



Gestión y política pública

ISSN: 1405-1079

Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.,
División de Administración Pública

Verónica Alderete, María; Andrea Díaz, Lucía; Álvarez, Nicolás

Sistematización y comparación de las solicitudes de información pública durante el periodo
2017-2019 de los ciudadanos de las capitales de provincia de Argentina, CABA y Bahía Blanca

Gestión y política pública, vol. XXXII, núm. 2, 2023, Julio-Diciembre, pp. 159-186

Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., División de Administración Pública

DOI: <https://doi.org/10.60583/gypv.v32i2.8126>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13378551006>

- [Cómo citar el artículo](#)
- [Número completo](#)
- [Más información del artículo](#)
- [Página de la revista en redalyc.org](#)



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Sistematización y comparación de las solicitudes de información pública durante el periodo 2017-2019

de los ciudadanos de las capitales de provincia de Argentina, CABA y Bahía Blanca

Systematization and Comparison of the Citizen's Public Information Requests during the Period 2017-2019 from the Capital Cities of Argentina, CABA and Bahía Blanca

María Verónica Alderete, Lucía Andrea Díaz y Nicolás Álvarez*

Resumen: Este trabajo analiza la transparencia pasiva que es uno de los principios de gobierno abierto. Con el fin de mensurar el nivel de uso del derecho de acceso a la información pública de la ciudadanía, se exploran los portales de solicitudes de información entre 2017-2019 de las capitales de provincia de Argentina, junto con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y municipio de Bahía Blanca. Se utiliza como referencia el criterio de agregación por temas de CABA para comparar entre municipios. A su vez, se plantean indicadores de transparencia pasiva desde el lado del gobierno. Junto a CABA y Bahía Blanca, solamente Córdoba y Santa Fe cumplen con el principio. El mejor posicionado es CABA seguido por Bahía Blanca, Córdoba y Santa Fe. Se distinguen tres tipos de municipios, y las diferencias entre los dos primeros radican en la sección de reclamaciones y evaluación del derecho de acceso a la información pública.

Palabras clave: acceso a la información, información pública, gobierno electrónico, gobierno local, tecnología de la información.

Abstract: This paper analyzes the passive transparency which is one of the open government principles. To measure the degree of use of the right of access to public information, the portals for citizens' information requests are explored. Data corresponds to 2017-2019 among

* **María Verónica Alderete** es investigadora adjunta en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS), Universidad Nacional de Sur-Conicet, Bahía Blanca, Argentina, y profesora adjunta en el Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur, San Andrés 800, Altos Palihue, Bahía Blanca, Argentina. Tel: 5429 1459 5138. Correo-e: mvalderete@iieess-conicet.gob.ar. orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9617-7526>. **Lucía Andrea Díaz**, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS), Universidad Nacional de Sur-Conicet, Bahía Blanca, Argentina, San Andrés 800, Altos Palihue, Bahía Blanca, Argentina. Tel: 5429 1459 5138. Correo-e: lucia.diaz@uns.edu.ar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3723-5773>. **Nicolás Álvarez**, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS), Universidad Nacional de Sur-Conicet, Bahía Blanca, Argentina, San Andrés 800, Altos Palihue, Bahía Blanca, Argentina. Tel: 5429 1459 5138. Correo-e: nalvarez@iieess-conicet.gob.ar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5120-0032>.

Artículo recibido el 13 de abril de 2021 y aceptado para su publicación el 17 de febrero de 2023.

DOI: <https://doi.org/10.60583/gypp.v32i2.8126>

the capital states together with Buenos Aires (CABA) and Bahía Blanca. The aggregation by themes criteria of CABA is used as a baseline to compare among cities. Besides, passive transparency indicators from the governments' side are exposed. Together with CABA and Bahía Blanca, only Córdoba and Santa Fe accomplish the principle. The best positioned city is CABA, followed by Bahía Blanca, Córdoba and Santa Fe. Three types of municipalities are distinguished, and differences are explained by claims and evaluation of the right to access to public information.

Keywords: access to information, public information, e-government, local government, information technology.

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 y Avellaneda, 2019; Wehner y De Renzio, 2013; Piotrowski y Van Ryzin, 2007). La incorporación de la participación ciudadana en la toma de decisiones de política pública aparece cada vez más como un recurso para la gobernabilidad y la gobernanza urbanas (Aldret, 2018). La transparencia y el derecho de acceso a la información pública son considerados esenciales para la participación democrática y la prevención de la corrupción. Los países se esfuerzan por ser transparentes para ganar la confianza de los ciudadanos (Park y Blenkinsopp, 2011). Una de las primeras razones que motivaron el desarrollo de iniciativas de datos abiertos de gobierno ha sido el tema de la corrupción (Attard *et al.*, 2015). La corrupción induce costos e ineficiencias y luego, reduce el crecimiento económico (Ali y Mdhillat, 2015) y, por lo tanto, distorsiona la distribución de los ingresos. En esta línea, Taguenca Belmonte y Lugo Neria (2021) demuestran empíricamente que el empoderamiento de la ciudadanía y su involucramiento en la toma de decisiones incide en la eficiencia de las administraciones municipales.

La mayoría de las definiciones de transparencia se 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 (Grimmelikhuisen y Meijer, 2014; Grimmelikhuisen, 2012; Curtin y Meijer, 2006; Welch *et al.*, 2005). En este sentido, la transparencia de los datos gubernamentales con información disponible de confianza es un factor decisivo para el control social y el ejercicio de la democracia (Fuentes García y Serrano Doblas, 2019; Silva y Bruni, 2019). A su vez, permite cumplir con la lucha contra la corrupción por medio de la difusión de información pública que facilita el control y monitoreo de los gobernantes (Curto-Rodríguez y Pascual-Fernández, 2021).

En este marco, tanto en la solicitud como en la 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 los países de todo el mundo han avanzado en la promulgación de leyes que proveen mecanismos para solicitar y obtener información pública. Estas leyes de acceso a la información pública permiten a los ciudadanos solicitar documentos e información y obliga a los funcionarios a dar una respuesta (Florini, 2007; Ackerman y Sandoval-Ballesteros, 2006; Roberts, 2006). Este tipo de transparencia se alinea al concepto de transparencia pasiva. Sin embargo, la transparencia hace referencia a un público más amplio y un acceso generalizado a la información, conocida como transparencia activa (Grimmelikhuijsen *et al.*, 2019). La transparencia activa consiste en “la obligación de la administración pública de publicar y mantener actualizados ciertos ítems, datos o documentos que contienen información pública relevante (Ciucci *et al.*, 2019: 63).

Respecto a la transparencia pasiva, Worthy y colaboradores (2017) distinguen 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, el 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, 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.

Asimismo, se halló que aquellos países que se encuentran en transición hacia gobierno democráticos, como Armenia, Bulgaria, Perú, México y Rumania, revelaron un porcentaje más elevado de información que las efectuadas en las democracias más maduras, como Francia y España. Sin embargo, la organización argumenta que en estos gobiernos europeos se publican grandes cantidades de información y cuentan con sitios web (transparencia activa), con lo cual parte de la información que es solicitada (transparencia pasiva) se encuentra ya disponible online para la ciudadanía. Es decir, los países en transición se centran mucho en la transparencia pasiva (en muchos casos por razones de cumplimiento), mientras

que en las democracias maduras, con una fuerte cultura de apertura de los datos, se caracterizan por mayor transparencia activa.

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, así como en el artículo 75, inciso 22, que incorpora con jerarquía constitucional diversos tratados internacionales en los cuales se garantizan derechos de acceso a la información pública, entre otros. 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 Ley de Acceso a la Información Pública Argentina, sancionada en 2016 y reglamentada con el 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.

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 (Ciucci *et al.*, 2019).

Para evitar que el objeto formulado por la ley, con base en los principios fundamentales, quede en una mera declaración de intenciones, la norma instrumenta herramientas que propenden a su desarrollo (Pérez, 2016). En primer lugar, la solicitud de información debe presentarse ante el sujeto obligado (por escrito o por medios electrónicos), sin ninguna formalidad a excepción de la identidad del

solicitante, la identificación clara de la información que se solicita y los datos de contacto del solicitante (art. 9). La información pública solicitada debe ser otorgada en un plazo no mayor a los quince días hábiles, pudiendo ser prorrogado en forma excepcional por otros quince días hábiles en caso de mediar circunstancias razonables (art. 11). Los únicos motivos por los que se podría denegar la información solicitada son: que se verifique que la información no existe y el sujeto no está obligado legalmente a producirla o que esté dentro de algunas de las excepciones previstas por la ley (art. 13). Ante el incumplimiento de la provisión de información pública, la Ley prevé una doble vía de reclamo, judicial y administrativa. Mientras que la vía judicial debe tramitarse ante los tribunales de primera instancia en lo contencioso administrativo federal, la vía administrativa está prevista en la Ley para realizarse ante la Agencia de Acceso a la Información Pública (o el órgano que corresponda según el organismo involucrado) (art. 14). El solicitante tiene un plazo de cuarenta días hábiles desde el vencimiento del plazo para la respuesta de la solicitud de información pública, para interponer un reclamo ante la Agencia de Acceso a la Información Pública o, a su elección, ante el organismo originalmente requerido (quién deberá elevarlo a la Agencia a la Información Pública) (art. 15) (Ley 27.275).

Argentina se encuentra en el grupo de países con un Alto EGDÍ (*E-government development index*) con valores entre 0.5 y 0.82. Mientras que en el año 2018 Argentina alcanzaba un valor de 0.73, en 2020 el índice fue de 0.83. De esta manera, se ubica en el puesto 32 del ranking de 2020 que abarca a 193 países miembros, por debajo de Uruguay, pero en el mismo nivel que Chile. También se observa 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, por sus siglas en inglés) 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 América Latina, 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). Por otro lado, tal como argumentan Berliner y colaboradores (2018), existe poca investigación que haya abordado la demanda de datos abiertos de gobierno por parte de los ciudadanos, pese al auge de los planes de acción de gobierno abierto. Gran parte de los trabajos académicos a la fecha se han basado en suposiciones implícitas

sobre qué información realmente busca y quiere la ciudadanía. Por otra parte, 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 socioeconómicos asociados (González-Bustamante *et al.*, 2020; Tejedo-Romero y Ferraz Esteves Araujo, 2020; Chen y Han, 2019; Piña y Avellaneda, 2019; Silva y Bruni, 2019).

El objetivo principal de este trabajo es analizar el nivel de transparencia pasiva en los municipios de capitales de provincias de Argentina, junto con CABA y Bahía Blanca. 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 la perspectiva de la demanda (contenido de las solicitudes, temas de interés del ciudadano). Por último, se relaciona el nivel de transparencia pasiva obtenido con algunos factores socioeconómicos. Para tal fin, se desarrolla un análisis exploratorio descriptivo a partir del contenido de los portales de solicitudes de información de los respectivos municipios. Los resultados obtenidos constituyen un aporte a la literatura empírica sobre transparencia en Argentina y la región de América Latina, donde el tema es de reciente análisis. Por otro lado, el trabajo sirve de referencia para la política pública sobre los temas de interés local y su evolución en el tiempo.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se plantea el marco teórico sobre los conceptos de transparencia, y en particular de transparencia pasiva. A su vez, se incluye una revisión empírica de los estudios sobre transparencia pasiva a nivel regional y su relación con los factores socioeconómicos. En segundo lugar, se explica la fuente de datos y la metodología aplicada. En cuarto lugar, se plantean los resultados obtenidos desde el punto de la transparencia pasiva tanto por el lado de la demanda como por el de la oferta. Por último, se discuten esos resultados y, finalmente, se explican las conclusiones del trabajo.

MARCO TEÓRICO Y REVISIÓN EMPÍRICA

La transparencia puede ser definida como la disponibilidad y accesibilidad a información respecto a las organizaciones gubernamentales (Chen y Han, 2019; Piña y Avellaneda, 2019) y sobre cuestiones que afectan los intereses ciudadanos. La transparencia es generalmente definida como el flujo de información abierta. La búsqueda de transparencia es uno de los motivos por los cuales los gobiernos realizan la apertura de datos (Nacke y Cellucci, 2013).

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) (Grimmelikhuijsen *et al.*, 2019). Este trabajo se focaliza en el análisis de la transparencia pasiva.

Actualmente en la literatura no existe una teoría general sobre la transparencia en los gobiernos municipales. Gran parte de la literatura se centra en las presiones desde la sociedad y partes interesadas para transformar a las organizaciones públicas en más responsables y transparentes (Piña y Avellaneda, 2019).

La mejora de la participación ciudadana en las decisiones públicas resulta relevante para la mejora de los servicios públicos y el sistema representativo; como mecanismo de superación de la crisis institucional y de mejora de la democracia directa (Fuentes García y Serrano Doblas, 2019).

Por otro lado, la creciente demanda por transparencia de los gobiernos surge como consecuencia de los siguientes factores: el derecho de acceso a la información pública es una de las demandas fundamentales de las sociedades democráticas (Pasquier y Villeneuve, 2007). En segundo lugar, la transparencia es una de las medidas prácticas adoptadas para enfrentar la corrupción y la lucha contra el comportamiento corrupto promoviendo la vigilancia de los ciudadanos (Florini, 2007). Por último, la transparencia posee un efecto positivo en la confianza y la rendición de cuentas (Rawlins, 2008; Heald, 2006).

Las iniciativas de datos abiertos de gobierno que se basan en el principio de transparencia, junto con la participación ciudadana y la colaboración, tienen el potencial de mejorar la rendición de cuentas y reducir la corrupción (Attard *et al.*, 2015). Varios autores han evidenciado una relación negativa entre transparencia y corrupción (Nam, 2018; Attard *et al.*, 2015; Choi, 2014; Michener y Bersch, 2013; Berlot *et al.*, 2010). Es decir, la transparencia se convierte en una herramienta eficaz en la lucha contra la corrupción o como instrumento para la anticorrupción.

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 (Lane, 2005; Eisenhardt, 1989), teoría neoinstitucionalista (Raupp y Gomes de Pinho, 2016; Sacramento y Gomes de Pinho, 2016; Pina *et al.*, 2010; DiMaggio y Powell, 1983) y en las teorías de legitimidad (Jansson y Erlingsson, 2014; Archel *et al.*, 2009; 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 aumenta 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.

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 esta es solicitada.

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 entre sus componentes tiene en cuenta 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 Santillán Ortega (2018) analizan la relación entre los temas demandados por el ciudadano en el e-sic (Contraloría General de la Federación) de agencias reguladoras y el estatus del pedido en Brasil. De igual forma, proceden Michener *et al.* (2018), 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, Pefaur 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 analizan efectivamente las acciones plasmadas por los ciudadanos en solicitar información a través de los portales.

Worthy y colaboradores (2017) ponen a prueba la efectividad de las solicitudes de información (Freedom of Information, FOI) para obtener información estatal sobre el resto de las solicitudes, mismas 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 y sus colaboradores (2019) replican dicho experimento para Holanda y los resultados son similares.

Por su parte, el trabajo de Fox y colaboradores (2011) analiza patrones de respuesta de organizaciones gubernamentales federales a solicitudes ciudadanas de información en México, el cual revela que una fracción muy considerable de esas solicitudes recibe la información deseada, pero que la tasa real de negativa de existencia de la información solicitada en las dependencias federales es mayor. Después, el estudio se concentra en los patrones de respuesta de las cinco organizaciones de la rama ejecutiva que más solicitudes de información recibieron. Los autores evaluaron cada una de las respuestas a las solicitudes de información de acuerdo con un conjunto de criterios diseñados para calcular en qué medida se proporcionaba, efectivamente, la información requerida.

En tanto, el estudio de Raupp *et al.* (2016) diagnostica la situación de la transparencia pasiva de las cámaras de los municipios brasileños con más de 300 mil habitantes. El trabajo indica la deficiencia de la misma frente a la tecnología disponible y muestra cómo las leyes que regulan la transparencia de los actos gubernamentales, en general, pueden ser incumplidas o no plenamente respetadas. Los autores indican que no es posible afirmar que la transparencia pasiva sea un medio para mitigar el fracaso de los gobiernos en torno a la transparencia de las acciones públicas. No logra, al igual que la transparencia activa, reducir la brecha entre las reglas impuestas a los gobiernos y su cumplimiento efectivo.

Por último, Ríos Cázares y Cejudo (2020) analizan el funcionamiento de los sistemas de acceso a la información pública en cuatro países centroamericanos

(Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá). Concluyen, entre otras cuestiones, que Centroamérica debe fortalecer su sistema institucional y modificar sus procedimientos, rutinas y actitudes. En tal región, se destaca la experiencia de Guatemala, que, pese a su reciente formación, posee una estructura sólida para atender las solicitudes de acceso a la información que involucran a todas las entidades del gobierno central (en los tres organismos del Estado) e instituciones descentralizadas para atender las solicitudes.

Respecto a los factores socioeconómicos asociados a la transparencia, Tejedo-Romero y 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 preelectorales los municipios tienen mayores niveles de transparencia que en años posteriores. Zuccolotto y Teixeira (2014) también revelan para el caso de los municipios de Brasil que las variables socioeconómicas son los factores críticos para los niveles de transparencia fiscal. En el caso de Chile, González-Bustamante y colaboradores (2020) permiten identificar en la Región Metropolitana de Santiago el rol de la infraestructura, el capital político del gobernante y la independencia financiera del municipio como factores significativos para emprender con éxito las iniciativas de gobierno electrónico en los municipios.

En relación con el tamaño de las ciudades como determinante del nivel de transparencia, Ciucci *et al.* (2019) mencionan varios autores (Serrano-Cinca *et al.*, 2009; Wilkinson y Cappel, 2005; Norris y Moon, 2005; Moon, 2002) que encuentran que el tamaño de las ciudades, medido por la cantidad de habitantes, está relacionado con mayores prácticas de transparencia y gobierno electrónico comparado con los municipios pequeños. Sin embargo, son escasos los estudios sobre transparencia pasiva y sus determinantes. Destacan Silva y Bruni (2019) que, en un estudio de los determinantes de la transparencia pública pasiva en 1 133 municipios de Brasil, encuentran una significativa correlación con las variables escolaridad, renta per cápita y edad de la población.

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 los portales de transparencia

CUADRO 1. Enlace a los portales de solicitud de información

<i>Municipio</i>	<i>Fuente</i>
CABA	https://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/informacion-publica/los-pedidos-de-acceso-de-informacion-en-el-tiempo
Bahía Blanca	https://www.bahia.gob.ar/acceso/solicitudes/
Córdoba	https://gobiernoabierto.cordoba.gob.ar/data/datos-abiertos/categoria/pedidos-de-acceso-a-informacion-publica/listado-de-pedidos-de-acceso-a-informacion-publica/2865
Santa Fe	https://santafeciudad.gov.ar/transparencia/solicitud-de-informacion-publica/

Fuente: Elaboración propia.

municipal de CABA, Bahía Blanca, junto con Córdoba y Santa Fe, que son los municipios capitales de provincia de Argentina que responden al principio de transparencia pasiva. Se debe tener en cuenta que Argentina está dividida en 24 jurisdicciones integradas por 23 provincias y un distrito federal (Ciudad Autónoma de Buenos Aires o CABA). Las provincias con sus respectivas capitales son: Buenos Aires-La Plata, Catamarca-San Fernando del Valle de Catamarca, Chaco-Resistencia, Chubut-Rawson, Córdoba-Córdoba, Corrientes-Corrientes, Entre Ríos-Paraná, Formosa-Formosa, Jujuy-San Salvador de Jujuy, La Pampa-Santa Rosa, La Rioja-La Rioja, Mendoza-Mendoza, Misiones-Posadas, Neuquén-Neuquén, Río Negro-Viedma, Salta-Salta, San Juan-San Juan, San Luis-San Luis, Santa Cruz-Río Gallegos, Santa Fe-Santa Fe, Santiago del Estero-Santiago del Estero, Tierra del Fuego-Ushuaia. Luego, el presente trabajo abarca solo tres jurisdicciones de las 24 y el municipio de Bahía Blanca que, sin ser capital de provincia, es el municipio mejor posicionado en cuanto a apertura de datos o datos abiertos, según el índice de datos abiertos (Open Data Index, ODI).

Se han utilizado, como población, los municipios capitales de provincia, junto con CABA y Bahía Blanca, en línea con investigaciones previas en Argentina (Alderete, 2020; Ciucci *et al.*, 2019).

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 en el periodo 2017-2019.

Se revisan las solicitudes pedidas por los ciudadanos de 2017 a 2019; tal revisión se realiza entre julio y agosto de 2020. Luego, tales solicitudes se clasifican por temáticas o categorías medianamente uniformes de acuerdo con los criterios de clasificación o categorías utilizadas por CABA. Después se procesan estadísticamente y se buscan relaciones entre los indicadores de transparencia teniendo en cuenta la distinción de Tejedo Romero y Ferraz Esteves Araujo (2020):

- TP por el lado de la demanda: nivel y tipo de participación de la ciudadanía en términos de los contenidos de las solicitudes de acceso y su magnitud respecto del total.
- TP por el lado de la oferta: condiciones que ofrece el gobierno para ejercer el derecho de acceso a la información pública.

RESULTADOS

A fin de 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 los cuadros). Sobre la base de esos criterios, 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 (cuadro 2). La categoría más solicitada ha sido informes y datos personales (estado de trámites, de expedientes, permisos otorgados, etc.), aunque su participación se redujo de 47 a 26 por ciento, aproximadamente, durante el periodo 2017-2019. Por otro lado, durante los tres años, las categorías con menos solicitudes han sido servicios de salud y temática habitacional.

En el caso de CABA, la cantidad de solicitudes fue creciente durante los últimos años (cuadro 3). 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 de 16 a 35 por ciento aproximadamente durante el periodo 2017-2019. La suma de los porcentajes por año en CABA no suma 100 por ciento, ya que hay otras categorías de solicitud con porcentajes inferiores a 5 por ciento y no comparables con

CUADRO 2. Porcentaje de solicitudes por categoría respecto del total (por año), Bahía Blanca

<i>Categorías de solicitudes</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>
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-contable	11.11	12.64	19.05
Pedido de informes y datos personales	46.67	34.48	25.71
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 de solicitudes al año	45	174	105

Fuente: Elaboración propia. En cursivas las categorías más solicitadas.

CUADRO 3. Porcentaje de solicitudes por categoría respecto del total (por año), CABA

<i>Categorías de solicitudes</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>
Ambiente e higiene	3.46	4.2	2.5
Aspectos laborales	2.59	0.00	9.00
Espacio público	16.45	9.70	7.19
Gestión pública	9.33	18.20	21.00
Habilitaciones, inspecciones e infraestructura	16.45	24.10	35.00
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 de solicitudes por año	1 961	4 750	5 915

Fuente: Elaboración propia. En cursivas las categorías más solicitadas.

CUADRO 4. Porcentaje de solicitudes por categoría respecto del total (por año), Córdoba

<i>Categorías de solicitudes</i>	<i>2017</i>	<i>2019</i>
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	37.81	39.78
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	320	274

Fuente: Elaboración propia. En cursivas las categorías más solicitadas.

Bahía Blanca. En relación con la categoría menos solicitada, en 2017 era servicios en general; en 2018, aspectos laborales, y en 2019, información financiera contable.

Por el contrario, en el caso de Córdoba los pedidos aumentaron, aunque no se ha podido tener acceso a los del año 2018 (cuadro 4). En este caso, la categoría “pedido de informes y datos personales” ha sido la más solicitada. Respecto a la categoría menos solicitada, mientras que en 2017 era “servicios de salud”, en 2019 esa categoría aumentó su participación, y “aspectos laborales y servicios de seguridad” ocupó su lugar.

Como se observa en el cuadro 5, 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 anali-

CUADRO 5. Indicadores transparencia pasiva: comparación entre municipios

	<i>CABA</i>	<i>Bahía Blanca</i>	<i>Córdoba</i>
Cantidad de solicitudes 2017-2019	12 626	324	594
Cantidad de solicitudes por cada 100 habitantes	0.082	0.12	0.04
Porcentaje de pendientes respecto del total	2.78	0	nc
Categoría más solicitada en los últimos tres años	Habilitaciones, inspecciones e infraestructura	Pedido de informes y datos personales	Pedido de informes y datos personales

Fuente: Elaboración propia.

zados. Cabe recalcar que Córdoba no publica el portal para el año 2018,¹ con lo cual no es posible hacer comparaciones precisas con el resto de los municipios. Hasta este momento, se ha analizado la transparencia pasiva desde el lado de la demanda; es decir, 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.

El cuadro 5 muestra 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.

Al ser el municipio con mayor cantidad de solicitudes por cada 100 habitantes, es el que mejor cumple con dar respuesta a tales solicitudes. Luego, se deduce un perfil más participativo de los ciudadanos bahienses respecto al resto y un perfil más comprometido del municipio para dar cumplimiento a tales solicitudes. Sin embargo, queda sin analizar si las respuestas recibidas han sido consideradas completas y pertinentes desde el punto de vista del ciudadano.

A diferencia de CABA y Bahía Blanca, Córdoba no realiza un seguimiento del estado de las solicitudes de información, lo que lo posiciona en un peor lugar.

¹ Se corrobora en abril de 2023 que tal información no está disponible en ningún formato.

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 (TI). En esta línea, 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.

De acuerdo con los ítems que contempla TI España para los ayuntamientos de ese 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 solo 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 comparar el portal de solicitudes con el resto de los municipios analizados.

Luego, y mediante una metodología exploratoria, los autores analizan los portales de acceso a la información pública de cada municipio para dar puntaje a los indicadores propuestos por Transparencia Internacional (cuadro 6).

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 dos primeros radican en la sección de reclamaciones y evaluación del derecho de acceso a la información pública.

Por último, aunque los datos son escasos para realizar algún análisis estadístico significativo, si se compara el índice de transparencia pasiva con el ITMA, se observa que las variables no presentan estrecha relación. No necesariamente un índice alto de transparencia activa implica un índice alto de transparencia pasiva, tal como es el caso de Córdoba. Esta observación sigue la línea de Silva y Bruni (2019) sobre transparencia pasiva en los municipios de Brasil.

En términos relativos, los municipios de CABA y Bahía Blanca, ambos pertenecientes a la provincia de Buenos Aires, están bien posicionados respecto a un grupo de indicadores socioeconómicos (cuadro 7). Son justamente los municipios de provincias con más ingresos (aproximado por recaudación tributaria provincial respecto de los ingresos totales) y con mayor porcentaje de hogares con computadora. Claro que CABA presenta un mayor acervo de recursos respecto a los demás municipios, lo que podría llegar a explicar la mejor gestión en términos de transparencia, tanto activa como pasiva. Si bien esta afirmación resulta lógica desde el punto de vista de la oferta y coincide con la revisión empírica

CUADRO 6. Clasificación de los portales de acceso a la información pública según criterio de Transparencia Internacional España

<i>Indicadores de derecho de acceso a la información</i>	<i>Municipios</i>			
	<i>CABA</i>	<i>Bahía Blanca</i>	<i>Santa Fe</i>	<i>Córdoba</i>
<i>Visibilidad, canales y características del acceso a la información pública</i>				
La web y/o el portal difunde el derecho de acceso a la información y facilita su acceso.	1	1	0.5	0.5
Está habilitado canal presencial (no electrónico) para el ejercicio de derecho.	1	1	1	0.5
Dispone de un formulario web —o un canal electrónico— para formular solicitudes de acceso a la información pública.	1	1	0	1
Canal electrónico de solicitudes identifica al interesado, email, autenticación electrónica ordinaria.	1	1	0	0.5
Se da seguimiento a la tramitación de la petición.	1	1	0	0.5
Permite la formulación de quejas o sugerencias vía portal en relación con el acceso a la información.	1	1	1	0
<i>Reclamaciones y evaluación del derecho de acceso a la información pública</i>				
Difusión de las condiciones y el procedimiento para reclamos por denegación total o parcial.	0.5	1	0	0
Difusión vía web del área o entidad municipal responsable de reclamos por denegación total o parcial.	1	0.5	0	0
Información estadística con periodicidad bimestral de datos relativos a: número de solicitudes recibidas; resueltas dentro de plazo; desestimadas, y resumen temático general.	1	0.5	0	0.5
Suma	6.5	8	2.5	3.5
Índice de transparencia por el lado de la oferta. Suma ponderada por 0.11 (1/núm. ítems).	0.93	0.88	0.27	0.38

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 7. Relación del índice de transparencia por el lado de la oferta con otros indicadores socioeconómicos

	<i>Índice de transparencia pasiva</i>	<i>ITMA</i>	<i>Recaudación/ ingresos</i>	<i>Hogares con PC</i>	<i>Hogares con Internet</i>	<i>Población con educación secundaria</i>
CABA	0.93	0.78	73	78.00	91.00	0.78
Bahía Blanca	0.88	0.63	49.8	62.00	84.00	0.63
Santa Fe	0.28	0.40	32.8	58.00	87.00	0.63
Córdoba	0.38	0.85	30.4	53.00	60.00	0.61

Fuente: Elaboración propia con datos de EPH, INDEC último trimestre de 2020, datos de recaudación tributaria provincial/ingresos totales de Fundación Libertad e ITMA, publicado en Ciucci *et al.* (2019).

(Silva y Bruni, 2019; Texeira y Lamenha, 2019; Zuccolotto y Teixeira, 2014), desde el punto de vista de la demanda se puede argumentar que el ciudadano que vive en CABA tiene acceso a más información sobre los canales disponibles de transparencia y participación a través de los medios de comunicación (incluidos los digitales) y de campañas publicitarias (que también requieren fondos de financiamiento). Sin embargo, en este trabajo no se dispone de suficientes datos para argumentar que exista correlación positiva entre transparencia pasiva y recursos económicos.

Por otro lado, tampoco se verifica una relación clara entre los valores del índice de transparencia pasiva y el tamaño de la población, dado que Bahía Blanca es un municipio de reducido tamaño respecto a Córdoba o CABA. El resultado para CABA no llama tanto la atención teniendo en cuenta que la ciudad es la sede de las autoridades nacionales y el área de mayor antigüedad y consolidación de la aglomeración urbana. CABA forma parte del área metropolitana de Buenos Aires (AMBA), junto con los 24 partidos del Gran Buenos Aires (GBA), y es la región más poblada del país, al concentrar 34 por ciento de la población total y producir alrededor de 40 por ciento del producto bruto interno (PBI) nacional (CIPPEC, 2016).

Por su parte, pese a pertenecer a la Provincia de Buenos Aires, Bahía Blanca es una ciudad de tamaño intermedio, con 310 mil habitantes, aproximadamente. La población proyectada para el año 2020 alcanza los 310 095 habitantes (de acuerdo con estimaciones del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos

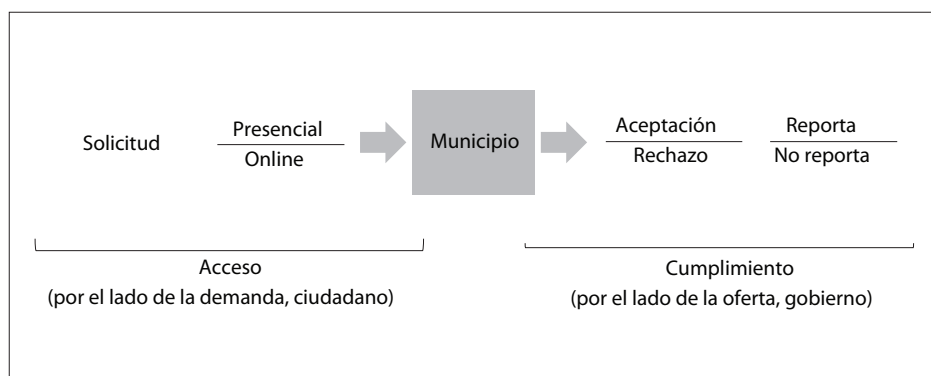
Aires de 2016). La ciudad de Bahía Blanca, en el periodo de 2001 a 2017, presentó la combinación de un bajo nivel de crecimiento poblacional con una importante expansión del área urbana (Lanfranchi, 2017).

DISCUSIÓN

A diferencia de los estudios de Texeira y Lamenha (2019) y de Ciucci *et al.* (2018), este trabajo no aborda el principio de 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.

Si se toman en cuenta las etapas y modalidades posibles para solicitar la información pública (esquema 1), se identifican 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 solo es posible acceder a la información de forma presencial. Una cuarta categoría podrían 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

ESQUEMA 1. Etapas en el proceso de cumplimiento del derecho de acceso a la información pública



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tejedo Romero y Ferraz Esteves Araujo (2020).

todas las capitales no analizadas en este trabajo). Esta clasificación sigue la línea de Raupp y Gomes de Pinho (2016) para los municipios de Brasil.

El municipio de Bahía Blanca es el que mejor desempeño muestra en relación con 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 de Argentina, aunque de este trabajo no puede extraerse una conclusión fehaciente al respecto. Por otro lado, Ciucci *et al.* (2019) definen 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 de ese estudio, este trabajo no analiza la transparencia activa y solo se focaliza en la transparencia pasiva fundamentalmente por el lado de la demanda. En efecto, Ushuaia no se analiza aquí, ya que no presenta un portal para ingresar las solicitudes de acceso a la información. Sin embargo, la cantidad de datos bajo estudio es limitado para una correcta interpretación de este resultado entre transparencia activa y pasiva.

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 de 90 por ciento.

Si se comparan estos registros con los analizados en el presente trabajo se puede afirmar que existen 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 porque este último solo considera la transparencia activa, mientras que en este artículo se analiza fundamentalmente transparencia pasiva.

Siguiendo los resultados en cuanto a las categorías o temas establecidos de las 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 fue pedido de informes y datos personales y habilitaciones e inspecciones.

CONCLUSIONES

Tanto la transparencia como la apertura de datos son cuestiones claves para el desarrollo de las democracias contemporáneas. La transparencia no solamente es útil como instrumento para ganar confianza de los ciudadanos en los gobiernos, sino como herramienta en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, 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 Fe y CABA y el municipio de Bahía Blanca. Esta situación contrasta con el cumplimiento de la transparencia activa, que se encuentra más difundida en esta población según datos de Ciucci *et al.* (2019). Una hipótesis es que el no cumplimiento de la transparencia pasiva no tiene incidencia en el desarrollo normal de estos municipios. Si hubiera una penalidad o recompensa por cumplimiento, probablemente la situación sería diferente.

De acuerdo con este trabajo, se pueden distinguir 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 solo es posible acceder a la información de forma presencial. Entre 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 de 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 de acuerdo con 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 fue 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. Por otro lado, la metodología utilizada puede ser replicada en otros países de la región, ya que los indicadores usados son objetivos y contruidos a partir de los portales de información oficiales.

El trabajo ofrece algunos lineamientos para analizar la transparencia pasiva desde un criterio de participación, de eficiencia y de control. En particular, permite considerar el nivel de involucramiento de los ciudadanos, al determinar qué porcentaje de la población utiliza los portales de solicitudes de acceso, en los casos en que este se encuentra disponible. Por otro lado, evidencia las problemáticas o reclamos más importantes según el municipio y el tiempo. A su vez, brinda un criterio de eficiencia al analizar el porcentaje de solicitudes pendientes de respuesta o rechazados de los municipios y en términos comparados. Asimismo, permite visibilizar la existencia de una brecha entre la oferta (la provisión de un portal de transparencia) y la demanda (la disposición del ciudadano o interés por utilizar estas plataformas). Desde estos puntos de vista, contribuye a una evaluación más económica de las políticas de transparencia.

Desde las implicaciones prácticas, con este trabajo los gobiernos disponen de indicadores y parámetros para evaluar su gestión en términos de transparencia. A su vez, en el caso de ciudades de tamaño o con recursos similares, se pueden plantear estudios comparados que permitan comprender los cambios entre diferentes casos. Por último, es una herramienta que acompaña en la lucha contra la corrupción, si se supone que gobiernos más corruptos tendrán menos incentivos a visibilizar los reclamos.

Como indica Galhardo (2019), brindar información sobre las necesidades de los ciudadanos permite a la administración pública abarcar el nivel “calle”. El surgimiento en los próximos años de indicadores de participación ciudadana (tal como hay de datos abiertos), donde se “premie” a los municipios por su buen desempeño, sería un estímulo para el desarrollo de la transparencia pasiva. Municipios más activos en las solicitudes de acceso a la información serían los primeros en el ranking. A su vez, surge la necesidad de sancionar leyes de *enforcement* que comprometan a los gobiernos municipales en este sentido, de modo que los mejores posicionados no solo tendrían mayor apego por parte de los ciudadanos, sino también serían proclives a la recepción de financiamiento, inversiones de

capital, proyectos de ciudad inteligentes, entre otras cuestiones. Luego, municipios más transparentes serán municipios con respaldo político, legitimidad, mayor progreso económico y sustentabilidad. En contextos o países de alta corrupción como Argentina, las políticas tendientes a mejorar la transparencia son instrumentos importantes para combatir la corrupción.

En la medida en que los municipios ofrezcan el mecanismo o plataforma para la participación ciudadana y otorguen una respuesta oportuna y certera, tendrán los ciudadanos mayores incentivos para participar. Desde el punto de vista operativo, esto requiere una mayor colaboración interagencias, del papel de las empresas públicas responsables del desarrollo de la tecnología de información, así como de la interoperabilidad de los sistemas de información.

Sería interesante, en un futuro, analizar una unidad de análisis más amplio como municipios de la Provincia de Buenos Aires. La principal limitación para desarrollar un análisis estadístico más profundo o metodología econométrica consiste en la escasez de casos. En este trabajo no se disponen de suficientes datos para argumentar que exista correlación positiva entre transparencia pasiva y recursos económicos.

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. e I. Sandoval-Ballesteros (2006), “The Global Explosion of Freedom of Information Laws”, *Administrative Law Review*, 58(1), pp. 85-130.
- Alderete, M.V. (2020), “Transparencia y difusión de las tecnologías de la información en municipios argentinos”, *Revista de Gestión Pública*, 9(2), pp. 171-195.
- Ali, M.S.B. y M. Mdhilat (2015), “Does Corruption Impede International Trade? New Evidence from the EU and the MENA Countries”, *Journal of Economic Cooperation and Development*, 36(4), pp. 107-120.
- Archel, P., J. Husillos, C. Larrinaga y C. Spence (2009), “Social Disclosure, Legitimacy Theory and the Role of the State”, *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 22(8), pp. 1284-1307.
- Attard, J., F. Orlandi, S. Scerri y S. Auer (2015), “A Systematic Review of Open Government Data Initiatives”, *Government Information Quarterly*, 32(4), pp. 399-418.
- Berliner, D., B.E. Bagozzi y B. Palmer-Rubin (2018), “What Information Do Citizens

- Want? Evidence from One Million Information Requests in Mexico”, *World Development*, 109, pp. 222-235.
- Berlot, J., P.T. Jaeger y J. Grimes (2010), “Using ICTs to Create a Culture of Transparency: E-government and Social Media as Openness and Anti-corruption Tools for Societies”, *Government Information Quarterly*, 27(3), pp. 264-271.
- Chen, C. y Y. Han (2019), “Following the Money: The Political Determinants of E-fiscal Transparency in US States”, *Public Management Review*, 21(5), pp. 732-754.
- Choi, J.W. (2014), “E-government and Corruption: A Cross-country Survey”, *World Political Science*, 10(2), pp. 217-236.
- CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) (2016), *Ciudades inteligentes: Diálogos institucionales. Programa de Ciudades 2016*, en: <https://www.cippec.org/publicacion/ciudad-inteligente-dialogos-institucionales/> [fecha de consulta: 20 de junio de 2022].
- Ciucci, F., L. Díaz, M.V. Alderete y S. Linares (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, pp. 59-84.
- Curtin, D. y A.J. Meijer (2006), “Does Transparency Strengthen Legitimacy?”, *Information Polity*, 11(2), pp. 109-122.
- Curto-Rodríguez, R. y P. Pascual-Fernández (2021), “¿Se está elevando al cuadrado la lucha contra la corrupción en los estados mexicanos? Comunicación de datos públicos reutilizables”, *Gestión y Política Pública*, XXX(3), volumen temático, pp. 115-145.
- Díaz Aldret, A. (2018), “Gobernanza metropolitana en México: Instituciones e instrumentos”, *Revista del clad Reforma y Democracia*, 71, pp. 121-154.
- DiMaggio, P. y W.W. Powell (1983), “The Iron Cage Revisited: Collective Rationality and Institutional Isomorphism in Organizational Fields”, *American Sociological Review*, 48(2), pp. 147-160.
- Eisenhardt, K. (1989), “Agency Theory: An Assessment and Review”, *Academy of Management Review*, 14(1), pp. 57-74.
- Florini, A. (2007), “The Battle over Transparency”, en A. Florini (ed.), *Right to Know: Transparency for an Open World*, Nueva York, Columbia University Press, pp. 1-16.
- Fox, J., L. Haight y B. Palmer-Rubin (2011), “Proporcionar transparencia: ¿Hasta qué punto responde el gobierno mexicano a las solicitudes de información pública?” *Gestión y Política Pública*, XX(1), pp. 3-61.
- Fuentes García R. y J.A. Serrano Doblas (2019), “El concejo abierto, posibilidad de mayor democracia y participación ciudadana”, *Gestión y Política Pública*, XXVIII(2), pp. 441-472.
- Fung, A. (2013), “Infotopia: Unleashing the Democratic Power of Transparency”, *Politics and Society*, 41(2), pp. 183-212.

- Galhardo, J.A.G. (2019). "Passive Transparency Really Matters? A Multiple Case Study about the Refusal of Access to Public Information from Brazilian Customs Area", presentado en la XXVII European Conference on Information Systems (ECIS), Estocolmo y Upsala, 8-14 de junio, en: https://aisel.aisnet.org/ecis2019_rip/67 [fecha de consulta: 15 de junio de 2022].
- Gesuele, B., C. Metallo y S. Longobardi (2018), "The Determinants of E-disclosure Attitude: Empirical Evidences from Italian and Spanish Municipalities", *International Journal of Public Administration*, 41(11), pp. 921-934.
- Global Open Data <http://index.okfn.org/place.html>
- González-Bustamante, B., A. Carvajal y A. González (2020), "Determinantes del gobierno electrónico en las municipalidades: Evidencia del caso chileno", *Gestión y Política Pública*, XXIX(1), pp. 97-129.
- Grimmelikhuijsen, S. (2012), "Transparency and Trust: An Experimental Study of Online Disclosure and Trust in Government", tesis doctoral, Utrecht University.
- Grimmelikhuijsen, S., P. John, A. Meijer y B. Worthy (2019), "Do Freedom of Information Laws Increase Transparency of Government? A Replication of a Field Experiment", *Journal of Behavioral Public Administration*, 2(1), pp. 1-10.
- Grimmelikhuijsen, S. y A. Meijer (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), pp.137-157.
- Heald, D. (2006), "Varieties of Transparency", en C. Hood y D. Heald (eds.), *Transparency: The Key to Better Governance?* Nueva York, Oxford University Press, pp. 25-43.
- Índice de Datos Abiertos de Ciudades Argentinas, en: 2020.indicedatosabiertos.org
- Jansson, G. y G.O. Erlingsson (2014), "More E-government, Less Street-level Bureaucracy? On Legitimacy and the Human Side of Public Administration", *Journal of Information Technology y Politics*, 11(3), pp. 291-330.
- Lane, J.E. (2005), *Public Administration and Public Management: The Principal Agent Perspective*, Londres, Taylor y Francis.
- Ley 27.275, Derecho de Acceso a la Información Pública, *Boletín Oficial*, 29 de septiembre de 2016, Buenos Aires.
- Michener, G., E. Contreras e I. Niskier (2018), "From Opacity to Transparency? Evaluating Access to Information in Brazil Five Years Later", *Revista de Administração Pública*, 52(4), pp. 610-629.
- Michener, G. y K. Bersch (2013), "Identifying Transparency", *Information Polity*, 18(3), pp. 233-242.
- Moon, M.J. (2002), "The Evolution of E-government among Municipalities: Rhetoric or Reality?" *Public Administration Review*, 62(4), pp. 424-433.

- Nacke, M. y M. Cellucci (2013), “La planificación estratégica: Herramienta para la transparencia y la rendición de cuentas en el gobierno local”, documento de trabajo 107, CIPPEC.
- Nam, T. (2018), “Examining the Anti-corruption Effect of E-government and the Moderating Effect of National Culture: A Cross-country Study”, *Government Information Quarterly*, 35(2), pp. 273-282.
- Moon, M.J. y D.F. Norris (2005), “Does Managerial Orientation Matter? The Adoption of Reinventing Government and E-government at the Municipal Level”, *Information Systems Journal*, 15(1), pp. 43-60.
- Open Society Justice Initiative (2006), “Transparencia y Silencio: Encuesta sobre leyes y prácticas del acceso a la información en catorce países”, *Open Society Justice Initiative*, Nueva York, Open Society Institute, en: https://www.justiceinitiative.org/uploads/4415cefb-0300-429a-a92f-a0d31abb91bf/transparencia-silencio-2006_0.pdf [fecha de consulta: julio de 2022].
- Park, H. y J. Blenkinsopp (2011), “The Roles of Transparency and Trust in the Relationship between Corruption and Citizen Satisfaction”, *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), pp. 254-274.
- Pasquier, M. y J.-P. Villeneuve (2007), “Organizational Barriers to Transparency: A Typology and Analysis of Organizational Behavior Tending to Prevent or Restrict Access to Information”, *International Review of Administrative Sciences*, 73(1), pp. 147-162.
- Pefaur Dendal, D. y D. Moreno Tacchi (2016), “Transparencia y modernización del Estado en Chile: brechas entre la teoría y la práctica”, *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 14(24), pp. 41-66.
- Pereira Bastos, C.S. y D. Santillán Ortega (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), pp. 24-46.
- Pérez, A. (2016), Ley de Acceso a la Información Pública, comentada, Buenos Aires Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales-Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación.
- Pina, V., L. Torres y S. Royo (2010), “Is E-government Promoting Convergence Towards More Accountable Local Governments?” *International Public Management Journal*, 13(4), pp. 350-380.
- Piña, G. y C. Avellaneda (2019), “Central Government Strategies to Promote Local Governments’ Transparency: Guidance or Enforcement?” *Public Performance and Management Review*, 42(2), pp. 357-382.
- Piotrowski, S.J. y G.G. Van Ryzin (2007), “Citizen Attitudes toward Transparency in Local Government”, *The American Review of Public Administration*, 37(3), pp. 306-323.

- Raupp, F.M. y J.A. Gomes de Pinho (2016), "Review of Passive Transparency in Brazilian City Councils", *Revista de Administração*, 51(3), pp. 288-298.
- Rawlins, B.L. (2008), "Measuring the Relationship between Organizational Transparency and Employee Trust", *Public Relations Journal*, 2(2), pp. 1-21.
- Roberts, A. (2006), *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sacramento, A.R.S. y J.A. Gomes de Pinho (2016), "The Process of Implementing Answerability in Contemporary Brazil", *Revista de Administração Pública*, 50(2), pp. 193-213.
- Serrano-Cinca, C., M. Rueda-Tomás y P. Portillo-Tarragona (2009), "Determinants of E-government Extension", *Online Information Review*, 33(3), pp. 476-498, DOI: <https://doi.org/10.1108/14684520910969916>.
- Silva, W.A. y A.L. Bruni (2019), "Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros", *Revista de Administração Pública*, 53(2), pp. 415-431.
- Suchman, M.C. (1995), "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches", *Academy of Management Review*, 20(3), pp. 571-610.
- Taguenca Belmonte, J.A. y B. Lugo Neria (2021), "La incidencia de la participación ciudadana en la eficiencia: El caso del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) en Hidalgo", *Gestión y Política Pública*, XXX(1), pp. 101-125.
- Tejedo-Romero, F. y J.F. Ferraz Esteves Araujo (2020), "E-government-enabled Transparency: The Effect of Electoral Aspects and Citizen's Access to Internet on Information Disclosure", *Journal of Information Technology and Politics*, 17(3), pp. 268-290.
- Texeira, J.V. y A.A.R. Lamenha (2019), "Índices 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), pp. 75-96.
- Verba, S., K.L. Schlozman y H.E. Brady (1995), *Voice and Equality: Civic Voluntarism and American Politics*, Cambridge, Harvard University Press.
- Wehner, J. y P. De Renzio (2013), "Citizens, Legislators, and Executive Disclosure: The Political Determinants of Fiscal Transparency", *World Development*, 41, pp. 96-108.
- Welch, E.W., C.C. Hinnant y M.J. Moon (2005), "Linking Citizen Satisfaction with e-Government and Trust in Government", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), pp. 371-391.
- Wilkinson, V. y J. Cappel (2005), "Impact of Economic Prosperity and Population on E-Government Involvement", *Issues in Information Systems*, 6(2), pp. 204-209.
- Worthy, B., P. John y M. Vannoni (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), pp. 485-500.

Zuccolotto, R. y M.A.C. Teixeira (2014), “The Causes of Fiscal Transparency: Evidence in the Brazilian States”, *Revista Contabilidade y Finanzas*, 25(66), pp. 242-254, doi: 10.1590/1808-057x201410820.

María Verónica Alderete es doctora en Economía (2010), por la Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina, con posdoctorado en Economía por la Universidad de Campinas (2013, Unicamp, Brasil). Actualmente ocupa el cargo de investigadora adjunta del Conicet en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IESS), Universidad Nacional del Sur-Conicet. Por otra parte, es profesora adjunta del Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur, en la materia Microeconomía. Ha dictado posgrados en gestión del conocimiento y la tecnología. Sus principales áreas de investigación son sociedad del conocimiento, TIC para el desarrollo, comercio electrónico, gobierno abierto, ciudades inteligentes, entre otros. Ha publicado recientemente en revistas indexadas, como CEPAL, *Social Indicators Research*, *Journal of Global Information and Technology Management*, *Semestre Económico*, *Estudios Gerenciales*, entre otras.

Lucía Andrea Díaz es licenciada en Economía (2017, Universidad Nacional del Sur). Actualmente cursa el magíster de Política y Estrategia y el doctorado en Economía (Universidad Nacional del Sur). Asimismo, es ayudante de docencia en el Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur, en las materias Fundamentos de la Economía y Sociología Urbana. Sus principales áreas de investigación son gobierno abierto, gobierno electrónico, participación ciudadana, políticas del hábitat y mercado de suelos, entre otras.

Nicolás Álvarez es licenciado en Economía por la Universidad Nacional de Misiones (UNaM, 2018). Actualmente se encuentra estudiando el doctorado en Economía en la Universidad Nacional del Sur (UNS) con una beca doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (Conicet). Realiza sus actividades de investigación en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IESS) UNS-Conicet. Sus principales áreas de investigación son ciudades inteligentes, gobierno abierto y participación ciudadana.