurales de procesamiento. Puede también pensarse que una barrera a remover es la debilidad del ecosistema o las brechas digitales sociales que impiden la colaboración de un sujeto descentralizado. Además, es claro que se debe ampliar el derecho sobre el uso de la información (cuestión mencionada en el artículo 1 de la Ley N° 5784) como una superación de las barreras legales existentes.

Este artículo 17 se encuentra en el marco de una normativa integral de acceso a la información pública, que incluye procesos pasivos, procesos activos y organismos. Desde los artículos 1 al 16 los procesos pasivos, del 17 al 21 los procesos activos y del 22 al 35 los órganos de aplicación. De todas formas, como ya hemos mencionado, principios que son referenciados en los artículos 1 y 2 son también de aplicación a los procesos activos.

La articulación de procesos activos y pasivos fue demostrada en la propia definición teórica de transparencia conversacional. Luego, se trabajó este punto en la aplicación de la transparencia a la lógica de las políticas públicas, y ahora hemos identificado su integración en la Ley

51. El principio de selección también está condicionado por la agenda compartida principal-agente.

N° 5784. Estos procesos activos y pasivos también, en el ámbito ejecutivo del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conviven en la práctica. Los diferentes agentes ejecutivos aplican procesos de transparencia activa y los procesos pasivos. En este último sentido, entre 2013 y 2017, el Gobierno de la Ciudad recibió más de 7500 pedidos de información pública. Esta magnitud es relevante en el contexto de la Argentina, donde la mayoría de las provincias no ofrecen esta información, o comparado a la administración nacional central, que recibió poco más de 300 pedidos anuales (tomando la base de 2016). Otro tipo de estructuras gubernamentales, como el gobierno del Reino Unido recibe unos 50.000 pedidos anuales, y algunos períodos mensuales del gobierno nacional de Chile superan los 10.000 pedidos de información pública. Ambos datos dentro del mismo lapso temporal que la información suministrada por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De todas formas, es de destacar que se trata de medidas de difícil comparación, dada la distinta definición que se puede adoptar para sistematizar los pedidos de información pública.⁵²

En definitiva, la Ley N° 5784 y su *enforcement* aplican el modelo de transparencia conversacional, incorporando sus máximas (sumando los formatos de datos abiertos) e integrando procesos activos y pasivos de transparencia.

Políticas públicas y agenda

La transparencia en políticas públicas ha sido un eje destacado en nuestro marco teórico. Esto se debe a su relevancia para entender las máximas de transparencia en tal eje y, además, por el aporte para interpretar al debate público y a la participación, como efectos de la transparencia.

En este sentido, de transparencia y políticas públicas, el análisis de la Ley N° 5784 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires implica observar detenidamente el artículo 18 y el 20. El artículo 18 nos dice:

Plan de Transparencia Activa: Los sujetos obligados por el Artículo 3° incisos a), b), c), d), e), g) y h) deberán publicar en sus respectivas páginas

52. No se ha evaluado en este trabajo el funcionamiento del proceso pasivo. Mencionamos, de todas formas, que aunque parece tener un alto rendimiento de respuesta, organizaciones no gubernamentales como Poder Ciudadano han planteado condiciones restrictivas en información de publicidad oficial.

web, de manera completa y actualizada y en lo posible en formatos abiertos y reutilizables, la siguiente información:

- a. Su estructura orgánica, funciones, e información institucional;
- b. La nómina de autoridades y personal que preste servicios en los sujetos obligados de la presente Ley, indicando: nombre, apellido, cargo, fecha de ingreso y área a la que pertenece;
- c. Las escalas salariales, incluyendo todos los componentes y subcomponentes del salario total, correspondientes a todas las categorías;
- d. El presupuesto asignado a cada área, programa o función, y el estado de ejecución actualizado en forma trimestral con el nivel de desagregación compatible con la presentación del proyecto de presupuesto;
- e. El listado de adquisiciones de bienes y servicios u obras públicas que se realicen mediante los siguientes procedimientos: licitaciones; contrataciones; concursos; remate o subasta pública, detallando el objeto de la contratación y monto de las mismas;
- f. Listado de concesiones, permisos y autorizaciones otorgadas y sus respectivos titulares, especificando nombre o razón social del/la titular; objeto de la concesión, autorización o permiso; vigencia; y canon;
- g. Todo acto o resolución, de carácter general o particular, especialmente las normas que establecieran beneficios para el público en general o para un sector, las actas en las que constara la deliberación de un cuerpo colegiado, la versión taquigráfica y los dictámenes jurídicos y técnicos, producidos antes de la decisión y que hubiesen servido de sustento o antecedente;
- h. Los informes finales de auditorías internas o externas;
- i. Los servicios que brinda el organismo directamente al público, incluyendo normas, cartas y protocolos de atención, datos de contacto, consultas y vías de reclamo;
- j. Un índice de trámites y procedimientos que se realicen ante el organismo, así como los requisitos y criterios de asignación para acceder a las prestaciones y datos de contacto para reclamos y consultas vinculadas a dichos trámites y servicios;
- k. Descripción de la política institucional, de los programas en curso y los planes de acción;
- l. Mecanismos de participación ciudadana establecidos en la normativa vigente;
- m. Declaraciones Juradas de funcionarios públicos de acuerdo a la Ley de Ética Pública.

Son necesarios algunos comentarios preliminares sobre el Plan de Transparencia Activa del artículo 18 de la Ley N° 5784. Primero, el ar-

título omite en el Plan a un sujeto obligado por la ley (el inc. f), que refiere a las organizaciones empresariales, sindicatos y organizaciones sindicales, partidos políticos, institutos educativos y cualquier otra entidad a las que se les haya otorgado subsidios. En este caso, es entendible la dificultad operativa para obligar a una escuela a realizar por ella misma la tarea de transparencia activa. Sin embargo, diversas alternativas de muy bajo costo operativo podrían pensarse para estas organizaciones. Segundo, el Plan destaca el medio tecnológico, el principio de información completa (que en el art. 17 no estaba mencionado) y los formatos abiertos y reutilizables.

Este Plan de Transparencia Activa, interpretado para el Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y de acuerdo con nuestra clasificación de transparencia en políticas públicas, puede esquematizarse de la siguiente manera:

► Esquema 2: Procesos y Eventos de Transparencia en el Gobierno según art. 18 de la Ley N° 5784

Proceso	Contenido	Resultado
a); b); c); g); l); m)	d); e); f); g); i); j); k)	d); h)

Fuente: Elaboración propia

En información de proceso se incluye todo aquel marco que sirve de base en los diferentes pasos del proceso de toma de decisión, como características de las instituciones (a, l) o de sus funcionarios (b, c, m). También se incluyen los resultados parciales del proceso de toma de decisión (g). En información de contenido encontramos la definición de la decisión ya tomada en forma de política pública⁵³ o de servicios públicos (g, i, j, k) e información de su implementación (d, e, f). Finalmente, en la información del resultado *ex-post* se encuentra la información de evaluación (d, h).

Por su parte, el artículo 20 de la Ley N° 5784 de la CABA dice:

Información mínima del Poder Ejecutivo y las Comunas: Además de lo señalado en el Artículo 18°, deberán mantener actualizada y a disposición del público de manera unificada e informatizada, la siguiente información clave:

53. Puede incluir resultados esperados (*ex ante*).

1. Poder Ejecutivo
 - a. Todos los decretos dictados por el/la Jefe/a de Gobierno;
 - b. Los datos referentes al servicio de la deuda;
 - c. Los documentos elaborados y publicados por la Dirección General de Estadística y Censos;
 - d. Los listados de las personas que han recibido exenciones, condonaciones de impuestos locales o regímenes especiales en materia tributaria local, cuidando no revelar información confidencial o violar el secreto fiscal;
 - e. El listado de expropiaciones, que contenga al menos, fecha de expropiación, domicilio y utilidad pública;
 - f. El listado de las empresas concesionarias de servicios públicos, que contenga al menos, fecha de inicio y finalización de la concesión, objeto de la concesión y canon.
2. Comunas
 - a. Información referida a la composición y funcionamiento de la comuna;
 - b. Las actas, resoluciones, declaraciones, reglamentos, proyectos, informes semestrales y todo acto administrativo que emitan;
 - c. Rendición de cuentas de la ejecución del presupuesto;
 - d. Información útil sobre servicios que presta, lugares y eventos de interés general.

De la misma forma, de acuerdo con nuestra clasificación de transparencia en políticas públicas, se puede esquematizar de la siguiente manera el mencionado artículo 20 de la Ley N° 5784.

► Esquema 3: Procesos y Eventos de Transparencia en el Gobierno según artículo 20 de la Ley N° 5784
Poder Ejecutivo / Comunas

Proceso	Contenido	Resultado
b]; c] / a]	a]; e]; f] / b]; d]	d] / c]

Fuente: Elaboración propia

Aquí, en “Proceso” se han incluido todas las macro condiciones institucionales para el proceso de toma de decisión (b y c, del Poder Ejecutivo, y a, de las comunas). Por su parte, en contenido se incluye toda información referida a la decisión ya tomada (a, del Poder Eje-

cutivo, y b, de comunas) o como servicios públicos con sus objetivos (d, en comunas) o información de implementación (e y f, en el Poder Ejecutivo). Finalmente, en resultado se incluye datos sobre medidas ya implementadas (d, en el Poder Ejecutivo, y c, en las comunas).

Podemos afirmar que un enfoque de transparencia en políticas públicas ejecutivas es aplicado en la Ley N° 5784. Esto significa que máximas de transparencia, como información suficiente, coherente y en orden, tienen una guía en la ley.

Ahora bien, también se ha detectado la marcada influencia de una agenda restrictiva, sobre todo a nivel temático en la ley.

Esto se refleja en el tipo de información esperada de proceso, contenido y resultado. Especialmente, la ley se centra en los procesos administrativos de compras y contrataciones públicas, otorgamiento de concesiones y expropiaciones realizadas (como implementaciones de políticas o servicios públicos), y en exenciones (como resultados). Incluso en las condiciones para el proceso de toma de decisión hay un énfasis en las características individuales de los funcionarios o el personal (salarios y declaraciones juradas). Esto tiene una estrecha relación con agendas anticorrupción, que tienen una especial preponderancia en los países de América Latina. Por ejemplo, en los últimos años, la lucha contra la corrupción en la región ha puesto el acento en los procesos de compras y contrataciones públicas⁵⁴ para asegurar el uso eficiente de los recursos. Además, los marcos predominantes anticorrupción conceptualizan el problema de la corrupción como un asunto individual, centrado en los sujetos individuales, y no en fallas estructurales, tal como detecta Dennis Thompson.⁵⁵ De esta forma, la lucha contra la corrupción atraviesa la lógica de políticas públicas en la ley, con el riesgo de prestar una mayor atención a la eficiencia administrativa (relación entre objetivo y gasto) y reducir la noción de rendición de cuentas a esta perspectiva anticorrupción.⁵⁶

54. Mosquera, Mariano, *Lógicas de la corrupción*, Cambridge, Edmond J. Safra Center for Ethics at Harvard University, 2014.

55. Thompson, Dennis F., "Two Concepts of Corruption", en *Edmond J. Safra Center for Ethics at Harvard University Working Papers*, 16, 2013.

56. Por ejemplo, este enfoque temático no presta debida atención a las condiciones institucionales del proceso de toma de decisión ni a la relación entre los objetivos de la

Es decir, si bien la transparencia es de aplicación a procesos de políticas públicas en el marco de la Ley N° 5784, esta ley enumera información mínima vinculada (en mayor medida) a una agenda anticorrupción, sin considerar otro tipo de enfoques temáticos.

Innovación y agenda

Considerar el contexto y especialmente a las nuevas condiciones tecnológicas ha sido referenciado en nuestro marco teórico. Esto tiene especial relevancia, sobre todo, con el surgimiento del paradigma de gobierno abierto.

A nivel conceptual, la transparencia conversacional se ve beneficiada por nuevas perspectivas, como lo es el enfoque de apertura de datos abiertos, por la posibilidad de reutilización de datos de diversas maneras. Esto reduce costos de control, aumenta la inteligencia colectiva y puede beneficiar al debate público con mayor pluralidad. Además, esta perspectiva de datos abiertos es de aplicación a procesos de políticas públicas.

En el marco de la Ley N° 5784, tanto el artículo 1 como el 2 referencian explícitamente los principios clave relacionados a los datos abiertos (la idea y el derecho de reprocesamiento y redistribución de los datos en formatos abiertos). El artículo 17 menciona la importancia de la utilización de los medios tecnológicos y de la reutilización de la información. Además, artículos como el 18 repiten la importancia de contar con formatos abiertos y reutilizables y de usar los medios tecnológicos. Esto último también es retomado por el artículo 20 de esta ley.

En la práctica, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha desarrollado un portal de datos abiertos, con información que puede enmarcarse en categorías de políticas públicas, incluyendo la requerida en la Ley N° 5784. La reciente medición, para 2018, de la Open Knowledge Foundation (OKF)⁵⁷ identificó que el portal de datos abiertos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encontraba en el primer puesto de las ciudades de la Argentina.⁵⁸ Esta medición considera la transparencia de la información en el sentido de las máximas conver-

política pública y sus resultados (eficacia). No hay, por lo tanto, una preocupación por una relación de eficiencia entre resultado y gasto.

57. Se trata de una fundación independiente de reconocida trayectoria internacional. Disponible en: <https://okfn.org>

58. Disponible en: <http://ar-cities.survey.okfn.org>

sacionales, aunque con distinto vocabulario. En este sentido, la apertura técnica que mide OKF se relaciona con las máximas de coherencia y forma, pero la apertura legal (licencias), con la posibilidad de reutilización de los datos y el correspondiente aporte al debate público.⁵⁹

Esta medición de OKF está de acuerdo con una agenda internacional predeterminada, que define los temas de los *datasets* a evaluar. Dada esta particularidad, se miden temas no referidos en la Ley N° 5784 (políticas de medio ambiente y transporte público, por ejemplo), aunque repite datos institucionales y de funcionarios públicos, presupuestos y contrataciones, y ejecución presupuestaria.

Tanto la Ley N° 5784 como la aplicación práctica en el Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires producen innovación con el enfoque de apertura de datos por medios tecnológicos. Esto sucede con una agenda temática más amplia a nivel práctico que en la normativa N° 5784.

Además, a nivel práctico, se pueden identificar ciertas condiciones de baja brecha digital social⁶⁰ y de promoción del ecosistema⁶¹ en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esto es clave para observar la posibilidad de accesibilidad tecnológica a la información (incluido el desarrollo de herramientas), en un contexto colaborativo, tanto de un sujeto descentralizado como de los distintos actores de un ecosistema tecnológico.

CONCLUSIÓN

La transparencia de una conversación depende de ciertas condiciones y de su contexto. Esta es la principal afirmación teórica de este trabajo. La transparencia es cantidad, coherencia y forma de la información, y la conversación implica, en un marco de información asimétrica, procesos activos y pasivos integrados. El contexto es el de un debate público de actores (en desigualdad estructural) que determinará las agendas compartidas y, desde allí, las nuevas demandas de información (pasivas y activas) sobre los actores de la conversación. Esto es así porque las agen-

59. OKF sigue el enfoque del Global Open Data Index (GODI) para la medición de la apertura técnica y legal.

60. Según un estudio del Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (2017), un 88% de la población de la ciudad está conectada a la red de Internet.

61. Distintas iniciativas ejecutivas se orientan en este sentido, como el Programa Dialogando BA. Disponible en: <https://gobiernoabierto.buenosaires.gob.ar>

das se basan en ciertas expectativas sobre la información (sus estándares y resultados), y es sobre esta expectativa que se interpreta el grado del costo de control que pesa sobre los actores de dicha conversación.

En un marco de políticas públicas, la transparencia adopta particularidades de cantidad, coherencia y forma de la información, pero mantiene la idea de control del principal sobre el agente. Además, el marco de políticas públicas contribuye a conformar el debate público y a sus diversos actores.

Por su parte, el paradigma de gobierno abierto busca realizar con procesos de apertura la misma idea de transparencia conversacional (traducción) pero en un contexto de accesibilidad tecnológica, que mejora el debate público al sumar inteligencia y pluralidad. Así, la idea de datos abiertos revoluciona el concepto de transparencia conversacional porque otorga la posibilidad de una mayor pluralidad de perspectivas para corregir las desigualdades estructurales del debate público y de la construcción de la agenda compartida. Es decir, es claro que mejor que una tecnocracia es un debate público de actores, y mejor que un debate público desigual es un debate público plural. La inclusión de pluralidad tanto por actores como por interpretaciones y herramientas (esto último, en la idea de gobierno abierto), si bien no resuelve todos los problemas, aumenta la calidad de dicho debate público.

Así, el concepto de transparencia activa que hemos adoptado en este trabajo concibe la apertura de la información con las siguientes características: como políticas públicas, para la realización de las máximas de transparencia, para la integración en una conversación activa-pasiva, determinada por una agenda pero, a la vez, innovadora, para corregir con pluralidad la desigualdad del debate público y de dicha agenda.

En este sentido, la Ley N° 5784 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires incorpora la perspectiva de políticas públicas y las máximas de transparencia como principios en diferentes momentos de la ley. Se ha podido observar que una lógica de políticas públicas y las máximas de transparencia también se cumplen en la práctica, a partir de los criterios de apertura técnica del portal de datos abiertos de la Ciudad. Además, la ley integra procesos pasivos y activos de transparencia. Incluso en la gestión del gobierno estos procesos activos-pasivos parecen estar bien integrados. Por lo tanto, la ley y su *enforcement* consideran la idea de transparencia conversacional.

Hay dos tipos de agendas que se han identificado en este trabajo, una restrictiva anticorrupción que define temas en la Ley N° 5784, y otra más amplia e internacional, que define los ejes de apertura de datos en el portal de datos abiertos del Gobierno de la Ciudad. De todas formas, es para destacar que la ley acompaña con innovación esta última situación. Es decir, la ley promueve el uso de los medios tecnológicos y, específicamente, el paradigma de gobierno abierto. De esta forma, los principios de reutilización y redistribución de la información se explican, también, como gobierno abierto en esta Ley N° 5784. A nivel práctico, esto último se observa en los criterios de apertura legal del portal de datos abiertos de la Ciudad y en determinadas políticas de promoción del ecosistema tecnológico por parte del Gobierno de la Ciudad.

La transparencia conversacional y la innovación con el uso de las nuevas tecnologías se observan en la Ley N° 5784. La agenda a la que es permeable la ley es mucho más innovadora en la promoción de principios y tecnologías que en los temas que se definen como información mínima de transparencia activa. De todas formas, en la práctica, la agenda de temas es más amplia e innovadora y se realiza en el portal de datos abiertos del gobierno de acuerdo al apoyo en la ley.

La transparencia de una conversación entre gobernantes y ciudadanos depende, en gran medida, de la pluralidad en la construcción de las agendas políticas y sociales. La tecnología colabora en este último sentido. Por este motivo, la novedad en este trabajo no es que la transparencia requiere de pluralidad sino que la transparencia también ayuda a crearla.

BIBLIOGRAFÍA

ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Nueva York, Crown, 2012.

ARUGUETE, Natalia, *El Poder de la Agenda. Política, Medios y Público*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2015.

BARKHO, Leon, "Academia and Public Debate", en *Journal of Applied Journalism and Media Studies*, 5(2), 2016.

BINDER, Seth y NEUMAYER, Eric, “Environmental Pressure Group Strength and Air Pollution: An Empirical Analysis”, en *Ecological Economics*, 55(4), 2005.

COX, Robert W., “Civil Society at the Turn of the Millenium: Prospects for an Alternative World Order”, en *Review of International Studies*, 25(1), 1999.

DAHL, Robert, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1956.

DREW, Christina H. y NYERGES, Timothy L., “Transparency of Environmental Decision Making: A Case Study of Soil Cleanup inside the Hanford 100 Area”, en *Journal of Risk Research*, 77(1), 2004.

DROR, Yehezkel, “Muddling Through - “Science or inertia?”, en *Public Administration Review*, 24, 1964.

GARCÍA GARCÍA, Jesús, “Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas”, en *Innovar Journal*, 24(54), 2014.

GRICE, Paul H., “Logic and Conversation”, en COLE, Peter y MORGAN, Jerry L. (eds.), *Syntax and Semantics*, vol. 3, Nueva York, Academic Press, 1975.

GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan G. y WELCH, Eric W., “Developing and Testing a Theoretical Framework for Computer-Mediated Transparency of Local Governments”, en *Public Administration Review*, julio-agosto, 2012.

GUPTA, Aarti y MASON, Michael, *Transparency in Global Environmental Governance: Critical Perspectives*, Cambridge, MIT Press, 2014.

HEALD, David, “Varieties of Transparency”, en HOOD, Christopher y HEALD, David (eds.), *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

HOOD, Christopher, “Transparency in Historical Perspective”, en HOOD, Christopher y HEALD, David (eds.), *Transparency: The Key to Better Governance?*, *op. cit.*

KJAER, Anne M., *Governance*, Cambridge, Polity Press, 2004.

LAFFONT, Jean-Jacques y MARTIMORT, David, *The Theory of Incentives: The principal-agent model*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2002.

MEIJER, Albert J., "Understanding Computer-Mediated Transparency", en *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 2009.

MOSQUERA, Mariano, *Lógicas de la corrupción*, Cambridge, Edmond J. Safra Center for Ethics at Harvard University, 2014.

NEALE, Stephen, "Paul Grice and the Philosophy of Language", en *Linguistics and Philosophy*, 15(5), 1992.

O'DONNELL, Guillermo, "Nuevas reflexiones acerca de la *democracia delegativa*", en O'DONNELL, Guillermo; LAZZETTA, Osvaldo y QUIROGA, Hugo (eds.), *Democracia delegativa*, Buenos Aires, Prometeo Editorial, 2011.

OINAS-KUKKONEN, Harri, "Network analysis and crowds of people as sources of new organizational knowledge", en KOOHANG, Alex; HARMAN, Keith y BRITZ, Johannes (eds.), *Knowledge Management: Theoretical Foundation*, Santa Rosa, Informing Science Press, 2008.

OSZLAK, Oscar, "Estado Abierto: ¿Hacia un Nuevo Paradigma de Gestión Pública?", Paper presentado en el XVIII Congreso Internacional del CLAD, Montevideo, 2013.

PIOTROWSKI, Suzanne J. y BÖRRY, Erin L., "Transparency and Local Government Websites", en Reddick, Christopher (ed.), *Handbook of Research on Strategies for Local E-Government Adoption and Implementation: Comparative Studies*, Nueva York, Information Science Reference, 2009.

RELLY, Jeannine E. y SABHARWAL, Meghna, "Perceptions of Transparency of Government Policymaking: A Cross-National Study", en *Government Information Quarterly*, 26(1), 2009.

ROWE, Gene y FREWER, Lynn J., "Public Participation Methods: A Framework for Evaluation", en *Science, Technology and Human Values*, 25(1), 2000.

STIGLITZ, Joseph E. y ARNOTT, Richard J., “Moral Hazard and Optimal Commodity Taxation”, en *Journal of Public Economics*, 29, 1986.

SUROWIECKI, James, *The Wisdom of Crowds*, Nueva York, Anchor Books, 2015.

THOMPSON, Dennis F., “Two Concepts of Corruption”, en *Edmond J. Safra Center for Ethics at Harvard University Working Papers*, 16, 2013.

WATERMAN, Richard W. y MEIER, Kenneth J., “Principal-Agent Models: An Expansion?”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 1998.

WEBER, Max, *Essays in Sociology*, Londres, Routledge, 1948.

LOS AUTORES Y LAS AUTORAS

GÓMEZ, Elena I. Magíster en Derecho Electoral, Universidad de Castilla - La Mancha, España. Título Propio de Especialista “Los Sistemas del Convenio Europeo y de la Convención Americana de Derechos Humanos”, Universidad Complutense de Madrid, España. Especialista en Administración de Justicia, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Profesora de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

GOZAÍNI, Osvaldo A. Doble doctorado en Derecho por la Universidad de Buenos Aires. Posdoctor. Profesor titular de Derecho Procesal Civil. Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Procesal Constitucional.

LAVIN, Renzo. Codirector de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. Abogado por la UBA. Profesor de Derechos Humanos y Garantías en la Facultad de Derecho de la UBA.

LÓPEZ ALFONSÍN, Marcelo. Juez de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Doctor en Derecho, área Derecho Constitucional (Universidad de Buenos Aires). Magíster en Ambiente Humano (Universidad de Lomas de Zamora). Profesor de grado, de posgrado y de doctorado (UBA). Profesor del Centro de Formación Profesional y autor de numerosas publicaciones.

MAS VELEZ, Carlos. Abogado egresado de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de la materia Elementos de Derecho Administrativo y Profesor Adjunto Interino de la materia Responsabilidad del Estado. Coordina la Cátedra libre “Democracia y Estado de Derecho Dr. Raúl Alfonsín” y el programa “Cuestiones de Estado”, todo ello en la Facultad de Derecho de la UBA. Fue Consejero de la Magistratura de la Ciudad (2014-2016); Miembro de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (2014-2018) y Secretario General de la UBA (2000-2002 y 2006-2014). En la actualidad se desempeña como Presidente del Centro de Planificación Estratégica del Consejo de la Magistratura de la Ciudad y como Coordinador del Área de Planificación Estratégica y Transparencia del Ministerio Público Fiscal. Realizó cursos de posgrado en Derecho Administrativo en la Universidad de Salamanca y en el Instituto de Gestión y Liderazgo Universitario (IGLU), donde también desarrolló tareas docentes. Fue Consejero

Directivo de la Facultad de Derecho, Consejero Superior de la UBA y Director de la Editorial de la Universidad de Buenos Aires (EUDEBA).

MOSQUERA, Mariano. Investigador y profesor de la Universidad Sun Yat-sen en la República Popular China. Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Córdoba. Cuenta con estudios posdoctorales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Chile). Profesor y director del Observatorio de Transparencia del Instituto de Ciencias de la Administración (ICDA) de la Universidad Católica de Córdoba. Sus áreas de investigación y docencia abarcan temas de desarrollo institucional y transparencia. En 2014 publicó su primer libro, *Lógicas de la corrupción*, editado por el Centro de Ética de la Universidad de Harvard.

PÉREZ, Adrián. Abogado egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de esa alta casa de estudios. Realizó una maestría en Procesos de Integración Regional con énfasis en MERCOSUR en el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires. Diputado nacional por la provincia de Buenos Aires con mandato cumplido (2003-2011 y 2013-2015). Premio Konex 2008: Legisladores. En la actualidad se desempeña como Secretario de Asuntos Políticos e Institucionales del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

PRESTI, Daniel. Abogado (UBA). Posgrado en Derecho Penal y Ciencias Penales en la Universidad del Salvador. Actualmente es Legislador de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en segundo mandato por el período 2015-2019. Presidente de la Comisión de Justicia. Integrante de las Comisiones de Seguridad, Asuntos Constitucionales, Planeamiento Urbano, Presupuesto y Hacienda, entre otras. Anteriormente se desempeñó como Subsecretario de Justicia dependiente del Ministerio de Justicia y Seguridad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y fue Secretario Federal en el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional N° 7 de la Capital Federal.

PUCCINELLI, Oscar Raúl. Abogado. Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad de Buenos Aires. Doctor y profesor honorario de diversas universidades latinoamericanas. Profesor de Derecho

Constitucional, Derechos Humanos y Derecho Procesal Constitucional y Transnacional en las Facultades de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario y Católica Argentina de la misma ciudad. Juez de la Cámara de Apelación en lo Civil y Comercial de Rosario. Autor de numerosos libros y artículos en su especialidad y profesor de diversos posgrados en Argentina y en el exterior.

QUIROGA, Yasmín. Abogada, egresada de la Universidad de Buenos Aires. Realizó cursos de especialización en Investigación Criminal (UBA y UB) y Cibercriminología y Seguridad Informática (UdeSA). Oficial en el Juzgado de Primera Instancia en lo Penal, Contravencional y de Faltas N° 10 desde junio de 2016.

RIVAS, Fernando Javier. Autoridad de Aplicación de la Ley N° 4895 de la Ciudad de Buenos Aires en el ámbito del Poder Ejecutivo. Abogado por la Universidad del Salvador. Especialista en Derecho Constitucional por la Universidad de Buenos Aires. Especialista en Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de la Matanza. Maestrando en Políticas Públicas por la Universidad Austral. Profesor de Derecho Constitucional en la UBA, en la USAL, en la UCES y en la Procuración de la Ciudad de Buenos Aires.

SABSAY, Daniel (Prólogo). Abogado (UBA). Posgrado en la Facultad de Derecho, Universidad de París II, Francia. Profesor Titular de Derecho Constitucional (UBA). Profesor Invitado de las Universidades de Estrasburgo (Francia), Texas (EE. UU.) e Internacional de Andalucía (España). Director de la Carrera de Posgrado en Derecho Constitucional (UBA). Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Presidente del Consejo Consultivo de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Vicepresidente de la Academia de Ciencias del Ambiente. Ha publicado, entre otros, los libros *La Constitución de los Argentinos* y *Manual de Derecho Constitucional*. Condecorado por el Gobierno de Francia con las insignias de “Caballero y Oficial de la Orden Nacional del Mérito”, y por la Universidad Nacional Autónoma de México con la Medalla al Mérito Académico. Personalidad Destacada de las Ciencias Jurídicas de la Ciudad de Buenos Aires (2013).