



Hacia una metodología para evaluar la transparencia en las páginas web de gobiernos locales argentinos

Diego Martín Furnari

Universidad Católica de La Plata

Argentina

ORCID: [0000-0001-7513-5610](https://orcid.org/0000-0001-7513-5610)

RECIBIDO: 2 de febrero de 2024

ACEPTADO: 20 de marzo de 2024

RESUMEN: El artículo propone la descripción de una metodología para la construcción de un índice de transparencia de las páginas web locales en la Argentina a partir de la definición de componentes, dimensiones e indicadores ponderados.

Para ello se propone la identificación de trabajos o antecedentes en la materia, para luego construir un marco teórico respecto del concepto de transparencia (en sentido amplio). Como consecuencia del análisis de dicho corpus se describe el trabajo metodológico para la construcción del índice y sus indicadores ponderados. Como consecuencia de lo anterior se exponen un conjunto de antecedentes y discusiones teóricas relevantes (con la primacía de una mirada restringida de la transparencia) y se identifica la necesidad de complementar los instrumentos existentes con un sistema de clasificación en base a las dimensiones y componentes definidos.

PALABRAS CLAVE: Transparencia, índice, gobiernos locales.

SUMARIO: 1.- Introducción. 2.- Antecedentes. 2.1.- *Los gobiernos locales y su posicionamiento estratégico.* 2.2.- *Gobiernos locales y transparencia.* 3.- *Reconstruyendo conceptos.* 3.1.- *Ampliando la mirada sobre la transparencia.* 3.1.1.- *La rendición de cuentas.* 3.1.2.- *Canales de interacción.* 3.1.3.- *Acceso a la información pública.* 3.2.- *La accesibilidad de las tecnologías digitales.* 4.- *El índice de transparencia.* 5.- *Consideraciones finales.* - *Bibliografía.*



Towards a methodology to assess transparency on websites in Argentine local governments

ABSTRACT: The article proposes a methodology for constructing an index of transparency for local websites in Argentina. This methodology is based on the definition of components, dimensions, and weighted indicators. To achieve this, the identification of previous work or background in the field is suggested, followed by the construction of a theoretical framework regarding the concept of transparency (in a broad sense). As a result of the analysis of this corpus, the methodological steps for constructing the index and its weighted indicators are described. Additionally, a set of relevant theoretical backgrounds and discussions are presented, with an emphasis on a narrow view of transparency. Furthermore, the need to complement existing instruments with a classification system based on the defined dimensions and components is identified.

KEYWORDS: Transparency, index, local governments.

1.- Introducción

El presente artículo surge como consecuencia de una serie de trabajos en el marco de proyectos de investigación y tesis de posgrado en los cuales se abordaron temas relacionados a la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública a nivel local en la Argentina. En ellos se desarrolló un extenso recorrido teórico con el objeto de entrecruzar las miradas de la academia con la praxis política. Se analizaron procesos participativos, políticas públicas específicas y la regulación normativa del acceso a la información pública (Piana, Furnari y Cardozo, 2023).

Esos trabajos fueron presentando un conjunto de interrogantes y áreas de vacancia respecto de los modos en que los gobiernos locales (en tanto unidades político-administrativa mínimas) hacen uso de las tecnologías digitales para informar y presentarse como transparentes frente a la opinión pública. A su vez, si bien fue posible analizar y comparar las estrategias de transparencia en municipios bonaerenses (Furnari, 2023), el recorrido por las páginas web de dichos gobiernos, dio cuenta de la necesidad de contar con un instrumento capaz de relevar el nivel o grado real de transparencia de las mismas. La disparidad, no sólo entre gobiernos sino entre gestiones, vuelve complejo aseverar si las páginas web son un instrumento que transparentan (en sentido amplio) la gestión gubernamental.



Lo anterior derivó en la búsqueda de antecedentes (metodologías e instrumentos) vinculados a la temática. Ese recorrido derivó en el reconocimiento de trabajos que en su gran mayoría sólo miden los niveles de corrupción u opacidad y, en general, sólo a nivel nacional. Una excepción a lo anterior es el trabajo realizado por el Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural de la Universidad Autónoma de Barcelona a partir del índice de transparencia Infoparticipa²³⁰. El mismo se inició en 2012 y se viene aplicando en diversos países latinoamericanos como Ecuador y Colombia.

La metodología Infoparticipa toma como punto de referencia las tecnologías digitales en tanto mecanismos de aplicación/supervisión de la información pública con el objeto de que la misma llegue al ciudadano de la manera más completa y accesible posible. El objetivo es mejorar la transparencia y la calidad de las informaciones que publican las páginas webs de las administraciones locales utilizando un procedimiento de evaluación, comunicación y asesoramiento (Muñoz Lalinde y Molina Rodríguez-Navas, 2020). El Mapa Infoparticipa establece determinadas dimensiones y utiliza diversos indicadores para medir y estudiar la transparencia de las páginas web en las administraciones locales a partir de las características legales, organizacionales y políticas de ellas.

Como consecuencia de su aplicación (fundamentalmente España y Colombia), la herramienta representa una oportunidad para su adaptación, profundización y consolidación en el marco de los gobiernos locales en la Argentina a partir de una concepción amplia de la transparencia. De ahí que los principales desafíos del presente artículo fueron: incorporar un conjunto de componentes que amplíen el posicionamiento respecto de la transparencia y adecuar y ponderar los indicadores de acuerdo al contexto argentino. Por último, se avanzó en la definición de un sistema de clasificación para que la herramienta diera cuenta, no sólo de la existencia de instancias de transparencia, sino fundamentalmente, de sus niveles y los aspectos sobre los cuales intervenir (fortalezas y debilidades).

2.- Antecedentes

2.1.- Los gobiernos locales y su posicionamiento estratégico

Son múltiples y variados los trabajos que centran su foco en la importancia del acceso a la información pública, el control de las cuentas fiscales y la participación de los actores sociales como garantía para un Estado abierto. Lo anterior se refleja con mayor fuerza a partir del reposicionamiento de los gobiernos locales (municipios, alcaldías, departamentos) gracias a su cercanía con las problemáticas de su comunidad, así como el incremento de las demandas hacia dichos gobiernos. El aumento exponencial de demandas (sobre todo referidas al control) encontró en las iniciativas sobre transparencia una herramienta capaz de dar respuestas adecuadas, sobre todo, en ámbitos locales. En la Argentina, esa transformación del

²³⁰ Mapa Infoparticipa <https://www.infoparticipa.com/>



rol municipal comenzó tíbiamente en la década del 90' como consecuencia de una serie de cambios políticos y administrativos que dieron lugar a un incipiente proceso de descentralización de funciones.

Uno de los primeros antecedentes identificados al respecto, es un artículo publicado en la Revista Argentina de Sociología por Juan Manuel Abal Medina (h) en el año 2006 titulado "Crisis y recomposición del Estado". En el mismo se abordan las transformaciones del Estado argentino durante los 90' como parte de los nuevos desafíos de la gestión pública. Se sostiene que a partir del Consenso de Washington, el gobierno argentino incluyó la descentralización de funciones hacia las administraciones subnacionales como parte de dicho programa económico. No obstante, se identifica como elemento negativo la falta de redistribución de recursos (financieros, humanos, logísticos, entre otros) para llevarla a cabo.

Luego de una primera etapa de delegación de funciones, y superada la crisis del 2001/02, los aportes académicos giraron en torno del fortalecimiento de las capacidades gubernamentales de los municipios. En esa línea de trabajo se encuentra el trabajo de compilación realizado por María del Carmen Pardo en 2004: "De la administración pública a la gobernanza". La autora desarrolla algunas reflexiones en torno a la idea de una nueva administración pública a partir del concepto de gobernanza en tanto redes asociativas. Como consecuencia de esos cambios es que se identifica un cambio en el rol tradicional del Estado.

En una línea similar, se encuentran los trabajos publicados por Aguilar Villanueva titulados "Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar" del año 2009 y "Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza" publicado en el 2016. Ambas publicaciones giran en torno a diversas investigaciones sobre las administraciones públicas latinoamericanas y la reconfiguración de la relación entre los actores políticos, estatales y sociales. De esa manera, el foco de atención se desplaza de la dotación de las capacidades gubernativas (enfoque de la gobernabilidad) hacia la utilización efectiva de dichas capacidades (el enfoque de la gobernanza). Por ello es que los gobiernos locales presentan las mejores condiciones para identificar las problemáticas de su comunidad y planificar colaborativamente las políticas públicas.

Un trabajo más reciente sobre dicho proceso es el publicado por Sergio Ilari y Daniel Cravacuore (compiladores) en 2020 titulado "Gobierno, política y gestión local en la Argentina". Los autores describen el funcionamiento de los municipios Latinoamericanos en relación a diversos aspectos como la ampliación de sus funciones, la reforma de su régimen jurídico, la inestabilidad de sus recursos y las nuevas tecnologías con las que cuentan.



2.2.- Gobiernos locales y transparencia

A partir de los antecedentes antes reseñados, se identifican una serie de reformas tendientes a generar una mayor proximidad de los gobiernos a la ciudadanía (sobre todo buscando mayores márgenes de legitimidad). Esas iniciativas comenzaron a consolidarse a partir de las estrategias de gobierno abierto²³¹ (hoy Estado abierto) basadas en tres pilares fundamentales: participación, transparencia y colaboración. Si bien los mismos no agotan los nuevos desafíos de los gobiernos locales, es posible coincidir en que configuran parte central de las estrategias para hacer frente a las demandas sociales.

En ese sentido, se reconocen un conjunto de investigaciones que ponen en escena la necesidad de profundizar los análisis particularmente sobre las estrategias de transparencia. Ahora bien, gran parte del *corpus* identificado trata el tema casi exclusivamente desde el control y la rendición de cuentas estatales, dejando de lado otras dimensiones pertinentes. De esa manera, se impone una concepción unidimensional y reducida de la transparencia.

El recorrido por el corpus de análisis permitió identificar, en primer lugar, el trabajo editado en 2002 por Peruzzotti y Smulovitz titulado "Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias". Allí se reflexiona respecto del estado de las democracias latinoamericanas, marcado por fuertes críticas y bajo nivel de legitimidad. Como consecuencia de diversos déficits institucionales vinculados a la ausencia o escaso desarrollo de instancias de accountability, se identifica la necesidad de generar mecanismos de control y auditoría de las administraciones estatales, dejando clara la necesidad de incorporar a la sociedad civil en el proceso.

En un mismo sentido, Guillermo O'Donnell escribió en 2004 un artículo titulado "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". Allí se analiza el accountability horizontal ya que el autor considera que la debilidad de este tipo de rendición de cuentas es uno de los elementos que más debilita a las democracias latinoamericanas.

En el año 2015, Rafael Valenzuela Mendoza publicó un trabajo titulado "La transparencia colaborativa: una herramienta para un gobierno abierto". En dicha publicación se analiza la transparencia en tanto herramienta de colaboración entre ciudadanos y Estado como instancia de intervención en la gestión pública (favoreciendo un diseño más inteligente y abierto).

El recorrido desarrollado hasta el momento deja a las claras que el acceso a la información pública es un requisito para transparentar los actos gubernamentales y así se plasma en un trabajo publicado en 2019 por Rita Grandinetti, Ezequiel Miller

²³¹ La República Argentina es Miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto desde el año 2012.



y Exequiel Rodríguez titulado "Construcción de un índice de apertura de la información a nivel subnacional en Argentina". Este trabajo contribuye metodológicamente a la construcción de una herramienta de medición para evaluar a los Estados en relación a la información que brindan.

En ese mismo año, Franco Ciucci, Lucía Díaz, María Verónica Alderete y Sebastián Linares publicaron un artículo titulado "Construcción de un índice para medir la transparencia municipal: Buenos Aires, Bahía Blanca y las capitales de provincia de Argentina". Es un estudio de similares características al antes referenciado, pero con foco en los municipios, buscando cuantificar la transparencia y construir un índice de transparencia activa y pasiva.

Todos los trabajos reseñados dan cuenta de la importancia de trabajar en estrategias de transparencia como instancia legitimadora para los gobiernos y sus administraciones. La principal diferencia radica en la concepción sobre el tema, ya que se reconocen posturas más restrictivas que reducen la transparencia al control (interno y externo) hasta aquellas más amplias que, además de lo anterior, exigen información en formato abierto, construcción colaborativa, diálogo y co-producción. También fue posible identificar algunos trabajos que desarrollan índices de medición de la transparencia pero en términos nacionales o sin hacer foco en espacios o políticas particulares, lo cual representa un problema a la hora de pensar transformaciones específicas. De ahí que la presente propuesta busca desarrollar un instrumento de evaluación puntual, orientado a las tecnologías digitales, principalmente las páginas web municipales.

Por fuera de los antecedentes teóricos y estudios académicos, es importante señalar algunas cuestiones vinculadas con los marcos jurídicos que regulan los procedimientos, herramientas y posibilidades en torno a la transparencia. Si bien el presente trabajo no pretende realizar un análisis jurídico sobre el tema ni deliberar respecto de las falencias normativas que se observan a nivel nacional, provincial y, sobre todo, municipal, es necesario dejar en claro algunas cuestiones.

En primer lugar, y dado el carácter federal del Estado argentino, se vuelve complejo sintetizar la existencia unificada de normas y procedimientos a nivel local. Lo que se observa es que ciertos municipios adhieren a leyes provinciales y que algunas provincias hacen lo propio respecto de la Nación (aunque algunos gobiernos han desarrollado normas propias o, incluso, descartado las nacionales).

En segundo lugar, la existencia, en la normativa nacional, de diversas referencias a la transparencia a partir, sobre todo, del acceso a la información pública y la lucha contra la corrupción. En ese sentido, la Constitución Nacional Argentina (Ley N° 24.430) garantiza el principio de publicidad de los actos de Gobierno y el derecho de acceso a la información pública a través de sus artículos 33, 41, 42 y 75 inciso 22. Éste último incorpora con jerarquía constitucional diversos Tratados Internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 19), el Pacto



Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19.2) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13.1.) los cuales consagran el derecho de buscar y recibir información.

De igual manera, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas mediante su resolución 59 (I) afirma que la libertad de información es un derecho humano fundamental. De igual manera, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sentenció en el caso Claude Reyes y otros vs. Chile al derecho de acceso a la información pública, tanto como derecho individual, como obligación positiva del Estado.

En la misma línea, es posible reconocer la promoción de la transparencia, el acceso a la información pública y la participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción a través de la Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción (artículos 10 y 13) y la Convención Interamericana contra la Corrupción (párrafo 5 de su Preámbulo, y artículos III.11 y XIV.2).

Volviendo al plano nacional, es posible destacar en 2016 la sanción de la Ley 27.275 de acceso a la información pública. La misma significó un salto cualitativo respecto de la normativa vigente hasta el momento ya que estableció principios fundantes como: la presunción de publicidad, la transparencia y la máxima divulgación, el máximo acceso, la apertura, la no discriminación, la máxima premura, la gratuidad y el alcance limitado de las excepciones, entre otros. Lo anterior representó un avance en el difícil camino de ampliar los derechos ciudadanos y generar una mayor apertura del Estado.

Ese mismo año, y como consecuencia de la citada ley, se sancionó el Decreto 117/16 mediante el cual se aprobó el Plan de Apertura de Datos cuya finalidad es la publicidad de los datos públicos en forma proactiva, completa y oportuna. A su vez se propone el uso de formatos libres para su mayor acceso, procesamiento, uso, reutilización y redistribución. Esta iniciativa permitió que diversos gobiernos locales adhiriesen con el objeto de formar parte de un Portal de Datos Abiertos en tanto espacio de difusión de parte de la información referida en la Ley 27.275.

También se destaca el Decreto N°434/16 mediante el cual se aprobó el Plan de Modernización del Estado entre cuyos ejes se destacan el Plan de Tecnología y Gobierno Digital, el Gobierno Abierto, la Innovación Pública, y la Estrategia País Digital. Finalmente, el Decreto 258/19, por el cual se aprobó el Plan Nacional Anticorrupción 2019-2023.

Más allá de los avances en la materia, los gobiernos subnacionales argentinos no siguieron el mismo camino (al menos no todos). Tal como se sostuvo anteriormente, el régimen federal del Estado implica la autonomía de los gobiernos subnacionales (provincias) para tomar sus propias decisiones, dentro de las cuales se incluye la adhesión o no a las normas nacionales. En ese sentido, muchas provincias



continúan con regímenes legales vetustos y que, lejos de favorecer la transparencia, la dificultan. Un caso paradigmático es el de la provincia de Buenos Aires (la más importante tanto por términos poblacionales, políticos, recaudatorios y electorales) ya que no posee una ley específica de acceso a la información pública. Actualmente se regulan dichos procesos mediante un régimen legislativo limitado al acceso a cierta documentación administrativa (Ley N° 12.475). La misma reconoce que toda persona física o jurídica debe demostrar interés legítimo, como fundamento para acceder a los documentos administrativos. Dicho requisito entra en franco conflicto con la legislación nacional que establece el derecho irrestricto a la información pública para su reutilización y redistribución (Furnari y Piana, 2022). A su vez, la participación ciudadana vinculada con el acceso a la información pública tampoco cuenta con normas específicas ni actualizadas y sólo se reconoce la Ley N° 13.569 sobre audiencias públicas, aprobada en 2006.

Un dato curioso sobre el caso referenciado es que, más allá de la sinergia política entre el gobierno nacional y provincial entre 2015 y 2019, la provincia de Buenos Aires sólo sancionó una Ley vinculada al tema transparencia (La legislatura bonaerense registró más de veinte proyectos al respecto). Fue en 2019 cuando se sancionó la Ley N° 15.184 cuyo objeto fue el de garantizar el derecho de los ciudadanos a comprender la información pública y promover el uso y desarrollo de un lenguaje claro en los textos legales y formales (Furnari y Piana, 2022).

Finalmente, y dado que muchos municipios aún no gozan de la autonomía que les garantiza la Constitución Nacional (Buenos Aires es uno de ellos), la adhesión o sanción de leyes vinculadas a la transparencia quedó librado a la voluntad de cada gobierno, lo cual configuró una enorme disparidad en todo el territorio. Volviendo al caso de la provincia de Buenos Aires, la actual Ley Orgánica de Municipalidades nada dice al respecto sobre acceso a la información pública. Ello expone la disparidad entre municipios con mayores ingresos e inversión en tecnología, programas y planes de modernización (algunos con eje en la transparencia y otros sólo en la reforma administrativa) frente a aquellos que, sin los recursos necesarios, sostienen miradas reduccionistas de la transparencia.

En virtud de lo anterior, a continuación se desarrollan un conjunto de reflexiones en torno a la construcción conceptual de la transparencia con la intención de dejar en claro las dimensiones que contendrán a los indicadores que componen el índice objeto del presente artículo. El siguiente apartado constituye un espacio clave para comprender la importancia de definir indicadores acordes a una concepción amplia e inclusiva de la transparencia.

3.- Re-construyendo conceptos

El posicionamiento teórico que orientó la configuración metodológica del índice propuesto, constituye uno de los puntos distintivos que intenta aportar el presente trabajo. No sólo por el recorrido a través de diferentes posturas y



conceptualizaciones, sino, fundamentalmente, por la reconstrucción desde una concepción amplia de la transparencia a partir de la selección de una serie de componentes que robustecen las miradas tradicionales. Lo anterior resulta relevante ya que repercute directamente en la definición de los indicadores y, sobre todo, en el análisis cualitativo de los resultados.

Tal como se presentó en el apartado anterior, las estrategias de transparencia (así como muchas de las nuevas iniciativas gubernamentales) se inscriben en el marco de la filosofía del Estado abierto. La mayoría de los estudios concuerdan en que no puede existir Estado abierto sin dos elementos clave, uno de los cuales es la transparencia (Grandinetti, 2018). A partir de ello, es posible reflexionar respecto de diversas maneras de entender y, por tanto, intervenir desde la transparencia.

Una de las más importantes referencias actuales sobre el tema la aporta el filósofo y ensayista surcoreano Byung-Chul Han (2013) a través de su particular manera de entender las relaciones humanas. A partir de la imposición de la sociedad positiva por sobre la negativa, surge una sociedad transparente que incorpora al lenguaje urbano, periodístico, educativo, deportivo y político, tópicos sobre el tema. Su inclusión (voluntaria o no) se ha vuelto un prisma desde el cual diversos actores (medios masivos, organizaciones sociales, partidos políticos y gobiernos) vigilan e intentan intervenir la realidad.

Lo anterior deja en evidencia que la transparencia se ha convertido en uno de los tópicos más recurrentes en las discusiones públicas. Desde la discusión en las redes sociales, pasando por las promesas de campaña electoral, los discursos gubernamentales y los debates mediáticos, se busca aumentar la base de legitimidad (Perramon, 2013) de quienes exponen dichas ideas. En palabras de Byung-Chul Han:

Ningún otro lema domina hoy tanto el discurso público como la transparencia. Esta se reclama de manera efusiva, sobre todo en relación con la libertad de información. La omnipresente exigencia de transparencia, que aumenta hasta convertirla en un fetiche y totalizarla, se remonta a un cambio de paradigma que no puede reducirse al ámbito de la política y de la economía. La sociedad de la negatividad hoy cede el paso a una sociedad en la que la negatividad se desmonta cada vez más a favor de la positividad. Así, la sociedad de la transparencia se manifiesta en primer lugar como una sociedad positiva. (2013: 4)

Por otro lado, la disponibilidad de tecnologías digitales representa un avance importante, pero también una desviación para las gestiones gubernamentales a la hora de aplicar las mismas, desconociendo otros factores y dimensiones que también constituyen la transparencia. Lo anterior no impide reconocer que los procesos de modernización de la gestión estatal y la consolidación de gobiernos digitales, han mejorado el acceso a la información pública. Ello permite reflexionar sobre la convivencia necesaria entre las nuevas características de la estatalidad y



la demanda, cada vez más habitual, de información pública. Ello debería traer aparejado una mayor disponibilidad y apertura de los gobiernos a través de las tecnologías digitales como aportes a una mejor democracia (Piana, 2008).

En definitiva, allí donde las tecnologías digitales y las nuevas formas de consumo y producción de información se entrecruzan con las estructuras administrativas y lógicas político-electoral tradicionales, la transparencia surge como principal opción. Para que ello pueda consolidarse definitivamente, es indispensable superar las concepciones reduccionistas de la transparencia limitadas a la existencia o no de instancias de rendición de cuentas, incorporando al ciudadano en todas las instancias decisorias.

3.1.- Ampliando la mirada sobre la transparencia

A la hora de analizar la transparencia de una gestión gubernamental, un área de gobierno o una política pública, es indispensable tener en claro las acciones y herramientas dispuestas para evaluar si ellas generan posibilidades reales de incidencia de la ciudadanía en las decisiones públicas. La injerencia real es fundamental para garantizar el empoderamiento de los actores, alejándose de prácticas simuladas o ejercicios de falsa participación (políticas que se presentan como participativas pero que finalmente no modifican la realidad de la ciudadanía). A su vez, dicha incidencia debiera ser parte, o al menos atravesar la mayor cantidad de etapas del ciclo de políticas públicas. Dado que lo anterior rara vez se concreta en tanto iniciativa gubernamental (observando la primacía de los objetivos individuales por sobre las demandas sociales), surge la necesidad de profundizar los modelos de democracia conversacional y abierta (Calderón y Lorenzo, 2010) en donde la ciudadanía se empodere.

Sostiene Nagore de los Ríos que:

Los políticos han comprendido que la transparencia no sólo es mostrar los anuncios de las decisiones adoptadas. Es que la gente pueda acceder a todos los datos públicos que le competen de una forma rápida y sencilla para poder utilizarlos y lo más importante, hacerla participe de las decisiones desde el principio. Porque si las medidas políticas se toman para las personas, ellas deben sentir las suyas desde su gestación. Hay que mostrar las semillas y los orígenes de casi todas las decisiones para que se realicen entre todos y, aquí también, internet se vuelve a convertir en la herramienta más sencilla y barata. (2010: 190)

En virtud de lo señalado hasta el momento, y con el objeto de establecer con claridad los componentes y características que permitan medir y evaluar la transparencia en las páginas web municipales, a continuación se desarrollarán los criterios utilizados a tal efecto. Finalmente, dicha caracterización derivará en la construcción del índice y del sistema de clasificación o categorización que plasme la proximidad o no de los gobiernos, áreas o políticas respecto de una gestión



transparente en la web.

Como complemento de lo anterior, a continuación se exponen elementos tradicionales de la transparencia como la rendición de cuentas, incorporando otros que tradicionalmente son menos considerados como la disponibilidad de información pública y la existencia (o no) de canales de interacción. Con el objeto de anticipar la presentación de las dimensiones e indicadores del índice, se propone la descripción de cada componente para dejar en claro cómo deberían aplicarse y cuáles son los efectos buscados. Esto último permite evitar la reducción del análisis a la presencia o no de dichos elementos.

3.1.1.- La rendición de cuentas

Tal como se sostuvo en los apartados anteriores, la rendición de cuentas o *accountability* es uno de los elementos que suelen estar presentes en todos los análisis sobre la transparencia. Puede definirse inicialmente como aquellas instancias en las que los gobiernos generan explicaciones sobre la utilización de los recursos públicos. Se basa principalmente en la existencia de canales institucionales al interior de las estructuras administrativas, ya sea por iniciativa del oficialismo o como consecuencia de la existencia de órganos presididos por la oposición política. Este tipo de instancias no contempla la participación de la sociedad civil (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Se valoran los instrumentos, normas, procedimientos y canales dispuestos por el gobierno en sentido vertical de la rendición y puede aparejar consecuencias legales y/o electorales si la evaluación no es favorable.

Son diversos los Estados que actualmente desarrollan políticas con el objeto de incrementar sus niveles de transparencia, sobre todo, en lo referido al uso de los recursos públicos y la lucha contra la corrupción. Ese proceso obtuvo un fuerte respaldo como consecuencia de un conjunto de reformas institucionales tendientes a la descentralización administrativa, la incorporación de mecanismos participativos, la creación y/o fortalecimiento de agencias de control, la proliferación de experiencias como el presupuestos participativos, y mayor producción, publicación y uso de datos abiertos.

Dada la volatilidad de los conceptos y categorías de la ciencia política, es oportuno señalar que no existe una manera única de definir (y por tanto entender) la rendición de cuentas. En ese sentido, desde el presente artículo se insta a continuar los esfuerzos por aquellas miradas amplias y colaborativas de la misma. Ello posibilita esgrimir una definición de la rendición de cuentas en tanto acciones, decisiones y políticas mediante las cuales las autoridades gubernamentales se dirigen a la ciudadanía (contemplando las organizaciones de la sociedad civil y los partidos de la oposición). Con el objeto de mostrar los avances, dificultades y resultados de su gestión, se establecen canales claros, actualizados y pertinentes para interactuar con quienes estén interesados en el tema.



Así, la rendición de cuentas se convierte en un mecanismo a través del cual se establece una relación transversal en ambas direcciones entre el Estado y la sociedad a partir de diversos temas de agenda que dominan alguno de los escenarios de disputa del poder. Por ello es que la rendición de cuentas no debe ser concebida como una herramienta pasiva para la ciudadanía, sino más bien, como una oportunidad para que el Estado responda las inquietudes de los gobernados (Escandón Vega y Velázquez Bernal, 2015).

Señala Perramo que:

De acuerdo con Transparencia Internacional (2012) este criterio evalúa en qué medida el poder ejecutivo podría llegar a responder ante el electorado, la legislatura y el poder judicial por el modo en que usa los fondos y por los resultados de sus acciones, y el grado en que los empleados públicos del sector ejecutivo deben rendir cuentas por el uso de recursos, decisiones administrativas y resultados obtenidos. Ambos niveles de rendición de cuentas se ven reforzados por transparencia en la toma de decisiones, instituciones de auditoría pública, acceso a información relevante y oportuna, y escrutinio público y por parte de medios de comunicación. Un alto nivel de rendición de cuentas y transparencia contribuye a disuadir la corrupción o el abuso de la función pública en beneficio personal. (2013: 16)

Por otro lado, es relevante destacar que, independientemente de las definiciones, un elemento central radica en los modos de aplicación de las instancias de control. Lo anterior depende, principalmente, de las interacciones que se generen al interior de la administración o entre ella y distintos actores de su entorno. Por ello resulta necesario establecer categorías que permitan analizar las consecuencias y efectos de los modos de intervención estatal, sobre todo pensando en la legitimidad gubernamental y el fortalecimiento de la democracia. Para ello, se reconocen tres grandes categorías: accountability social, horizontal y transversal (Escandón Vega y Velázquez Bernal, 2015).

El accountability social es una alternativa para evaluar a funcionarios públicos a partir de diferentes actores sociales como organizaciones, medios de comunicación, y/o de individuos o grupos de individuos a través de los mecanismos jurídicos dispuestos al efecto. Los procesos tienen lugar por fuera de las instituciones formales previstas por el Estado (Escandón Vega y Velázquez Bernal, 2015) y otorgan mayor relevancia a la incorporación de la sociedad y sus agendas.

El accountability horizontal es aquel que incluye instancias de control internas del Estado, ya sea del poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, incluyendo aquellas desarrolladas por los organismos de contralor dispuestos por la normativa vigente (por ejemplo el tribunal de cuentas). Estas Instancias suelen brindar información respecto de la ejecución de los gastos y se configuran como la base para el cierre



de los balances anuales de los gobiernos. No obstante, constituye un mecanismo que deja de lado la relación estrecha con la sociedad y se limita a cumplir con los procedimientos internos, brindando respuestas a organismo que, en general, suelen estar en control de los oficialismos (en el caso de los municipios argentinos, la rendición de cuentas se aprueba por los votos en el Concejo Deliberante en donde el oficialismo tiene mayoría).

Por último, el accountability transversal incorpora iniciativas de control a través de la acción ciudadana sobre los actores estatales al interior de la burocracia estatal, sin que ello implique colocar en igualdad de condiciones a unos con otros. Esta alternativa genera espacios institucionales que fomentan la inclusión ciudadana, favorece el diálogo y el debate entre los diferentes actores involucrados. Se orienta hacia la búsqueda de soluciones (a partir del relevamiento de expectativas sociales) a los temas de agenda política y social. Así, se genera una combinación armónica entre espacios formales de control interno, mecanismos colaborativos de la evaluación ciudadana y canales de recepción de demandas (Furnari, 2023).

3.1.2.- Canales de interacción

Tal como se sostuvo al inicio del artículo la sociedad de la transparencia valora positivamente el control, siendo una de las demandas más extendidas la del aumento de ese tipo de instancias (tanto formales como informales). Para satisfacer realmente esas demandas, es indispensable superar el seguimiento y evaluación de los gastos (en tanto únicas acciones) para incorporar canales y espacios de relacionamiento con la ciudadanía. A través de dichas instancias, la sociedad se empodera para manifestar su conformidad o disconformidad con las políticas públicas (evaluación ex ante y ex post), aportar ideas y sugerencias en relación a las áreas o políticas a controlar, el cuestionamiento respecto del uso de los fondos públicos, entre muchas otras.

La presencia de ese tipo de canales debe centrarse en la creación y puesta a disposición de la sociedad, de espacios de diálogo y vinculación a partir de la predisposición gubernamental de escuchar las demandas y opiniones de la sociedad. Sin esa voluntad, resulta impensado que los canales existentes (de hecho muchas administraciones cuentan con ellos) puedan generar cambios reales en los modos de tomar decisiones, de rendir cuentas y, por tanto, de transparentar la gestión.

Lo anterior permite relevar más y mejor información, generar diagnósticos precisos y disminuir los desincentivos para la participación ciudadana. En ese sentido, uno de los principales desafíos del Estado abierto tiene que ver con la motivación para que la sociedad utilice los canales o espacios de diálogo e intercambio. Cuanto más complejo y dificultoso sea el aprovechamiento de espacios participativos, menos probable será que los ciudadanos dediquen parte de su tiempo y esfuerzo en controlar, discutir, proponer o escuchar a sus autoridades (Furnari, 2023).



Un elemento clave para la aplicación de los espacios de interacción tiene que ver con garantizar una adecuada respuestas a las demandas ciudadanas (tanto en su forma, contenido y tiempo). Para ello, en primer lugar, deben tenerse en cuenta las expectativas de los usuarios y las capacidades estatales. En segundo lugar, evitar replicar en el escenario digital las prácticas del mundo analógico (Riorda y Valenti, 2017). Ello genera un desafío adicional para las gestiones gubernamentales a la hora de comprender las ventajas de las tecnologías digitales sin caer en miradas reduccionistas o excluyentes de otros modos de relacionamiento. A su vez, implica evitar el traslado de los procesos presenciales a las plataformas digitales, asumiendo que la era digital debe mejorar y simplificar los procesos administrativos.

Al igual que se planteó con la rendición de cuentas, los modos particulares en que se establezcan y apliquen los canales de interacción, particularmente en relación a su influencia en las prácticas cotidianas, es posible señalar tres categorías: canales abiertos, cerrados o aislados. Los canales abiertos se orientan a la circulación de demandas, denuncias y sugerencias en un proceso de intercambio activo tanto por parte del gobierno como de la ciudadanía. La información suministrada por los actores debe ser recogida por los actores gubernamentales para, al menos, considerarlos a la hora de planificar, aplicar y evaluar políticas públicas.

Los canales cerrados son instancias donde es el gobierno quien decide unidireccionalmente si suministra o no respuestas (información, datos y/o explicaciones). Si bien prevé instancias o herramientas de presentación de demandas, reclamos o sugerencias, las mismas no promueven el diálogo constructivo ni la respuesta activa. Son espacios con poca o nula retroalimentación o con importantes demoras en la respuesta (lo cual desalienta o desestima el pedido). La utilización de un correo electrónico (a veces institucional, otras veces personal) o de un buzón de sugerencias digital son algunos ejemplos.

Por último, los canales aislados son característicos de organismos públicos que no generan espacios de intercambio o vinculación activa, brindando sólo datos o información superficial para que el ciudadano autogestione sus dudas o consultas. De esta manera se eliminan los espacios de devolución para con la ciudadanía, concentrándose en la disponibilidad de canales tradicionales como el inicio de un expediente, el reclamo formal por las vías administrativas dispuestas al efecto o la derivación a un número telefónico o incluso a presentarse a la oficina correspondiente. Lo anterior forma parte de la digitalización de la administración pública más vinculado al gobierno electrónico que al Estado abierto.

3.1.3.- Acceso a la información pública

El último de los componentes, no sólo es transversal a los anteriores, sino que se constituye como el principal reclamo de diversos actores, en especial los medios de comunicación y los partidos políticos de la oposición. No hay empoderamiento,



relacionamiento, control ni evaluación posibles sin que los interesados puedan acceder a la información que necesitan para incidir en las decisiones públicas. A su vez, constituye un paso fundamental en el arduo camino hacia la construcción colaborativa de políticas públicas y una mejor resolución de los problemas que aquejan a la sociedad. Cualquier intervención de la ciudadanía en el ciclo de políticas públicas (independientemente de la etapa) requiere de información pertinente y de calidad para posicionar a los actores en mejores condiciones para disputar espacios de poder e intentar cambiar el rumbo.

Un primer punto a considerar en el marco de las miradas amplias sobre el acceso a la información pública es que la disponibilidad de datos (que en virtud de sus características puede convertirse en información) debe orientarse a su reutilización. Lejos de aquellas posturas que suponen que los datos son de los gobiernos, la lógica democrática de los sistemas representativos da cuenta que siempre los dueños de la información son los propios ciudadanos en tanto depositarios originarios del poder. De ahí que uso y reutilización libre es una condición insoslayable en el ejercicio democrático (Piana y Amosa, 2017). Así planteado, el presente componente implica un proceso de beneficio mutuo y de retroalimentación entre las administraciones públicas (accediendo a problemas no identificados, procesos de seguimiento y evaluación no realizados, alternativas de políticas no pensadas) y los ciudadanos (accediendo a datos desconocidos, profundizando aquello que ya se sabía, comprendiendo mejor el funcionamiento y el proceso decisorio).

Todo lo anterior se sustenta en la necesidad de superar las miradas conservadoras sobre el acceso a la información pública en pos de consolidar el derecho al mismo. Para ello, los gobiernos deben poner a disposición datos públicos que puedan transformarse en información cumpliendo con tres criterios principales: la cotidianeidad (de su publicación), la proactividad (voluntad de publicación) y la suficiencia (amplitud y desarrollo de los temas sobre los cuales se publica). A su vez, es igual de importante que las autoridades puedan generar las mejores condiciones para que la ciudadanía haga uso de los datos, es decir, no impedir o desincentivar su intervención. El modo en que la información se presenta (cantidad, calidad, profundidad, cotidianeidad, etc...) resulta vital para generar la distinción entre datos (información aislada, desactualizada, descontextualizada) e información en tanto insumo valioso para las audiencias.

Lo anterior marca la diferencia entre, por ejemplo, el anuncio de la pavimentación de veinte cuadras en un barrio de la ciudad y la explicación de los beneficios que dicha actividad trae aparejada, la cantidad de vecinos, comerciantes y organizaciones que se benefician, el monto presupuestado y utilizado para la obra, los plazos de ejecución, el pliego de licitación que se utilizó, etc.

En tanto derecho, el actual componente es considerado dentro del derecho humano a la información, vinculado a los derechos de libertad de pensamiento y



de expresión (Piana y Amosa, 2017). Es un derecho de la ciudadanía (individual y colectivamente organizada), que no solo implica el derecho a peticionar frente a las autoridades (en la mayoría de los regímenes legales se encuentra regulado), sino también la obligación de los gobiernos de brindar respuesta y generar las condiciones para su aprovechamiento. En ese sentido, desde la propuesta amplia desde la que se desarrolla el presente trabajo, se entiende que lo anterior resulta indispensable a la hora de identificar cómo y por qué se toman las decisiones públicas, lo que representa un salto cualitativo en términos de transparencia. No sólo es conocer qué hace el Estado (generalmente expresado en términos cuantitativos) sino, más bien, comprender las razones (a veces políticas, a veces técnicas) de las decisiones.

Así planteada su importancia, el acceso a la información pública debiera ser una política de Estado para garantizar el empoderamiento ciudadano y mayores niveles de equidad y libertad entre los mismos. Para ello, es de suma importancia que los datos suministrados se encuentren en formato libre y expresados de manera clara y sencilla. Su lectura e interpretación deben incentivar la participación ciudadana más allá del nivel educativo, su expertise laboral o sus condiciones de producción culturales (Furnari, 2023).

Al igual que con los dos componentes anteriores, el acceso a la información pública, en virtud de sus características y modos de aplicación, puede clasificarse en tres categorías o modelos: amplios, restringidos o publicitarios. Los primeros parten de un formato totalmente abierto de los datos (particularmente en relación al software de lectura y a las posibilidades de descarga y reutilización) y se muestran activos a la hora de suministrar los mismos periódicamente. Son modelos que establecen las obligaciones y derechos del acceso de manera clara y contundente a través de diversos marcos normativos desde una mirada amplia (no limitan el acceso ni establecen condiciones para el mismo y dejan muy en claro los mecanismos y obligaciones institucionales). Esas condiciones descritas, permiten que el ciudadano transforme los datos en información gracias al entrecruzamiento, análisis y comparación, incluso con períodos anteriores.

A diferencia del modelo anterior, los restringidos implican ciertas limitaciones normativas a la hora de acceder a la información (legítimo interés, restricciones de uso o costos para su adquisición). De esa manera, se restringe el acceso en virtud de criterios como el legítimo interés o la existencia de costos a pagar por parte de los ciudadanos. A su vez, lo anterior se complementa con la ausencia de predisposición activa para poner disponibles los datos, la falta de actualización e, incluso, cierta imprecisión en los mismos. También suelen registrarse importantes retrasos en las respuestas frente a los pedidos formales, así como un sinfín de trabas burocráticas que desincentivan la participación ciudadana.

Por último, los modelos publicitarios son propios de aquellos gobiernos que brindarán datos sobre política pública, sin dar explicaciones o elementos



complementarios que favorezcan su comprensión. A su vez, los datos ofrecidos suelen ser escasos, desactualizados y superficiales. Son esquemas cerrados al interior de las administraciones, extremadamente celosos de la información (reforzando la creencia de que la misma es propiedad del Estado y no de los ciudadanos). De ahí que más que información, lo que se identifica son esquemas propagandísticos y marketineros que exponen los resultados de las políticas públicas sin que ello permita el análisis profundo (generalmente se limitan a datos cuantitativos como cantidad de calles asfaltadas, luces colocadas o presupuesto asignado a medio ambiente).

Por tanto, cuando predomina este tipo de esquemas publicitarios, la ciudadanía se ve impedida de acceder a datos que la empoderen a la hora de construir información de calidad e interpelar a las autoridades respecto de sus decisiones. De esta manera, el Estado se convierte en un especie de pauta publicitaria permanente en donde intenta "vender" sus servicios sin entrar en detalles ni permitir un proceso de retroalimentación real.

3.2.- La accesibilidad de las tecnologías digitales

La transparencia puede y debe ser evaluada en las diversas áreas, políticas, prácticas y decisiones de las administraciones gubernamentales. No obstante, y en virtud del objeto del presente, se desarrollarán ciertas reflexiones respecto de cómo incorporar las tecnologías digitales de las web municipales a los procesos de transparencia. Las particularidades de las mismas, los modos de consumo por parte de las audiencias y las posibilidades técnicas que ellas ofrecen para la difusión y reutilización de la información, hacen necesario reflexionar al respecto.

En primer lugar, es necesario reconocer que lo virtual se ha vuelto parte del espacio público sin que ello signifique su reemplazo. Estamos frente a la reconfiguración del espacio público aunque, como sostiene Washington Uranga, el mismo sigue siendo "el lugar por excelencia en el cual los actores intercambian y negocian para producir sentido social" (Uranga, 2005:11). En ese sentido, tanto la realidad analógica como la digital se entrecruzan para mediar las prácticas sociales, para influir en las decisiones cotidianas y para configurarse en el nuevo prisma desde el cual observar los fenómenos.

Al igual que los medios tradicionales, internet no se constituye de manera inocua, sino que es un espacio atravesado por la cultura, las relaciones de poder y las tensiones existentes en vistas de la apropiación y legitimación de los discursos (Castells, 2009). A su vez, la incorporación permanente de tecnologías digitales en las organizaciones locales, las posiciona favorablemente a la hora de generar más y mejores instancias de acercamiento con el ciudadano. En palabras de Rodríguez:

Los sitios web gubernamentales deben considerarse de forma diferente que cualquier otro sitio web, debido a que son el único canal de comunicación de los



gobiernos en internet. A través de los sitios web gubernamentales los ciudadanos pueden acceder a información, interactuar con agencias del gobierno realizando consultas o brindando opiniones, además pueden obtener servicios de estas agencias entre otras cosas. (2010: 1067)

Más allá de la proliferación en el uso de redes sociales, mailings y la convergencia de los medios tradicionales, la web sigue siendo (sobre todo en pequeños municipios) el principal canal de información y relacionamiento digital entre vecinos y la administración local. De ahí la importancia de poder evaluar los diversos aspectos que hacen a la constitución, el uso y el aporte de dicha tecnología digital en clave de transparencia.

En ese sentido, y como complemento de los componentes de la transparencia antes reseñados, es fundamental destacar una característica que debería atravesar la conformación de una web local: la accesibilidad. Ello implica la capacidad de un producto de ser utilizado por la mayor cantidad de personas posibles, sin importar las limitaciones del individuo o del contexto en donde se usa. Cuando se señalan las limitaciones, se hace referencia tanto a discapacidades permanentes o temporales, al nivel de conocimiento o barreras impuestas por el momento y lugar de utilización, como a cuestiones de iluminación, ruido, barreras físicas o de software (Hassan Montero, 2015).

Un producto accesible debe cumplir con ciertos parámetros o características: ser perceptible, operable, comprensible y robusto. Un producto es perceptible cuando la información y los componentes de la interfaz de usuario son mostrados de forma que puedan ser percibidos fácilmente. Es operable cuando los componentes de la interfaz de usuario pueden ser manejables, reutilizados por aquellos. Es comprensible cuando la información es clara y apta para la codificación de los usuarios. Finalmente es robusto cuando es posible maximizar la compatibilidad con actuales y futuros agentes de usuario a través de la inclusión de tecnologías de asistencia o apoyo (Hassan Montero, 2015).

Otro elemento clave en el marco de las posibilidades que brindan las tecnologías digitales tiene que ver con el carácter abierto de la información (mirada integral y en consonancia con las propuestas de Estado abierto). Sostienen Oszlak y Kaufman que:

Open Data (datos abiertos) es un movimiento digital al que están adhiriendo paulatinamente gobiernos e instituciones de todo el mundo para poner los datos que administran a libre disposición de las personas e instituciones -sin restricciones de copyright, patentes u otros- en formatos que permitan su reutilización para cualquier fin, por ejemplo, el desarrollo de nuevos análisis o de aplicaciones online. (2014: 75)



El dato abierto (como antesala de la información abierta) es un tipo de dato público dispuesto en un medio digital, en formato abierto y bajo licencia también abierta, lo cual contribuye con la accesibilidad de la información a través de la web. A su vez, es indispensable que los datos cumplan con ciertas características adicionales: ser completos, primarios, actualizados, procesables y susceptibles de reutilización (no deben estar sujetos a derechos de autor, patentes, marcas comerciales o regulación de secretos comerciales). Lo anterior garantizaría un piso que evita la discriminación a la hora de acceder a la información pública ya que no establece limitaciones técnicas, económicas ni culturales.

En definitiva, las tecnologías digitales constituyen una posibilidad única para expandir las fronteras de las relaciones entre ciudadanos y gobierno, aunque también pueden significar su clausura si no se consideran ciertos parámetros clave. Accesibilidad, usabilidad y apertura de los datos e información son elementos sustanciales para evaluar la transparencia de una web municipal. El cumplimiento de dichas condiciones posiciona de mejor manera a la ciudadanía (individual o colectivamente organizada) para empoderarse, tomar decisiones, controlar, colaborar e incidir en las decisiones del gobierno.

4.- El índice de transparencia

El recorrido realizado hasta el momento se propuso dar cuenta de la necesidad de repensar las metodologías y herramientas de medición y evaluación de la transparencia en gobiernos locales. Definir y aplicar estrategias específicas para áreas, políticas o canales a través de las tecnologías digitales debe ser un objetivo de gestión para mejorar los procesos de planificación de política pública. En ese marco, y considerando que la página web sigue siendo, junto a las redes sociales institucionales, uno de los canales principales de información y publicidad de los actos de gobierno, se desarrolló un índice que pudiese ponderar y describir el nivel de transparencia de la misma.

Si bien es posible reconocer algunos antecedentes como el artículo publicado en 2009 por Kurtzman y Yago en el que desarrollan un índice de opacidad o el informe anual de Transparencia Internacional que mide las percepciones de corrupción en 180 países, ambos documentos proponen una mirada limitada a los procesos internos. Si bien ello no representa un aspecto negativo, sí excluye del análisis a los actores sociales que forman parte de las comunidades. Todos sus indicadores están desarrollados observando la rendición de cuentas y su impacto en la corrupción. Si bien ello es de suma importancia en virtud de las demandas actuales, es insuficiente ya que impide trabajar sobre otras dimensiones igual o más importantes para pensar las estrategias de transparencia.

Con el objetivo de enriquecer ese tipo de análisis, además de la rendición de cuentas, se decidió trabajar con los componentes vinculados al acceso a la



información y los canales de interacción. Dicha tarea se basó, inicialmente, en el índice de transparencia del Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural de la Universidad Autónoma de Barcelona denominado Infoparticipa. Este trabajo representa un primer paso para analizar las web de las alcaldías en España que fue retomado por Muñoz Lalinde y Molina Rodríguez-Navas (2020) para *aggiornarlo* a la realidad de las alcaldías colombianas.

En virtud de los antecedentes señalados se desarrolló un trabajo de revisión y acondicionamiento del índice Infoparticipa a la realidad argentina y sus municipios. De esa manera se obtuvo una herramienta sustancialmente diferente a la inicial, gracias a la incorporación de los componentes descritos en el capítulo 3, la incorporación y ponderación de indicadores y la definición de categorías de clasificación (elementos ausentes en el índice original). A continuación se desarrolla una descripción del índice de transparencia para webs locales así como las lógicas propuestas para su aplicación y posterior análisis.

En primer término se distribuyeron las dimensiones de análisis del índice Infoparticipa (representantes políticos; gestión de recursos colectivos; información sobre el municipio; gestión de recursos económicos; y herramientas de participación) entre los tres componentes de la transparencia: acceso a la información pública, rendición de cuentas y canales de participación. La información vinculada a los representantes políticos refiere a todo aquello relacionado con los miembros del poder ejecutivo (antecedentes, sueldos, agenda de trabajo) y los organismos públicos del municipio. La gestión de recursos colectivos hace referencia a las funciones, el organigrama, los planes estratégicos y obras más importantes. La información sobre el municipio se vincula con la historia del lugar, actividades culturales y deportivas, la publicación de las normas, así como las noticias generales. Estas tres dimensiones forman parte del componente acceso a la información pública.

En relación a la dimensión gestión de los recursos económicos, el índice indaga sobre la publicación del presupuesto, informes de gestión, rendiciones de cuenta, convocatorias de empleo, licitaciones, entre otras. Esta dimensión forma parte del componente rendición de cuentas. Finalmente, las herramientas de participación incluyen la información e instancias de participación ciudadana, vinculación en políticas y espacios de diálogo, así como los resultados de dichas instancias. Esta dimensión hace al componente canales de interacción.

En cuanto a los indicadores, luego de un análisis pormenorizado de la normativa local y las particularidades desarrolladas en el capítulo tercero, se decidió seleccionar algunos de los indicadores propuestos originalmente (52 para el caso español, 39 para el colombiano), modificar otros e incorporar algunos que no habían sido tenidos en cuenta. Así se obtuvo un total de 38. Uno de los indicadores que no se encontraban en ninguno de los trabajos previos es el relacionado con la accesibilidad de las tecnologías digitales y de la información. Este punto es



sumamente importante para garantizar la igualdad de condiciones en el acceso a la información pública en tanto derecho humano universal.

En cuanto a los indicadores propuestos para el componente acceso a la información pública se trabajó, en primer lugar, con temas relacionados a los representantes políticos como información básica, tanto personal como laboral, antecedentes; declaraciones juradas, y datos de contacto. En segundo término con la gestión de los recursos colectivos en relación a las funciones y responsabilidades, organigrama y programas de trabajo, o el calendario de actividades. En tercer término con la información específica de los municipios en relación a las noticias e información general; la publicación de normativa e información básica del gobierno; e información histórica.

Para el componente rendición de cuentas, se trabajó con la gestión de los recursos económicos respecto de la publicación de los presupuestos, la ejecución de los mismos y la rendición de cuentas; los informes de gestión; los salarios de los funcionarios públicos, el inventario municipal; y la actividad vinculada a licitaciones y proveedores locales.

En relación al componente canales de interacción, se analizaron las herramientas de participación, la existencia de canales de diálogo e intercambio con la ciudadanía; la publicidad de los documentos surgidos de las reuniones vecinales; y los canales de manifestación directa.

Una vez definidos los componentes; las dimensiones y sus indicadores, se avanzó en la ponderación de estos últimos, entendiendo que ello representa un paso adelante en relación al índice Infoparticipa. Además, lo anterior permite diferenciar los indicadores según su peso en cada dimensión y establecer la organización de un sistema de puntuación respecto del cumplimiento de los componentes. Ello brinda la posibilidad de establecer una clasificación de los diferentes niveles de transparencia en las páginas web locales, pudiendo realizar tablas comparadas y monitorear la evolución o el retroceso de los indicadores.

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta el momento, se decidió que el acceso a la información pública representase el componente más importante de los tres con 50/100, la rendición de cuentas en segundo lugar con 30/100 y los canales de interacción con 20/100. A su vez, dentro del primer componente, se definió que la dimensión representantes políticos representase el 20% del total del componente, mientras que las restantes dimensiones (información sobre el municipio y gestión de los recursos colectivos el 15% cada una). La información personal de los funcionarios, sus ingresos, las declaraciones juradas y los datos de contacto constituyen datos muy relevantes para la ciudadanía y por ello obtuvieron un mayor peso.



Tabla 1: Componente acceso a la información pública.

DIMENSIONES	%	Nº	INDICADORES
REPRESENTANTES POLÍTICOS	20	1	¿Se da información básica sobre el Intendente o Intendenta: nombre y apellido, foto, partido político, antecedentes, etc.?
		2	¿Se da información básica sobre los funcionarios que forman parte del ejecutivo local: nombre y apellido, foto, partido político, antecedentes, etc.?
		3	¿Se publican las retribuciones (mensuales y/o anuales) de los funcionarios del ejecutivo local?
		4	¿Se publican las declaraciones de actividades económicas privadas y los bienes de los funcionarios del ejecutivo local?
		5	¿Se publica la agenda institucional del Intendente o Intendenta?
		6	¿Se publican en la web datos de contacto del Intendente o Intendenta, así como de los miembros del gabinete: correo electrónico, número de contacto y redes sociales?
		7	La información suministrada ¿se presenta como accesible (perceptible, operable, comprensible, robusta, abierta)?
GESTIÓN DE LOS RECURSOS COLECTIVOS	15	8	¿Se da información sobre el organigrama (con datos de sus responsables), las funciones, el calendario de trabajo y plan de acción de los organismos del ejecutivo (incluyendo a la Intendencia)?
		9	¿Se da información sobre Planes Estratégicos o programas similares y/o sus modificaciones?
		10	¿Se brinda información sobre el estado de avance de las obras públicas, planes y programas municipales?
		11	La información suministrada ¿se presenta como accesible (perceptible, operable, comprensible, robusta, abierta)?
INFORMACIÓN SOBRE EL MUNICIPIO	15	12	¿Se publican noticias e informaciones sobre las acciones y políticas municipales?
		13	¿Se publican los Decretos y Resoluciones del Ejecutivo?
		14	¿Se da información sobre la situación del municipio: datos demográficos o estadísticos, actividades económicas y culturales?
		15	¿Se ofrece en la web una agenda de actividades municipales?
		16	La información suministrada ¿se presenta como accesible (perceptible, operable, comprensible, robusta, abierta)?
	50		

Fuente: elaboración propia en base al índice Infoparticipa.



En el caso de los restantes componentes (rendición de cuentas y canales de interacción), al incluir sólo una dimensión cada uno, se le atribuyó el total a las mismas. Por la relevancia de la explicación del uso de los fondos públicos, se asignó un mayor peso a la dimensión gestión de los recursos económicos (30%) por sobre el porcentaje definido para herramientas de participación (20%) (tabla 2).

Tabla 2: Componentes rendición de cuentas y canales de interacción.

COMPONENTE: RENDICIÓN DE CUENTAS

COMPONENTES Y DIMENSIONES	%	Nº	INDICADORES
GESTIÓN DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS	30	17	¿Se publica el Presupuesto Anual Municipal (tanto el actual como el de años anteriores)?
		18	¿Se publica información sobre la ejecución presupuestaria (tanto el actual como el de años anteriores)?
		19	¿Se publican las modificaciones presupuestarias realizadas, así como los motivos que justifican dicho cambio (reasignación de partidas, subejecuciones, etc..)?
		20	¿Se publican los informes de gestión, evaluación y auditoría?
		21	¿Se publican las rendiciones de cuentas anuales?
		22	¿Se publican los salarios de los funcionarios del ejecutivo municipal?
		23	¿Se publica el inventario general del patrimonio municipal?
		24	¿Se publican las licitaciones en curso y la información sobre los respectivos procesos de contratación (incluye modificaciones, prórrogas o bajas)?
		25	¿Se publican los procesos, lineamientos y políticas en materia de adquisición y compras?
		26	¿Se publica la información completa de proveedores, adjudicatarios y/o contratistas?
		27	¿Se publica el período medio de pago a los proveedores?
		28	¿Se publican las subvenciones, subsidios o excepciones otorgadas?
		29	¿Se publica el costo y el modo de financiamiento de las obras públicas?
		30	¿Se publica el coste y las características de las campañas de publicidad institucional en los medios de comunicación?
31	La información suministrada ¿se presenta como accesible (perceptible, operable, comprensible, robusta, abierta)?		



Tabla 2: Componentes rendición de cuentas y canales de interacción (continuación).

COMPONENTE: CANALES DE INTERACCIÓN

COMPONENTES Y DIMENSIONES	%	Nº	INDICADORES
HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN	20	32	¿Se da información en la web sobre normas que regulen los mecanismos de participación ciudadana?
		33	¿Se da información en la web sobre canales, áreas, programas o políticas que permitan la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas?
		34	¿Se publican las actas o documentos de las reuniones de los mecanismos o entes de participación mencionados en el indicador 33?
		35	¿Se ofrecen en la web instrumentos de consulta, pedido de información pública y/o participación sobre temas actuales de interés local?
		36	¿Se ofrece en la web información sobre los resultados de las políticas públicas municipales?
		37	¿Se proporciona en la web instrumentos o canales para que el ciudadano exprese su valoración, quejas o sugerencias sobre el funcionamiento del municipio?
		38	Los canales e información suministrada ¿se presenta como accesible (perceptible, operable, comprensible, robusta, abierta)?

Fuente: elaboración propia en base al índice Infoparticipa.

En lo que respecta a los indicadores, los mismos poseen tres puntuaciones posibles: 0 (el elemento ausente), 0,5 (elemento que se encuentra incompleto o de manera parcial) o 1 (elemento presente). En virtud de esa ponderación, cada dimensión y componente pueden alcanzar una combinación de puntajes que luego dan lugar al sistema de clasificación.

Los motivos que explican la diferenciación anterior respecto de la asimetría en el peso de los componentes tienen que ver, por un lado con considerar que el acceso a la información pública es condición indispensable e innegociable para empoderar al ciudadano y que el mismo pueda ejercer su derecho de controlar, peticionar y colaborar con el Estado. Sin datos abiertos, de calidad, actualizados y pertinentes, no hay explicaciones o rendiciones de cuenta que satisfagan las demandas de la ciudadanía. A su vez, los canales de interacción que vinculan a los agentes gubernamentales con la ciudadanía, carecerían de efectos reales si los



participantes no poseen información para la toma de decisiones.

En segundo lugar, por sus características, el acceso a la información pública incluye tres de las cinco dimensiones del índice (representantes políticos, gestión de los recursos colectivos, información sobre el municipio).

Por otro lado, y en virtud de la importancia que, tanto los investigadores como la sociedad le atribuye al control o evaluación del uso de los recursos, la rendición de cuentas se posiciona en segundo lugar por sobre los canales de interacción entendiendo que la lucha contra la corrupción sigue siendo un tema de suma importancia para el éxito de las políticas públicas.

Un elemento importante a destacar como parte de la metodología propuesta en el índice es la necesidad de complementar la asignación de puntaje para cada indicador a través de la observación y la experiencia de usuario con una descripción detallada de lo relevado. Ello permite complementar el resultado cuantitativo con un análisis cualitativo cuya utilidad se refleja en las posibles propuestas de intervención, mejora, transformación o continuidad. Esto facilita procesos diagnósticos abarcativos de las diferentes realidades y no sólo una foto. A su vez, sea aplicado a una política en particular, a una área o dependencia o una dimensión de la web, el índice brinda precisiones respecto de las fortalezas y debilidades.

Por último, se establecieron criterios de clasificación de las web como consecuencia del puntaje obtenido luego de la aplicación del índice, lo cual permite tener un panorama inmediato respecto del nivel de transparencia (total y/o parcial) de la web analizada, pudiendo, a su vez, realizar estudios comparados. Dicha clasificación se realiza, primero dentro de cada componente, y luego como consecuencia de la aplicación total del instrumento, dividiendo cada criterio en un rango de puntos, tal como se ilustra en la tabla 3.



Tabla 3: tabla de clasificación de las web municipales según su nivel de transparencia.

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (50%)		RENDICIÓN DE CUENTAS (30%)	
Amplia	11,5 a 16	Accountability social	10,5 a 15
Restringida	5,5 a 11	Accountability horizontal	5 a 10
Publicitaria	0 a 5	Accountability transversal	0 a 4,5
CANALES DE INTERACCIÓN (20%)		ÍNDICE DE TRANSPARENCIA	
Abiertos	5,5 a 7	Alta	27,5 a 38
Cerrados	2,5 a 5	Media	12,5 a 27
Aislados	0 a 2	Baja	0 a 12

Fuente: elaboración propia.

5.- Consideraciones finales

A lo largo del artículo se intentó dar cuenta de una mirada amplia de la transparencia como punto de partida para los análisis, evaluaciones, propuestas y transformaciones que se pretendan realizar en el marco de los gobiernos locales. Ese recorrido inicial (que encuentra su origen en diversas investigaciones publicadas con anterioridad) derivó en la construcción teórica de tres componentes esenciales que deben ser considerados: acceso a la información pública, rendición de cuentas, y canales de interacción.

Ese primer paso constituye uno de los aportes principales ya que corre el eje de discusión tradicional (la rendición de cuentas) para incorporar aspectos necesarios (como el acceso a la información) y otros que habitualmente son dejados de lado (como la interacción entre ciudadanos y gobierno). Ese posicionamiento conceptual resulta de suma importancia, no sólo para comprender la selección de los indicadores, sino, fundamentalmente, para pensar estrategias propositivas en materia de transformación de las web municipales y las lógicas de utilización de las tecnologías digitales.

A su vez, es posible señalar que el índice desarrollado representa un aporte más en el camino hacia la generación de herramientas que contribuyan con mejorar las gestiones gubernamentales y, en definitiva, las democracias en nuestros países. Lejos de pretender ser una solución definitiva o un instrumento final para la evaluación de los niveles de transparencia en las páginas web municipales, el índice busca construir colaborativamente una herramienta de evaluación y diagnóstico



adaptado a la realidad de los gobiernos locales en la Argentina.

Más allá de la utilización de las dimensiones propuestas por el índice Infoparticipa, así como de algunos de sus indicadores, fue posible reconocer e incorporar aspectos no considerados inicialmente a partir de la ampliación teórica propuesta. En particular, el relevamiento de los antecedentes sobre el tema dio cuenta de la existencia de índices o instrumentos de medición de la transparencia aunque, casi todos desde una perspectiva restringida o limitada a la rendición de cuentas y pocos sobre las páginas web o tecnologías digitales.

El trabajo realizado por el índice Infoparticipa constituye un avance importante aunque insuficiente para pensar en instrumentos de evaluación, diagnóstico y planificación de políticas públicas por parte de los gobiernos (sobre todo referido a las tecnologías digitales). La conformación del índice como una herramienta pensada para las web municipales, constituye una decisión orientada a la aplicación empírica del mismo, entendiendo que las herramientas o estrategias de medición excesivamente abarcativa, carecen de precisión.

La incorporación del indicador referido a la accesibilidad representa un aporte significativo a la hora de pensar en prácticas inclusivas para la ciudadanía. A su vez, la ponderación realizada sobre los componentes, sus dimensiones e indicadores, si bien es un punto que pueda estar en permanente discusión y reconfiguración (de acuerdo a los momentos, las realidades de las localidades y las características de las tecnologías digitales), representa un esfuerzo en el camino de la sistematización de procesos.

En ese sentido, las clasificaciones dentro de las cuales pueden posicionarse las web locales, no sólo son dinámicas, sino que representan una fotografía que puede modificarse tomando decisiones de acuerdo al relevamiento del índice propuesto. Ello es posible gracias a la descripción cualitativa que acompaña al relevamiento cuantitativo, lo cual permite obtener precisiones sobre las debilidades, áreas de vacancia y fortalezas de las páginas web. De ahí que el índice se configure como una oportunidad para sistematizar, comparar, analizar y proponer políticas de transparencia en las tecnologías digitales de los gobiernos locales.

En definitiva, el trabajo de adaptación y profundización expuesto en el presente, abre las puertas a continuar investigando en base a resultados de aplicación empírica, análisis y reflexión crítica. Invita a reflexionar en torno a los modos de concebir la transparencia, su utilidad para el fortalecimiento de las democracias participativas y la reconfiguración del rol ciudadano. Insta a re significar el uso de las tecnologías digitales, las características de los datos suministrados y la mayor o menor predisposición de los gobiernos a abrir las puertas del Estado. En definitiva, pretende poner a disposición una herramienta más para transitar el arduo camino hacia las transformaciones necesarias de las administraciones gubernamentales en pos de la resolución de los problemas sociales.



Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, L. 2009. Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar. México: Fundación Friedrich.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. 2016. Democracia, gobernabilidad y gobernanza. México: Instituto Nacional Electoral.
- ARGENTINA. (2016). Decreto N° 117/16 mediante el cual se aprobó el Plan de Apertura de Datos. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/257755/texto>
- ARGENTINA. (2016). Decreto N° 434/16 mediante el cual se aprobó el Plan de Modernización del Estado. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-434-2016-259082>
- ARGENTINA. (2016). Ley N° 27.275 de acceso a la información pública. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/265949/actualizacion>
- ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos (217 [III] A). Paris.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. (1946). Resolución 59 (I). Recuperado de: <https://www.un.org/es/documents/aq/res/1/ares1.htm>
- BUENOS AIRES. (2000). Ley N° 12.475. Recuperado de: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BjbyMiyB.html>
- BUENOS AIRES. (2006). Ley N° 13.569 sobre audiencias públicas. Recuperado de: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2006/13569/3295#:~:text=Ley%2013569%20Fecha%20de%20promulgaci%C3%B3n%3A%2027%2F10%2F2006%20Fecha%20de,EL%20PODER%20EJECUTIVO%20Y%20LEGISLATIVO%20DE%20LA%20PROVINCIA.>
- BUENOS AIRES. (2019). Ley N° 15.184 cuyo objeto es garantizar el derecho que tienen todos los ciudadanos a comprender la información pública. Recuperado de: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xDy4ykuy.html#:~:text=Ley%2015184%20oEL%20SENADO%20Y%20C%C3%81MARA%20DE%20DIPUTADOS,lenguaje%20claro%20en%20los%20textos%20legales%20y%20formales.>
- BYUNG-CHUL H. 2013. La sociedad de la transparencia. Barcelona: Herder.
- ÇABAL MEDINA J.M. (h) 2006. "Crisis y recomposición del Estado". Revista Argentina de Sociología, 7: 140-150.
- CALDERÓN C. Y LORENZO S. (Coord.) 2010. Open Government: Gobierno Abierto. México: Algodón Editores.
- CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos. Recuperado de:



https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechoshumanos_publicaciones_colecciondebolsillo_10_convencion_americana_ddhh.pdf

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (2006). Claude Reyes y otros vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Recuperado de: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

ESCANDÓN VEGA Y VELÁZQUEZ BERNAL 2015. "Accountability social en Colombia: oferta institucional y demanda ciudadana". Colombia Internacional, 83: 269-294.

FURNARI, D. 2023. Transparencia y participación ciudadana: del dicho al hecho. Un análisis comparado de las políticas y estrategias comunicacionales en los municipios bonaerenses de Avellaneda, Berisso y La Plata 2011-2019. Tesis para optar al grado de Doctor. Facultad de Periodismo y Comunicación Social, UNLP.

FURNARI, D., & PIANA, R. S. (2022). "El acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires: Un análisis normativo, discursivo y político". Question/Cuestión, 3(73), e757. <https://doi.org/10.24215/16696581e757>

GRANDINETTI, R. 2018. "Innovación en la gestión pública: más allá y más acá del gobierno abierto". Revista Estado y Sociedad, Vol. 3, N 2: 91-115.

GRANDINETTI, R., MILLER E. Y RODRÍGUEZ E. 2019. "Construcción de un Índice de apertura de la información a nivel subnacional en Argentina". Revista de Administración Pública del GLAP, 3(4): 56-72.

HASSAN MONTERO, Y. 2015. Experiencia de Usuario: Principios y Métodos. España: Independently Published.

IIARI, S. Y CRAVACUORE, D (Comp.) 2020. Gobierno, políticas y gestión local en Argentina. Buenos Aires: Colecciones PGD.

KURTZMAN, J. & YAGO, G. 2009. Opacity Index 2009: Measuring global risks. Santa Monica, CA: Milken Institute.

LEY N° 24.430. CONSTITUCIÓN NACIONAL ARGENTINA. Sancionada el 15 de diciembre de 1994. Recuperada de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/constitucion_de_la_nacion_argentina.pdf

MUÑOZ LALINDE J. MOLINA RODRÍGUEZ-NAVAS, P. 2020. "Metodología para evaluar la transparencia en las páginas web de las alcaldías colombianas". Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologías de Informação: pp. 422-435.

NACIONES UNIDAS. (2003). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Recuperado de: https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

O'DONNELL, G. 2004. "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". Revista Española de Ciencia Política, 11: 11-31.



ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechoshumanos_publicaciones_colecciondebolsillo_06_derechos_civiles_politicos.pdf

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. (1996). Convención Interamericana contra la Corrupción. Recuperado de: <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/25015.pdf>

OSZLAK, O. Y KAUFMAN E. 2014. Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de las experiencias internacionales. Ottawa: IDRC, Red GEALC, OEA.

PARDO, M. del C. (Coomp.) 2004. De la administración pública a la gobernanza. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

PERRAMON, J. 2013. "La transparencia: concepto, evolución y retos actuales". Revista de Contabilidad y Dirección, 16: 11-27.

PERUZZOTTI E. Y SMULOVITZ C. 2002. Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias. Buenos Aires: Paidós.

PIANA, R; FURNARI, D; Y CARDOZO J. J. 2023. Veinte años de estudios sobre la provincia de Buenos Aires: una mirada desde la metodología de las ciencias sociales. 1a ed. La Plata: Universidad Católica de La Plata.

PIANA, S. Y AMOSA, F. 2017. "El derecho de acceso a la información pública en la Provincia de Buenos Aires Aspectos normativos y jurisprudenciales". Redea. Derechos en acción, 6: 246-277.

RIORDA M. Y VALENTI P. (Coord.) 2017. Gobernautas y Ciudadanos. Los gobiernos latinoamericanos y la gestión de las redes sociales. BID.

RODRÍGUEZ, R. 2010. "Marco de Medición de la Calidad de Gobernabilidad Electrónica Aplicable a Sitios Web Municipales". Anales del XVI Congreso Argentino de Ciencias de la Computación: 1066-1071.

VALENZUELA MENDOZA, R. 2015. "La transparencia colaborativa: una herramienta para un gobierno abierto". Buen Gobierno, 18: 67-82.