

Demanda de Información Pública

Hacia la Transparencia Activa



Centro de Estudios en Tecnología y Sociedad, Universidad de San Andrés

Buenos Aires, Noviembre 2019



Buenos Aires Ciudad



I. Resumen Ejecutivo	2
II. Introducción	2
III. Metodología	3
IV. Hacia una conceptualización de la Transparencia Activa y su gobernanza	4
V. Análisis	7
i. Transparencia Activa y Acceso a la Información Pública	7
Identificación de la demanda de información pública	7
Identificación y priorización de comunidades de usuarios	11
Buenas prácticas sobre transparencia activa y acceso a la información pública	15
Gestión del espacio urbano	17
Accesibilidad	18
Género	20
Síntesis de las prácticas revisadas	23
ii. Demanda y utilización de información	23
Valoraciones sobre la información	24
Fuentes para buscar información y herramientas del GCBA	25
Mecanismos para la información no publicada - Ley 104	26
Síntesis	28
VI. Conclusiones y recomendaciones	28
Conclusiones teórico-metodológicas	28
Gobernanza y transparencia activa en CABA: oportunidades de mejora y recomendaciones	29
VII. Referencias	32
ANEXO A – Listado de entrevistados	35
ANEXO B – Pauta de entrevistas	36

I. Resumen Ejecutivo

Este trabajo indaga en la demanda de información pública disponible por el Gobierno de la Ciudad de Buenos con la finalidad de mejorar su oferta, entendida ampliamente en términos de disponibilidad, accesibilidad y variedad de formatos, con vistas a problematizar el concepto y la práctica de la transparencia activa. El trabajo recupera quiénes son los usuarios que más demandan y utilizan información pública, así como analiza a otros actores relevantes para un estudio de estas características como son aquellos vinculados al periodismo, así como Organizaciones de la Sociedad Civil cuya agenda programática incluye temas de Derechos Humanos, calidad institucional y género. Se realizó un abordaje metodológico que incluye una combinación de técnicas de recolección de información basado en el análisis de las bases de datos públicas, entrevistas semiestructuradas y análisis de fuentes documentales.

El trabajo releva el concepto de transparencia activa con conceptos relacionados, como el de transparencia proactiva, reactiva, *de facto* y *de jure*, a la vez que examina algunas clasificaciones previas que ponen de manifiesto que hay distintas motivaciones para el ejercicio de la transparencia por parte de los gobiernos, a la vez que hay diversos intereses por parte de los ciudadanos para ejercer su derecho de acceso a la información pública. Estos intereses se encuentran atravesados por consideraciones democráticas, económicas y de derechos humanos.

A partir de la selección de usuarios, la investigación examina sus valoraciones sobre la información pública, y los medios para obtenerla en términos generales, y específicamente con el Gobierno de la CABA. De este análisis emerge que los actores reconocen la dificultad del proceso de Transparencia Activa en los gobiernos, y que demanda un *upskilling* integral en las nuevas formas de gobierno abierto. El proceso de transparencia difiere en su implementación tanto por áreas como por temas. De las entrevistas realizadas, puede inferirse que los actores entrevistados, muchas veces, desconocen información pública que ya se encuentra disponible. Algunas de las organizaciones que utilizan información gubernamental para hacer su trabajo, consideran que sería útil contar con un catálogo unificado de datos e información pública. Se percibe la necesidad de promover un cambio cultural relacionado con la disposición de comunicar la información pública (apertura por defecto y propósito de la transparencia). Finalmente, varias de las organizaciones consultadas consideran que es esencial avanzar en mecanismos de colaboración con el gobierno para promover la transparencia activa sobre temas específicos, y sobre los cuales tienen una percepción de idoneidad por su conocimiento del mecanismo de transparencia y acceso a la información, como por los temas específicos a trabajar, lo que constituye una oportunidad para el desarrollo de proyectos de transparencia focalizada.

En cuanto al apartado de conclusiones y recomendaciones, se avanza en una propuesta que contemple tanto la capacidad de promover la difusión de la información publicada, expandiendo su alcance a una mayor cantidad de usuarios, como el fortalecimiento de los canales formales para solicitar información, minimizando la utilización de canales informales. Esto equipararía el proceso de transparencia y evitaría desigualdades entre actores que poseen acceso directo dentro del Estado y aquellos que no. Adicionalmente, el trabajo realizado refleja la importancia de hacer foco en el formato de datos, a través de mecanismos que favorezcan su capacidad de reutilización.

Finalmente, el presente trabajo examina buenas prácticas internacionales en materia de acceso a la información pública y transparencia, destacando su utilidad como guía para perfeccionar las acciones ya realizadas o diseñar planes de acción futuros.

II. Introducción

La Dirección General Seguimiento de Organismos de Control y Acceso a la Información (DGSOCAL) del Ministerio de Gobierno - Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA) - convocó al Centro de Estudios en Tecnología y Sociedad (CETyS) de la Universidad de San Andrés para desarrollar un proyecto de investigación vinculado a los mecanismos de transparencia activa previstos en la Ley 104 de Acceso a la Información Pública del GCBA¹. El propósito fundamental del documento es analizar la demanda de información pública con la finalidad de mejorar su oferta, entendida ampliamente en términos de disponibilidad, accesibilidad y variedad de formatos, en vistas a problematizar el concepto y la práctica de la transparencia activa.

Los principales objetivos de esta investigación están dirigidos a: (i) la elaboración de un diagnóstico que permita identificar las categorías de información más requeridas, las comunidades de usuarios y las barreras existentes para un mejor acceso a la información pública en la Ciudad de Buenos Aires (CABA); (ii) la identificación de buenas prácticas a modo de *benchmarks* relevantes internacionales en materia de acceso a información y transparencia en los temas identificados en el diagnóstico; (iii) la elaboración de recomendaciones a la DGSOCAL fundadas en la evidencia y en las prácticas y literatura recabada, tanto a nivel de gobernanza como de acciones a desarrollar.

Para cumplir con estos objetivos el documento presenta la siguiente estructura: en primer lugar, se desarrolla la metodología empleada; seguidamente se procede a puntualizar las principales normas, conceptos y principios vinculadas con la teoría y la práctica de la transparencia activa; en tercer lugar se procedió a identificar las categorías más demandadas de información pública a partir del análisis de las bases de datos y entrevistas, la priorización de los usuarios y un relevamiento de las buenas prácticas internacionales en relación a los temas y usuarios analizados. Posteriormente, se desarrolla en el apartado de análisis la valoración de los usuarios entrevistados en materia de la información actualmente disponible, sus estrategias de búsqueda y desarrollo de información y los mecanismos utilizados previstos en la Ley 104. Finalmente, en el apartado de conclusiones se desarrollan una serie de consideraciones vinculados a los aspectos conceptuales de la transparencia activa así como su abordaje particular para este trabajo, así como una serie de recomendaciones de carácter práctico orientados a mejorar tanto la disponibilidad como el uso de la información pública.

III. Metodología

La transparencia activa y la disponibilidad de la información pública constituye un problema multidimensional, multicausal y complejo. El análisis de la demanda de información pública, la necesidad, interés y motivaciones de los distintos actores involucrados en el asunto, así como la problemática en torno a los obstáculos para una provisión de información pública más relevante y/o adecuada motivaron un enfoque metodológico mixto. Para cumplir con los objetivos de la investigación, las técnicas de relevamiento utilizadas se basaron en una triangulación de fuentes de información y métodos. Se realizó un abordaje metodológico que incluye una combinación de técnicas de recolección de información basado en el análisis de las bases de datos públicas, entrevistas semiestructuradas y análisis de fuentes documentales.

En una primera etapa y a los fines de identificar temáticas y actores que demandan información pública, se realizó un análisis de las solicitudes de información que se encuentran registrados en las bases de datos de acceso público del GCBA. Si bien estos registros administrativos cuentan con una

¹ Los investigadores por el CETyS que participaron del estudio son en orden alfabético, Carolina Aguirre, Sebastián Anapolsky, Fernanda Martínez, Carolina Steeb y Facundo Suenzo. El equipo agradece la devolución y comentarios que brindó el equipo de la DGSOCAL durante el proceso del trabajo.

serie corta de información, con pocos años de información completa y algunos problemas de categorización, este análisis permitió detectar los principales temas y actores que requieren de esta información y elevan solicitudes². Los canales analizados incluyen:

- El Sistema Único de Atención Ciudadana (SUACI), que consiste en una serie de canales, como la web suaci.buenosaires.gob.ar, la consulta presencial en sedes comunales o llamando al 147, donde se puede realizar un reclamo, denuncia, queja, solicitud o sugerencia y hacer un seguimiento del mismo. La base de datos SUACI reúne los pedidos que llegan desde los distintos canales;
- Los pedidos de Acceso a la Información Pública realizados través de la Ley 104. Esta ley regula el Acceso a la Información Pública en la Ciudad de Buenos Aires y tiene por objeto garantizar el derecho de toda persona a solicitar y recibir información pública de manera completa, veraz, adecuada y oportuna, sin necesidad de indicar los motivos de la solicitud. La base de datos registra los pedidos realizados desde el 2013;
- Las solicitudes y reclamos presentados por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad ante el Poder Ejecutivo de la CABA. Como organismo de control, la función de la Defensoría es proteger y defender los derechos humanos, individuales y sociales de los vecinos; supervisar y garantizar que las instituciones y los funcionarios del Gobierno de la Ciudad cumplan con sus deberes y respeten la Constitución y las leyes vigentes; controlar que las empresas de servicios públicos brinden los servicios de manera adecuada a toda la comunidad y atender las inquietudes de las personas que se sientan afectadas por abusos, negligencias o irregularidades. Los requerimientos de la Defensoría del Pueblo incluyen inconvenientes con los servicios públicos, aumentos de impuestos y tarifas, corrupción en la función pública, violaciones a los Derechos Humanos, seguridad, discriminación, educación y salud pública, maltrato y mala atención en hospitales, escuelas, comisarías, oficinas, etc., contaminación ambiental, control de alimentos, defensa de consumidores y usuarios, espacios verdes y vía pública, problemas edilicios, vecinales y de tránsito.

De los tres canales mencionados, el SUACI es el canal que recibe una mayor cantidad de solicitudes. Tomando como ejemplo el año 2018, observamos que cerca de 880 mil consultas fueron realizadas a través del SUACI comparado con 4.924 y 4.756 solicitudes realizadas a través de la Defensoría y a pedidos de acceso a información pública. La población del estudio estuvo conformada por estas solicitudes y reclamos identificados en las tres bases de datos mencionadas.

Sobre esta información se pudieron identificar usuarios y grupos de interés que han usado los distintos instrumentos y se seleccionó una muestra de organizaciones y usuarios para ser entrevistados. A partir de este primer análisis proveniente de las bases de datos, se puso en común en una instancia colaborativa con el equipo de la DGSOCAI las temáticas relevantes y cómo se iba a proceder en la siguiente etapa. De este intercambio emergieron del análisis de las bases de datos los actores que son expertos en la institucionalidad en la temática del acceso a la información pública (como es el caso de ACIJ, ADC o LN Data) y otro grupo de actores vinculados a permisos, habilitaciones y obras en el espacio público de la ciudad. El tercer grupo se congregó alrededor de la temática de género a instancias de la DGSOCAI.

En una segunda etapa, se realizaron entrevistas semiestructuradas con un conjunto de organizaciones identificadas que realizan pedidos de información pública y a agencias gubernamentales relacionadas con las temáticas identificadas (Ver Anexo A para el cuadro con las entrevistas y Anexo B para la guía de pauta de las entrevistas), a partir del cual se pueden dividir en actores internos (gubernamentales) y externos (no gubernamentales). Las catorce entrevistas concretadas fueron realizadas con dieciocho participantes (ya que en algunas había más de una persona), que ya sea por el número de solicitudes

² Se trabajó con los registros administrativos del año 2018 como referencia dado que es un año completa para todos los canales de información analizados.

elevadas mediante la Ley 104, como por su relevancia, experiencia e influencia en la temática pueden contribuir a caracterizar el tema, sus prácticas actuales en materia de recolección de información y las barreras que enfrentan para lograr un mejor acceso a la información pública. No hubiera sido posible obtener una perspectiva de la experiencia, prácticas y percepciones de comunidades de usuarios y actores sin la realización de estas entrevistas a referentes claves. Las entrevistas fueron analizadas siguiendo tres rondas de codificación siguiendo el procedimiento de "teoría fundamentada" (Corbin y Strauss 2008). Después de transcribir las entrevistas, pasamos por una fase de codificación abierta para identificar posibles temas. Luego, una vez que se identificaron esos temas, emprendimos una segunda ronda de codificación para buscar categorías específicas y sus propiedades (Glaser 2007). Finalmente, realizamos una tercera ronda de codificación para determinar las relaciones entre categorías y propiedades. Una vez que alcanzamos una saturación teórica de las categorías analíticas emergentes (Glaser y Strauss 2017), finalizamos el proceso de análisis.

En cuanto a los actores gubernamentales, estas entrevistas se realizaron en tanto son referentes que, o bien tienen un conocimiento específico sobre una temática (por ejemplo género), para la cual es necesario generar y trabajar con determinada información, o bien son responsables por el desarrollo de canales o de información específica que proporciona el Gobierno.

La pauta de entrevistas para los actores externos constó de una sección vinculada a los objetivos y propósitos que se persiguen con el acceso de la información para esa organización, el vínculo con la información pública y los canales actuales del Gobierno de la CABA, las prácticas fundamentales para la obtención de información en caso de no estar publicada y las mejores prácticas y recomendaciones. En cambio, la pauta de los actores internos fue más reducida y se focalizó en las prácticas de acceso a la información. (Anexo B).

IV. Hacia una conceptualización de la Transparencia Activa y su gobernanza

El acceso a la información pública es una pieza fundamental de los Estados democráticos. El vínculo entre acceso a la información y libertad de expresión, como derecho humano fundamental ha sido consignado por diversos organismos, entre ellos la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que ha asentado que la libertad de informarse es universal y entraña el derecho de la sociedad a recibir, sin interferencias, la información que los demás comunican, y en especial, la que resulta de las actuaciones del Estado. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue una de las primeras jurisdicciones en Argentina en contar con su propia Ley de Acceso a la Información Pública, conocida como la Ley 104.

El mecanismo de Transparencia Activa para el Poder Ejecutivo y las Comunas se encuentra establecido en los artículos 18 y 20 de "La Ley 104 de Acceso a la Información Pública" de la Ciudad de Buenos Aires a partir de la reforma de 2016. El art. 18 detalla el Plan de Transparencia Activa por el cual se obliga a publicar información en la web en formato abierto y accesible; entre algunas de las principales categorías a publicar se encuentra la estructura orgánica de los sujetos comprendidos por la ley en el art. 3, así como información vinculada a compras y contrataciones, ejercicio de presupuesto, informes de auditorías y declaraciones juradas, entre otras. El artículo 20 detalla la información mínima que debe ser publicada por parte del Poder Ejecutivo y las Comunas como parte de las obligaciones de transparencia.

La transparencia y el acceso a la información pública son dos conceptos interdependientes. Mejorar la provisión de la información pública a los ciudadanos implica reconocer la necesidad de hacer transparente la información. La transparencia activa establece el piso mínimo de actuación de un gobierno en materia de clasificación y publicación de información vinculada a determinadas categorías enmarcadas legalmente. Desde un punto de vista teleológico, la transparencia es un horizonte para la transformación de la gestión pública, pero desde un punto de vista práctico, es un principio que

permite hacer más eficientes los procesos de gestión de información y aliviar la congestión de pedidos de información pública.

La transparencia asociada al derecho de los ciudadanos de acceder a la información pública tiene distintas puntualizaciones, como por ejemplo la activa o pasiva/reactiva. La primera es la que hace pública la información sin que medie solicitud, mientras que la segunda implica un requerimiento de algún usuario. La *transparencia proactiva* se trata de la información que voluntariamente el gobierno pone a disposición del público. En otras palabras, se refiere a un subconjunto de información que, si bien es puesta públicamente de forma voluntaria, no forma parte del listado de obligaciones de transparencia establecido en la ley (Cejudo, 2019). En México la transparencia proactiva es definida como "el conjunto de actividades que promueven la identificación, generación, publicación y difusión de información adicional o complementaria a la establecida con carácter obligatorio por la Ley General" que persigue el objetivo de "generar conocimiento público útil, con un objeto claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables" (CINVESTAV, s/f).

La distinción entre transparencia *de jure* y *de facto* (Cejudo, Zavala, 2012) resulta central para distinguir la práctica e implementación de la transparencia de su dimensión institucional. Como manifiestan los autores "(...) todo este complejo conjunto de normas, instituciones y procedimientos sólo adquiere sentido si el ciudadano puede efectivamente obtener la información de los gobiernos" (Cejudo, Zavala, 2012: 24). Es decir, esta categorización implica reconocer la existencia de normas que enmarcan el ejercicio de la transparencia y luego un ámbito práctico de aplicación e implementación que, como en otros temas de política pública, es tan o más relevante a la existencia de la propia norma.

En ese marco, un concepto adicional como el de transparencia focalizada se ha vuelto esencial como herramienta para alcanzar objetivos específicos de política pública, ya que permite trasladar el propósito general de la política a la realidad y necesidades específicas de algunos sectores, así como los canales más adecuados para su alcance. "Mientras que el concepto de transparencia está directamente relacionado con el *derecho a la información* de la sociedad en general y sus objetivos suelen vincularse de manera amplia con el fortalecimiento de un sistema democrático y participativo, la transparencia focalizada es la difusión de información —por parte de gobierno, sector privado o sociedad civil organizada— dirigida a públicos específicos con el objetivo de brindarles información sobre un tema de interés particular que fácilmente puedan entender y utilizar para tomar decisiones" (Cejudo, 2019: 332). La transparencia focalizada promueve un ejercicio más profundo de rendición de cuentas ante los grupos que se ven más afectados y/o poseen mayor interés por un tema específico. A los efectos de este trabajo, la transparencia focalizada es un concepto relevante en tanto permite aproximarse a los actores que tienen una mayor incidencia en las solicitudes de reclamos y pedidos de acceso a la información.

En un documento seminal sobre la proactividad en la disponibilidad de información pública, Derbyshire (2010) desarrolla una taxonomía en torno a cuatro motivaciones centrales para la divulgación proactiva de información por parte de los gobiernos. La primera es la necesidad de informar al público sobre leyes y decisiones, y el derecho del público a ser informado y a conocer sus derechos y obligaciones. Es lo que la autora denomina el *cumplimiento de ley*. La segunda es la demanda del público de la información, necesaria para hacer rendir cuenta a los gobiernos durante su gestión, incluyendo el período electoral, vinculado con la dimensión de *rendición de cuentas*. Una tercera motivación es la demanda de información por parte de la ciudadanía para participar activamente en la toma de decisiones, mejora de la *participación pública*. La cuarta es la provisión de la información necesaria para que los ciudadanos accedan a los servicios del gobierno, aspecto que se ha expandido significativamente en los últimos veinte años con el acceso digital a los servicios de gobierno. Es el impulso del *gobierno digital*.

La intangibilidad de la transparencia y la dispersión en el rango de obligaciones que la misma promueve (Buijze, 2013) imponen un desafío para su aplicación. Es por este motivo que esta autora

desarrolla una taxonomía de las funciones de la transparencia en función de tres tipos de ciudadanos, identificados en el contexto de la Unión Europea, que son útiles para esta investigación. En cuanto a las funciones, este trabajo señala que la primera función de la transparencia es facilitar la toma de decisiones. La segunda es la que promueve el escrutinio ciudadano de las autoridades públicas. En una instancia posterior, la caracterización en torno a la dimensión de transparencia según el tipo de usuario incluye al ciudadano (*citoyen*) - como miembro de una comunidad política en un contexto democrático -, al *homo economicus* - en tanto beneficiario de la transparencia en su relación con las leyes que gobiernan el mercado - y al *homo dignus* - como aquellos que persiguen la transparencia con el fin de preservar los derechos humanos más propios de las personas. De esta forma, la autora logra establecer una tipología con seis obligaciones y concepciones de transparencia según el actor y la función de transparencia. El primero, o Tipo A, es la formación de la voluntad; el Tipo B involucra a la participación pública y la rendición de cuentas (ambas para el usuario conceptualizado como "ciudadano"); el Tipo C de transparencia es aquella orientada a la toma de decisiones eficientes; el Tipo D es la transparencia que cumple con la ley económica (ambos tipos se corresponden al actor *homo economicus*); finalmente el Tipo E de transparencia es aquella que plantea el valor intrínseco del *homo dignus* y finalmente el Tipo F que también se corresponde al respeto de los ciudadanos conceptualizados como *homo dignus*.

Tabla 1: Marco para las obligaciones de transparencia (adaptado de Bujize, 2013)

Tipo de actor	Transparencia facilitadora de toma de decisiones	Transparencia facilita el escrutinio de las autoridades públicas
Ciudadano	Formación de voluntades (Tipo A)	Participación pública y rendición de cuentas (Tipo B)
Homo economicus	Decisiones eficientes (Tipo C)	Cumplimiento leyes económicas (Tipo D)
Homo dignus	Respeto del valor intrínseco humano (Tipo E)	Garantizar el respeto de los derechos humanos (Tipo F)

Como han señalado Michener y Bersch (2013), la *visibilidad* de la información, "el grado en que la información está completa y es "encontrable"" (p. 235) constituyó la preocupación fundamental de los *policy-makers* y académicos cuando este tema surgió con fuerza en la década de 1980. Pero estos autores señalan que la *inferibilidad*, esto es la información que se presta a inferencias o conclusiones verificables, es una preocupación más reciente y cuyas características principales para su cumplimiento, esto es, que sea lo más desagregada posible, verificada e inteligible³, no surgió como una amplia preocupación sino hasta hace pocos años. "Los defensores de la transparencia tienen un defensor relativamente nuevo y vital, el movimiento de datos abiertos. La transparencia ha evolucionado de las demandas de visibilidad de la información a demandas explícitas de su inferibilidad" (Michener y Bersch, 2013: 236).

En esta línea, resulta indispensable abordar otro componente central para el ejercicio y cumplimiento de la Transparencia Activa, como son las políticas de datos abiertos y de gobierno abierto. En la propia ley 104 se prevé la publicación en formatos abiertos y el objetivo de reutilización como características esenciales de esta información. De hecho, en algunas investigaciones de carácter empírico se ha caracterizado que los mayores obstáculos a la Transparencia Activa provienen de la disociación entre las políticas de datos abiertos con la Transparencia Activa (Correa, Correa, Silva 2014)⁴, en línea con lo señalado por los autores en el párrafo anterior.

³ En tanto accesible, siguiendo el concepto transparencia directa e indirecta de Hood (en Michener y Bersch, 2013).

⁴ En este trabajo los autores que analizan el caso en municipios en Brasil identificaron a la falta de una implementación de política de datos abiertos como una barrera para la transparencia activa.

El portal de datos de la Unión Europea define a los datos abiertos como aquellos que cualquiera puede acceder, modificar y compartir. Se pueden usar cuando están disponibles en un formato estandarizado y legible por una máquina. A su vez, los datos abiertos deben tener licencia que permita a las personas usar los datos de la forma que deseen, incluida la transformación, combinación y uso compartido con otros, incluso comercialmente.

Los datos abiertos constituyen una característica esencial de un programa de gobierno abierto y un pilar fundamental sobre el cual se debería construir una estrategia de transparencia activa. El gobierno de la Ciudad de Buenos posee actualmente 319 base de datos, entre las que se encuentran las de la ley 104, así como otros recursos informativos vinculados a las obligaciones de Transparencia Activa -habilitaciones y permisos, compras públicas, presupuesto y escalas salariales, entre otros-. Si bien no hay una sola definición de gobierno abierto, al articular la transparencia, la participación social, la rendición de cuentas y la innovación tecnológica, este concepto y su práctica han sido cada vez más prominentes en la agenda de políticas públicas de las últimas dos décadas. Desde el punto de vista de las principales instituciones que se ocupan de este tema, el gobierno abierto está vinculado principalmente a la promoción de políticas de transparencia y sus temas relacionados, así como a la participación de la sociedad en el ciclo de las políticas públicas (CEPAL, 2014). En esta perspectiva, para algunos actores, es fundamental enfatizar la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción como ejes estructurales y, en general, la innovación tecnológica como transversal a otras políticas (Burle, Bellix, Machado, 2016). Se pueden detectar imbricaciones profundas en la práctica del gobierno con la transparencia activa y viceversa, siendo una relación interdependiente en términos conceptuales y prácticos.

Finalmente, para considerar las características y dimensiones de un gobierno abierto, una dimensión fundamental es la de participación. De acuerdo a la definición de las Naciones Unidas, esta se puede entender "como el proceso de involucrar a los ciudadanos a través de las TIC en las políticas, la toma de decisiones y el diseño y la prestación de servicios para que sea participativo, inclusivo y deliberativo" (Naciones Unidas, 2013). Sin embargo, la participación *online* depende de la información disponible. En este sentido, la información *online* es crítica: sin acceso a información pública, la participación no puede basarse en evidencia, ser totalmente relevante o significativa. Este criterio es importante dado que la transparencia no conduce necesariamente a la participación (Welch, 2012).

V. Análisis

i. Transparencia Activa y Acceso a la Información Pública

Identificación de la demanda de información pública

En una primera instancia se realizó un análisis de las solicitudes de información a través de los distintos canales que ofrece el gobierno, incluyendo a las bases de datos de SUACI, de pedidos de acceso a la información pública y de Defensoría del pueblo. En el caso del SUACI, es importante aclarar que a partir del año 2017 se realizaron una serie de cambios metodológicos que repercuten en la estructura de las bases de datos. La variable "rubro", consignada en los registros hasta el año 2016, fue modificada en los períodos subsiguientes. A partir de 2017 se incorporaron las variables de "categoría" y "subcategoría". Tomando nota de estas modificaciones, en 2016 el recurso cuenta con 49 rubros de solicitudes y 373 conceptos. En 2017, la base posee 18 categorías temáticas, 66 subcategorías y 243 conceptos. En 2018, se observan 17 categorías temáticas, 63 subcategorías y 245 conceptos. Finalmente, en 2019 se registran 17 categorías temáticas, 59 subcategorías y 2018 conceptos. Con respecto a la base de acceso a la información pública, ésta posee 29 categorías temáticas y 84

categorías específicas. Por último, la base de Defensoría cuenta con 17 categorías temáticas y 76 categorías específicas.

En cuanto a las temáticas más recurrentes en las solicitudes y/o reclamos registrados, en términos generales, se puede observar una preponderancia de temas relacionados con el espacio público, incluyendo cuestiones de habilitaciones de obras, saneamiento, alumbrado y transporte. En una segunda instancia surgen solicitudes relacionados con otros servicios, como educación, salud y aspectos laborales.

Es interesante observar que, en el análisis en particular del Sistema Único de Atención Ciudadana, las cuestiones relacionadas con el espacio público tienen un rol preponderante, como se puede observar en el gráfico a continuación:

Cuadro 1: Mapa principales categorías en SUACI



Mientras que en el análisis de las solicitudes de acceso a información pública a través de la Ley 104 y de los requerimientos de la Defensoría, se puede observar que, además de las cuestiones de espacio público, también preponderantes, surgen pedidos más relacionados con la gestión pública y servicios que ofrece la Ciudad, como educación y salud. Se puede observar esto en los gráficos a continuación:

Cuadro 2: Mapa principales categorías Ley 104



Cuadro 3: Mapa principales categorías Defensoría del Pueblo



La principal conclusión es que las solicitudes están dirigidas principalmente a pedir información o presentar reclamos sobre los servicios que ofrece la Ciudad, con un importante foco en lo relacionado

a la gestión del espacio público, como obras públicas y privadas, y otros servicios como educación, salud y seguridad.

Estos temas se condicen con la información que surge de las entrevistas a diferentes organizaciones de la sociedad civil que principalmente indagan sobre los servicios que debe proveer el Estado. Las organizaciones consultadas esperan que se priorice la publicación de información que tenga impacto en la ciudadanía por sobre otros temas que se consideran más superficiales. Asimismo, las organizaciones encuentran un límite en la transparencia cuando se trata de esos temas (que tienen que ver con el control hacia el Estado y que promuevan la participación ciudadana) y demandan, asimismo, evaluar el impacto de la publicación de los datos. Manifiestan que rendir cuentas no es solo mostrar las actividades llevadas a cabo, sino es además demostrar cómo a partir de esos datos se puede modificar y mejorar las políticas públicas, incluyendo nuevos tópicos como el de clima y medio ambiente.

En palabras de los entrevistados:

"todo lo que son los datasets de presupuesto, de compras y contrataciones, de pauta oficial, son probablemente los que están más desactualizados y de más difícil acceso"

"falta lograr la desagregación de datos en lo que tiene que ver con publicidad (...) falta discriminar la información"

"hay otras líneas hoy bastante importantes: todo lo que es clima, todo lo que tiene que ver con la calidad del aire, del suelo, la tierra, a los municipios les cuesta muchísimo tener esa información"

"¿qué queremos de ese dato, si no estamos evaluando impacto? No porque no sea útil saber la cantidad, pero falta ahí algo....es como que se hace para rendir cuentas pero no para reevaluar mis propias políticas públicas y modificarlas"

En consistencia con el artículo 18 de la ley 104, las organizaciones mencionan algunos temas que les resultan de suma importancia para sus tareas cotidianas que se brinde dicha información activamente. A saber:

- Gasto Público y ejecución del presupuesto: se otorga gran importancia al acceso de información relacionada con el presupuesto y su ejecución, se mencionó como un caso de estudio y buena práctica los cambios implementados por el Ministerio de Hacienda a nivel nacional en relación a la transparencia de la información presupuestaria;
- Declaraciones juradas: se solicita que las declaraciones juradas incluyan a todos los funcionarios, y que tengan una mayor desagregación;
- Publicidad Oficial: hay gran interés en poder conocer en detalle los gastos en pauta oficial;
- Gestión pública: las organizaciones buscan un mejor acceso a las decisiones de gobierno. Se menciona, en particular, que el acceso al Boletín Oficial, que es donde se publican las decisiones de gobierno, es poco amigable, con un sistema de búsqueda poco funcional y que contiene categorías que son difíciles de comparar;
- Educación: Se mencionaron falencias en lo relacionado a la información sobre educación, incluyendo inversión en escuelas, matrículas, asignación de subsidios, comedores escolares, educación sexual integral, etc;
- Planes y ayuda a poblaciones vulnerables: nutrición en comedores, accesibilidad, personas en situación de calle situación de calle, estadísticas sobre poblaciones en villas y asentamientos urbanos;
- Medioambiente y Espacios Público: gran importancia a la información sobre inspecciones y habilitaciones de locales y obras. Otras cuestiones relacionadas con los servicios, como arbolado, basura, espacio público y movilidad);
- Tecnología, vigilancia y privacidad (desde la compra, la implementación y su impacto);
- Geolocalización de la información que tiene despliegue territorial;
- Clarificación y comunicación de los objetivos de los organismos y dependencias, para medir avances y cumplimientos.

Identificación y priorización de comunidades de usuarios

A partir de un análisis de los canales que tienen los ciudadanos para acceder a la información pública, se buscó identificar y priorizar a qué sectores corresponden las comunidades de usuarios. Siendo el SUACI el principal canal de solicitudes por parte de los ciudadanos, podemos ver un detalle de las principales solicitudes por este canal para el año 2018 en el siguiente cuadro:

Cuadro 4: Solicitudes y Reclamos a SUACI (2018)

Solicitud/Reclamo	Porcentaje
Retiro de escombros / restos de obra	10%
Vehiculo mal estacionado	8%
Reparacion de vereda	7%
Retiro de residuos voluminosos (muebles y electrodomesticos)	6%
Poda de arbol/despeje de luminaria o semaforo	5%
Retiro de restos de jardineria domiciliaria	5%
Reparacion de luminaria apagada durante la noche	4%
Reubicacion de contenedor	3%
Recolección de residuos fuera del contenedor	3%
Falta de recolección de restos de poda de arbolado publico	2%
Remocion de vehiculo / auto abandonado	2%
Vehiculo obstruyendo garaje	2%
Mejora de barrido	2%
Reparacion de bache	2%
Instalacion/reparacion de contenedor	2%
Extraccion de arbol	2%
Limpieza/vaciado de contenedor	2%
Desratizar, desinsectar y desinfectar en vía publica	1%
Mayor iluminacion en calle / plaza	1%
Restos de obra en vereda que impiden el paso	1%
Otros	30%

Se puede observar que lo que sucede en la vía pública es el foco principal de este canal. Si bien no tenemos información sobre quiénes son los actores que realizan estas solicitudes, se puede inferir que en su mayoría son ciudadanos y/o empresas que estén relacionadas con temas de obras o intervenciones en el espacio público.

Cuadro 5: Solicitudes por Ley 104 - Pedidos de acceso de información pública (2018)

Solicitud	Porcentaje
Habilitaciones, inspecciones e infraestructura	24%
Gestión Pública	18%
Información financiero contable	14%
Espacio público	10%
Pedidos de informes y datos personales	6%
Aspectos laborales	6%
Servicios educativos	5%
Ambiente e higiene	4%
Servicios de salud	2%
Temática habitacional o situación de calle	2%
Información político institucional	2%
Servicios de seguridad	2%
Servicios en general	2%
Derechos personales	2%
Otros	1%

En relación al análisis de los temas relacionados con los pedidos de acceso a información pública, observamos que obras y espacio público sigue siendo un tema preponderante, sumando alrededor del 40% de los reclamos, sin embargo también aparecen otras temáticas más relacionadas con el control a las acciones del sector público, como la calidad de los servicios (la salud, educación y seguridad) o información relacionada con la gestión del gobierno.

Cuadro 6: Tipos de solicitantes Ley 104 (2018)

Solicitante	Porcentaje
Particular	94%
ONG	4%
Actor político	1%
Periodista	1%
Otros	1%

En relación a los actores solicitantes, si bien siguen siendo personas particulares que presentan los reclamos, surgen otros actores como ONGs, actores políticos y periodistas.

A partir del análisis de las bases de datos que contienen los registros administrativos de los canales de reclamos y de una puesta en común con la DGSOCAL, se decidió empezar con las entrevistas a actores vinculados a OSC de Derechos Humanos, calidad institucional y periodistas como primera medida. Estos son actores que se pueden caracterizar como organismos que setean los temas de transparencia en tanto trabajan sobre derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y derechos humanos más amplios, y son usuarios competentes en la temática. Estas organizaciones han históricamente bregado por la ley de acceso a la información en distintas jurisdicciones del país, y problematizan el propio núcleo de las políticas de acceso, datos y transparencia (combinando una perspectiva sobre la transparencia como actores ciudadanos y centrados en la defensa de los derechos humanos - *homo dignus* - de acuerdo a la tipología de Buijze anteriormente desarrollada). Si bien este grupo no es tan significativo en términos numéricos en cuanto a pedidos de acceso mediante la Ley 104, son actores que tienen una capacidad de incidencia muy alta en la agenda pública de derechos humanos, libertad de expresión y acceso a la información, con capacidad de moldear agendas.

Este grupo se caracteriza por su heterogeneidad, aunque todos son usuarios de los instrumentos de la Ley 104. En este grupo se encuentran organizaciones vinculadas al periodismo (LN Data) así como organizaciones de la sociedad civil en defensa de los derechos civiles y humanos como son la ADC y ACIJ. Todas estas organizaciones son actores consolidados y referentes en su temática, siendo experimentados usuarios de las bases de datos de acceso público, así como también en términos de su capacidad de acceder a información mediante diversos canales formales e informales. Estas organizaciones tienen una mayor capacidad de diagnóstico y capacidad de desarrollo de propuestas en términos de las políticas públicas a implementar en esta materia.

En una segunda instancia, se avanzó en las entrevistas con un grupo temático que se podría denominar Gestión del Espacio Urbano que, como ya se mostrado, constituye una temática de gran peso numérico en términos de solicitudes y reclamos vinculados a permisos de obra y habilitaciones. En este grupo se identifican a partir de las solicitudes de información realizadas mediante la Ley 104 a las siguientes organizaciones: Fundación Acceso Ya, Sociedad Central de Arquitectos y Fundación Ciudad. Todas ellas son organizaciones que se caracterizan por su necesidad de información para realizar su trabajo, así como por ser actores que tienen experiencia tanto en la temática específica como en los mecanismos de solicitud de información.

Finalmente, el tercer grupo temático es el de género. Esta temática fue impulsada por la propia DGSOCAI, tal como estaba previsto en los términos de este trabajo, para la cual hay varios factores que expresan la necesidad de inclusión de este asunto. En primer lugar, el tema de género está siendo un asunto transversal a toda la agenda del gobierno; además, el GCBA como miembro del *Open Government Partnership* ha asumido compromisos ante esta iniciativa para desarrollar y ampliar la temática; finalmente, aunque esta lista no es exhaustiva, el Sistema de indicadores de Género de la Ciudad de Buenos Aires (SIGBA) es una agrupación de datos estadísticos y de registros que dan una visión sistémica de la situación de género en la Ciudad e incorporan tres dimensiones vinculadas a la autonomía: económica, toma de decisiones y física, en línea con recomendaciones internacionales de la ONU. El gobierno de la CABA ha avanzado en el desarrollo de una metodología de evaluación y monitoreo que le permita desarrollar *benchmarking* en mejores prácticas internacionales y el desarrollo de nuevas metodologías para contemplar la asignación del gasto en mujeres y niñas en el presupuesto público, así como también en el uso de datos abiertos como herramientas para que contribuir a la equidad de género. Adicionalmente, a nivel de género la iniciativa de la Mesa Transversal de Planificación 2020-2023 y la Estrategia por la Igualdad de Género en la Ciudad constituye una iniciativa para la cual se busca identificar proyectos con impacto en la temática y para la cual la información pública puede resultar de valor.

Para este tema, donde la demanda es aún incipiente en comparación con los otros ejes propuestos, y donde hay una oportunidad de desarrollar proactivamente un trabajo de Transparencia Activa, se identificó a varios actores del propio gobierno de la CABA (Gerencia Operativa Atención Integral a Víctimas de Violencia Doméstica y Sexual, referentes de los Centros Integrales de la Mujer -CIMs-) y la OSC Shalom Bait, (CIMs 12 y 15) así como la ONG Dignos de Ser (CIMS 7 Y 10). También hay OSC que se caracterizan por estar afectadas por la ausencia de información, como el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), aunque en todos los casos, tanto en actores públicos como de la sociedad civil, el nivel de conocimiento sobre el tema específico es muy alto, aunque quizás con menos experiencia en términos de los puntos de acceso a la información pública para la persecución de sus fines.

Cabe mencionar que el sector privado podría ser un consumidor importante de información pública (*homo economicus*), pero su presencia prácticamente no se observa en el análisis de los registros administrativos analizados. Esto puede significar una señal de la importancia de brindar información sobre los avances que se llevan a cabo en relación a la transparencia activa para los actores que no son los usuarios frecuentes de esta información.

Buenas prácticas sobre transparencia activa y acceso a la información pública

En el apartado teórico se abordaron algunas dimensiones clave que construyen el marco conceptual desde el cual organizaciones y gobiernos conciben la transparencia activa. El objetivo de este capítulo es brindar un estado del arte sobre la discusión actual en materia de transparencia activa, su vínculo indispensable con el acceso a la información pública, en un contexto de datos y gobierno abierto.

Según el Barómetro de los Datos Abiertos (Web Foundation 2018) los gobiernos deben trabajar en sus planes siguiendo tres áreas específicas: a) apertura por defecto de los datos; b) arquitectura de los datos; y c) publicación de los datos bajo un propósito.

- a. Apertura por defecto.** En los Estados con mayores recorridos y experiencia en transparencia de información pública ya se comienza a hablar de "transparencia por defecto" para dar cuenta de la necesidad de pensar que toda la información de interés público debe ser pensada y desarrollada a los fines de su comunicación, utilización y procesamiento. Por ejemplo, el gobierno de Japón diseñó una estrategia de datos abiertos gubernamentales pensada para promover el uso de datos públicos como un activo para los ciudadanos.

Ello pone en evidencia la importancia de trabajar con todas las áreas de gobierno para que toda producción de información pública sea pensada bajo una estructura publicable per se.

- b. Arquitectura de los datos.** Las infraestructuras de datos abiertos y las prácticas de gestión de los datos son generalmente débiles e inconsistentes, y además cambian con demasiada frecuencia. Los gobiernos deben trabajar en la transformación técnica y organizativa que es necesaria para promover y mantener la apertura de los datos a lo largo del tiempo.

El gobierno del Reino Unido, diseñó el Estándar de Servicios Digitales (GDS), un conjunto de 18 criterios para ayudar a crear y gestionar servicios digitales eficaces. Entre ellos se destacan: 8) hacer que todo el código fuente nuevo sea abierto; 9) utilizar estándares abiertos y plataformas comunes; 10) probar el servicio de extremo a extremo; 12) asegurar que los usuarios puedan tener éxito desde su primera gestión ; 13) hacer que la experiencia del usuario sea consistente; 15) recopilar datos de rendimiento; 16) identificar los indicadores de desempeño 17) reportar datos de desempeño en la plataforma dedicada.

- c. Publicación con un propósito.** Se ha identificado como problemático lo que Joel Salas (Comisionado del INAI de México)⁵ denomina la "burocratización" de la transparencia, que lleva a que exista una brecha entre la oferta y la demanda de la información pública. Para ello se debe atender cuál es la demanda de la información pública de los ciudadanos⁶, a la vez que está el desafío de dotar de contenidos a la democracia para un ejercicio más pleno de la ciudadanía y los derechos.

El éxito de la información pública y de los datos abiertos debe medirse tanto en función del mejoramiento de la calidad de vida de las personas, contemplando que mucha de esta información en ocasiones se consume en otras plataformas que no son las públicas, como en la mejora de la calidad institucional.

⁵ Joel Salas, Comisionado del INAI de México en reunión de trabajo convocada por la OGDAI el 24 de octubre de 2019 en Buenos Aires.

⁶ Joel Salas señala que en México estos temas se vinculan con el agua, la oferta educativa, los medicamentos y la oferta de salud pública y los servicios públicos más generales.

Para lograr el objetivo de publicar información de relevancia pública, los gobiernos y la sociedad civil tienen que colaborar y los gobiernos deben liderar el camino invirtiendo y dando prioridad a los datos de gran demanda y a la formación en alfabetización digital.

A partir de ello, un posible plan de acción podría ser la incorporación de procesos de transparencia en aquellas áreas que están en contacto con la demanda ciudadana de información (ej. UPE Móvil).

Ramírez-Alujas y Dassen (2012) proponen pensar en un ecosistema de desarrollo de gobierno abierto que articule los tres principios y los elementos que constituyen su puesta en práctica: Transparencia y acceso a la información, Participación Ciudadana y Colaboración.



Fuente: Ramírez-Alujas y Dassen, 2012.

De acuerdo al diagrama propuesto por los autores, su puesta en práctica implicaría:

- 1) Mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos y la reutilización de la información del sector público.
- 2) Facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas, y
- 3) Favorecer la generación de espacios de colaboración e innovación entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público, social y cívico (Naser, Ramírez-Alujas 2014)

A partir de las consideraciones teóricas y los hallazgos en el análisis de temas y de las solicitudes de acceso a la información pública, se esboza una revisión sobre cómo la transparencia está siendo activamente implementada en la gestión del espacio urbano y en los temas de género. En el caso de la gestión de espacio urbano, analizaremos en detalle el tema de la accesibilidad.

Gestión del espacio urbano

La transparencia desde la gestión del espacio urbano puede ser enmarcada desde la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible como uno de sus pilares fundamentales. Allí se pone de relevancia la necesidad de favorecer un desarrollo sustentable y resiliente, el crecimiento económico, la creación de trabajo y la integración e inclusión social en las ciudades (UCLG y OGP, 2019).

El fomento de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana pueden acelerar la acción sobre la sostenibilidad ambiental mediante el desarrollo e implementación de políticas relacionadas a la reducción de la contaminación (UCLG y OGP, 2019, 12).

Con el objetivo de abordar las preocupaciones sobre la calidad del medio ambiente, el gobierno de Seúl ha abordado la problemática de la gestión ambiental combinando transparencia, big data y servicio en una plataforma de datos abiertos (UCLG y OGP, 2019, 13). El sitio⁷ contiene alrededor de 4.500 datasets en 10 áreas temáticas. Además, a través del diagnóstico de las principales solicitudes de los ciudadanos, crearon una plataforma de visualización más accesible en la cual se ubica geográficamente la información sobre la contaminación del aire en tiempo real.

También se destaca la iniciativa del gobierno de Brasilia que desarrolló la app DF100Fogo⁸, con el objeto de que los ciudadanos puedan ayudar en la identificación de focos de incendio, quema de podas o basura que ocurra en los alrededores de la ciudad. A partir de ello se espera que este tipo de tecnología estimule la preservación y participación social en la gestión y protección ambiental.

Además, las iniciativas de transparencia activa referidas a la temática de medio ambiente y espacio público trabajan sobre el control de corrupción en los procesos de gobierno vinculados a este sector. Por ejemplo, en Berlín, los ciudadanos pueden participar en la planificación urbana, incluyendo la toma de decisiones, gracias a la apertura de datos sobre el tema. Se ofrece un mapa con diferentes marcadores que representan lugares en donde se planea un proyecto de construcción, para los cuales se muestran documentos de planificación y los ciudadanos pueden ejercer control sobre el avance de los proyectos⁹.

Entre las iniciativas relevadas, es destacable el posicionamiento de Barcelona en materias de urbanismo, obras públicas y medioambiente. En su sitio de transparencia¹⁰ incluyen información detallada sobre: 1) planes de ordenación urbana y convenios urbanísticos (con datos sobre el código urbanístico y usos del suelo en general); 2) información sobre licitaciones de obras públicas (con proyectos, pliegos y criterios de licitación de obras públicas, y 3) urbanismo y obras de infraestructura (con la inclusión de algunos indicadores como la inversión en infraestructuras por habitante y proporción de ingresos del Urbanismo sobre los ingresos totales).

En Argentina, el Gobierno de Córdoba puso en marcha el Portal de Obras Públicas¹¹ (POP) para la gestión integral de la obra pública provincial. El sistema, que se enmarca en la Ley 10.618 de Simplificación y Modernización de la Administración Pública, trabaja en la mejora de los procedimientos ciudadanos, por ejemplo: concreta el primer paso del expediente de obra pública, estandariza procesos y mejora la seguridad de los datos. Por su parte, el Gobierno de la CABA lanzó en 2017 el portal "BA Obras", el cual pone a disposición toda la información referida a la ejecución de las obras públicas de la Ciudad. El sitio releva más de 900 obras según barrio o tema de interés y proporciona información sobre los procesos de ejecución y contratación.

Accesibilidad

La literatura que aborda la accesibilidad y la transparencia activa se encuentra vinculada principalmente a los estándares de publicación y de acceso de la información pública. La academia y las políticas públicas utilizan una conceptualización amplia del concepto accesibilidad por sobre una limitada, incluyendo a todos los grupos poblacionales denominados como *vulnerables*.

⁷ Pueden obtener más información ingresando a <https://bigdata.seoul.go.kr/main.do>

⁸ Pueden obtener más información ingresando a: <http://df100fogo.com.br/login>

⁹ Pueden obtener más información ingresando a: <https://daten.berlin.de/anwendungen/b%C3%BCrger-baut-stadt>

¹⁰ Pueden obtener más información ingresando a:

<https://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/es/transparencia-en-materias-de-urbanismo-obra-publica-y-medioambiente>

¹¹ Pueden obtener más información ingresando a:

<https://cidi.cba.gov.ar/Cuenta/Login?ReturnUrl=%2frestringido%2f305>

En Chile, Binimelis y Veechi (2018) conjugan la evaluación de leyes y políticas de accesibilidad con las de transparencia, y encuentran que el sitio web de SENADIS¹² (Servicio Nacional de la Discapacidad) y la información sobre transparencia activa presentan algunas barreras respecto al cumplimiento de las medidas de accesibilidad para personas en situación de discapacidad visual. En ese sentido, desde 2019 Chile ha tomado como compromiso el desarrollo del plan de "Fortalecimiento de capacidades en servicios para atención inclusiva"¹³ que tiene como principales objetivos: 1) Garantizar la disponibilidad y la accesibilidad de la información, 2) Favorecer un acceso fácil y rápido, 3) Se encuentran las funciones y prestaciones ofrecidas por los servicios, 4) Garantizar que se atiendan los problemas asociados al desarrollo, compatibilidad y las principales directrices de las normas internacionales y nacionales sobre accesibilidad universal, de manera de permitir su acceso, en igualdad de oportunidades, a personas en situación de discapacidad.

En esa línea, en Colombia, con el fin de facilitar el acceso a la información pública de personas con discapacidades físicas, se diseñaron herramientas conceptuales y tecnológicas para entre otras acciones: orientar a los sujetos obligados en la publicación de información, favorecer el autodiagnóstico de restricciones de acceso a espacios físicos de atención a la ciudadanía, permitir el uso del Portal SI¹⁴ como canal de acceso a servicios, y permitir la traducción de información a través de herramientas como el Lector de Pantalla¹⁵ y el Centro de Relevo¹⁶. Según los expertos de PAIIS¹⁷, organización que se dedica a temas de inclusión social en Colombia, el centro de relevo es una gran herramienta que ha brindado un apoyo importante a la población con discapacidad auditiva. En cuanto al software de lectura, es una herramienta que representa un avance en la atención a personas con discapacidad visual por parte del Instituto Nacional de Ciegos (INC), sobre todo a partir de su implementación en bibliotecas públicas. Pero también hay críticas que residen en la ausencia de acciones sistemáticas y el incumplimiento de los mandatos legales que obligan al Estado a mejorar su asistencia a esta población.

En Argentina, el número de personas con dificultades y limitaciones permanentes alcanza al 12,9% de la población según el último Censo (2010) realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). En línea con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que plantea que la discapacidad debe dejar de abordarse como un tema de salud exclusivamente y empezar a pensarse como una cuestión de derechos humanos que deben ser garantizados, el Gobierno Nacional ha tomado el compromiso frente a la Alianza de Gobierno Abierto¹⁸ (OGP) de promover la participación activa de las personas con discapacidad y las organizaciones de la sociedad civil para la formulación de políticas públicas. Hasta ahora las evaluaciones realizadas sobre su implementación sostienen que su alcance es limitado, con oportunidades de mejora¹⁹.

¹² Pueden obtener más información ingresando a: <https://www.senadis.gob.cl/>

¹³ Pueden obtener más información ingresando a: <https://www.opengovpartnership.org/es/members/chile/commitments/CL0055/>

¹⁴ Pueden obtener más información ingresando a: <https://www.gov.co/>

¹⁵ <https://www.convertic.gov.co/641/w3-channel.html>

¹⁶ Pueden obtener más información ingresando a: <https://www.centroderelevo.gov.co/632/w3-channel.html>

¹⁷ "PAIIS se fundó en el año 2007 como una de las clínicas de derecho de interés público de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes con el fin de generar conocimiento y generar acciones de incidencia legal y política para el avance de los derechos humanos, la igualdad y la inclusión social de personas pertenecientes a grupos históricamente marginados". Pueden obtener más información en:

<https://www.idealst.org/es/ong/fa2048efce104b0ebd91cd4ed25b5ef7-paiis-programa-de-accion-por-la-igualdad-y-la-inclusion-social-uniandes-bogota>

¹⁸ Pueden obtener más información ingresando a: <https://ogpargentina.org/que-es-ogp/>

¹⁹ Pueden obtener más información ingresando a:

<https://www.opengovpartnership.org/es/documents/argentina-end-of-term-report-2015-2017/>

En México, el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales²⁰, desarrolló una serie de criterios para que los sujetos obligados en la Ley de Acceso a la Información Pública garanticen condiciones de accesibilidad que permitan el ejercicio de los derechos humanos de acceso a la información y protección de datos personales a grupos vulnerables. Define a estos grupos de una manera amplia como:

"Grupos sociales en situación de vulnerabilidad, es decir, aquellos núcleos de población y/o personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden ejercer, en igualdad de condiciones, los derechos humanos de acceso a la información y protección de datos personales, y por lo tanto, requieren de la atención e implementación de acciones, medidas y políticas por parte de los sujetos obligados".²¹

En relación al tipo de pedidos recibidos en SUACI sobre accesibilidad, es interesante el caso de Oaxaca²², México, que, ante la falta de espacios para cubrir las necesidades de estacionamiento de las personas con discapacidad trabajó, además de en la generación de nuevos espacios reales, en georeferenciar espacios de estacionamiento para personas con discapacidad. Se diseñó una plataforma de vialidad que mapeaba los espacios de estacionamiento y permitía la denuncia ciudadana para ser atendida por los agentes de tránsito. Este esfuerzo conjunto, permitió visibilizar una problemática y a su vez integrar lógicas colaborativas entre múltiples actores como: el Consejo de Colaboración Municipal, Dirección de Vialidad y el Consejo de Discapacidad.

En CABA, OGP destaca el caso de la plataforma DÓNDE²³, realizada en conjunto con Fundación Huésped para informar la disponibilidad de servicios de salud sexual y reproductiva en toda la ciudad. DÓNDE permite a los ciudadanos vulnerables acceder a información georreferenciada sobre puntos de entrega de preservativos, información de planificación familiar, pruebas de VIH, vacunas y centros de enfermedades infecciosas. Los ciudadanos además pueden ubicar mejor los centros, calificar su experiencia y presentar quejas en clínicas que funcionan mal o violan los derechos de las mujeres.

Descontando el caso de México, la literatura y el tratamiento sobre transparencia activa y accesibilidad al espacio urbano es escasa. Esto deja de manifiesto una oportunidad desarrollar estrategias y políticas relativas a la temática que sirvan como puntapié para otros gobiernos de la región.

Género

Según la CIDH (2007) las mujeres sólo pueden reclamar sus derechos cuando los conocen (párr. 231). Frente a ello, la transparencia activa se coloca como una "obligación estatal de difundir información sobre los derechos de las mujeres y las vías legales para exigirlos y hacerlos efectivos, así como información relacionada con el desarrollo de leyes y políticas públicas sobre violencia y discriminación, y que tengan voz en el diseño de las mismas. Dicha información debe ser completa, comprensible, con un lenguaje accesible y encontrarse actualizada" (CIDH 2015, párr. 56).

²⁰ Criterios para que los sujetos obligados garanticen condiciones de accesibilidad que permitan el ejercicio de los derechos humanos de acceso a la información y protección de datos personales a grupos vulnerables. Sistema Nacional De Transparencia, Acceso A La Información Pública Y Protección De Datos Personales. Acceso Web: http://www.infodf.org.mx/documentospdf/normatividad_snt/Criterios para Garantizar Accesibilidad a Grupos Vulnerables.pdf

²¹ El documento además define una serie de acciones tendientes a eliminar las brechas físicas, comunicacionales, normativas o de cualquier otro tipo. Estas medidas van desde las adaptaciones en las infraestructuras, equipamiento o entorno urbano, la habilidades y formación de las personas responsables por responder a estas demandas y la revisión estricta de los estándares de accesibilidad de los portales web.

²² Pueden obtener más información ingresando a:

<http://inicio.inai.org.mx/doc/DGGAT/LGTAP70XLVIIID/Pal%20Oaxacareu.pdf>

²³ Pueden obtener más información ingresando a: <https://donde.huesped.org.ar/#/>

De acuerdo a OGP (2018) cuando las mujeres tienen el mismo acceso a la información, la atención médica, la educación y el trabajo, es más probable que esas sociedades tengan éxito. Hay tres focos en los que actualmente se están trabajando la dimensión de género:

- Prestación de servicios públicos específicos de género;
- Presupuestos participativos e inclusivos;
- Publicación de datos y análisis presupuestarios desglosados por género.

La guía para el análisis basado en género y Gobierno Abierto Inclusivo²⁴ ha sido diseñada para ayudar a los países que forman parte de la Asociación de Gobierno Abierto a aplicar el Análisis de Género Plus (GBA+)²⁵ a todos los compromisos de gobierno abierto y asegurar que sus compromisos y su proceso de co-creación sean inclusivos. Según esta guía, las iniciativas inclusivas de gobierno abierto son importantes porque pueden al mismo tiempo que ayudar a los gobiernos a reflejar tantas voces como sea posible cuando toman decisiones y se prestan servicios, garantizar que las decisiones gubernamentales den cuenta de perspectivas diversas y sirvan a las necesidades de todos, y también permitir a los gobiernos aprovechar una mayor diversidad de conocimiento, lo que a su vez permitiría programas y políticas más efectivas.

Siguiendo estos lineamientos, el Gobierno de Canadá incluyó el compromiso de evaluar las mejores prácticas para el diálogo inclusivo y la participación ciudadana. Como parte del compromiso con la inclusión, se realizó una revisión feminista e inclusiva de todos compromisos asumidos en materia de transparencia para garantizar que el Plan de Acción Nacional tomará en consideración las necesidades de las mujeres y otras poblaciones que demandan equidad. Algo no menor, se solicitó que la revisión la realizarán cuatro profesionales en los campos de la tecnología, el activismo feminista y la academia externos al gobierno.

En Antioquia, Colombia, se constató la dificultad de acceder a información de calidad (actualizada y desagregada) sobre los asuntos de mujer y género. Ante ese diagnóstico, se decidió enfocar en el fortalecimiento del Observatorio de Asuntos de Mujer y Género de la Gobernación. El proceso de transparencia comenzó con un encuentro de actores de diferentes sectores (academia, observatorios, investigadores/as e instituciones públicas y privadas) para identificar las líneas de trabajo lo que culminó en una alianza multisectorial para trabajar sobre las iniciativas.

Como parte de los resultados de la experiencia, las organizaciones participantes afirmaron que el gobierno abierto y transparente feminista e inclusivo debe integrarse en el tejido de todo plan de acción de gobierno. Además, todos los compromisos deben procurar ser inclusivos y reconocer los impactos intencionados y no intencionados en mujeres, niñas y personas no binarias de género. La co-creación inclusiva y efectiva de los planes entre múltiples *stakeholders* durante todo el proceso de diseño e implementación de medidas en torno a mejorar la transparencia activa es una estrategia fundamental para asegurar su éxito e impacto.

En este sentido, el Gobierno de la Ciudad forma parte del Programa de Entidades Subnacionales de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), cuyo objetivo principal es establecer compromisos concretos para promover la transparencia y la participación ciudadana. Uno de ellos es la iniciativa "Gobierno Abierto para la equidad de género". El fin de la misma es consolidar la equidad de género en la Ciudad

²⁴ Para más información pueden ingresar a:

<https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/05/Guide-GBAandInclusive-Open-Government.pdf>

²⁵ GBA + es un proceso analítico utilizado para evaluar cómo diversos grupos de mujeres, hombres y personas no binarias pueden experimentar políticas, programas e iniciativas. El "plus" en GBA + reconoce que GBA va más allá de las diferencias biológicas (sexo) y socioculturales (género). Además del sexo y el género, GBA + considera muchos otros factores de identidad, como discapacidad mental o física, raza, origen nacional o étnico, indigeneidad, edad, idioma y orientación sexual. GBA + también considera las barreras sistémicas y sus impactos resultantes, tanto intencionados como no intencionados, en la vida de las personas.

mediante el uso de datos abiertos para desplegar herramientas de monitoreo y rendición de cuentas. Además, se incorporó la perspectiva de género a los lineamientos de formulación y evaluación del presupuesto de la Ciudad.

En México, la iniciativa "Gobierno Abierto: co-creación desde lo local"²⁶, parte de una estrategia colaborativa con miras a la formulación del Planes de Acción Local que impacten de forma positiva en la calidad de vida de las personas. El caso *tlaxcalteca* parte de un proceso participativo que identifica una problemática puntual de embarazos en mujeres adolescentes que genera índices de deserción escolar. A partir de un diagnóstico, se detectaron 196 casos de embarazos en adolescentes, que representa cerca de 35% de la población del municipio de San Francisco Tetlanohcan. La situación problemática, permitió el diseño de un compromiso cuyo objetivo permitiera dotar a las y los adolescentes de herramientas e información que les permitieran prevenir embarazos.

En el Open Data Lab realizado en Jakarta (Indonesia), por la Web Foundation, evaluaron si un mayor acceso e información favorecía el empoderamiento de las mujeres como ciudadanas. Entre sus hallazgos destacan que el acceso, la voz y participación de mujeres en la información pública disponible están condicionados por el contexto social, político y económico. En las sociedades tradicionalmente patriarcales, las mujeres enfrentan barreras significativas para actuar sobre los datos a los que pueden acceder y comprender. Por otro lado, la discriminación basada en el género es un problema sistémico. Y la información pública abierta es un ingrediente importante en el proceso de lucha contra la discriminación de género, pero se requiere más: una sociedad civil dinámica, intermediarios capaces y estructuras de gobernanza locales abiertas a las contribuciones de las mujeres.

En Uruguay para el 2020 se propuso incorporar la perspectiva de género al sistema de Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP), así como en la producción, disponibilidad y publicación de la información pública que se relaciona con los derechos de las mujeres en el país. Además, en conjunto con organizaciones y organismos vinculados a la temática elaborar un manual de buenas prácticas para incorporar la perspectiva de género en la información de determinados organismos, áreas, políticas, programas y planes que son relevantes para los derechos de las mujeres. Finalmente, se proponen capacitar y difundir el manual resultante del proceso de intercambio y en la importancia que posee el derecho de acceso a la información pública para la vigencia de los derechos de las mujeres²⁷.

El Gobierno de Santa Fe, en Argentina, generó un documento específico sobre Gobierno Abierto²⁸ con perspectiva de género en el que proponen acciones desde los principios de transparencia, colaboración y participación teniendo en cuenta la perspectiva de género. Participaron organizaciones feministas, periodistas, *hackactivistas* e investigadores.

Finalmente, la Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género, una alianza de organizaciones feministas que se encuentra presente en siete países de América Latina (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú)²⁹ en diciembre de 2018 presentó un

²⁶ Pueden obtener más información ingresando a:

http://eventos.inai.org.mx/1racumbrenacional_ga/index.php/cocreacion

²⁷ Pueden obtener más información ingresando a:

<https://plan.gobiernoabierto.gub.uy/system/documents/attachments/000/000/029/original/e2f47a827814e19388e520ac168c9128e52a85be.pdf>

²⁸ Pueden obtener más información ingresando a:

<https://www.santafe.gob.ar/ms/gobiernoabierto/wp-content/uploads/sites/6/2018/01/G%C3%A9nero-y-Gobierno-Abierto-Doc.-Colaborativo.pdf>

²⁹ Los países de la articulación regional y las instituciones que analizaron en el informe fueron: Argentina, Instituto Nacional de las Mujeres (INAM); Bolivia, Viceministerio de Igualdad de Oportunidades; Chile, Ministerio de la Mujer y Equidad de Género; Colombia, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer; Perú, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y México, Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).

informe con los retos y oportunidades de las instituciones encargadas de cerrar la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres en América Latina. En el informe detallan que en los países de la región se encuentran prácticas de transparencia activa muy exitosas, principalmente México, Bolivia y Chile, los cuales cuentan con abundante información sobre género. Sin embargo, la mayoría de los países no cuenta con información completa sobre cuestiones fundamentales para evaluar su desempeño. Por ejemplo, la información sobre el presupuesto de las instituciones, sobre todo el presupuesto desglosado que debería permitir analizar en qué se gastó y cómo se ejecutaron los fondos, no está disponible en ninguno de los países, por lo que se accedió mediante solicitudes de acceso. En la mayoría de los casos, el informe reconoce que la respuesta fue preocupante. En muchos casos se solicitó el porcentaje de gasto destinado y la respuesta fue una cantidad en moneda nacional, lo que no permite comparar con el gasto de los Estados en otros rubros, ni entre los países. Según el informe:

"Las organizaciones hacen hincapié en la necesidad de que los Estados cuenten con información clara sobre quién tiene que responder a la información, a quién tienen que ir dirigidas las solicitudes, la fundamentación y motivación necesaria para que las autoridades contesten, así como los tiempos de respuesta (Informe, 2018, 31).

Finalmente, concluyen que las instituciones analizadas se centran en las mujeres pero no cuentan con un enfoque amplio que permita analizar el género de manera multidimensional y su intersección con otros conceptos, como la orientación sexual y la identidad de género, entre otras características identitarias, lo que puede concluir en políticas poco integrales.

Síntesis de las prácticas revisadas

A modo de resumen, las categorías de información más recurrentes y transversales a las áreas temáticas analizadas podrían ser organizadas de la siguiente manera:

- o información organizacional;
- o información sobre políticas y servicios;
- o información sobre beneficiarios; e
- o información relacionada con la rendición de cuentas públicas.

La tendencia es pensar la perspectiva de género (en sentido amplio hacia todas las poblaciones vulnerables pero sin perder de vista sus particularidades como tópico) de manera transversal a todos los planes, áreas y mecanismos de transparencia y no como un compromiso en particular.

Es importante destacar que, de las iniciativas relevadas, muchas de ellas todavía presentan grandes obstáculos en lograr una plena transparencia de la información. Como por ejemplo:

- Entendimiento/ lenguaje. En relación a la calidad y la accesibilidad de los datos. Es necesario tender hacia la unificación de los estándares de publicación.
- "Problema de la demanda". La transparencia *per se* no asegura participación. Se publican grandes cantidades de información pero se debe profundizar el trabajo sobre la demanda ciudadana (ej. cómo acceder, cómo leer e interpretar la información)
- Coordinación de equipos/áreas/agencias. Dentro de las áreas de gobierno y hacia otros niveles (nacionales, provinciales, municipales). Nuevas estructuras de gobierno sobre las cuales es difícil trabajar la "apertura por defecto" mencionada al comienzo del apartado.

A continuación, siguiendo los objetivos de este proyecto, se proseguirá a analizar y evaluar la voz de los actores entrevistados para profundizar acerca del conocimiento, uso y evaluación que se hace sobre la transparencia activa y la ley de acceso a la información pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

ii. Demanda y utilización de información

En esta sección se analizarán datos de catorce entrevistas semi-estructuradas a 18 personas, realizadas durante julio y septiembre de 2019 a actores gubernamentales y extra-gubernamentales (ver ANEXO A), siguiendo un criterio de selección intencional en base a los resultados del análisis de la base de datos, el mapeo y la identificación de actores clave en la temática. Los nombres de los actores y organizaciones consultadas fueron anonimizadas por motivos de confidencialidad.

En todos los casos, los actores de las diferentes organizaciones extra-gubernamentales entrevistados utilizan la información para nutrir procesos colaborativos; en la mayoría de los casos funcionan como insumos indispensables para la realización de sus objetivos como instituciones. En ese sentido, las organizaciones cumplen un rol intermediario entre la información cruda y un procesamiento y lectura analítica que estas organizaciones aportan para acercar a la ciudadanía. En relación al "Problema de la demanda" descrito en el apartado anterior, es importante fortalecer el vínculo con las organizaciones que aseguran un vínculo con la ciudadanía sin descuidar aquellos mecanismos de acceso que sean directos (si consideramos los niveles de solicitudes provenientes de ciudadanos).

Para algunos actores, la producción, recopilación y análisis de información forma parte de sus tareas centrales. Una OSC, por ejemplo, se identifica como "una fundación articuladora y colaboradora en proyectos de datos (...)", señalando una motivación basada en la participación y las posibilidades que abre el gobierno digital. Para otras, la demanda es parte de la rutina que organiza sus mecanismos internos de trabajo y respuesta a la ciudadanía: "Recibimos un reclamo sobre algún comercio en incumplimiento con normas de accesibilidad, iniciamos un pedido de información pública para pedir información sobre la habilitación del comercio". La diferencia es que, en el segundo caso, parece haber un uso más instrumental de la información.

Desde los actores extra-gubernamentales, se identifican dos modos en el uso de la información. Por un lado, aquellos actores que trabajan con temas estándares (por ejemplo, gestionar reclamos sobre accesibilidad en comercios), regularmente no encuentran dificultades en el procesamiento de la información dado que principalmente ya conocen los mecanismos y la estructura de los datos que reciben. Sus críticas reposan principalmente en los procedimientos de obtención (tiempos y seguimiento de solicitudes); debido a que gestionan muchos pedidos en simultáneo. Una de las soluciones que reclaman es la automatización y esclarecimiento del procedimiento, mediante una plataforma para la gestión de múltiples solicitudes.

Por otro lado, se encuentran los actores que trabajan bajo el criterio de la novedad y heterogeneidad del dato. Este grupo, en el que generalmente se encuentran investigadores y periodistas, trabajan con búsquedas de mayor especificidad y demandan estándares de calidad superiores del dato. Generalmente encuentran mayores obstáculos en la obtención de la información (son datos que ellos perciben como no estructurados previamente, es decir que no están disponibles como ellos lo reclaman en las áreas de Gobierno). También perciben obstáculos para procesar la información debido a la baja calidad en el dato que reciben. En ambos casos, el tiempo y la demora en la gestión intensifica las percepciones negativas en cada caso. Si bien en estos casos no se pueden identificar sistemáticamente como brechas en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, señalan la necesidad de un avance más específico en una estrategia de transparencia proactiva, a la vez que una articulación más precisa con el área de datos abiertos.

Valoraciones sobre la información

Asimismo, las percepciones de los actores respecto a la información disponible se pueden agrupar en dos niveles: aquellas concernientes a la cantidad de información y aquellas relativas a la calidad de la

información. Si bien todos los actores mencionan, con mayor o menor nivel de criticidad, una oportunidad en la mejora de la información en ambas dimensiones, también reconocen un gran avance en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires respecto a años anteriores en cuanto a la cantidad de información disponible. Cuando se trata de temáticas particulares, como es la de género, destacan que la información en general es escasa, aunque gracias a la presión social de la temática, el Estado se ha visto interpelado a generar y compartir más información (ej. feminicidios).

En lo que refiere a la arquitectura de la información, se destaca una mejora en las categorizaciones de la información disponible y se percibe a la Ciudad de Buenos Aires como mejor posicionada frente a otros municipios y niveles de Gobierno (ej. Provincia de Buenos Aires, en donde muchos mecanismos son analógicos todavía), pero se mencionan buenas prácticas de otros actores como la Legislatura, o algunas áreas de Nación, como Hacienda, y se hace hincapié en que, más allá de los grandes avances, queda todavía un vasto camino por recorrer.

El análisis que se realizó en este trabajo de los registros administrativos de consultas y reclamos a través de los distintos canales muestra muchos de los problemas identificados en las entrevistas. Se pudieron observar inconsistencias en la categorización de la información de solicitudes y reclamos. En el caso del SUACI, teniendo en cuenta las modificaciones metodológicas del año 2017 explicadas anteriormente, en dicho año, la base posee 18 categorías temáticas, 66 subcategorías y 243 conceptos. En 2018, se observan 17 categorías temáticas, 63 subcategorías y 245 conceptos. Finalmente, en 2019 se registran 17 categorías temáticas, 59 subcategorías y 2018 conceptos. Con respecto a la base de acceso a la información pública, ésta posee 29 categorías temáticas y 84 categorías específicas. Por último, la base de Defensoría cuenta con 17 categorías temáticas y 76 categorías específicas. En el análisis más detallado de las distintas bases, una de las principales observaciones es la falta de consistencia en la categorización de las variables. Esta falta de consistencia en la categorización dificulta el análisis detallado de las bases, al mismo tiempo que las re-categorizaciones que se fueron realizando dificultan las comparaciones interanuales. Para poder hacer un análisis más profundo, y que brinde mayor información sobre la demanda de información, es recomendable mejorar la categorización de las variables. En los casos que existan reorganización de estas categorías en los diferentes años, debería existir documentación de respaldo, así como los diccionarios de datos correspondientes a estas bases de datos. En forma adicional, se quiso identificar patrones relacionados con la temporalidad de los pedidos de información, pero no hay series de datos consistentes como para poder observar estos patrones.

Desde los actores gubernamentales se observa una clara barrera en la sistematización de información. Si bien el proceso se ha mejorado en los últimos años (sistema SUACI, portal BA Data), todavía queda trabajo por hacer. Es percibida una falta de "educación" dentro del mismo gobierno y hacia los actores demandantes respecto del tipo de información a solicitar:

"Hay un proyecto para empezar a publicar. Pero hay un tema de datos personales ahí (...) quizás a nosotros nos falta hacer un ejercicio de pedagogía y enseñar un poco cómo se usa la información." (Actor gubernamental)

Para varias organizaciones, la falta de la información, en muchos casos, se debe a que el gobierno, en ocasiones, no cuenta con esa información. Esta circunstancia deriva en la necesidad de producir o recopilar la información requerida. Esos vacíos de información sobre determinados temas generalmente funcionan como disparadores para generar nuevas investigaciones que incluyan tanto fuentes estatales como otras fuentes de datos terciarios.

En el ejercicio de brindar información se disputan dos campos simbólicos que parecieran solaparse, pero responden a direcciones distintas. Una tiene que ver con el poder que da la información en el sentido de poder activar, diseñar e implementar soluciones en función de ese conocimiento; el otro

tiene que ver con el fantasma del control que se puede ejercer a partir de cierto dominio del dato. Esto afecta la circulación de la información tanto hacia dentro de la organización como hacia afuera:

"El problema es la voluntad de comunicar. En mi opinión es un tema cultural (...) Mucha gente viene del ámbito privado donde no tienen la obligación de comunicar." (Actor externo)

"En la medida en que el privado empiece a ver que el pedido de acceso a la información no es algo relacionado a ejercer control de los actos de gobierno, o sea un tema de vigilancia, sino algo que le puede redundar a él en un beneficio y que le puede aportar a su negocio, ahí me parece que hay cierto ejercicio de concientización que podría funcionar (...) Hay veces que, al no estar del todo claro el para qué, o sea, para qué lo voy a publicar, eso es una barrera". (Actor gubernamental)

Esta tensión refleja una oportunidad de trabajo para desarrollar un mejor entendimiento interno y externo de lo que constituyen obligaciones de transparencia, y otras formas de ejercicio de la transparencia, como puede ser la proactiva para el caso de usuarios específicos, a la vez que ofrecer un criterio más claro para los actores involucrados en la generación de datos e información pública.

Fuentes para buscar información y herramientas del GCBA

En sus rutinas cotidianas, las organizaciones emplean diferentes estrategias para la adquisición de información. Como punto para destacar se puede mencionar que la producción del dato primario - es decir, hacer relevamientos, encuestas, etc. para generar datos no disponibles- es baja en todas estas organizaciones consultadas. Por el contrario, estos organismos recurren a la sistematización de fuentes terciarias que luego re-procesan y combinan para generar nuevos aportes. En este sentido, los datos disponibles se convierten en piedras angulares para el cumplimiento de sus objetivos organizacionales y la no obtención de información, por el contrario, es la principal traba para llevar a cabo sus objetivos.

Dentro de esas estrategias, se acude a otras herramientas disponibles por el Gobierno de la Ciudad. El caso más sobresaliente es el portal de datos abiertos BA Data. Sin embargo, las organizaciones que trabajan con datos que requieren cierta especificidad y actualidad (periodismo, tecnología), declaran que muchas veces la información que ellos necesitan no está disponible en el portal o no se encuentra con el nivel de desagregación, temporalidad o calidad suficiente.

Las organizaciones mencionan combinar diferentes fuentes de información. Entre ellas se destacan:

- BA Data: la investigación suele iniciar en el portal de datos abiertos BA data; si la información que encuentran no es la adecuada o no la encuentran, suelen acudir a contactos internos dentro del área. Desde el área registran recibir pedidos informales vía canales alternativos. En tal caso, se derivan las solicitudes vía los mecanismos oficiales para asegurar el cumplimiento de la ley 104. Además, las búsquedas pueden estar acompañadas por un recorrido por buscadores internos en las diferentes bases de datos que proveen las áreas de gobiernos y sus estadísticas.
- Scrapping y búsquedas en otras fuentes: las organizaciones también destacan hacer uso de otras fuentes como el Boletín Oficial, bases de datos del Banco Mundial, el SIGBA, y el portal de Presupuesto Abierto. Asimismo, reconocen consultar fuentes alternativas como publicaciones de otras organizaciones civiles, y de otros niveles de estado (como la Legislatura y el Poder Judicial). Destacan que estos procesos generan mayores tiempos en el procesamiento y homologación de la información que generalmente arriba con diferentes criterios y estándares.
- En menor medida se menciona el mecanismo 147. Se menciona que ha mejorado y que la derivación que hace de los temas es más oportuna y ágil que años anteriores.
- Pedidos de acceso a la información pública: Algunas organizaciones se autoproclaman como parte de un grupo denominado "cientocuatriistas", es decir de organizaciones que conocen y hacen uso asiduo de las solicitudes de información pública.

- Todos los mecanismos anteriores suelen convivir con opciones alternativas para requerir de información, como:
 - Las solicitudes en mesa de entrada, por ejemplo, mediante la figura de "Petición ciudadana".
 - Vínculo interno: La mayoría reconoce haber utilizado canales informales y *off the record* para acceder a información. Estos vínculos funcionan muchas veces para destrabar procesos internos de transparencia. Además, también destacan recibir respuestas informales aún cuando ellos inician el procedimiento formal, como instancias intermedias de comunicación.

Hoy el acceso a la información pública implica para las organizaciones un proceso visto como un embudo. El encuentro inicial de la información no presenta mayores inconvenientes - aunque si reconocen que para los ciudadanos no especializados puede resultar engorroso- pero a medida que se comienza a requerir mayor información, datos específicos o aclaraciones, la información se vuelve fragmentaria. Esta percepción se vuelve más presente entre las organizaciones cuando se refiere al acceso y publicación de temas que los entrevistados identifican como "sensibles".

Finalmente, cuando se indaga sobre las diferentes herramientas, en las organizaciones hay una expectativa de mayor interoperabilidad entre las diferentes áreas. Desde el análisis de las voces de los actores gubernamentales, se detecta a BA Data como uno de los mejores posicionados de cara a los procesos que involucran información pública. Además, es quien suele demandar a las áreas una mejora sobre la publicación y tipo de información, cumple una función articuladora. Ello convive con una aparente desconexión entre las otras áreas consultadas que están en contacto con demanda de información ciudadana. A raíz de ello, una clara oportunidad es lograr mecanismos de gobernanza que involucren transversalmente a estas áreas de cara a una mejora en la gestión de los procesos e información.

Mecanismos para la información no publicada - Ley 104

Cuando se indaga en los momentos y situaciones en los que acceden a los mecanismos provistos por la Ley 104 de acceso a la información pública, las organizaciones mencionan que funciona como un mecanismo para:

- 1) Conocer el universo de determinada información. El carácter estadístico de la información pública provista por el Gobierno genera mayor confianza a la hora de establecer los límites y alcances de determinado tópico.
- 2) Destrarbar la actualización de la información. Muchas veces se encuentra información publicada pero desactualizada. Ante ello se procede a) informalmente contactando al área de BA Datos o generando solicitudes de acceso.
- 3) Cuando la información necesitada tiene niveles altos de especificidad. En estos casos, luego de investigar y utilizar otras herramientas disponibles acuden al procedimiento amparado por la ley.

Hay actores que aseguran que siempre se da respuesta a todos los pedidos, aún bajo estándares de tiempo poco claros. Sin embargo, existe un choque de expectativas entre la información requerida y la información recibida; cuando la información llega, muchas veces, no está en relación a lo que se pidió (en cantidad, tipo, desagregación). Muchas organizaciones optan por reclamar nuevamente sobre ello generando así nuevos expedientes.

Dos dimensiones fundamentales agrupan los obstáculos en el proceso que encuentran las organizaciones. Por un lado, la calidad de la información recibida y por el otro la temporalidad que involucra el proceso.

Desde la estructura del dato, y en consistencia con las buenas prácticas internacionales, las organizaciones esperan una mejora en los formatos en los cuales se publica la información. Detallan la necesidad de generar estándares de publicación que sean transversales a las áreas para optimizar los tiempos de procesamiento. También, se menciona que en general los datos son fragmentarios y desactualizados, lo que dificulta su verificación y uso.

Dentro de los cambios de forma que facilitan la labor de las organizaciones, se demanda una mayor desagregación en los diferentes niveles (por ejemplo, en los casos de Publicidad Oficial y las Contrataciones). Y, en relación con las buenas prácticas de datos abiertos, se espera que los formatos permitan la reutilización. La mayoría de los entrevistados destacan haber recibido y/o accedido a formatos en PDFs, algo que imposibilita manipular y re-procesar esa información. Sobre este punto, desde el área de datos abiertos de BA, explica que los datos que no son estructurados, como los textos, revisten mayor complejidad para encontrar una solución. Además, agregan que constantemente se encuentran trabajando con los equipos para generar mayor conocimiento sobre cómo se deben publicar los datos.

Uno de los posibles mecanismos que surgen para trabajar sobre la calidad de la información es el involucramiento de otros intermediarios en la producción, publicación y control de esa información. Estos intermediarios (academia, periodismo, sociedad civil) muchas veces favorecen una interpretación y análisis de la información que puede estar más cerca de la ciudadanía. En ese sentido, se destaca positivamente el trabajo que se hace con los datos del SIGBA: la articulación entre la consultora que desarrolló metodológicamente, el equipo de Estadísticas y Censos del GCBA, las OSC y organismos de cooperación internacional como la CEPAL.

Para las organizaciones consultadas, el tiempo aparece como uno de los principales obstáculos que afectan al proceso de solicitud de la información pública. Se menciona con frecuencia el uso de las prórrogas por parte de quienes deben proveer la información como un mecanismo estándar del procedimiento. Se reconoce a todo el proceso como un hito que demanda mucho tiempo; esto se incrementa en aquellos casos en donde la demanda de información llega a instancias judiciales.

La temporalidad también aparece en la dimensión de actualización de la información. Se menciona cierta inestabilidad de la información general, que dificulta trazar comparaciones entre *datasets* de diferentes procedencias y momentos históricos. En muchos casos, la falta de actualización resulta en una inutilidad de la información que se recibe.

Frente a las demoras que ya son reconocidas e incorporadas al proceso, las organizaciones toman recaudos y generan sus propias estrategias para prevenir las ineficiencias. No obstante, estas estrategias también demandan más trabajo y pueden convertirse en mayores pérdidas de tiempo tanto para quienes reciben la solicitud como para los demandantes de la información. Para ilustrar este punto, algunas organizaciones declaran generar nuevas solicitudes de acceso a la información como formas de recordar que no han recibido respuesta, o como forma de solicitar feedback sobre el proceso. En relación a este último punto, las organizaciones proponen generar una plataforma de seguimiento de los pedidos que permita identificarlos y obtener trazabilidad de todo el proceso. Ello considerando el hecho de que muchas de estas organizaciones manejan varios pedidos en simultáneo.

Síntesis

Los actores entrevistados reconocen la dificultad en la implementación de una política de Transparencia Activa en los gobiernos. Entienden que es un proceso que generalmente demanda tiempo para los equipos en adaptarse y también en preparar la información no disponible. Además, se reconoce que la Transparencia Activa demanda un *upskilling* integral en las nuevas formas de gobierno abierto.

Más allá de la posibilidad de mejorar el proceso técnico, asociado a la calidad del dato y el procedimiento (arquitectura del dato), se percibe la necesidad de promover un cambio cultural relacionado con la comunicación de la información pública (apertura por defecto y propósito de la transparencia). BA Data emerge como el principal aliado para mejorar el proceso ya son quienes entienden la transparencia como un medio y no como un fin.

Además, las entrevistas permiten inferir que los actores de la muestra muchas veces desconocen cierta información que se encuentra publicada y que puede ser de utilidad para mejorar su actividad. Por ejemplo: el portal Buenos Aires Compras (BAC) o el sitio de Presupuesto Abierto. Así, se percibe la necesidad de aumentar la difusión de la información publicada y de fortalecer los canales formales para solicitar información, minimizando la utilización de canales informales, con el objetivo de equiparar el proceso de transparencia y evitar desigualdades entre actores que poseen acceso directo dentro del Gobierno y aquellos que no.

En consistencia con lo anterior, si bien las organizaciones no mencionan áreas en particular, reconocen que el proceso de transparencia difiere entre áreas y temas. Por lo tanto, los actores abogan por una mayor interoperabilidad y transversalidad entre las áreas y los tópicos. En temáticas particulares, varias organizaciones consultadas esperan que se recurra a ellas como aliadas y expertas en los desafíos que implica la transparencia activa de información pública. Se consideran como los actores que más se han especializado, tienen el conocimiento y además la voluntad para hacer que cada tema respete los estándares necesarios para las organizaciones pares. En conclusión, es importante generar mecanismos de transparencia de impronta colaborativa y multilateral entre individuos, tanto internos al gobierno como con la ciudadanía y la sociedad civil.

VI. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones teórico-metodológicas

A lo largo de este trabajo se avanzó en las propiedades conceptuales de la transparencia activa y sus relaciones con conceptos aledaños, como transparencia proactiva o focalizada, la transparencia normativa y *de facto* y la pasiva o reactiva, así como también su vínculo con el concepto de acceso a la información pública y el gobierno abierto. Se puede detectar lo que algunos autores (Michener y Bersch, 2013) han denunciado como un estiramiento conceptual del término que reducen su potencial explicativo.

Se han abordado adicionalmente dos tipologías realizadas por Darbyshire (2010), y Buijze (2013), que observan las distintas características de la transparencia en función de su orientación y principales actores atendidos. Esta revisión sugiere que no hay una única forma de aproximarse a la transparencia, ni en el plano teórico (Michener y Bersch, 2013), ni en el plano jurídico-normativo, ni en el práctico. Entre otros, esto se puede evidenciar en las distintas obligaciones de transparencia y sus formas de implementación que emergen en los distintos contextos subnacionales, nacionales o regionales que han sido explorados en la literatura. Lo que resulta evidente es que la elección de una visión de la transparencia por parte de un actor público constituye una definición que incorpora tanto una dimensión técnica acerca de la misma, pero también política a la hora de inclinarse hacia determinadas propiedades de la transparencia. También es una clara señal de la necesidad de acordar prácticas de transparencia, que no sólo se desprendan de las obligaciones normativas, sino también del interés y percepción de utilidad de los mecanismos de transparencia para los ciudadanos, objetivo que siempre estuvo presente en las motivaciones de este estudio.

Más allá de las posibilidades específicas que plantea la Transparencia Activa, resulta un ejercicio relevante el poder contemplar definiciones más amplias sobre la transparencia informacional en tiempos de *big data*, aún a riesgo de correr con el estiramiento conceptual anteriormente planteado. Esto obedece a dos motivos fundamentales, en primer lugar, porque en Argentina (y no sólo en la CABA), el Estado es una fuente principal de recolección de información y de captura de datos, lo que supone responsabilidades específicas y adicionales para el sector público. En segundo lugar, porque los medios a partir de los cuales se capturan datos vinculados a ciudadanos, y a la gestión urbana, se producen en un contexto de mayor asimetría cuanto a la capacidad de un ciudadano de detectar en qué momentos el gobierno está tomando datos generados por sus propios movimientos (ej. uso de tarjetas (SUBE) en transporte público; acceso a BA Wifi; cámaras de seguridad; cámaras de tránsito) y mayor involuntariedad por parte de los ciudadanos. En este nuevo escenario se deben conceptualizar las responsabilidades públicas y sus obligaciones de transparencia en particular en lo relativo a la protección de los datos personales y la privacidad de los ciudadanos (Crain, 2018), extendiendo de esta forma el manto de la transparencia hacia focos de problemas que emergen con más criticidad y que están tomando dominio público.

En términos metodológicos, cabe señalar que, a partir del análisis y curaduría inicial de los datos de las tres bases analizadas, surgen limitaciones en términos de la falta de normalización y dispersión de categorías que constituyeron una barrera para un análisis más exhaustivo comparado. Esto señala una oportunidad de trabajo relevante para el gobierno de la CABA en los próximos tiempos. En líneas similares, un trabajo más exhaustivo sobre las demandas de información provenientes de actores individuales privados serviría para poder categorizar más precisamente a los actores y sus motivaciones.

Gobernanza y transparencia activa en CABA: oportunidades de mejora y recomendaciones

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires está atravesando un proceso de transformación en la relación entre los ciudadanos y el gobierno en lo que respecta las funciones de transparencia, el acceso y la disponibilidad de información pública. Este proceso de apertura de datos incluye la política de datos abiertos donde se pone a disposición información relevante para los ciudadanos, sector privado y organizaciones de la sociedad civil y el canal de solicitud de acceso a la información pública, establecido en la ley 104. Se puede afirmar que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se encuentra trabajando tanto sobre la *visibilidad* de la información como su capacidad de hacer de esta más *inferible* (inferibilidad, Michener y Bersch, 2013). Para mejorar este segundo aspecto, la Ciudad de Buenos Aires fue incrementando su oferta de datos abiertos y su capacidad de respuesta frente a las demandas externas de datos. En la actualidad se cuenta con una variedad de recursos para acceder a información pública de la ciudad:

- Sitios específicos con información vinculada a los actores principales identificados, como Plano Abierto <https://planoabierto.buenosaires.gob.ar/>; Portal de Transparencia <https://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/informacionpublica/transparencia-activa>; GCABA <https://www.buenosaires.gob.ar/jefedegobierno/transparencia>; Sistema de Indicadores de Género: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?page_id=74588
- Vía web existe BA DATA que contiene una serie de datasets con información histórica relacionada a distintas áreas de gobiernos, existen una serie de páginas web de consulta en tiempo real (ej. habilitaciones de taxis, multas), y páginas específicas con información sobre procedimientos, normativas, etc.
- El portal de Presupuesto Abierto publica el presupuesto del GCBA con información presupuestaria y de ejecución del gasto público;

- BA obras pone a disposición la información de las obras pública que realiza el GCBA y se muestra información respecto al estado de avance, tipo de obra y costos;
- Buenos Aires Compras: brinda información del sistema de compras y contrataciones;
- API de transporte: ofrece información en tiempo real sobre localización de vehículos de transporte públicos, cortes y otros eventos en la vía pública;
- Existen páginas con información específica con información que se usa de insumo para la elaboración de proyectos o trámites administrativos (ej. habilitaciones de obra), un ejemplo es la página "Información para tu proyecto" que ofrece información requerida por desarrolladores y arquitectos para desarrollar sus proyectos y la plataforma de Trámites a Distancia.
- Email, Whatsapp y redes sociales son usadas para comunicar información gubernamental sobre cortes, estados de obras y otros eventos O Emails de contacto variados que permiten acceder a información específica de gobierno
- Existen a su vez alternativas para consultas o para levantar reclamos, como el Sistema Único de Atención Ciudadana, el sistema Boti, y el recurso de Acceso a la Información Pública sustentado en la Ley 104.

Desde el punto de vista de la transparencia activa es importante garantizar la funcionalidad y transparencia de los distintos canales de acceso a información pública. El gobierno debe tener una política estandarizada de datos con un sitio único de acceso que contenga un inventario catalogado, con normalización de estilos y formatos y garantizando información actualizada. El objetivo es que la mayor cantidad de datos, especialmente los que son recurrentemente solicitados, se puedan acceder a través del canal de datos abiertos (BA Data), minimizando las solicitudes a través de la Ley 104. A estos efectos, es importante tener en cuenta las siguientes consideraciones que apuntan tanto a mejorar la disponibilidad, la *inferibilidad*, la promoción y la re-utilización de la información:

- La información presupuestaria es uno de los ítems más demandados por la muestra entrevistada. En el portal de presupuesto del Gobierno de la Ciudad se encuentra disponible tanto el presupuesto aprobado como el ejecutado, lo que permite transparentar las acciones y prioridades en materia de transparencia fiscal. Sin embargo, para una mayor satisfacción de la demanda ciudadana, se recomienda perfeccionar la temporalidad y el nivel de desagregación de la información.
- En relación a la prestación de servicios públicos, en todos los casos debe haber información disponible sobre la normativa vigente, el personal, recursos, presupuesto e indicadores que permitan conocer la prestación efectiva de servicios;
- La dispersión de información dificulta la navegación y la posibilidad de conocer qué datos están disponibles. El Gobierno de la Ciudad ya cuenta con el portal Buenos Aires Data, por lo que, en un futuro, podría avanzarse en la creación de un inventario único, actualizado y completo de datos gubernamentales;
- Si bien es importante ofrecer datos en formatos acordes a los distintos tipos de usuarios, como por ejemplo datos en formato de informes con tablas ya procesadas en un extremo, y microdatos en formatos accesibles a través de datos o para software específico, es importante que se presente la información en formatos estandarizados y congruentes entre sí por las diferentes áreas de gobierno;
- Los datos deberían ofrecerse ya normalizados dado que para el ciudadano puede ser una pérdida importante de tiempo encontrarse con datos que tienen categorías difíciles de analizar o que van variando a lo largo de los períodos. Al mismo tiempo, los formatos de las bases de datos no deben ser diferentes para los distintos períodos temporales. Los ejemplos más comunes incluyen formatos de variables específicas (ej. fechas, puntos o comas como separador decimal, categorías que varían con los años, etc);
- Sería favorable mejorar el formato de la información, evitando compartir formatos que limitan su reutilización (como los formatos .pdf);

- Se requiere procurar la relevancia temporal de la información. Como política de transparencia activa es importante que la publicación de información sea realizada cuando es temporalmente relevante.
- Estimular el uso de información pública por parte de ciudadanos, el sector privado y organizaciones de la sociedad civil. Para lograr este proceso, es importante por un lado informar a los distintos actores sobre la información disponible y por otro lado, poner a disposición información que sea relevante para los ciudadanos, el sector privado y las organizaciones civiles y que la información tenga la calidad suficiente para que sea reutilizada.
- Es recomendable fortalecer y hacer más eficientes los canales formales, minimizando la utilización de canales informales para obtener información.
- Evaluar la implementación de estándares para la transparencia proactiva en base a mejores prácticas internacionales ya relevadas que permitan satisfacer la demanda de información de grupos de usuarios específicos. (por ej. ver Derbyshire 2010).
- Ciudadanos y organizaciones privadas o de la sociedad civil deben conocer la información que se encuentra disponible para evaluar la medida en que esta información es relevante para sus necesidades. Las entrevistas revelan que, en muchas ocasiones, el limitante es que existe un desconocimiento por parte de las organizaciones de toda la información que está disponible. Si bien muchas de ellas utilizan información gubernamental necesaria para su trabajo, no hay conocimiento de que exista un inventario de toda la información gubernamental disponible y de su nivel de actualización. Se recomienda aumentar la promoción de la información ya publicada, ya que esto garantizará su alcance hacia una mayor cantidad de actores.
- Es necesario potenciar la capacidad interna de la gestión pública, facultando a los funcionarios públicos para que tengan conocimiento legal y operativo de las políticas de transparencia activa y datos abiertos. En este sentido, es recomendable profundizar las acciones de capacitación y concientización en la temática.

VII. Referencias

- ARTICULACIÓN REGIONAL FEMINISTA (2018). *Informe: Retos y oportunidades de las instituciones encargadas de cerrar la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres en América Latina: una mirada a través de la transparencia*. Disponible online: <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?muestra&codcontenido=3702&plcontmpl=43&aplicacion=app187&cnl=87&opc=53>
- BELLIX, L.; GUIMARAES, C. MACHADO, J. (2016) ¿Qué concepto de Gobierno Abierto? Una aproximación a sus principios. OGP. Disponible en: <https://goo.gl/1fRLli>
- BINIMELIS ESPINOZA, H y VEECHI LLANQUILE, V. (2018) Transparencia y Accesibilidad: evaluación del Servicio Nacional de Discapacidad en Chile desde la perspectiva de personas en situación de discapacidad visual. Rev. Urug. Cienc. Polít. [online]. 2018, vol.27, n.2 [citado 2019-09-12], pp.57-74. Disponible en: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2018000200057&lng=es&nrm=iso . ISSN 0797-9789. <http://dx.doi.org/10.26851/rucp.28.1>
- BUIJZE, A. (2013). The six faces of transparency. Utrecht Law Review. Volume 9, Issue 3 (July) 2013 | URN: NBN:NL:U1:10-1-112934 |
- CAÑARES, M. (2018). Can we use open data to advance gender-inclusive development? Jakarta, Indonesia: Web Foundation.
- CARTER, B. (2014). *Transparency and accountability* (GSDRC Helpdesk Research Report 1067). Birmingham: GSDRC, University of Birmingham. <http://www.gsdrc.org/docs/open/hdq1067.pdf>
- CEJUDO, G. y ZAVALA D. (2012). Procesos y prácticas del acceso a la información pública. Un ejercicio simulado. En: CEJUDO, G., LOPEZ AYLLON, S.; RIOS CAZAREZ, A. (eds.). *La Política de Transparencia en México. Instituciones, Logros y Desafíos*. CIDE, Ciudad de México.

- CEJUDO, G. (2019). (coord.) Diccionario sobre Transparencia y Acceso a la información Pública, INAI. México.
- CEPAL. (2017). Serie Manuales #81 Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región. Disponible
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/S1700687_es.pdf?sequence=4&sAllowed=y
- CIDH (2007) Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas. Disponible: <https://www.cidh.oas.org/women/Acceso07/indiceacceso.htm>
- OEA- CIDH (2015) Acceso a la información, violencia contra las mujeres y la administración de justicia en las Américas. Disponible:
<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Acceso-informacion.pdf>
- CORBIN, J., y A. STRAUSS. (2008). Basics of Qualitative Research (3rd ed.): Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory. doi:10.4135/9781452230153.
- CORREA, A. & CORREA, P. & SILVA, F.. (2014). Transparency portals versus open government data. An assessment of openness in Brazilian municipalities. ACM International Conference Proceeding Series. 10.1145/2612733.2612760.
- CRAIN, M. (2018). The limits of transparency. Data brokers and commodification. New Media and Society. Vol 20, Issue 21.. <https://doi.org/10.1177/1461444816657096>
- DARBYSHIRE, H. (2010). Proactive Transparency: The future of the right to information? A review of standards, challenges, and opportunities. World Bank Institute.
http://documents.worldbank.org/curated/en/100521468339595607/text/565980WPoBox351r_oactiveTransparency.txt
- GLASER, B. G. (2007). "Doing Formal Theory." The Sage Handbook of Grounded Theory, (Part II), 97–113.
https://books.google.com.ar/books?hl=es&lr=&id=HlHHVV8qt4gC&oi=fnd&pg=PA97&dq=Doing+Formal+Grounded+Theory+A+Proposal&ots=YYQ_KNPTCD&sig=wv2D_QQkLYCkrlv7wJnDosvQk_hl
- GLASER, B. G., and A. L. STRAUSS. (2017). "Theoretical Sampling." Sociological Methods, 105–114. doi:10. 4324/9781315129945-10.
- GUÍA DE CARACTERIZACIÓN DE CIUDADANOS, USUARIOS Y GRUPOS DE INTERÉS (2018) S/D.
- GUIDE TO GENDER - BASES ANALYSIS PLUS (GBA+) ANS INCLUSIVE OPEN GOVERNMENT. Disponible:
<https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/05/Guide-GBAandInclusive-Open-Government.pdf>
- EUROPEAN DATA PORTAL.
<https://www.europeandataportal.eu/elearning/en/module1/#/id/co-01>
- GAVENTA, J., & MCGEE, R. (2013). The impact of transparency and accountability initiatives. Development Policy Review, 31(S1) s3 – s28. Disponible:
<https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/123456789/3016>
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2017) International Open Data Best Practices. Red.Es Disponible:
https://datos.gob.es/sites/default/files/doc/file/international_open_data_best_practices.pdf
- INAI (2018). Guía de Cocreación de compromisos-ii: PLURALIDAD DE OPINIONES PARA RESOLVER problemas públicos. Disponible
http://inicio.ifai.org.mx/nuevo/Gobierno%20Abierto/Cocreacion_Compromisos%20II_Web.pdf
- MICHENER, G. y BERSCH, K (2013). Identifying Transparency. Information Polity 18. DOI 10.3233/IP-130299
- NASER, A. ROSALES, D. (2016). Panorama regional de los datos abiertos Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. CEPAL - Serie Gestión Pública N° 86
- RAMÍREZ-ALUJAS, Á. y DASSEN N. (2012), "Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe", en "Gobierno Abierto y Transparencia Focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe", Nicolás Dassen y Juan Cruz Veyra (Editores), Banco Inter-American de Desarrollo, pp. 41:71. Disponible

http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/AVRA-DASSEN2012.pdf

- ONU (2018). United Nations E-Government Survey 2018. Gearing E-Government To Support Transformation Towards Sustainable And Resilient Societies. Disponible en publicadministration.un.org
- UCLG y OGP (2019) Building open, transparent, responsive and inclusive cities Urban 20 White Paper An UCLG and OGP contribution to the U20 process White Paper on Transparency and Open Government. Disponible online: https://opengov.uclg.org/sites/opengov.uclg.org/files/2019-02/U20_WP_Transparency_in_cities.pdf
- VERHULST, S., & YOUNG, A. (2016). Open data impact: When demand and supply meet. Key findings of the open data impact case studies. New York: GovLab. Disponible: <http://odimpact.org/static/files/open-data-impact-key-findings.pdf>
- Villeneuve, J.P. (2014) Transparency of Transparency: The pro-active disclosure of the rules governing Access to Information as a gauge of organisational cultural transformation. The case of the Swiss transparency regime, Government Information Quarterly, Volume 31, Issue 4., Pages 556-562.
- WEB FOUNDATION (2018). Barómetro de los Datos Abiertos - Edición de los Líderes. Washington DC: World Wide Web Foundation.
- WELCH, E. W. (2012). The relationship between transparent and participative government: A study of local governments in the United States. International Review of Administrative Sciences, 78(1), 93–115. <https://doi.org/10.1177/0020852312437982>
- ZUCCOLOTTO, R., & TEIXEIRA, M. A. C. (2014). As causas da transparéncia fiscal: evidências nos estados brasileiros. Revista Contabilidade & Finan,cas – USP,25(66), 242–254.

FUENTES NORMATIVAS

Ley Nro. 104. Sancionada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 15 de Diciembre de 2016.

Disponible: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/ley_5784_-_reforma_ley_104.pdf

Ley 10.618. Sancionada en la Ciudad de Córdoba el 13 de Marzo de 2019 .

Disponible: https://boletinoficial.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2019/03/1_Secc_270319.pdf

SITIOS WEB

<https://bigdata.seoul.go.kr/main.do>

<https://daten.berlin.de/anwendungen/b%C3%BCrger-baut-stadt>

<http://df100fogo.com.br/login>

<http://www.quitoambiente.gob.ec/ambiente/index.php/mide-tu-huella>

<https://cidi.cba.gov.ar/Cuenta/Login?ReturnUrl=%2frestringido%2f305>

<https://ogpargentina.org/que-es-ogp/>

<https://www.opengovpartnership.org/es/members/argentina/commitments/AR0022/>

<https://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/es/transparencia-en-materias-de-urbanismo-obra-publicas-y-medioambiente>

<https://www.senadis.gob.cl/>

https://www.uaf.cl/prensa/archivo_det.aspx?id=455

<https://www.opengovpartnership.org/es/members/chile/commitments/CL0055/>

<https://www.gov.co/>

<https://www.convertic.gov.co/641/w3-channel.html>

<https://www.centroderelevo.gov.co/632/w3-channel.html>

<https://www.idealista.org/es/ong/fa2048efce104b0ebd91cd4ed25b5ef7-paiis-programa-de-accion-por-la-igualdad-y-la-inclusion-social-uniandes-bogota>

<https://data.europa.eu/euodp/es/data/>

<https://gestioncolaborativa.buenosaires.gob.ar/prestaciones>

<http://inicio.inai.org.mx/doc/DGGAT/LGTAP70XLVIIID/Pal%20Oaxacareu.pdf>

<https://donde.huesped.org.ar/#/>

http://eventos.inai.org.mx/1racumbrenacional_ga/index.php/cocreacion
<https://plan.gobiernoabierto.gub.uy/system/documents/attachments/000/000/029/original/e2f47a827814e19388e520ac168c9128e52a85be.pdf>
<https://www.santafe.gob.ar/ms/gobiernoabierto/wp-content/uploads/sites/6/2018/01/G%C3%A9nero-y-Gobierno-Abierto-Doc.-Colaborativo.pdf>
<https://planoabierto.buenosaires.gob.ar/>
<https://www.buenosaires.gob.ar/jefedegobierno/transparencia>
https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?page_id=74588

ANEXO A – Listado de entrevistados

Actor	Fecha realización	Comentario
Fundación Acceso Ya	9.09.19	Solicitaron la GP por escrito y respondieron de esa forma.
Fundación Ciudad	27.08.19	
Observatorio de DDHH de la CABA	16.09.2019	Solicitaron la GP por escrito y respondieron de esa forma.
Fundación Conocimiento Abierto	2.09.19	
Sociedad Central de Arquitectos	17.09.19	
ELA	17.09.19	
ACIJ	7.08.19	
ADC (Leandro Uciferri y Eduardo Ferreyra)	17.07.2019	
LN DATA (Romina Colman y BIANCA PALLARO)	22.07.2019	
GCBA		
Soledad Garcia	10.09.2019	
Mirta Bilotti y Asesora Legal	11.09.2019	
Martin Alalu	15.08.2019	
Gestión Ciudadana	25.08.2019	
UPE Móvil	31.08.2019	

ANEXO B – Pauta de entrevistas

Guía de preguntas para entrevistas

Objetivos

Con el presente cuestionario buscaremos recabar información sobre la disponibilidad y demanda ciudadana de datos gubernamentales de relevancia para diferentes actores, incluyendo sector público, sector privado, ONGs y sociedad civil. Se buscará comprender las barreras de acceso a la información pública y en qué medida pueden mejorarse los mecanismos de transparencia activa actualmente implementados por el Gobierno de la Ciudad.

1. **Cuestionario para actores no-gubernamentales** (sector privado, organizaciones no gubernamentales, especialistas de la sociedad civil).

Introducción

Presentación del proyecto, objetivos de la entrevista

1. Demanda de información

- 1.a ¿Cuál es su rol dentro de la institución? ¿Requiere del uso de información pública para el desarrollo de sus actividades? ¿Y de información producida por el Gobierno de la CABA?
- 1.b ¿Cómo y para qué utiliza esa información en sus tareas institucionales?
- 1.c ¿Cuáles son los temas o áreas de interés sobre los que buscan información con mayor frecuencia?

2. Disponibilidad y atributos de la información producida por el Gobierno

- 2.a ¿Cómo calificaría la cantidad de información gubernamental disponible sobre las temáticas que busca?
- 2.b ¿Qué tan accesible le resulta la información gubernamental?
- 2.c ¿Cómo calificaría la calidad de la información disponible?
- 2.d ¿La información disponible le parece pertinente o acorde a sus necesidades? ¿Recuerda algún caso?
- 2.e ¿Qué problemas tienen en general para conseguir la información que buscan?

3. Fuentes de Información

- 3.a ¿Cuáles son las fuentes que suelen utilizar para buscar información de gestión de gobierno o de implementación de políticas públicas en general? (Gubernamentales o extragubernamentales; Bases de datos de otras jurisdicciones del Estado; Organizaciones de la Sociedad Civil/Academia; Publicaciones científicas especializadas)
- 3.c ¿Generan datos y/o investigaciones propias? En caso de que solo desarrollen investigaciones, ¿cuáles son sus fuentes de datos? (cuándo y por qué)

4. Herramientas del GCBA

- 4.a ¿Qué herramientas del GCBA conoce para consultar/buscar información?
- 4.b ¿Cuáles son las herramientas que más utiliza? ¿Por qué?
- 4.c ¿Con qué frecuencia utiliza las herramientas mencionadas?
- 4.d ¿Cuáles son las herramientas que más dificultades le causaron? ¿Por qué?
- 4.e ¿Registra consultas sobre información que no está disponible?
- 4.f ¿Qué tipo de información buscan con mayor frecuencia en estas herramientas? ¿Cómo se organiza la información? ¿Encuentran fácilmente lo que necesitan?

5. Obstáculos y facilidades

- 5.a ¿Qué dificulta el uso de la información una vez obtenida? (barreras para procesar la información, formatos obsoletos, etc)
- 5.b ¿Cómo cree que podría facilitarse la obtención de la información?
- 5.c ¿Quiénes son los principales facilitadores para la obtención y consumo de la información? ¿De qué manera lo hacen?
- 5.d ¿Encuentra barreras para encontrar o llegar a la información que necesita? ¿Cuál es el punto que considera una traba para ese propósito?

6. Uso de la información

6. a Una vez obtenida la información, ¿cómo la procesan? (*tienen sistemas especiales, gestión de base de datos, procesadores, analistas/personas especiales que trabajan con esa información, etc*)

Repasar qué ocurre en todo el circuito: página web, visualización de datos, personas de contacto, rapidez en la respuesta, tipo de información, modo de entrega.

7. Mecanismos de consulta para información no publicada

- 7.a Si la información que busca no está publicada, ¿de qué manera busca obtenerla?
- 7.b ¿Cómo describirías el proceso para obtener información no publicada? (*prestar atención a la adjetivación inicial, a partir de ahí repreguntar*)
(*preguntar si el acceso a la información se lleva a cabo a través de redes formales (ej. BA Data, Pedidos de Acceso a la información Pública) o a través de redes informales (ej. Email, whatsapp, twitter)*)
- 7.c Cuando reciben la información, ¿cómo es esa entrega? (*en forma: ¿tienen que limpiar? reprocesar?*)
¿Podría ser distinto? ¿En qué sentido? ¿cómo puede mejorarse?
- 7.e ¿Qué debería mejorar/cambiar/optimizarse? (*atención a qué parte del flujo se detectan las dificultades*)

8. Utilización de la Ley 104 como mecanismo de consulta específico

- 8.a ¿Cómo describiría su experiencia en la utilización de la Ley 104 (derecho de acceso a la información pública)?
- 8.b ¿Considera que la entrega de la información es oportuna? (entrega en tiempo y forma)
- 8.c ¿Cómo procede cuando no se cumple con el tiempo estipulado? (*por ejemplo: preguntar si hay idas y vueltas, consultas, instancias intermedias*)
- 8.d Cuando reciben la información, ¿cómo es esa entrega? (*¿tienen que limpiar? ¿reprocesar?*) ¿cómo puede mejorarse?
- 8.d ¿Qué debería mejorar/cambiar/optimizarse? (*atención a qué parte del flujo se detectan las dificultades*)

9. Oportunidades de mejora y recomendaciones

- 9.a ¿Cómo proceden para obtener información con otros niveles de gobierno? Por ejemplo, en Nación u otras provincias y municipios. ¿Esos mecanismos son más sencillos? ¿En qué sentido?
- 9.b ¿Cómo es la integración de la información entre diferentes niveles? ¿Hay sinergias? ¿Cree que se podrían establecer sinergias?
- 9.c ¿Conoce algún ejemplo de otro municipio u organismo provincial/nacional/internacional que gestione la información pública de manera exitosa? ¿Por qué cree que funciona?
- 9.d ¿Cómo cree que se podría mejorar el proceso de obtención de información? ¿Qué mejora puntual facilitaría su tarea diaria?
- 9.e ¿Identifica información pública que actualmente no se encuentre disponible y debería ser accesible?