

## **Acceso a la información pública en Santa Fe: un análisis comparativo de la calidad de normativas vigentes**

### **Access to public information in Santa Fe: a comparative analysis of the quality of current regulations**

---

#### **Victoria Batiston**

Es Técnica Universitaria en Periodismo y Licenciada en Comunicación Social por la UNVM. Desde el año 2021 es Becaria Doctoral de CONICET con lugar de trabajo en el CIT Rafaela. Además, se desempeña como docente en la Facultad de Cultura, Educación y Conocimiento de UNRaf. batistonvictoriaa@gmail.com

Fecha de Recepción: 21/06/2022 - Fecha de aprobación: 06/09/2022

Cómo citar: Batiston, V. (2022). Acceso a la información pública en Santa Fe: un análisis comparativo de la calidad de normativas vigentes. *Revista Argentina de Comunicación* 10(13), 121-143.



## Resumen

El presente artículo propone un análisis subnacional, comparativo y descriptivo de la calidad de las normativas que definen el derecho de acceso a la información pública en una ciudad intermedia (Bellet Sanfeliu y Llop Torné, 2004) como es Rafaela, y en la provincia de Santa Fe. De esta forma, se trata de una temática que se sitúa en la relación entre el Estado, el desarrollo de políticas públicas vinculadas al sector de la información y la comunicación, y la sociedad civil y sus prácticas.

Se parte de un abordaje teórico que asume al acceso a la información pública como una facultad enmarcada, desde una perspectiva más amplia, en el derecho humano a la comunicación entendido desde un enfoque integral, como articulador de otros derechos relativos (Gumucio Dagrón, 2018; Loreti y Lozano, 2014).

En cuanto al abordaje metodológico, se propone un análisis que, a través de la estrategia comparativa, permite describir los distintos escenarios (local y provincial) y qué grado de pertinencia y calidad poseen las normativas que pactan el derecho de acceso a la información pública en cada uno de ellos. La comparación se realiza a través de una medición basada en variables e indicadores propuestos en el Informe de Política del Banco Mundial sobre el Índice de Acceso a la Información Pública en las Provincias Argentinas (IAIPP) (2019).

**Palabras clave:** información pública- análisis comparativo- Rafaela- Santa Fe

## **Abstract**

This article proposes a subnational, comparative and descriptive analysis of the quality of the regulations that define the right of access to public information in an intermediate city (Bellet Sanfeliu y Llop Torné, 2004) such as Rafaela, and in the province of Santa Fe. In this way, it is an issue that is situated in the relationship between the State, the development of public policies linked to the information and communication sector, and civil society and its practices.

It is based on a theoretical approach that assumes access to public information as a faculty framed, from a broader perspective, in the human right to communication understood from a comprehensive approach, as an articulator of other relative rights (Gumucio Dagrón, 2018; Loreti y Lozano, 2014).

Regarding the methodological approach, an analysis is proposed that, through the comparative strategy, allows us to describe the different scenarios (local and provincial) and what degree of relevance and quality the regulations that agree on the right of access to public information have each one of them. The comparison is made through a measurement based on variables and indicators proposed in the World Bank Policy Report on the Index of Access to Public Information in the Argentine Provinces (IAIPP) (2019).

**Key words:** public information- comparative analysis- Rafaela- Santa Fe

## Introducción

El presente artículo<sup>1</sup> propone un análisis subnacional, comparativo y descriptivo de la calidad de las normativas que definen el derecho de acceso a la información pública en una ciudad intermedia (Bellet Sanfeliu y Llop Torné, 2004) como es Rafaela, y en la provincia de Santa Fe. De esta forma, se trata de una temática que se sitúa en la relación entre el Estado, el desarrollo de políticas públicas vinculadas al sector de la información y la comunicación, y la sociedad civil y sus prácticas.

Se parte de un abordaje teórico que asume al acceso a la información pública como una facultad enmarcada, desde una perspectiva más amplia, en el derecho humano a la comunicación entendido desde un enfoque integral, como articulador de otros derechos relativos (Gumucio Dagrón, 2018; Loreti y Lozano, 2014); en suma, “como un instrumento para la consagración de un régimen democrático y un derecho para la participación ciudadana” (Espin Di Febo y Torres Molina, 2019, p. 311).

En cuanto al abordaje metodológico, se propone un análisis que, a través de la estrategia comparativa, permite describir los distintos escenarios (local y provincial) y qué grado de pertinencia y calidad poseen las normativas que pactan el derecho de acceso a la información pública en cada uno de ellos. Para esto, es necesario decodificar los conceptos principales que atañen al tema; retomando los aportes de Mair (2013), Juan Lucca (2019) explica que, por su diversidad y flexibilidad, los conceptos son trascendentales en la búsqueda de respuestas sobre qué estamos investigando y qué cuestiones podemos comparar. Interesa observar, qué se entiende por “información pública”; quiénes pueden solicitarla y quiénes tienen la obligación de responder; el nivel de complejidad que implica el acceso; las características de la información reservada y las excepciones; el costo del trámite; y el plazo de tiempo para la obtención de los datos de interés, por

---

<sup>1</sup> Una versión preliminar del presente trabajo fue presentada en el XXIII Congreso de la Red de Carreras de Comunicación (REDCOM), desarrollado durante los días 28, 29 y 30 de octubre de 2021.

mencionar algunos aspectos. Se intenta identificar qué grado de pertinencia y calidad presenta cada política pública (local y provincial) a través de una medición basada en variables e indicadores propuestos en el Informe de Política del Banco Mundial sobre el Índice de Acceso a la Información Pública en las Provincias Argentinas (IAIPP) (2019). Para esto, cada normativa (provincial y local) fue codificada respecto a los valores de cada indicador, que oscilan entre 0 y 1 (siendo el 1 el mejor valor posible). Cada indicador posee el mismo valor; al tratarse de 13 indicadores, el valor máximo que puede alcanzar cada medición es de 13 puntos. En el apartado *¿Qué lecturas podemos trazar respecto a los resultados del análisis?* del presente artículo, se propone una explicación más detallada sobre el Índice y la aplicación realizada.

En este marco, la Municipalidad de Rafaela, a través de su portal de Gobierno Abierto, advierte que ésta fue “una de las primeras ciudades del país que garantizó este derecho en el año 2002, a través de la Ordenanza N°3.528”<sup>2</sup>. Mientras que, en Santa Fe, durante el año 2021 se debatió por novena vez<sup>3</sup>, un proyecto de ley relativo al tema. Por tanto, se parte de la idea de que la comparación podría despertar reflexiones relevantes a los debates respecto a la ampliación de derechos desde un enfoque subnacional y local. Asimismo, la sanción de la Ley N°27.275 de Acceso a la Información Pública nacional en el año 2016, sentó las bases para el desarrollo de una política federal; además, significó un claro avance respecto al Decreto N°117, vigente hasta ese momento. Esa normativa, pactaba que solamente el Poder Ejecutivo Nacional estaba obligado a responder ante una solicitud de acceso a la información pública. Asimismo, la Ley que rige actualmente, estipula lineamientos y principios de transparencia activa; instó a las provincias a adherir a sus postulados; y creó el Consejo Federal para la Transparencia, organismo interjurisdiccional presidido por la dirección de la Agencia Nacional de Acceso a la Información.

---

<sup>2</sup> Para ampliar la información, ingresar a:

<https://www.rafaela.gob.ar/nuevo/Files/Infografias/Varios/52.pdf>, consultado por última vez el 20/07/22.

<sup>3</sup> Para ampliar la información, ingresar a la noticia publicada por el medio de comunicación El Litoral, disponible en: <https://bit.ly/2Y2lleh>; y la noticia publicada por el medio de comunicación La Capital, disponible en: <https://bit.ly/3kTeRNj>, ambas fueron consultadas por última vez el 20/07/22.

Se parte de la idea de que, para garantizar el acceso a la información pública, no basta con el hecho de que existan normativas que delimiten y definan los principales aspectos del tema, sino que se deben promover instancias educativas que informen a las distintas comunidades sobre este derecho y las formas de hacer uso del mismo. En ese sentido, se considera que no sólo se necesita que el Estado y la administración pública publiquen la información, sino que ésta se presente de una manera accesible a cualquier persona.

La calidad de las políticas públicas define su incidencia en la garantía y ampliación de derechos; en relación al tema de interés del presente trabajo, se presupone que los debates relativos al acceso, deben leerse en línea con la oportunidad de generar mejores herramientas de accesibilidad en la materia. Acceso y accesibilidad, son conceptos complementarios en este ámbito. Tener conocimiento del marco legal subnacional y local, consolida antecedentes fundamentales desde una mirada federal en la temática.

### **¿Por qué realizar un abordaje comparativo?**

En América Latina los estudios en clave de comparación comenzaron a desarrollarse en el marco del género ensayístico y hacia el interior de los primeros estadios de institucionalización de las ciencias sociales, en la primera mitad del siglo XX; en este contexto, los enfoques de abordaje estuvieron centrados en la indagación desde estudios de caso para describir la realidad nacional o de un área o región homogénea para caracterizar las principales perspectivas que la atraviesan (Lucca y Pinillos, 2015). Los autores citados explican que en la segunda mitad del siglo se reconoce una fuerte politización de las ciencias sociales latinoamericanas, bajo la influencia de los debates relativos a la modernización y las disputas por la democracia. Lucca y Pinillos (2015) analizan que, en esta etapa, el campo de estudios presentó un carácter intermitente en su evolución, debido a los golpes de Estado que hicieron que muchos intelectuales debieran migrar a otras latitudes. Continuando con su itinerario de desarrollo sobre política latinoamericana comparada, señalan que en la década de 1970 y en el ámbito de la ciencia política, la perspectiva comparativa se apropió de la metodología comparativa para realizar distintos estudios. Al hablar de una apropiación, podría decirse que se retomaron las premisas del método para producir conocimientos genuinos, anclados en contextos particulares y que pudieran dar cuenta de los

procesos sociales que atravesaron la región, los autores reconocen a la violencia política y el autoritarismo, como tópicos de abordaje en esta etapa. En este marco, a partir de las décadas de 1980 y 1990, la política comparada define entre sus principales intereses de estudio a las cuestiones relativas a la democracia, la consolidación de instituciones políticas y el rol de los actores políticos (Lucca y Pinillos, 2015).

Luego de una breve referencia al desarrollo de los estudios en el campo desde un enfoque latinoamericano, resulta necesario explicar por qué se recurre a la comparación como estrategia para el abordaje del presente trabajo. La utilidad de la aproximación comparativa en el ámbito de las ciencias sociales es amplia y diversa, “ya que permite aprehender del mundo evitando el etnocentrismo, explicarlo a través de sus regularidades, excepcionalidades o causalidades, o inclusive proponer cursos de acción en la praxis política” (Lucca, 2019, p.12). De esta forma, realizar un abordaje comparativo brinda oportunidades de no caer en formulaciones totalizantes y, a través de criterios y decisiones metodológicas, poder desarmar objetos y casos de estudio para descubrir su genealogía, las relaciones de poder y negociación que surgieron hacia el interior de diversos procesos sociales, describir particularidades en contextos determinados, caracterizar la participación de movimientos o grupos sociales; en suma, para develar los aspectos o dimensiones que conforman a un (o más) objeto de estudio y que se presentan como un interés para quien investiga.

En línea con la reflexión sobre la utilidad de los conceptos para decodificar situaciones empíricas (y viceversa), Lucca (2019) advierte de la importancia de su configuración (de los conceptos) a la hora de comparar, “en tanto engarza la perspectiva teórica diseñada por los autores con una propuesta para analizar una realidad empírica determinada” (p.32); en palabras del autor, la operacionalización es el proceso que se despliega desde los conceptos a los datos, y que los convierte en universales y empíricos. Es decir, a través de las operaciones metódicas y lógicas (Hempel, 1952) es posible demostrar la validez de los conceptos y la capacidad para describir y lograr una caracterización ordenada de la realidad.

Incorporando la propuesta teórica de Adcock y Collier (2001), Lucca (2019) distingue que el paso siguiente a la hora de comparar, es la tarea de medición, se trata de un segundo nivel en el cual se establece un concepto sistematizado. De esta forma, se configuran parámetros para poder observar, comparar y clasificar;

para esto, en primer término, será necesario consolidar una variable (o distintas variables), entendida como una propiedad empíricamente observable, y mediante la cual es posible comprender las particularidades de un caso; también es necesario delimitar el tipo de variable que se va a utilizar. En línea con la perspectiva argumental, el siguiente paso consiste en definir indicadores que adviertan los valores posibles que puede adquirir cada variable. Profundizando en las explicaciones acerca de la trascendencia de los indicadores en la metodología comparativa, se reconoce que éstos implican al menos tres premisas, “en primer lugar, son articuladores entre la teoría y la realidad; en segundo lugar, son manifestaciones de los hechos”; y, por último, son expresiones o descriptores de los objetos a estudiar” (2019, p. 37; De Sena, 2012). En este marco, y en línea con la propuesta de procedimiento de Adcock y Collier (2001) recuperada por Lucca (2019), la próxima decisión consiste en establecer las técnicas de recolección y procesamiento de la información.

La presente indagación reconoce la multiplicidad y complejidad de la política latinoamericana comparada (Lucca y Pinillos, 2015) y advierte de la oportunidad de aportar a la ampliación del universo temático de abordajes en América Latina, desde el campo del derecho humano a la comunicación, con un anclaje de construcción de conocimiento desde una ciudad intermedia como Rafaela y a nivel provincial, observando la situación de Santa Fe.

## **Estudio comparativo de políticas desde el campo de la comunicación**

A continuación, se propone una breve caracterización de los aspectos que se consideran centrales a la hora de comparar políticas públicas. Se coincide con los planteos de que, a través del análisis de políticas desde un enfoque comparativo, es posible desarrollar u observar con mayor claridad las tres funciones del método: cognoscitiva, explicativa y aplicativa (Morlino, 2010) y sumar una cuarta función adicional, la transformativa, la oportunidad de generar transformaciones en las realidades institucionales de la política pública (Gunturiz, Gómez Cárdenas, et al., 2018).

En sintonía con estas ideas, es necesario reconocer tres dimensiones básicas de la política: polity, politics y policy, desarrolladas por numerosos autores y autoras (Meny y Thoenig, 1992; Vargas, 1999; Salazar, 1999; Roth, 2003; Huerte y



Márquez, 2004; Varela, 2005; Parsons, 2007; recuperados de Gunturiz Gómez Cárdenas, et al., 2018). A grandes rasgos, la primera dimensión está vinculada a la macro-política, la segunda implica a la meso-política, y la tercera refiere a las políticas como contenido. Siguiendo esta propuesta argumentativa, es posible definir a las políticas públicas como:

“cursos de acción gubernamental que atienden- o intentan atender- situaciones no sólo socialmente problematizadas (policy), sino sobre todo políticamente visibilizadas, determinadas transversalmente por cuestiones ideológicas en tanto principios y valores políticos de las diferentes colectividades humanas (polity), e interrelacionados con los proyectos políticos que emergen en el seno de una colectividad humana (politics)” (Gunturiz Gómez Cárdenas, et al., 2018, s/n).

Estudiar políticas públicas implica estudiar al Estado en acción (Bulcourn y Cardozo, 2008) y también las acciones del Estado (Gunturiz, Gómez Cárdenas, et al., 2018). Se entiende por política pública a las acciones y omisiones que manifiestan una determinada respuesta o intervención del Estado en relación a una cuestión (o problema) que cobra relevancia en el espacio público (Oztrak y O'Donnell, 1982). Por tanto, podemos afirmar que un análisis emprendido desde una perspectiva sistémica permite captar al “Estado en movimiento” (Bulcourn y Cardozo, 2008), asumiéndolo como un actor social dinámico; en este caso en particular, es preciso mencionar que se trata de un análisis del Estado en movimiento y de los movimientos del Estado, teniendo en cuenta que los objetos de estudio son las normativas que versan sobre la información pública y que, en un régimen democrático, puede entenderse como la información que nos pertenece a todos y todas.

Siguiendo la propuesta teórica de Bulcourn y Cardozo (2008) y en consonancia con los fines del presente trabajo, una primera gran clasificación que se presenta es la del género al que pertenecen las políticas que se configuran como objeto de estudio, a las que definimos como políticas públicas de comunicación y dentro de este grupo, interesa el derecho de acceso a la información pública. La próxima diferenciación, está anclada en los niveles gubernamentales que nos interesan, en este caso, se adopta un enfoque subnacional, observando la situación de la provincia de Santa Fe, y local, en cuanto a la ciudad de Rafaela. Al tratarse de un sistema federal, coexiste una multiplicidad de actores y situaciones que influyen en las decisiones de cada nivel, de esta forma, es posible que nos encontremos

con una serie de políticas públicas “que pueden ser incoherentes entre sí, si tomamos las tomas de posición de los diferentes niveles estatales” (Bulcourn y Cardozo, 2008, p.24).

En el artículo “Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas de comunicación”, la investigadora Bernadette Califano (2015) realiza un recorrido sobre diversas perspectivas de análisis en el campo y desde un enfoque pluridisciplinario propone herramientas para observar los procesos de planificación de políticas públicas de comunicación y la incidencia de los actores sociales que intervienen en este proceso.

Luego de una caracterización relacionada a las perspectivas teóricas pluralista, dirigencial y clasista, la autora propone que en su conjunto contribuyen a la indagación de las distintas dimensiones que componen al Estado, “la perspectiva pluralista es útil para el entendimiento de su aspecto democrático, la perspectiva dirigencial contribuye a entender sus rasgos burocráticos, y la perspectiva clasista sirve para explicar su dimensión capitalista” (2015, p.293); y también a la sociedad: la primera aporta a la comprensión de los temas culturales, la segunda profundiza en las relaciones de poder y la perspectiva clasista se orienta a la interpretación de los aspectos económicos.

Sobre el proceso de elaboración de las políticas de comunicación y en consonancia con la perspectiva de Freedman (2008), Califano (2015) aporta una descripción que reconoce que el mismo es organizado de acuerdo a distintas dinámicas entre las que incluye a las gubernamentales, institucionales, económicas y tecnológicas, que a su vez presentan la influencia de actores sociales con objetivos particulares y por los cuales desarrollan estrategias formales e informales para su consecución. A estas premisas, la autora distingue la importancia de situar en contextos sociales determinados a los desarrollos tecnológicos, ideas que retoma de los planteamientos de Williams (1992, 2011). En consecuencia, explica que “cualquier innovación tecnológica, y, por lo tanto, cualquier desarrollo de políticas que intente regularlo, debe ser estudiado en relación a sus condiciones sociales e históricas de surgimiento” (2015, p.297). Profundizando en el campo de las políticas de comunicación, Califano (2015) aporta referencias para pensar en los posibles abordajes de análisis en el ámbito. Entre ellos, destaca la oportunidad de identificar “la cuestión problematizada en el área”, cómo se inserta en la agenda pública y qué grupos presionan para esto; a esto se suma la posibilidad de estudiar los “niveles de contexto” en torno a la

política de comunicación, los recursos que implica su implementación y que se asignan en beneficio o detrimento de grupos o individuos específicos (p.314).

En su artículo publicado en 2019, Espin Di Febo y Torres Molina destacan que en el marco del derecho de acceso a la información, la garantía atañe tanto a la dimensión individual como colectiva, premisa que explican a través de los aportes de Loreti (1997) indicando que “aumentar la transparencia es un modo de garantizar el acceso a la información que se encuentra en poder del Estado, y cuando existe mayor acceso a la información, más vigorosamente se insertará una comunidad en la discusión de los asuntos públicos” (2019, p.314).

En el presente artículo no se pretende profundizar en el proceso de implementación de la Ley N°27.275 de Acceso a la Información Pública que rige a nivel nacional, pero se recomienda la lectura del trabajo señalado en el párrafo anterior, puesto que advierte sobre las disputas, intereses, participación de diversos actores en los debates relacionados a la sanción de dicha normativa. Como se expresó en apartados anteriores, aquí se reconoce la importancia de estudiar a las políticas públicas desde un enfoque sistémico, que contemple las múltiples relaciones y recursos materiales y simbólicos que entran en juego a la hora de planificar marcos legales y regulatorios.

En otro orden, el trabajo citado recientemente, destaca la idea de que la sanción de una normativa no representa un correlato real con la apropiación de la ciudadanía hacia un derecho en particular. “Es responsabilidad del Estado, primero sensibilizar y difundir sobre la existencia de la ley, realizar campañas de concientización y difusión a través de diferentes dispositivos para que la ciudadanía primero conozca y luego se apropie de ese derecho” (2019, p.342), a esto agregan la necesidad de que las estructuras gubernamentales reciban capacitación que les permita cumplir con sus obligaciones legales y así garantizar derechos.

## **¿Qué lecturas podemos trazar respecto a los resultados del análisis?**

Como se adelantó, para realizar la comparación y en relación al abordaje metodológico, se recupera la propuesta del Índice de Acceso a la Información Pública en las Provincias Argentinas, informe de política del Banco Mundial

(2019), que fue difundido por la Agencia de Acceso a la Información Pública de Argentina<sup>4</sup>. El material utiliza estándares similares a los que fueron generados por la organización internacional Centre for Law Democracy que se sirve del Global Right to Information Rating (RTI) para medir la calidad de la norma de los países. El Informe contiene las correspondientes explicaciones relativas a las decisiones metodológicas y estratégicas implementadas para la medición, desde un anclaje que incorpora los aspectos centrales de la temática en el contexto nacional. Se trata de una versión simplificada del Índice Global RTI, ya que éste propone 61 indicadores en su medición, y el Índice que se emplea en el presente trabajo, presenta contenidos mínimos organizados en 13 indicadores. Éstos se encuentran agrupados en distintas dimensiones, que a su vez contienen variables asignadas<sup>5</sup>:

<sup>4</sup> Para ampliar la información, ingresar a: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/acceso-la-informacion-en-las-provincias> . Para acceder y descargar el Informe, ingresar a: <https://bit.ly/3APoqCB>, consultado por última vez el 20/07/22. En el mismo se detallan las decisiones metodológicas y estratégicas implementadas para la medición, desde un anclaje que incorpora los aspectos centrales de la temática en el contexto nacional.

<sup>5</sup> Para acceder a la información detallada de cada variable y sus criterios, se recomienda revisar el apartado denominado “Anexo” (pp. 36-45) del Índice aplicado. A modo de resumen, diremos que, en el caso de las variables N°1, 2, 5, 9, 10, 11, 12 y 13, se trata de variables dicotómicas; mientras que, las variables N°3, 4, 6, 7, y 8, son variables continuas. Esto quiere decir que, dentro de cada una de ellas, los valores poseen otros criterios (es decir, pueden estar representados por otros números y no sólo por 0 y/o 1). La variable N°3 contempla que el derecho de acceso se puede aplicar a los siguientes actores: A, Poder Ejecutivo; B. Poder Legislativo; C. Poder Judicial; y D. Empresas estatales/provinciales/licitatorias de servicios públicos/cooperadoras, sin ningún órgano excluido. Cada uno de los sujetos recibe un puntaje si la normativa los contempla; los casos A, B y C pueden alcanzar un puntaje de 0,3; mientras que el restante puede medir 0,1. La variable N°4 define, en relación a los plazos para brindar la información, distintos valores: 0 cuando no existen plazos máximos claros y no se necesita justificar; 0,5 cuando el plazo excede los 15 días o en las situaciones en las que no se necesita justificar la prórroga; 1, para referir a plazos de 15 días como máximo y en los que es necesario justificar la prórroga. En relación a la variable N°6, los valores contemplados son: 0, cuando las excepciones al derecho no son excepcionales, taxativas y necesarias; 1, cuando si deben ser excepcionales, taxativas y estrictamente necesarias. Para la variable N°7, se definen distintos requisitos, en caso de que los actores se nieguen a proporcionar el acceso a la información, las autoridades deben: A. Indicar los motivos legales y las razones de la negativa; B. Informar al solicitante de los procedimientos para la apelación; C. La negatoria debe estar firmada por la máxima autoridad. Cada uno de ellos,

Derecho de acceso a la información (V.1)<sup>6</sup>; Alcance (V.2: Legitimación activa, y V.3: Sujetos obligados); Procedimientos de petición (V.4: Plazos del trámite, y V.5: Gratuidad); Excepciones (V.6: Excepciones, y V.7: Negatoria de requisitos); Apelación (V.8)<sup>7</sup>; Medidas de promoción (V.9: Órgano garante, V.10: Órgano con presupuesto, y V.11: Responsable de acceso); Transparencia activa (V.12: Transparencia activa, y V.13: Detalle de transparencia). Asimismo, en el Informe del Banco Mundial, se explicita que las decisiones metodológicas para el IAIPP, la entidad trabajó de manera conjunta con la Agencia de Acceso a la Información Pública de Argentina, identificando aquellos indicadores y variables del RTI que resultan apropiados y relevantes a los fines de concretar un análisis subnacional. De esta forma, se aclara que una de las adaptaciones realizadas está vinculada a la incorporación de indicadores que midan la Transparencia Activa, teniendo en cuenta que se constituye como un principio rector de la Ley Nacional en vigencia.

Al aplicar el Índice en los objetos de estudio del presente trabajo, codificando las normativas vigentes (provincial, por un lado, y local por otro), es posible visualizar indicadores a través de distintos apartados y los valores que adquiere cada uno de ellos para cada caso, y también la medición general que arroja la herramienta utilizada. En el presente artículo se presentan algunos de los resultados, tratándose de los más significativos ya que tienen una incidencia directa en los posibles niveles de acceso por parte de las comunidades. Es preciso indicar que, para el caso de Rafaela, se estudió la Ordenanza municipal N°4865 (2017,

---

puede adquirir un valor de 0,33, en caso de que las normativas los contemplen. En cuanto a la variable N°8, los criterios y valores definidos por el Índice son: 0, cuando no hay posibilidad de reclamar o con reclamo no administrativo; 0,5: con reclamo administrativo, pero con tiempos indeterminados o superiores a 40 días; 1, reclamo administrativo con un plazo determinado de 40 días hábiles. Finalmente, para el caso de la variable N°13, el Índice define que los sujetos obligados a la transparencia activa, deben publicar la siguiente información: A. Escalas salariales; B. Nómina de autoridades; C. Listado de personal; D. Presupuesto asignado a cada área; E. Información sobre cómo solicitar un pedido de acceso. Cada requisito puede alcanzar un valor de hasta 0,2.

<sup>6</sup> La letra “V” se utiliza para simplificar la palabra “Variable”, en cada uno de los indicadores.

<sup>7</sup> Para el caso de las Variables N°1 y N°8, no se agrega la aclaración del nombre de cada una de ellas, porque se trata de la misma definición que adquiere la dimensión. Es decir, la Variable N°1 responde al Derecho de acceso a la información, mientras que la Variable N°8 refiere a la Apelación.

actualiza la Ordenanza N°3.528 sancionada en 2002); mientras que, para la provincia de Santa Fe, se contemplaron los Decretos N°0692/09 y 1774/09 (ambos fueron sancionados en 2009), el primero es el que principalmente regula la temática referida, el segundo lo complementa.

A continuación, se incorpora un cuadro que resume los resultados obtenidos en la medición, tanto para el caso de la Ordenanza municipal N°4865 (vigente en la ciudad de Rafaela), como para los Decretos N°0692/09 y 1774/09 (correspondientes a la provincia de Santa Fe). Como se anticipó en apartados anteriores, el Índice aplicado posee 13 indicadores, cada uno de ellos presenta el mismo peso relativo: los valores oscilan entre 0 y 1, siendo el 1 el mejor valor posible de calidad de normativa. De esta forma, se codificó la normativa vigente para cada caso y los valores de cada uno de los indicadores (en la nota al pie N°5 se aclara los criterios de cada variable); luego se realizó una suma de los datos de las variables analizadas para Rafaela y para Santa Fe, lo cual arroja un total para cada caso. Los resultados alcanzados responden a la calidad de cada una de las normativas, y permite comparar lo que sucede a nivel provincial y a nivel local.

Tabla 1. Fuente: Elaboración propia en base a la metodología propuesta por el IAIPP 2019.

	Derecho		Alcance		Procedimientos de petición		Excepciones		Apelación	Medidas de promoción			Transparencia activa		TOTAL
	V.1	V.2	V.3	V.4	V.5	V.6	V.7	V.8	V.9	V.10	V.11	V.12	V.13		
<b>Rafaela</b>	1	1	0,7	1	1	1	0,33	0	0	0	0	0	0	0	<b>6,03</b>
<b>Santa Fe</b>	1	1	0,4	1	0,5	1	0	0	0	0	1	1	0,6	<b>7,5</b>	

A continuación, se propone reflexionar sobre algunos núcleos de debate desde una perspectiva de derechos humanos. Asimismo, se realiza un análisis para comparar algunas cuestiones relativas a la especificidad de los marcos normativos, en contraste con lo que acontece en la práctica y también con la intención de observar cómo influyen en estos resultados aquellas variables e indicadores que resultan más significativos si pensamos al acceso en articulación con la posibilidad de ampliar (y/o no obstaculizar) las herramientas de accesibilidad en el asunto.

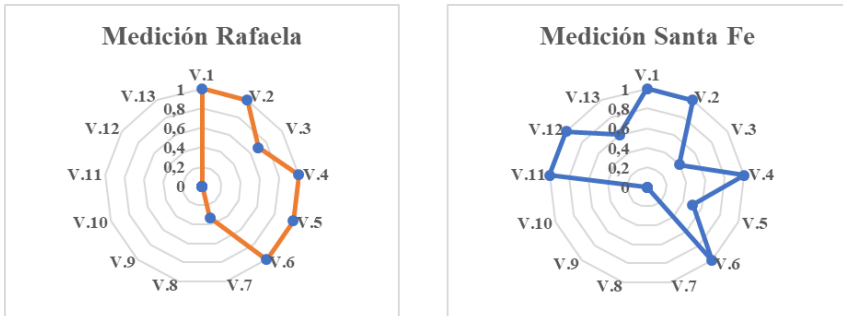


Gráfico 1 (Medición Rafaela) y Gráfico 2 (Medición Santa Fe). Fuente: Elaboración propia en base a la metodología propuesta por el IAIPP 2019.

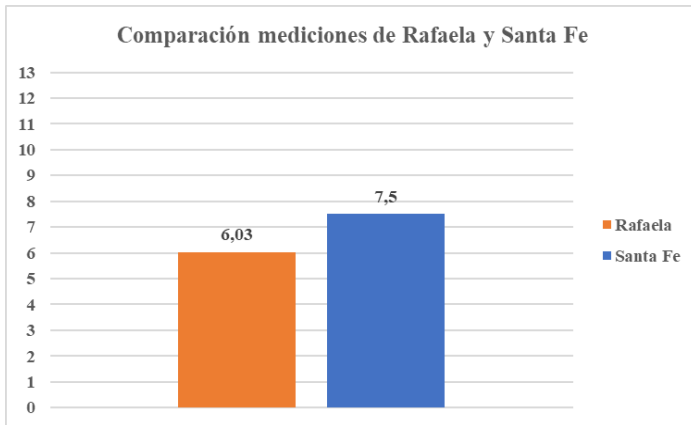


Gráfico 3. Fuente: Elaboración propia en base a la metodología propuesta por el IAIPP 2019.

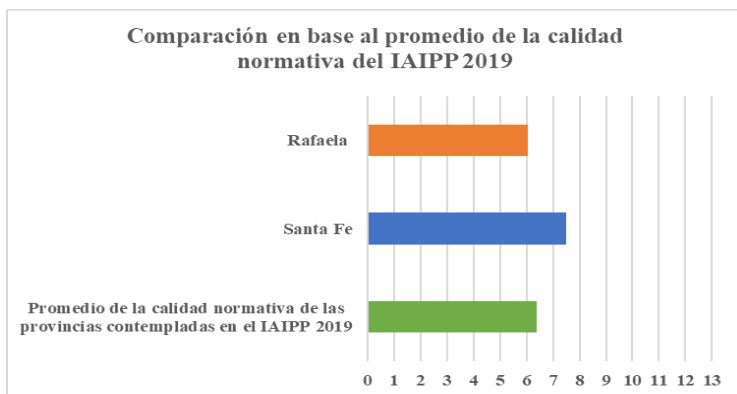


Gráfico 4. Fuente: Elaboración propia en base a la metodología propuesta por el IAIPP 2019.

Tomando como referencia la medición de los indicadores asignados a cada caso, es posible notar que la calidad de la normativa relativa al acceso a la información pública en el caso de la provincia de Santa Fe, alcanza un valor de 7,5; en tanto, en la ciudad de Rafaela el valor obtenido es de 6,03. A su vez, comparando estos resultados con el promedio de la calidad normativa definido en el IAIPP 2019, y que adquiere el valor de 6,4 (p.21), se reconoce que para la ciudad de Rafaela la calidad de su normativa está por debajo de esta cifra y Santa Fe la supera (siempre teniendo en cuenta que el máximo valor posible es 13). En términos generales, en ambos casos existen múltiples aspectos a mejorar para garantizar este derecho.

Si bien el caso de la provincia de Santa Fe, en contraste con la ciudad de Rafaela, presenta un índice superior, al observar elementos claves para la garantía de este derecho, se reconocen ciertas restricciones que obstaculizan la posibilidad de contar con una mejor regulación del mismo.

En este marco, la provincia de Santa Fe obtiene un puntaje más alto en la medición; sin embargo, persisten restricciones en aspectos que resultan fundamentales para la garantía de acceso a la información pública por parte de las y los ciudadanos. Esto invita a reflexionar de manera crítica cómo se traducen los marcos regulatorios en las prácticas sociales cotidianas; o, dicho de otra



forma, observar si lo pactado en normativas se condice con lo que sucede en la práctica.

Entre ellos, se destaca que en la provincia de Santa Fe pueden existir obstáculos o restricciones económicas para el acceso, ya que prevé costos en el trámite. Es preciso comentar que se trata de la única provincia<sup>8</sup> en el país que en su marco legal establece una aclaración sobre la salvedad del cobro para la búsqueda de información; en el artículo N°11 del Decreto N°692 determina un régimen de reintegro por gastos ocasionados en la búsqueda de información. En el caso de Rafaela, el trámite es gratuito. Se considera necesario revisar esta situación, puesto que cualquier persona debe poder ejercer su derecho, siempre teniendo en cuenta que se trata de información del Estado y “pública”, información de y para la ciudadanía.

A esto se suma la restricción relativa a los sujetos que están obligados a brindar información, que fue uno de los ejes de debate centrales en la sanción de la normativa que rige a nivel nacional (y en comparación de la que antecede a esta norma). En el caso provincial estudiado, esto deviene del hecho de que las normativas que atañen al sector son decretos, por tanto, quedan exceptuados de su ámbito de aplicación los poderes legislativo y judicial. En esta línea, se coincide con los planteos de Bruno y Luciano Rezzoagli que, en un artículo publicado en 2018 donde describen aspectos orgánicos y procedimentales del decreto provincial N° 692/09, concluyen resaltando la urgencia de que Santa Fe cuente con un marco normativo que alcance o involucre a todas las entidades del sector público, “una ley de acceso a la información pública es, sin lugar a dudas, una materia pendiente en la provincia de Santa Fe” (2018, p. 51).

Este aspecto resulta central para el análisis y además brinda la oportunidad de trazar un recorrido histórico en relación a las discusiones en el ámbito. Hasta la sanción de la ley que rige actualmente, la normativa que pactaba las cuestiones relativas al acceso a la información pública era el Decreto N°1172 del año 2003, en el cual se establecía que sólo el Poder Ejecutivo Nacional tenía la obligación de responder ante una solicitud. Por tanto y en coincidencia con los planteos de Espin Di Febo y Torres Molina (2019) la extensión y el detalle del alcance de la ley actual, que incluye a los tres poderes, las empresas estatales, la administración

---

<sup>8</sup> Ver IAIPP 2019, página 27.

pública nacional en términos generales, así como también a las jurisdicciones en que el Estado nacional tiene participación, organizaciones empresariales, partidos políticos, universidades, sindicatos y toda entidad privada que haya percibido fondos públicos (siempre relacionado a la utilización exclusiva de esos fondos), resultan avances positivos en la materia. Incluso podríamos decir, que la apertura hacia todos los agentes mencionados y que estén involucrados en la utilización de recursos públicos, amplía la propia percepción acerca del Estado y las oportunidades de participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos; en suma, amplía las definiciones sobre lo que se reconoce como “información pública”.

Al respecto, los autores señalados en su artículo publicado en 2019 realizan un recorrido por los debates parlamentarios que dieron lugar a la sanción de la Ley N°27.725 y describen que fue en la discusión elevada en el Congreso de la Nación, donde se propuso incorporar a los sujetos obligados “a las entidades privadas que, con o sin fines de lucro, tengan un fin público o posean información pública” (Espin Di Febo y Torres Molina, p.325), entre otros actores. Asimismo, destacan que cuando el proyecto de ley ingresó al Senado para su tratamiento, se solicitaron varias modificaciones al aprobado por diputados y diputadas, entre las más importantes reconocen el planteo de incluir entre los sujetos obligados a las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria y agregan que fue tomado como ejemplo el caso YPF- Chevron (pp. 331/332). Se incluye la mención de estas ideas en el presente trabajo, con el objetivo de visibilizar que este punto particular de la normativa, fue uno de los temas que ocupó un lugar central entre las exposiciones de las y los funcionarios y en el debate público en general.

En cuanto a los escenarios analizados en el presente trabajo, en el caso de las normativas correspondientes a la provincia de Santa Fe, se observa una primera restricción a las oportunidades de consagrar una apertura de mayor acceso a este derecho. Como se mencionó, en la órbita provincial y al tratarse de un decreto, los sujetos obligados son el Poder Ejecutivo y las empresas estatales, cuestiones que atrasan si tenemos en cuenta el contexto nacional descripto. Esto tiene su correlato en un nivel inferior de análisis, cuando vamos a la observación de lo que sucede en la ciudad de Rafaela; donde si bien se reconoce la oportunidad de acceder a información concerniente a una mayor cantidad de actores, no atañe al poder judicial, puesto que los Tribunales de la ciudad responden al Poder Judicial

de la provincia de Santa Fe. En el decreto provincial, se expresa la aclaración de que están excluidos del ámbito de aplicación, los poderes Legislativo y Judicial.

En otro orden, en Rafaela se estipula que se debe informar a las personas que efectúan el pedido sobre los motivos y razones para la negativa y que la denegatoria debe ser emitida por la máxima autoridad del organismo y/o entidad a la que se elevó el pedido; no obstante, no hay referencias en relación a que esta justificación deba firmarse por la máxima autoridad, tampoco se obliga a informar a los solicitantes sobre posibles procedimientos de apelación. En tanto, en la provincia de Santa Fe no es obligación ninguna de las premisas mencionadas, lo cual también se observa como una limitación, ya que supone que los actores públicos involucrados pueden decidir no responder y no prevalece una exigencia sobre su responsabilidad.

Por otra parte, las premisas relativas a la transparencia activa fueron centrales a la hora de ampliar los alcances del marco regulatorio referido a la temática a nivel nacional, esto se puede observar incluso en las aclaraciones del propio Índice que se aplica en el presente trabajo. En el mismo, se explica que una de las adaptaciones que debieron realizar en la estructura de este instrumento, se vincula a la incorporación de indicadores que midan la Transparencia Activa, teniendo en cuenta que se constituye como un principio rector de la Ley Nacional en vigencia. En el caso de la ciudad de Rafaela y su normativa, desde una mirada propositiva, debería incorporarse este concepto, para ampliar las definiciones al respecto e incluso incluir la referencia de qué información es la que debe publicarse y actualizarse a modo de estándares que puedan respetarse, apuntando a que el máximo de datos públicos se encuentre disponible. Por otra parte, la provincia de Santa Fe sí ha avanzado en la incorporación de este concepto, aunque se podría revisar en las normativas estudiadas, la posibilidad de ampliar el listado de información mínima a publicar y actualizar.

En relación a esto, es pertinente agregar que, en ambos casos, el gobierno provincial y municipal a través de sus páginas web cuentan con portales de datos abiertos<sup>9</sup>, donde se aloja la información y mediante el cual es posible iniciar el

---

<sup>9</sup> Para ingresar al portal de Gobierno Abierto de la ciudad de Rafaela, ingresar a: <https://www.rafaela.gob.ar/gobiernoabierto/GobiernoAbierto.aspx> , consultado por última vez el 20/07/22; para ingresar al portal de Gobierno Abierto de Santa Fe, ingresar a:

trámite de solicitud. Al ingresar a cada portal, en el caso de la ciudad de Rafaela se reconoce una organización de los contenidos que se presenta de manera accesible y amigable a la hora de la búsqueda de información; los datos se encuentran estructurados por apartados lo cual simplifica la tarea de quien accede con intención de localizar un dato puntual. En el caso de Santa Fe, si bien cuenta con el portal, queda expuesto que no se visualiza una organización accesible de los contenidos.

Por otro lado, estas cuestiones invitan a pensar en términos más amplios sobre otras restricciones que pueden operar en la práctica y que devienen de problemáticas estructurales. Con esto se refiere, por ejemplo, a las oportunidades de acceder a servicios de conectividad a internet, la posibilidad de desplegar estrategias y aptitudes para hacer uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y poder apropiarse de estas herramientas digitales. Es decir, en las normativas estudiadas se presupone que cualquier persona que desea o necesita información pública sobre alguna temática, cuenta con la tecnología e infraestructura digital y los conocimientos referidos al tema para hacerlo, pero esto parece ser una quimera para muchos ciudadanos y ciudadanas en nuestro país<sup>10</sup>. Al respecto, surgen más interrogantes que certezas: ¿Deberían contemplarse en las normativas aspectos relativos a brindar capacitaciones a las y los ciudadanos para utilizar los portales de datos abiertos de los gobiernos? ¿Podrían pactarse más especificaciones en relación a la organización de la información no digitalizada y cómo debe organizarla el Estado para que, cuando una persona se presenta en las instituciones correspondientes, pueda acceder sin complicaciones? ¿Cómo generar marcos regulatorios más inclusivos en la materia?

---

<https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/236970>, consultado por última vez el 20/07/22.

<sup>10</sup> En el Informe del CABASE Internet Index, trabajo que realiza la Cámara Argentina de Internet en relación a la conectividad y los servicios de internet en el país, se expone que sólo 10 de cada 100 hogares poseen conexión a internet por fibra óptica en Argentina. El informe consultado responde al primer semestre de 2021 y es posible acceder a través del siguiente enlace: <https://www.cabase.org.ar/cabase-internet-index-solo-10-de-cada-100-hogares-tienen-conexion-a-internet-por-fibra-optica-en-argentina/>, consultado por última vez el 20/07/22.

¿Cómo atender a las distintas desigualdades digitales y sociales (Segura, 2021) a la hora de definir normativas?

El presente trabajo, busca aportar a los debates, desde un enfoque descriptivo, para reflexionar sobre las oportunidades de mejorar las disposiciones de las normativas relacionadas al acceso a la información pública y, por tanto, apostar a la garantía de derechos. Asimismo, y retomando lo dicho en apartados anteriores, problematizar estas cuestiones contribuye a la idea de poder generar otras herramientas para que la ciudadanía conozca los principales supuestos de las normativas de acceso a la información pública y pueda ejercer su derecho; en suma, resulta significativo para continuar actualizando los debates en el tema.

## **Bibliografía**

- Banco Mundial. (2019). Índice de Acceso a la Información Pública en las Provincias Argentinas: un análisis de la calidad normativa. Washington DC, Banco Mundial.
- Bellet Sanfeliu, C. y Llop Torné, M. J. (2004). Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias. *Scripta Nova*, revista electrónica de geografía y ciencias sociales., Vol. VIII, núm.165, Universidad de Barcelona.  
<https://raco.cat/index.php/ScriptaNova/article/view/55623>
- Bulcourn, P. y Cardozo, N. (2008): “¿Por qué comparar políticas públicas?”, en Política Comparada - Documento de Trabajo #3. Argentina.  
<https://bit.ly/380l1E9>
- Califano, B. (2015). Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas de comunicación. *Austral Comunicación*, vol.4 núm.2.  
<https://ojs.austral.edu.ar/index.php/australcomunicacion/article/view/135>
- Decreto N° 0692 de 2009. Gobernador de la provincia de Santa Fe Hermes Binner en acuerdo con ministros. Regula el mecanismo de acceso a la información pública. Santa Fe, Argentina. 29 de abril de 2009.  
<http://www.enress.gov.ar/wp-content/uploads/2018/01/Decreto-692-09.pdf>

- Decreto N° 1774 de 2009. Gobernador de la provincia de Santa Fe Hermes Binner. Crea el sistema provincial de información mínima publicable respecto de agentes públicos. Santa Fe, Argentina. 28 de septiembre de 2009.
- Espin Di Febo, E. y Torres Molina, J. (2019). El debate sobre la ley 27.275 y la exigencia del acceso a la información en Argentina. *REDEA, Revista Derechos en Acción*, 13 (13), 340, Universidad Nacional de La Plata. <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/9401>
- Gumucio Dragón, A. (2018). El derecho a la comunicación: articulador de los derechos humanos. *Revista Razón y Palabra*, Ecuador. <https://www.revistarazonypalabra.org/index.php/ryp/article/view/1151>
- Gunturiz, A.; Puello-Socarrás, J. F.; Gómez Cárdenas, C. & Lucca, J. B. (2018). “El método comparado y el estudio de las políticas sociales en América Latina y el Caribe”. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, Volumen 8 Número 2, diciembre de 2018, Argentina. <https://www.relmecs.fahce.unlp.edu.ar/article/view/Relmecse044>
- Loreti, D. y Lozano, L. (2014). *El derecho a comunicar. Los conflictos en torno a la libertad de expresión en las sociedades contemporáneas*. 1ed.- Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.
- Lucca, J. B. (2019). “Los conceptos en la política latinoamericana comparada”. *Espiral- Estudios sobre Estado y Sociedad*, 26(74), 9-48, Universidad de Guadalajara, México. <http://www.espiral.cucsh.udg.mx/index.php/EEES/article/view/7055>
- Lucca, J. B. y Pinillos, C. (2015). “La agenda de la política comparada en América Latina”. *E-l@tina, Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 14(53), 1-15, Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina (GESHAL). <https://www.redalyc.org/pdf/4964/496450650001.pdf>
- Ordenanza Municipal N° 4865 de 2017. Consejo Municipal de Rafaela. Regula el derecho de acceso a la información pública. Rafaela, Santa Fe,

Argentina. 11 de abril de 2017.  
<https://www.rafaela.gob.ar/nuevo/Files/Infografias/Varios/53.pdf>

Ozlak, O. & O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol 4, Buenos Aires.  
<https://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3332>

Rezzoagli, B A., y Rezzoagli, L C. (2018). El acceso a la información pública en la provincia de Santa Fe una descripción y reflexión de los fundamentos y aspectos orgánicos y procedimentales del Decreto 692/09. *Papeles del Centro de Investigaciones*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL, publicación semestral, año 8, número 19, Santa Fe, República Argentina, pp. 27-54.  
<https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/papeles/article/view/7776>

Segura, M. S. (2021). No es una brecha. Desigualdades digitales y sociales en Argentina. *Revista Eptic*, vol.23, N°2, Brasil.  
[https://redib.org/Record/oai\\_articulo3636570-es-una-brecha-desigualdades-digitales-y-sociales-en-argentina](https://redib.org/Record/oai_articulo3636570-es-una-brecha-desigualdades-digitales-y-sociales-en-argentina)