

Ed.  2015

Políticas y experiencias de Gobierno Abierto en Argentina



GOBIERNO Abierto
ARGENTINA

Autoridades Nacionales

Presidenta de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Jefe de Gabinete de Ministros

Dr. Anibal Domingo Fernández

Secretaria de Gabinete

Dra. Silvina Zabala

Subsecretario de Tecnologías de Gestión

Sr. Eduardo Thill

Coordinadora de Gobierno Abierto

Mg. Camila Chirino

Políticas y experiencias de Gobierno Abierto en Argentina / Alejandro Prince ... [et al.] ; compilado por Eduardo Thill. - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Jefatura de Gabinete de Ministros - Presidencia de la Nación. Subsecretaría de Tecnologías de Gestión, 2015.

206 p.; 21 x 15 cm.

ISBN 978-987-46095-3-3

1. Políticas Públicas. 2. Nuevas Tecnologías. 3. Administración Pública.
I. Prince, Alejandro II. Thill, Eduardo, comp.
CDD 320.6

Compilador: Sr. Eduardo Thill

Coordinadores: Dr. Alejandro Prince y Lic. Lucas Jolías.

Edición, corrección, y composición en general:

Coordinación de Gobierno Abierto

Lic. Exequiel Meza, Lic. Lorena Siercovich, Lic. Claudia Román, Lic. Damian Zelikman, Lic. Graciela Algacibiur, Dra. Pamela Morales.

Diseño:

Dirección de Desarrollos de Sistemas

Dg. Javier Cibotti, Dg. Soledad Tormo y Marina Maccione.

Publicación

Jefatura de Gabinete de Ministros

Secretaría de Gabinete

Subsecretaría de Tecnologías de Gestión

Coordinación de Gobierno Abierto

Av. Roque Sáenz Peña 511. (CP1035) Capital Federal, Argentina.

Noviembre 2015.

www.gobiernoabierto.gob.ar

gobiernoabierto@jefatura.gob.ar

@GobAbierto_AR

Fb:/GobAbiertoAR

Contenido

Prólogo	5
Eduardo Thill	

1 Los orígenes del Gobierno

Abierto	9
Alejandro Prince y Lucas Jolías	

2 Gobierno Abierto en América

Latina	18
Gregorio Montero Montero	

2.1. Aproximación conceptual

2.2. Antecedentes, fundamentos y objetivos

2.3. Pilares del Gobierno Abierto

2.4. Importancia y necesidad del Gobierno Abierto

2.5. Aportes del CLAD y avances del Gobierno Abierto

2.6. Limitantes para el desarrollo del Gobierno Abierto

2.7. Conclusiones: desafíos del Gobierno Abierto

3 Gobierno Abierto en la Administración Pública

Nacional	49
Camila Chirino	

4 Datos Abiertos e innovación: experiencias

exitosas	57
Lucas Jolías y Alejandro Prince	

5 Transparencia de gestión y Gobierno	
Abierto	110
Lucas Jolías y Ana Doria	
6 Participación ciudadana en el contexto del Gobierno	
Abierto	139
Alejandro Prince, Lucas Jolías y Ana Doria	
7 Conclusiones: factores de éxito y el futuro del Gobierno	
Abierto	175
Alejandro Prince y Lucas Jolías	
9Bibliografía	189
Enlaces de referencia	
9Anexo	199
Listado de entrevistados	
CV resumido de los autores	

Prólogo

A partir de 2009 la República Argentina puso en práctica una serie de políticas públicas orientadas a lograr una participación igualitaria en la sociedad de la información. A través de distintas acciones de gobierno se desplegaron transformaciones profundas que permiten augurar la superación de la brecha digital interna.

Estas medidas pusieron el foco en tres ejes básicos: la inclusión, la construcción de soberanía tecnológica y el desarrollo. A través de programas de alta complejidad y alcance federal, el gobierno nacional entregó más de 5 millones de netbooks a estudiantes y docentes secundarios, construyó la red federal de fibra óptica que prevé un despliegue de 56.000 kilómetros para dotar de conectividad a todo el territorio, construyó dos satélites y los puso en órbita a través de ArSat, desplegó la televisión digital abierta y gratuita, entre otras acciones. Porque en un mundo digital no darle accesibilidad en condiciones de igualdad a todos es generar más diferencias.

Como resultado de las acciones llevadas adelante, aumentaron los índices de penetración de las tecnologías de la información y las comunicaciones en los hogares, que actualmente son muy alentadores. En Argentina, en 2015,

casi 7 de cada 10 personas utilizan una computadora o internet y casi 8 de cada 10 emplean un celular. Hoy el 67% de los hogares del país tiene acceso a computadora y el 61,8% a internet.

Por eso es posible pensar el desarrollo del Gobierno Abierto, no sólo por las políticas de conectividad en pos de una mayor inclusión digital, sino también por los esfuerzos realizados desde la Jefatura de Gabinete de Ministros para el desarrollo del gobierno digital.

Un gobierno es abierto en la medida que demuestra centrarse en la ciudadanía y fomentar las interacciones entre los ciudadanos, empleados públicos, funcionarios y Organizaciones de la Sociedad Civil, entre otros. El fortalecimiento de los vínculos del Estado con la sociedad civil implica sostener el proceso de modernización tecnológico al interior de las organizaciones gubernamentales que conlleven a un aumento de la participación ciudadana y su compromiso con lo público.

En este sentido, las tecnologías digitales han facilitado el acceso a la información, la colaboración y la comunicación entre el Estado y la comunidad. Parte del éxito del Gobierno Abierto depende y dependerá de la mejora de los procesos internos, como lo es la firma digital, la digitalización de expedientes para una verdadera despapelización, los sistemas

de respaldo y resguardo de la información pública por parte del Estado mediante la protección infraestructuras críticas, así como el fomento de páginas web interactivas, el robustecimiento del portal de datos públicos y el desarrollo de aplicaciones móviles que acerquen los servicios que brinda el Estado al ciudadano otorgando información sobre las políticas públicas que se realizan para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

El desarrollo tecnológico es el que acompaña la idea de Gobierno Abierto, y de esta manera permite empoderar a las personas. A eso tenemos que propender con el Gobierno Abierto: a acercar la necesidad del ciudadano a sus representantes aprovechando las infraestructuras que ya se despliegan en Argentina.

En este contexto se enmarca el presente libro, una obra acerca de las políticas y experiencias del Gobierno Abierto en Argentina. Los autores repasan los antecedentes y orígenes del concepto de Gobierno Abierto y su consolidación internacional con la creación de un espacio, la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), a la par que intenta esbozar un marco teórico de esta corriente que vuelve a posicionarse en la agenda de los Estados con el memorandum sobre Transparencia y Gobierno Abierto que el Presidente de EEUU, Barack Obama, promulgó el 21 de enero de 2009, y que ha ido ganando adeptos en otras geografías.

El libro también recorre los antecedentes del Gobierno Abierto en América Latina y su penetración en la Administración Pública Nacional argentina. Contempla el tratamiento de los datos abiertos y su relación con la innovación, así como los aspectos relacionados con el aumento de la transparencia y de la participación ciudadana. Finalmente, los autores esbozan un pronóstico sobre el futuro del Gobierno Abierto.

Presentamos entonces este recorrido con el objetivo de generar un debate acerca de estos conceptos y su vinculación con la participación de Argentina en la sociedad de la información y el conocimiento, en un marco de acceso igualitario, soberano y en pos del desarrollo nacional.

Eduardo Thill

1. Los orígenes del Gobierno Abierto

Alejandro Prince y Lucas Jolías

En los últimos años hemos sido testigos de un creciente interés y difusión del término Gobierno Abierto. Si bien desde de la década de 1970 ya se hablaba y discutía sobre el término, su popularización comienza cuando en el año 2009 el Presidente de Estado Unidos, Barack Obama, emitió el memorandum de “Transparencia y Gobierno Abierto”, con el objetivo de crear un sistema de gobierno transparente, colaborativo y participativo. Aunque estos pilares básicos del concepto se encuentran en los orígenes y filosofía de la democracia representativa, con el advenimiento de las nuevas tecnologías y la sociedad del conocimiento se da un nuevo impulso a que los gobiernos abran su información y generen nuevos mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos.

Internet y las infraestructuras que sustentan las nuevas tecnologías han reducido considerablemente los costos de recolectar, almacenar, sistematizar y distribuir información; si tenemos en cuenta que nunca antes en la historia ha sido tan fácil compartir información y que el Estado es uno de los organismos más importantes en la sociedad que recolecta y almacena datos, entonces es lógico que Internet haya dado un nuevo impulso a los valores de la democracia representativa,

hoy englobados bajo la idea de Gobierno Abierto. Pareciera ser que aquellas “promesas incumplidas de la democracia”, encuentran hoy una posible realización mediante el uso inteligente de la tecnología.

El memorándum del gobierno estadounidense fijaba como columna vertebral del Gobierno Abierto tres ideas básicas: a) la participación, como forma de aumentar la eficacia del gobierno y aprovechar el conocimiento distribuido y disperso en la sociedad sobre la implementación de políticas públicas (incorporar la experiencia del usuario); b) la transparencia, con el fin de promover la rendición de cuentas y proporcionar a los ciudadanos la información sobre lo que el gobierno está haciendo; y c) la colaboración, como forma de involucrar a los ciudadanos en la labor del gobierno.

Con este memorandum, Estados Unidos inauguró y puso en marcha una tendencia mundial hacia el Gobierno Abierto, con la intención de implementar, por primera vez, un nivel de apertura de gobierno sin precedentes, mediante el trabajo en conjunto con la ciudadanía en la creación de políticas públicas y el establecimiento de un sistema transparente y colaborativo.

Sin embargo, con el correr del tiempo y al igual que lo sucedido con las discusiones sobre la democracia que se dieron en el siglo XX (poliarquía vs. democracia), la idea de

Gobierno Abierto ha llegado a incluir todo tipo de valores e ideales. Sólo a modo ilustrativo, podemos incluir dentro de la idea de Gobierno Abierto las siguientes acepciones: mejora de los servicios públicos, modernización del Estado, inclusión digital, interoperabilidad, Gobierno Electrónico, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, datos abiertos, entre muchos otros. Varios autores han remarcado esta amplitud en la manera que interpretamos al Gobierno Abierto (Prince y Jolías 2013a, Hofman, Ramírez Alujas y Bojórquez 2012, Ramírez Alujas y Dassen 2014, Oszlak 2012) y, por lo tanto, la variedad de políticas que son incluidas bajo este rótulo. Como mencionábamos antes, si uno analiza las discusiones teóricas de la democracia en el siglo pasado, no debería sorprendernos lo que sucede hoy en cuanto al Gobierno Abierto. Seguiremos durante años (por lo menos hasta que “pase de moda”), tratando de definir qué políticas o acciones son necesarias para poder hablar de un Gobierno Abierto, qué valores integran el concepto, o si los planes de acción de diversos países concuerdan o no con lo que los académicos piensan sobre el tema.

No es nuestra intención en este escrito plantear este debate teórico. Aunque consideramos que la definición conceptual es de suma importancia y que la teoría efectivamente tiene “poder” sobre la legitimidad de las acciones de gobiernos y ciudadanos, existe actualmente una vasta bibliografía sobre la temática (a pesar del poco tiempo transcurrido). En este caso,

nos interesa vislumbrar las relaciones que existen entre la idea de Gobierno Abierto, la transparencia, la innovación y la participación, como antesala para describir casos de éxito que se vienen desarrollando en la Argentina.

Paralelamente al memorándum lanzado por Obama, el gobierno de los EE.UU. junto al gobierno de Brasil impulsaron el nacimiento de una Alianza que fomente y ayude a diversos países a sostener los principios del gobierno abierto en todo el mundo: la *Open Government Partnership* (OGP) o Alianza para el Gobierno Abierto.

El origen de la *Open Government Partnership* brota del intercambio de ideas y diálogos entre un grupo diverso de personas que abarcan organizaciones sociales y no gubernamentales, periodistas, individuos del ámbito privado y público. Los elementos comunes de estas conversaciones fueron la importancia de la transparencia, el acceso a la información gubernamental, la rendición de cuentas y la participación social en los asuntos públicos, así como la amplia utilización de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) para estos propósitos.

Fue el 12 de julio de 2011 en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York (Estados Unidos), donde se realizó una ceremonia en la cual los presidentes Barack Obama por Estados Unidos y Dilma Rousef por Brasil

presentaron las bases de la *Open Government Partnership* como una iniciativa internacional que promueve políticas de transparencia mediante tres principios: confianza pública, sistema de transparencia y participación de la sociedad con el gobierno. La iniciativa multilateral busca que los gobiernos se comprometan a elevar los niveles de transparencia, a fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos y a combatir la corrupción a partir del uso de las TIC.

En su inicio, ocho países se involucraron con la iniciativa y formaron parte de la Alianza (Estados Unidos, Brasil, México, Noruega, Reino Unido, Indonesia, Filipinas y Sudáfrica), los cuales firmaron diversos compromisos y todo país interesado en integrar la OGP deberá adoptar y cumplir con tal declaración.

En resumen, los planes de acción de cada país que integra la OGP tienden a promover y se comprometen a mejorar la disponibilidad de la información sobre las actividades gubernamentales: fomentando un mayor acceso a la información y divulgación sobre las actividades de gobierno en todos los niveles, publicando de forma sistemática los datos del gasto público, el rendimiento de las actividades y los servicios públicos esenciales, entre otras acciones. También se responsabilizan a alentar la filosofía de los Datos Abiertos, promoviendo los datos útiles para la sociedad en formatos que el público pueda encontrar, comprender y reutilizar, a partir

de estándares abiertos que faciliten la interoperabilidad de los sistemas de información de gobierno.

Estos compromisos y propuestas también apoyan y defienden los principios de la participación ciudadana, reconociendo la necesidad de incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones y formulación de políticas. Sostienen y justifican que, de este modo, se aumentaría la eficacia de los gobiernos, se benefician los conocimientos, las ideas y la capacidad de la gente para supervisar las actividades gubernamentales.

El principio de la transparencia también está incluido en este compromiso, es así como se responsabilizan en tener políticas, prácticas y mecanismos sólidos contra la corrupción que garanticen la rendición de cuentas en la gestión de las finanzas públicas.

La declaración también incluye a las TIC como herramienta central, a partir de la promoción del aumento del acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y rendición de cuentas, ofreciendo oportunidades para el intercambio de información, participación y colaboración.

Al momento de la publicación de este libro, sesenta y nueve países integran la Open Government Partnership: Albania, Argentina, Armenia, Australia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Canadá, Chile, Cabo Verde, Colombia, Costa de Marfil, Costa Rica, Croacia, República

Checa, Dinamarca, República Dominicana, El Salvador, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Ghana, Grecia, Guatemala, Honduras, Hungría, Indonesia, Irlanda, Israel, Italia, Jordania, Kenia, Letonia, Liberia, Lituania, Macedonia, Malawi, Malta, México, Moldavia, Mongolia, Montenegro, Países Bajos, Noruega, Nueva Zelanda, Panamá, Papúa Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Filipinas, Rumania, Serbia, República Eslovaca, Sudáfrica, Sierra Leona, Sri Lanka, Corea del Sur, España, Suecia, Tanzania, Trinidad y Tobago, Turquía, Túnez, Ucrania, Reino Unido, Estados Unidos y Uruguay. Este número va en ascenso y es una buena señal que una gran parte de los países del mundo están empezando a reconocer la importancia de la transparencia y la apertura del gobierno. Cada uno de estos países, a su modo, y teniendo en cuenta su contexto, desarrollo, economía y cultura, están fomentando la apertura del gobierno.

Argentina se integró formalmente a la *Open Government Partnership* en noviembre de 2012. A pesar que la OGP es integrada solamente por unidades nacionales, en el país son varios los municipios y provincias que están implementando políticas de Gobierno Abierto, promoviendo así entre los diferentes niveles los principios de colaboración, participación y transparencia (Jolías y Fernández Arroyo 2009).

Al formar parte de la OGP, el Gobierno Nacional juntamente con actores multisectoriales debieron elaborar el Plan de

Acción de la República Argentina, el cual se sustentó en un proceso de consultas y reuniones presenciales, realizado en forma colaborativa y horizontal en consonancia con los principios de Gobierno Abierto.

Más allá que la OGP sea (por el momento) un organismo con representación de gobiernos nacionales, consideramos de suma importancia la implementación y difusión de experiencias de Gobierno Abierto en otros niveles de gobierno. Municipios, provincias, universidades y poderes legislativos, han avanzado notablemente en la implementación de políticas de transparencia y Gobierno Abierto. Es por ello, que la finalidad de esta publicación, es mostrar los avances y las buenas prácticas que se vienen desarrollando en el país tanto a nivel nacional como subnacional.

Asimismo, el trabajo pretende fijar algunos factores de éxito en la implementación de políticas, con la finalidad que otros organismos y niveles de gobierno den inicio a sus propias estrategias de Gobierno Abierto. Los casos analizados en el trabajo han sido seleccionados de manera colaborativa entre expertos, Organizaciones de la Sociedad Civil, funcionarios de gobierno y demás participantes en las reuniones del grupo de trabajo de Gobierno Abierto de la Agenda Digital Argentina.

Con este libro se pretende dar un marco teórico y experiencias de éxito en la materia, con la finalidad de que otros

organismos y gobiernos comiencen a implementar sus propias experiencias y políticas de Gobierno Abierto.

2. Gobierno Abierto en América Latina¹

Gregorio Montero Montero

2.1. Aproximación conceptual

Uno de los más sentidos retos del Estado y la Administración Pública del siglo XXI es la profundización de la Democracia, en esto juega un rol de vital importancia la forma en que se vinculan las instituciones públicas con los ciudadanos, reconociendo la nueva posición que éstos ocupan para la efectiva consolidación del Estado Social y Democrático de Derecho. Ahora bien, no es posible hablar de democratización del sector público si no somos capaces de acercar las instituciones a la ciudadanía y de hacer que la acción del

¹ Hemos recibido una amable y halagadora invitación para escribir el ensayo latinoamericano de la obra **“Políticas y Experiencias de Gobierno Abierto en Argentina”**, la cual es impulsada por la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación a través de la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión; el contenido del libro, bajo la coordinación de Alejandro Prince y Lucas Jolíás, además de enfoques conceptuales, aborda con experiencias concretas los esfuerzos que la nación Argentina viene desplegando en materia de Gobierno Abierto, tanto en los niveles nacional como en los sub-nacionales, los que contribuyeron a su ingreso a la Alianza Global por el Gobierno Abierto. Aceptando con gran entusiasmo la deferencia de la invitación, presentamos un trabajo con el que pretendemos dar una visión de cómo se viene moviendo el tema en América Latina, en los planos teóricos y prácticos, y exponer un poco sobre el enfoque y los aportes que el CLAD hace y procura seguir haciendo en torno al Gobierno Abierto en nuestra región.

gobierno se traduzca en bienestar para las personas; en este sentido las herramientas que ofrece el Gobierno Abierto son determinantes.

Si bien es cierto que el concepto de Gobierno Abierto aún está en construcción², hay que aceptar la gran utilidad de éste a partir de los aportes de distintas regiones del mundo como Norteamérica, Europa y América Latina; ya son varios los países donde se ha avanzado significativamente en este tema, de hecho, la Alianza Global por el Gobierno Abierto (AGA)³, esfuerzo impulsado a partir de 2011 por el Presidente de Estados Unidos, Barack Obama y la Presidenta de Brasil, Dilma Rousseff.

Debemos admitir que esta forma de gobierno, desde su concepción originaria, procura hacer gestión pública con perspectiva ciudadana, tecnológica, transparente y colaborativa. No obstante, también hay que reconocer, y esto

² Somos de opinión de que todavía el concepto de Gobierno Abierto que conocemos presenta ciertos déficits en cuanto a los elementos que deben definirlo, por lo que es preciso continuar haciendo los análisis y debates pertinentes, así como proseguir el intercambio de experiencias que contribuyan a su desarrollo teórico y conceptual. Es lo que estamos pretendiendo desde el CLAD.

³ Conocida en el idioma inglés como *Open Government Partnership* (OGP), surgió en el año 2011; es una iniciativa multilateral que agrupa a gobiernos e instituciones de la sociedad civil, que procura elevar la capacidad de respuesta del Estado a favor de los ciudadanos. Está integrada por sesenta y nueve (69) países de todo el mundo.

tiene mayor peso para América Latina, que dicha concepción adolece de un enfoque preciso en cuestiones que deben hacer parte integral de su desarrollo teórico y práctico, como lo son la calidad de los servicios públicos, la eficiencia y los resultados de la gestión.

De la misma manera, el concepto que se está manejando sobre Gobierno Abierto pareciera que deja por fuera, o por lo menos no se está dimensionando de forma correcta, el rol de otros poderes públicos, centrándose casi de forma exclusiva en la labor del Poder Ejecutivo. De ahí que debe hacerse un esfuerzo mayor por posicionar el concepto desde la perspectiva del Estado Abierto, en el que entren sin ambages, además, los poderes Legislativo, Judicial, de Control, etc., así como los ámbitos sub nacionales.

Es preciso entender que la Democracia se construye y se hace en procesos abiertos, con la gente, al margen de toda actitud de opacidad; no debemos soslayar el hecho de que de lo que se trata en definitiva es de construir y consolidar el Estado moderno desde sus cláusulas Social, Democrática, de Derecho y de Justicia.

2.2. Antecedentes, Fundamentos y Objetivos

Los antecedentes que se verifican en relación con el Gobierno Abierto se pueden resumir en el origen del Estado Democrático de Derecho, en el establecimiento, reconocimiento y despliegue de los derechos fundamentales, así como sus garantías, en los esfuerzos por lograr la eficiencia de las instituciones estatales; también en los procesos de reforma del Estado como mecanismos válidos para adaptar las instituciones públicas a los nuevos y crecientes desafíos.

Muchos son los que afirman, con razón, que el Gobierno Abierto, en tanto sus elementos y contenidos, no es nada nuevo, pues los mismos han estado presentes, aunque de forma aislada, en los ingentes esfuerzos que desde hace bastante tiempo se hacen por avanzar hacia la buena administración y el buen gobierno, se cita de manera particular el Gobierno Electrónico. Lo que sí resulta novedoso es la articulación y combinación de sus componentes en un marco sinérgico, procurando armonizarlos y combinarlos de forma tal que generen una manera distinta y moderna de gobernar: de cara a la gente y atendiendo los más sentidos problemas que aquejan a la población.

Dado lo analizado hasta ahora, podemos afirmar que el Gobierno Abierto encuentra su fundamento en el interés

general y los derechos ciudadanos, la democratización de la Administración Pública, la profesionalización de la función pública, la participación ciudadana, el acceso a la información pública, la reutilización de dicha información, el uso intensivo y productivo de las herramientas tecnológicas, la calidad de los servicios públicos, la colaboración gobierno-gobierno y gobierno-sociedad, entre otros.

Sin duda, el Gobierno Abierto hoy encuentra fundamento también en la lucha contra la desigualdad y la pobreza⁴, en la seguridad ciudadana⁵, en fin, en la necesidad de avanzar hacia el desarrollo sostenible de los países de nuestra región.

Los objetivos del Gobierno Abierto en nuestros países se deben enfocar en la consolidación del Estado de Derecho, el fortalecimiento de la Democracia, el reconocimiento pleno de la posición del ciudadano en su relación con la Administración Pública, así como en la contribución al logro de ciudades seguras. Asimismo, esta herramienta debe facilitar una gestión pública centrada en los ciudadanos, instituciones más cercanas a la gente; resulta claro que el funcionamiento del gobierno tiene que mejorar constantemente, los instrumentos de gestión tienen que

⁴ Hay que tener bien presente que la pobreza en América Latina ronda el 28% (unos 167 millones de pobres) y la desigualdad está en un 53%.

⁵ Unos 100 mil homicidios se registran cada año en América Latina como consecuencia de la delincuencia y el crimen organizado.

aportar al buen gobierno, a la buena administración y a la gobernabilidad democrática.

En este tenor, la lucha por la instalación efectiva del Gobierno Abierto debe estar comprometida a su vez con la mejora de los servicios públicos, la integridad pública, la eficiencia en el manejo de los recursos, la seguridad ciudadana, la seguridad jurídica, la rendición de cuentas, la creación de valor público, la redistribución de las riquezas, así como con políticas públicas inclusivas y con la efectividad los derechos de los ciudadanos.

Los procesos de reforma y modernización del Estado que se encaminen en la actualidad deben tener en cuenta la protección social del ciudadano, el respeto de sus derechos fundamentales y de los principios del sistema democrático; en síntesis, deben ser tomados en cuenta los componentes del Gobierno Abierto como instrumentos para la transformación del Estado con enfoque de ciudadanía. En el Estado moderno ocurre que se profundizan de forma rauda los derechos fundamentales de las personas y surgen nuevas garantías, por ello hoy podemos hablar de derechos de cuarta generación relacionados con la tecnología de la información, al acceso a la información pública, a la participación ciudadana, así como al medio ambiente.

2.3. Pilares del Gobierno Abierto

En conexión con los perfiles democrático, social y de derecho del Estado, se han asumido en el marco del concepto de Gobierno Abierto varios pilares o componentes, a partir de los cuales se viene haciendo todo el despliegue teórico de la temática; así tenemos la participación ciudadana, la transparencia, la tecnología de la información y la colaboración, los cuales constituyen además principios y valores del proceso administrativo, junto a legalidad, igualdad, eficiencia, responsabilidad, etc.

No cabe duda de que se trata de elementos característicos de una administración moderna, que contribuyen a la puesta en práctica de políticas públicas inclusivas y efectivas, a la innovación, a la rendición de cuentas, al involucramiento cualificado de los destinatarios de la acción del gobierno, al uso apropiado y productivo de las herramientas tecnológicas, a las alianzas estratégicas para el desarrollo, a la lucha efectiva contra el flagelo de la corrupción; en definitiva, al desarrollo sustentable de nuestras naciones.

Se sabe que la efectividad del servicio público, a partir de su nueva concepción, se dimensiona en función del desarrollo de las sociedades, pero también por lo que llamamos la

ciudadanía social⁶; esto obliga a los gobiernos a replantearse, rediseñarse para reducir los niveles de tensión en este sentido; pero hay que destacar un error cometido históricamente, no hemos vinculado adecuadamente la cuestión de los servicios públicos a los derechos humanos, por lo que cuando abordamos los servicios públicos solemos hacerlo, lamentablemente, sin referencia en los derechos de las personas.

La ética y la lucha contra la corrupción siguen siendo temas de agenda en nuestros países, por más que se ha hablado del asunto, continúa estando latente, adquiriendo en ocasiones ribetes muy peligrosos, pues obstaculiza las posibilidades de desarrollo, la lucha contra la pobreza y ataca hasta destruir las bases morales de nuestras sociedades; no olvidemos que la antiética y la corrupción tienen como escudo impenetrable la falta de transparencia y la ausencia de rendición de cuentas.

Es preciso reafirmar el rol que juegan la transparencia y la rendición de cuentas en el despliegue del Gobierno Abierto y la efectividad de la Administración Pública, estas herramientas se han constituido además en derechos

⁶ Hoy nuestros habitantes no solo entienden que tienen derechos constitucionales, sino que los están reclamando en las calles y en las plazas públicas, mediante ingeniosos y pacíficos mecanismos de protestas, utilizando la tecnología y las redes sociales; en cualquier país del mundo así está ocurriendo, en nuestra región también.

ciudadanos y deberes de las autoridades públicas: el derecho a saber y el deber de informar; hoy no se trata de una opción que tengan los funcionarios públicos, sino de una obligación que se les impone. Las autoridades públicas deben actuar en un marco de transparencia activa, no solo esperando que la información sea solicitada, sino que deben colocarla a disposición de los interesados por todos los medios posibles.

En lo que respecta a la rendición de cuentas, es preciso entender que gran parte de las crisis, así en plural, porque no solo hay una crisis económico-financiera, como se ha querido proyectar, hay también crisis de tipo político, ético-moral, social, medioambiental, etc., reiteramos, las crisis, especialmente la financiera, a nuestro juicio, son el resultado de la opacidad, el autoritarismo y la prepotencia con que se han manejado históricamente gran parte de los funcionarios públicos, quienes han pretendido no rendir cuentas a nadie, y cuando lo han hecho han mentido de forma descarada, sin informar de lo que en verdad está ocurriendo en el sector público, hasta que al final estalla la situación y pagamos todos las consecuencias, particularmente la población desprotegida.

Es importante valorar también en este contexto lo relativo a los controles del Estado y la Administración Pública, a pesar de que con frecuencia queremos resistirnos a ello, deben operar regularmente controles internos y externos, recursos

administrativos y jurisdiccionales, control social, entre otros. La auditoría social es una necesidad, hay que destacarlo, la contraloría social es un instrumento para la sociedad cooperar con el Estado en el logro de sus fines. Se trata de control del Estado con miras a la legalidad y la eficiencia; en esto el Gobierno Abierto juega un rol preponderante.

Tiene también un papel primordial la participación de los ciudadanos en la gestión pública y evidentemente esta participación nos lleva a un esquema en el que obligatoriamente hay que cumplir con el ciclo básico de las políticas públicas; no podemos olvidarnos de la inclusión social como una condición de éxito del Estado moderno, el que hoy toma ribetes importantísimos, pues la distribución equitativa de las riquezas es uno de los más urgentes retos que se enfrentan.

En casi todos nuestros países se ha dado a la participación ciudadana un reconocimiento jurídico-constitucional o de tipo legal⁷; pero hay que estar claro en que hasta tanto no se asuma la cuestión de la participación ciudadana como un derecho, con reconocimiento de mecanismos formales, informales, directos, indirectos, etc., que viabilicen la participación de la gente como forma de potenciar la

⁷ En los últimos años se ha dado un desarrollo normativo interesante en los países de la región con relación al tema de la participación ciudadana, ahora estamos a la espera de que en la práctica los resultados se correspondan.

Administración Pública, de exigir al funcionario resultados, de legitimar la actuación de la Administración a través del control social y de procurar que el ciudadano colabore y asuma responsabilidad en el proceso administrativo, no habrá gobernabilidad democrática ni desarrollo sostenible.

El acceso a la información pública y la reutilización de ésta constituyen parte de los aportes más importantes que puede hacer el Gobierno Abierto, pues el ciudadano tiene el derecho no solo de recibir la información, sino de reutilizarla para intervenir en la gestión pública de forma colaborativa y cualificada, a partir de entrega en formatos que le ofrezcan la posibilidad de analizarla, desarrollarla, sistematizarla y participar en consecuencia de forma proactiva en los procesos de reforma y de gestión de los servicios públicos.

Es básico que la tecnología de la información, más allá de sus costos de funcionamiento, sea puesta al servicio real de la Administración Pública y de la sociedad, pues no se trata de cuántos y qué calidad poseen los equipos informáticos que tenemos, de cuál generación de tecnología disponemos, se trata fundamentalmente del uso productivo que se les dé, de cuánto valor público se agrega, de cómo se impacta en el bienestar de la gente; la capacidad técnica del gobierno en este orden también juega un rol determinante, pues no es

cuestión de moda⁸, sino de cuáles problemas reales se resuelven y cuánto se facilita la vida de los ciudadanos en su interacción con las entidades de la Administración Pública.

A propósito de la tecnología de la información, los esfuerzos por colocarla al servicio de la Administración Pública e instaurar el Gobierno Electrónico, sin duda ha dejado gran frustración en muchos países de América Latina, ya que el mismo no avanzó como se prometió, a pesar de las grandes inversiones en equipos tecnológicos; resulta claro que los ciudadanos no sintieron más próximas las instituciones públicas, pues las trabas y los obstáculos para acceder a los servicios y trámites continúan ahí. Hay que reconocer que el Gobierno Electrónico no llegó a muchos de nuestros países.

No obstante, el Gobierno Electrónico, allí donde prosperó, representa, como hemos visto, un importante antecedente del Gobierno Abierto; se podría afirmar incluso que éste constituye una etapa evolutiva de aquél.

Deviene en necesario asumir con firmeza los distintos niveles de colaboración que en un contexto de Gobierno Abierto deben producirse; no se trata sólo, como de forma errónea piensan algunos, de la colaboración entre el sector público y

⁸Con el Gobierno Electrónico ocurrió que la incorporación de herramientas tecnológicas en las administraciones públicas se produjo más como un asunto de moda y competencia, no importaba la solución de los reales problemas de la gente, por lo que en muchos países terminó desacreditándose la iniciativa.

el sector privado, los que sin duda deben generar alianzas a partir del reconocimiento pleno de sus roles distintos en pro del desarrollo, sino también que hay que entender la necesidad de colaboración entre instituciones del propio sector público⁹, tanto en el ámbito central como en el descentralizado.

2.4. Importancia y necesidad del Gobierno Abierto

En el mundo en que vivimos las herramientas que ofrece esta nueva forma de gobernar son vitales para la gobernabilidad democrática y la legitimación de la autoridad pública, esto así porque los ciudadanos están más y mejor informados, conscientes y pendientes de lo que en verdad ocurre en la Administración Pública y su entorno, y en consecuencia son más exigentes, puesto que cada vez se profundizan más su posición y sus derechos frente al Estado.

En este orden, en América Latina se hace perentorio mejorar los servicios públicos y los trámites, aumentar los niveles de seguridad ciudadana, garantizar seguridad jurídica, distribuir de forma equitativa las riquezas, en fin, viabilizar los derechos ciudadanos, como forma de asegurar las cláusulas social y de derecho del Estado y el respeto a la dignidad de las personas.

⁹ En casi todos los países de la región se puede apreciar la falta de coordinación interinstitucional que existe en todos los niveles, lo que dificulta la colaboración en la ejecución de los planes y provoca el uso irracional de recursos e ineficiencia.

El Gobierno Abierto, aun con su limitado avance, se perfila como una herramienta efectiva para la conducción del Estado del siglo XXI desde una perspectiva transformadora, ética, transparente, colaborativa, participativa, capaz de generar resultados para el desarrollo sustentable, crear valor público, bienestar y felicidad para los ciudadanos, seguridad jurídica; en definitiva, se trata de construir gobernabilidad a partir de la puesta en práctica de los principios del buen gobierno y la buena administración. Por ello casi todos los organismos internacionales, incluido el CLAD¹⁰, lo asumen como eje fundamental y herramienta para la reforma y la transformación del Estado.

¹⁰ Organismo internacional de carácter intergubernamental, creado en el año 1972 por recomendación previa de Resolución de la Asamblea General de la ONU, correspondiente a su 26 Período de Sesiones del año 1971. El objetivo del organismo es promover los procesos de Reforma y Modernización del Estado en la región, con miras al desarrollo económico y social.

2.5. Aportes del CLAD y avances del Gobierno Abierto

En el contexto de la misión que el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) despliega en los distintos países miembros¹¹ se desarrollan acciones con miras a la reforma y la transformación del Estado, desde una perspectiva de modernización, innovación e institucionalidad democrática. Dentro de esas acciones se encuentran la elaboración y aprobación de documentos con contenidos doctrinarios, estratégicos y orientadores de los procesos que tienen lugar en la región, los cuales contribuyen a una adecuada gestión pública en el siglo XXI.

Todos los documentos del CLAD, dado su carácter transversal, aportan, aunque sea de forma indirecta, como veremos en los párrafos siguientes, al desarrollo del Gobierno Abierto en la región; dichos documentos, pese a que no tienen efectos jurídicos vinculantes, cuentan con aprobación tanto

¹¹ En la actualidad el CLAD está integrado por 22 países: los 19 de América Latina, dos de la península Ibérica (España y Portugal) y uno de África (Angola). Junto a ellos elabora estrategias y orienta procesos de gestión e innovación para la transformación de los Estados y las Administraciones Públicas, con base en investigaciones y las mejores prácticas regionales.

técnica como política¹², lo que garantiza su aceptación y acogida por parte de los gobiernos.

La *Carta Iberoamericana de Función Pública* fue aprobada en junio de 2003, ha sido de notable influencia en la región; ella define criterios orientadores y principios rectores, como *legalidad, igualdad, ética, mérito, estabilidad, eficiencia, evaluación*, y otros, sobre la base de los cuales se recomienda el diseño y rediseño de los sistemas de servicio civil y de carrera administrativa en nuestros países. Dicha Carta recoge también aspectos conceptuales sobre la función pública, tomando en cuenta todo lo relativo a normas, arreglos institucionales, pautas culturales, procesos, recursos humanos y económicos, entre otros. Es claro que la construcción de modelos de carrera administrativa centrados en la ciudadanía y con miras a la generación de un servidor público más comprometido socialmente resulta determinante para el desarrollo del Gobierno Abierto.

El *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*, aprobado en junio de 2006, se orienta en las corrientes que impulsan en la región el comportamiento ético de los funcionarios públicos, desde una gestión pública enfocada en los ciudadanos, en las estrategias de combate a la corrupción, en el principio de

¹² Son elaborados por la Secretaría General y aprobados por el Consejo Directivo, la Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Administración Pública y Reforma del Estado y la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

transparencia y en los postulados de la rendición de cuentas. Tiene como foco o ámbito de aplicación a los altos funcionarios públicos y describe reglas dirigidas a reconfirmar la vocación democrática de los gobiernos iberoamericanos, destacando los derechos políticos, las libertades ciudadanas, los intereses de las personas y el sometimiento a la Ley y al Derecho; también recoge reglas vinculadas a la ética gubernamental, como el abuso de poder, los conflictos de intereses, el tráfico de influencia y el favoritismo.

La *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico* fue aprobada en junio de 2007 y se inspira y fundamenta en la revolución de la Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC), y en la convicción firme de que ésta debe ser puesta al servicio de la Administración Pública, como mecanismo de acercamiento de la gestión pública y la prestación eficiente de los servicios públicos a los ciudadanos para la satisfacción plena de sus necesidades. Reconoce la necesidad de reducir la brecha digital y de convertir la sociedad de la información y el conocimiento en una oportunidad para el desarrollo integral de las personas, haciendo énfasis en aquellas con menos oportunidades; se asumen las TIC como instrumentos para el adecuado relacionamiento de los ciudadanos con la Administración Pública, desde una perspectiva de inclusión social, a partir de principios como *legalidad, igualdad, transparencia, responsabilidad*, y otros. Vale resaltar que formula el Gobierno Electrónico como un derecho ciudadano.

La *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública* fue aprobada en junio de 2008 con el objetivo de promover un enfoque común sobre la calidad en la gestión pública, fundamentándose en nociones de excelencia y principios como *universalidad, legalidad, responsabilidad, eficacia, eficiencia, economía, evaluación, legitimidad, transparencia, cooperación, participación*, que sean de aplicación concreta al sector público en la región. Aporta una noción de calidad vinculada a la cultura institucional, a la mejora continua y a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos; describe los derechos de éstos frente a la Administración Pública en un contexto de gestión de calidad y propone orientaciones, acciones e instrumentos para la formulación de políticas y estrategias de calidad, con base en la innovación, el ciclo de mejora, la participación de los empleados, la gestión por proceso, el liderazgo, el compromiso social y ambiental y la gestión para resultados.

La *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública* fue aprobada en junio de 2009, tomando como base el derecho humano de participación, que ya hace parte de las configuraciones jurídicas, incluso constitucionales, de mucho de los países de la región; realza la construcción social de las políticas públicas desde los intereses generales de los individuos y sus correspondientes vínculos con la sociedad democrática moderna, los derechos ciudadanos, la responsabilidad cívica y la educación; incorpora principios

referenciados en la *no discriminación, igualdad, autonomía y corresponsabilidad social* y recomienda la participación de los ciudadanos en el ciclo básico de las políticas públicas, asignando un rol central a la regulación y viabilidad del libre acceso a la información pública, en tanto derecho, como condición determinante de una participación cualificada y eficaz en la gestión pública.

El documento *Bases para una Estrategia de Interoperabilidad en Iberoamérica*, aprobado en 2010, establece los elementos conceptuales de la interoperabilidad en el marco del desarrollo del Gobierno Electrónico, asociados a la habilidad que tienen las organizaciones y sistemas diversos y dispares para interactuar y obtener beneficios mutuos; se destacan distintas vertientes y niveles de interoperabilidad como técnica, semántica, organizativa, intra-administrativa, horizontal, vertical, etc. También destaca los beneficios para todos los involucrados en los procesos de interoperabilidad, los principios que la sustentan, así como la metodología a seguir y la arquitectura tecnológica que se requiere, tomando en cuenta los equipos, los softwares, la conectividad, la información a compartir, los medios de acceso, entre otros. El documento deja claro que la interoperabilidad resulta una condición esencial para el establecimiento y desarrollo del Gobierno Electrónico; a nuestro juicio esto se hace mucho más condicional cuando se trata del Gobierno Abierto.

El documento *Modelo Iberoamericano de Software Público para el Gobierno Electrónico*, aprobado también en 2010, propone un diseño de Software Público Internacional a partir de la experiencia brasileña; plantea un ambiente de colaboración entre usuarios, desarrolladores, prestadores de servicios, con una proyección internacional que involucra necesariamente la voluntad de los gobiernos de los países integrantes del CLAD; además recomienda la aprobación de una política pública que resuelva problemas del gobierno como también de la sociedad. De lo que se trata fundamentalmente es de adoptar un software funcional que llegue a los gobiernos de la región y a la sociedad con toda la documentación para ser instalado, conteniendo servicios como página web, foro de discusión, soporte técnico, proyectos, control de versión, etc., y que contenga procedimientos simplificados que faciliten la interacción de los ciudadanos con la Administración Pública y la garantía de que la propiedad intelectual esté disponible al igual que la licencia, con miras a satisfacer demandas sociales en un ámbito de producción colaborativa.

El documento *Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI*, aprobado en 2010, sintetiza las experiencias del CLAD en el despliegue de los documentos y estrategias anteriores, y se justifica en la dinámica de la gestión pública y la necesidad de interpretar permanentemente los fenómenos que se van produciendo en la región; en él se incorporan las nuevas reflexiones que el CLAD ha venido haciendo en los últimos

años en materia de gestión pública, partiendo de una crítica constructiva de los hechos pasados y una lectura objetiva de los presentes; se pretende constituir una vía para impulsar la integración regional a través del intercambio de ideas y buenas prácticas en materia de reforma, modernización, gestión e innovación. El documento representa una interesante herramienta para avanzar en la articulación de un modelo adaptable a la gestión pública de los países de América Latina, resultado de la participación de todos los países y con base en sus propias realidades y experiencias, muchas de las cuales resultan comunes.

La Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes de los Ciudadanos en Relación con la Administración Pública fue aprobada en 2013 con miras a reconocer que los ciudadanos tienen un Derecho Fundamental a la Buena Administración, por lo que se recomienda que los países incorporen a su ordenamiento jurídico y prácticas de gestión un conjunto de principios, derechos dimanantes, garantías, conceptos e instrumentos que propicien una interacción respetuosa y digna con las personas usuarias de servicios públicos y trámites administrativos.

En ese sentido se destacan principios como *interés general, igualdad, objetividad, eficiencia, evaluación, ética, transparencia, participación, seguridad jurídica, buena fe, protección a la intimidad*; se contemplan derechos específicos

como tutela administrativa efectiva, ser oídos, participación en las actuaciones administrativas, servicios públicos de calidad y trámites racionales, presentar quejas y reclamaciones, conocer los resultados de la evaluación de la gestión, acceso a la información pública, ser tratados con cortesía y respeto, ser informados sobre el estado de los procedimientos administrativos; además, con base en el criterio de corresponsabilidad; la Carta orienta sobre un conjunto de deberes que se imponen a los ciudadanos como lealtad, buena fe, veracidad, responsabilidad, respeto y colaboración.

El CLAD hace otros aportes a la temática por medio de la celebración de foros regionales en el contexto de los cuales se efectúan importantes análisis y discusiones y se comparten experiencias concretas de los países que sirven para sistematizar y orientar los esfuerzos que se desarrollan en la región en materia de Gobierno Electrónico y Gobierno Abierto y sus respectivos componentes. Cabe acotar que desde hace dos años se ha incorporado el Gobierno Abierto como una de las áreas temáticas del Congreso Internacional del CLAD, sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública¹³, la

¹³ Se realiza todos los años en uno de los países miembros, este año se realizará la edición 20 en Lima, Perú, del 10 al 13 de noviembre; el evento aglutina un promedio entre 1800 y 2000 participantes de todas partes del mundo; en el mismo tiene lugar un amplio e interesante conjunto de espacios académicos y de intercambio de experiencias en materia de gestión pública, como conferencias

cual ha tenido una gran acogida¹⁴; en ese marco se producen sustanciosos debates e intercambio de buenas prácticas en torno a lo que está ocurriendo en la región y en el mundo al respecto.

La importancia que el CLAD ha asignado al tema ha llevado a que en la actualidad nos encontremos elaborando la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, con miras a su aprobación durante el próximo año 2016.¹⁵ Con ella se pretende aportar la visión latinoamericana y del CLAD al desarrollo del fenómeno, al tenor de lo expuesto antes en este mismo escrito, pues pensamos que un enfoque conceptual regional debe tomar en cuenta y enfatizar en cuestiones como Estado abierto, que incluya todos los poderes públicos y niveles de gestión, calidad de los servicios públicos, así como que conecte esta forma de gobernar con la Estrategia Nacional de Desarrollo que se han ido dando casi todos nuestros países; además, pretendemos hacer un balance equilibrado de

plenarias, paneles, presentaciones especiales, paneles ministeriales, posters, presentación de libros, ponencias libres, conversatorios, etc.

¹⁴ Para el Congreso 20 se presentaron en el área de Gobierno Abierto 38 propuestas de paneles, de las cuales 24 fueron incluidas.

¹⁵ Se espera que la misma sea discutida y aprobada en el marco de la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, y sea ratificada por la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que tendrán lugar el próximo año en Colombia.

la realidad de nuestras sociedades y gobiernos en relación con el tema.

Claro está, todo esto se inscribe en una línea de cooperación y reconocimiento de los importantes avances de la Alianza Global por el Gobierno Abierto (AGA), los que se manifiestan en la integración de unos sesenta y ocho países del mundo, de los cuales catorce son América Latina¹⁶, los que hacen ingentes esfuerzos por diseñar y aplicar los compromisos nacionales y los planes de acción que condicionan su aceptación y pertenencia.¹⁷

¹⁶ Hacen parte de la Alianza, todos miembros del CLAD, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

¹⁷ Para que los países sean aceptados en la AGA deben cumplir en por lo menos un 75% con los compromisos de elegibilidad (nivel mínimo de compromiso con transparencia fiscal, acceso a la información, declaraciones patrimoniales y participación ciudadana; enviar una carta de intención; identificar un ministerio o dependencia para liderar el Plan de Acción que condiciona su permanencia. Dicho Plan contiene las acciones concretas del Gobierno para un periodo de dos años, debiendo informar sobre los avances que se van obteniendo; los informes son evaluados por un Panel de Expertos Internacionales.

2.6. Limitantes para el desarrollo del Gobierno Abierto

Se trata de una forma de gobernar abierta y cercana al público, no hay duda en que en América Latina arrastramos ciertos lastres del pasado que colocan obstáculos para que se avance de forma adecuada en esa dirección, varios de ellos han sido destacados en el Documento *Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI*, ya esbozado en este trabajo. Aquí solo compartiremos algunos de los que, a nuestro juicio, deben movernos a una reflexión profunda, si en verdad nos vamos tomar en serio la cuestión.

Hay que reconocer que la forma autoritaria de gestión que aun caracteriza a muchas de nuestras administraciones públicas¹⁸ tiene un peso negativo muy importante, pues, como sabemos, limita bastante el acceso libre a la información pública, a pesar de que prácticamente todos los países de la región cuentan con disposiciones normativas que consagran el derecho. Por lo regular se esgrime el argumento de la necesidad de protección de información de gobierno y la seguridad nacional; esto atenta contra la disponibilidad de forma tradicional de la información, imaginemos entonces un

¹⁸ Si bien en la región se verifican avances en materia de democratización de la Administración Pública, todavía constituye un gran desafío eliminar prácticas autoritarias y caudillistas que no se condicen con la apertura que debe caracterizar al Estado del siglo XXI.

entorno de Gobierno Abierto, en el que se exige que la información sea dispuesta en modalidad de datos abiertos, es decir, que pueda ser reutilizada.

Por otro lado, aunque en un mismo marco de intencionalidad, el culto a la opacidad constituye una retranca para el Gobierno Abierto, ya que la falta de transparencia es la mejor aliada de las prácticas de corrupción que todavía identifican en buena medida a nuestras administraciones; la opacidad y la corrupción administrativa sin duda se han tornado en estructurales y sistémicas, por ello no solo socavan el éxito del Gobierno Abierto, también el desarrollo sostenible de nuestras sociedades.

Una cuestión crucial, que afectó el desarrollo del Gobierno Electrónico y hoy puede hacer lo mismo con el Gobierno Abierto, es la brecha o exclusión digital, que está ahí latente, rondando el 50% en nuestra región; con ella será imposible avanzar, pues no se gobierna para la mitad de la población, se gobierna para toda. Debemos cuidar de que esta nueva concepción de gobierno, identidad del siglo XXI, no se convierta también en simple moda, hay que asegurarse de que ella impacte en la ciudadanía, pues deben ser las personas y su bienestar su objetivo central.

Como consecuencia de lo anterior, hay que agregar la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones públicas

como un factor limitante, esto así porque se debe reconocer que las constantes frustraciones llevan a la gente a no “creerse el cuento” y si las personas no se “creen el cuento”, siendo la participación uno de los elementos esenciales del Gobierno Abierto, éste no pasará de ser retórica para el entretenimiento, o algo más noble, una simple manifestación de buenas intenciones; pero la verdad, los ciudadanos de nuestra región ya no están para eso, basta con un ejercicio de humildad y otro de sinceridad para que nos demos cuenta.

Otras limitantes están referidas a la integración de procesos y servicios que, dada la incapacidad de interoperabilidad¹⁹ de nuestras administraciones públicas, se torna cada vez más compleja; a esto hay que agregar cuestiones no resueltas, en muchos casos no abordadas ni siquiera, como son la privacidad e intimidad de las personas y la seguridad informática.

¹⁹ Mucho se ha hablado del Gobierno Electrónico, pero muchos son también los gobiernos de la región que no fueron capaces de establecer siquiera las bases para el intercambio de informaciones electrónicas, con miras a facilitar los servicios y los trámites a los ciudadanos. Las instituciones públicas continúan solicitando al ciudadano documentos e informaciones que el propio Estado produce y maneja.

2.7 Conclusiones: desafíos del Gobierno Abierto

Es evidente que el Gobierno Abierto tiene innumerables obstáculos para avanzar, algunos de ellos con una fuerte presión jurídica, otros por prejuicios, los cuales es preciso gestionar de forma adecuada; se citan la privacidad e intimidad de las personas, seguridad informática, seguridad nacional y la confianza ciudadana. También, el autoritarismo histórico de muchos políticos y funcionarios latinoamericanos, el culto a la opacidad, la corrupción administrativa, la brecha digital y otros, son lastres que debemos combatir con decisión, pues influyen negativamente en el desarrollo de una estrategia de gestión abierta a los ciudadanos.

En el orden de lo anteriormente expuesto, y reconociendo que el Gobierno Abierto surge como una de las respuestas necesarias en el marco de la crisis global, éste debe contribuir a legitimar al Estado y sus instituciones, devolviendo la confianza a la gente, por lo que debe coadyuvar a generar institucionalidad y capacidad estatal y a hacer menos costoso su funcionamiento. Los gobiernos deben ser más proactivos y eficientes, por ello los procesos de innovación son determinantes, y si las herramientas del Gobierno Abierto no sirven para eso los ciudadanos se preguntarán entonces, con razón, para qué sirven.

Otro desafío es facilitar el diseño, aprobación, ejecución y evaluación de políticas públicas inclusivas, políticas de Estado, que garanticen continuidad e impacten el desarrollo sostenible, que permitan una gestión efectiva de los servicios públicos, que reduzcan los niveles de pobreza y desigualdad, que devuelvan la seguridad a la ciudadanía por medio del enfrentamiento eficaz del crimen organizado y los efectos de los desastres naturales, que creen las bases para frenar los inhumanos flujos migratorios.

Gestión, resultados, innovación y bienestar, son otros de los grandes retos que tienen en estos tiempos las instituciones estatales; no se trata solo de gestionar, se trata además de gestionar y agregar valor público, incorporando elementos innovadores y nuevas técnicas para poder obtener y dar mejores resultados. Aquí el desarrollo de indicadores y la medición de resultados e impactos son determinantes; es una cultura que hay que establecer y consolidar.

También el Gobierno Abierto debe hacer de forma fehaciente los aportes necesarios, sin excusas, a la transparencia gubernamental, debe contribuir sin reparos a la integridad pública, facilitando los mecanismos de control de la Administración Pública, particularmente el control social. Reducir la opacidad y la corrupción de los gobiernos es una tarea inmediata de cualquier forma de gobernar que pretenda

hacer aportes para un cambio en la conducta de los funcionarios públicos y para la transformación del Estado.

Válido es destacar que el éxito del Gobierno Abierto en nuestra región pasa de forma obligada por el compromiso que el liderazgo político sea capaz de asumir y cumplir, pues constituye una verdad de Perogrullo que las herramientas que el mismo facilita limitan el poder político, el cual comparte con otros actores de la sociedad, lo que se puede verificar en la participación no cooptada, la transparencia, la rendición de cuentas, el control social, etc.; la materialización de estos componentes está supeditada sin duda a decisiones políticas enmarcadas en una estrategia de desarrollo sostenible. Otros retos impostergables son la integridad pública, la eficiencia y pulcritud en el manejo de los recursos públicos, la rendición de cuentas y la creación de valor público.

Por último, resulta retador para el Gobierno Abierto el reencuentro y la articulación entre Estado y academia²⁰; el Estado debe reconocer que necesita la universidad para avanzar con sus planes, y la universidad debe entender que sus programas e investigaciones solo tienen sentido si son útiles para el desarrollo sostenible de nuestras naciones.

²⁰ Con gran pesar se asiste a un inexplicable desencuentro entre las universidades, públicas y privadas, y el Estado, lo que lamentablemente dificulta llevar con éxito las estrategias de desarrollo que vienen aprobando los gobiernos.

3. Gobierno Abierto en la Administración Pública Nacional

Camila Chirino

La idea del Gobierno Abierto comienza a definirse como una temática en sí misma a nivel nacional, a partir de 2011. Desde la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, el Dr. Aníbal Fernández fomentó el debate del Gobierno Abierto en talleres, workshops y conferencias entre expertos, académicos, funcionarios políticos y de carrera, así como la ciudadanía interesada en esta cuestión. La Semana Internacional de Gobierno Abierto²¹ articuló tal dinámica para pensar sobre la apertura de datos, los mecanismos de colaboración y la participación de la ciudadanía en lo público a nivel local, nacional e internacional.

Este antecedente marcó el inicio del desarrollo de un conjunto de acciones que de manera gradual, hasta el presente, han permitido instalar la temática de Gobierno Abierto en la esfera nacional. Entre las que se destacan: la conformación del Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto (GTGA) en la Agenda

²¹ La Semana Internacional de Gobierno Abierto (SIGA) se desarrolló en el marco de la Escuela Nacional de Gobierno con el apoyo de la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión, y la Fundación Sociedades Digitales.

Digital Argentina²², a fines de 2011; el Programa de Formación en Gobierno Abierto del Instituto Nacional de la Administración Pública (2012-2013); la incorporación de la Argentina en la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) en noviembre de 2012; la creación del Sistema Nacional de Datos Públicos (SINDAP) en julio de 2013²³ y su implementación en el portal <https://datos.argentina.gob.ar>; la formalización de la Coordinación de Gobierno Abierto en la estructura del Poder Ejecutivo Nacional²⁴, la organización del Evento Nacional de Gobierno Abierto, el desarrollo del Portal de Gobierno Abierto y del Observatorio TIC, estas últimas en octubre de 2014.

La participación de la Argentina en la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) cristalizó el posicionamiento del gobierno abierto en el país. La elaboración del I Plan de Acción de la República Argentina (2013-2015) se llevó a cabo en el marco del Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto de la Agenda Digital Argentina, de la cual participaron organismos del Estado, Universidades, Organizaciones de la Sociedad Civil y grupos de interés involucrados en la temática, entre otros.

²² Decreto 512/2009

²³ Resolución JGM 538/2013

²⁴ Resolución JGM 918/2014. La Coordinación de Gobierno Abierto se crea bajo la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión- Secretaría de Gabinete – Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

<http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=237159>

Para la elaboración de dicho Plan, se habilitó también un foro virtual que permitió una participación abierta y federal. Allí se produjeron intercambios de experiencias, trazados de líneas y planes de trabajo, con el propósito de que estos sean recogidos en la producción de acciones y políticas públicas específicas.

Las acciones incluidas en el Plan giraron en torno a las competencias de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que se comprometió a un conjunto de iniciativas vinculadas con su rol como organismo rector de la modernización del Estado.

Mejoras vinculadas al gobierno electrónico y servicios públicos: avanzar en el proceso de firma digital, promover el repositorio de software público argentino y concientizar sobre la protección de infraestructuras críticas de información y ciberseguridad en el sector gubernamental. También se planteó progresar en la implementación del sistema electrónico de contrataciones públicas; elaborar un manual de digitalización y gestión documental de la administración pública y ampliar la Encuesta Nacional sobre Acceso y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (ENTIC).

Fortalecimiento de la transparencia y el acceso a la información pública: crear el Portal de Datos Públicos, elaborar un manual de buenas prácticas en materia de Gobierno Abierto, desarrollar un nuevo portal de Guía de

trámites del Estado, actualizar el Mapa del Estado, desarrollar un plan de capacitación para los enlaces de acceso a la información pública, elaborar una matriz de procesamiento de datos del Decreto 1172/2003 y un proyecto de ley de democratización de la justicia.

Fomento de la participación ciudadana: federalizar los grupos de trabajo de la Agenda Digital Argentina. Realizar un evento nacional de Gobierno Abierto, así como un hackatón de datos públicos; promover los mecanismos de participación previstos en el decreto 1172; incorporar mejoras en el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano y reglamentar la Ley de Accesibilidad Web.

El II Plan de Acción (2015-2017) implicó ampliar el horizonte de alcance e invitar a otras jurisdicciones gubernamentales a participar. Por tal motivo, evolucionó la estrategia de planificación y desde la Coordinación de Gobierno Abierto se propuso invitar a los organismos a abrir sus agendas y co-crear con la sociedad civil políticas públicas bajo su competencia. Aprovechando las ventajas de las tecnologías digitales, las iniciativas quedaron a disposición en una plataforma de participación www.gobiernoabierto.pami.org.ar, para recibir los comentarios y aportes de ciudadanos interesados en las cuestiones presentadas.

La inclusión de temáticas transversales a la agenda de Gobierno Abierto encontró respuesta en las políticas para personas con discapacidad, el acceso a la normativa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en un lenguaje sencillo, así como la apertura de la Universidad de Buenos Aires hacia y con la sociedad.

También se plantearon desafíos para ampliar el alcance de las políticas de Gobierno Abierto a nivel federal, y fortalecer las capacidades estatales mediante la articulación con las universidades y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la producción de conocimiento en materia de participación ciudadana, robustecer el portal de datos públicos y ampliar el alcance de los ciudadanos con respecto a la información allí publicada, a través del uso de formatos abiertos y disponibles para su reutilización.

En esta 1ª etapa del II Plan se dejaron asentadas las bases para seguir incorporando compromisos en término medio, luego del cambio de autoridades que se producirá el 10 de diciembre de 2015. Quedó formalizado el compromiso de incorporar nuevas iniciativas, así como el detalle de las temáticas que varias Organizaciones de la Sociedad Civil presentaron para ser tratadas.²⁵

²⁵<http://www.gobiernoabierto.gob.ar/multimedia/files/2.11%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Nacional%20de%20Gobierno%20Abierto%202015-2017.pdf>

Por otra parte, durante los encuentros realizados con diferentes organismos públicos nacionales, muchos de ellos dejaron a disposición de la Coordinación una huella sobre las acciones de gestión que se pueden desarrollar bajo los principios de Gobierno Abierto. Tal es el caso de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), el Instituto Nacional de Educación Tecnológica y la Dirección General de Administración y Gestión Financiera, ambos dependientes del Ministerio de Educación, la Dirección Nacional Electoral, el Ministerio de Planificación, el Consejo Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social, órganos de Control del Poder Legislativo, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), el Instituto de Vitivinicultura y el Fondo Nacional de las Artes.

Luego de la presentación del plan en agosto 2015, se avanzó en el desarrollo de actividades de capacitación para el fortalecimiento de las capacidades en Gobierno Abierto, como parte de los compromisos asumidos en la primera parte del Plan de Acción de Gobierno Abierto de Argentina 2015-2017. Se realizó en un entorno virtual, con el apoyo del Instituto Nacional de la Administración Pública y el Consejo Federal de la Función Pública. Se otorgaron 1060 (mil sesenta) vacantes y la participación abarcó a empleados públicos nacionales,

provincias, municipales y ciudadanos interesados en la temática, distribuidos en las 24 jurisdicciones del país.

Otra de las acciones de nuestro país, fue la adhesión a la declaración conjunta de Gobierno Abierto para la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, en el marco de la Cumbre mundial de OGP²⁶. En este documento se reconoce al Gobierno Abierto como una herramienta esencial para asegurar la implementación efectiva de dicha agenda y, en este sentido, Argentina también refuerza su compromiso con esta política de estado.

El desarrollo de las iniciativas de Gobierno Abierto en Argentina aún tiene un largo camino por recorrer, manteniendo como horizonte la inclusión de todos los ciudadanos para acceder a la información, poder participar y colaborar en las políticas públicas que se desarrollan para mejorar la calidad de vida de cada habitante. El desafío continúa con la incorporación de más actores comprometidos con lo público. La complejidad social que engloba múltiples intereses debe encontrar en el Gobierno Abierto la posibilidad de canalizar ese conjunto de demandas, muchas veces superpuestas o contrapuestas. Las tecnologías digitales

²⁶ La Declaración conjunta de Gobierno Abierto para la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible se encuentra su traducción en el siguiente enlace. (Octubre 2015)
<http://www.gobiernoabierto.gob.ar/multimedia/files/Declaraci%C3%B3n%20Conjunta%20de%20Gobierno%20Abierto.pdf>

brindan la posibilidad de que los ciudadanos no organizados también sean escuchados y cuanto mayor sea su participación menor será el margen para que sólo algunos sectores impongan sus intereses por encima del de todos.

Hasta la elaboración de nuevos compromisos en término medio, y mientras se desarrollen en los próximos meses las acciones descritas en el Plan, la Coordinación junto al GTGA continuará trabajando en su principal objetivo, fomentar políticas de Gobierno Abierto.

4. Datos Abiertos e innovación: experiencias exitosas

Lucas Jolías y Alejandro Prince

4.1. Las fuentes conceptuales del gobierno y los datos abiertos²⁷

Antes de pasar a analizar las experiencias exitosas de apertura de datos e innovación social, echemos un vistazo a las fuentes conceptuales y teóricas de la relación entre Internet, datos abiertos e innovación: ¿Por qué abrir datos puede generar nuevos servicios e innovaciones tecnológicas? ¿De dónde proviene esta visión? ¿Cuáles son los actores que intervienen en el ecosistema de los datos abiertos y cuál es su función? Estas son algunas de las preguntas que intentaremos responder, para luego dar paso a experiencias exitosas en la apertura de información en Argentina.

Las ciberculturas y sus apóstoles aportan, cada tanto tiempo y de forma incremental, nuevos conceptos o memes, es decir, unidades teóricas de información cultural transmisibles entre individuos, mentes o generaciones. Algunos de estos

²⁷ Parte de esta sección ha sido publicada por los autores en diferentes artículos. Para una mayor profundización ver Prince y Jolías (2013a, 2013b, 2014) y Jolías (2015).

conceptos son vacíos, otros son comerciales, varios son sólo nuevos nombres de viejas ideas, pero todos de alguna manera connotan los cambios o tendencias de lo que en forma general podemos denominar la Sociedad del Conocimiento, o del impacto transformador de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en la política, la economía, los medios y demás ámbitos.

Algunos de estos conceptos mueren a poco de nacer, otros cobran fuerza y vida propia –como la web 2.0–, suman fans o detractores, y hasta se institucionalizan. De estos, y entre los más recientes y vigorosos, está el concepto de Gobierno Abierto (*Open Government* u o-gov en su apócope). Sin embargo, el impacto del Gobierno Abierto como tema de estudio está más relacionado con los ámbitos políticos, periodísticos o de consultoría, que con la investigación académica. La repercusión del término todavía no ha producido un debate teórico acerca de su significado, su alcance, ni de sus posibilidades de aplicación concreta, especialmente en el habla hispana²⁸. Es más un estado de ánimo o un ideal, que un concepto que nos ayude a pensar la política en la sociedad actual.

²⁸ Los primeros trabajos académicos que tratan el tema en idioma castellano son Prince y Jolíás (2011b y 2013a), Hofman, Ramirez Alujas y Bojórquez (2012), Oszlack (2012), entre otros.

A pesar de ello, no debemos por qué desechar una idea que, como veremos, se sustenta en conceptos tan conocidos y analizados como la democracia, el republicanismo y la representación política. Nos interesa reflexionar sobre las conexiones que existen entre el masivo desarrollo de las TIC y las actividades de gobierno, sin caer en posiciones deterministas sobre la conveniencia o no de aplicar tecnología en el Estado. A continuación, nos sumergimos en los aspectos teóricos y conceptuales del Gobierno Abierto y el *Open Data*, con la finalidad de analizar sus implicancias y de echar luz a un concepto tan utilizado de diversas maneras, que por momentos pierde su validez analítica. Examinaremos la relación entre Gobierno Abierto y *Open Data*, remarcando su polisemia y mostrando las fuentes conceptuales de cada uno de ellos.

De acuerdo a las definiciones más comunes sobre el concepto de Datos Abiertos (*Open Data* en inglés), éste podría ser entendido en una primera y simple aproximación, como una “práctica”, y de modo más amplio, como una filosofía basada en la idea de que los datos o información creados por las administraciones públicas pertenecen a la sociedad (Yu y Robinson, 2012). Bajo esta visión, los Estados son solo meros administradores delegados, ya que incluso el propio costo de relevar o agrupar esa información ha sido realizado con los impuestos de los ciudadanos.

Acotemos su definición a la mera idea de que determinados datos estén disponibles o accesibles para o por cualquier persona u organización sin ninguna restricción de uso (de patentes, derechos de autor, *copyright* y otras formas de protección legal), aunque con algunas posibles limitaciones de reutilización mediante licencias especiales. Es sencillo reconocer en ese párrafo al *Open Data* como una práctica que surge como resultado de la convergencia de varias ideas o prácticas, la mayoría de ellas provenientes del campo de las nuevas tecnologías de la información y constituyentes del *ethos* de Internet y sus mentores:

- a) Las ideas de software libre y de código o fuente abierta (*free software, open source*).
- b) Los conceptos de *Big Data* (Datos Masivos) y *Linked Data* (Datos Vinculados).
- c) Los planteos de construcción colaborativa o co-creación emergentes de la lógica 2.0, y de la organización de los flujos de información y comunicación en una topología en red.
- d) Conceptos microeconómicos y nuevas prácticas comerciales.

- e) Y finalmente, una última fuente basada por un lado en la idea de la información o conocimiento como bienes públicos o comunes y, por el otro, en las leyes o normas de derecho y/o acceso a la información, así como su contrapartida de normas relativas a la protección de los datos personales y de la privacidad, tal como el *habeas data*. Este punto puede ser visto como fuente conceptual, y asimismo con un eje transversal y garantía de toda la discusión de datos y gobiernos abiertos.

Una relectura de las páginas de “La Ética del Hacker” del sociólogo finlandés Pekka Himanen (2002), o de “La catedral y el bazar” y su secuela “Colonizando la noosfera” del famoso hacker Eric S. Raymond (1999), alcanzarían como semiplenas pruebas de la primera fuente enunciada *ut supra*.

Desde el prólogo de la obra de Himanen, escrito por Linus Torvalds (ingeniero informático finlandés y creador del kernel Linux) y en el cual presenta su Ley, hasta el epílogo del sociólogo español Manuel Castells, y a lo largo de la obra, se compara y contrapone la ética de los hackers con la ética protestante del trabajo, pasando éste de ser el fin de la vida, a ser una “pasión”, una actividad creativa, y ya no un castigo bíblico; y dejando de ser la remuneración del trabajo la única compensación. Claramente, la idea es una alternativa al

espíritu capitalista, pero también a la propiedad comunal administrada por el Estado.

Asimismo el autor reconoce las fuentes de esta ética en la comunidad científica y en sus usos y costumbres, por ejemplo en compartir los resultados parciales o totales de sus estudios, someterse a la revisión de pares, y a diferencia del estilo monástico, nuevamente motivada por la pasión y no por las reglas. El aprendizaje y el nuevo conocimiento surgen no sólo de los maestros, sino entre pares, iguales, tal como en la Academia de Platón.

Torvalds por su parte ha planteado dos ideas conocidas hoy como “Leyes de Linus”. La primera está referida a los errores o problemas posibles al abrir un programa para el desarrollo bajo la forma de comunidad y de cómo los problemas de unos son resueltos por otros y más rápidamente que en un entorno competitivo tradicional orientado a beneficios. En la segunda, presentada en el prólogo de la obra recién comentada, Torvalds desarrolla el concepto de la motivación como la fuente principal del trabajo de los desarrolladores bajo código o fuente abierta. En una analogía a la pirámide de Manslow, Torvalds clasifica estas motivaciones de modo ascendente en supervivencia, vida social y entretenimiento, siendo la tercera el motor de los desarrollos de fuente abierta.

Raymond (1999), comentando la Ley de Linus, plantea la diferencia esencial entre el modo de construcción del software propietario versus el abierto y el beneficio emergente de éste al acortar los plazos entre versiones o mejoras. Dada la complejidad de los desarrollos, sólo la apertura al enorme y “entusiasta” conjunto de la comunidad desarrolladora produce (probabilísticamente) resultados óptimos de corrección de errores, y en plazos menores.

Por supuesto, si bien el espíritu y praxis del software libre o de fuente abierta gana adeptos día a día en las Administraciones Públicas del mundo y entre académicos o expertos, también se levantan críticas al planteo. Por ejemplo, David LeBlanc y Michael Howard (2003) o Robert Glass (2002) han realizado estudios y análisis que los llevaron a concluir que una aplicación *in extremis* de la Ley de Linus puede derivar en problemas de mantenimiento y seguridad del software. También critican el hecho de que los “externos” a un proyecto, no son una masa tan enorme y entusiasta, sino unos pocos colaboradores repetitivos. En nuestras palabras, estos autores plantean que “la ley de los grandes números” no siempre aplicaría a esta modalidad de desarrollo, limitando entonces el alcance o aplicabilidad de la Ley de Linus, que requiere como en tantos otros casos de emergencia de la inteligencia de la multitud, de una masa externa cuasi infinita, descentralizada, diversa e independiente de colaboradores (Surowiecki 2004).

La fuente del software libre tal vez sea una de las corrientes inspiradoras más fuertes de algunas iniciativas de *Open Data*, ya que en varios casos los campeones de estas acciones son justamente partisanos de esa causa y/o de perfiles profesionales cercanos a la tecnología y sistemas.

Por otra parte, debe reconocerse que la idea de Datos Abiertos tiene visibles vínculos con el concepto de *Big Data* (Grandes Datos) y *Linked Data* (Datos Vinculados, o relacionados). Algunas grandes organizaciones, particularmente los Estados, relevan, acumulan o producen enormes masas de datos respecto de los ciudadanos, empresas, el mismo gobierno y sus actos, así como sobre muchos otros temas.

Como dijimos anteriormente, el costo es cubierto por los impuestos y el motivo o fin de esa acción es la misma gestión de gobierno delegada por el pueblo. Así, esa masa crítica de datos, información o incluso el potencial conocimiento derivado de su análisis mediante nuevas y poderosas herramientas analíticas, el cálculo estadístico y particularmente del cruce o relacionamiento de datos de diversos individuos o grupos (*Linked Data*), es por derecho propio patrimonio de la comunidad y debe ser (o hacerse) público. Aunque este sea el principio aceptado, entre reconocerlo y hacerlo efectivo hay un largo camino.

La idea de co-creación, construcción colaborativa, o la cultura de la participación al decir de Henry Jenkins (2006), comparte algunos elementos o argumentos con la corriente del software libre y asimismo con las ideas sobre las masas críticas de información, y fundamentalmente respecto del poder cognitivo emergente de “la inteligencia de las multitudes”. Pero también tiene una orientación que parece apoyarse o vincularse con lógicas y prácticas económico-comerciales. Podríamos decir que estas dos fuentes articuladas, y en un arco ideológico, estarían más hacia la derecha que la fuente del software de fuente abierta enunciada en primer lugar (Slee, 2012).

Desde lo económico, está claro que si las Administraciones Públicas pasan a estar obligadas o se comprometen a abrir sus datos en formatos reusables, esto implica costos adicionales a los de relevar y almacenar ya enunciados, y sobre todo si se pretende que estos datos abiertos sean comprensibles o visualizables por el ciudadano común.

Aquí surge un modelo de *Open Data* muy extendido en algunos países, la que genera una convocatoria a desarrolladores, comprendiendo a una amplia familia de actores tales como empresas o emprendimientos privados, y en menor medida a organizaciones de la Sociedad Civil e incluso activistas individuales de esta causa o movimiento de los Datos Abiertos. Estos actores procesan, realizan análisis y hasta construyen aplicaciones en base a datos públicos

abiertos, cobrando -o no- al ciudadano o consumidor por la presentación final de los datos e información en formatos amigables. De alguna manera, el Estado no sólo estaría entregando los datos abiertos a ciertas comunidades especializadas (*community-sourcing*) o directamente a las multitudes (*crowdsourcing*), sino además tercerizando el costo de esta tarea. Algunos autores e ideólogos del tema critican esta versión o fin comercial del *Open Data*. Por nuestra parte, no presentamos reparo alguno con esta modalidad. Sí destacamos que el riesgo (que no vemos como exclusivo o derivado de estas prácticas comerciales) es que los gobiernos abran datos en cantidades o calidades irrelevantes a los fines de la transparencia y la participación (fines o pilares del *Open Government*), y por ende toda la promesa de Datos Abiertos quede circunscripta a una forma de colaboración que derive (solamente) en mejoras en la prestación de los servicios del sector público al ciudadano, acotado a su dimensión de administrado. Está claro que esto último es de por sí relevante y necesario, aunque parece quedar comprendido dentro de la ya vieja idea de Gobierno Electrónico.

4.2. Principios de los Datos Abiertos

De acuerdo con el espíritu del *Open Source* y según quienes promulgan e incentivan el *Open Data*, más que como un concepto, se lo define como una filosofía o práctica en la cual se considera que determinados datos deben ser libres y accesibles para toda la ciudadanía. Este movimiento cobró gran importancia a nivel mundial en los últimos años y hoy en día es una de las principales tendencias en varios niveles de gobierno.

Para considerar a un dato como abierto, no alcanza con que sea público y esté a la vista de todos, sino que además debe cumplir con una serie de requisitos. Ser abierto,- significa eliminar todas las barreras para asegurar que la más amplia gama posible de personas pueda reutilizar los datos y para que un dato sea abierto, debe ser accesible y reutilizable, no exigir permisos específicos, ni incluir restricciones de *copyright* o patentes. Aunque cualquier tipo de información es susceptible de participar en un proceso de Datos Abiertos, es necesario que se respeten las restricciones legales de seguridad y protección de datos personales. Al poner los datos a disposición de los ciudadanos y permitir su combinación con otros, o sea permitir una puesta en común de datos para que sean aprovechados y se los pueda incluir en nuevos productos o servicios, se estaría alcanzando uno de los

principales beneficios, como la posibilidad de crear nuevos conocimientos.

En el caso específico de los gobiernos, el *Open Data* implica la apertura de los datos producidos por entidades gubernamentales o datos controlados por el gobierno y su puesta a disposición de los ciudadanos para que puedan ser utilizados, reutilizados, se les dé un nuevo valor. Reutilización de la información del sector público (RISP) u *Open Government Data* (OGD) significa publicar la información del sector público en formatos libres, abiertos, estándar, accesibles y que maximicen su reutilización.

Un grupo de trabajo²⁹ que surgió en California, Estados Unidos, en 2007 desarrolló los ocho principios fundamentales del *Open Government Data*. Estos principios funcionan hoy como manual y guía para aplicar un efectivo y eficiente desarrollo del OGD, y se convirtieron en el punto de partida para evaluar la apertura de datos de los gobiernos. Los gobiernos que adopten estos principios podrían mejorar sus niveles de eficacia y transparencia, además de la relevancia de sus acciones para la vida de los ciudadanos.

Los ocho principios son:

²⁹ Ver www.opengovdata.org

1. Los datos deben ser completos. Todos los datos públicos deben estar a disposición y ser almacenados en forma electrónica, incluso los documentos, bases de datos, transcripciones y la información multimedia (audios y videos).
2. Los datos deben ser primarios. Los datos deben ser publicados sin modificaciones, como fueron recolectados en su origen, y no separados o agregados.
3. Los datos deben estar en tiempo. Los datos deben estar disponibles tan pronto como sea necesario para preservar su valor.
4. Los datos deben ser accesibles. Los datos deben estar disponibles para el mayor número de usuarios posible, para que puedan participar de la más amplia gama de propósitos.
5. Los datos deben ser procesables por una máquina. Los datos deben estar estructurados en forma razonable para que su procesamiento automático sea posible.
6. El acceso no debe ser discriminatorio. Los datos deben estar disponibles para cualquier ciudadano, sin necesidad de registro.

7. Los formatos de datos no deben ser de propiedad privada. Los datos deben estar disponibles en un formato sobre el cual ninguna entidad tenga el control exclusivo.

8. Los datos deben ser de libre licencia. Los datos no estarán sujetos a ningún derecho de autor, patentes, marcas o reglamento secreto comercial. Las restricciones de privacidad, seguridad y privilegio pueden ser regidas por otras leyes.

Las políticas de dato abierto u *Open Data* tuvieron un desarrollo significativo en aquellos países y ciudades con democracias consolidadas (en particular, en países como Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda y el Reino Unido), pero en aquellas regiones con democracias recientes, como las de América Latina, todavía queda un largo camino por recorrer. A pesar de ello, un puñado de ciudades de la región y, en particular, de la Argentina desarrolló en los últimos años políticas de gobierno abierto y programas de apertura de bases de datos bajo la modalidad de open data.

4.3. Los Datos Abiertos vistos como un ecosistema

El *Open Data* pasó en poco tiempo de ser el mero concepto o idea de liberar los datos públicos de modo reusable a convertirse en un movimiento internacional al que adhieren de modo creciente tanto diversos gobiernos de distintos países y ciudades como activistas de la Sociedad Civil. El tiempo dirá si algunos de estos gobiernos solo implementan programas o políticas de datos abiertos como una forma de mostrarse transparentes y participativos o si sus intenciones son reales y se logra mejorar el control y aumentar la participación ciudadana a través de programas de datos abiertos y otras acciones. Y solo podremos afirmarlo si se establecen criterios de éxito y realizan mediciones específicas y objetivas.

Del lado ciudadano, la promesa de este meme es el empoderamiento. Hasta ahora, la información o datos públicos llegaban al ciudadano en forma cruda, inentendible y poco accesible para la gran mayoría, o mediados por organizaciones de la sociedad civil, la prensa e incluso los mismos políticos. Lo novedoso, al menos en esta primera generación de *Open Data*, es la aparición de un nuevo intermediario, la tecnología de la información encarnada en aplicaciones y programas que facilitan tanto el procesamiento y análisis duro (el mundo 1.0 de las TIC) como una más amplia difusión y una visualización simple (la visión 2.0). Este rol es liderado por organizaciones o profesionales que

podríamos caracterizar como desarrolladores de aplicaciones digitales o *hackers*. Una comunidad con sus propios intereses y motivaciones. Una comunidad que se incorpora al ecosistema público-privado de los datos abiertos.

Estos desarrolladores de aplicaciones (con intereses comerciales directos o no) participan como una nueva especie de facilitadores o intermediarios. Por un lado, el Estado les terceriza los costos de producir información visualizable, accesible y comprensible, que de otra manera debería asumir y terminarían incrementando la carga impositiva al ciudadano o desviando recursos de otras prioridades. Del otro lado, la ciudadanía, los medios y las organizaciones de la Sociedad Civil se benefician tanto con la mayor abundancia y calidad de la información como con la baja de los costos de transacción, porque así pueden ejercer mejor su poder de inspección, control y participación. En el medio de este proceso, y de modo competitivo, los desarrolladores participan del ecosistema de un modo sustentable. Así, se genera un aumento de las promesas y beneficios de las políticas de *Open Data*, que aparecen casi como un subproducto la innovación.

Para el caso del ecosistema de datos abiertos, consideramos que cada actor y actividad involucrados conforman un eslabón en una cadena de creación de valor, en un camino que va desde el dato crudo en algún reservorio de gobierno a un dato devenido en información contextual y valiosa para el

ciudadano y la sociedad. Este valor surge como resultado de un proceso que incluye diversas tareas: selección, aprovisionamiento y recolección de los datos crudos; *mashup* y procesamiento, comparación y análisis; desarrollo de aplicaciones tecnológicas, de plataformas, equipos, infraestructura y sistemas; difusión especializada o masiva e incremento de la visualización de los datos para su interpretación, contextualización y comprensión.

Dejemos en claro que la apertura y la transparencia eran ya una demanda o un reclamo hecho a la democracia desde mucho antes que existieran las computadoras e internet. Y que probablemente lo sigan siendo. Internet o las nuevas tecnologías exacerbaron o aceleraron estas demandas no solo al bajar los costos de transacción o incrementar cuánticamente y abaratar la capacidad de proceso o análisis de la información, sino también al prometer desde las redes sociales la colaboración, la difusión masiva y el intercambio horizontal entre pares.

Los gobiernos que liberan más y mejor información, ya sea de *motu proprio* o en respuesta a la demanda y presión ciudadana, inician un proceso que pretende incrementar el control y participación de los ciudadanos, dando más transparencia y legitimidad a su gestión. Haya o no resultados, sean de corto o de largo plazo, esta simple acción es hoy (o lo será) valorada y bien recibida por la sociedad.

Utilizamos la idea de ecosistema para referirnos al conjunto de instituciones, infraestructuras, actores, acciones y hasta recursos simbólicos del proceso del *open data* en una ciudad o país. Así, intentamos reflejar la interacción e interdependencia entre sus componentes, su complejidad, crecimiento, auto-organización y adaptabilidad o corrección del conjunto o sus partes. Lo consideramos un sistema (o parte de él) socio-técnico. Este enfoque nos permite analizar el proceso de generación de datos abiertos y su cadena de valor desde una perspectiva más amplia de relaciones socio-técnicas, fuertemente informacionales y parcialmente sustentadas en las nuevas tecnologías. El nuestro es un intento por conceptualizar o representar mejor las relaciones entre datos, tecnología e innovación, con la intención de evaluar los resultados emergentes y sus potenciales impactos.

Adaptamos al *Open Data* la idea de ecosistema a partir del trabajo de Harrison, Pardo y Cook (2012) sobre ecosistemas de gobierno abierto y del trabajo pionero de Pollock (2011). Con estos autores, pensamos que el diseño de políticas y los mismos gobiernos deben evolucionar desde las formas burocráticas industriales hacia modelos adecuados a la sociedad del conocimiento: sistemas interdependientes y en red de base tecnológica.

Además, promovemos el hecho de considerar que los emergentes, productos o subproductos del ecosistema de

datos abiertos no son (y no deben ser pensados) solo como aquello que el ciudadano o la sociedad civil recibirán, sino que también deben ser incluidos como beneficiarios (y partícipes necesarios en un flujo de retroalimentación) el mismo Estado y la administración pública, el sistema socio-técnico público-privado de la innovación, las empresas, universidades, instituciones y los centros de investigación, entre otros.

Creemos que el enfoque de ecosistema nos acerca más al fin de la propuesta de Beth Noveck (2011) de cultivar la creación de redes de expertos como aproximación a la resolución de problemas en las instituciones de gobierno. El fin, como claramente lo expresó la Declaración del Milenio, es el “buen gobierno”.

Veamos ahora por qué privilegiamos la descripción, el análisis y hasta la prospectiva de la cuestión de los datos abiertos bajo la idea de un ecosistema. En el gráfico 1, levemente adaptado de Tom Slee (2012), es posible visualizar a los principales grupos de actores o componentes del ecosistema del *open data*. Siguiendo al comentario de Slee (2012), sobre la línea x tenemos al “meridiano de Yu y Robinson” que separa al hemisferio Este del Oeste y que en cada uno de estos agrupa a un tipo de datos muy distinto. En el extremo occidental del gráfico tenemos a la prestación de servicios y al oriente la transparencia. Para nosotros, el eje de las abscisas recorre un camino que va desde el ya tradicional concepto de gobierno

electrónico o digital en sentido estricto hacia el más nuevo meme de gobierno abierto.

Gráfico 1. Modelo teórico del ecosistema de los datos abiertos



Fuente: Elaboración propia en base a Yu y Robinson (2012)

Recordemos que con gobierno electrónico nos referimos a “el uso extensivo, intensivo y estratégico de las TIC para mejorar y hacer más eficientes los procesos del gobierno y la administración pública en cualquier nivel, tanto para su uso interno como en su relación con otros niveles o áreas de la misma, así como con los administrados ” (Prince y Jolías 2011a). Como se puede inferir por la definición, gobierno electrónico es una dimensión administrativa. Aunque no creemos que se excluyeran los fines de mejora de la gobernanza y legitimidad o los aspectos de la dimensión política, es cierto que cuando se hablaba o promovía el uso de las nuevas tecnologías en el Estado, estas variables no eran enunciadas explícita y taxativamente.

Desde hace algunos años, y en particular desde la enunciación del término por parte de Barack Obama, el concepto de Gobierno Abierto campea entre funcionarios, expertos y academia. En su versión ampliada, pasó de plantear la colaboración para la apertura de datos públicos (*Open Data Strictu Sensu*) a sumar a su *telos* la participación y la transparencia. Esto constituye una de las discusiones dentro del seno de los promotores del gobierno abierto (Noveck, 2009; Lathrop y Ruma 2010; Hofmann, Ramírez Alujas y Bojórquez 2012).

Volviendo al gráfico, Yu y Robinson (2012) expresan en el eje horizontal que en el hemisferio occidental encontramos los

datos legibles por máquinas que mejoran la conveniencia del comercio o la calidad de vida en general, lo que ellos denominan el *service delivery*; por el otro, en el eje oriental se ubican los datos cívicos duros como la información de la financiación de las campañas, los salarios de funcionarios o los gastos del Estado, vinculados sobre todo con la transparencia.

Además, según estos autores hay datos duales que cubren un doble rol: mejoran el servicio y, al mismo tiempo, colaboran con la imagen de integridad de la gestión, tal es el caso de la información sobre licitaciones y contrataciones públicas. De acuerdo con Tom Slee (2012), esos dos hemisferios se pueden denominar como “*open-as-in-data*” y “*open-as-in-FOIA*”, que podríamos traducir (no literalmente) como “datos abiertos” y “acceso a la información pública”.

El eje vertical “y” marca la latitud respecto del incentivo de los participantes del ecosistema de los datos abiertos. Comercial al Sur y no comercial al Norte. Es decir, las motivaciones puramente económicas al altruismo o la vocación cívica como fin.

Una ventaja de graficar al ecosistema de los datos abiertos con los tradicionales ejes ortogonales cartesianos x-y es la sencillez, ya que nos permite ubicar a los actores en uno o varios cuadrantes. Pero esta sencillez también tiene un precio:

es demasiado estática, es una foto en un tiempo ideal y simple, donde cada actor es un tipo ideal en el sentido weberiano del término. Por ejemplo, una ONG no tiene intereses comerciales y un desarrollador de aplicaciones solo desea maximizar sus ingresos. Un ecosistema (cualquiera) real es mucho más dinámico y complejo que este gráfico en dos dimensiones.

Algunos analistas o promotores del *open data* tienden a conceptualizar o definir al ecosistema del OGD de forma algo idealista, como integrado casi exclusivamente por pequeños emprendimientos o *start-ups* de desarrolladores de aplicaciones digitales, *civic hackers* y pequeñas ONG de derechos y libertades. La fuerte presencia de estos actores en el mundo de los datos abiertos no solo no es exclusiva, sino que es probable que no sea (o no termine siendo) la más influyente. El ecosistema incluye también a grandes corporaciones internacionales del sector TIC, del sector mediático y de contenidos, y de otros sectores relevantes (basta con pensar en Google, IBM, Facebook, Daily Mail, por citar solo algunos).

También tenemos en claro que, como dijimos antes, ninguno de los actores reales es “un tipo puro”, y menos en la dinámica del tiempo. Toda ONG de derechos civiles u otro tema necesita recursos, y bien podría elegir desarrollar una aplicación, dar servicio a un gobierno o colaborar con algún

desarrollador como medio legal y genuino de generar ingresos. Muchos *hackers* (o grupos de éstos) pueden tener tanto o más interés en la transparencia de los actos públicos o en la integridad de funcionarios que en la calidad o eficiencia de la prestación de servicios. Este grupo amorfo comprende centenas de jóvenes de la Argentina y otros países que responden en general al espíritu, tan bien descrito por Himanen (2002), que mencionamos al comienzo. Algunos *hackers* individuales pueden derivar a lo largo del tiempo hacia intereses comerciales, desarrollando actividades lícitas e, incluso, ilegales (*crackers*). Estos temas tienen implicancias o aseguran desplazamientos a lo largo del eje “y” de las motivaciones de los actores, así como del “x” de los fines de una política o programa de OGD.

Como todo modelo teórico, la cadena de valor de los datos abiertos tiene la finalidad de simplificar una realidad que es mucho más compleja, en donde los actores intervinientes adoptan una multiplicidad de roles y acciones.

En el caso argentino, se podría ubicar en el cuadrante superior izquierdo a desarrolladores, programadores o grupos de *hackers* como Program.AR, Hacks/Hackers BA, quienes están interesados en realizar aplicaciones y contenidos a partir de datos públicos que, de manera simplificada, se reúnen para estos fines en lo que denominan hackatón o concurso de aplicaciones. En la mayoría de los casos, son

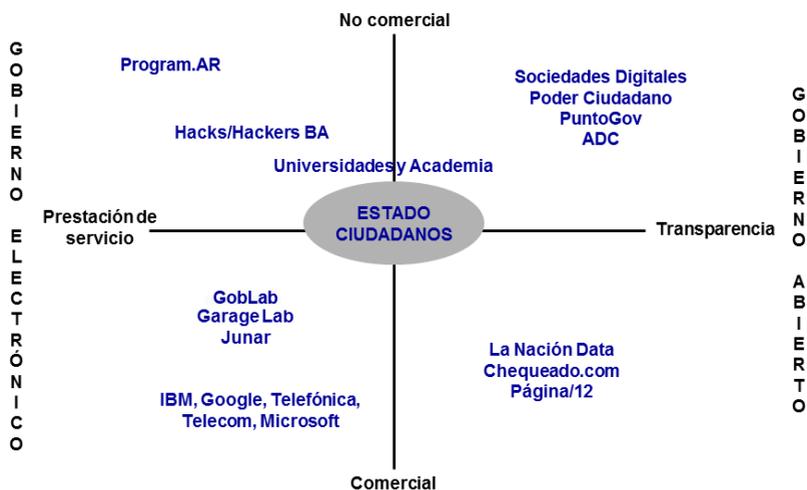
profesionales independientes interesados en la construcción de servicios más inteligentes, en la visualización de datos o en la creación de aplicaciones que permitan una mejor relación entre el Estado y el ciudadano en tanto administrado.

Aunque están ubicados al norte del ecosistema (no comercial), esto no quita que por momentos tengan intenciones de comercializar sus aplicaciones. También debemos destacar la presencia de la academia y de los sectores de investigación, comúnmente representados por universidades o centros de estudio, interesados tanto en el análisis del *Open Data* como tema de estudio como en la utilización de los datos publicados por el Estado para investigaciones en otros campos del saber.

En el sector superior derecho, ubicamos a los activistas de derechos (en particular civiles o políticos) y a las organizaciones de la Sociedad Civil. Más allá de que muchas veces tienen relación con sus vecinos los *hackers* o desarrolladores, su interés principal se basa en la transparencia y el acceso a la información pública e interpretan al *Open Data* más como una filosofía política que como un mecanismo para desarrollar determinado sector del mercado económico. Organizaciones como la Fundación Sociedades Digitales, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Poder Ciudadano, Fundación PuntoGov, Asociación por los

Derechos Civiles, o Chequeado.com son solo algunas de las instituciones que pertenecen a este sector, aunque reconocemos que es un ámbito mucho más complejo y dinámico.

Gráfico 2. El ecosistema de los datos abiertos en Argentina



Fuente: Elaboración propia con base en Yu y Robinson (2012)

A los medios y periodistas de datos, los situamos en el sector inferior derecho. Si entendemos a los medios de comunicación como un mecanismo de control estatal o como un actor de *accountability* societal (Peruzzotti y Smulovitz, 2002), deberíamos ubicarlos juntos con las OSC; sin embargo, también podemos interpretarlos como una empresa cuya finalidad es obtener ganancias por medio de sus lectores o auspiciantes. Más allá de que existan periodistas con intereses legítimos por la transparencia y la apertura de datos, no debemos olvidar que están dentro de un medio de comunicación que también funciona como una empresa (y no como una OSC), de allí la conveniencia de ubicar a los medios en el cuadrante comercial.

En este punto es donde mejor se ven las tensiones y controversias a la hora de ubicar a cada actor dentro de un cuadrante. O mejor dicho, la “movilidad” de los actores por todo (o casi todo) el ecosistema. Dentro del grupo de medios o periodistas de datos podemos nombrar al equipo de La Nación Data o al equipo de datos de Clarín o Página/12, por nombrar solo algunos.

En el último de los cuadrantes (comercial/prestación de servicios) se ubican también las pymes o emprendimientos de desarrollos de aplicaciones digitales, por un lado, y las grandes empresas proveedoras de productos y servicios TIC, por el otro. Entre los primeros, podemos citar a Goblab,

Garage Lab o Junar, cuyo foco está puesto en la realización de aplicaciones que permitan brindar mejores servicios al ciudadano o en la visualización de información pública de una manera inteligente. Según el tipo de aplicación o contenido desarrollado, se pueden mover desde el ámbito del Gobierno Electrónico hacia la derecha (Gobierno Abierto).

En el caso de los segundos, nos referimos a las empresas más tradicionales del sector TIC que proveen la infraestructura, el procesamiento, la transmisión, el almacenamiento y otros productos y servicios necesarios para poder tener un ecosistema de datos abiertos, es decir a las que brindan *hardware*, *software*, conectividad e infraestructura, como IBM, Google, Telefónica, Telecom, Microsoft, entre muchas otras.

Visto de esta forma, el ecosistema de datos abiertos nos permite tener una visión más clara sobre el rol, los objetivos y las estrategias de cada uno de los actores; y lo que es más importante, nos muestra que la sustentabilidad de cada uno depende de su posición en el ecosistema. El *Open Data* es una política pública y no una simple aplicación tecnológica, por lo que tener un panorama de los actores intervinientes nos puede ayudar a planificar mejor y a prevenir posibles obstáculos para el desarrollo de esta nueva (y bienvenida) tendencia.

Tomando en cuenta la idea de ecosistema de datos abiertos, pasemos ahora a analizar algunas experiencias exitosas de innovación cívica, transparencia y *Open Data*.

4.4. La Ciudad de Buenos Aires: datos abiertos como innovación

La apertura de datos bajo el formato y los parámetros establecidos por el *open data* es bastante reciente a nivel local en la Argentina. El primer distrito en publicar sus datos en formatos abiertos ha sido la Ciudad de Buenos Aires, mediante su portal Buenos Aires Data, creado en marzo de 2012 por decreto del Jefe de Gobierno y administrado por la Dirección General de Información y Gobierno Abierto, dependiente del Ministerio de Modernización. En pocas palabras, el objetivo del catálogo es facilitar al público interesado la búsqueda, el descubrimiento y el acceso a los conjuntos de datos públicos del Gobierno de la Ciudad, en formatos adecuados y bajo licencias de uso que favorezcan su reutilización. De esta manera, los periodistas, académicos, organizaciones no gubernamentales, desarrolladores y ciudadanos en general pueden acceder a los datos para investigar, para seguir de cerca las actividades del Gobierno, o para desarrollar nuevos bienes, servicios y aplicaciones.

En esta primera etapa por lo tanto lo que buscaban desde la oficina y la apertura de datos era el empoderamiento ciudadano a través de más información, ofrecer mejores servicios públicos, y generar un ecosistema de información también dentro del Gobierno. La estrategia se basó en la disponibilidad/difusión de datos públicos.

La Dirección de Gobierno Abierto no cuenta con un poder de policía ni con una resolución que obligue a todas las dependencias del Poder Ejecutivo a abrir sus datos en los formatos adecuados, por lo que la apertura de datos de la CABA se ha realizado de manera progresiva y mancomunada por cada una de las áreas que integran el Ejecutivo. El equipo de datos abiertos de la Ciudad debe ir área por área buscando aquellos datos que podrían ser abiertos, al mismo tiempo que difunden y explican la iniciativa al resto del personal público. Esto puede parecer el doble de trabajoso, ya que si el área contara con un decreto que obligue al resto de las administraciones a abrir sus datos sería más sencillo.

Sin embargo, el accionar sin ese poder de policía también tiene sus derivadas positivas:

- a) Permite que la idea de *open data* se expanda ascendentemente;
- b) Genera lazos de colaboración entre las distintas áreas, rompiendo con la cultura de silos presente en muchas Administraciones;
- c) Promover una “cultura del dato abierto”, evitando que se imponga una normativa en áreas o culturas administrativas ajenas al tema. En América Latina, generar políticas de *open data* mediante normativas verticalistas puede caer en el riesgo de imponer un

procedimiento complejo en administraciones sin una cultura del dato, lo que generaría el riesgo de “se acata pero no se cumple”. A pesar de ser mucho más trabajosa y de mediano plazo, la estrategia adoptada por el gobierno de la CABA la podríamos denominar como una política de incrementación del dato abierto.

La publicación de datos implica trabajar con todas las áreas de gobierno, de esta manera desde el área entendieron que la mejor forma de comunicar, explicar y sensibilizar a los organismos fue con los hechos y mostrando los productos finales. En estas primeras experiencias contaron con la presencia de funcionarios de distintas áreas, aunque con el correr del tiempo se fue dando a conocer la labor del área, por lo que otras secretarías de gobierno comenzaron a interesarse y acercarse a la labor del equipo de datos abiertos. Ya que el trabajo con las áreas de gobierno es dinámico y requiere de un cambio cultural y político, desde la Dirección entendieron que era necesario ir trabajando paso a paso, no ser invasivo, e ir generando una comunidad de trabajo, ya que éstas son los proveedores de datos y tienen un rol estratégico.

Para armar el catálogo comenzaron desde la información que ya tenían disponible, a través de un mapeo, recibieron datos y los fueron ordenando y adecuando. A la fecha, el catálogo

cuenta con más de 170 datos públicos y estiman más de 200 para fin de año, distribuidos en categorías como economía, actividad pública y normativa, cultura y recreación, educación, infraestructura, movilidad y transporte, entre otros.

Esto se debe gracias a la segunda etapa que ya está funcionando, donde se basan en la gestión de una comunidad de reutilizadores y de innovación. Mientras que en la primera etapa no se obligaba a ninguna oficina a publicar sus datos, sino que simplemente marcaban un compromiso, el segundo decreto firmado en el año 2013 informa que toda la información digital que publica el Estado por *default* es considerada abierta y como tal tiene que entrar al catálogo de datos. El modo de ejecutar este plan es a partir de la selección de un responsable técnico y político en cada ministerio y área de gobierno, que funciona como vínculo con la Dirección, y es el responsable de entregar los *datasets* de cada área.

La relación con la ciudadanía es el norte de la oficina de gobierno, con el objetivo final de facilitarle la vida al ciudadano-administrado. La estrategia de comunidad está sustentada bajo la idea de empoderamiento ciudadano, darle al vecino las herramientas para que conozca su ciudad, su entorno. Esto también está relacionado al trabajo en conjunto que hacen desde la Dirección con los emprendedores, que hoy ocupan un rol fundamental en la agenda de gobierno abierto.

Desde la Dirección y a partir del catálogo de datos ya existen más de 49 aplicaciones disponibles sobre servicios, transporte, cultura, salud, entre otros.

Un factor clave para que la oficina de Gobierno Abierto y la apertura de datos perdure y crezca año a año es comprender al *Open Data* como una comunidad (ecosistema), así como las capacidades que hay tanto en la ciudadanía como dentro de gobierno. Otro punto, es la importancia de trabajar bajo el concepto de calidad y no cantidad, por ello es fundamental la estrategia y planificación en la apertura de datos. Y por último el compromiso político es muy importante para que este tipo de programa funcione. En el Gobierno de CABA, así como en otros casos que veremos más adelante, hay tanto apoyo político como libertad de acción de los cuerpos técnicos.

Actualmente se trabaja con cuatro grandes agendas, todas ellas cruzadas por la idea de Laboratorio de gobierno. Una agenda se basa en la apertura de datos, la visualización y trabajo analítico de los datos, donde trabajan con productos internos y externos. Otra área se encarga de la innovación digital, nuevas tecnologías, productos interactivos. Otro equipo es el responsable de trabajar internamente con las áreas de gobierno para captar aquellos proyectos relacionados que poseen otros ministerios y secretarías. Y la cuarta agenda, que ocupa un lugar primordial, es trabajar con datos de tiempo real. El trabajo y consolidación de estas cuatro

grandes áreas de trabajo tienen como objetivo final que la Dirección tenga un estatus de agencia de innovación interna.

Bajo los parámetros de análisis de una política pública, la formulación o definición de una política de *Open Data* se puede resumir de dos maneras diferentes según la postura que adopten los gobiernos: la apertura de datos en tanto transparencia o como innovación:

1) Definir a los datos abiertos como una manera de incentivar el desarrollo de aplicaciones y contenidos o como el camino hacia mayores niveles de innovación, lo que implica realizar hackatones, concursos de aplicaciones o eventos similares.

2) Poner el foco en que la principal finalidad del dato abierto debe ser elevar los niveles de transparencia de lo público, es decir implementar las medidas que tendrán más que ver con abrir información de las áreas y actividades sensibles del gobierno.

La información liberada en cada caso será distinta. No siempre podemos encontrar la misma concepción del *Open Data* y, por lo tanto, la implementación y evaluación que se realicen diferirá si lo interpretamos como transparencia o

como innovación. Al analizar las características de datos abiertos así como las acciones de promoción y difusión que ha realizado el gobierno de la Ciudad, uno podría interpretar que la formulación o definición que se ha hecho del *open data* tiene más que ver con la innovación y el desarrollo de un sector económico, aunque esto no quita que se publique información importante para la transparencia de gobierno (por ejemplo, el presupuesto).

La generación de una innovación abierta, buscar mecanismos de colaboración entre gobierno y ciudadanos, y la creación de valor a partir de la apertura de datos son los principales objetivos de la política de datos de Buenos Aires. A pesar de existir datos abiertos relativos al presupuesto o a los sueldos de funcionarios, el hincapié puesto en la realización de hackatones o concursos de aplicaciones muestra la preocupación de la Dirección de Gobierno Abierto en la creación de valor y el fortalecimiento de los nuevos actores del ecosistema de datos abiertos.

4.5. Bahía Blanca: transparencia mediante Datos Abiertos

El municipio de Bahía Blanca viene adoptando desde hace tiempo una postura activa en la publicación de información pública, en particular de licitaciones, ordenanzas, recibos de sueldo y declaraciones juradas de funcionarios, entre otras acciones. Hace una década, Bahía Blanca era uno de los pocos municipios que publicaba sus gastos y contrataciones en la web oficial. Sin embargo, obtener un panorama global del gasto local era casi imposible, ya que en su gran mayoría se publicaban gastos mediante facturas inconexas y uno debía conocer el nombre del proveedor municipal para acceder a la información completa. En otras palabras, se brindaba información pero con niveles de accesibilidad y visualización muy precarios, por lo que más allá de existir la intención de transparentar los gastos municipales, el resultado final hacía de esa iniciativa algo poco provechoso.

En 2010 sucedió algo bastante interesante, que evidenció el potencial del *open data* como herramienta de control, transparencia e innovación. El desarrollador local Manuel Aristarán decidió crear una web a la que llamó Gasto Público Bahiense³⁰, con la finalidad de mostrar los mismos datos que publicaba el municipio, pero con una visualización más

³⁰ Ver <http://www.gastopublicobahiense.org>

simple e inteligente, que permitiera tener una mejor interpretación sobre el gasto municipal. Básicamente, creó una interfaz de acceso que mostraba los datos publicados por el municipio pero de una manera más amigable y comprensible para el ciudadano.

La importancia de este proyecto radicó, entre otras cosas, en que pudo transformar los datos que publicaba el municipio en conocimiento público y, de este modo, visibilizar a los proveedores con mayores montos de contratación, según las áreas de gobierno y sus reparticiones, y la evolución del gasto a lo largo del tiempo, entre otras variables. A pesar de que el municipio ya publicaba estos datos, Gasto Público Bahiense (GPB) logró mostrar la información de una forma inteligente, que facilitaba a los ciudadanos y grupos de interés la comparación e interpretación.

Sin embargo, el devenir de GPB no estuvo libre de obstáculos. En 2011, el municipio decidió renovar su página web y con ella la accesibilidad a los datos relativos al gasto municipal. Además de agregar más datos y un sistema de búsqueda más amigable, se añadió un mecanismo de *captcha*: una prueba desafío-respuesta que se utiliza en computación para determinar cuándo el usuario es o no humano y para garantizar así que solo una persona (y no un robot o una aplicación). Esto evita el acceso masivo y automático de otros tipos de sistemas informáticos. Así, GPB quedó imposibilitado

de ingresar a los datos publicados por el municipio en forma automática y tuvo que cambiar la lógica de captura de datos, lo que tuvo a su vez una fuerte repercusión mediática. Lo que comenzó como una simple aplicación de un desarrollador independiente, terminó en un conflicto en donde el municipio, la prensa local y nacional, y organizaciones de la sociedad civil se vieron involucrados. El impacto que tuvo este hecho quedó demostrado meses más tarde cuando, una vez que el nuevo intendente Gustavo Bevilacqua asumió, el municipio presentó su política de gobierno abierto y GBP fue incorporado a la web oficial del municipio.

La historia de la apertura de datos del municipio no termina aquí. La política de gobierno abierto impulsada por el nuevo intendente tiene un fuerte hincapié en la transparencia y publicación de datos relativos a las compras municipales (mediante la visualización de GBP), declaraciones juradas, recibos de sueldo del intendente y sueldos del personal municipal, entre otros. Cuando se presentó esta medida y su correspondiente página web, cualquier ciudadano podía ingresar y conocer las remuneraciones de cada funcionario municipal, con su nombre y apellido.

A los pocos días de presentada la iniciativa de gobierno abierto, se suscitó un conflicto entre el Sindicato de Trabajadores Municipales y el gobierno municipal. El Sindicato acudió a la Justicia para apelar la decisión comunal

de publicar los sueldos de todos sus trabajadores, argumentando que avanzaba sobre una cuestión de carácter privado. Estaban de acuerdo con implementar una apertura de la información sobre la escala salarial, pero no con la individuación mediante nombre y apellido. El titular del gremio afirmaba que “entendemos la transparencia que plantea el gobierno, pero necesitamos que ellos comprendan que la divulgación pública de los sueldos de los trabajadores atenta contra algo que pertenece al ámbito privado. Estamos de acuerdo con la difusión de la escala salarial, pero no con que se publique cada salario con nombre y apellido”³¹. También argumentaba que, en lo que a la transparencia respecta, no se pueden equiparar las demandas a un funcionario público con las de un empleado de planta.

Por su parte, el intendente de la ciudad argumentaba que la diferenciación entre empleados de planta y funcionarios públicos no es tal, ya que son todos empleados de la ciudadanía, y que otros municipios como Rosario, Cañuelas, Mar del Plata o Morón incluyen en sus portales esta información. A los pocos días, el Concejo Deliberante de la ciudad decidió aprobar una ordenanza respaldando la posición del Sindicato y obligó a retirar el listado con los nombres de los empleados municipales y los beneficiarios de planes sociales, junto con la información de sueldos que

³¹ Diario La Nueva Provincia, edición impresa del 12/10/2012.

percibían. Al día de hoy, cualquier ciudadano puede corroborar la escala salarial y el gasto en sueldos que tiene el municipio, pero no puede acceder a esa información de manera individualizada.

Más allá de los sucesos particulares, el caso de Bahía Blanca nos ayuda a visualizar mejor la dinámica y la lógica de un ecosistema de datos abiertos. En la política de datos abiertos bahiense participaron una variada gama de actores: un *hacker* o desarrollador (Manuel Aristarán), la prensa local y periodistas de datos, organizaciones de la sociedad civil (Poder Ciudadano) y desarrolladores de contenidos y aplicaciones (Garage Lab). Cada uno de estos actores tiene sus intereses particulares, ya que algunos luchan por generar una mayor transparencia en los actos de gobierno, otros buscan informar a la ciudadanía sobre el hecho y otros desarrollar aplicaciones (persigan o no un fin económico de manera explícita).

Además, conviene destacar que la dinámica de la apertura de datos difiere según los actores que intervienen, ya que en una primera instancia tanto periodistas como desarrolladores buscaron la forma de mejorar los datos abiertos por el municipio y, en una segunda instancia, se debió limitar esa apertura ya que afectaba intereses de particulares: cuando el municipio decidió profundizar su política de transparencia y apertura de datos, apareció un nuevo actor que –más allá de estar de acuerdo con la transparencia– abogó por qué no

todos los datos fueran públicos, sobre todo aquellos relativos a la individuación de la información de sueldos municipales.

Hoy la política de Gobierno Abierto del municipio de Bahía Blanca es reconocida tanto a nivel nacional como internacional. Ingresando a la web municipal, cualquier ciudadano puede acceder a una gran cantidad de información y datos abiertos sobre la actividad económica-financiera del gobierno, las compras municipales, los proveedores, las declaraciones juradas de los funcionarios, los gastos del municipio, georreferenciación de accidentes viales, calidad del aire, entre muchos otros datos³². Una iniciativa para destacar ha sido la creación de la plataforma “que pasa Bahía Blanca”, la cual permite acceder en tiempo real a mediciones de ruido, aire y efluentes líquidos del Polo Petroquímico de la ciudad, algo históricamente reclamado por los ciudadanos debido a los riesgos medioambientales de dicha actividad.

Bahía Blanca es sin dudas un caso de éxito, tanto a nivel nacional como regional, ya que no sólo ha abierto su información a la ciudadanía, sino que también ha institucionalizado la política mediante dos acciones concretas:

- a) La creación de la Agencia de Innovación y Gobierno Abierto, y

³² Para mayor información ver <http://gabierto.bahiablanca.gov.ar/>

- b) La aprobación por unanimidad de la ordenanza que establece la obligatoriedad de continuar con las políticas públicas de Gobierno Abierto implementadas en la ciudad, durante próximas gestiones municipales. Dicha ordenanza obliga a los gobiernos que suman la responsabilidad de gestionar el municipio a publicar en formatos abiertos la información relativa al presupuesto, compras y gastos del municipio, medio ambiente, salud, digesto legislativo municipal, infraestructura, entre otros datos.

Entre los proyectos actuales, se encuentra la implementación de una plataforma (DemocracyOS) que permitirá a los ciudadanos participar, opinar y votar los proyectos de ordenanza que se presenten en el Concejo Deliberante, aunque dicha participación no tendrá un carácter vinculante.

Por último, cabe destacar que el éxito de la política de Gobierno Abierto de la ciudad, se basa principalmente en una serie de factores: la existencia de “campeones” dentro de la Agencia de Gobierno Abierto que promueven e impulsan la temática en otras secretarías, la existencia de un Polo Tecnológico que permite a las empresas integrantes ser proveedoras locales de los proyectos y, principalmente, la voluntad política del intendente y los máximos responsables de transformar al municipio en un gobierno transparente.

4.6. Innovación, datos abiertos y sensorización: el caso Mercedes

Otro de los municipios pioneros en políticas de gobierno digital y modernización es la localidad de Mercedes (provincia de Buenos Aires), el cual comenzó a profundizar sus políticas digitales en el año 2009, a partir de un Decreto que creó la Subsecretaría de Reforma y Modernización del Estado. Formalmente, correspondió a una decisión del Intendente aún vigente y al equipo de gobierno que vieron la necesidad de digitalización de la administración pública, la cual pasó a ser una prioridad en el gobierno de Mercedes³³. Desde entonces, el municipio es reconocido nacional e internacionalmente por sus políticas en Modernización del Estado y Gobierno Electrónico.

En un principio, repasando cronológica y evolutivamente los programas que se implementaron desde la Subsecretaría, las primeras acciones se focalizaron en la gestión interna de gobierno, mejorando las redes tecnológicas y con un plan de capacitación municipal. Luego, orientaron el trabajo en varios ejes a través de programas y planes que incluyen las áreas de Gobierno, Salud, Seguridad, Comunicación y Ambiente.

Algunas de las múltiples acciones que se han realizado desde la Subsecretaría de Modernización del Estado son la creación

³³ Ver más en: www.mercedes.gob.ar/digital/

de más de 25 zonas WIFI con alrededor de 400 conexiones únicas por día, la creación de la página web con capacidad transaccional, blogs institucionales, portales específicos (radio pública, tarjeta municipal, gobierno abierto), la implementación del Sistema único de reclamos, que aúna los reclamos vía teléfono, online, chat directo y redes sociales. El desarrollo del Sistema de Expedientes Digitales y virtuales y el sistema único de Salud también son acciones importantes a destacar, entre varias otras.

A esto se le suma la oferta de internet y conectividad, no solo a las dependencias municipales, sino también a jardines, colegios, Comisarias, Observatorio Municipal, Museos, entre otros: la tarjeta municipal de servicios, los servicios de SMS, el programa de Digital Signage (que incluye kioscos de consulta, tótems digitales de exterior, la nueva carcelería digital del teatro y carteles led que operan en toda la ciudad).

De este modo, y como una continuidad de las políticas de gobierno electrónico, desde el mes de diciembre de 2012, la Subsecretaría inicia el proceso de implementación de políticas de gobierno abierto orientadas a la apertura de datos. Desde las más altas autoridades municipales, principalmente el Intendente, se entiende que los ciudadanos deben conocer y saber cuál es el destino de su dinero, los impuestos y el presupuesto municipal.

De esta manera comienza el proceso de apertura de datos, el cual se caracteriza por el hecho que Mercedes abren y levantan los datos directamente a través del propio sistema municipal, ya que estos están todos interconectados y funcionan en tiempo real. Es decir no requieren que los funcionarios envíen los datos, sino que ya los tienen facilitados desde el mismo sistema. En principio comenzaron con los sectores que tenían los datos dentro de los sistemas municipales, y aquellos datos que no dependían del sistema municipal fueron pedidos a los responsables.

El portal de Gobierno Abierto está dividido en dos grandes áreas.³⁴ Por un lado un micro-sitio de documentos abiertos, donde publican ordenanzas, decretos, resoluciones y todo el marco normativo del municipio con un sistema de buscador amplio y de uso fácil. Por otro lado el denominado sitio de “Datos Abiertos”, donde muestran en tiempo real más de 50 *datasets*, y a esto le suman la oferta de una *app* ya desarrollada para que terceros puedan generar aplicaciones con los datos. Los primeros datos que comenzaron a abrir son los relacionados con el sistema de reclamos y el personal municipal. Lo siguen las categorías de educación y salud, datos económicos y producción, turismo y ambiente, desarrollo social y modernización.

³⁴ Para mayor información ver www.datos.mercedes.gob.ar

De este modo el portal de datos, provee las herramientas necesarias para automatizar el proceso de publicación de datos, en tiempo real, innovando y creando utilidad para los diferentes sectores de Mercedes. Con el objetivo de mejorar la capacidad del *target* interesado para encontrar, descargar y utilizar datos públicos del municipio.

Dentro de este plan de modernización y apertura de datos del Municipio de Mercedes, cabe destacar el plan de sensorización de la ciudad, específicamente del caudal del Río Luján. El proyecto se basó en medir mediante sensores la altura del río, y debido a que no existían casos previos de tal experiencia, los equipos municipales idearon el sistema de sensores que midiera así la altura del Río Luján. En principio decidieron no publicar los datos, sino que darle un uso interno con sistemas de alertas entre los funcionarios de gobierno especializados, los bomberos, defensa civil y el centro de seguridad. Sin embargo, una vez superado el tiempo de prueba, comenzaron a publicar los datos en tiempo real en el portal y en las pantallas *led* de la ciudad.

En 2014 sucedió una terrible tragedia, en donde se pudo ver el accionar del plan de sensorización y apertura de datos, ya que el Río Luján desbordó y se produjo una de las peores inundaciones de la historia de Mercedes y la zona. Gracias a la apertura de datos y sensorización del río se pudieron aplicar políticas preventivas y sistemas de alertas, avisando a

la ciudadanía y a los organismos responsables (bomberos, policía, defensa civil, etc.). Aunque la inundación generó pérdidas importantes para la ciudad y la ciudadanía, gracias al sistema de sensorización y apertura de datos, se pudieron coordinar acciones de prevención. Al día de hoy se han ampliado la cantidad y calidad de los sensores, y se publica en tiempo real la información sobre el caudal del río. Los datos son utilizados por el Instituto Nacional del Agua, el Servicio Meteorológico Nacional, la Universidad de Luján y el Ministerio Nacional de Ciencia y Tecnología. Además de periodistas, funcionarios, gobierno y vecinos.

Este aspecto es importante para comprender cómo la apertura de datos, no sólo representa los principios de transparencia o rendición de cuenta de un gobierno, sino que también puede funcionar como un servicio concreto para la ciudadanía y pueden ser aplicados a diferentes políticas sociales. Desde el Gobierno de Mercedes entienden que los datos no solo deben ser abiertos y reutilizables sino también de utilidad concreta para los vecinos.

Los próximos pasos a seguir del municipio de Mercedes, tienen como objetivo terminar de transparentar todas las acciones del gobierno y abrir la mayor cantidad de datos posibles, no sólo de aquellos que dependen del gobierno sino también datos que diferentes organizaciones sociales que son de interés para el ciudadano. De este modo, el portal de datos

abiertos del municipio no sólo albergará la información del gobierno, sino también de otros actores y organizaciones de la sociedad.

4.7. Las provincias también comienzan a abrir sus datos: el caso de Misiones

Son reducidos los casos de aplicación de principios de Gobierno Abierto en el ámbito provincial. Es Misiones uno de los pioneros en trabajar a nivel provincial con la publicación de datos públicos. Ya para el año 2000 la provincia contaba con un decreto de solicitud de información y actos públicos de gobierno, bajo el principio de transparencia. Siguiendo la cronología en avances y desarrollo en esta materia, para el año 2001 se publicó un boletín oficial accesible y disponible en formato PDF. En 2005 crearon formalmente la Dirección de Modernización de la Gestión y Gobierno Electrónico de la Provincia de Misiones y en el año 2007 se firmó finalmente un Decreto donde establecen que los documentos dentro de la administración pública deben estar en formato abierto y así, de este modo, se establecieron los cimientos para la creación del portal de datos abierto de la provincia de Misiones que comienza funcionar como tal en 2010.

El Portal de Datos Abiertos³⁵ es un catálogo de conjuntos de datos útiles que administra el gobierno. El propósito y objetivo del Portal es aumentar el acceso público a conjuntos de datos de valor y que sean legibles por máquinas. Desde el gobierno entienden el creciente interés por el Gobierno Abierto aumenta la capacidad del público de encontrar fácilmente,

³⁵ Ver Portal Datos Abiertos en: www.datos.misiones.gov.ar

descargar y usar bases de datos que se generan en el ámbito provincial. Es por ello que el sitio está diseñado para evolucionar en el tiempo, con la participación y la retroalimentación de los organismos estatales y los usuarios de internet. La administración de este sitio, la elaboración de los datos procesables y la publicación de los Datos Abiertos, lo realiza y lo ejecuta la Dirección de Modernización de la Gestión y Gobierno Electrónico.

A la fecha, participan ocho organismos de gobierno en la publicación y cuentan con más de 20 conjuntos de datos publicados, referidos a sectores como la producción agropecuaria salud o modernización. La metodología de publicación de datos es descentralizada y distribuida, es decir, que cada organismo publica la información correspondiente. Desde la Dirección ofrecen una asesoría técnica, de curación de datos, para que éstos se encuentren completos y en los formatos requeridos al momento de su publicación. Esta Dirección de gobierno no cuenta con la autoridad para obligar a que otras secretarías publiquen sus datos, sin embargo en la actualidad está por firmarse una resolución de gobierno para que se formalice el procedimiento de apertura de datos, donde se constituya una comisión que involucre a todos los ministerios y puedan publicar su información directamente desde cada área.

El caso de Misiones muestra una forma distinta de gestionar política e institucionalmente la apertura de datos, ya que la publicación es de forma descentralizada según cada organismo, para que cada uno pueda ocuparse de su propia publicación y no depender de una oficina externa. Luego es la Dirección de Modernización quién se encarga del control de calidad y que los datos sean consistentes. Sumado a esto, la concientización y capacitación a los organismos es fundamental para que dicho proceso funcione.

Es muy importante que exista una investigación previa para conocer cuáles son las necesidades de la ciudadanía, y además que haya un registro de quiénes lo usan, cómo y con qué fines, para poder hacer de esta apertura de datos políticas públicas y servicios concretos destinados a la ciudadanía.

Desde el gobierno de Misiones, entendieron que al momento de la apertura de datos es importante que se comience por aquellos que estén disponibles y que sean de interés público, para poder demostrar internamente como es el trabajo cooperativo y que los resultados son beneficiosos para todos: la sociedad y la gestión de gobierno.

5. Transparencia de gestión y Gobierno Abierto

Lucas Jolías y Ana Doria

5.1. Gobierno Abierto, transparencia y *accountability*

La polisemia del término Gobierno Abierto tiene una segunda acepción, ya no relacionada con elementos de colaboración e innovación, sino más bien con ideales político-democráticos. Para lograr una mayor transparencia, participación y colaboración de los ciudadanos con el Gobierno, es necesaria la publicación, en formatos preestablecidos, de los datos públicos que releva y sistematiza el Estado nacional, provincial (Estadual) o municipal.

Al igual que muchas de las iniciativas que promueve el Gobierno Abierto, el *Open Data* puede enmarcarse dentro de los términos de la democracia representativa y la publicación de los actos gubernamentales. Como marcan Lathrop y Ruma (2010: XIX), “en un sentido básico, [el Gobierno Abierto] se refiere a que la gente tenga el derecho a acceder a documentos y procesos de gobierno. La idea de que el ciudadano tenga el derecho de controlar y participar en el gobierno se remonta por lo menos al Iluminismo, y está consagrada en la Declaración de Independencia y en la

Constitución de los Estados Unidos. Sus principios están reconocidos en casi cualquier país democrático del planeta”.

De manera simplificada, la re-presentación no significa más que hacer presente lo oculto, dar a luz aquello que permanece detrás de escena (Bobbio 1993). Los actos de gobierno así como la información gubernamental pertenecen a la ciudadanía en la medida en que son públicos. Aunque por principio la información es de los ciudadanos, para cumplimentar con esa premisa deben ser publicados de manera accesible.

Ahora bien, la idea misma de democracia representativa implica que los gobernantes tengan cierto grado de autonomía, ya que sin ésta, se perdería la idea misma de representación (Sánchez-Cuenca 2010). La autonomía con la que cuenta la elite política en la toma de decisiones es un prerrequisito para poder hablar de gobierno representativo. Ésta ha sido fruto de largos procesos históricos, que incluyen transformaciones morales, geográficas, tecnológicas y de escala, entre otras. La representación surge como innovación para resolver el problema de la escalabilidad, de manera que se transforma en el mejor mecanismo para resolver democráticamente los conflictos de una sociedad (Dahl 1991).

De allí que debemos entender el Gobierno Abierto dentro de los límites de la democracia representativa, ya que las

características de la última condiciona las posibilidades de la primera. No podemos debatir las posibilidades y dirección del O-gov sin observar las modificaciones de la representación política.

Como dijimos, representación implica autonomía de la “elite política”, sin embargo, esa autonomía se encuadra dentro de un Estado de Derecho, por lo que nunca es absoluta. La imagen de una democracia electrónica directa (o semi-directa) es casi antagónica con la premisa básica de la representación. Entonces ¿cuál es la relación entre democracia representativa y Gobierno Abierto? La manifestación del ideal democrático en instituciones concretas ha sido producto de un largo camino histórico, dando como resultado la ingeniería institucional de los regímenes democráticos de la actualidad. Para reducir la brecha entre gobernados y gobernantes que implica todo régimen representativo, se crearon instituciones que aseguran que dicha separación no termine en gobiernos completamente autónomos de las preferencias del electorado ni en acciones ilícitas. Estas instancias de control, suelen encuadrarse dentro de la llamada *accountability* o rendición de cuentas.

Adoptar una visión tecno-centrista sobre el tema puede hacernos olvidar algunas cuestiones sobre el funcionamiento del Estado y las instituciones de gobierno. El Gobierno Abierto pregona por la transparencia, es decir, que los datos estén disponibles en la web y que cualquier ciudadano pueda

acceder a ellos sin ninguna restricción. Sin embargo, este es un principio incompleto. La transparencia es una causa necesaria pero de ninguna manera suficiente para generar cambios positivos en la calidad de los gobiernos democráticos. El *Open Data* puede ser un insumo sumamente valioso en tanto y en cuanto mejore el accionar de las agencias de rendición de cuentas y el *accountability*.

El principio de la transparencia se transforma en un ideal incompleto si no existen agencias o instituciones con capacidad de sancionar y obligar a la rendición de cuentas. Como hace referencia Jonathan Fox (2008: 174), “este supuesto [la transparencia] confunde lo normativo (lo que nuestros valores democráticos nos hacen desear) con lo analítico (lo que las ciencias sociales nos permiten afirmar). Si el poder de la transparencia se deriva en el `poder de la vergüenza’, su influencia sobre verdaderos sinvergüenzas puede ser muy limitada. Resulta que la transparencia es necesaria pero lejos de suficiente para construir la rendición de cuentas”.

Sin un adecuado marco normativo de acceso a la información y de un eficaz *law enforcement* y control ejercido tanto desde organismos intra-estatales, como desde agencias de la sociedad civil, no parece que el *Open Data* pueda cumplir sus propias promesas de nacimiento. Más que camino a la transparencia, el *Open Data* como componente esencial del

Gobierno Abierto debe ser un camino a la redición de cuentas, por lo que los incentivos estatales a la transparencia deben estar respaldados por mecanismos de *enforcement*.

Crear agencias de Gobierno Abierto sin poder de obligatoriedad en la publicación de los datos, puede terminar en el voluntarismo político de actores o instituciones. En países con democracias de baja calidad (Morlino 2003) y con una cultura política poco acostumbrada a la transparencia de gestión, los Datos Abiertos pueden terminar siendo una política superficial con respecto a mejorar la calidad democrática de un gobierno.

En las democracias modernas existen varios mecanismos de *accountability*, que pueden ser categorizados en tres: *accountability* vertical, horizontal y social. La primera de ellas se refiere a la capacidad de los ciudadanos de elegir a sus representantes mediante elecciones regulares. Se interpreta como un mecanismo de control gubernamental por parte de la ciudadanía, la cual puede premiar o castigar a los gobernantes por el cumplimiento de sus funciones. Este tipo de control de gobierno es fundamental en cualquier régimen democrático, ya que sin la existencia de elecciones regulares y competitivas no podríamos siquiera hablar de democracia, pero no es el único mecanismo de *accountability*.

Además del control vertical por parte de los ciudadanos, en el desarrollo histórico de las democracias modernas han surgido toda una serie de organismos intra-estatales tendientes al control de los poderes del Estado. Este tipo de agencias estatales conforman lo que comúnmente se denomina *accountability* horizontal. Siguiendo la definición de Guillermo O'Donnell (2001:11) cuando hablamos de *accountability* horizontal, nos referimos a “la existencia de agencias que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos”.

Este tipo de agencias estatales con poder de obligatoriedad, actúan comúnmente cuando existe una transgresión ilegal por parte de una agencia estatal respecto a la autoridad de otra, o cuando funcionarios obtienen ventajas ilícitas para sí mismos y/o sus asociados (corrupción). Mientras que cuando hablamos de transparencia nos referimos a la publicidad de los actos de gobierno e información pública, con *accountability* nos referimos a las organizaciones que se encargan de controlar y/o sancionar los actos ilícitos de agentes o agencias estatales. Transparencia y *accountability* están interrelacionadas y se potencian mutuamente, por lo que ambas son necesarias en el camino al Gobierno Abierto. No

solamente se deben abrir los datos, sino que también deben existir agencias con poder real que se encarguen de controlar el ejercicio de los poderes estatales.

El *Open Data* debe ser visto como un insumo fundamental para el quehacer cotidiano de las agencias de control interestatal (auditorías, ombudsman, defensorías y similares), y no sólo como un instrumento de transparencia. Del mismo modo en que la alarma de una casa es de poca utilidad si la policía no llega a tiempo para capturar a los ladrones, los datos abiertos son un ideal incompleto si las agencias de control no cumplen con sus funciones.

El tercer tipo de *accountability* que existe en sociedades democráticas es el social, y es quizás en este tipo de control en donde las políticas de datos abiertos pueden tener un impacto profundo, ya que potencian el control político por parte de la sociedad civil. Por *accountability* social, nos referimos a “[...] un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de agencias horizontales de control. La *accountability* social puede canalizarse tanto por vías institucionales como no

institucionales. Mientras que las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas” (Smulovitz y Peruzzotti 2002: 32).

La apertura de datos públicos favorece el control de las acciones del Estado por parte de medios de comunicación, prensa, organizaciones de la sociedad civil y todas aquellas instituciones interesadas en el quehacer gubernamental. La noción de *accountability* tiende precisamente a reducir la brecha entre representados y representantes, permitiendo la participación no sólo de actores estatales, sino también de la ciudadanía. En los últimos años, la arena política ha sido ocupada por los movimientos sociales (Indignados/15M, Occupy Wall Street y similares) y las ONG que exigen y reclaman la legalidad de las acciones del Estado, así como por escándalos mediáticos que desnudan numerosos casos de corrupción. De este modo, el *Open Data* puede favorecer el accionar de dichas organizaciones, complementando y mejorando la rendición de cuentas.

Ahora bien, en el correcto funcionamiento de un Gobierno Abierto, los tres mecanismos de *accountability* – vertical/electoral, horizontal y social– son interdependientes y necesarios (Schmitter 1999). La apertura de datos públicos es

un componente esencial para la rendición de cuentas y no sólo para la transparencia. La postura filosófica que conjuga Gobierno Abierto con transparencia a la que hacemos referencia, tiene sus fundamentos en el desarrollo histórico de las instituciones democráticas y republicanas, y no sólo en la visión tecno-centrista del dato abierto. El avance de las TIC en las actividades de gobierno puede tener verdaderos impactos positivos, pero no por ello debemos dejar de lado el rol y los alcances institucionales del tema.

Pasemos ahora a analizar experiencias exitosas de transparencia de gestión, bajo políticas de Gobierno Abierto.

5.2. Transparencia activa a nivel local: el caso de Junín

La ciudad de Junín (Provincia de Buenos Aires) se ha encaminado en un proceso de modernización en la provisión de sus servicios, adoptando un modelo acorde a sus capacidades y con planes a futuro. Así, ha construido un modelo de Gobierno Abierto³⁶ propio y equilibrado, con una fuerte impronta en el uso de las tecnologías por parte del gobierno (Vecino Digital) y de las empresas (Polo tecnológico y Grupo Servicios Junín), pero sin descuidar la brecha digital existente en la población, e intentando acercar la tecnología a quienes anteriormente no podían acceder a ella.

Los responsables, tanto políticos como técnicos, del gobierno de la Ciudad de Junín tienen constantemente presente el lema de las tres “T” para la sustentabilidad de su modelo de Gobierno Abierto. Estas consisten en: a) Tecnología, la cual se viene trabajando hace décadas; b) Talento, como la capacidad que cada empleado municipal tiene a la hora de innovar y con la que puede contribuir al desarrollo; y c) Transparencia, como forma de generar mayores niveles de confianza entre el Estado y la sociedad. Es por esto que el Municipio de Junín se ha planteado, como parte del proyecto de Gobierno Abierto que desea construir, mejorar sus índices de transparencia,

³⁶ Sitio web: www.junin.gov.ar/ga/

brindando mayor información al ciudadano. La transparencia se vuelve fundamental en la construcción de un Gobierno Abierto para lograr la confianza de los ciudadanos sobre sus dirigentes y un apoyo en las iniciativas que estos propongan. Los datos abiertos, disponibles y gratuitos se transforman en la nueva norma para los datos gubernamentales si se pretende tener éxito y apoyo en la construcción de una ciudad abierta.

En el caso de Junín, y en relación directa con el desarrollo de su nuevo sitio web, la transparencia se considera necesaria desde dos puntos de vista complementarios entre sí: la transparencia en el proceso y la transparencia como resultado. Por un lado, la transparencia en el proceso implica que la construcción de un Gobierno Abierto debe desarrollarse en un marco legal y político de público conocimiento, con acuerdos y sin negociaciones a puertas cerradas. Toda la información de las políticas llevadas a cabo debiera estar disponible a la sociedad para poder llevar a cabo un efectivo control sobre los procesos que se desarrollan, e implica tanto un voluntarismo por parte de los políticos como una activa demanda y voluntad de control por parte de los ciudadanos para controlar los posibles actos de corrupción y clientelismo. Este modelo, que implica compromiso, aprendizaje e involucramiento mutuo entre sociedad y Estado, debe ser la base para la construcción de un Gobierno Abierto, superando el típico modelo centralista basado en la decisión, autoridad y

responsabilidad estatal, que muchas veces olvida su foco en el ciudadano como fundamento de sus acciones. Por esto, la información debe estar disponible como un todo y a un costo razonable de reproducción, preferiblemente descargándola de internet, además de ser provista bajo una forma conveniente y modificable, que permita la reutilización y redistribución de los datos.

La implementación de Vecino Digital en la Ciudad de Junín se inscribe en este proceso de apertura del gobierno local a la ciudadanía para generar mejores y mayores canales de participación y control de la acción gubernamental. El programa ha avanzado notablemente en aspectos vinculados con la transparencia y con la reducción de la brecha digital, la que permitirá a mayores sectores de la población acceder a un adecuado control de sus representantes.

En la voluntad del gobierno de Junín de transparentar la gestión, se planteó que el proceso de apertura del gobierno hacia el ciudadano debe facilitar un intercambio fluido de información a partir de la difusión de la gestión municipal, que sea clara, comprensible y abundante para que la comunidad pueda controlar y demandar a sus gobernantes.

A partir de estas líneas estratégicas, el proceso de implementación se inició con la recolección de datos relevantes de la gestión municipal para que estuvieran

disponibles para los ciudadanos. Allí se colocó la información sobre presupuestos por programas, identificación de partidas presupuestarias y demás datos vinculados con el manejo de los fondos públicos.

Paralelamente se desarrolló un software de base para gestionar en tiempo real la información financiera. El objetivo era contar con información de la gestión de los gastos y los recursos *online*, disponibles para quien quisiera consultarlos, incluido el gobierno de la provincia de Buenos Aires.

A través de la web municipal, el ciudadano puede observar con detalle todo lo que tiene que ver con los fondos municipales. Este desarrollo fue realizado por la Dirección de Tecnologías y el Departamento de Diseño de la Subsecretaría de Prensa y Comunicación. El objetivo buscado es que cada vecino de la ciudad tenga conocimiento de en qué se gasta cada peso que los juninenses aportan con el pago de sus tasas o cuánto dinero ingresa por coparticipación y cómo es el presupuesto del ejercicio contable municipal del año en curso. Este es uno de los múltiples canales de comunicación que genera el municipio con el vecino.

Así entonces, la página oficial del gobierno de Junín presenta información completa. La información es detallada y actualizada, y se puede encontrar, entre otras cosas: Ordenanza de Presupuesto, Ingresos y Egresos, Estado de

ejecución del presupuesto de gastos, Estado de ejecución presupuestaria de recursos, Estado de situación Económico Financiera, Ordenanzas Tarifarias / Impositivas, Licitaciones Públicas, Licitaciones Privadas, Concursos de Precios, Concursos de Antecedentes., Compras y Contrataciones, entre muchos otros ítems. Toda la información se encuentra disponible mediante un fácil acceso, por lo general en formato abierto (CSV) o PDF, y actualizada semanal o mensualmente, según corresponda.

Cabe destacar que el municipio de Junín ha elegido un modelo de producción interna de Gobierno Abierto, esto es, que el desarrollo tecnológico para la sistematización y publicación de datos ha sido realizado por los propios equipos del municipio. Esto tiene sus fuentes en un largo proceso de implementación de políticas de gobierno electrónico, así como un fuerte componente de largo plazo en la capacitación y formación de los equipos de trabajo. Junín, al igual que casos como el de Bahía Blanca, Mercedes, Rosario o la CABA, nos muestra cómo aquellos casos que mayor éxito han tenido en generar políticas de Gobierno Abierto son también aquellos que han trabajado durante años en la digitalización y modernización del gobierno.

Más allá que Gobierno Abierto y Electrónico son conceptos diferentes, existe una clara interdependencia entre la modernización del Estado por medio de las TIC y las políticas

de transparencia o Gobierno Abierto. De allí, que no es casualidad que Junín ha sido varias veces premiado tanto por sus políticas de Gobierno Electrónico como por ser el municipio más transparente de la Argentina.³⁷

³⁷ Ver

<http://www.junin.gov.ar/index.php?sector=5&div=10005&divLnk=19195&sdiv=0&idTxt=19195>

5.3. Las universidades se suman a la transparencia: el caso de la Universidad de Buenos Aires

La Universidad de Buenos Aires (UBA) es una entidad autónoma de derecho público y por lo tanto posee la facultad de autorregularse. En la Universidad funcionan 13 Facultades, unidades académicas, el Ciclo Básico Común, establecimientos de enseñanza superior, así como hospitales e Institutos Hospitalarios. Se administra un presupuesto de más de 5 mil millones de pesos, cuanta con más de 262.900 estudiantes, aproximadamente 5 mil alumnos de colegios secundarios y más de 20 mil docentes, además del equipo no docente. Por su tamaño y complejidad, la Universidad puede ser equiparada a una provincia o municipio grande del país.

Desde 2013 en la UBA se lleva a cabo el programa Universidad Abierta, el cual se creó con el objetivo de transparentar la gestión universitaria y facilitar el acceso a la información pública. El programa cuenta con distintos componentes, entre ellos, un portal con información sobre el Gobierno y la gestión universitaria que dispone la apertura de la producción académica. Resumidamente, el sitio web³⁸ presenta mecanismos para la participación ciudadana y vehiculiza la demanda y reutilización de información pública. Además apunta a hacer efectivo el acceso a la información en

³⁸ Ver Sitio web: www.universidadabierta.uba.ar

el ámbito universitario mediante la implementación de la Resolución CS 519/2010. Por último, el programa se desarrolla mediante la puesta en marcha de la Alianza por la Universidad Abierta, un espacio de diálogo multisectorial.

Formalmente, el programa de Universidad Abierta funciona dentro del ámbito de la Secretaría General de la Universidad de Buenos Aires y está a cargo de la Oficina de Acceso a la Información Pública, la cual está reglamentada bajo la Resolución 8239 de 2013.

El programa Universidad Abierta está dividido en diferentes secciones o áreas, y cada una alienta a la Transparencia y rendición de cuentas de la Universidad. El área de Gobierno Abierto responde e informa cómo está compuesto el Gobierno de la Universidad a través de infografías, documentos, y de un modo amigable y entendible para todos. En esta área uno puede encontrar información relativa a la Asamblea Universitaria, el Consejo Superior, el Rectorado, los Consejos Directivos y la Normativa. Otra de las secciones es la de Gestión Abierta, la cual tiene como finalidad informar y comunicar la rendición de cuentas de la Universidad. La misma incluye el presupuesto, las compras y las licitaciones de la Universidad, concursos del rectorado, concursos docentes en las Facultades, auditorías realizadas e informes de gestión. El programa también incluye a lo que denominan como Ciencia Abierta. Esta sección es la responsable de

informar y comunicar la rendición de cuentas del área de Ciencia y Técnica de la Universidad, lo que abarca todas las investigaciones que realiza la Universidad, el presupuesto y los productos finales. Por último, se agrega el área de Programas Especiales que está compuesta por los programas interdisciplinarios de la Universidad en ejecución.

Siguiendo con las características y descripción de la aplicación de políticas de transparencia, uno de los pilares fundamentales del programa de Gobierno Abierto de la UBA, es la ley de Oficina de Acceso a la Información Pública (OIAP).

39

En mayo de 2010, a través de la Resolución 519/10 se garantiza el derecho de acceso a la información en el ámbito de la Universidad. Este derecho permite ejercer de manera más acabada la libertad de expresión y contribuye a la promoción de la transparencia en la Administración Pública, a mejorar la eficiencia y la toma de decisiones en el ámbito público, a incrementar la confianza en las instituciones públicas y a mejorar la relación con la ciudadanía. La oficina es la encargada de garantizar el ejercicio de dicho derecho. Se entiende por información pública todo el material contenido en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato que haya sido

³⁹ Sitio Web: www.uba.ar/infopublica/

creado, obtenido o financiado por la UBA; asimismo el acceso a estos datos debe ser gratuito. Puede acceder a la información toda persona física o jurídica, pública o privada, no siendo necesario acreditar derecho subjetivo, contar con patrocinio letrado ni informar el propósito de la solicitud. El mecanismo de pedido de la información es muy simple: descargando un formulario *online* con la solicitud de información, se deja la solicitud en la Mesa de Entrada de la institución correspondiente, allí dan una constancia y número de expediente. Se gira la solicitud a la OAIP/Enlace de cada unidad, donde se identificará al sujeto responsable de responder la solicitud y en 15 días hábiles se recibe la respuesta.

El trabajo tanto de la OAIP como de la Universidad Abierta implica trabajar en conjunto con todas las entidades de la Universidad. El mecanismo que eligieron para que funcione es a través de la designación de enlaces en cada unidad administrativa y académica, que será el responsable en su ámbito de implementar el contenido de la resolución, aplicar los lineamientos diseñados por la OAIP, intervenir y darle seguimiento a las solicitudes de información recibidas en su jurisdicción. Por su parte la OAIP, es responsable del seguimiento del pedido de la información, y tiene potestad y poder descentralizado. Además se le solicita a las unidades académicas y administrativas un detalle completo de todo tipo

de información que deben producir, actualizar y poner a disposición del público en sus portales.

Es interesante señalar que el proyecto de Universidad Abierta y de crear una Oficina de Acceso a la Información Pública surge desde afuera de la universidad, de forma ascendente, proveniente de dos investigadoras de la Universidad que presentaron el proyecto a las autoridades, y éstas incorporaron rápidamente la idea. Como se ha señalado en otros casos, la voluntad política (en este caso de las autoridades de la universidad) es central para que los proyectos de transparencia y Gobierno Abierto se implementen y perduren en el tiempo.

En este sentido, los factores de éxito del programa de Universidad Abierta y la OAIP para que funcionen dichas acciones, se destaca el involucramiento de las máximas autoridades políticas en los programas, siendo estos fundamentales para su funcionamiento, así como también la creación de la red de enlace donde todas las unidades administrativas y académicas tengan la conciencia de la importancia de estos programas. El trabajo de concientización es fundamental para que este tipo de políticas funcione. La transparencia y la apertura de información no sólo es un beneficio para la comunidad, sino también para mejorar la gestión de la organización.

Desde el programa se recolecta, sistematiza, y visualiza la información, pero en la actualidad ya se está trabajando (en conjunto con el equipo de trabajo del censo de la UBA) para tener la apertura de datos en formatos reutilizables, así como también para que cada unidad académica administre y publique sus propios datos⁴⁰.

⁴⁰ La UBA incorporó un compromiso al II Plan de Acción de Gobierno Abierto 2015-2017

5.4. Transparencia en el municipio de Rafaela

El Municipio de Rafaela (provincia de Santa Fe) se caracteriza por trabajar en políticas de transparencia y participación desde hace más de una década. En 2014 plasmó sus prácticas en el portal de Gobierno Abierto.

Sus inicios en el camino de políticas de transparencia y participación comenzaron en 2002 cuando se firmó la Ordenanza N° 3528 de acceso a la información sobre la administración municipal; a principios de 2005 se conformó un equipo de trabajo, el cual entendió que era necesario incorporar las nuevas tecnologías aplicadas a las políticas de Gobierno. Cronológicamente se suma en el 2009 la creación del Presupuesto Ciudadano y en 2014 se crea el Portal de Gobierno Abierto.⁴¹

Estas políticas de Gobierno Abierto surgen por una iniciativa política interna, es el Intendente quien decide impulsar el programa, y es encomendado por la Secretaria de Presupuesto, Control de Gestión y Auditoría del municipio, mientras que desde el área de Informática y del departamento de Gobierno Electrónico se gestionó y continúa gestionando el sitio web de Gobierno Abierto. Es un trabajo intersectorial entre áreas del Gobierno Municipal, donde el Intendente tiene un rol protagónico en esta cadena de trabajo.

⁴¹ Sitio web: www.rafaela.gob.ar/gobiernoabierto

La implementación del sitio de Gobierno Abierto responde a la necesidad de fortalecer los compromisos con miras a promover la transparencia, obrar contra la corrupción, aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales y aprovechar el poder de las nuevas tecnologías para que el Gobierno sea más eficaz y responsable.

El trabajo se ha realizado y gestionado en etapas para organizar la publicación de información. En la primera etapa se puso a disposición la información presupuestaria, los ingresos y egresos de fondos y los sueldos de todos los empleados de la Municipalidad (se encuentra disponible información desde 2008 a la fecha) como así también todos los decretos del poder ejecutivo (información disponible desde 2005 a la fecha).

En una segunda etapa se dispuso la información correspondiente a las licitaciones públicas y privadas y a las convocatorias para la selección de personal municipal. Al ser un sitio web, el mismo se encuentra en permanente actualización, con la intención de cumplir el objetivo de la rendición de cuentas, la apertura de la información y la participación ciudadana. Alineados con las necesidades del ciudadano y de las estrategias de la gestión política.

Uno de los factores de éxito en la implementación de políticas de transparencia en el Municipio de Rafaela es la difusión de este tipo de prácticas que a través de la tecnología, la cual acerca la información al ciudadano con costos de transacción casi cero. Asimismo ha sido clave tener el objetivo claro de entender la necesidad de publicar sistemáticamente los datos sobre el gasto público y el rendimiento de las actividades y los servicios públicos esenciales. Los pasos a seguir tienen que ver con profundizar este tipo de políticas y acciones para alcanzar y generar canales de participación ciudadana y continuar con la gestión transparente del Municipio.

5.5. Santa Fe y la transparencia a nivel provincial

El gobierno de la provincia de Santa Fe aplica y estimula los principios de Gobierno Abierto transversalmente desde y para toda la gestión, teniendo como uno de los pilares principales el de la transparencia. Las acciones de transparencia del Gobierno están orientadas a brindar condiciones para que la ciudadanía acceda libremente a la información pública, de acuerdo con lo que establecen los Decretos 0692/2009 y 1774/2009, donde se busca transparentar la gestión con el propósito de contribuir a la calidad institucional y garantizar el ejercicio del derecho ciudadano de acceso a la información pública

En 2008 surge una propuesta de gobierno para el impulso de políticas de acceso a la información pública, con el objetivo y finalidad de plantear las bases para la prevención de la corrupción. Es así como se creó la Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público dentro del Ministerio de Justicia. En 2009 se firmó el Decreto N°692 de Acceso a la información pública, promovido desde el poder Ejecutivo. De esta manera, el Decreto expresa que la Oficina de Anticorrupción es la encargada de garantizar dicho derecho y funciona como autoridad de aplicación.

El acceso a la información pública requiere desde la gestión un trabajo articulado y armonioso de todas las áreas que componen el Gobierno, ya que son las proveedoras de contenido. Por ello, es fundamental el trabajo de sensibilización dentro del ámbito de la gestión, el cual implica un cambio cultural y político, por lo que se transforma en una tarea permanente. A ello se le suma la importancia de la capacitación constante, explicando la función de la oficina, la importancia de apertura de la información y cómo se debe implementar. Para la institucionalización del proyecto fue necesaria la creación de una red de enlaces en la administración, que actúan como una herramienta esencial para alcanzar los mejores niveles de transparencia y acceso a la información pública.

La metodología para el pedido de información es simple y fue pensada estratégicamente para que la oficina responsable sea la encargada de asegurar que las consultas se respondan en tiempo y forma. De esta manera, el pedido es ante la autoridad de aplicación, los peticionantes son asesorados, hacen la intermediación y responden al requerimiento. De este modo, la oficina tiene conocimiento de los pedidos que ingresan, cuenta con información estadística, quien responde y quien no, por lo que tiene el control político sobre si se brinda satisfactoriamente respuestas a las peticiones.

Otro aspecto destacable es la acción de Transparencia Activa en la provincia de Santa Fe, el Estado es quien voluntariamente da la información sin que se la requieran efectivamente desde la ciudadanía. Un modo de alcanzar estos objetivos es a través del trabajo cotidiano que realiza el gobierno de Santa Fe para desburocratizar y despapelizar las tramitaciones que los ciudadanos realizan en diferentes organismos del Estado.

Desde hace algunos años, llevan adelante diferentes acciones que tienen que ver con el rediseño de los procesos administrativos y desarrollo de una política activa de Gobierno Electrónico⁴². Estas acciones tienen por objetivo facilitar la realización de los trámites que deben realizarse en las distintas dependencias, ya sea brindando información sobre los mismos u ofreciendo la posibilidad de realizarlos en línea, por intermedio del portal del Gobierno en Internet. Dicho sitio dispone de un espacio que centraliza información de más de 500 trámites organizados por temas y organismos y cuenta con un buscador donde los usuarios pueden realizar consultas a partir de múltiples criterios y de este modo acceder a los contenidos de su interés.

Otra acción que se realiza desde el gobierno santafesino con la meta de transparentar las cuentas públicas, desde 2002, es

⁴² Para mayor información visitar www.santafe.gov.ar

que se publican los presupuestos provinciales en el portal en Internet. También se suma la posibilidad de seguimiento de expedientes para aquellos usuarios que hayan iniciado algún trámite online.

Siguiendo con la descripción de acciones que tienen que ver con políticas de transparencia, en el portal web de Santa Fe también se puede acceder a una serie de documentos relacionados que son de utilidad para leer los presupuestos y ayudan a su comprensión, brindando así a los usuarios no especializados un mayor número de herramientas.

En tanto la difusión de las convocatorias para el ingreso de personal que realiza el Estado es otro de los puntos destacables. De acuerdo a la normativa vigente, estas convocatorias corresponden a procesos de selección, para ingreso a la Administración Pública provincial y a concursos internos y abiertos, para el desarrollo de la carrera administrativa.

El valor de la presencia del Estado como generador de acciones necesarias para la creación y la aplicación de normas es de vital importancia, sumado al convencimiento político de llevar a cabo estas prácticas de Gobierno Abierto y entender lo beneficioso que es para la sociedad en su conjunto. Se genera un compromiso para garantizar el ejercicio de un derecho humano, que promueve y prevé la

información para una participación ciudadana activa y las herramientas para un control social de gestión de Gobiernos.

El principal objetivo que impulsa al gobierno de Santa Fe a implementar estas políticas de transparencia, es ofrecer al ciudadano las herramientas necesarias para poder controlar a la gestión de gobierno y contar con la información suficiente para alentar la participación abierta ciudadana.

6. Participación ciudadana en el contexto del Gobierno Abierto

Alejandro Prince, Lucas Jolías y Ana Doria

6.1. ¿De qué hablamos cuando hablamos de participación?

Un tercer sentido de la idea de Gobierno Abierto tiene que ver con la participación ciudadana. Textos clásicos de la Ciencias Sociales ya hablaban hace tiempo de un nuevo modelo de democracia participativa y de la necesidad del involucramiento ciudadano en los asuntos de gobierno (Macpherson 1987, Held 1991). Sin embargo, la propuesta novedosa del *Open Government*, radica en la necesidad de crear mecanismos de participación por fuera de las instituciones formales de representación de intereses. Es el ciudadano el que participa en las actividades de la política sin necesariamente pertenecer a un partido político, un sindicato o una organización de la sociedad civil; básicamente, un ciudadano “desorganizado”.

La participación a la cual hace referencia la idea de Gobierno Abierto, no es la participación política partidaria o por medio de instituciones formales reconocidas en los regímenes democráticos actuales. Si fuera así, no existiría nada nuevo bajo el sol. El Gobierno Abierto no necesariamente denota una

mayor participación a través de los canales tradicionales, sino una transformación cualitativa de los mismos. Es en este punto que las TIC y principalmente Internet se transforman en un medio fructífero, ya que permitan generar nuevas formas de participación, sin la mediación de estructuras formales entre gobierno y ciudadanos.

Ahora bien, si lo analizamos detenidamente, el Gobierno Abierto no solo apunta a la reforma de la institución de gobierno en sí, sino que también implica modificaciones en el régimen, es decir, en las reglas y normas (explícitas o no) que determinan los canales y formas de cómo se accede y ejerce el poder político de una sociedad (O'Donnell y Schmitter 1986). Existen países en donde la potestad de representación política está monopolizada por los partidos políticos (reconocida constitucionalmente), por lo que son sólo ellos los permitidos por el régimen para acceder y ejercer las facultades de gobierno. Si uno quiere acceder de manera individual (sin un partido) a la “caja negra” de la toma de decisiones, entonces deberá hacerlo cómo un profesional (técnico, administrador gubernamental, etc.). El ciudadano por sí solo, por fuera de instituciones formales, tiene pocos canales para participar en la toma de decisiones, más allá de las elecciones de sus representantes.

Las democracias modernas cuentan con sistemas institucionalizados de canalización de demandas ciudadanas,

los cuales son producto de construcciones históricas en constante cambio y complejización. Basta con mirar las metamorfosis sufridas por los partidos políticos en el siglo XX, para darse cuenta que los mecanismos de transmisión de demandas ciudadanas hacia el gobierno son construcciones socio-históricas, muchas de las cuales han sido influenciadas por innovaciones en los sistemas de comunicación. Como hace referencia Bruce Bimber (2003), cada innovación en los sistemas de comunicación ha implicado cambios en el régimen de comunicación y ejercicio del poder. De este modo, el surgimiento de los sistemas postales de alcance nacional o el telégrafo, permitieron la estructuración y centralización de fuerzas políticas con al alcance territorial y el surgimiento de los primeros partidos nacionales. Del mismo modo, el uso extendido de la radio y la TV generaron una atomización en las estructuras de organización de intereses, en donde la elite política dejó de monopolizar la esfera pública para dar paso a nuevos actores, con criterios de organización orientados a una audiencia masiva y con capacidad de influir en la elaboración de políticas públicas.

Si transformaciones en el régimen de comunicación de una sociedad producen cambios a la hora de acceder y ejercer el poder, así como en la relación Estado-ciudadano, la pregunta a la que apunta el concepto de Gobierno Abierto tiene esta misma dirección: ¿cuáles son las nuevas formas de intermediación de intereses del régimen político? ¿De qué

manera impactan las TIC en el régimen del poder y en sus estructuras?

Las TIC puede generar nuevos canales de participación y sin dudas modificarán las formas de representación de los intereses sociales, pero también son utilizadas por las estructuras tradicionales de representación. Aunque pueda parecer muy similar, la lógica es diferente. En el primer caso se busca un empoderamiento ciudadano más allá de su pertenencia a una u otra organización, por lo que se tiende a una individuación de la representación y participación ciudadana. En el caso de la utilización de TIC por parte de organizaciones de representación (partidos políticos, sindicatos, etc.), debemos tener en cuenta que comúnmente son utilizadas dentro de sus propios marcos institucionales, pero es el organismo el encargado de transmitir las demandas de sus miembros. Mientras que en un caso se da una individuación de la participación por medio de las TIC, en el otro se utilizan como estrategias de comunicación, pero en lo que respecta a la transmisión de demandas al Estado, es la institución la que sigue teniendo la voz principal.

La democracia representativa está transitando el paso de un modelo en el que los ciudadanos eran el “público” de las decisiones políticas, a un modelo en el que el reparto de actores involucrados se ha ampliado, complejizado y atomizado. Hoy, producto en parte de las TIC, los ciudadanos

pueden ser actores directos de la esfera política, no sólo legitimando decisiones sino también participando en ellas. Algunos casos novedosos de co-construcción de políticas públicas son ejemplos de esto (como el *peer to patent*), aunque otros no tan novedosos también forman parte de esta nueva lógica de participación (como los Presupuestos Participativos).

Si lo que se pretende es una mayor participación de la ciudadanía en la política mediante los canales tradicionales de la democracia, entonces no habría necesidad de crear nuevos términos como Gobierno Abierto. “Abrir el Gobierno” puede llevarnos respaldar una connotación descendente en la implementación de las políticas públicas, algo así como que el gobierno abre sus puertas a la ciudadanía del mismo modo en que se abren las puertas de una casa a los “visitantes”. No sólo debemos sostener un Gobierno Abierto, sino que también debemos pensar en un “régimen abierto”, en donde el ciudadano pueda participar en los asuntos públicos sin la exclusiva intermediación de instituciones formales. Pretender un gobierno más abierto en su accionar, implica una transformación de las reglas sobre quién y cómo forma parte del proceso decisorio. Sin producirse cambios en las reglas de régimen, difícilmente se alcanzará el ideal del Open Government.

Pasemos a analizar algunas experiencias exitosas de participación ciudadana en los términos que expusimos

anteriormente. Consideramos que el Presupuesto Participativo es una excelente herramienta de participación, en la cual el ciudadano se involucra en tanto ciudadano, y no como perteneciente a una estructura organizacional determinada. Veamos a continuación los casos del Presupuesto Participativo de Rosario, Morón y Rivadavia.

6.2. El Presupuesto participativo como herramienta de Gobierno Abierto: los casos de Rosario, Morón y Rivadavia

A pesar que el Gobierno Abierto suele estar emparentado con las nuevas tecnologías, existen experiencias fructíferas que no las incluyen, como el desarrollo de presupuestos participativos a nivel local, experiencia que ha tenido lugar en casi toda América Latina. Cuando se habla de políticas de apertura de datos para ampliar la colaboración y participación ciudadana en los asuntos de gobierno se suele olvidar que el mecanismo de presupuesto participativo ya tuvo un impacto y magnitud superior al de cualquier iniciativa reciente de datos abiertos, y que la tecnología resultó escasa en la gran mayoría de los casos.

El Presupuesto Participativo es una herramienta de democracia directa por el cual, mediante la participación ciudadana, se define el uso y destino de un porcentaje determinado del Presupuesto Global de un territorio, sea este municipal, distrital, regional o provincial. Es decir, el Presupuesto Participativo tiene como centro el Presupuesto Público, y son los ciudadanos los protagonistas del proceso quienes, mediante propuestas, asambleas y votación, deciden las prioridades de inversión en su territorio. Por lo general, esta política se implementa en gobiernos locales, donde se

incentiva y se promueve el desarrollo local a través de la participación y colaboración.

Las primeras experiencias de Presupuesto Participativo en Argentina surgieron luego de la fuerte crisis política, económica y social del año 2001. Una de las pioneras ha sido la Ciudad de Rosario (Provincia de Santa Fe), que desde el año 2002 viene implementando políticas de Presupuesto Participativo. Los responsables de ejecutar dichas políticas lo entienden como un mecanismo de participación que incorpora el debate, el acuerdo y el voto ciudadano como herramientas para destinar una parte del presupuesto municipal a la realización de proyectos que las personas consideren necesarios para su distrito.

Desde su implementación en 2002, se cristalizaron más de 1.700 proyectos con una inversión de \$320 millones en centros de salud, derechos de la mujer y la infancia, desarrollo social y deportivo, ambulancias, desagües, pavimento e iluminación, entre muchos otros. Asimismo, desde sus inicios se registraron alrededor de 300 mil participantes en sus diferentes etapas.

Este programa nace a partir de una iniciativa interna en un contexto de crisis económica, política e institucional, donde deciden generar un espacio de rondas de asamblea para discutir con la comunidad qué hacer con el presupuesto

acotado de ese momento. Desde los inicios la repercusión en los vecinos fue muy positiva, se generó un espacio participativo de mucha expectativa, por lo que desde entonces el presupuesto participativo se aplica año tras año.

La metodología del Presupuesto Participativo ha ido modificándose, y se fueron produciendo mejoras de edición a edición con el objetivo de potenciar y alentar la participación ciudadana. Los principales cambios fueron que los vecinos tengan mayor control sobre los proyectos, descentralización del proceso, nuevas modalidades de votación, que se trabaje con montos factibles, proyectos concretos y que exista una comprobación sobre lo pautado y aprobado.

Uno de los factores de éxito del Presupuesto Participativo de Rosario es que varios de los proyectos que en su momento eran propuestas de vecinos son hoy políticas de gobierno. La escucha de la demanda ciudadana se transforma en política pública del gobierno directamente, algo sin dudas central a la hora de hablar de colaboración y participación en un gobierno abierto.

Legalmente, el programa está respaldado por la Ordenanza N° 7326 firmada en 2002 por el Consejo Municipal, y la misma se ha ido actualizando con las modificaciones que fue sufriendo la política. El presupuesto participativo responde formalmente a la Secretaría General y se ancla en el programa

de descentralización administrativa y política de Rosario, el cual se divide en seis territorios. Es decir, no se crea una estructura o se asignan recursos humanos *ad hoc*, sino que es un programa coordinado desde la misma Secretaría. Existe un equipo central y hay un responsable del Presupuesto Participativo en cada distrito, es una política transversal a todas las áreas de gestión, y es una prioridad dentro de las políticas de gobierno. Cada proyecto es elevado al área o secretaría que responda a sus obligaciones, y cada una se encarga de darle factibilidad, ejecución y cierre al proyecto. Luego de tantos años de ejecución, la articulación entre la ciudadanía y el gobierno ya está naturalizada, además de haberse transformado en una insignia de Rosario.⁴³

⁴³ Las metodologías del Presupuesto Participativo son diversas según cada municipio. Para el caso de Rosario, la metodología posee las siguientes características: a) una 1ª Ronda de Asambleas Barriales: los vecinos se encuentran para intercambiar ideas y esbozar propuestas para cada barrio. Se eligen los Consejeros barriales, quienes actúan como delegados en los Consejos Participativos de Distrito; b) Consejos Participativos de Distrito: espacios de participación permanente integrados por los Consejeros electos en la 1ª Ronda, quienes se reúnen periódicamente y trabajan en forma conjunta con autoridades y equipos técnicos del municipio las propuestas elaboradas en las asambleas barriales. Así se va conformando una lista de proyectos que se pondrá a consideración de toda la ciudadanía en la 2ª Ronda; c) 2ª Ronda de Elección de Proyectos: jornadas de votación que se realizan simultáneamente en toda la ciudad. La ciudadanía es informada previamente del trabajo realizado por los Consejos Participativos e interiorizada de la totalidad de los proyectos elaborados y los montos asignados a cada uno. Pueden votar quienes sean mayores de 16 años que residan en la ciudad de Rosario. No es requisito haber participado previamente de las asambleas; d)

La participación de los vecinos fue creciendo año a año, alcanzado en 2015 los niveles máximos de participación. Si bien el sostenimiento de la participación es un desafío edición tras edición, ésta se mantiene en números muy altos comparativamente con otras ciudades, ya que la propuesta se ha ido renovando y así se genera una rotación de gente que participa y circula. Asimismo, para generar una mayor vitalidad al mecanismo, año a año se debe trabajar para que la herramienta no se burocratice, sea igual todas las ediciones y se vaya produciendo un desgaste y agotamiento natural. Sostener la participación y los consejos es un desafío, pero posible de sortear una vez que se ven los resultados.

La importancia de la participación de los vecinos no solo es medida en términos en cuantitativos sino también cualitativamente: la formación, el compromiso, la empatía y la valoración de los vecinos hacia el proceso es uno de los factores de éxitos del programa de presupuesto participativo. La apropiación del vecino de la herramienta, por fuera de los partidos políticos, es una experiencia ciudadana que no se consigue en ninguna otra acción de gobierno, es un canal de compromiso y participación que no existe en ninguna otra

Encuentros Interdistritales: Son reuniones plenarias con los Consejeros y las Consejeras de toda ciudad. Se realizan para intercambiar experiencias y, a través de actividades lúdicas, construir y validar las prácticas democráticas al interior del Presupuesto Participativo.

instancia del Estado municipal. Le da valor a la ciudad y a la ciudadanía.

Otro factor de éxito en este sentido es que obliga a la gestión al contacto cara a cara con el vecino (por fuera de épocas electorales), a través del diálogo hay una igualdad con los vecinos que traen sus necesidades y se construye conjuntamente los proyectos para superarlas. Hay mejoras en la gestión, tanto para los funcionarios como para las políticas de gobierno. La planificación “macro” se baja a niveles concretos, se generan canales de colaboración entre ciudadanos y gobierno, por lo que se elevan los niveles de legitimidad en la gestión y confianza en los cuerpos políticos.

Otras instancias de participación ciudadana que se desarrollan desde el Municipio de Rosario son: las mesas barriales, las asambleas vecinales, y el presupuesto participativo joven. Éste último tuvo un gran crecimiento desde el 2004, ya que se implementa en más de 100 escuelas, públicas y privadas, y es uno de los programas de participación ciudadana que más están focalizando y trabajando en el Municipio ya que lo entienden como un semillero de participación.⁴⁴

Continuando con las experiencias exitosas en políticas de participación ciudadana en el país, el municipio de Morón

⁴⁴ Más información en: www.rosario.gov.ar

(Provincia de Buenos Aires) es otro de los casos que comulga los principios de Gobierno Abierto desde hace tiempo. Al igual que en el caso de Rosario, una de estas acciones a destacar es precisamente el programa de Presupuesto Participativo, implementado desde el año 2006 y el cual se lleva adelante en el marco del Programa de Descentralización Municipal.

Los primeros pasos de participación y vínculo entre gobierno y ciudadanía se dio a principios del 2000 cuando se fijó como objetivo reconstruir los vínculos entre estado y sociedad, para lo cual se creó el Programa de Participación Comunitaria así como la iniciativa “Discrecionalidad 0”, que promueve acciones de transparencia y participación que abarcan al ejecutivo, al concejo deliberante y al consejo escolar.

En 2005 se inicia el plan estratégico Morón 2020, y se pone en marcha el proceso de descentralización, en 2006 se crearon las Unidades de Gestión Comunitaria (UGC) y allí se encausaron las primeras políticas de Presupuesto Participativo. La iniciativa surge desde las mismas autoridades de gobierno, de forma descendente, pero fueron legitimadas por la sociedad, ya que se siguió llevando a cabo por 10 años consecutivos con cantidades crecientes de participación.

Legalmente, el Presupuesto Participativo está respaldado por la Ordenanza N° 7033 del 2005, que crea las Unidades de

Gestión Comunitarias y entre sus objetivos está promover la participación comunitaria en la toma de decisiones y, por ende, el Programa de Presupuesto Participativo es el que comanda dicho objetivo.

La metodología y el proceso del Presupuesto Participativo han ido cambiando y adaptándose en base a las evaluaciones que se realiza en cada edición. Una de las claves del éxito, y que sirve como recomendación para cualquier política de Gobierno Abierto, es evaluar y adecuar las acciones a las necesidades concretas de cada época con el fin de mantener activo el programa, sostenerlo en el tiempo y conservar los altos niveles de participación. Por ejemplo, una incorporación fue sumar canales de comunicación para acercar la opinión de la gente y la votación online de los proyectos.

La convocatoria es amplia y abarcativa, se da por muchos medios, y se asegura que llegue a todos los hogares del municipio. Actualmente pueden participar aquellos mayores de 12 años, alentando la participación en las escuelas, y lo pueden hacer quienes residan o trabajen en Morón. La convocatoria está dirigida exclusivamente a los vecinos, para crear una participación directa con ellos, y no representados por organizaciones como sociedades de fomento, organizaciones de la sociedad civil, etc.

En cuanto a la participación de la comunidad, la recepción es fluctuante y no es posible hacer un análisis homogéneo de todo el municipio. Esto se debe a la heterogeneidad de Morón, el cual está dividido 7 territorios, donde cada uno mantiene su identidad, trabajan según sus necesidades y en relación directa con cada UGC en sus propias asambleas. Cada UGC, en base a las características de su territorio, dispone de la mejor estrategia para convocar y mantener activa la participación; es un proceso de gestión completamente descentralizado.

La metodología del Presupuesto tiene las siguientes características: a) hay una asamblea inicial donde se presenta el programa de Presupuesto Participativo y se generan ideas para superar dificultad en conjunto entre ciudadanos y municipio.; b) luego se elaboran los proyectos por parte de las áreas y secretarías de gobierno y se realiza una devolución a la sociedad; c) y por último se realiza la Feria de Proyectos, en donde se difunden los proyectos por todos los medios disponibles y luego se procede a la votación de los mismos.

La dinámica del Presupuesto Participativo implica la coordinación constante con todas las áreas de gobierno. Más allá de que toda la gestión conozca de la importancia del programa y tenga el aval del ejecutivo, es necesaria una coordinación administrativa y normativa, que corte transversalmente al resto de las secretarías y se encargue de

buscar los proyectos, interactuar con las áreas de gobierno, marcar los tiempos, gestionar con los UCG, entre otras acciones. Su presencia y rol es importante para que el programa no se agote en la coyuntura.

Después de tantos años de historia, hoy los vecinos de Morón tienen plena concientización de este espacio de participación ciudadana, y es este otro de los factores de éxito del programa: la internalización y naturalización por parte de la ciudadanía. Donde se genera mayor conocimiento de la gestión, de lo público, hay un mayor empoderamiento ciudadano, mientras que respecto al gobierno hay un mayor conocimiento de las temáticas barriales.

Hay un profundo aprendizaje tanto de la comunidad como del Gobierno. El presupuesto participativo no es entendido como una herramienta para utilizar esporádicamente, sino que debe ser auténtico y genuino, si no hay decisión real, no es posible mantenerlo en el tiempo, éste es uno de los secretos y valores agregados para que las políticas participativas funcionen.

A estas políticas de gobierno abierto aplicadas a través del presupuesto participativo, también se le suman otros programas que facilitan la cotidianeidad de los vecinos, como por ejemplo la posibilidad de realizar trámites online, una reingeniería de procesos para mejorar la atención al público, formularios *online*, un nuevo sistema de atención y

seguimiento de trámites, entre otros. También, en relación a la transparencia, existe un fuerte trabajo en digitalización de normativas, y del catastro municipal.⁴⁵

El último de los casos exitosos de políticas de presupuesto participativo como acciones de Gobierno Abierto, es el municipio de Rivadavia (Provincia de Buenos Aires), el cual lleva cinco ediciones consecutivas de presupuesto participativo, de las cuales las últimas 3 han sido con voto electrónico. En el municipio, el funcionamiento del Presupuesto Participativo es regulado por el Decreto Municipal N° 453/2011 y pueden participar todos los vecinos de Rivadavia, que sean mayores de edad y tengan ganas de contribuir con el desarrollo local; miembros de organizaciones vecinales, empresarios, representantes de organismos públicos, comerciantes, desocupados, etc.

El Presupuesto Participativo se viene desarrollando desde el año 2011, y coincide en la mayoría de los aspectos de los casos anteriormente mencionados. Por eso, sin dudas, lo característico de esta experiencia y es el punto a destacar es el monto del presupuesto asignado al Presupuesto Participativo, que convierte a Rivadavia en la localidad argentina con el mayor porcentaje del presupuesto destinado a esta modalidad. Para el 2012, por ejemplo, el Gobierno Municipal destinó la suma de 4.050.000 pesos (lo que

⁴⁵ Más información en: www.moron.gov.ar

equivale a más de 200 pesos por habitante), dividido entre las 5 localidades según la cantidad de habitantes.

La experiencia estuvo organizada en función de 3 temas:

1. Aumentar las oportunidades de los vecinos, creando más y mejores alternativas en educación y capacitación, propiciando acciones que brinden más alternativas a los grupos vulnerables, e Impulsando propuestas que fortalezcan políticas sanitarias de tipo preventivo.
2. Mejorar la calidad urbana de las localidades, dotando de mayor calidad a los espacios públicos, los principales puntos de interés y el patrimonio cultural, fortaleciendo aquellas actividades que potencien una mejor apropiación y uso del espacio público y de los equipamientos comunitarios (mueble e inmueble) tanto público como privado.
3. Potenciar las actividades productivas, profundizando las capacidades de producción de los sectores tradicionales, creando condiciones atractivas para nuevos emprendimientos, e impulsando propuestas

innovadoras que generen la posibilidad de acceso a nuevos campos laborales.

Llevar a cabo una experiencia de Presupuesto Participativo implica cumplir con un recorrido metodológico y atravesar determinadas etapas para su puesta en práctica. Si bien no existe una receta única y universal, sino que su aplicación depende de las condiciones y características de cada territorio donde se implemente, a partir del análisis de las distintas experiencias en Presupuesto Participativo surge la necesidad de establecer una cierta cantidad de etapas y pasos para que el proceso resulte exitoso y ofrezca la mayor apertura de gobierno posible hacia los ciudadanos (Prince, Jolías y Doria 2012):

- Previo a la ejecución en sí, de modo participativo con todos los involucrados en la práctica, se debería realizar un diagnóstico de situación en el territorio a implementar.
- Luego es fundamental desarrollar un mapa de todos los actores involucrados en el proceso de Presupuesto Participativo (a favor y opuestos).
- En tercer lugar, el Poder Ejecutivo y Legislativo deben definir el volumen y origen de los recursos que serán

puestos a consideración en todo el proceso de Presupuesto Participativo.

- También se recomienda una instancia de diálogo con todos los actores y ciudadanos para alcanzar una mayor legitimidad y confianza en el programa.
- Por último, la elaboración de un reglamento de Presupuesto Participativo.

Una vez realizados los pasos previos, se debe diseñar la metodología para llevar a cabo el Presupuesto Participativo y ejecutar la política. Aquí también existen etapas generales, que se pueden dividir en cuatro grandes momentos:

1. Realización de Asambleas territoriales y Asambleas temáticas: se presenta a los vecinos el Programa. Proponen ideas y propuestas generales. Se eligen miembros para el Consejo de Presupuesto Participativo.
2. Las ideas son transformadas en proyectos concretos y precisos, con reuniones previas con los equipos técnicos, asesores y funcionarios del Gobierno. Y hay una instancia de Presentación de Proyectos.

3. Votación de los Proyectos. Los proyectos seleccionados son sometidos a la votación por parte de los ciudadanos (abierta y popular, o restringida).
4. Ejecución de los Proyectos. Los proyectos elegidos por los vecinos, finalmente son ejecutados por el Poder Ejecutivo.

En la mayoría de los Presupuestos Participativos llevados a cabo, el tiempo estimado para la ejecución completa del mismo es de un año de duración. Este conteo abarca desde la primera reunión con los vecinos dando a conocer el programa hasta la ejecución de las obras decididas y votadas por los ciudadanos.

En la puesta en práctica de esta política existe una gran cantidad de variables de formas y metodología en la implementación, las cuales principalmente varían según las intenciones políticas de cada Gobierno, la apertura a la participación ciudadana, las características socio-demográficas de cada territorio y el presupuesto que se destina, por mencionar algunas.

En resumen, el motor impulsor de la práctica es promovida, comúnmente, por el Poder Ejecutivo. El órgano de promoción varía, en algunos casos puede ser la Secretaría de Economía, en otros es Acción Social, otras veces la Intendencia, etc. Este,

junto al Poder Legislativo, deciden cuál es el porcentaje del Presupuesto Anual que se destinará al Presupuesto Participativo. A partir de allí, se presenta el programa y los vecinos, a través de talleres, asambleas, reuniones y encuentros con equipos técnicos y profesionales, definen cuáles serán los proyectos que participarán en la votación final. Finalmente, una vez elegidos los proyectos, éstos se ejecutan y se llevan a cabo.

Como se ha mencionado, uno de los puntos centrales es el porcentaje del Presupuesto Anual que se pone en juego, este número varía en grandes escalas, y puede ser entre 1% y el 20% del Presupuesto Total del territorio. A su vez, el origen del presupuesto a debatir está sujeto a cada territorio: en algunos casos se discute sobre el Presupuesto General y en otros se pone a discusión el Presupuesto de alguna Secretaría o Área de Gobierno.

6.3. Participación e inclusión: los casos del Ministerio de Desarrollo Social y los Núcleos de Acceso al Conocimiento

El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación aplica políticas que responde a los principios de Gobierno Abierto, preexistentes a dicho concepto o a la oficialización de Gobierno Abierto con la creación de *Open Government Partnership*. Por la naturaleza de sus funciones, hablar del ministerio implica hablar de la participación ciudadana. Dentro de este pilar se destacan tres programas que se llevan a cabo en dicho Ministerio que promulgan tal principio.

Por un lado, existen los Centros Integradores Comunitarios (CIC)⁴⁶, espacios públicos de integración comunitaria, construidos en todo el país -específicamente en zonas más vulnerables- para el encuentro y la participación de diferentes actores. El objetivo de los CIC es promover el desarrollo local en pos de la inclusión social y del mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades. Con los CIC, se busca promover la organización social, entendiendo al ciudadano como sujeto político reclamador de derechos. Los CIC buscan el empoderamiento de la ciudadanía, más allá de la participación.

⁴⁶ Para mayor información visitar

<http://www.desarrollosocial.gob.ar/centrosintegradorescomunitarios/169>

Estos Centros constituyen una instancia de articulación entre el Gobierno nacional, provincial, municipal, organizaciones sociales y políticas y la sociedad civil, de la cual también participan los ministerios nacionales que conforman el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

En cuanto al modo de organización, funcionan a través de una Mesa de Gestión Local desde donde dichos actores impulsan y desarrollan, de manera conjunta, diferentes acciones, como promoción de actividades culturales, atención a los sectores más vulnerables, políticas de desarrollo social, entre muchas otras. La agenda de actividades la maneja la comunidad representada por la mesa de gestión local, donde cada CIC respeta la necesidad y el pedido de cada territorio. Definidas las acciones y sus plazos de acción, el Ministerio financia las actividades.

En la web del Ministerio, se pueden visualizar a través de un mapa interactivo los CIC en Argentina, cada uno con la información correspondiente, de contacto, ubicación y accesibles para descargar. Hoy existen más de 750 CIC, ubicados en las zonas más vulnerables del país y son construidos por cooperativas especialmente conformadas por familias y vecinos de la comunidad.

En segundo lugar podemos mencionar al plan Nuestro Lugar.⁴⁷ Es un programa, destinado a alumnos de escuelas secundarias. Un concurso que busca promover la inclusión y la participación de los adolescentes de entre 14 y 18 años a través de la creación, el diseño y la ejecución de proyectos que sean de su interés. Los proyectos pueden ser en torno a 4 categorías: Deporte y Recreación, Ciencia y Tecnología, Imagen y Sonido, Educación social. Todos los proyectos presentados son evaluados por un comité especializado. Una vez seleccionados como ganadores, los integrantes de los grupos toman las decisiones sobre el desarrollo del proyecto y priorizan las actividades y tareas que consideren convenientes para llevar adelante sus propuestas. Funciona desde el año 2009, convocó a más de 100 mil jóvenes y premió 1.723 proyectos en todo el territorio nacional, teniendo como meta llegar a aquellos lugares del país más vulnerables, donde las posibilidades de ejercicio pleno de derechos y ciudadanía están más restringidas.

La innovación es otro de los pilares de Gobierno Abierto. Para el caso del Ministerio, ha sido destacable la modificación del sitio web del Ministerio y sus políticas digitales⁴⁸. Antes de 2009, la web funcionaba como un espacio de prensa y comunicación de gestión. Hoy el sitio refleja los principios de

⁴⁷ Para mayor información visitar

<http://www.desarrollosocial.gob.ar/nuestrolugar/456>

⁴⁸ Sitio web: www.desarrollosocial.gob.ar

Gobierno Abierto y es una web completamente orientada al ciudadano. Lo digital es pensado como un complemento de la política pública territorial, donde se busca adecuar a la vida de los ciudadanos/usuarios. De este modo, los desarrolladores y comunicadores, pensaron una web para todos los públicos, incluyendo a aquellos que no está familiarizados con internet. Asimismo, se integran todos los canales de comunicación con el Ministerio: territoriales, online, redes sociales o telefónicamente, todos alentando a la comunicación constantes con los ciudadanos.

Los factores de éxito que han remarcado los actores intervinientes en las políticas de Gobierno Abierto, tienen que ver con la voluntad política y la libertad de acción de los cuerpos técnicos para llevar a cabo dichos proyectos. Para generar políticas exitosas, ha sido necesaria una mejora en la gestión de la información así como una correcta re-ingeniería de procesos. Asimismo, debe existir una escucha activa constante de qué información buscan los ciudadanos, qué es lo que piden, y a partir de estadísticas y herramientas, poder adaptarlo a la mejor estrategia.

Cabe destacar que para generar mejores mecanismos de participación ciudadana, también es necesario contar con niveles de adopción e inclusión de TIC que tiendan a reducir la brecha digital y así dar oportunidad a los sectores más excluidos. Bajo esta premisa, es notable la función de los

Núcleos de Acceso al Conocimiento (NAC)⁴⁹, los cuales se enmarcan en el Plan Nacional Argentina Conectada y tienen como objetivo la instalación de espacios comunitarios que permitirán, entre otros usos, brindar a los asistentes acceso público a las tecnologías de la información y comunicación, capacitación y entretenimiento, propiciando un ámbito donde confluyen el encuentro comunitario y el desarrollo humano. Los NAC representan y manifiestan los principios de Gobierno Abierto de la participación y la innovación. Forman parte del eje de inclusión del Plan, buscan ser un nuevo espacio público.

Estos espacios comunitarios pueden contar con distintos módulos, como una sala equipada con computadoras, otra sala WiFi; salas de capacitación para el dictado de cursos, talleres y charlas; un micro-cine en donde se proyectan películas y salas de juego. Los módulos se adaptan según la disponibilidad del espacio físico y necesidades de la comunidad. Además de ser espacios de acceso tecnológicos, funcionan como un espacio cultural para que participen vecinos de todas las edades.

Los NAC, se crean en el año 2010 y hoy ya son más de 180 en todo el país. Cabe mencionar que estos núcleos, no cuentan con infraestructura propia, por lo que funcionan en los CIC

⁴⁹ Más información en: www.nac.gob.ar

anteriormente mencionados. Formalmente no existe un decreto o ley que respalde a estos Núcleos, sino que están incluidos en el proyecto Argentina Conectada y la Ley de Argentina Digital los submenciona. Por otro lado existe un reglamento interno del programa que organiza y regula cada uno de los NAC, sin embargo cada NAC cuenta con sus propios usos y son los locales los que terminan de definir sus actividades, además de las acciones nacionales.

El objetivo es que el programa funcione en Red, y de este modo formar una red nacional que interactúe entre sí a través de los coordinadores locales y regionales. El mecanismo actúa a partir de que cada municipio identifica su equipo con algunas características necesarias: un equipo joven, comprometido, con importante convocatoria, que utilicen mecanismos de participación ciudadana, habilidades informáticas tecnológicas básicas. El equipo local de este modo debe trabajar en conjunto con las actividades nacionales y las locales. A esto se le suma el rol de la Universidad, que también es fundamental en la integración de los NAC y este es otro objetivo de los coordinadores de estos Núcleos, alentar a las asociaciones entre las Universidades locales y regionales y los Núcleos.

La recepción de los vecinos y la gente ha sido muy buena. Más de 170 mil personas por mes circulan por el espacio, más de 300 mil participaron de algún tipo actividad en el NAC y

hubo más de 3 mil certificados universitarios de los cursos que se hicieron en convenio con Universidades.

Uno de los desafíos a la hora de instalar el programa, era que la tecnología impacte y que los actores locales y los municipios lo interpreten como tal. Por ello, los formularios para la apertura de los NAC en los municipios fueron cada vez más específicos, con la intención de que el equipo local aproveche de mejor modo el espacio y sea redituable para la ciudadanía. El programa NAC, funciona como una política general y es parte de un proyecto, y este es un factor de éxito al entenderlo no sólo como un programa aislado, sino que es necesario involucrar a todos los actores protagonistas de la política.

6.4. Participación ciudadana en el municipio de Gualeguaychú

El municipio de Gualeguaychú (provincia de Entre Ríos) en 2010 inició el proceso de implementación de Programas de Gobierno Abierto y Gobierno Electrónico a través de un decreto. Gualeguaychú es un ejemplo de cómo implementar políticas de Gobierno Abierto en un trabajo diario, estratégico y de esfuerzo. El municipio desarrollaba, ya desde antes, diferentes programas y políticas que luego se encausarían dentro del concepto Gobierno Abierto. Desde la Secretaría de Jefatura de Gabinete y Gobierno, se propuso la apertura del gobierno con el objetivo de acercarle al vecino el municipio, dotarlo de información y brindar instancias de participación ciudadana activa.

El programa a destacar dentro de los pilares de participación ciudadana que promulga el Gobierno Abierto es “Compromiso Gualeguaychú”: una iniciativa de promoción de la participación ciudadana de la comunidad y la mejor convivencia. El mismo tiene inicio en 2011, sin tener una clara noción sobre el significado del Gobierno Abierto, aunque luego pudo ser fácilmente enlazado con la idea ya que comparten los mismos principios. El objetivo es buscar el compromiso ciudadano, responder a las demandas de los vecinos, trabajar transversalmente con las áreas de gobierno y en conjunto y colaboración con las comisiones vecinales,

escuelas y organizaciones sociales. El programa busca trabajar en red con distintos actores sociales y generar comunicación directa entre los vecinos y los órganos municipales. En principio el plan funcionaba como un canal unidireccional de demandas de la sociedad, pero con el transcurso de los años se ha transformado en un programa activo para acciones ciudadanas, en donde el municipio no sólo tiene un rol reactivo, sino que es un espacio abierto para pensar políticas públicas de modo colaborativo. Además de planificarse un plan anual también se trabaja con encuestas y propuestas de los vecinos, y varían según las necesidades del momento.

Asimismo, Compromiso Gualeguaychú es una herramienta de participación complementaria al Presupuesto Participativo que implementa el municipio (el cual existe desde el año 2012), así como el programa de Formación en Políticas Públicas, creado con el objetivo de acercar al vecino el conocimiento acerca del funcionamiento y dinámica de las políticas de gobierno.

En 2013, se articularon todas estas acciones bajo el programa de Gobierno Abierto, desde el área de TEC pero con el estímulo e impulso de la Secretaría de Gobierno. Con prioridad en la participación ciudadana y manteniendo los programas que ya se ejercían, comenzaron un proceso de modernización y digitalización del gobierno, en donde la

transparencia se transformó en un objetivo de gobierno. Se puso a disposición de la comunidad información sobre el municipio, publicaron datos e información respecto a actividades de la gestión, las compras y licitaciones municipales, normativas, ejecuciones de presupuesto, entre otros.

En el plano del Gobierno Electrónico, se generaron “hojas de ruta” de los 100 trámites de ejecución periódica más importantes en el municipio y ofreció acceso a más de 30 formularios *online*. Además de la organización y sistematización de la información, ya están trabajando en un nuevo sitio web de municipio para seguir ampliando las posibilidades y poder atravesar las dificultades tecnológicas con las que cuentan.⁵⁰

⁵⁰ Sitio web: www.gualeguaychu.gov.ar

6.5. Participación ciudadana y construcción colaborativa a nivel nacional: La Agenda Argentina Digital

La Agenda Digital Argentina es el plan estratégico del Estado Argentino para el desarrollo TIC y la inclusión digital. Conformada a través de un proceso de construcción colaborativa, abierta y permanente, la Agenda integra y unifica a todas las iniciativas en materia de tecnologías de información y comunicación que se hallan en curso, brinda el marco para la generación de nuevas decisiones e involucra a actores claves, los distintos niveles del sector público, del sector privado, de la sociedad civil y el académico.

La Agenda Digital Argentina (ADA)⁵¹ fue creada mediante el Decreto presidencial 512/2009 que impulsa la conformación de un Gabinete Multisectorial orientado al aprovechamiento de las posibilidades que ofrece la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Está conformada a partir de proyectos referidos a tecnologías de información y comunicación en el ámbito del Estado Nacional. Iniciativas de gobierno electrónico, despliegue de infraestructura, inclusión digital, accesibilidad y desarrollo tecnológico forman parte de una política integral encarada por el gobierno argentino desde el año 2003 a la fecha.

⁵¹ Sitio web: www.agendadigital.gob.ar

La estrategia de formulación de la Agenda es entendida como una política pública que tiene el objetivo principal de alcanzar la inclusión y apropiación por parte del gobierno, las instituciones y los ciudadanos de los beneficios de la Sociedad del Conocimiento mediante el uso intensivo y estratégico de las TIC (Tecnologías de la Información y Comunicación) como factor de desarrollo social, político y económico. Los objetivos primordiales de la ADA son por ende aumentar el acceso, la inclusión social y favorecer la producción local de bienes y servicios TIC.

La construcción colaborativa y participativa es un aspecto a resaltar de la Agenda Digital, y se manifiesta a partir de la generación de espacios interinstitucionales que garantizan la gestión del conocimiento y de consensos básicos para el desarrollo de diferentes temáticas involucradas. Un elemento fundamental de este proceso es el Foro de la Agenda Digital (FAD). El FAD es un espacio "predecisional" de gestión de conocimiento, de carácter horizontal y participativo que involucra al Estado, organizaciones de la sociedad civil y referentes en diversas temáticas. Allí, actores considerados relevantes en las cuestiones abarcadas por la Agenda Digital establecen por consenso las problemáticas más importantes en sus respectivos campos de acción, comparten experiencias en torno a ellas, al tiempo que trazan líneas de acción y planes de trabajo con el propósito de que sean retomados en la producción de acciones y políticas públicas específicas. Se

trata de un espacio abierto y de participación voluntaria, que pretende gestionar conocimiento y acuerdos técnicos y conceptuales básicos. Algunas de las temáticas trabajadas son: Interoperabilidad, Gestión Documental / Digitalización, Profesionalización del Gestor de Información, Geoinformación, Software Libre, Salud, Contenidos Públicos y Datos Públicos y Gobierno Abierto.

Específicamente estos dos últimos temas tienen objetivos puntuales que son importantes desarrollar en relación a políticas de participación e innovación en Gobierno. Datos Públicos está integrado por Organismos Públicos (ANSES, Dirección Nacional Electoral, Universidades, CNC, Ministerio de Trabajo, Ministerio del Interior, SUBE, INDEC, IDERA, Ministerio de Planificación Federal, Ministerio de Seguridad, etc), Periodistas de Datos, Especialistas en Protección de Datos Personales, así como la comunidad académica. Dentro de los objetivos que tiene este grupo de trabajo se destacan el de generar una red de actores relevantes en la temática de Datos Públicos, a nivel nacional y regional, así como desarrollar un portal de datos abiertos que impulse la construcción de las herramientas necesarias para apoyar el crecimiento de una comunidad de datos públicos.

Por otro lado el grupo de trabajo de Gobierno Abierto está compuesto por representantes del Ministerio de Planificación, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerios del Interior,

Subsecretaría de Fortalecimiento de la Democracia, Grupos de Investigación, CONICET, Corte Suprema de Justicia, Organizaciones de la Sociedad Civil y Universidades entre muchos otros actores. Los productos esperados de este foro son la Generación de un espacio de debate, diálogo y difusión que permita nuclear y promover proyectos que se desarrollen en el ámbito nacional sobre la temática de Gobierno Abierto. Así también la promoción en la población del uso de las TIC para la participación ciudadana y la construcción de una red federal de productores, desarrolladores y divulgadores de conocimiento sobre Gobierno Abierto. De esta manera, se observa claramente que todas las iniciativas adoptadas en el marco de la Agenda Digital no pueden ser entendidas de manera aislada, ya que forman parte de una estrategia global. Su articulación es un aspecto clave en la búsqueda de la inclusión y del desarrollo digital de la Argentina, y el aspecto colaborativo y participativo que promueven las políticas de Gobierno Abierto se ven manifestados en el accionar de la Agenda.

7. Conclusiones: factores de éxito y el futuro del Gobierno Abierto

Alejandro Prince y Lucas Jolías

La utilización extensiva, intensiva y estratégica de las nuevas tecnologías de la información, internet y las telecomunicaciones en las actividades del Gobierno y la Administración Pública prometen una mayor eficiencia, rapidez y agilización. Eso es, en sentido simple y estricto, lo que se llama Gobierno Digital. La Sociedad del Conocimiento por su parte amplía la promesa a ciclos virtuosos y crecientes de innovación, una sociedad más abierta, compleja, diversa, horizontal e interdependiente, así como modos nuevos de relacionamiento, comunicación y coordinación social. Comprende no sólo a la dimensión política de la vida en sociedad, sino a la económica y la social.

Por otro lado, muchas de estas promesas del Gobierno Abierto dependen no tanto de "lo digital", de la tecnología, sino y más fuertemente de organizarse y trabajar en red, de la reinención de procesos y modelos organizacionales. Más aún, el signo, en sentido de esta transformación posible, depende fundamentalmente de los valores imperantes en una

comunidad, de las creencias compartidas y, por sobre todo, de la calidad institucional del país que se trate.

Ser en red, es mucho más que usar nuevas tecnologías, más que estar en red o conectado, es un conjunto de nuevos paradigmas, muchos de los cuales emergerán de modo espontáneo, y autoorganizado, no planeados ni diseñados. Ni siquiera es válido hablar de "una red" sino de de la superposición dinámica de decenas, miles, millones de redes, grandes, pequeñas, abiertas, restringidas, de diferentes orígenes, composiciones y fines. Se trata más de una sociedad "rizomática", más que una monolítica sociedad en (una) red. Se trata de una sociedad heterárquica en vez de jerárquica, más abierta, diversa, horizontal y emergente.

En el límite de la desaparición de límites, fronteras o separaciones, por la muerte del tiempo, la masa y la distancia que produce el fenómeno digital, el cambio requerido es profundo, sociopolítico, antropológico e imprevisible, incluso en sus consecuencias. La tecnología puede o no mejorar nuestra vida, eso dependerá del *ethos*, el *logos*, y el *telos* que den impronta a estos cambios. Los límites de ésto no son tecnológicos, sino antropológicos, sociológicos o políticos. La pregunta es si podremos adaptarnos a formas de convivencia más emergentes. Si el sistema social podrá mantener la cohesión, gobernabilidad, coordinación y control dejando

atrás milenios de líneas de poder y autoridad verticales descendentes.

Hace pocos años, a fin de 2003, sólo el 10% de la población mundial era "usuaria" de internet. Hoy los conectados en el mundo ya superan al 40%, y en la región sudamericana esta cifra es superior al 56%, siendo Argentina uno de los líderes de estos indicadores en la región. Nuevos dispositivos (celulares inteligentes, TV digital interactiva) y tecnologías de acceso (inalámbricas), así como algunos programas de inclusión nacional o provinciales auguran la pronta desaparición de la brecha digital. Es claro que la primera mitad (la superior) de la población ha sido conectada por "el mercado", las inversiones y competencia entre empresas prestadoras de los distintos servicios y productos TIC y el mediano alto perfil socio-demográfico de los argentinos. La segunda y última mitad de los habitantes requerirá de políticas públicas para ser incluida digitalmente, facilitadas por los propios cambios tecnológicos, la reducción de su costo y la simplificación de su uso. A mediano plazo, prácticamente todos y cada uno de los ciudadanos tendrán acceso a algún dispositivo, lugar y tecnología de acceso. Pero nos enfrentaremos entonces a que las brechas analógicas (educación, ingreso, etc.) subsistirán y de no solucionarlas, ese sector de la población, el más vulnerable, no podrá hacer una apropiación ni un uso con sentido de estas tecnologías.

Los gobiernos tienen una doble o triple tarea en este tema. Como usuarios ejemplares de las TIC, como promotores de desarrollos y aplicaciones y del uso inteligente de las TIC por parte de la sociedad, pero sobre todo como tutores y gestores de reglas y valores para una vida mejor, más libre y equitativa, e inclusiva.

La tecnología como saber es siempre buena, pero su signo como aplicación concreta, depende de nuestras intenciones y acciones. El Gobierno Abierto no es una meta, tal vez ni siquiera el único o principal medio, sino sólo uno de los medios necesarios. Es el gobierno en red lo imprescindible para lograr un gobierno inteligente. Pero este a su vez sólo es un medio para el verdadero fin, el "buen gobierno", como lo dice la Declaración del Milenio de la cumbre Mundial de la Sociedad de la Información. Y el buen gobierno es sólo otro medio para lo relevante, que es el desarrollo humano. Por eso vale la pena debatir sobre Gobierno Abierto y sus fines últimos, no sólo para las metas de la eficiencia de la Administración Pública, o la transparencia del gobierno y la participación ciudadana. La oportunidad es respecto del desarrollo humano y social integral. Pero está claro que ni una PC, ni internet y todas las nuevas tecnologías juntas son mágicas.

El aprovechamiento de estas herramientas depende no sólo de las inversiones realizadas, sino de la capacitación del capital

humano y de las reformas y evolución de los procesos, modelos, y acciones realizadas con ellas, en una reingeniería profunda. Al uso extensivo, debe seguirle una curva de aprendizaje y experiencia, el uso intensivo, y luego el uso estratégico. La “apropiación” de la tecnología de modo transparente y simple, y su aplicación a las diversas actividades humanas y organizacionales. La educación, la cultura, las normas y valores, las creencias y expectativas, y la calidad institucional son condimentos imprescindibles del mayor o mejor resultado de la incorporación de las TIC al Gobierno y la Administración Pública en todos sus niveles, a las organizaciones privadas y a la población en general.

Temas como la gobernabilidad, eficiencia pública, seguridad ciudadana, salud y servicios sociales, representación política, transparencia, pobreza, construcción de ciudadanía y participación, y muchos otros, están en la mesa de debate de académicos y ciudadanos hace tiempo. Las nuevas tecnologías prometen, de distintos modos y con distinta intensidad, colaborar en la solución de muchos de estos problemas. Por eso, esta digresión o ampliación sobre el concepto y alcances del Gobierno Digital, es más que relevante, si deseamos tener ciudadanos conectados y no “enchufados”.

Luego de presentar un resumido análisis conceptual y teórico de las características del Gobierno Abierto, y de analizar

algunos casos de éxito en el país, creemos conveniente remarcar algunos emergentes, buenas prácticas y factores de éxito en la elaboración e implementación de políticas de Gobierno Abierto:

1) A nuestro criterio el principal factor de éxito del Gobierno Abierto es la voluntad política. El compromiso e impulso de las autoridades máximas de un organismo o gobierno son fundamentales para comprometer y asegurar las primeras acciones. Como se ha visto en los casos descriptos, el involucramiento de intendentes o secretarios ha sido central para lograr una decisión política de apertura del gobierno. Sin voluntad política, aunque se cuente con presupuesto, recursos humanos calificados o tecnologías adecuadas, difícilmente podamos implementar un gobierno abierto en nuestras organizaciones.

2) Es necesario contar con “campeones” de rango en el gobierno, como secretarios, directores u otros niveles medios. Estos son los que llevan las estrategias de Gobierno Abierto en sus hombros. En muchos casos, como en los municipios o en la Universidad de Buenos Aires, han sido los campeones (comúnmente técnicos) los que han “plantado la semilla” y luego impulsado los planes de transparencia, participación o datos abiertos.

Contar con cuerpos técnicos que hagan suyo el proceso de gobierno abierto, es otro de los factores de éxito.

3) Aunque Gobierno Electrónico y Gobierno Abierto sean conceptos diferentes, los gobiernos que mayores avances tienen en gobierno electrónico, son aquellos pioneros en elaborar políticas de gobierno abierto. Esto es por dos razones: a) la primera de ellas y más obvia, es porque la digitalización de trámites, expedientes, procesos internos y servicios, permite contar con mayor información y datos que luego pueden ser abiertos a la comunidad. A pesar de ser conceptos diferentes, existe una estrecha relación entre Gobierno Electrónico y Abierto, ya que las TIC contribuyen a contar con más y mejores datos sobre la actividad de gobierno y permiten que estos datos sean accesibles con costos de transacción extremadamente bajos; b) la segunda razón tiene que ver con una cuestión cultural y de innovación. Es razonable que los gobiernos que han sido pioneros en materia de gobierno electrónico y modernización de la gestión, también lo sean en innovación y Gobierno Abierto. Si observamos bien los casos analizados, principalmente en municipios, han sido los responsables de gobierno electrónico aquellos que se han transformado en campeones de gobierno abierto. De allí que comúnmente que las áreas de gobierno abierto también se encarguen de cuestiones como innovación, servicios TIC, modernización, entre otras funciones.

Asimismo, en lo que respecta a la apertura de datos, existe una relación intrínseca entre la interoperabilidad y el *Open Data*: sin adecuados niveles de interoperabilidad organizacional, nuestras políticas de datos abiertos encontrarán una barrera muy clara, ya que en un principio podremos abrir aquellos datos disponibles (comúnmente pocos), pero si queremos alcanzar mayores niveles de apertura entonces será necesario que el resto de las áreas de gobierno comparta e intercambie información.

4) Contar con una Agencia de Gobierno Abierto coordinadora, flexible, inteligente y abierta. La complejidad de los problemas sociales no se corresponde con las estructuras burocráticas de nuestro Estado; un problema de seguridad, no es competencia exclusiva de un ministerio o secretaría de seguridad, sino que es un problema que cruza a todas (o casi todas) las áreas de gobierno. Por ello, a la hora de pensar políticas de Gobierno Abierto es necesario contar con agencias de implementación que puedan “cruzar” a toda la administración pública, que funcionen como transversales al resto de las áreas, y que sean flexibles y abiertas a los cambios tecnológicos.

5) Poseer recursos humanos calificados, tanto en temas tecnológicos como en cuestiones más amplias

relacionadas con la Administración Pública, las políticas públicas y la sociedad del conocimiento.

6) Realizar acciones de sensibilización, tanto internas a la organización como a líderes de opinión y dirigentes de la Sociedad Civil. Todavía nos encontramos (a nivel nacional e internacional) en una instancia donde la sensibilización y “difundir la palabra” del Gobierno Abierto es sumamente necesario. Estas acciones no sólo capacitan al personal interno, sino que también pueden generar el surgimiento de nuevos “campeones” que tomen las ideas y proyectos de Gobierno Abierto como propios.

7) Pensar primero en Gobierno Abierto, y luego recién en las nuevas tecnologías. Quizás porque las áreas responsables de *o-gov* sean también en muchos casos las responsables de los temas TIC de la organización, existe una tendencia a pensar en el Gobierno Abierto como aquello que depende exclusivamente de la tecnología. Esto no es así. Si queremos pasar de la etapa actual, en donde priman las aplicaciones y los *data sets*, entonces debemos centrarnos más en pensar mecanismos de Gobierno Abierto por fuera de las TIC. Herramientas como el Presupuesto Participativo generan impactos mucho mayores que una aplicación para el celular, y no dependen exclusivamente del uso de TIC. Primero debemos pensar en qué acciones hacer para tener

gobiernos más abiertos, y luego en cómo las tecnologías pueden ayudarnos a lograr nuestros fines.

8) Por último, pensar a la participación ciudadana por su calidad y no por su cantidad. Es muy común ver organismos que se resignan en sus políticas de participación ya que los niveles de involucramiento ciudadano son bajos. Sin embargo, lo que debemos rescatar de las iniciativas de participación es su calidad, los aportes valiosos que pueda llegar a hacer la ciudadanía, y no necesariamente la cantidad. Como vimos en el caso de Bahía Blanca, la participación desinteresada de un ciudadano concreto, generó ideas y acciones que luego fueron tomadas por el gobierno de turno, llegando a ser hoy uno de los casos de éxito nacionales. Asimismo, debemos pensar en generar incentivos a la participación ciudadana. No debemos esperar que la gente participe de forma altruista, si confiamos en que la participación es también una forma eficiente de gestión, entonces debemos brindar incentivos concretos a la participación ciudadana ¿Por qué no brindarle beneficios concretos a aquellos ciudadanos o vecinos que se involucran en la resolución de problemas públicos?

Uno también podría fijar como factores de éxito el hecho de contar con grandes presupuestos o financiaciones, sin embargo, hemos visto casos en donde con escasos recursos económicos pero con una fuerte voluntad política, se han llegado a cabo muy buenos planes de gobierno abierto.

En lo que respecta al *Open Data*, a pesar de tener un corto camino, la apertura de datos en América Latina comienza a estar en la agenda pública y política de diversos países. La proliferación de *datasets* liberados por gobiernos nacionales o locales, el desarrollo de concursos de aplicaciones, *hackatones*, y el surgimiento de periodistas o medios de datos marcan una tendencia que, a pesar de estar menos desarrollada que en los países del norte, tiene ya su propio camino.

En términos de transparencia, la apertura de datos vendría a cumplir con las promesas incumplidas de la democracia, generando mayores niveles de control ciudadano, mejorando la información sobre servicios y acciones gubernamentales, entre otros beneficios. Sin embargo, la promesa de los datos abiertos también tiene que ver con incentivar el desarrollo económico y la innovación, permitiendo a viejos y nuevos actores obtener ganancias mediante la utilización de datos públicos. Es la primera vez en la historia que la transparencia no sólo es vista como una obligación jurídica del gobierno en un régimen representativo, sino también como la materia

prima para la generación de mejores servicios, innovaciones tecnológicas y crecimiento económico. Sin embargo, para que esta promesa se cumpla, primero se debe generar un ecosistema de los datos abiertos en donde los actores que lo integran sean sustentables en el tiempo. No podemos pensar que por el simple hecho de abrir los datos, las empresas, los desarrolladores o las organizaciones comenzarán a generar productos o servicios a partir de ello. Para generar un ecosistema que perdure en el tiempo y genere valor económico, debemos pensar en las características de la cadena de valor: los actores, las funciones, los incentivos y los obstáculos, entre otros.

En segundo lugar, es necesario interpretar al *Open Data* como una política pública y no simplemente como una herramienta o aplicación tecnológica. Analizar el tema desde la perspectiva de las políticas públicas, nos permitirá comprender la forma en la cual se ha definido y formulado el tema, las características de su implementación, y los parámetros por los cuales evaluar su impacto. Si uno pretende generar una cadena de valor a partir de la apertura de datos, el Estado debe adoptar un rol activo no sólo en la liberalización de la información, sino también en generar e impulsar el ecosistema: no sólo debe ser un creador de la oferta, sino también debe incentivar la demanda. De lo contrario, en países como los de América Latina, los datos abiertos podrán

tener un mayor impacto en la transparencia, pero difícilmente generarán un nuevo subsector de la economía.

Los países pioneros en instaurar la idea del gobierno y los datos abiertos, además de haber resuelto su brecha digital y haber alcanzado etapas estratégicas en cuanto a Gobierno electrónico, son países con altos niveles de calidad institucional, que cuentan con capital humano y recursos económicos abundantes. A la inversa, en nuestra región y, en particular, en el ámbito local-municipal, las condiciones preexistentes para desarrollar este tipo de políticas son marcadamente distintas. Más allá de la voluntad de algunos intendentes de abrir o no sus datos, en términos generales las capacidades y recursos con los que cuenta la localidad pueden ser una barrera de implementación. Generar programas a nivel provincial o nacional que colaboren con las iniciativas locales, compartiendo esfuerzos y recursos, es un camino imprescindible si se pretende la difusión y adopción del *Open Data* en todos los niveles de gobierno. De lo contrario, el avance de estas iniciativas dependerá de las actitudes supererogatorias de los funcionarios, limitadas o potenciadas por la cantidad y calidad de los recursos disponibles.

Nos arriesgamos a pensar que, si bien el Gobierno Abierto surgió en algunos países centrales como una consecuencia del desarrollo institucional y tecnológico, en nuestra región

podemos dar vuelta la ecuación. El *Open Data* puede resultar tanto un facilitador o catalizador de cambios positivos en la mejora de la calidad institucional como un promotor de la innovación público-privada y, al mismo tiempo, cumplir con los objetivos de transparencia y participación. En definitiva, puede ser visto como una consecuencia o como una causa (no suficiente) de la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos.

Para finalizar, consideramos que un paso necesario para tener gobiernos más abiertos (además de los mencionados) es generar mecanismos formales e informales de interrelación entre distintos gobierno y organismos. Compartir experiencias y que los gobiernos más adelantados acompañen a aquellos más rezagados, puede ser una buena estrategia para contar con mayor cantidad de organismos con políticas de Gobierno Abierto.

8. Bibliografía

Bimber, B. (2003). *Information and american democracy. Technology in the evolution of political power*. New York: Cambridge University Press.

Bobbio, N. (1993). *El futuro de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Calderón, C. y Lorenzo, S. (2010). Open Government - Gobierno Abierto. España: Algón Editores. Disponible en: http://www.sociedadesdigitales.org/gobierno_abierto_open_government

Collier, D. y Levitsky, S. (1998): “Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa”. En Revista *La Política*, N° 4, Buenos Aires, pp. 137-160.

Dahl, R. (1971): *Poliarchy: participation and opposition* Yale U. Press: New Haven.

Dahl, R. (1991). *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Paidós.

Dawkins, R. (1993). *El Gen Egoísta. La base biológica de nuestra conducta*. Buenos Aires: Salvat.

Florida, R. (2002). *The rise of the creative class*. New York: Basic Books.

Fox, J. (2008): “Transparencia y rendición de cuentas”, en John Ackerman (coord.), *Más allá el acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI.

Glass, R. (2002): *Facts and fallacies of Software Engineering*. Addison-Wesley Professional.

Harrison, T.; Pardo T. y Cook M. (2012): “Creating Open Government Ecosystems: A Research and Development Agenda”. *Future Internet* 4(4), pp. 900-928.

Held, D. (1991): *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.

Himanen, P. (2002): *La ética del hacker y el espíritu de la era de la información*. Barcelona: Editorial Destino.

Hofmann, A.; Ramírez Alujas, A. y Bojórquez Pereznieta, J. A. (2012): *La promesa del Gobierno Abierto*. Disponible en <http://bit.ly/13mUBUs> [consultado el 11/03/2013].

Howard, A. (2012): *Data for the public good: Data Holds Immense Potential to Help Citizens and Government*. O'Reilly Media. Disponible en <http://oreil.ly/xgsvRz> [consultado el 12/04/2013].

Howard, A. (2012b): *No joke: Open data fuels transparency, civic utility and economic activity*. Disponible en www.govfresh.com [consultado el 22/03/2013].

Howard, M. y D. LeBlanc (2003). *Writing secure code*. Microsoft Press, 2da edición.

Jenkins, H. (2006). *Confronting the challenges of participatory culture: media education for the 21st Century* [en línea].

Disponible en

http://henryjenkins.org/2006/10/confronting_the_challenges_of.html [Consulta: 2012, 25 de octubre]

Jolías, L. (2015): "Datos abiertos a nivel local en Argentina: entre la innovación y la transparencia". Trabajo presentado en el 9° Simposio Argentino de Informática en el Estado, 44° *Jornadas Argentinas de Informática* – JAIIO. Facultad de Ingeniería - Universidad Nacional de Rosario. 31 de Agosto al 4 de Septiembre.

Jolías, L. y Prince A. (2014): “El ecosistema argentino de los datos abiertos”, en Fernández Arroyo, N. y Pando, D. (2014): *El gobierno electrónico a nivel local*. CIPPEC.

Jolías, L. y Fernández Arroyo, N. (2009): “Los estudios municipales en la Argentina: desarrollo y líneas de investigación en ciencias sociales”. En revista *Nuevo Espacio Público*, IPAP. Nro. 2, Rio Negro.

Lathrop y Ruma (eds.) (2010). *Open Government*. California: O’Reilly Media.

Mayer-Schonberger, V. y Cukier, K. N. (2013). *Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work, and Think*. Eamon Dolan/ Houghton Mifflin Harcourt.

Macpherson, C. B. (1987). *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial.

Morlino, L. (2003). *Democrazie e democratizzazioni*. Bolonia: Il Mulino.

Noveck, B. S (2009). *Wiki Government: How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*. Washington: Brookings Press.

Noveck, B. (2011). *Testimony before the Standing Committee on access to information, privacy and ethics of the Canadian Parliament*. Disponible en <http://bit.ly/e01uRy> [consultado el 16/04/2013].

Open Knowledge Foundation (2012): *Open Data Handbook*. Disponible en <http://opendatahandbook.org> [consultado el 24/04/2013].

O'Donnell, G. (1998): *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós, Buenos Aires.

O'Donnell, G. (2001): "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". *Revista PostData*, 7, 11-34.

O'Donnell G. y P. Schmitter (1986). "Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies". En G. O'Donnell, F. Schmitter y L. Whitehead (eds.): *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins Press.

Oszlak, O. (2012): "Gobierno abierto. Promesas, supuestos, desafíos". Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual *INPAE 2012: "Gobierno Abierto: Por una gestión pública más*

transparente, participativa y colaborativa”, San Juan de Puerto Rico, 25 de abril de 2012.

Pollock, R. (2011). *Building the (open) data ecosystem*. Disponible en <http://bit.ly/gP0kWY> [consultado el 24/04/2013].

Prince, A. y Jolías, L. (2011a): “Etapas de la inclusión digital en Argentina: difusión y adopción de TIC”, en Eduardo Thill (comp.): *Modelo social de la Agenda Digital Argentina: inclusión digital para la integración social 2003-2011*. Buenos Aires: Jefatura de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina.

Prince, A. y Jolías L. (2011b). “La inclusión digital en Argentina y LAC bajo las teorías de difusión y adopción de TIC”. Ponencia presentada en el *XVI Congreso CLAD*, Paraguay, del 8 al 11 de noviembre.

Prince, A., L. Jolías y A. Doria (2012): “Presupuesto participativo en Argentina: análisis de su evolución y estudio de caso”. Ponencia presentada en el *IX Congreso REDMUNI*, Florencio Varela, Argentina.

Prince, A. y Jolías, L. (2013a): “Las fuentes conceptuales del Gobierno Abierto”, en *Revista Telos, debate y conocimiento nro. 94, Enero-Abril*. España.

Prince, A. y Jolías, L. (2013b) “Análisis de la cadena de valor del ecosistema de datos abiertos de la Ciudad de Buenos Aires”, trabajo presentado en la *Conferencia Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe*, Montevideo, 26 y 27 de junio.

Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (ed.) (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires: Editorial Temas.

Ramirez Alujas, A. y Dassen N. (2014): *Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. Nota técnica, Banco Interamericano de Desarrollo.

Raymond, E. S. (1999). *The Cathedral & the Bazaar*. Musings on Linux and Open Source by an Accidental Revolutionary. O'Reilly Media.

Robinson, D. G.; Yu, H.; Zeller, W. P. y Felten, E. W. (2009). “Government Data and the Invisible Hand”. *Yale Journal of Law & Technology*, Vol. 11, p. 160.

Sánchez-Cuenca, I. (2010): *Más democracia, menos liberalismo*. Buenos Aires: Katz Editores.

Schmitter, P. (1999): "The Limits of horizontal accountability". En A. Schedler, L.J. Diamond y M. Plattner (editores): *The Self-restraining State: Power and accountability in New Democracies*. Lynne Rienner.

Shifman, Limor (2012): *Internet memes*. MIT Press. (En prensa).

Slee, T. (2012): *Open Data movement redux: tribes and contradictions* [en línea]. Disponible en <http://whimsley.typepad.com/whimsley/2012/05/open-data-movement-redux-tribes-and-contradictions.html> [Consultado: 2012, 23 de octubre]

Subirats, Joan (2002): "Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación". En Heriberto Cairo Carou (coord.), *Democracia Digital. Límites y oportunidades*, Madrid: Trotta.

Surowiecki, J. (2004): *The wisdom of crowds*. New York: Anchor Books.

Yu, H. y D. Robinson (2012): "The new ambiguity of Open Government". *UCLA Law Review* 178. California.

Sitios de referencia

Agenda Digital Argentina: <https://www.agendadigital.gob.ar/>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo:
<http://www.clad.org/>

Ciudad Autónoma de Buenos Aires:
<http://www.buenosaires.gob.ar/>

Coordinación de Gobierno Abierto:
<http://www.gobiernoabierto.gob.ar/>

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación:
<http://www.desarrollosocial.gob.ar/>

Municipalidad de Gualeguaychú:
<https://www.gualeguaychu.gov.ar/web/>

Municipalidad de Bahía Blanca:
<http://www.bahiablanca.gov.ar/>

Municipalidad de Junín: <http://www.junin.gov.ar/>

Municipalidad de Mercedes: <http://www.mercedes.gob.ar/>

Municipalidad de Morón: <http://www.moron.gov.ar/>

Municipalidad de Rafaela:
<http://www.rafaela.gov.ar/nuevo/Seccion.aspx>

Municipalidad de Rivadavia: <http://munirivadavia.gob.ar/>

Municipalidad de Rosario: <http://www.rosario.gov.ar/web/>

Provincia de Misiones: <http://www.misiones.gov.ar/index.php>

Provincia de Santa Fe: <http://www.santafeciudad.gov.ar/>

Universidad de Buenos Aires: <http://www.uba.ar/>

Alianza para el Gobierno Abierto:
<http://www.opengovpartnership.org/>

9. Anexo

9.1. Listado de entrevistados

Borrmann, Rudi. Director de Innovación y Gobierno Abierto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Brys, Carlos. Director de Modernización de la Gestión y Gobierno Electrónico de la Provincia de Misiones.

Buil, Sergio. Intendente del Municipio de Rivadavia.

Carbajal, Lorena. Subsecretaria de la Secretaría General del Municipio de Rosario.

Chisnerman, Maximiliano. Subsecretario de Reforma y Modernización del Estado de la Municipalidad de Mercedes

Dezi, Alejandra. Dirección de Modernización y Mejora de la Gestión Pública del Municipio de Morón.

Friguglietti, Paulo. Director Provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público de la Provincia de Santa Fe.

Graffigna, Fernando. Subsecretario de Tecnologías de la Información y la Comunicación del Municipio de Junín.

Leff, Mariana. Coordinadora Operativa del Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada, Ministerio de Planificación.

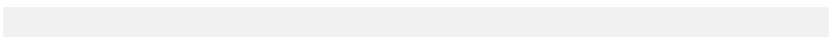
Mirofsky, Esteban. Director de la Agencia de Innovación y Gobierno Abiertos del Municipio de Bahía Blanca.

Rubiano, Paulo. Coordinador de Comunicación Digital del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Sánchez, Marcelo. Jefe del Departamento de TIC y Responsable del Proyecto Rafaela Ciudad Digital del Municipio de Rafaela.

Selwood, María Inés. Directora de la Oficina de Acceso a la Información Pública de la Universidad de Buenos Aires.

Veronesi, Adriana. Coordinadora de Programa Gobierno Abierto del Municipio de Gualaguaychú.



9.2. CV resumido de los autores

Eduardo Thill

Subsecretario de Tecnologías de Gestión de la Secretaría de Gabinete por segunda vez en coincidencia con la gestión del Dr. Aníbal Fernández en la Jefatura de Gabinete de Ministros. Fue Director General de Gestión Informática del Ministerio del Interior. Anteriormente se desempeñó como Director de Gestión informática de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación. Además fue designado Director Nacional del Proyecto SINTyS del CNCPS. Por otro lado, en 2003 fue cofundador del Ámbito de Software Libre en el Estado Nacional y miembro impulsor del Foro permanente de responsables informáticos de la Administración Pública Nacional en la Secretaría Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros. También ocupó distintos cargos en la provincia de Buenos Aires, donde tuvo a su cargo la creación de la Base de Datos de la Acción Social de la Pcia. (BaDAS) y fue responsable de las Áreas de Tecnología y Sistemas de: Ministerio de Trabajo, Ministerio de Gobierno, Secretaría de Minoridad y Familia, Secretaría General de la Gobernación, Proyecto de Informatización Hospitalaria Integrada (I.H.I) del Ministerio de Salud y del Proyecto Diagramación e implementación de la Intranet de la Provincia.

Camila Chirino

Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires), con un máster en Alta Dirección de Gobierno y Políticas Públicas (Instituto Universitario Ortega y Gasset) y doctorando en Ciencia Política (Universidad Torcuato Di Tella). Es la coordinadora nacional de Gobierno Abierto en la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Fue coordinadora del Programa de Formación en Gobierno Abierto de la Escuela Superior de Gobierno de la Jefatura de Gabinete de Ministros, y se ha desempeñado como docente en la Universidad de Buenos Aires (Facultad de Ciencias Sociales y Ciencias Económicas), en la Universidad de Palermo y en el Instituto Nacional de la Administración Pública. Ha dirigido y coordinado el desarrollo de proyectos culturales participativos en la provincia de Entre Ríos y ha sido disertante en varios Congresos y Foros vinculados al desarrollo de la Gobernanza de Internet y el Gobierno Abierto.

Gregorio Montero Montero

Abogado y politólogo, tiene especialidad en Ciencias Políticas. Obtuvo su título de Maestría en Administración y Políticas Públicas. Es catedrático en los niveles de Grado y Post-Grado en las áreas Teorías y Fundamentos Jurídicos del Estado, Derecho Administrativo, Administración Pública, Ética de los Servidores Públicos, Organización de la Administración

Pública, Cultura Organizacional, entre otras. Ha publicado varios libros y trabajos en revistas y periódicos relacionados con la Administración Pública, desde la perspectiva del régimen jurídico, la ética, la profesionalización y la modernización. Ha dictado conferencias en unos 15 países de Iberoamérica sobre temas de Estado y Administración Pública. Ha sido consultor de varios organismos internacionales como la Unión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), OPS/OMS, entre otros. Fue Viceministro de Función Pública de República Dominicana, Presidente Alternativo del Consejo Directivo del CLAD. Actualmente es, por segundo periodo consecutivo, Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Alejandro Prince

Doctor en Ciencia Política y Doctor en Economía. Director de Prince Consulting www.princeconsulting.biz. Vicepresidente de la Fundación Gestión y Desarrollo. Profesor de grado en la UBA y UTN, y de Posgrado en la UBA, UTN, UDESA y UNLaM. Director de la Maestría de Marketing Digital y Comercio Electrónico de la FCE-UBA. Ha sido director Académico del Diplomado Internacional en Gobierno Digital del Instituto Tecnológico de Monterrey y del Programa en Dirección de Sistemas de la FRBA-UTN. Miembro del Grupo Redactor de la Agenda Digital Argentina (Subsecretaría de Tecnologías de

Gestión – JGM). Ha liderado diversos proyectos regionales, entre ellos: Generación de un Sistema de Monitoreo de Proyectos de e-gobierno, Banco Mundial para Jefatura de Gabinete de Ministros; Evaluación de impacto del Programa San Luis Digital en pequeñas poblaciones, ULP; Evaluación de internet y del comercio electrónico en Argentina, Cámara Argentina de Comercio Electrónico; Estudio sobre los circuitos de la basura electrónica, Unesco, SitioSur; Curso virtual de Gobierno electrónico para la Administración Pública, PNUD, JGM. Hasta 1987 fue Gerente de Marketing y Comunicaciones de Texas Instruments Cono Sur. Conferencista internacional, ha participado como orador de la Cumbre Mundial de Ciudades Digitales de Lyon 2003 y de Bilbao 2005 y de la Cumbre Mundial de Sociedad de la información de Túnez 2005 y de otros eventos internacionales. Autor de numerosos artículos en revistas científicas y libros sobre Sociedad y Economía del Conocimiento. Su más reciente libro ha sido “El impacto de las TIC en la economía y la sociedad”.

Lucas Jolías

Politólogo egresado de la Universidad del Salvador. Maestrando en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Posgrado en Métodos de Análisis socio-políticos por la universidad de Salamanca (España). Es Director de Prince Consulting (www.princeconsulting.biz), empresa de Investigación y

Consultoría en Tecnología, Política y Gobierno. Investigador asociado del Centro de Implementación de Políticas para la Equidad y el Crecimiento (www.cippeec.org). Docente e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Ha sido docente e investigador en la Universidad Argentina de la Empresa (UADE), la Universidad del Salvador, la Universidad de La Matanza y la Universidad Metropolitana de la Educación y el Trabajo (UMET). Ha sido profesor y coordinador académico del Diplomado Internacional en Gobierno Digital en el Instituto Tecnológico de Monterrey (sede Argentina). Fue becario de la Fundación Carolina para cursar el posgrado en Métodos de Análisis Sociopolíticos en la Universidad de Salamanca (España). Ha dictado cursos y seminarios en la Universidad del Salvador, Universidad Nacional de Cuyo, Universidad Católica de Córdoba, Universidad de La Punta y en la Universidad Tecnológica Nacional. Posee más de 20 artículos publicados en revistas académicas así como decenas de *papers* y capítulos de libros sobre temas relacionados con el impacto de las nuevas tecnologías en las ciudades, la democracia, el gobierno y la participación ciudadana.

Ana Doria

Licenciada en Comunicación Social, especialidad Políticas y Planificación de la Comunicación (UBA). Trabaja en el diseño y ejecución de estrategias de Comunicación Política,

Comunicación Política 2.0 y en internet, para gobiernos, funcionarios en cargos legislativos y ejecutivos para diferentes categorías y distintos partidos políticos. Es especialista en diseño e implementación de políticas de Gobierno Abierto y Gobierno Electrónico. Elabora campañas estratégicas a nivel nacional e internacional en Comunicación Política 2.0 y Comunicación de Gobierno en Internet, con fuerte en las tecnologías de la información y comunicación (TIC). Realizó diversas investigaciones y publicaciones en temas vinculados a la Comunicación 2.0, Gobierno e Internet, mecanismos de participación ciudadana, Gobierno Abierto, Open Data, entre otros. Cursó diversos estudios y capacitaciones vinculadas con la comunicación en internet, nuevas tecnologías, TIC, participación ciudadana, open government.

Gobierno Abierto

Este libro otorga un marco teórico y reúne las experiencias de éxito de Gobierno Abierto, con la finalidad de que otros organismos y gobiernos comiencen a implementar sus propias iniciativas.

Noviembre 2015

Enterate más en www.gobiernoabierto.gob.ar
@GobAbierto_AR
Fb /GobAbiertoAR

Contacto: gobiernoabierto@jefatura.gob.ar
gobiernoabiertoargentina@gmail.com

Av. Roque Saenz Peña 511 CABA



Presidencia
de la Nación

Jefatura de
Gabinete de Ministros

Subsecretaría de Tecnologías de Gestión
Secretaría de Gabinete