



ASOCIACION ARGENTINA  
DE ECONOMIA POLITICA

LV REUNIÓN ANUAL | NOVIEMBRE DE 2020

---

# Análisis exploratorio de las solicitudes de acceso a la información pública durante el período 2017-2019 en las capitales de provincia de Argentina, CABA y Bahía Blanca

Alderete, M. Verónica

Díaz, Lucía Andrea

Álvarez, Nicolás

## **Análisis exploratorio de las solicitudes de acceso a la información pública durante el período 2017-2019 en las capitales de provincia de Argentina, CABA y Bahía Blanca**

Alderete, María Verónica

IIESS (CONICET-UNS); Departamento de Economía (UNS)

mvalderete@iieess-conicet.gob.ar

San Andrés 800, Campus Palihue, Bahía Blanca. CP 8000, Argentina. TEL: 542914595138

Díaz, Lucía Andrea

IIESS (CONICET-UNS); Departamento de Economía (UNS)

lucia.diaz@uns.edu.ar

San Andrés 800, Campus Palihue, Bahía Blanca. CP 8000, Argentina. TEL: 542914595138

Álvarez, Nicolás

IIESS (CONICET-UNS)

nalvarez@iieess-conicet.gob.ar

San Andrés 800, Campus Palihue, Bahía Blanca. CP 8000, Argentina. TEL: 542914595138

### **Resumen**

Este trabajo analiza el principio de transparencia pasiva que es uno de los principios fundamentales del gobierno abierto. Con el fin de realizar comparaciones sobre el nivel de uso del derecho de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía, se exploran los portales de solicitudes de información de los ciudadanos en el período 2017-2018. Se toma como unidad de análisis a las capitales de provincia de Argentina que cumplen con el principio de transparencia pasiva, junto con CABA y la ciudad de Bahía Blanca. Se utilizan como referencia los criterios de agregación por temas de la Ciudad de Buenos Aires- CABA y se adaptan a éstos el del resto de los municipios. A su vez, se comparan los municipios de acuerdo a indicadores de transparencia pasiva desde el punto de vista del gobierno. Se encuentran reducidos casos de capitales de provincia que ejerzan el cumplimiento de este principio entre ellas Córdoba, Santa Fé además de CABA y el municipio de Bahía Blanca. De estos, el municipio mejor situado es CABA seguido por Bahía Blanca, Córdoba y Santa Fe. Existen tres tipos de municipios, y las diferencias entre los dos primeros radican en la sección reclamaciones y evaluación del derecho de acceso a la información pública.

**Palabras claves:** gobierno abierto, transparencia pasiva, municipios.

## **I. Introducción**

Varios organismos internacionales han encontrado en el principio de transparencia un medio para mejorar el funcionamiento del gobierno, el compromiso y la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones (Piña & Avellaneda, 2019; Piotrowski & Van Ryzin, 2007; Wehner & De Renzio, 2013). La mayoría de las definiciones de transparencia<sup>1</sup> refieren a la disponibilidad de información relevante sobre una organización que permite a los actores externos monitorear el funcionamiento interno o el desempeño de esa organización (Grimmelikhuijsen, 2012; Grimmelikhuijsen & Meijer, 2014). En este sentido, la transparencia de los actos gubernamentales, con información de confianza, es un factor decisivo para el control social y el ejercicio de la democracia (Silva & Bruni, 2019). En este marco, tanto en la solicitud como provisión de información, las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) ofrecen una vía de comunicación y de interacción entre el gobierno y los ciudadanos.

En las últimas dos décadas los gobiernos de gran parte de países de todo el mundo han avanzado en la promulgación de leyes que proveen mecanismos para solicitar y obtener información. Estas leyes de acceso a la información permiten a los ciudadanos solicitar documentos e información y obliga a los funcionarios a responder (Ackerman y Sandoval-Ballesteros, 2006; Roberts, 2006; Florini, 2007). Este tipo de transparencia relacionada a un cumplimiento legal se alinea a la transparencia pasiva, que es un primer paso y garantía de transparencia, aunque en general la transparencia hace referencia a un público más amplio y un acceso generalizado a la información, la transparencia activa (Grimmelikhuijsen, John, Meijer, & Worthy, 2019). En este sentido, Worthy et al. (2017) distingue básicamente dos actitudes de los gobiernos frente a las solicitudes de acceso a la información: cumplimiento (hacer lo que dice la ley, en distintos grados) y concordancia (entender la ley y actuar en consecuencia, con acciones que van más allá de la ley).

En 2006, la organización Justice Initiative efectuó un estudio cuyo objetivo era descubrir cómo las oficinas y agencias gubernamentales de catorce países (entre ellos Argentina) respondían a las solicitudes específicas de información. Entre los principales resultados del mismo se destaca, en primer lugar, el hecho de que, en los países con leyes de acceso a la información, las solicitudes de información a las entidades gubernamentales obtienen respuestas con mayor frecuencia. No obstante, se encontró que pese a que los países analizados poseen normativas que avalan el acceso público a la información, existe un grave problema con la falta absoluta de respuesta por parte del gobierno a las solicitudes de información.

---

<sup>1</sup> (Gerring & Thacker 2004; Welch et al. 2005; Curtin & Meijer 2006)

Asimismo, se halló que aquellos países que se encuentran en transición hacia gobiernos democráticos, como Armenia, Bulgaria, Perú, México y Rumania, revelaron un porcentaje más elevado de información que en las democracias más maduras, como Francia y España. Sin embargo, la Organización argumenta que en dichos gobiernos europeos se publican grandes cantidades de información y cuentan con sitios web, con lo cual parte de la información que es solicitada se encuentra disponible a la ciudadanía. Es decir, los primeros países se centran fundamentalmente en la transparencia pasiva (en muchos casos puede que sea únicamente por cumplimiento) y al proporcionar información a un solo solicitante de manera directa, la misma puede ser solicitada en muchas ocasiones. Situación contraria se da en las democracias maduras, en las cuales algunos países generaron una fuerte cultura de apertura donde los datos son cargados una vez en distintos medios digitales y pueden ser utilizados en muchas ocasiones.

El estudio detalla que los gobiernos revelan más información en países de Europa que en países de América Latina y África, debido fundamentalmente a la antigüedad que manifiesta la presencia del derecho legítimo y accionable de acceso a la información (Open Society Institute, 2006). En el mismo sentido, estudios clásicos como el de Verba et al. (1995), sugieren que la demanda de información públicamente relevante sería menos frecuente en las nuevas democracias, donde una mayor proporción de ciudadanos se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad, sumado a la inexperiencia en la política democrática.

En el caso de Argentina, el derecho de acceso a la información pública está garantizado en la Constitución Nacional, junto al principio de publicidad de los actos de Gobierno, en los artículos 1, 33, 38, 41, 42 y en inciso 22 del artículo 75 que incorpora con jerarquía constitucional diversos tratados internacionales en los cuales se garantizan derechos de acceso a la información pública entre otros tantos. No obstante, teniendo en cuenta la importancia de hacer efectivo el derecho de acceso a la información en forma igualitaria para todos los habitantes de la República, hasta el año 2016 con la sanción de la Ley 27.275 de "Acceso a la Información Pública" no se había logrado garantizarlo en los niveles deseados (Pérez, 2016).

Con la promulgación de la Ley de Acceso a la Información Pública Argentina en el año 2016, reglamentada a través del Decreto 206/2017 del Poder Ejecutivo Nacional, se busca garantizar a los ciudadanos que el Estado cumpla con ciertos estándares mínimos de transparencia activa y pasiva receptados por la normativa. La misma plantea de manera detallada las reglas aplicadas tanto a la transparencia pasiva, ya que regula el procedimiento para la solicitud de información por parte de los ciudadanos y determina los supuestos fácticos en los cuales procede y lo interpreta de forma amplia; como a la transparencia activa, dado que se especifica cuáles son los datos que se deben hallar en los portales web de las instituciones obligadas, la calidad de los mismos (completa, actualizada, por medios digitales y en formatos abiertos) y explicita esta tarea como una obligación de los funcionarios públicos.

Argentina se encuentra en el grupo de países con un Alto EGDI (E-government Development Index) con valores entre 0.5 y 0.75. En particular, para el año 2018 Argentina alcanza un valor de 0.73. De esta manera, se ubica en el puesto 43 del ranking de 2018 que abarca a 193 países miembro, por debajo de Uruguay, pero en el mismo grupo que Chile. También se constata una buena posición a nivel nacional según el Global Right to Information Rating, 2018 donde Argentina se ubica en el puesto 92.

Por otra parte, según el Índice Global de Datos Abiertos (GODI) de la fundación Open Knowledge que proporciona la información completa del estado de la publicación de datos gubernamentales abiertos a nivel internacional, para el año 2017 Argentina se encontraba en el puesto 17 (de un total de 94 países) con 60 puntos sobre 100, que la ubica entre los primeros puestos de Latinoamérica luego de Brasil y Colombia.

Sin embargo, en Argentina, a nivel de los municipios pareciera existir una gran heterogeneidad en términos de transparencia (Ciucci et al, 2019). Tal como argumenta Berliner, et.al. (2018), existe poca investigación que haya abordado la demanda de información del gobierno por parte de los ciudadanos. Gran parte de los trabajos académicos a la fecha se han basado en suposiciones implícitas sobre qué información realmente busca y quiere la ciudadanía. Las diferencias en los niveles de transparencia a nivel local pueden ser el resultado de las acciones voluntarias de los municipios, así como de factores socio-económicos asociados (Chen & Han, 2019; Piña & Avellaneda, 2019). Respecto a esto último, Silva & Bruni (2019) en un estudio de determinantes de la transparencia pública pasiva en 1.133 municipios de Brasil, encontraron una significativa correlación con las variables escolaridad, renta per cápita y edad de la población.

El objetivo principal de este trabajo es analizar el contenido de las solicitudes de información y el estado de las respuestas para evaluar la implementación de la política de transparencia en los municipios de capitales de provincias de Argentina. A su vez, el trabajo busca describir y relacionar indicadores de transparencia pasiva en gobiernos municipales, teniendo en cuenta tanto la perspectiva de la oferta (acceso y facilidad del portal de transparencia) como desde la perspectiva de la demanda (contenido de las solicitudes, temas de interés del ciudadano). Para tal fin, se desarrolla un análisis exploratorio descriptivo.

A diferencia de los estudios de Texeira y Lamenha (2019) y de Ciucci et al (2018), no se aborda la transparencia en general, sino que se focaliza en la transparencia pasiva o acceso a la información pública por los ciudadanos. En este sentido, no se han encontrado trabajos previos para Argentina que analicen la transparencia pasiva desde el lado del ciudadano.

## **II. Marco teórico y Revisión empírica**

La transparencia puede ser definida como la disponibilidad y accesibilidad a información respecto a las organizaciones gubernamentales (Chen & Han, 2019; Piña & Avellaneda, 2019) y sobre cuestiones que afectan los intereses ciudadanos. Un organismo puede tener una visión bastante limitada de la transparencia, limitándose a proporcionar información directamente al solicitante de la misma (transparencia pasiva), o tener una actitud de divulgación proactiva de información a través de sitios web u otros soportes de información para que esté disponible para cualquier posible interesado (transparencia activa) (Grimmelikhuisen, John, Meijer, & Worthy, 2019). Este trabajo se focaliza en el análisis de la transparencia pasiva.

En esta línea, Tejedo Romero y Ferraz Esteves Araujo (2020) distinguen entre la transparencia por el lado de la demanda de la transparencia por el lado de la oferta. La primera se refiere a la accesibilidad y usabilidad de la información por los ciudadanos y otras partes interesadas. Mientras que la segunda implica la disponibilidad de información sobre las operaciones, procedimientos y procesos de decisión del gobierno. En este trabajo y a diferencia de tales autores, se hará hincapié en la transparencia por el lado de la demanda, también conocida como transparencia pasiva. Tal como indican Gesuele et al. (2018) uno de los temas fundamentales es el derecho del público a saber, el derecho de los ciudadanos y la sociedad de acceder a información sobre los servicios públicos cuando ésta es solicitada.

Al día de hoy, no existe en la literatura una teoría general sobre la transparencia en los gobiernos municipales. Gran parte de los estudios se centran en las presiones desde la sociedad y partes interesadas para transformar a las organizaciones públicas en más responsables y transparentes (Piña & Avellaneda, 2019). Tal como indican Tejedo Romero y Ferraz Esteves Araujo (2020) en su revisión de la literatura, la mayoría de los estudios sobre los factores que promueven la difusión de la información gubernamental se basan principalmente en la Teoría de Agencia (Eisenhardt, 1989; Lane, 2005), Teoría Neo Institucionalista (DiMaggio & Powell, 1983; Pina et al., 2010) y en las Teorías de Legitimidad (Archel et al., 2009; Jansson & Erlingsson, 2014) Suchman, 1995). La Teoría Institucional establece que las organizaciones responden a las presiones externas para adoptar nuevas estructuras y comportamientos. Las respuestas de las organizaciones para legitimar sus actividades se focalizan en incrementar la difusión de la información (Gesuele et al., 2018) y la transparencia como una forma de demostrar la adopción de mejores prácticas. Desde el punto de vista de la Teoría de Agencia, la transparencia se convierte en un instrumento para reducir las asimetrías de información entre el gobierno y los ciudadanos e incrementar el grado de confianza en los políticos (Fung, 2013), y de esta manera aumentando la reputación de los municipios. Por último, la Teoría de Legitimidad establece que la transparencia puede ser utilizada para mejorar la confianza de los

ciudadanos en las acciones de gobierno, de tal forma que los gobiernos elegidos mejoran su legitimidad y proyectan una imagen de buena gobernanza.

Texeira y Lamenha (2019) estudian la correlación de indicadores de transparencia en los municipios de Brasil. Los autores mencionan que La Escala Brasil Transparente – EBT es un indicador de transparencia que tiene en cuenta entre sus componentes la regulación del acceso a la información y la existencia y funcionamiento del Servicio de Información al Ciudadano – SIC (transparencia pasiva). Los resultados obtenidos indican que existe una correlación entre los indicadores de transparencia y los municipios que reciben mayores aportes de recursos; se observa que los municipios no continúan con la transparencia necesaria para el conocimiento de la información por parte de la sociedad.

Pereira Bastos y Ortega (2018) analizan la relación entre los temas demandados por el ciudadano en el e-sic (BRASIL, CGU, 2018) de agencias reguladoras y el estatus del pedido en Brasil. De igual forma, proceden Michener et.al. (2018) argumentando que menos de uno de cada dos pedidos de acceso a la información en Brasil obtiene respuesta de los gobiernos, y en más de la mitad de las solicitudes o pedidos no se cumple con el plazo máximo de respuesta que establece la ley. También se evidencia un bajo compromiso con el acceso a la información debido a la ausencia de algunos indicadores cruciales sobre el nivel de cumplimiento, tales como estadísticas sobre las declaraciones de compromiso con el acceso a la información pedidos, las plataformas específicas para realizar pedidos, y designación de instituciones supervisoras.

En el caso de Chile, Pefaru Dendal et.al. (2016) analizan la valoración ciudadana del derecho de acceso a la información pública a partir de las respuestas ciudadanas recogidas en la Encuesta Nacional de Transparencia (ENT), que miden la percepción de la población sobre tal derecho. Sin embargo, no se estudia efectivamente las acciones plasmadas por los ciudadanos en solicitar información a través de los portales.

Worthy et al. (2017) ponen a prueba la efectividad de las solicitudes de libertad de información (Freedom of Information, FOI) para obtener información estatal por sobre el resto de las solicitudes, aquellas que no se enmarcan dentro de la ley FOI. El estudio realiza un experimento en el que confirman la premisa de que las solicitudes legales de información, a través de la FOI, son más efectivas que las solicitudes simples. Por otro lado, Grimmelikhuijsen, John, Meijer, & Worthy (2019) replican dicho experimento para Holanda y los resultados encontrados son similares.

Por su parte, el trabajo de Fox et.al. (2011) analiza patrones de respuesta por parte de organizaciones gubernamentales federales a solicitudes ciudadanos de información. El mismo revela que una fracción muy considerable de las mismas recibe la información deseada pero que

sin embargo, la tasa real de negativa de existencia de la información solicitada en las dependencias federales es mayor.

En tanto, el estudio de Raupp, et.al. (2016) se destaca por diagnosticar la situación de la transparencia pasiva de las cámaras de los mayores municipios brasileños, en el cual se indica la deficiencia de la misma frente a la tecnología disponible y, muestra como las leyes que regulan la transparencia de los actos gubernamentales, en general, puede ser incumplidas y no ser plenamente respetadas.

Tejedo-Romero & Ferraz Esteves Araujo (2020) analizan la transparencia activa de los municipios de Portugal y exploran si los aspectos políticos y sociales así como el acceso a internet de los ciudadanos influyen en el nivel de transparencia municipal. Mediante un modelo de panel de datos los autores hallan que el acceso a Internet es un factor altamente relevante para alcanzar mayores niveles de transparencia. Por otro lado, observan que en años pre-electorales los municipios tienen mayores niveles de transparencia que en años posteriores.

### **III. Metodología**

Esta investigación se realiza mediante un método de tipo exploratorio descriptivo, los datos utilizados son las solicitudes de acceso a la información pública (portales de solicitudes de información) que aparecen en las páginas de transparencia municipal de CABA, Bahía Blanca, junto con Córdoba y Santa Fe que son los municipios capitales de provincias de Argentina que responden al principio de transparencia pasiva. El objeto de estudio en esta investigación está delimitado por:

- Accesibilidad: la información publicada por el portal de transparencia municipal.
- Espacialidad: las solicitudes de información de municipios capital de provincia de Argentina que poseen portales de transparencia pasiva.
- Temporalidad: se estudian las solicitudes de información pedidas a la administración municipal 2017-2019.

Se revisan las solicitudes pedidas por los ciudadanos durante los años 2017 a 2019; tal revisión se realiza entre julio y agosto de 2020. Luego, se clasifican tales solicitudes por temáticas o categorías medianamente uniformes siguiendo los criterios de clasificación o categorías utilizadas por CABA. Posteriormente, se procesan estadísticamente y se buscan relaciones entre los indicadores de transparencia.

La principal limitación para desarrollar un análisis estadístico más profundo o metodología econométrica consiste en la escasez de casos.

#### IV. Resultados

Para poder comparar las solicitudes de información entre municipios, se utiliza como referencia el esquema de CABA, empleando los criterios más amplios utilizados como tema de solicitud (lo que figura como categoría de solicitudes en las tablas). Sobre la base de los mismos, se categorizaron los contenidos del resto de los municipios. De esta manera, se compararon las frecuencias de categorías para cada uno de los municipios analizados.

En el caso de Bahía Blanca, la cantidad de solicitudes fue creciente durante los últimos años, con una mayor participación en 2018 (Tabla 1). La categoría más solicitada ha sido pedido de informes y datos personales (estado de trámites, de expedientes, permisos otorgados, etc.) aunque su participación se redujo pasando del 47% al 26% aproximadamente durante el período 2017-2019. Por otro lado, la categoría con menos solicitudes ha sido servicios de salud durante los tres años y la temática habitacional.

Tabla 1: Porcentaje de solicitudes por categoría respecto del total (datos por año). **Bahía Blanca**

<b>Categorías de solicitudes</b>	2017	2018	2019
Ambiente e higiene	2.22	5.75	4.76
Espacio Público	8.89	8.05	4.76
Gestión Pública	4.44	15.52	17.14
Habilitaciones, Inspecciones E Infraestructura	13.33	13.22	11.43
Información Financiero Contables	11.11	12.64	19.05
Pedido De Informes Y Datos Personales	<b>46.67</b>	<b>34.48</b>	<b>25.71</b>
Servicios De Salud	0.00	0.00	0.95
Servicios En General	13.33	9.20	11.43
Temática Habitacional O Situación De Calle	0.00	1.15	0.95
Varios	0.00	0.00	3.81
N Total Solicitudes Año	<b>45</b>	<b>174</b>	<b>105</b>

Fuente: elaboración propia. En negrita las categorías más solicitadas

En el caso de CABA, la cantidad de solicitudes fue creciente durante los últimos años (Tabla 2). La categoría más solicitada ha sido Habilitaciones, inspecciones e infraestructura (estado de obras, planos, permisos, irregularidades en construcciones, entre otras), aunque su participación se incrementó pasando del 16% al 35% aproximadamente durante el período 2017-2019. La

suma de los porcentajes por año en CABA no suman el 100% ya que hay otras categorías de solicitud con porcentajes inferiores al 5% y no comparables con Bahía Blanca. En relación a la categoría menos solicitada, en 2017 era servicios en general; en 2018 aspectos laborales y en 2019 información financiera contable.

Tabla 2. Porcentaje de solicitudes por categoría respecto del total (datos por año). **CABA**

<b>Categorías de solicitudes</b>	2017	2018	2019
Ambiente e higiene	3.46	4.2	2.5
Aspectos Laborales	2.59	0.00	9.00
Espacio Público	<b>16.45</b>	9.70	7.19
Gestión Pública	9.33	18.20	21.00
Habilitaciones, Inspecciones E Infraestructura	<b>16.45</b>	<b>24.10</b>	<b>35.00</b>
Información Financiero Contable	4.39	14.10	0.00
Pedidos De Informes Y Datos Personales	4.39	6.40	5.00
Servicios de salud	2.5	2.29	1.7
Servicios en general	2.04	1.8	1.6
Temática Habitacional O Situación De Calle	7.2	2.25	2.3
Total Solicitudes Por Año	<b>1961</b>	<b>4750</b>	<b>5915</b>

Fuente: elaboración propia. En negrita las categorías más solicitadas

Por el contrario, en el caso de Córdoba los pedidos fueron en ascenso, aunque no se ha podido acceder a los correspondientes al año 2018 (Tabla 3). En este caso, la categoría pedido de informes y datos personales ha sido la más solicitada. Respecto de la categoría menos solicitada, mientras que en 2017 era servicios de salud; en 2019 tal categoría aumentó su participación siendo su lugar ocupado por aspectos laborales y servicios de seguridad.

Tabla 3. Porcentaje de solicitudes por categoría respecto del total (datos por año). **Córdoba**

<b>Categorías de solicitudes</b>	2017	2019
Ambiente e Higiene	4.38	13.87
Aspectos laborales	1.25	0.00
Espacio público	15.63	8.39

Habilitaciones, inspecciones e infraestructura	26.88	21.90
Pedido de informes y datos personales	<b>37.81</b>	<b>39.78</b>
Servicios de salud	0.63	2.92
Servicios de Seguridad	1.25	0.00
Servicios educativos	1.56	8.03
Servicios en general	4.69	2.55
Temática habitacional o situación de calle	2.50	0.36
Varios	3.44	2.19
TOTAL	100	100.00
N	<b>320</b>	<b>274</b>

Fuente: elaboración propia. En negrita las categorías más solicitadas

Como se observa en la tabla siguiente (Tabla 4), el municipio de Bahía Blanca es el que más solicitudes de información realiza por cada 100 habitantes, pese a que la magnitud absoluta de solicitudes es superior en CABA probablemente como consecuencia del mayor tamaño de la población. Este valor surge de considerar los tres años analizados. Cabe recalcar que Córdoba no publica el portal para el año 2018, con lo cual no es posible hacer comparaciones precisas con el resto de los municipios.

Tabla 4: Indicadores Transparencia Pasiva. Comparación entre municipios.

	CABA	Bahía Blanca	Córdoba
Cantidad de solicitudes 2017-2019	12626	324	594
Cantidad de solicitudes por cada 100 hab	0.082	0.12	0.04
Porcentaje de pendientes respecto del total	2.78%	0%	nc
Categoría más solicitada en los últimos 3 años (% promedio)	Habilitaciones, inspecciones e infraestructura	Pedido de informes y datos personales	Pedido de informes y datos personales

Fuente: elaboración propia.

Hasta este momento, se ha analizado la transparencia pasiva desde el lado de la demanda; es decir, el nivel y tipo de participación de la ciudadanía en términos de los contenidos de las solicitudes de acceso y su magnitud respecto del total. Sin embargo, es posible analizar la transparencia pasiva desde el lado de la oferta; es decir, por las condiciones que ofrece el gobierno para ejercer el derecho de acceso a la información pública.

De la tabla anterior, resulta que CABA y Bahía Blanca publican información sobre el estado de las solicitudes. En el caso de CABA se distinguen entre solicitudes pendientes (fuera de término); solicitudes finalizadas (fuera de término); solicitudes finalizadas a término y solicitudes pendientes (en término). Por otro lado, Bahía Blanca identifica entre las solicitudes finalizadas, pendientes y vencidas. A diferencia de CABA y Bahía Blanca, Córdoba no realiza un seguimiento del estado de las solicitudes de información, lo que la posiciona en un peor lugar. Este tipo de publicación mejora la calidad del acceso a la información pública, y es un ítem considerado para medir el nivel de transparencia pasiva según Transparencia Internacional. En esta línea, Transparencia Internacional (TI) de España ha construido una nueva área de indicadores de transparencia relativos al Derecho de acceso a la información, e incluyen como novedad metodológica la posibilidad de otorgar una puntuación intermedia (0,5 puntos), y no solo 0 o 1 para los indicadores como en versiones anteriores.

Siguiendo los ítems que contempla TI España para los ayuntamientos de tal país, se busca posicionar a los municipios analizados en función de tales indicadores, a los que se suma el municipio de Santa Fe, que es un caso especial ya que sólo permite el ejercicio del derecho de acceso a la información pública de forma presencial y utiliza el sitio web oficial para hacer difusión del mismo. Por ese motivo, no es posible la comparación del portal de solicitudes con el resto de los municipios analizados.

Luego, y mediante una metodología exploratorio, los autores analizan los portales de acceso a la información pública de cada municipio para dar puntaje a los indicadores propuestos por Transparencia Internacional.

Tabla 5: Clasificación de los portales de acceso a la información pública según criterio de Transparencia Internacional, España

Indicadores de Derecho de Acceso a la Información	Municipios			
	CABA	BAHIA BLANCA	SANTA FE	CORDOBA
<b>1) Visibilidad, canales y características del acceso a la información pública</b>				
La web y/o el portal de transparencia del Municipio destina	1	1	0.5	0.5

un espacio destacado o sección, fácilmente visible y claramente identificable, para difundir el derecho de acceso a la información y para facilitar el acceso este procedimiento administrativo				
Existe y está habilitado un procedimiento administrativo presencial (no electrónico) para el ejercicio de derecho de acceso a la información, y se ofrece en todo caso al interesado/a información sobre los pasos a seguir, horarios y requisitos.	1	1	1	0.5
Se pone a disposición en la sección o portal de transparencia del Municipio, un formulario web -o un canal electrónico- para formular solicitudes de acceso a la información pública	1	1	0	1
El canal electrónico de solicitudes de acceso permite diversos tipos de identificación del interesado, tales como una dirección de email, autenticación electrónica ordinaria (v.g. usuario y password), que no precisen de la obtención/instalación de certificados digitales y/o la aportación de datos fiscales	1	1	0	0.5
El canal electrónico de solicitudes de acceso a la información permite, de una forma igualmente accesible, dar seguimiento a la tramitación de la petición por parte del interesado/a, o existe un seguimiento centralizado de la gestión de estos expedientes que permite conocer su situación.	1	1	0	0.5
Se facilita desde la web (o en su caso el portal de transparencia) del Municipio un canal fácil y accesible para la formulación de quejas o sugerencias en relación con el Acceso a la información	1	1	1	0
<b>2) Reclamaciones y evaluación del derecho de acceso a la información pública</b>				
Se difunde de una forma sencilla y clara en la web o en el portal de transparencia del Municipio, las condiciones y el procedimiento para presentar reclamaciones por denegación total o parcial en el ejercicio del derecho de	0.5	1	0	0

acceso a la información				
Está operativa y claramente visible en la web el área o entidad municipal responsable ante la cual presentar reclamaciones por denegación total o parcial en el ejercicio del derecho de acceso a la información.	1	0.5	0	0
Se publicita en la web o en el portal de transparencia del Municipio, información estadística con periodicidad bimestral al menos, de datos relativos a: Número de solicitudes de acceso a la información recibidas; resueltas dentro de plazo; desestimadas, en todo o en parte; y resumen temático general de las solicitudes de acceso a la información recibidas	1	0.5	0	0.5
<b>Suma</b>	6.5	8	2.5	3.5
<b>Índice de transparencia por el lado de la oferta (suma ponderada por 0.11(1/Nºitems)</b>	0.93	0.88	0.27	0.38

Fuente: elaboración propia.

Del análisis de los portales según los criterios de Transparencia Internacional, se observa que el municipio de CABA es el mejor posicionado seguido por Bahía Blanca, Córdoba y Santa Fe. Las diferencias entre los 2 primeros radican en la sección reclamaciones y evaluación del derecho de acceso a la información pública.

## V. Discusión

Es posible identificar tres tipos de municipios diferentes: aquellos donde es posible ejercer el derecho de acceso a la información pública (tanto presencial como online) y obtener una respuesta satisfactoria en tiempo y forma; aquellos donde es posible ejercer el derecho de acceso a la información pública pero el municipio responde a las solicitudes sin reportar el estado de situación de las solicitudes; municipios donde no es posible enviar una solicitud de información online (que son la mayoría de las capitales de provincia) y donde sólo es posible acceder a la información de forma presencial. Una cuarta categoría podría ser capitales de provincia que no permiten el ejercicio del derecho de acceso a la información pública ni de forma presencial ni online (que son todas las capitales no analizadas en este trabajo).

El municipio de Bahía Blanca es el que mejor desempeño muestra en relación a indicadores desde el punto de la transparencia pasiva ciudadana (no hay solicitudes pendientes de respuesta

y una mayor cantidad de solicitudes por habitantes). Por su parte, CABA está mejor posicionada siguiendo el indicador de transparencia pasiva por el lado del gobierno y los criterios de Transparencia Internacional.

Esta reducida muestra de municipios que ejercen la transparencia pasiva está relacionada con el nivel también reducido de transparencia activa en la mayoría de las capitales de provincia Argentina. Al respecto, Ciucci et al (2019) construyen el Índice de Transparencia Municipal de Argentina (ITMA) y obtienen que los municipios más transparentes desde el punto de vista de transparencia activa presupuestaria y transparencia pasiva son Córdoba, CABA, Bahía Blanca y Ushuaia. A diferencia del mismo, este trabajo no analiza la transparencia activa y sólo se focaliza en la transparencia pasiva fundamentalmente por el lado de la demanda. En efecto, Ushuaia no es analizada en el presente trabajo ya que carece de un portal para ingresar las solicitudes de acceso a la información.

Por otra parte, según el Índice de Datos Abiertos de Ciudades Argentinas (para el año 2020), que presenta el estado actual de la liberación de datos en formato abierto de 41 ciudades del país, el primer lugar del ranking lo comparten Buenos Aires y General Pueyrredón, seguidos (en el tercer puesto) por Bahía Blanca. Mientras que la ciudad de Córdoba se ubica en el octavo puesto, con un puntaje del 90%.

Si se compara estos registros con los analizados en el presente trabajo se puede afirmar que existe coincidencias en cuanto a que las localidades de Buenos Aires y Bahía Blanca son consideradas con una mayor transparencia pasiva que la ciudad de Córdoba, y que el orden en que las mismas aparecen en tal ranking concuerda con la clasificación de los portales de acceso a la información pública según el criterio de Transparencia Internacional de España, y en parte con el ITMA.

Sin embargo, este trabajo se diferencia del Índice de Datos Abiertos de Ciudades Argentinas ya que este último solo considera la transparencia activa, mientras que en este artículo se analiza fundamentalmente transparencia pasiva al estudiar las solicitudes de información por parte de la ciudadanía.

Siguiendo los resultados en cuanto a las categorías de tales solicitudes, se observa que la menos demandada por los ciudadanos en general ha sido servicios de salud y aspectos laborales. Por otro lado, la más solicitada es pedido de informes y datos personales y habilitaciones e inspecciones.

Se puede indagar si la transparencia pasiva podría fomentar el desarrollo de la transparencia activa o viceversa. La única herramienta estadística a disposición con los datos bajo estudio es el coeficiente de correlación entre ambos. En efecto, la correlación es de 0.77. Sin embargo, la

cantidad de datos bajo estudio es limitado para una correcta interpretación de este resultado entre transparencia activa y pasiva.

## **VI. Conclusiones**

La mayoría de las capitales de provincia de Argentina no cumplen con el principio de transparencia pasiva. Se encuentran reducidos casos de capitales de provincia que ejerzan el cumplimiento de este principio entre ellas Córdoba, Santa Fé además de CABA y el municipio de Bahía Blanca. Se pueden distinguir entre ellos tres tipos de municipios, aquellos donde es posible ejercer el derecho de acceso a la información pública (tanto presencial como online) y obtener una respuesta satisfactoria en tiempo y forma; aquellos donde es posible ejercer el derecho de acceso a la información pública pero el municipio responde a las solicitudes sin reportar el estado de situación de las solicitudes; y por último, municipios donde no es posible enviar una solicitud de información online (que son la mayoría de las capitales de provincia) y donde sólo es posible acceder a la información de forma presencial. De estos, el municipio mejor situado es CABA seguido por Bahía Blanca, Córdoba y Santa Fe, y las diferencias entre los dos primeros radican en la sección reclamaciones y evaluación del derecho de acceso a la información pública.

Desde el punto de vista del ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía, y atendiendo a los resultados en cuanto a las categorías de tales solicitudes, se observa que la menos demandada por los ciudadanos en general ha sido servicios de salud y aspectos laborales. Por otro lado, la más solicitada es pedido de informes y datos personales y habilitaciones e inspecciones. Mientras que esta categoría ha tenido una participación creciente en el caso de CABA, su participación en el municipio de Bahía Blanca ha ido en disminución respecto del total de solicitudes en el periodo analizado pese a su preponderancia relativa.

Este trabajo realiza un esfuerzo por sistematizar la información pública proveniente de las solicitudes de información así como en la construcción de indicadores que permitan la evaluación del principio de transparencia pasiva tanto desde la perspectiva del ciudadano como del gobierno. Es interesante en un futuro analizar una unidad de análisis más amplio como municipios de la Provincia de Buenos Aires. Con una población más grande, será posible efectuar algún análisis estadístico que acompañe el desarrollo exploratorio-descriptivo de este trabajo. Asimismo, esta información permite a los gobiernos locales obtener una visión comparativa de su posición respecto del resto y plantear políticas públicas para los municipios similares en términos de transparencia pasiva.

## Referencias

- Ackerman, J., & Sandoval-Ballesteros, I. (2006). The global explosion of freedom of information laws. *Administrative Law Review*, 58(1), 85–130.
- Archel, P., Husillos, J., Larrinaga, C., & Spence, C. (2009). Social disclosure, legitimacy theory and the role of the state. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 22, 1284–13
- Berliner, D. Bagozzi, B. E, Palmer-Rubin, B. (2018) What information do citizens want? Evidence from one million information requests in Mexico. *World Development*. N°109. 222-235.
- Chen, C., & Han, Y. (2019). Following the money: The political determinants of E-fiscal transparency in US states. *Public Management Review*, 21(5), 732–754
- Ciucci, F., Díaz, L, Alderete, M.V. & Linares, S. (2019). Construcción de un índice para medir la transparencia municipal: Buenos Aires, Bahía Blanca y las capitales de provincia de argentina. *Revista Iberoamericana de Estudios municipales*, 20, número especial.
- Pefaur Dendal, D; Moreno Tacchi, D. (2016). Transparencia y modernización del Estado en Chile: brechas entre la teoría y la práctica. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 14(24), 41-66.
- DiMaggio, P., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields. *American Sociological Review*, 48 (2), 147–160.
- Eisenhardt, K. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*, 14, 57–74.
- Florini, A. (2007). The Battle over Transparency. En *Right to Know: Transparency for an Open World*, edited by A. Florini, 1–16. New York: Columbia University Press.
- Fox, J. et. al. (2011). Proporcionar transparencia. ¿Hasta qué punto responde el gobierno mexicano a las solicitudes de información pública? *Gestión y Política Pública*. 20 (1), 3-61.
- Fung, A. (2013). Infotopia: Unleashing the democratic power of transparency. *Politics & Society*, 41(2), 183–212.
- Gesuele, B., Metallo, C., & Longobardi, S. (2018). The Determinants of E-Disclosure Attitude: Empirical Evidences from Italian and Spanish Municipalities. *International Journal of Public Administration*, 41(11), 921–934.
- Global Open Data Index. <https://index.okfn.org/>

Grimmelikhuijsen, S., John, P., Meijer, A., & Worthy, B. (2019). Do freedom of information laws increase transparency of government? A replication of a field experiment. *Journal of Behavioral Public Administration*, 2(1), 1-10.

Grimmelikhuijsen, S., & Meijer, A. (2014). Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 137-157.

Grimmelikhuijsen, S. (2012). *Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government*. Utrecht: Utrecht University.

*of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 137-157.

Índice de Datos Abiertos de Ciudades Argentinas. <https://www.indicedatosabiertos.org/>

Jansson, G., & Erlingsson, G. Ó. (2014). More E-government, less street-level bureaucracy? On legitimacy and the human side of public administration. *Journal of Information Technology & Politics*, 11(3), 291–30.

Lamenha, A.A.R & Texeira, J.V. (2019). Indices de transparencia y gestión en las entidades públicas como herramienta de control y desempeño: una comparación entre indicadores municipales en Alagoas – Brasil, *Visión de futuro*, 23(1), 75-96.

Lane, J. E. (2005). *Public administration and public management: The principal agent perspective*. London, England: Taylor & Francis.

Michener, G., Contreras, E., & Niskier, I. (2018). From opacity to transparency? Evaluating access to information in Brazil five years later. *Revista de Administração Pública*, 52(4), 610-629.

Open Society Justice Initiative (2006). *Transparencia y Silencio. Encuesta sobre Leyes y Prácticas del Acceso a la Información en Catorce Países*. Nueva York, Open Society Institute [https://www.justiceinitiative.org/uploads/4415eefb-0300-429a-a92f-a0d31abb91bf/transparencia-silencio-2006\\_0.pdf](https://www.justiceinitiative.org/uploads/4415eefb-0300-429a-a92f-a0d31abb91bf/transparencia-silencio-2006_0.pdf)

Pereira Bastos, C.S. & Santillan Ortega, D. (2018). Agencias reguladoras federales de Brasil y acceso a la información: análisis de los servicios de información al ciudadano de agencias reguladoras brasileñas. *Conpedi law review*, 4(1), 24-4.

Pérez, A. (2016). *Ley de Acceso a la Información Pública. Comentada*. Buenos Aires: Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales.

Pina, V., Torres, L., & Royo, S. (2010). Is e-government promoting convergence towards more accountable local governments? *International Public Management Journal*, 13(4), 350–380.

- Piña, G., & Avellaneda, C. (2019). Central government strategies to promote local governments' transparency: Guidance or enforcement? *Public Performance & Management Review*, 42 (2), 357–382.
- Piotrowski, S. J., & Van Ryzin, G. G. (2007). Citizen attitudes toward transparency in local government. *The American Review of Public Administration*, 37, 306–323.
- Raupp, F. M. et.al. (2016) Review of passive transparency in Brazilian city councils. *Revista de Administração* 51 (2016) 288-298
- Roberts, A. (2006). *Blacked out: Government secrecy in the information age*. Cambridge University Press.
- Silva, W. A., & Bruni, A. L. (2019). Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 53(2), 415-431.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20, 571–610.
- Tejedo-Romero, F. & Ferraz Esteves Araujo, J. F. (2020). E-government-enabled transparency: The effect of electoral aspects and citizen's access to Internet on information disclosure. *Journal of Information Technology & Politic*, 17(3), 1-24.
- Verba, S., Schlozman, K. L., & Brady, H. E. (1995). *Voice and equality: Civic voluntarism and American politics*. Harvard University Press.
- Wehner, J., & De Renzio, P. (2013). Citizens, legislators, and executive disclosure: The political determinants of fiscal transparency. *World Development*, 41, 96–108
- Worthy, B., John, P., & Vannoni, M. (2017). Transparency at the Parish Pump: A Field Experiment to Measure the Effectiveness of Freedom of Information Requests in England. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(3), 485–500.