Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas

Escuela de Estudios de Posgrado

Maestría en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental

Roberto Angel Feruglio

Iniciativas de Gobierno Abierto en los Municipios de Bahía Blanca y Mercedes en la Provincia de Buenos Aires (2010-2015)

Autor: Roberto Angel Feruglio

Iniciativas de Gobierno Abierto en los Municipios de Bahía Blanca y Mercedes en la Provincia de Buenos Aires (2010-2015)

Director: Guillermo Schweinheim

Universidad de Buenos Aires

Facultad de Ciencias Económicas

Escuela de Estudios de Posgrado

Maestría en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental

2021

Índice General

Lista de siglas y abreviaturas……Pag.4
Prólogo……..……Pag.7
Introducción……..Pag.8
Capítulo 1: Modelo conceptual basado en la noción de "vector"……..Pag.13
1.1. Introducción……...…Pag.13
1.2. Las ideas de Gobierno Abierto, principales componentes y evolución……Pag.13
1.3. Un análisis de las ideas, las prácticas y los actores a partir de la noción de "vector"……...Pag.17
1.3.1. El vector democrático……...Pag.19
1.3.2. El vector reformador……Pag.27
1.3.3. El Vector Tecnológico……...…Pag.32
1.4. Un modelo conceptual para el análisis de las experiencias de Gobierno Abierto……Pag.38
Capítulo 2: Iniciativas de Gobierno Abierto según el nivel jurisdiccional……Pag.41
2.1. Introducción……..……Pag.41
2.2. Las Políticas de Gobierno Abierto del Gobierno Nacional y de la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires en el periodo investigado……...Pag.41
2.3. La iniciativa de Gobierno Abierto en el Municipio de Bahía Blanca…….Pag.49
2.4. La iniciativa de Gobierno Abierto en el Municipio de Mercedes……..Pag.54
Capítulo 3: Implementación de Gobierno Abierto en el Municipio de Bahía Blanca……..Pag.61
3.1. Introducción……..……. Pag.61
3.2. El Vector Democrático y el Discurso Político en Bahía Blanca…..……..…Pag.61
3.3. El Vector Reformador y la Propuesta Modernizadora en Bahía Blanca.....…Pag.67
3.4. El Vector Tecnológico y el Empuje Digitalizador en Bahía Blanca……Pag.72
Capítulo 4: Implementación de Gobierno Abierto en el Municipio de Mercedes……Pag.81
4.1. Introducción……..……. Pag.81
4.2. El Vector Democrático y el Discurso Político en Mercedes……...…Pag.81
4.3. El Vector Reformador y la Propuesta Modernizadora en Mercedes…….....Pag.86
4.4. El Vector Tecnológico y el Empuje Digitalizador en Mercedes……..…Pag.90
Conclusiones……..……...…..Pag.96
Índice bibliográfico……...……Pag.100
Índice de esquemas, tablas y gráficos……...……Pag.103

Lista de siglas y abreviaturas

OGP: (siglas en inglés) Open Government Partnership. La Alianza para el Gobierno Abierto es una iniciativa multilateral que intenta asegurar compromisos concretos de gobiernos nacionales y sub-nacionales para promover el gobierno abierto.

Wiki: Palabra que proviene del hawaiano wiki «rápido» alude al nombre que recibe una comunidad virtual, cuyas páginas son editadas directamente desde el navegador, donde los mismos usuarios crean, modifican, corrigen o eliminan contenidos que habitualmente comparten.

API: Una API es una interfaz de programación de aplicaciones (del inglés API: Application Programming Interface). Es un conjunto de rutinas que provee acceso a funciones de un determinado software.

HTML: Sigla en inglés de HyperText Markup Language (‘lenguaje de marcas de hipertexto’), hace referencia al lenguaje de marcado para la elaboración de páginas web.

XLS: Es un tipo de archivo de Microsoft Excel adecuado para hojas de cálculo

CSV: Concurrent Versions System o simplemente CVS, es una aplicación informática que implementa un sistema de control de versiones: mantiene el registro de todo el trabajo y los cambios en los ficheros que forman un proyecto y permite que distintos desarrolladores colaboren.

Sensorización: Es la implantación de dispositivos que recogen información acerca de un amplio abanico de variables cuantificables y envían información digital a centros receptores para su tratamiento, análisis y diagnóstico.

Hotspot: o Punto caliente es un lugar que ofrece acceso a Internet a través de una red inalámbrica y una conexión a un proveedor de servicios de Internet.

Clústers: Se aplica a conjuntos o conglomerados de computadoras unidos entre sí normalmente por una red de alta velocidad y que se comportan como si fuesen una única computadora.

Quioscos interactivos: Son computadoras situadas en lugares públicos que permiten a los usuarios realizar múltiples acciones, como consultas informativas mediante pantallas táctiles.

Proxy: o servidor proxy, en una red informática, es un servidor (un programa o sistema informático), que hace de intermediario en las peticiones de recursos que realiza un cliente (A) a otro servidor (C).

Digital Signage: La señalización digital (digital signage en idioma inglés), conocida como señalización digital dinámica, señalización digital multimedia o cartelería digital, es el uso de contenidos digitales emitidos a través de pantallas como monitores LCD, pantallas de plasma, un panel de LED o proyectores (Proyector).

Jabber: protocolo abierto y libre para mensajería instantánea.

Domos: Cámaras de video digitales a prueba de vandalismo, gracias a su cubierta protectora alrededor de la cámara que impide que se dañe. Estas carcasas permiten que las cámaras soporten el daño de los proyectiles, cambios climáticos o animales.

RESful: es una arquitectura para aplicaciones basadas en redes como Internet, sus siglas significan Representational State Transfer.

JSON: es el acrónimo de JavaScript Object Notation, notación de objeto de JavaScript, es un formato de texto sencillo para el intercambio de datos.

Hackers: individuos que se dedican a programar y consideran que poner la información al alcance de todos constituye un extraordinario bien.

Open source: el código abierto es un modelo de desarrollo de software basado en la colaboración abierta.

Open data: el concepto datos abiertos es una filosofía y práctica que persigue que determinados tipos de datos estén disponibles de forma libre para todo el mundo sin mecanismos de control.

E-government: Gobierno Electrónico, es el uso de dispositivos tecnológicos de comunicación para proporcionar servicios públicos a la ciudadanía.

Cloud Computing: Computación en la nube es un término para la prestación de servicios alojados a través de Internet y permite a las organizaciones consumir recursos informáticos como una utilidad en lugar de tener que construir y mantener infraestructuras de computación en sus oficinas.

Web Scraping: técnica utilizada mediante programas de software para extraer información de sitios web. Usualmente, estos programas simulan la navegación de un humano en la Web.

Hackathon: es un evento organizado por hackers, para hackers, con el fin de programar o construir una solución de forma colaborativa, durante un plazo determinado de horas, de preferencia en el mismo espacio físico.
API del inglés: Application Programming Interface, es un conjunto de subrutinas, funciones y procedimientos (o métodos, en la programación orientada a objetos) que ofrece cierta biblioteca para ser utilizado por otro software como una capa de abstracción.

Prólogo

Vivir en un país como Argentina con un régimen político republicano motiva y obliga a la profundización de todas aquellas iniciativas que tiendan a mejorar el sistema democrático. Cuando la presente investigación empezó, allá por el 2013, recién comenzaban a presentarse los primeros emergentes teóricos y prácticos de una doctrina que prometía soluciones para ampliar la participación ciudadana en los asuntos públicos. Mediante la revisión documental y el análisis de los testimonios de los principales promotores de las prácticas de lo que se denominó políticas de "Gobierno Abierto", se presenta un análisis de las consecuencias de los primeros pasos de la implementación de éstas políticas en los niveles federal, provincial y municipal, particularmente en los Municipios de Bahía Blanca y Mercedes, emplazados en la Provincia de Buenos Aires de la República Argentina.

La presente investigación fue posible gracias a la participación y asistencia del personal público de la Nación, del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y de los Municipios de Mercedes, Bahía Blanca y de la empresa privada consultada "Junar", a quienes les agradezco enormemente el tiempo y atención dispensada.

A mi esposa, Carolina Busquier y a mi amigo Ariel Salas, que han colaborado como soporte afectivo y efectivo.

A Abel Bertuci y en su nombre a toda la Unión del Personal Civil de la Nación por brindarme su confianza en la postulación y otorgamiento de la beca que hizo posible la culminación de la Maestría.

A la profesora Mg.Micaela Moya por la revisión y corrección del texto.

Al profesor Dr.Guillermo Schweinheim por su dirección, acompañamiento, paciencia, rigurosidad académica y su generosidad personal e intelectual.

A los contribuyentes y a todas mis compañeras y compañeros del sector público nacional con cuyos aportes fue posible la oferta de Posgrado del Fondo de Capacitación y Recalificación Laboral (FoPeCap), que ha provisto la beca que deseo honrar con esta investigación.

Introducción

Un recorrido del estado del arte sobre Gobierno Abierto nos indica que en los estudios realizados sobre el tema existen tres vertientes que no encuentran un denominador común de interpretación (Oszlak, 2012). La primera de orientación tecnológica enfocada a las herramientas informáticas de apoyo a la instalación de dispositivos web, una segunda que apunta al rol de la sociedad civil en el ejercicio de la gestión pública y la participación ciudadana y una tercera orientada al funcionamiento y el rol de la burocracia estatal en la implementación de políticas públicas.

El diálogo entre las vertientes mencionadas es todavía débil y, en línea con las mismas aspiraciones que plantea Oszlak, la presente investigación tiene como propósito subsanar parte de este déficit o por lo menos aportar una contrastación empírica que contribuya a su acercamiento. Por otra parte, esta investigación está inspirada en aquella realizada por la Dra. Ester Kaufman denominada "Aportes para el Gobierno Abierto y la entrega de servicios. Experiencias canadienses"[1], en la que desarrolla las implicancias del Gobierno Abierto en los diferentes niveles jurisdiccionales de ese País.

He tomado de aquella investigación no solamente aspectos teóricos y metológicos, sino también ese instinto por observar lo que sucede en el detrás de escena de las soluciones digitales, profundizando en la medida en que los propios actores lo hacen posible, la trastienda o "Back Office" en su puesta a punto (Kaufman, 2012).

En palabras de la Dra. Ester Kaufman:

> Estos espacios internos, reservados a los propios funcionarios, se transformaron en accesibles gracias a lo cual fue posible obtener la información suficiente para crear las condiciones de transferencia de las prácticas (Kaufman, 2012, pág. 5).

En la literatura sobre el tema suele destacarse la idea de "desafíos" o "retos" a enfrentar por quienes tengan la voluntad de implementar políticas de Gobierno Abierto. En esta línea es en la que se basa el propósito de este estudio. Nos

[1] El libro "Aportes para el Gobierno Abierto y la entrega de servicios. Experiencias canadienses, puede descargarse en: http://www.esterkaufman.com.ar/?page_id=512

proponemos analizar en qué medida se evita la exclusión informática para garantizar que las personas que, por razones de formación o de medios, no accedan a dispositivos digitales, puedan informarse por otros canales. También buscamos indagar de qué manera la preexistencia de procedimientos de Gobierno Electrónico constituyeron precedentes necesarios para el desarrollo de Iniciativas de Gobierno Abierto y de qué forma la idea de Ciudad Digital enmarca los canales de participación política y ciudadana. Nos interesa, asimismo, determinar de qué manera la ciudadanía conoce cuáles son los servicios que ofrece el sector público en términos de Gobierno Abierto y cuáles son los beneficios que aporta esta nueva corriente de comunicación de doble vía. Investigaremos también el valor de utilidad de la información que proporciona el gobierno y cómo es percibida la ciudadanía para alcanzar la verdadera transparencia informativa. El propósito del estudio es también indagar sobre la coordinación que pudiere existir entre los diferentes niveles territoriales de poder y los distintos departamentos funcionales de cada nivel para determinar cuál es el grado de implementación de una estrategia conjunta y cuál la medida de la interoperabilidad, en el sentido del intercambio de información y la utilización de la información intercambiada. En definitiva, investigar el grado en que las Iniciativas de Gobierno Abierto significan una oportunidad de cambio en la manera tradicional de gobernar o una mera modalidad relativamente novedosa de legitimación del poder político.

Si bien existen otros precedentes sobre temas que se relacionan con lo que se ha dado en llamar Gobierno Abierto, se puede destacar como hito inicial la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) -por su sigla en inglés-, a la que en el año 2008 suscribió un conjunto de Gobiernos con el objetivo de intentar asegurar que los gobiernos se comprometieran a implementar políticas de Gobierno Abierto.

El Gobierno de Estados Unidos en la administración de Barack Obama aprobó a inicios de 2009 la Iniciativa *Open Government* como un esfuerzo para crear niveles de apertura sin precedentes, impulsando políticas de este tipo en toda la región. En el año 2012, el Gobierno Argentino decidió la adhesión a la OGP mediante una carta del entonces Jefe de Gabinete de Ministros, Juan Manuel Abal Medina. El Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, en el año 2014, mediante la Subsecretaria de Modernización, conducida en aquel entonces por Santiago Cafiero, impulsó políticas de Gobierno Abierto con el fin de acercar a la ciudadanía a la gestión pública.

A pesar de estas trayectorias, los avances han sido relativamente escasos, salvo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que ha sido pionera en el desarrollo de un portal de datos abiertos que fue creado en el año 2012 y se estableció como una iniciativa principal en la región. A nivel del Gobierno Nacional, los primeros avances sucedieron con el cambio de Gobierno en diciembre de 2015 con la Administración de la Alianza "Cambiemos", igual en el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, en algunos municipios bonaerenses las ideas de Gobierno Abierto iniciaron decidamente desde el año 2010.

A pesar del contexto de desarrollos escasos a nivel provincial, los Municipios de Mercedes y Bahía Blanca fueron los que avanzaron inicialmente en la implementación del Gobierno Abierto. Mercedes inicia en el año 2010 y Bahía Blanca en 2011, convirtiéndose ambos en predicadores de la doctrina del Gobierno Abierto y difusores de sus logros en la materia. Existieron, en ese periodo, implementaciones relacionadas con la modernización y los procesos digitales en otros municipios de la Provincia de Buenos Aires, como bien se describen en la "Guía de Casos Exitosos" realizada por el Centro de Estudios para los Nuevos Desafíos (CENUD, 2015). En el mismo se expresa que al realizar una mirada preliminar del estado de los servicios y aplicaciones vinculados al Gobierno Abierto en los portales Municipales, el relevamiento indica que son muy pocos los municipios que tienen información específica sobre el gobierno abierto tal como aparece en la Web de Bahía Blanca. A su vez, la citada guía describe que la Web del Municipio de Mercedes cuenta con un portal de Gobierno Abierto. Por lo tanto, resulta interesante, desde el punto de vista del conocimiento, el análisis sistemático de las experiencias de ambos municipios (Bahía Blanca y Mercedes) como precursores y promotores iniciales desatacados de la implementación de políticas de apertura de gobierno.

El problema específico, tratado en la presente investigación, son los efectos que la difusión de las ideas de Gobierno Abierto han tenido en los municipios de Bahía Blanca y Mercedes, ubicados en la provincia de Buenos Aires, en el período 2010-2015. Nos proponemos analizar cómo han sido las lógicas y los alcances de la implementación y cómo las concepciones fueron transformando las prácticas públicas, cuáles fueron los diseños tecnológicos emergentes, las implicancias en términos de disputas políticas y la efectiva participación ciudadana deseable en los dispositivos administrativos asociados a tal fin.

La significatividad específica de la investigación no está dada por su materialidad, es decir, por la cantidad de municipios que han implementado Gobierno Abierto sino por su tipicidad. No hubo en el período investigado muchas expresiones de implementación, por lo tanto resulta relevante realizar una investigación sistemática sobre los municipios que sí lo habían hecho en el espacio y tiempo definidos.

En este contexto, el Gobierno Nacional presentó señales muy débiles que consistieron en la simple adhesión a la Alianza para el Gobierno Abierto y la formulación de ciertos compromisos internacionales. En el mismo período, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires también inició acciones tenues que, si bien demostraban cierta intención de avanzar en estos temas, no evidenciaron acciones de mayor relevancia. Es importante destacar que, en cambio, en el período investigado, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires realizó una implementación decidida e integrada del Gobierno Abierto y esa experiencia luego fue generalizada en el Gobierno Nacional a comienzos de diciembre de 2015. En términos de implementaciones concretas e integradas en la Provincia de Buenos Aires en el período en cuestión, los casos destacados de iniciativas de Gobierno Abierto son los dos que constituyen el objeto de esta investigación.

El objetivo general de la presente Tesis es realizar un análisis sistemático de las experiencias de implementación de Gobierno Abierto en los Municipios de Mercedes y Bahía Blanca en la Provincia de Buenos Aires en el periodo 2010- 2015.

Esta Tesis se compone de cuatro capítulos y las conclusiones.

En el Capítulo 1 titulado “Modelo conceptual basado en la noción de vector”se describe un modelo de análisis para evaluar el nivel de implementación de las políticas de Gobierno Abierto. Para esto consideramos la perspectiva de las autoridades políticas y las decisiones ejecutivas para su implementación, la perspectiva reformadora sobre la estructura de la administración municipal y la perspectiva tecnológica referida a las soluciones digitales y su grado de avance. Además se tuvieron en cuenta los actores involucrados y sus diferentes niveles de presión, resistencias y modos de interpretación sobre la temática.

En el Capitulo 2 titulado “Iniciativas de Gobierno Abierto según el nivel jurisdiccional” se realiza la descripción de las políticas de Gobierno Abierto en la Argentina, recorriendo las expresiones y su aplicación en los tres niveles

jurisdiccionales: el Federal, el de la Provincia de Buenos Aires y el de los Municipios seleccionados para la investigación (Bahía Blanca y Mercedes).

En el Capitulo 3, “Gobierno Abierto en el Municipio de Bahía Blanca ”, se realiza el análisis de los hallazgos obtenidos de las políticas de Gobierno Abierto del Municipio de Bahía Blanca, localizado en la Provincia de Buenos Aires en la República Argentina.

En el Capitulo 4 titulado “Gobierno Abierto en el Municipio de Mercedes” se realiza el análisis de los hallazgos obtenidos de las políticas de Gobierno Abierto del Municipio de Mercedes, localizado en la Provincia de Buenos Aires en la República Argentina.

Finalmente, en las conclusiones, planteamos que los dispositivos e instrumentos de Gobierno Abierto funcionan como potenciadores de la transparencia, aunque de por sí, no pueden resolver la escasa participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Además, concluimos que su implementación constituye la reinterpretación conceptual forzada de lo que se ha denominado, en su momento, gobierno electrónico. Realizamos una comparación abordando similitudes y diferencias entre ambas implementaciones y una valoración de la potencialidad y fertilidad del Modelo analítico basado en la idea de vector, diseñado específicamente para esta investigación, para aplicarse a otros casos mas desarrollados.

La metodología de la presente investigación es cualitativa. El Capitulo1 consiste en la revisión sistemática de la bibliografía desarrollada hasta el momento bajo un modelo analítico propio. Para el Capítulo 2 se propone la revisión de las normativas y declaraciones públicas de funcionarios, identificadas en portales web y repositorios documentales digitales. En tanto que los Capítulos 3 y 4 presentan el análisis de las entrevistas a actores claves como funcionarios políticos y administrativos y el gerente de una empresa tecnológica. Se han realizado entevistas personales entre julio y agosto del año 2015, al Secretario de la Agencia de Gobierno Abierto de Bahía Blanca, Esteban Mirofsky, al Intendente de Mercedes Sr.Carlos Selva, al Subsecretario de Modernización de Mercedes. Maximiliano Chisnerman y Representante Comercial para América Latina de la empresa Junar, Antonio Milanese.

Capítulo 1

Modelo conceptual basado en la noción de “vector”.

1.1. Introducción

El objetivo de este capítulo es realizar un abordaje teórico a partir de una serie de contenidos procedentes de diversas publicaciones que presentan un alto grado de dispersión con el propósito de comprender el concepto de Gobierno Abierto. Dichos contenidos están disponibles en wikis, publicaciones webs, reuniones de trabajo y desarrollos teóricos sistematizados.

Existe una extensa literatura sobre Gobierno Abierto sin embargo, esta literatura no ha sido sometida aún a un análisis crítico. Por ello, en este capítulo se presentan las principales ideas sobre Gobierno Abierto para luego, darle un tratamiento bajo un modelo analítico basado en la noción de “vector”.

Mediante esta noción de vector se desarrollan postulados doctrinarios e ideológicos, se describen actores involucrados y se identifican los principales motivadores subjetivos que configuran las fuerzas promotoras del fomento, la difusión y la implementación de iniciativas de Gobierno Abierto.

Posteriormente, se analizan las intersecciones entre estos vectores, los intercambios que se realizan entre diferentes actores y las acciones consecuentes entre los mismos, configurando un ecosistema de Gobierno Abierto que pretende representar el entramado de relacionamiento que potencia el avance de las implementaciones.

1.2. Las ideas de Gobierno Abierto, principales componentes y evolución

En la era de la información, la ciudadanía cuenta con mayor capacidad de demanda y presión frente a los gobiernos que deben adaptarse a las nuevas condiciones del entorno. Las organizaciones de gobierno, en general, siguen funcionando con la lógica de la era industrial desconociendo el fuerte fenómeno de la información compartida. Esta situación puede traducirse en un debilitamiento y deslegitimación de la política y el sistema democrático en general, lo que induce a analizar la distancia que existe entre una sociedad hiper informada, conectada y los receptivos

proporcionados por las organizaciones gubernamentales. Ante ello, algunas organizaciones públicas abren nuevos canales con herramientas informáticas colaborativas a cambio de obtener información de la ciudadanía y transitar un camino desde un Gobierno diseñado para controlar colectivos uniformes hacia otro que pueda distinguir necesidades cada vez más complejas y sofisticadas. En este contexto, sucede el paso de sitios web estáticos a otros dinámicos e interactivos que posibilitan el intercambio más abierto y colaborativo de la información. Las iniciativas de Gobierno Abierto expresan una nueva forma de hacer política que permite, según sostienen sus promotores, brindar nuevas capacidades a los gobiernos para enfrentar un contexto de creciente complejidad y velocidad.

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación brindan herramientas que permiten expresar las demandas de la ciudadanía. Por ello, la apertura de la información pública y las instancias de participación efectiva no son solamente una opción para los gobiernos, sino una potencial demanda del entorno.

La incorporación de las miradas y aportes de múltiples actores enriquecen el camino hacia mejores gobiernos. Esta función democratizadora puede ser efectiva siempre que garantice condiciones igualitarias para que sean las mayorías las que puedan volcarse a la participación, luego de acceder a la información pública, especialmente a aquella que está disponible a través de medios digitales. En este sentido, la denominada brecha digital constituye el principal desafío, sobre todo en las sociedades sudamericanas para garantizar un punto de partida verdaderamente abarcativo (Villatoro, 2005).

Las iniciativas de Gobierno Abierto proponen construir nuevos gobiernos más abiertos e inteligentes que puedan abordar la complejidad de los cambios sociales enriqueciendo y fortaleciendo las democracias en el mundo. La idea de Gobierno Abierto se ha venido instalando como la nueva promesa para la ampliación de las capacidades de intervención ciudadana y la reinvención de la gestión pública. La doctrina de Gobierno Abierto representa una nueva forma de reinventar la manera de gobernar, un cambio de mentalidad y una oportunidad para superar el sistema tradicional de relación entre Gobierno y Ciudadanía. Las promesas de Gobierno Abierto convertidas en políticas se expanden por múltiples democracias del mundo, asociadas a iniciativas tendientes a facilitar el acceso a la información pública y a la apertura de los datos.

Si bien las tecnologías de la comunicación y la información potencian esta tendencia, no la crean por su sola existencia, por lo cual el Gobierno Abierto posee una esencia política más que tecnológica, aunque en apariencia no podría efectivizarse sin esta. Para poder comenzar con iniciativas de Gobierno Abierto es imprescindible considerar la premisa de accesibilidad a la información como principio orientador de esta apertura unilateral a la que se comprometen los gobiernos.

Esta visión propone un tránsito de gobiernos autorreferentes, herméticos y en gran medida provistos de mecanismos analógicos de canales unilaterales hacia gobiernos abiertos, distribuidos e incluyentes con alta instalación de dispositivos digitales (Guemes & Ramirez-Alujas, 2012). Además, plantea un cambio enfocado a fortalecer la posición de la ciudadanía en el funcionamiento democrático, que permita que estas tecnologías ofrezcan más posibilidades para el ejercicio interactivo, siempre que estén precedidas de premisas políticas, tal como se encuentra tipificado en los principios del Gobierno Abierto. El principio del Gobierno Abierto de la Transparencia pretende mejorar los niveles de acceso a la información mediante la apertura de datos públicos con la finalidad de que la ciudadanía pueda ejercer un mayor control sobre los actos del gobierno, además de poder demandar una mayor rendición de cuentas. El Gobierno Abierto, al ofrecer información sobre la actividad gubernamental y las consecuencias de sus políticas, se expone a la oportunidad de promover una mayor capacidad y legitimación para sí mismo.

Aunque podamos interpretar al Gobierno Abierto como una doctrina intrínsecamente buena, en términos de que pretende mejorar la calidad democrática, la cuestión radica en considerar a cuántas personas puede un Gobierno llegar con las prácticas que dicha doctrina supone (Manchado, 2010). La Participación es el segundo principio en que se basa el Gobierno Abierto, implicando a la ciudadanía en los procesos de gestión pública cuyo objetivo es mejorar la proximidad entre Estado y Ciudadanía para avanzar a procesos de gobernanza en común, mediante canales de comunicación bidireccionales.

La Colaboración como tercer principio del Gobierno Abierto contempla la cooperación activa en sentido vertical entre los distintos niveles jurisdiccionales gubernamentales y en horizontal entre las diversas agencias públicas de un mismo nivel. A su vez, toma en cuenta la colaboración de ambas con la ciudadanía y organizaciones públicas y privadas con el propósito de que, tanto las administraciones

públicas como la ciudadanía, aporten soluciones a las demandas concretas y se involucren en la tarea de gobernar.

La denominación Gobierno Abierto deviene de la traducción literal de los términos anglosajones *"Open Government"* que surgió en Inglaterra en el año 1970 con el objetivo principal de reclamar la apertura del gobierno y la participación ciudadana frente al secretismo con el que se actuaba hasta ese momento. Con el correr del tiempo, la transparencia, la apertura y en general todas las virtudes asociadas a la claridad han pasado a tener mayor relevancia que sus opuestos: opacidad, cerrazón y secreto. Para esta tendencia en la relación Estado y Ciudadanía, Oszlak propone el lema *"open is beautiful"* por similitud con el *"black is beautiful"* con el que celebraban en la década del 60 la lucha antidiscriminación de la población norteamericana afro-descendiente (Oszlak, 2012, pág. 1).

Pero donde el Gobierno Abierto encuentra impacto superior porque logra convertirse en una política pública es en el *open government memorándum* de Barak Obama, publicado el 8 de diciembre de 2009 que populariza definitivamente la doctrina, logrando instalarse en la agenda de la mayoría de los gobiernos del mundo mediante la Alianza Internacional para el Gobierno Abierto, OGP por su sigla en inglés. El Presidente de Estados Unidos, Barack Obama, formuló el Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto (Obama, 2009) con el objetivo de promover un sistema de gobierno que sea más transparente, participativo y colaborativo.

En este Memorándum el Gobierno de Estados Unidos se compromete a crear un nivel de apertura sin precedentes hasta el momento para generar la confianza sobre el gobierno, postulando un sistema de apertura que fortalezca la democracia y promueva la eficiencia y eficacia en el gobierno. El Memorándum citado es el documento fundacional del Gobierno Abierto y posteriormente se ha transformado en una doctrina política que constituye un "nuevo paradigma" que permitirá transformar la relación entre la ciudadanía y el Estado tras el agotamiento de los modelos tradicionales de gestión pública.

Este hito fundacional del Gobierno Abierto provoca que dos años después, en el 2011, surgiera una iniciativa internacional multilateral compuesta por ocho gobiernos (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, África del Sur, Reino Unido, Estados

Unidos) que suscribieron a la Declaración sobre Gobierno Abierto[2], conformando la Alianza Internacional para el Gobierno Abierto, cuyo objetivo principal es lograr que los gobiernos sean más transparentes, participativos y encuentren nuevas formas de crear políticas públicas con la ciudadanía. Secundariamente y en conjunto, los Estados parte se comprometieron a aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, apoyar la participación ciudadana, aplicar los más altos estándares de integridad profesional y aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

Sin embargo, sin adentrarse en especulaciones semánticas, es posible presentar un término más apropiado para América Latina, dado que la voz sajona *"Government"* traducido literalmente resulta en el vocablo "Gobierno", este podría referirse exclusivamente al poder ejecutivo, mientras que la esencia doctrinaria apunta a una apertura más general de otros ámbitos institucionales como las legislaturas y la administraciones judiciales, que asociaríamos más abarcativamente hacia una noción de "Estado abierto" (Oszlack, 2013) pero dado que el termino se instaló en todo la literatura, seguiremos con su utilización a pesar de esta advertencia.

1.3. Un análisis de las ideas, las prácticas y los actores a partir de la noción de "vector".

Detrás de los diferentes desarrollos teóricos subyacen y se expresan de manera transversal los denominados principios del Gobierno Abierto: Transparencia, Participación y Colaboración. De manera esencialista es posible afirmar que la Doctrina de Gobierno Abierto se reduce a estos principios. Sin embargo, en esta investigación se realiza una aportación analítica, que clasifica las distintas vertientes enunciativas en "vectores" que inciden e influencian en la expansión de la doctrina de Gobierno Abierto desde ámbitos políticos, administrativos y económicos, considerando también la inclusión de los actores involucrados, los intereses sectoriales en juego y los motivadores subjetivos, en cada caso.

2 Los Estados integrantes de la Alianza para el Gobierno Abierto, asumen su compromiso con los principios consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y otros instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos y el buen gobierno. https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto/

La idea de vector remite a identificar fuerzas que empujan hacia la instalación del Gobierno Abierto, no necesariamente desde un tono de interés sectorial o mezquino, o de presiones a las que son sometidas tales o cuales administraciones gubernamentales sino a motivadores que concurren hacia un horizonte común desde diferentes puntos de partida. De este modo, las ideas y las prácticas sobre Gobierno Abierto a los efectos de la presente Tesis han sido identificadas y agrupadas desde una crítica analítica basada en la categoría vector. Para este análisis, el vector se presenta integrado, entrelazado e indistinguible en su compleja interlocución. De este modo, el énfasis está puesto en determinado aspecto de la doctrina y el despliegue de acciones privilegia cierta dirección y responde a los intereses que presionan y se resisten a las iniciativas, desde cada sector y cada grupo de interés.

En esta Tesis se identifican tres grandes vectores que se interpretan como contenedores explicativos de conductas potenciadoras o resistentes al Gobierno Abierto, según el caso. Estos son el vector democrático, el vector reformador y el vector tecnológico. Cada vector está definido nominalmente por su rasgo esencial y presenta una expresión característica: el discurso político para el vector democrático, la propuesta modernizadora para el vector reformador y el empuje digitalizador para el vector tecnológico.

A su vez, en cada vector se identifican los actores principales con la descripción de sus comportamientos recurrentes y se destacan determinados motivadores subjetivos que funcionan como justificantes inapelables que le otorgan finalidad a todo el vector y orientan las iniciativas desde cada punto de partida.

Los actores principales son mutuamente influyentes. Las autoridades políticas, los funcionarios de línea y los representantes de las empresas tecnológicas se entrelazan en una dinámica singular que reconoce niveles jurisdiccionales y escalas de negocios que pueden ser federales o subnacionales.

El vector democrático se expresa en discursos, posturas y declaraciones que apuntan a redituar posicionamientos competitivos en clave electoral, con el fin de aliviar el malestar ciudadano por episodios de corrupción de funcionarios y de este modo, licuar los pasivos imaginarios que signan a la acción de gobierno. Por otra parte, se busca mostrar la actuación virtuosa, habilitando decisiones de fuerte voluntad política para visibilizar los posibles logros de gestión.

En segundo lugar, el vector reformador pretende identificar la mediación que existe entre la autoridad política y las administraciones públicas de línea, identificando las cantidades relativas de autonomía burocrática, considerando fundamentalmente los cambios organizacionales que deben producirse, los dispositivos tecnológicos asociados y la injerencia de las implementaciones digitales en los procesos de reforma del Estado y su constante modernización.

Finalmente, en el vector tecnológico se pretende referenciar las soluciones tecnológicas ofrecidas por empresas privadas, sus posturas respecto de las implementaciones, el rol como creadoras de significantes informáticos y proveedoras de especificaciones técnicas a la administración pública y la presión que ejercen sobre el sector público como factor económico para la apropiación de la renta estatal.

A continuación, se tratan las ideas de Gobierno Abierto desde la propuesta analítica de vectores.

1.3.1. El vector democrático.

La característica principal del vector democrático es el discurso político. El discurso político pregona que el Gobierno Abierto es una posible solución a las carencias del sistema democrático y advierte que sus implementaciones repercutirán en mayor participación ciudadana y provocarán el consecuente aumento de la confianza de la sociedad sobre la clase gobernante. Sin verificaciones empíricas, se le otorga a la idea de Gobierno Abierto, de por sí, el carácter de nuevo paradigma y se considera que su implementación mejorará la relación entre la sociedad y el gobierno.

El discurso político se constituye como una promesa declarativa antes que un emplazamiento verificable o sustentado con rigor científico. Este comienza a hacerse operativo a partir de una oleada internacional de regulaciones que se orientan a la aplicación de diversos dispositivos institucionales para aumentar los niveles de transparencia, probidad y participación ciudadana en los asuntos públicos, partiendo de otorgarle a la información pública, premisa ineludible para cualquier implementación de Gobierno Abierto, el carácter de derecho humano.

La promoción del derecho de acceso a la información pública ha ido ganando terreno en las agendas políticas estatales. Organismos internacionales han reiterado que la información constituye un derecho humano y que debe ser promovido,

protegido y garantizado por los gobiernos, por su contribución al fortalecimiento democrático.

La Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su Artículo 19, que todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión. Este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar, recibir informaciones y difundirlas, sin limitación de fronteras y por cualquier medio de expresión.

Por otra parte, la ONU resolvió establecer el 17 de mayo como fecha del Día Internacional de la Sociedad de la Información (ONU, 2006), subrayando la importancia del establecimiento de una sociedad de la información centrada en las personas, integradora y orientada al desarrollo a fin de que todos tengan más oportunidades de acceso a las tecnologías y ayudar así a eliminar la brecha digital.

La denominada brecha digital, entendida como la distribución desigual en el acceso, en el uso, o en el impacto de las Tecnologías de la Información y la Comunicación entre grupos sociales, existe debido al alto costo de su adopción y utilización (Caves, 2004). Por lo cual, se constituye en una barrera económica y fundamentalmente política, que no está presente en el discurso de los gobernantes.

De este modo, las implementaciones de Gobierno Abierto se autoadjudican una capacidad democratizadora, aun desconociendo la situación de desigualdad, cuya solución es necesariamente anterior a cualquier proceso de ampliación participativa de fuerte despliegue digital.

El paso de sitios web gubernamentales estáticos a otros dinámicos e interactivos invitan al intercambio más abierto y colaborativo de la información. El discurso político recurre a la postura de que la incorporación de las miradas y aportes de múltiples actores enriquecen el camino hacia mejores gobiernos, pero no se aborda con suficiencia la resolución de la brecha digital (Villatoro, 2005) que constituye el principal desafío, especialmente en las sociedades sudamericanas.

En este marco, las iniciativas de Gobierno Abierto se presentan discursivamente como una nueva forma de hacer política que brindan mayores capacidades a los gobiernos para enfrentar un contexto de creciente complejidad y velocidad, profundizando las prestaciones democráticas. Bajo el supuesto que la ciudadanía cuenta con mayores disponibilidades para estar informada y que el derecho a la información es indispensable para el control ciudadano de los actos públicos, el

ejercicio de este derecho es condición indispensable para el ejercicio de otros tales como los económicos, sociales y culturales. La doctrina de Gobierno Abierto, con el objetivo declamado por el discurso político de ampliar los derechos participativos, promueve el espacio de libre intercambio de información para cimentar una nueva sociedad colectiva que pueda tener una implicancia más práctica y real en la toma de decisiones, en el diseño de las políticas públicas así como en el ejercicio del control social (Hofmann, Ramirez Alujas, & Pereznieto, 2012), siempre que no desborde al control del poder político legalizado por los procedimientos representativos formales.

En la doctrina de Gobierno Abierto existe ya un razonable consenso de las implicancias de sus postulados. Esencialmente, la diferencia específica de esta idea de "gobierno" radica en la posibilidad de la injerencia ciudadana en los asuntos públicos, más allá del ejercicio del derecho al sufragio. Las tecnologías de la información y la comunicación potencializarían estos eventos, transformando la democracia representativa en un modelo de democracia conversacional que permita interacciones horizontales, sin otra intermediación que la informática.

Pero para poder comenzar con iniciativas de gobierno abierto es imprescindible considerar la premisa de accesibilidad a la información como principio orientador de esta apertura unilateral a la que se comprometen los gobiernos. Para que el reconocimiento democrático del derecho a la información que pueda solicitar la ciudadanía sea de efectivo ejercicio es necesario poner a disposición información que evidencie actividades y resultados con base a atributos de relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, comprensibilidad, sencillez y máxima divulgación (Oszlak, 2012, pág. 11).

Esta visión propone un tránsito de gobiernos autorreferentes, herméticos y, en gran medida, provistos de mecanismos analógicos de canales unilaterales hacia gobiernos abiertos, distribuidos e incluyentes con alta instalación de dispositivos digitales (Guemes & Ramirez-Alujas, 2012). Un cambio enfocado a fortalecer la posición de la ciudadanía en el funcionamiento democrático permite que las tecnologías de la comunicación y la información ofrezcan más posibilidades para el ejercicio, siempre que estén precedidas de premisas políticas. Estas tecnologías suponen la posibilidad de su aprovechamiento para lograr mayor eficacia y eficiencia en la gestión pública, aunque así planteado puede autorestringirse y no superar el aspecto netamente procedimental.

Aunque la doctrina de Gobierno Abierto es relativamente reciente y su propia naturaleza colaborativa la ubica en una constante evolución, existe un relativo consenso sobre los principios que guían su aplicación práctica. Estas prácticas se cristalizan en propuestas discursivas colmadas de presunciones que, según Oszlak, no se sostienen en la realidad, más allá de algunas experiencias relativamente exitosas. Se trata de un cambio en las reglas de juego en la relación ciudadanía y gobierno que no devendría en el hecho de que los gobiernos abran canales de diálogo que influencien en las decisiones políticas ni que la tecnología permita una fluida comunicación e interacción.

Para que los funcionarios políticos y los administradores públicos se muestren dispuestos a trabajar bajo estas nuevas reglas, se precisa de una enorme decisión política del más alto nivel gubernamental. Por otra parte, la idea de que la ciudadanía aprovecharía estos canales involucrándose activamente, estaría negando las profundas desigualdades económico-sociales y educativo-culturales, así como la brecha digital que existe entre clases sociales y aun entre las generaciones y la evidente desafección política de la sociedad civil (Oszlak, 2012, págs. 3-4).

Dentro de los principios del Gobierno Abierto, en primer lugar, se presenta la necesidad de mejorar los niveles de transparencia y el acceso a la información mediante la apertura de datos públicos para que la ciudadanía pueda ejercer un mayor control sobre los actos del gobierno y demandar mayor rendición de cuentas. El componente político está definido en la transparencia como un principio orientador de apertura unilateral de la información, reconociendo tanto las solicitudes puntuales de la ciudadanía como las publicaciones de oficio que exhiban las actividades y los resultados de la gestión de gobierno. De esta forma, la publicación unilateral de información sería acción suficiente para la rendición de cuentas a la ciudadanía.

El Gobierno Abierto, al ofrecer información sobre la actividad gubernamental y las consecuencias de sus políticas, se expone a la oportunidad de promover una mayor capacidad y legitimación para sí mismo. Siempre y cuando, las actitudes de apertura y disposición política estén acompañadas de medidas que logren democratizar el uso de las TICs, como por ejemplo: la regulación de accesos a Internet de calidad y precios razonables. Además de disponer de otras alternativas como la multicanalidad de gobierno con la dotación de accesos no solamente telemáticos sino también presenciales y en movilidad.

Como contrapunto al romanticismo discursivo, Oszlak advierte que la información ilumina un aspecto limitado de la realidad y que para convertir datos en información e información en conocimiento se necesitan mediaciones y procesamientos para poder dotar de sentido al acceso a la información.

El sentido del acceso a la información es producir conocimiento para la acción en pos de intentar resolver alguna problemática social (Oszlak, 2012, págs. 5-6). Por otra parte, las informaciones requeridas para producir conocimiento para la acción pública no son exclusivamente técnicas: las hay políticas, institucionales y culturales, por lo que difícilmente puedan obtenerse de manera servida o pura, puesto que las acciones publicas demandan un complejo ejercicio intelectual y experimentaciones colectivas. De todas maneras, el acceso a la información pública actúa como condición necesaria para el ejercicio de la participación ciudadana, mediante la disposición por parte del gobierno de canales que permitan el relacionamiento social y el libre acceso a la información en poder de las administraciones públicas.

Dicha información pública debe ser completa y accesible a todo el cuerpo político dado que cualquier censura arbitraria o desigualdad presentaría un sistema de privilegios y afectaría en forma reductiva al derecho formal a la participación.

La Participación, como segundo principio en que se basa el Gobierno Abierto, postula que implicando a la ciudadanía en los procesos de gestión pública podría mejorar la proximidad entre Estado y Ciudadanía para avanzar en procesos de gobernanza, mediante canales de comunicación bidireccionales.

La finalidad es que la ciudadanía tome parte y que el gobierno lo promueva, tanto el derecho a participar activamente en la formulación de políticas públicas, como en el enriquecimiento de las administraciones públicas sobre conocimientos, experiencias e ideas. Por otra parte, se espera que se faciliten espacios de encuentros, presenciales y remotos, que favorezcan el protagonismo e involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos. En otras palabras, los gobiernos pueden aprovechar la inteligencia colectiva y de ese modo, abrir la agenda a la ciudadanía para debatir, valorar, criticar y completar las decisiones que darán robustez normativa luego del proceso participativo. En definitiva, se trata de fomentar la proximidad entre gobernados y gobernantes para mejorar su comunicación en vías de una gobernanza compartida y común (Corojan A. &., 2011, pág. 129).

Ahora bien, lo que no puede olvidarse es que la mera promoción puede ser un prerrequisito pero no es participación hasta que no devuelva algún poder a la ciudadanía porque, a mayor entrega de poder, más participativo será un proceso (Concha, 2012). Por otra parte, los gobiernos pueden proponer mecanismos complementarios a la representación política con formatos de promoción participativa. Sin embargo, para que el ejercicio del derecho sea efectivo, sobre todo para sectores sociales en condiciones de vulnerabilidad y exclusión, deberán dotar de recursos asignados fehacientemente, así como garantizar la provisión, generación y potenciación de condiciones favorables para tal fin (Oszlak, 2012, pág. 11).

La Colaboración como tercer principio del Gobierno Abierto contempla la cooperación activa en el sentido vertical entre los distintos niveles jurisdiccionales gubernamentales, la horizontal entre las diversas agencias de un mismo nivel y de ambas con la ciudadanía. En línea con la apertura colaborativa es necesario mencionar al software libre como la visión socio-política que sostiene que el conocimiento es libre y constituye un antecedente esencial para la aparición del Gobierno Abierto. Los cultores del movimiento de software libre u *open source* sostienen que no se trata de una metodología ni una tecnología sino de un movimiento social que utiliza la técnica para construir sus propias herramientas informáticas, liberándolas. (Olivera, 2010).

La idea es que la ciudadanía actúe como *hackers* en el sentido de abrir los códigos del funcionamiento estatal, provocando una devolución del poder y cambiando la idea de que la información es poder por el lema de "eres lo que compartes" (Calderon, 2010, pág. 13).

La posibilidad de que los gobiernos presenten plataformas tecnológicas colaborativas interjurisdiccionales está condicionada por la fuerte competitividad política entre gobiernos de diferente signo partidario. Por otra parte, la posibilidad de que al desarrollar herramientas innovadoras y métodos de trabajo colaborativos se generen por ello nuevos mercados para un emergente sector económico tecnológico se ve limitado también por la alta competencia interempresaria.

La existencia de la cultura colaborativa del software libre, sumado a la cada vez mayor incidencia y utilización de éste por las Administraciones Públicas y las empresas privadas, provoca que, directa o indirectamente, haya una implicación real con la ciudadanía, sea esta conscientes o no de ello. Otro continente digital colaborativo son las redes sociales virtuales, tanto para colaborar entre personas como

para expresarse libremente. La clase gobernante comienza a entender a las actuaciones en las redes como un factor de naturaleza política y gobernanza democrática.

La concepción colaborativa netamente política contempla el intercambio informativo entre gobiernos de diferentes niveles para aumentar la eficacia y comunicación entre ellos para agilizar las transacciones, ahorrando tiempo y de este modo utilizando de manera más eficiente los recursos públicos.

Sin embargo, la idea cooperativa abarca no sólo aspectos económicos relacionados a iniciativas empresarias privadas vinculadas con la venta de bienes y servicios al gobierno, sino tambien, en la orientación y la elaboración conjunta de las especificaciones técnicas y la decodificación de las necesidades que emanen de los procesos públicos y puedan derivar en soluciones informáticas.

El vector democrático, entonces, encuentra su característica principal en el discurso político y presenta a las iniciativas de Gobierno Abierto como una solución posible para la ampliación de las prestaciones del sistema democrático, encabezado por la clase política institucionalizada en organismos gubernamentales estatales y en organizaciones internacionales que impulsan esta nueva relación de la sociedad con el Estado.

Incluso considerando las advertencias anteriormente vertidas y dado que el discurso político alineado a las corrientes democratizadoras internacionales goza de una fuerza impulsora y de atributos positivos e incuestionables, difícilmente puedan interpelarse las premisas que la doctrina de Gobierno Abierto establece como válidas, sin más fundamentos que la sola postulación de las mismas.

No obstante, el paso del discurso político a la voluntad política es la condición necesaria para que una iniciativa de Gobierno Abierto sea incluida en la agenda de gobierno.

Nuestra concepción del discurso político no está asociada a la promesa electoral, en la mayoría de los casos incumplida, sino a la declaración unilateral de que las iniciativas de Gobierno Abierto producirán las mejoras en la participación ciudadana por mero determinismo.

Las autoridades políticas son los principales actores que potencian las iniciativas de Gobierno Abierto. Aunque como señalamos anteriormente, para su implementación, sean necesariaso una serie de premisas y una cantidad de recaudos

que posibiliten una base igualitaria para que las sociedades puedan acceder a los potenciales beneficios del mismo.

Las autoridades políticas pueden clasificarse de diversas maneras. En este caso, referimos a aquellas de máxima jerarquía elegidas por voto directo de la población y por jurisdicción, sean estas de nivel presidencial federal, gobernadores o gobernadoras e intendentes o intendentas. Las iniciativas de Gobierno Abierto son impulsadas por este nivel de autoridad política que podrá delegar, en funcionarios de menor rango que detenten todo el apoyo superior, el despliegue de la iniciativa a nivel ejecutivo.

Cabe destacar que el carácter republicano de los gobiernos argentinos hace que los poderes legislativos o consejos deliberantes operen para resistir o potenciar las implementaciones. Por lo cual, el Gobierno Abierto se encuentra enmarcado en el contexto de la disputa política permanente, incluso al interior del poder ejecutivo.

En este contexto, los motivadores subjetivos, definidos como justificantes inapelables que otorgan base de sustentación al vector (en este caso, del vector democrático como fuerza impulsora de las iniciativas de Gobierno Abierto), se identifican como:

a) La ampliación de los derechos participativos de la ciudadanía, como forma de escuchar todas las voces de la sociedad e involucrarla en los asuntos públicos, y la disponibilidad de la información pública mediante las políticas de transparencia estarían dirigidas hacia su consecución.

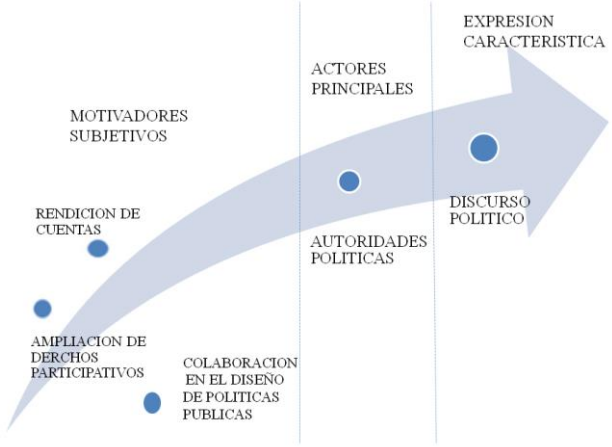
b) La rendición de cuentas a la ciudadanía, como forma de cumplimentar los mandatos emanados de las normativas de cada democracia, haciéndola efectiva mediante la publicación activa de información y la respuesta a las solicitudes de información específica.

c) La colaboración en el diseño de Políticas Públicas, con la finalidad de generar consensos que permitan anticiparse a posibles conflictos, reducirlos y tener en cuenta todos los intereses sectoriales en juego.

Este conjunto de elementos conformados por la naturaleza temática, las expresiones características, los principales actores involucrados y los motivadores subjetivos constituyen la fuerza impulsora del Gobierno Abierto que hemos denominado “vector democrático”.

La amalgama de posicionamientos, actores y motivadores del vector expresa la dinámica observable con la que regirá toda la investigación.

En el siguiente esquema se describe la expresión característica del Vector Democrático, cuáles son los actores principales que se desenvuelven en esta arena política y sus motivadores subjetivos:



Esquema 1 : Vector Democrático – 2019 Elaboración Propia

1.3.2. El vector reformador

Con la idea de vector reformador y la propuesta modernizadora, se propone analizar las políticas de Gobierno Abierto en términos de Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública, cuya orientación principal apunta a una superación de la calidad del conjunto del quehacer público. La verdadera potencialidad de las políticas de Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública radica en considerar algunas condiciones claves para las implementaciones que trasciendan el oportunismo de la conducción política de turno y se conviertan en políticas perdurables.

La idea principal de este enfoque es proponer la Reforma del Estado y el Gobierno Abierto como espacios convergente. La nueva promesa del Gobierno Abierto posibilitaría, según sus promotores, la reinvención de la gestión pública, mutando de un modelo analógico hermético e internalizado de las burocracias públicas actuales a uno digital, abierto, distribuido e incluyente en el futuro. En este punto es importante aclarar que existe una diferencia sustantiva entre el denominado Gobierno Electrónico y el Gobierno Abierto. El Gobierno Abierto supondría un paso más allá de la mera instrumentalización técnica que efectúan los dispositivos del Gobierno Electrónico,

siendo el Gobierno Abierto una continuación, aunque no obligatoria, de este (Corojan A. &., 2011).

El Gobierno Electrónico refiere a la aplicación de la informática para lograr la efectividad y mejorar la eficiencia de los servicios y los trámites que deben realizarse ante el sector público, como así también la apertura de nuevos canales de comunicación y participación ciudadana con respecto a los poderes públicos. Una de las cuestiones a indagar es cuáles son las aportaciones que, además de esto, realizaría el Gobierno Abierto y en qué medida se presentan en nombre del Gobierno Abierto soluciones que solamente incumben al Gobierno Electrónico.

Parte insoslayable de cualquier planteamiento de un problema y de este en particular, son los interrogantes que se desprenden de él y motivan, a su vez, la investigación. Por ejemplo: si para promover, adoptar y adaptar las medidas ligadas al Gobierno Abierto existen, en determinadas medidas, las capacidades estatales necesarias a su fin. Si, desde la óptica política y organizativa de gestión pública, se dispone de una arquitectura institucional en los Gobiernos y las Administraciones Públicas que haga factible la instalación de Gobiernos Abiertos. Y por otro lado, qué grado de maduración de la organización pública y qué cambios intraculturales se requieren para asumir con responsabilidad el desafío de impulsar el Gobierno Abierto (Guemes & Ramirez-Alujas, 2012). En otras palabras, es necesario analizar el proceso de institucionalización y sedimentación del cambio que implica promover el Gobierno Abierto en la infraestructura misma del Estado. Será necesario evaluar, asimismo, en qué medida existe una correlación con los cambios en la cultura administrativa que haga de las burocracias un ámbito abierto de diálogo y construcción colectiva, con sujetos que activan fuera de las paredes del Municipio. Finalmente, considerar la reflexión respecto del imaginario popular de desconfianza y prejuicio sobre las instituciones gubernamentales.

En los denominados procesos de modernización, las administraciones públicas que adoptaron entornos digitales para la facilitación de las tramitaciones de los servicios (*e-government*) aplicaron herramientas tecnológicas a los procesos administrativos preexistentes, sin provocar cambios significativos respecto de los valores o los procedimientos mismos. La doctrina del Gobierno Abierto, sin embrago, postula no solamente la tecnificación de procesos de la administración, sino una transformación de las relaciones del gobierno con la ciudadanía presentando una clara pretensión política.

Aunque la idea de apertura es presentada por sí sola como la nota esencial de esta reinvención relacional, se advierte que no habrá ningún cambio relevante en la manera de administrar y gobernar sin el acompañamiento de una profunda y radical evolución de todo el sistema democrático (Calderon, 2010, pág. 16). La aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación a la política, entonces, son presentadas como una oportunidad, no infalible, de transformar el sistema tradicional.

Los antecedentes conceptuales sobre gobierno electrónico establecen una trayectoria ideal que iniciaría como una "mejora técnica", continuaría con una "transformación de la cultura", para avanzar consecuentemente al "establecimiento de flujos de información y comunicación con la ciudadanía". Esta trayectoria ideal se asimila a la administración electrónica que, mediante mejoras técnicas, afectaría a los mecanismos instrumentales como en su momento lo fue el teléfono o el fax. El gobierno electrónico, entonces, en su recorrido de ideas, se presenta como una posibilidad relacional transformadora, mediante la mejora de procesos y servicios, y la introducción de las tecnologías de la información y la comunicación en las sociedades democráticas para superar la desafección política de la ciudadanía. Si bien, desde las primeras etapas de la mejora técnica hasta la aplicación de tecnología para hacer más eficientes los servicios, se aprecia una posible concatenación de mecanismos, es un interrogante aun si del gobierno electrónico se procede consecuentemente de una manera determinista al Gobierno Abierto.

En esta idea, el gobierno electrónico se presenta como antesala natural del Gobierno Abierto. Pero, a diferencia del gobierno electrónico, este representa un verdadero intercambio entre el gobierno y la ciudadanía por medio de flujos informativos y comunicacionales, que aumentarán la rendición de cuentas y reducirán el gasto público (Corojan A. E., 2013).

En términos prácticos, las iniciativas modernizadoras asociadas a políticas de Gobierno Abierto se cristalizan a través de dos ejes fundamentales: por un lado, la apertura de datos públicos (*open data*) y procesos (*open process*) y por el otro, el uso de redes sociales y plataformas para la participación ciudadana.

La apertura de datos públicos proporciona, a su vez, dos externalidades positivas. La primera transforma a los gobiernos de proveedores de servicios en gestores de plataformas, puesto que promueve la utilización y reutilización de datos dispuestos en formatos abiertos, estándares e interoperables. Esto permite que, a partir de los datos liberados otras entidades, se puedan crear nuevas prestaciones en la web. Una de estas

podría ser la generación de nuevas actividades económicas. La segunda externalidad positiva radica en la publicación activa de datos relevantes que eleva la transparencia, la rendición de cuentas y el escrutinio ciudadano en forma permanente. Esto se produce mediante el acceso por parte de la ciudadanía a datos sobre gestión presupuestaria, declaración de bienes patrimoniales de las autoridades, procedimientos de compras y contrataciones, entre otras.

La apertura de procesos y el uso de redes sociales y plataformas para la participación ciudadana promueven la interacción y la comunicación para aprovechar el conocimiento y la experiencia de la ciudadanía fuera de la administración pública. El fin buscado es que la sociedad colabore en el diseño y la ejecución de políticas y en la provisión de servicios públicos, además del trabajo en red entre administraciones públicas de distintos niveles jurisdiccionales, mediante la interoperabilidad y los servicios web. La idea de concebir al gobierno como una plataforma se utiliza para describir la creación de un ecosistema de proveedores, desarrolladores y hackers cívicos que resuelvan algunos de los problemas de gobierno desde fuera de él, a partir de las aplicaciones construidas para el uso de datos públicos.

La denominada ventanilla única, como parte de las disposiciones modernizadoras, implica que los sitios web del gobierno concentren en un único portal la entrada de la ciudadanía para enviar y recibir información de toda la administración. Así como también transacciones económicas, pago de tasas, aranceles y tributos a múltiples áreas desde un único punto. El objetivo será avanzar en una fase superior en la que los ciudadanos podrán personalizar el portal, según sus características y usos frecuentes, para que los gobiernos, a su vez, puedan determinar de manera precisa las preferencias de la ciudadanía de manera individual, conocer al sujeto y así obtener información del mismo con el fin de adaptar la oferta de servicios a su gusto y ajustar el mensaje.

Otro dispositivo característico es la denominada interoperabilidad que, en términos de estructura pública, es la capacidad que tienen las organizaciones dispares y diversas para intercambiar, transferir y utilizar de manera uniforme y eficiente datos, información y documentos por medios electrónicos, entre sus sistemas informáticos.

La interoperabilidad busca proveer sistemáticamente servicios de trámites administrativos simplificados. Esta facilitación exige relaciones interorgánicas fluidas sobre bases de datos automatizadas de fácil acceso, lo que permitiría que no sea necesaria

la presentación de copias certificadas o fotocopias de documentos que la Administración Pública ya tenga en su poder o de los que tenga la posibilidad legal de acceder.

La transformación también debe darse en un paulatino cambio cultural en las organizaciones públicas. De modo que el *back office* necesario, es decir, el personal del sector público que opera la variedad de dispositivos digitales, esté sensibilizado, compenetrado y capacitado para hacerlo. Es esperable que este disponga de conocimientos sobre la doctrina del Gobierno Abierto, habilidades informáticas específicas y aptitudes democráticas como la escucha activa y la respuesta comprometida. En definitiva: una política de administración de personal público en clave de gestión por competencias acordes a la instalaciones innovadoras.

Si bien la primera oleada de servicios electrónicos del gobierno aparejó importantes beneficios en términos de accesibilidad ciudadana y mejora de la eficiencia administrativa y operacional, esto se limitó, según esta tendencia conceptual, a automatizar procesos obsoletos y a trasladar a la red servicios administrativos ya existentes. La oleada reformadora del Gobierno Abierto, en cambio, se presenta como una oportunidad de revisar funcionamientos administrativos, los aportes y los procedimientos del sector público y en última instancia, el modo en que los gobiernos actúan y se comprometen con la ciudadanía (Guemes & Ramirez-Alujas, 2012). De este modo habilita un pluralismo reticular que promociona y potencia la autonomía social capaz de generar singularidad y comunidad al margen de la medidas uniformadoras propias de gobiernos cerrados. Así, las políticas de Gobierno Abierto podrían articular los desafíos de reformar el Estado con la permanente tarea de modernizar y mejorar los servicios públicos.

El paso de una propuesta modernizadora a la implementación efectiva es la condición necesaria para que una iniciativa de Gobierno Abierto sea materializada y administrada por el personal público. El concepto de propuesta modernizadora está asociado a la renovación de procedimientos administrativos, a la inclusión de tecnologías digitales que agilicen los procesos, a la internalización del necesario cambio en las organizaciones públicas y a la orientación al servicio de la ciudadanía.

Los funcionarios públicos de carrera son los principales actores que potencian las iniciativas de Gobierno Abierto, sin distinción de la naturaleza de su autoridad, sea por designación política o por selección por medio de un concurso abierto. La importancia de estos actores está dada por su capacidad de comandar y coordinar las operaciones administrativas intraorganizacionales de la implementación del Gobierno Abierto.

Los motivadores subjetivos, definidos como justificantes inapelables que otorgan base de sustentación al vector (en este caso del vector reformador), son los siguientes:

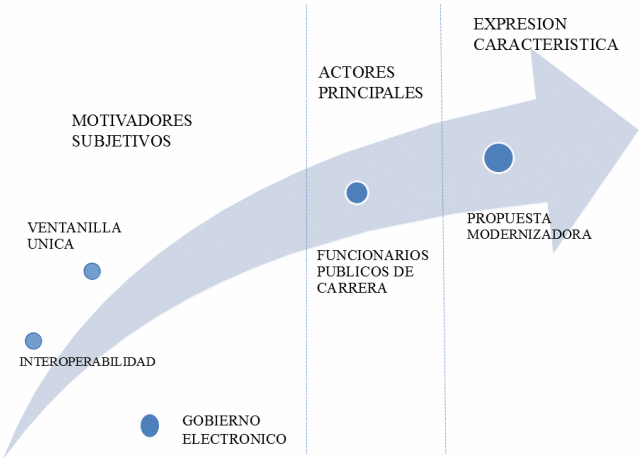
a) El desarrollo del gobierno electrónico implica la implementación de sistemas tecnológicos digitales que faciliten el acceso a los servicios públicos por parte de la ciudadanía y además, constituye una condición de base para el Gobierno Abierto

b) La implementación de ventanillas únicas que faciliten las tramitaciones ante el gobierno evitando que la ciudadanía deba recorrer y entender el entramado del diseño organizacional.

c) La Interoperabilidad como la capacidad de dialogar entre los distintos sistemas de información pública y ofrecer una base de sustentación para la ventanilla única.

Este conjunto de elementos conformados por la naturaleza temática, las expresiones características, los principales actores involucrados y los motivadores subjetivos constituyen la fuerza impulsora del Gobierno Abierto que hemos denominado "vector reformador".

El siguiente esquema describe la expresión característica del Vector Reformador, cuáles son los actores principales que se desenvuelven en esta arena y sus motivadores subjetivos.



Esquema 2 : Vector Reformador – 2019 Elaboración Propia

1.3.3. El Vector Tecnológico.

El concepto de Gobierno Abierto, en inglés *open government,* encuentra su raíz genética por analogía del *open source:* el movimiento del software libre que sostiene una práctica de colaboración de los desarrollos de programas digitales para compartir

abiertamente los códigos fuente y de esta manera, mejorarlos y disfrutarlos sin apropiación alguna. Bajo este paradigma, la información y el conocimiento dejan de ser una fuente de poder para convertirse en la identificación con aquello que se comparte.

Las tecnologías digitales han propiciado la aparición de un nuevo espacio público, sustentado en una red de trabajo individual de una ciudadanía conectada en redes sociales, que crea una nueva fuente de información para reclamar la rendición de cuentas y la fiscalización de los actos públicos. Las personas conectadas en red utilizan este espacio virtual para ir más allá de las fronteras de las instituciones públicas, permitiendo que la clase política, los medios de prensa, los expertos y otros focos de poder e influencia puedan aumentar la rendición de cuentas. (Dutton, 2012). El ámbito de los datos abiertos, por otro parte, podría promover un cambio que va más allá de los valores democráticos, ejerciendo una directa influencia en el rendimiento económico de los países y el funcionamiento de los mercados, dado que pueden ser consultados, utilizados y evaluados gratuitamente, facilitando la competitividad empresarial, la innovación y el desarrollo económico.

El vector tecnológico y el empuje digitalizador consecuente se manifiesta principalmente con la presión ejercida por empresas de tecnologías internacionales como Google, Apple y Microsoft para la migración de información a la nube (*clouding*), para la de redes sociales, Facebook, Twitter y Youtube y la empresa Junar con el fomento de los datos abiertos (*open data*).

La idea de nube digital o *Cloud Computing*, en inglés, es un nuevo modelo de negocios en Internet pensado para ofrecer nuevas formas de almacenamiento para datos, documentos y archivos que consiste en que las aplicaciones y los archivos no estén almacenados de manera local en las computadoras personales, sino en servidores externos y puede aplicarse tanto a individuos como a empresas y administraciones públicas para reducir costos, al utilizar las aplicaciones comerciales desde el servidor de quien provee el servicio de la nube. Se propone como un final de la dependencia de los usuarios ya que la nube permite ingresar a los datos desde cualquier lugar y dispositivo, sin más premisa que acceder a internet. Por el contrario, quienes no usan aún la nube como recurso de almacenamiento, seguirán condicionados a guardar archivos en su computadora o accesorios de almacenamiento externo. Por esto, la independencia que este tipo de dispositivos le otorga a los usuarios es, sin duda, su mayor virtud (Herrero, 2015). Se espera que los servicios en nube se multipliquen, debido al bajo costo y a servicios de

Internet de alta velocidad. El crecimiento constante de los servicios en la nube también se debe a las grandes empresas que desarrollan este tipo de aplicaciones.

La instalación de portales de datos abiertos, como práctica de las iniciativas de apertura basada en la tecnología, permite identificar dos vertientes principales: (ORSI, 2010), una que buscan la transparencia y la mayor eficiencia del servicio público y otra que permite reutilizar los datos públicos para generar nuevas actividades económicas.

La apertura de los medios y las redes sociales persigue facilitar la comunicación y la participación, aprovechar el conocimiento y la experiencia de los ciudadanos para ayudar en la provisión de servicios públicos, además de la colaboración en red interna y con otras administraciones públicas, empresas y organismos.

La implementación de portales de datos abiertos pretende poner a disposición de la ciudadanía los antecedentes públicos que gestiona la administración, siempre que no tengan problemas de confidencialidad. Esta tiene como fin que las empresas y los desarrolladores individuales puedan crear aplicaciones y servicios de visualización avanzados a partir de ellos, al permitir que otros usuarios y/o entidades, utilizando los datos públicos liberados puedan crear nuevas prestaciones en Internet y agregar valor público. La implementación de portales de datos públicos reconvierte a los Gobiernos de proveedores de servicios en gestores de plataformas.

Por otro lado, se produce un incremento de la transparencia por el hecho de devolver a los ciudadanos los datos que le son propios y la información sobre lo que hace el Gobierno. La información es un tipo único de recurso porque es un bien público, en el sentido de que el consumo de información por un individuo no reduce la disponibilidad de la información para los demás. Como superlativos productores de información, los Gobiernos se encuentran en una posición preponderante para impulsar la innovación mediante la promoción de la apertura de datos.

En el *e-book* publicado por la empresa Junar se sostiene que la implementación de datos abiertos, por parte de los gobiernos, es una cuestión de varios factores como la complejidad, los costos, las necesidades de personal o la resistencia interna (Junar, 2009, págs. 2-12). Con las plataformas de datos abiertos en la nube es posible poner en marcha un proyecto de forma rápida y sin grandes gastos. Las plataformas de hoy facilitan enormemente el proceso de publicación de datos usando una gran variedad de recursos y al organizarlos en colecciones, el público puede fácilmente buscar, visualizar, descargar, compartir y utilizar.

El deseo de vincular al gobierno con los recursos del sector privado para coparticipar en la solución de problemas que afecten a toda la sociedad es un poderoso motivador para implementar una plataforma de datos abiertos. Estos permiten la innovación cívica y privada que transforma los datos en bruto en aplicaciones que mejoran la calidad de vida y crean oportunidades de negocio en una comunidad. Los impulsores de esta practica sostienen que también mejorarían los servicios públicos existentes, por la sencilla razón de que un público informado guiará los esfuerzos del gobierno. Empresas como Junar dan soporte a cuerpos de gobierno de todos los tamaños y tipos y ofrecen los beneficios de abrir los datos de manera integral, escalable, simple y asequible.

Finalmente, ejemplos del uso y la reutilización de datos públicos existen en enormes cantidades y se multiplican día a día. Los avances tecnológicos y la inteligencia colectiva aplicada por comunidades de hackers y/o nativos digitales hoy permiten cosas tan novedosas como la posibilidad que tienen los británicos de saber en menos de un minuto en qué se han gastado los impuestos o las aplicaciones más comunes que permiten conocer la probabilidad de que un vuelo en Estados Unidos llegue o no puntual. (http://flyontime.us/, 2015). Todo ello diseñado y construido a partir de los datos liberados por los Gobiernos y transformados por grupos de ciudadanos mediante aplicaciones sencillas y útiles, y sobre todo, disponibles para quienes lo necesiten. (Alujas, 2011, pág. 119).

Respecto a las redes sociales digitales, lo que las diferencia de tecnologías previas es la rápida difusión en tan corto periodo y la capacidad que ofrecen para mejorar la comunicación entre el sector público y la ciudadanía. Las potencialidades que se derivan, de las redes sociales digitales, son la facilidad para obtener recursos de conocimiento, enlazar con otros actores y publicar e intercambiar opiniones y experiencias, así como filtrar y marcar colaborativamente información para compartir.

La concreción de las redes sociales en las Administraciones Públicas implica nuevos escenarios caracterizados por: el rol de la ciudadanía como productores de contenidos web, lo que implica que la innovación pública también se encuentra fuera de las paredes del municipio y que se produce una desintermediación entre las organizaciones y los individuos (Criado, 2013, pág. 17).

En la adopción de las redes sociales los gobiernos deben tener en cuenta la diversificación de tecnologías con sus enfoques y características heterogéneas. Así existen redes orientadas a formatos audiovisuales (Youtube), a las relaciones sociales (Facebook),

las relaciones profesionales (Novagob) y al envío y publicacicón de mensajes de texto breves (Twitter).

Todas estas aplicaciones integran un amplio panorama administrativo en Internet, lo que obliga a la concepción de estrategias diferenciadas para su implementación como las estrategias *push, pull* y *networking* (Mergel, 2013). En el *push*, se da en forma de extensión de los portales web de manera unidireccional desde una visión netamente comunicativa. En la estrategia *pull* se involucra a la audiencia previendo interacción traducida en algún comentario en Facebook o retuit de Twitter. Por último, la estrategia *networking* goza de un alto componente interactivo con una amplia y desarrollada conexión entre las administraciones públicas y los actores externos.

La aproximación de cómo las administraciones públicas utilizan las redes sociales digitales deriva de una experimentación informal y sectorializada con ritmos de difusión diferentes.

Otras notas tecnológicas características del empuje digitalizador lo dan las empresas desarrolladoras de software y las de conectividad que no serán tratadas aquí porque no revisten novedad.

El respaldo de tecnologías creadas o controladas por el sector privado genera incentivos para que las empresas avaladas se involucren en el diseño y la formulación de políticas, aunque cabe la advertencia de la posiblidad de que esto presente un conflicto de interés cuando se regula el sector. En este sentido, en igualdad de condiciones, las opciones tecnológicas deben evitar proveedores únicos y fomentar múltiples ofertas. Además, se debe considerar la opción de trabajar con software libre o de código abierto en las Administraciones Públicas, una alternativa cada vez más utilizada que puede reducir considerablemente los costos asociados a la actualización, manutención, licencias y soporte técnico, además de otras múltiples ventajas.

El Vector tecnológico y el empuje digitalizador dado desde posiciones externas al gobierno, principalmente del sector privado, tanto por empresas nacionales como por corporaciones internacionales, representan un desafío enorme para los gobiernos, en términos de amenazas de cooptación a la vez que presentan una oportunidad de interrelación público-privada virtuosa.

Los gerentes de empresas vinculadas a las tecnologías digitales son otros de los principales actores que potencian las iniciativas de Gobierno Abierto. La importancia de estos actores está dada por su capacidad asesorar y fomentar sus intereses

corporativos y la venta de sus productos mediante el armado de las especificaciones técnicas y el ingreso al sector público desde una posición ventajosa por el conocimiento que poseen para la resolución de problemas de servicios.

Los motivadores subjetivos, definidos como justificantes inapelables que otorgan base de sustentación al vector (en este caso, vector digitalizador) como fuerza impulsora de las iniciativas de Gobierno Abierto, son los siguientes:

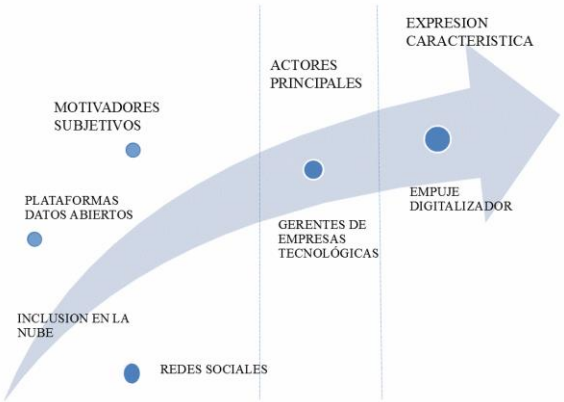
a) El desarrollo de Plataformas de Datos Abiertos tanto para la utilización de los mismos como insumos para la interoperabilidad pública, como para la oportunidad de negocios para el sector privado.

b) La Inclusión en la nube como forma obligada de apertura, por el alojamiento de la información y los datos en circulación que finalmente no puede ser controlada por el Estado.

c) La administración de las redes sociales y la oportunidad de apertura hacia la voz de la ciudadanía sin intermediaciones.

Este conjunto de elementos conformados por la naturaleza temática, las expresiones características, los principales actores involucrados y los motivadores subjetivos constituyen la fuerza impulsora del Gobierno Abierto que hemos denominado “Vector Tecnológico”.

El siguiente esquema describe la expresión característica del Vector Tecnológico, cuáles son los actores principales que se desenvuelven en esta arena y sus motivadores subjetivos.



Esquema 3:Vector Tecnológico – 2019. Elaboración propia

1.4. Un modelo conceptual para el análisis de las experiencias de Gobierno Abierto.

El modelo conceptual consiste en la sistematización de una serie de componentes que se han denominado vectores, que incluyen una conceptualización basada en el cuerpo teórico que la fundamenta, la identificación de los actores principales y sus características, como así también las intenciones de estos que se representan con motivadores subjetivos.

Una vez descriptos los componentes del modelo conceptual, el paso siguiente es establecer las interrelaciones entre los mismos. Del análisis de esas interrelaciones surge una "acción fundamental" que materializa la interrelación, en el sentido que describe la forma que adopta la misma y la cataliza porque constituye una intersección de intereses compartidos y mutuamente beneficiosos.

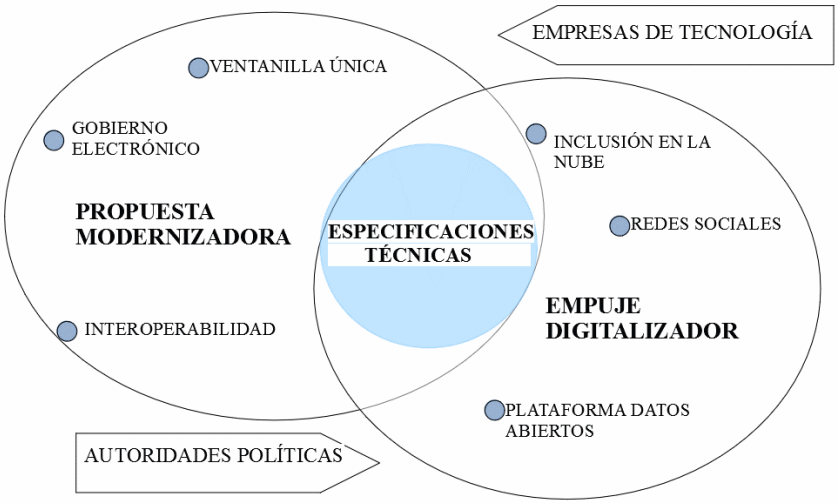
Así de la intersección del vector democrático y el vector reformador, la acción fundamental que materializa y cataliza la misma es la elaboración de acuerdos programáticos entre la autoridad política y el funcionariado de línea. Estos acuerdos pueden expresarse en diferentes maneras de formalización y constituyen el relacionamiento típico entre las direcciones políticas y las administraciones públicas, en una mediación entre la decisión y la ejecución de un imperativo de la agenda pública. Esto puede verse en el siguiente esquema:

Esquema 4: Intersección Vector Democrático y Vector Reformador – 2019 Elaboración propia

En la intersección del Vector Reformador y el Vector Tecnológico, la acción fundamental es la colaboración en el diseño de las especificaciones técnicas de los

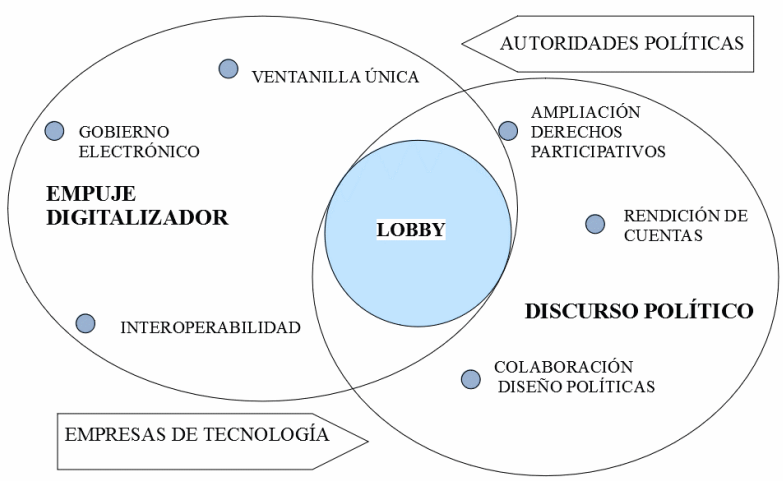
sistemas digitales que la administración pública debe adquirir para poder implementar gobierno abierto. Además de asistencia técnica para la puesta en marcha una vez adquiridos los mismos y la consiguiente formación y capacitación del personal público para poder continuar con las operaciones cotidianas.

En esta intersección, que se puede ver en el esquema 5, si bien podría suponerse un riesgo de conflicto de intereses, en rigor las empresas de tecnología declaman que el crecimiento del ecosistema del Gobierno Abierto de por sí les genera beneficios a futuro para las colocaciones de sus productos.



Esquema 5: Intersección Vector Reformador y Vector Tecnológico – 2019 Elaboración propia

Por último, la intersección del Vector Tecnológico y el Vector Democrático (ver esquema 6) se materializa con el *lobby* o expresado de otro modo, en la gestión de intereses entre las empresas de tecnología para colocar sus productos. Esto implica para la política la potenciación en la adquisición de soluciones digitales ligadas a la transparencia y la visibilidad de las acciones de gobierno.Por otra parte, de este modo los gobiernos no quedan rezagados respecto a una tendencia de avanzada que va en aumento.



Esquema 6: Intersección Vector Democrático y Vector Tecnológico – 2019 Elaboración propia

De esta manera se configura el modelo conceptual con el que se procede a analizar el grado de implementación de las políticas de Gobierno Abierto y las consecuencias de las interacciones en los municipios investigados (Bahía Blanca y Mercedes).

A continuación, en el Capítulo 2, se describen los principales lineamientos sobre las iniciativas de Gobierno Abierto para cada nivel jurisdiccional: el Federal, el Provincial y el Municipal y para cada Municipio objeto de la investigación.

Capítulo 2

Iniciativas de Gobierno Abierto según el nivel jurisdiccional.

2.1. Introducción

El tratamiento del Capítulo 2 se realiza mediante la descripción de las políticas de Gobierno Abierto en la Argentina, recorriendo las expresiones y su aplicación en los tres niveles jurisdiccionales: el Federal, el de la Provincia de Buenos Aires y el de los Municipios seleccionados para la investigación (Bahía Blanca y Mercedes). Del conjunto de las Políticas de Gobierno Abierto, tanto a nivel federal como provincial, se enfoca el análisis en aquellos postulados y declaraciones documentales que refieren a aspectos que tuvieron efectos o generaron consecuencias de implementación efectiva en la escala municipal.

La decisión de abordar los municipios de Bahía Blanca y de Mercedes responde a que ambos se manifestaban como las iniciativas más avanzadas y además así eran reconocidas en el período investigado por las comunidades interesadas en el tema. Estas experiencias eran expuestas como las mejores prácticas en desarrollos tecnológicos territoriales en la mayoría de las jornadas sobre estas temáticas, tanto a nivel nacional como regional. La importancia que se le adjudicaba a estas iniciativas era un indicativo de hacia dónde apuntaban las políticas de Gobierno Abierto y por ende, marcaban el camino a seguir a las ciudades que avanzaban hacia la digitalización y la innovación.

Los contenidos fueron seleccionados de normativas que crearon las diversas inciativas, las publicaciones digitales oficiales de los gobiernos en cada caso, además de reuniones y entrevistas efectuadas con autoridades políticas y funcionarios de carrera (también llamados “de línea”) y algunas caracterizaciones que fueron completadas con uno de los gerentes de la empresa proveedora de la plataforma de datos abiertos.

2.2. Las Políticas de Gobierno Abierto del Gobierno Nacional y de la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires en el período investigado.

La exploración de los postulados de Gobierno Abierto en la política argentina en el período investigado (2010/2015) nos muestra que es posible distinguir a nivel federal

una alta disposición al compromiso internacional y al cumplimiento de los objetivos presentados, mientras que puertas adentro se percibe una resistencia a la adopción mecánica de la doctrina. Aunque, a través de Internet y mediante las redes sociales, es el individuo o el ciudadano quien, en forma singular, puede construir las arquitecturas sociodigitales necesarias para una reivindicación concreta, existió en la Argentina a nivel federal una "adaptación a la realidad política local", según la cual se privilegiaba la promoción de la participación en los asuntos públicos por intermediación de las organizaciones sociales territoriales, con especial consideración para la población en situación de vulnerabilidad. Estas concepciones apuntaban a una mirada más integrada e igualitaria de Gobierno Abierto, donde subyacía el desafío por alcanzar mayores niveles de inclusión social en un marco de ampliación de derechos, respeto a la diversidad y el fortalecimiento de la integración regional.

En cuanto al desarrollo y apropiación de la doctrina, la Agenda Digital Argentina, dependiente en ese entonces de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, privilegió las relaciones abiertas no digitales, denominadas territoriales y la metodología participativa física para el diseño de actividades por sobre los foros virtuales. El armazón tecnológico implementado por el gobierno hacia su interior y hacia la sociedad estaba avanzando satisfactoriamente, según la consideración que hacía el Gobierno Argentino, tales eran los casos de los programas Argentina Conectada, Conectar Igualdad, la Televisión Digital Abierta, la Agenda Digital Argentina y los desarrollos logrados en materia de Gobierno Electrónico, entre otros, aunque reconocían que estos avances, si bien constituían una condición necesaria, no por ello fueron suficientes (STG, 2015).

Un posicionamiento de continuidad de las Políticas Federales de Gobierno Abierto fue la Resolución N.º 918 del año 2014 de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación que fijaba las estructura organizativa de la Subsecretaria de Tecnologías de Gestión, creando la Coordinación de Gobierno Abierto. Esta establecía varias acciones, entre ellas: asesorar y colaborar con el Subsecretario en la implementación de políticas nacionales de Gobierno Abierto, trabajar de forma articulada con los sectores de la sociedad civil y académicos, asistir también en la coordinación de políticas y acciones de Gobierno Abierto con los organismos competentes al interior de la Administración Pública Nacional y construir una Red Federal de Gobierno Abierto en base al modelo de gestión participativa de la Agenda Digital Argentina. Resulta notable que en las definiciones de estas acciones organizativas se hiciera

referencia a la formulación y promoción de actividades en materia de Gobierno Abierto y Gobierno Electrónico de forma articulada, denotando, de este modo, una estrecha relación conceptual y correlativa entre Gobierno Electrónico y Gobierno Abierto. De este modo, se posicionaba la definición e implementación de políticas en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones como un continente abarcativo y temático interrelacionado conceptual y organizativamente.

La República Argentina integra, hasta la actualidad, la Alianza Internacional para el Gobierno Abierto – OGP, por su sigla en inglés. La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP – Open Government Partnership) es una nueva iniciativa multilateral global que busca hacer a los gobiernos más eficientes. La OGP persigue compromisos gubernamentales concretos para promover reformas e innovación a nivel país, buscando incentivar a los gobiernos a ir más allá de sus esfuerzos actuales en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. La Alianza para el Gobierno Abierto fue lanzada formalmente el 20 de septiembre de 2011 cuando los ocho gobiernos fundadores (Brasil, Indonesia, México, Noruega, las Filipinas, Sudáfrica, el Reino Unido y los Estados Unidos) suscribieron a la Declaración de Gobierno Abierto y anunciaron sus planes de acción nacionales. Integrar esta Alianza implica, desde el inicio, la elaboración de compromisos redactados en un Plan de Acción. En el mes de noviembre de 2012, el Estado Argentino manifestó la clara convicción de trabajar junto con la OGP mediante la firma de una carta del, en ese entonces, Jefe de Gabinete de Ministros "a los efectos de expresar la intención del Gobierno de la República Argentina de participar en la misma" (Abal Medina, 2012). A partir de esto, el Gobierno Nacional juntamente con actores multisectoriales elaboró sucesivamente Planes de Acción de la República Argentina. Estos Planes se sustentaban en procesos de consultas presenciales, realizados en forma colaborativa y horizontal, en consonancia con los principios de Gobierno Abierto.

El primero de estos Planes fue el del año 2013 en el que se destacó un esfuerzo realizado en el rubro "Gobierno electrónico y servicios públicos" con la creación de un Portal Gobierno Local en el marco del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación (JGM, 2013, pág. 10). Este portal tenía como objetivo principal la promoción y desarrollo de los municipios de Argentina para contribuir a la mejora de las capacidades de estos y de los funcionarios que conforman la comunidad de práctica municipal. Además, ofrecía un ambiente de colaboración basado en la construcción del conocimiento (MIyT, 2013). Una de sus actividades claves, para el apoyo a

municipios, era la oferta de capacitación a funcionarios municipales en problemáticas actualizadas tales como innovación, desarrollo local, tecnologías de la información y la comunicación en la gestión. Por otro parte, el portal brindaba información y servicios basados en la gestión colaborativa del conocimiento y la reutilización de datos públicos. Este también proponía un espacio de comunicación para funcionarios municipales y acercaba propuestas de software libre para su utilización por parte de los municipios. Además, se destaca, dentro de las políticas vinculadas a la agenda internacional, el Plan de Acción II, Compromiso II sobre Fortalecimiento del Portal de Datos Públicos, mediante el cual el Estado Argentino se comprometía a ampliar el alcance del portal a través de acuerdos con provincias, municipios y otros organismos públicos estatales que contaran con portales de datos o de información georeferenciada.

Por otra parte, en los distintos foros de la Agenda Digital del Gobierno Nacional, la temática de los Gobiernos Locales aparecía en la mayoría de los espacios de discusión en forma poco frecuente y deficitaria en su abordaje. Los representantes de distintos actores de la esfera local o subnacional sostenían que era fundamental que los planes de trabajo y los compromisos asumidos contuvieran a los Gobiernos Locales en los fines de cada acción, dado que el nivel local era el punto de mayor contacto de la acciones de las políticas públicas llevadas adelante por el Estado. La jurisdicción nacional e incluso la provincial tienen su indudable correlato en la inserción de políticas de Gobierno Abierto, de gran importancia en su afectación en la comunidad y el mejoramiento de los procesos participativos, la transparencia gubernamental y la mejora de la gestión. Sin embargo, al agregar las dimensiones de “Ciudadanía” y “Territorio” a la ecuación, los Gobiernos Locales toman una consustanciación operativa y efectiva. De esta forma, se reedita la cuestión de las definiciones, en el sentido de replantear quiénes son los destinatarios de estas políticas, cómo piensan, cuáles son sus relaciones con las tecnologías, qué grado de dispersión u homogeneidad existe en la accesibilidad y los intereses, cuál es la universalidad de las herramientas generadas hacia ellos. En definitiva: la autointerpelación de a quién van dirigidas las acciones, si van dirigidas a los gobiernos o a los sujetos de derecho que viven en sus territorios.

El Gobierno Nacional impacta con sus políticas públicas y sociales sobre el territorio de diversas maneras que, en las últimas décadas, se traduce en la búsqueda

de formas directas, más o menos autónomas, pero que aun así, poseen un fuerte anclaje en las estructuras gubernamentales locales, a partir de la coadministración de los espacios o la simple delegación en la administración con un fuerte control. Así los Gobiernos Locales aparecen como mediadores entre el Estado y la ciudadanía o productores autónomos de políticas públicas y sociales, según el nivel de autonomía que devenga de la Constitución Provincial y la filiación política con el Gobierno de turno para la obtención de financiamiento, sea éste proveniente de fondos coparticipables provinciales o de aportes discrecionales de Tesoro Nacional. De este modo, los Gobiernos Locales se constituyen como actores principales en el territorio y destinatarios de la relación directa e inmediata con la ciudadanía local. Más allá de los recursos que posea el Estado Nacional o Provincial, será en el municipio donde la interacción con los ciudadanos se concrete[3].

Respecto del déficit de abordaje de la problemática local, la discusión se centra generalmente en el impacto de los proyectos, en las capacidades de los municipios de llevarlos adelante o simplemente en el mayor uso de las herramientas creadas. Ocurre algo similar con el tratamiento de la idea de "Ciudadanía", en tanto que se analiza como una entidad homogénea y se parte de preconceptos que, al tamizarlos con la idea de territorio, generan fisuras en los proyectos, especialmente cuando se piensa en ideas y planes con impacto local frente a otros que van dirigidos a la administración de gobierno. La idea de Gobierno local, ciudadanía y territorio eran parte de la génesis de la discusión por su carácter ontológico. En definitiva, resulta débil la existencia de espacios consultivos y de generación de propuestas sobre las necesidades específicas de este segmento institucional.

Sobre las expresiones de implementación efectiva a nivel local, en términos generales, las iniciativas en el período estudiado se desarrollaban en forma audaz por la inexistencia de precedentes, mediante pruebas y errores. El estadío era de exploración y aprendizaje recíproco. No existía un gobierno que lo hubiera implementado totalmente, por lo que era necesario, a su vez, diferenciar los casos con

3 Algunas de estas apreciaciones son tomadas de foros de discusión en la Agenda Digital Argentina en particular aportes del Lic. Martín Ricardo Krzyszkowski ex Dir. General Unidad de Coordinación, Implementación, Seguimiento y Evaluación, del Proyecto de Modernización de la Gestión Municipal de Ituzaingó -U.C.I.S.E.

alguna acción efectiva de aquellos otros en los que se estaba ante un discurso de "Gobierno Abierto" con desarrollos más bien relacionados al gobierno electrónico. En relación con el lugar asignado a la tecnología, el grado de ejecución era ciertamente heterogéneo, aunque era destacable que las más avanzadas contaban con autoridades comprometidas en ello.

Dadas las agudas asimetrías territoriales, puede ser práctico utilizar como herramienta de análisis lo que se conoce como el 'Principio de equiparación'. Este principio sostiene que, aunque pueden encontrarse excepciones, si una región alcanza un desarrollo relativo en un elemento, es muy probable que tenga ese mismo nivel de desarrollo en los restantes elementos que lo componen (Cao, 2008, pág. 1). En la cuestión de las Políticas Locales de Gobierno Abierto, puede estimarse que los municipios más desarrollados presentan una evidencia equivalente en lo referente a la calidad de funcionamiento de los circuitos administrativos de la burocracia estatal y la penetración de tecnologías de última generación en el sector público. De este modo, la contrastación empírica ratificará o exceptuará este principio.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires en el período estudiado, la Subsecretaría para la Modernización del Estado, dependiente en ese entonces de la Secretaria General de Gobernación de la Provincia de Buenos Aires, era un grupo multidisciplinario de profesionales y personas proactivas que tenían como finalidad agilizar y mejorar la calidad de los servicios que brindaloban s organismos públicos a los ciudadanos mediante Políticas de Modernización. Estos agentes públicos eran los encargados de mejorar los procesos administrativos mediante el uso de las nuevas tecnologías, la innovación, la comunicación y las buenas prácticas, con el objetivo de crear un Estado dinámico, integrado en todos sus niveles y con apertura a la participación ciudadana. El Gobierno Provincial sostenía la promoción un Estado activo y abierto a la participación, en el que el gobierno y los ciudadanos colaboraran en la solución a los problemas en forma conjunta. A través de una interacción permanente, se buscaba fortalecer el rol de la Provincia en materia de estándares de calidad, brindar más y mejores servicios digitales, contar con trabajadores más capacitados e innovar en la gestión pública. En declaraciones públicas, se expresaba que un Estado eficiente necesitaba del aporte detodos sus integrantes y que no solamente requería voluntad política. En este sentido,

se asignaba a la conectividad un alto valor en términos de comunicación con la ciudadanía[4]

La finalidad que declaraba el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires era construir entre todos un nuevo paradigma de Estado: más inclusivo, capaz y resolutivo. Un Estado que se modernizara reconociendo la importancia de ser el espacio común para la construcción e integración de los proyectos y de las ideas individuales, desde una perspectiva institucional, recuperando, como sociedad, el valor de las instituciones. Estas acciones demandaban tareas tales como: incorporar y difundir el uso de las llamadas nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, aunque desde la visión de que dichas acciones no fueran fines en sí mismas. El hecho de simplificar un trámite, digitalizar un servicio, transparentar la gestión o abrir espacios para la participación ciudadana eran acciones consideradas modernizadoras en la medida que se concretaran sobre la base de una visión política que abrazare lo institucional y reconociera lo propio de la realidad como sociedad y como Estado. En línea con esta visión, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires utilizaba herramientas que permitían establecer un diálogo dinámico y colaborativo con la ciudadanía, sumando ideas para mejorar las acciones, ya que la concepción de gestión pública que tenía la Gobernación era de una gestión moderna, participativa, abierta y ágil que estuviera cerca de los vecinos y que brindare soluciones concretas a problemáticas cotidianas (SME, 2015).

La Subsecretaría de Modernización del Estado de la Provincia de Buenos Aires manifestaba la condición de liderazgo tecnológico, dadas sus funciones de formulación, diseño, aprobación, implementación, seguimiento, evaluación y control de los planes, programas y proyectos que tuvieran por objeto la modernización del Estado provincial. En este marco, la Subsecretaría ejercía el rol de organismo rector en el desarrollo, implementación y unificación de soluciones informáticas para la Administración pública provincial, siendo su misión la de liderar la estrategia digital del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, estableciendo criterios de homologación de sistemas, evaluando proyectos y fijando principios y reglas para la adquisición y operación de equipos y programas. Así también, era la Subsecretaría para la Modernización del Estado la que coordinaba las políticas en materia de tecnologías de la información y de

4 Tomado del Discurso que el Gobernador Daniel Scioli expresó al asumir su segundo mandato en el año 2011, pronunciado ante la Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires.

las comunicaciones en todo el ámbito de la Administración pública provincial. De este modo, propiciaba un Estado inteligente y resolutivo que incrementare su capacidad de gestión, optimizando los sistemas de información y tecnologías, promoviendo su incorporación y difusión de uso, así como la interoperabilidad entre ellos y una gestión integrada y coordinada en todo el ámbito de la provincia y sus municipios e interconectada con el nivel nacional.

La gestión de este paradigma tecnológico respondía a una determinada matriz denominada la sociedad-red, que entendía que un acceso generalizado a las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación podía contribuir a una mejor calidad de la democracia. El Gobierno Abierto para la Provincia de Buenos Aires contaba con dos dimensiones: por un lado, la dimensión política de la administración pública que perseguía la representatividad y la legitimidad y por el otro, la dimensión ciudadana en la cual intervenían una diversidad de actores y de propuestas para que el ciudadano sea oído permanentemente, trascendiendo el mero ejercicio periódico del voto. Se advertía, por otra parte, que estas prácticas destinadas a la participación ciudadana debían contar como contraparte con una respuesta a sus reclamos con un trabajo visible en el territorio. Sin un correlato con la realidad y respuesta oportunas a la ciudadanía, la utilización de tecnologías para la intermediación entre este y el Estado, lejos de contribuir a la mejora del vínculo virtuoso, generaría procesos de interpelación ante respuestas ineficaces[5].

En este sentido, en el ámbito de las implementaciones de políticas de Gobierno Abierto de la Subsecretaría, son identificables dos acciones concretas: la plataforma web “Yo Participo”[6] y las Asistencias Técnicas a Municipios. La plataforma “Yo Participo” proponía un espacio virtual donde los ciudadanos podrían compartir propuestas de acción de gobierno en áreas prioritarias de política, debatirlas, generar consenso en torno a ellas y votarlas en comunidad. A partir de las ideas más votadas, la Subsecretaría para la Modernización del Estado conformaba grupos de trabajo con la intención de posibilitar la implementación de las propuestas seleccionadas. El objeto de este intercambio era optimizar la comunicación entre el gobierno y los ciudadanos,

5 Conceptos vertidos por el Lic. Santiago Cafiero, Subsecretario de Modernización del Estado del Gobierno de la Provincia de Buenos, durante los días 7, 8 y 9 de mayo del año 2014 en el Congreso Internacional de Parlamentarios Locales llevado a cabo en la ciudad de Mendoza, Argentina.

6 www.yoparticipo.gba.gov.ar. Fecha de consulta 25/07/2015.

logrando un diálogo dinámico, colaborativo y eficaz, así como también brindar soluciones concretas a problemáticas cotidianas, sumando más y mejores servicios.

Las Asistencias Técnicas Municipales, realizadas a través de la Dirección Provincial de Gestión Pública[7], ofrecían asesoramiento a los organismos municipales en el diseño, implementación y ejecución de planes, programas y acciones destinados a mejorar la calidad de la gestión y la atención de los ciudadanos. Además, se proponía aplicar procesos administrativos innovadores, contribir al desarrollo local y acompañar iniciativas tendientes a incrementar el valor público y la calidad institucional de la Administración Pública Municipal. Se pretendía dar respuestas útiles y efectivas a problemáticas cotidianas como una manera de fortalecer la relación ciudadano-Estado, haciendo uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para promover un diálogo dinámico, colaborativo y participativo, contribuyendo al debate público.

2.3 El caso del Municipio de Bahía Blanca

En el año 2011, por Decreto del Gobierno Municipal de Bahía Blanca[8] estableció la necesidad de redefinir políticas, lineamientos y objetivos para la administración que promovieran acciones y soluciones innovadoras, a través del uso inteligente de nuevas tecnologías de información y comunicación que permitieran un gobierno más abierto y centrado en el ciudadano. A través de la creación de la Agencia Innovación y Gobierno Abierto, la autoridad ejecutiva de Bahía Blanca pretendía adaptarse y aprovechar, la irrupción de las nuevas tecnologías de información y comunicación (Tics), para mediante su integración a la gestión, generar una nueva práctica política centrada en la transparencia, participación y colaboración ciudadana

La inversión en recursos humanos y tecnológicos, desde la esfera pública, resultaba una necesidad ineludible, en atención a los nuevos procesos administrativos y de gestión que, en particular, lideraban los estados municipales en materia de seguridad,

7 http://www.modernizacion.gba.gov.ar/

8 Mediante el Decreto Municipal N° 1073/2012, fechado el 1/07/12 (Ref. Expte. 110-7235-12), se creó la unidad administrativa Agencia de Innovación y Gobierno Abierto, con rango de Secretaría Municipal (conf. Art. 1° Dto. 1073/2012), a los fines de concretizar, y poner en práctica, la integración de las nuevas tecnologías al gobierno, y de esta manera llevar a cabo un nuevo modo de gestión caracterizado por acciones y soluciones innovadoras que posibiliten un gobierno más abierto centrado en el poder ciudadano manifestado a través de su participación.

salud, educación y servicios de atención al ciudadano. En este sentido, la creación de un área de Innovación y Gobierno Abierto permitiría canalizar ideas y acciones en un intercambio virtuoso, en miras de lograr una nueva comunidad organizada.

El Gobierno Municipal de Bahía Blanca fue pionero en la implementación de dispositivos de Gobierno Abierto en Argentina y en la Región. Este disponía de una serie de argumentos fundantes de la iniciativa que iban a orientar toda la implementación. Estos principios son los que continuación se enumeran:

- Un Gobierno gestiona para todos: los recursos que emplea un gobierno son de todos y por lo tanto, deben emplearse en acciones y políticas que contemplen los intereses y el bienestar de todos. Esta es la noción principal de cualquier tipo de apertura.
- Debe brindar información sobre lo que hace: las acciones de gobierno, así como sus propósitos y los recursos que son empleados en ella, deben ser conocidos por toda la población. Toda esa información es esencial para asegurar la transparencia del gobierno.
- Debe contar con medios y tecnologías adecuados: un gobierno debe procurarse los medios tecnológicos más eficaces para cubrir todas las posibilidades de comunicación con la población. Esto implica tanto equipamiento como planificación.
- Debe comunicar de manera eficaz y sencilla: la comunicación debe realizarse siempre de la manera más clara posible y priorizar la transmisión del mensaje y la claridad de su recepción.
- La comunicación debe tener en cuenta a quién se dirige, ya que las distintas acciones de gobierno se orientan a diferentes sectores de la población. La forma en que se comunican estas acciones debe seguir la misma lógica y saber quién es el destinatario del mensaje para apelar a sus intereses y preocupaciones.
- Hablar a personas distintas para que entiendan por igual: la población comprende a personas muy distintas, distintos géneros, edades, capacidades intelectuales, niveles de estudio, idiosincrasias y creencias. El Gobierno debe saber comunicar en términos que puedan ser comprensibles por todos, para que no haya exclusión en el entendimiento de sus comunicaciones.

- Los ciudadanos deben tener acceso a esa información donde sea. Ellos deben contar, al menos, con un dispositivo o canal de contacto y comunicación por medio del cual recibir las informaciones que distribuya su gobierno. La información del gobierno debe ser entendida como un bien público, al que tienen que poder acceder todos por igual y de manera sencilla.
- Los ciudadanos deben tener competencias para utilizar los nuevos medios. Estos tienen que saber cómo utilizar dispositivos electrónicos y tener competencias para la recepción y la producción de mensajes a través de este canal. Es responsabilidad del gobierno cerciorarse de que sus ciudadanos sepan usar estas tecnologías.
- La ciudadanía debe poder comunicar sus ideas e inquietudes a su gobierno. Así como debe haber medios para que los ciudadanos reciban informaciones de su gobierno, estos deben tener acceso a canales por medio de los cuales expresar ideas e inquietudes al mismo.
- Un gobierno debe estar siempre en la búsqueda de ideas que le permitan maximizar sus acciones para el bien común. El contacto con los ciudadanos y la cercanía con sus preocupaciones e iniciativas habilitan la recepción de nuevas propuestas para mejorar las capacidades de gestión.

Para hacer efectivas estas declaraciones de principios fue creado el Portal de Acceso a Datos Públicos[9] de la ciudad de Bahía Blanca en la iniciativa de Gobierno Abierto. El mismo proveía las herramientas necesarias para automatizar el proceso de publicación de datos, en línea y en tiempo real, innovando y creando utilidad para los diferentes sectores de la ciudad. Mediante ello, se buscaba generar transparencia y se facilitaba el acceso a la información pública, con el objetivo de mejorar la capacidad del público interesado en encontrar, descargar y utilizar datos públicos de la ciudad de Bahía Blanca.

En concordancia con la voluntad de implementación, en julio de 2011 se creó la unidad administrativa Agencia de Innovación y Gobierno Abierto en el ámbito del departamento ejecutivo con rango de Secretaria Municipal. La Agencia de Innovación y Gobierno Abierto tenía como rol esencial disponerse al servicio de las distintas

9 http://gabierto.bahiablanca.gov.ar/que-es-gobierno-abierto/ Fecha de consulta 25/07/2015

dependencias y organismos municipales con el objeto de promover acciones y soluciones innovadoras, a través del uso de nuevas tecnologías de información y comunicación que promovieran un gobierno más abierto y centrado en el ciudadano.

Una de las principales funciones de la Agencia fue establecer los criterios de la arquitectura de información municipal, trabajando en la integración, interoperabilidad y convergencia de sistemas existentes. Por otro lado, se planteó promover el servicio y la atención al ciudadano, de manera integral, multicanal y ubicua, a través del uso estratégico de los nuevos medios para la comunicación al vecino y la interacción con el mismo. Otra de las funciones principales fue establecer una hoja de ruta digital que incorpore los diferentes proyectos de innovación tecnológica y digital, vinculando a las organizaciones municipales, sector privado, organizaciones de la sociedad civil, emprendedores y vecinos, con el propósito de establecer estándares de datos en foma conjunta.

En el Portal de Datos Abiertos del Municipio de Bahía Blanca, promocionado como el espacio para acceder fácilmente a visualizaciones y conjuntos de datos públicos, se podían identificar varias secciones:

En la sección “Central de Datos”, se disponía de información con todos los sets de datos armados hasta ese momento separados por categorías. A través de esa plataforma, se podía compartir, reutilizar y hacer análisis propios a partir de la información derivada de las bases de datos oficiales. En la sección “Bases destacadas” se encontraban las principales agrupaciones de datos tales como: compras municipales, divididas en diversas categorías como compras en publicidad realizadas y clasificadas por jurisdicción y dependencia, viáticos de la intendencia, comparativos de ofertas, padrón de proveedores y detalles de órdenes de compras, entre otras.

En la sección “Ayudas sociales”, se publicaban los datos detallados por rubros y servicios. En “Gestión de respuesta al vecino” encontrábamos detalles por canal de respuesta, en la sección “Medioambiente”, se publicaban datos e indicadores sobre el medioambiente y programas ambientales en el municipio. Mientras que en “Tasa Ambiental” se podían ver datos sobre los cobros y gastos de tasas ambientales en el municipio. Por otra parte, en “Tierras y Vivienda” se publicaban los sorteos de viviendas, mientras que en “Ingresos al Municipio” había un detalle de los ingresos según origen y el seguimiento entres estimados y percibidos. Además, en la sección “Salud” se registraba información sobre los resultados de análisis de agua en el

municipio y finalmente, en “Qué pasa Bahía Blanca” se podían ver las mediciones de ruidos en diferentes puntos establecidos en la ciudad, datos de efluentes líquidos y la cantidad de consultas realizadas por los vecinos a línea gratuita 0800. Asimismo, en el “Sistema de Información Geográfica” eran publicados mapas con información georeferenciada, obtenida desde los sistemas internos. En la sección “Accidentes de Tránsito” se mostraban datos y visualizaciones sobre los accidentes de tránsito registrados a través del servicio 911. Mientras que en “Transporte Público y Estacionamiento” había registros georeferenciados para el sistema de transporte y estacionamiento, con recorridos de colectivos y lugares libres para estacionar.

En la sección “Desarrolladores el Gobierno Abierto de Bahía Blanca” se proponía usar una interfaz de programación de aplicaciones API. Esta permitía el acceso directo a datos publicados en el sitio web de Datos Abiertos desde una aplicación propia, usando RESTFUL[10] y retomando los datos en formato JSON[11]. Las vistas invocadas a través de las APIs. proveían un acceso estándar en línea a datos contenidos en páginas y archivos disponibles en Internet.

Dentro de las iniciativas de Gobierno Abierto, en el Municipio de Bahía Blanca, se destacaba la denominada Open Rafam para la colaboración entre gobiernos que ponía a disposición de todos los municipios de la Provincia de Buenos Aires una plataforma de código abierto desarrollada para permitir, de una manera sencilla, que los municipios pudieran abrir sus datos, promoviendo, de esta forma, la colaboración para la transparencia y la participación en las gestiones locales.

Otra iniciativa destacable fue la denominada Democracy OS, una plataforma en línea que permitía a los ciudadanos informarse, debatir y colaborar en los proyectos de gobierno, en la búsqueda de estimular los mejores argumentos para llegar a decisiones colectivas consensuadas. Dentro del Portal de Gobierno Abierto de Bahía Blanca existía una WIKI, desarrollada en conjunto con la empresa tecnológica de plataformas de datos abiertos JUNAR[12], en la que se implementaban espacios pensados para dar soluciones creativas e innovadoras que involucrasen el uso de la plataforma de datos abiertos. El objetivo fue crear una gran comunidad de usuarios interesados en los

10 Restful es una arquitectura para aplicaciones basadas en redes como Internet, sus siglas significan Representational State Transfer.

11 JSON es el acrónimo de JavaScript Object Notation, notación de objeto de JavaScript, es un formato de texto sencillo para el intercambio de datos.

12 JUNAR es una empresa que desarrolló una plataforma basada en la nube que facilita la publicación e intercambio de información.

principios de datos abiertos para que crezcan y se desarrollen alrededor de la plataforma teniendo la posibilidad de conocer a otros con intereses similares y agruparse en torno a dichos intereses.

El uso de la información disponible mejora la comprensión de los ambientes políticos, sociales y económicos para tomar decisiones con información valiosa y actualizada. Además, permite incrementar la legitimidad de las instituciones democráticas en las sociedades contemporáneas y habilita el ingreso de desarrolladores al uso del catálogo para la creación de aplicaciones y soluciones informáticas con una perspectiva social.

2.4 El caso del Municipio de Mercedes.

La Municipalidad de Mercedes, a través del Programa Mercedes Digital (creado en el año 2012), marcó varias innovaciones en lo que respecta a Gobierno Electrónico, Gobierno Abierto y Ciudad Digital. Con un énfasis especial en este última, se propuso una ciudad con servicios inteligentes, sobre todo en relación con las políticas de salud, de seguridad ciudadana, educación, integración con el ciudadano, sensorización, comunicación y Gobierno.

La Municipalidad de Mercedes implementó, desde su inicio, diferentes prácticas de Gobierno Abierto con el objetivo de facilitar el acceso de los ciudadanos a los espacios de participación, transparencia y colaboración que el Estado tenía disponibles para ellos. Con ese fin, generó diferentes estrategias para promover espacios de diálogo y participación en condiciones de igualdad. Como una herramienta de visibilización y apertura de datos, Mercedes puso a disposición el Portal de Datos Abiertos.

El portal de acceso a datos públicos del Municipio de Mercedes fue una de las iniciativas principales de Gobierno Abierto. Este proveyó las herramientas necesarias para automatizar el proceso de publicación de datos (en línea y en tiempo real) innovando y creando utilidades para los diferentes sectores de la ciudad. Mediante esta implementación, se intentó generar transparencia y facilitar el acceso a la información pública. El Gobierno de Mercedes intentó, con la apertura de datos, asegurar que la información disponible en las organizaciones radicadas en el

municipio fuera universalmente accesible y reutilizable. Además, esta iniciativa no sólo pretendía posibilitar el acceso a los datos sino que promovía la reutilización de la información del Sector Público. El Portal de Datos Abiertos del Municipio de Mercedes postulaba que su objetivo era abrir el gobierno a los vecinos, proporcionando información a la ciudadanía sobre la gestión y la información producida por la administración pública.

Este espacio digital buscaba mejorar la capacidad del público interesado para encontrar, descargar y utilizar datos públicos del municipio y el país. El Portal permitía descargar conjuntos de datos, acceder a los datos mediante una API[13] y explorar las posibilidades de la iniciativa de "Datos Abiertos". Las vistas generadas a través de la API proveían un acceso estándar online a datos contenidos en páginas HTML, XLS, CSV[14] y otros archivos similares disponibles en Internet. Otras de las innovaciones que llevaron a Mercedes Digital a ser líder en digitalización es posible citar el sistema de expedientes digitales y virtuales, sistema único de desarrollo social, sistema único de salud, servicios inteligentes en salud y seguridad, línea 147, digital signage[15], Tarjeta de Servicios Municipales, página Web Innovadora, zonas Wifi gratuitas, Portales Específicos, Sensorización[16], Portal de Gobierno Abierto y Aplicaciones Móviles.

Respecto a la Transparencia del Municipio, el portal de acceso a los datos públicos permitía obtener información de servicios u orientaciones sobre trámites, conocer estadísticas y datos abiertos gubernamentales o simplemente los planes de Gobierno o información patrimonial. Sobre la Colaboración postulaba que si la información publicada no era suficiente o no era posible encontrar lo que se buscaba, se debía enviar una solicitud de información pública o realizar un reclamo formal utilizando uno de los canales de reclamos disponibles. Acerca de la Participación distinguía que si la ciudadanía deseaba aportar criterios en la toma de decisiones del Gobierno,

13 Una API es una interfaz de programación de aplicaciones (del inglés API: Application Programming Interface). Es un conjunto de rutinas que provee acceso a funciones de un determinado software. Son publicadas por los constructores de software para permitir acceso a características de bajo nivel o propietarias, detallando solamente la forma en que cada rutina debe ser llevada a cabo y la funcionalidad que brinda, sin otorgar información acerca de cómo se lleva a cabo la tarea. Son utilizadas por los programadores para construir sus aplicaciones sin necesidad de volver a programar funciones ya hechas por otros, reutilizando código que se sabe que está probado y que funciona correctamente. En la web, las API's son publicadas por sitios para brindar la posibilidad de realizar alguna acción o acceder a alguna característica o contenido que el sitio provee.

14 Formatos de archivo con distinto grado de apertura.

15 La señalización digital (digital signage en idioma inglés), conocida como señalización digital dinámica, señalización digital multimedia o cartelería digital, es el uso de contenidos digitales emitidos a través de pantallas como monitores LCD, pantallas de plasma, un panel de LED o proyectores (Proyector).

16 Es la implantación de dispositivos que recogen información acerca de un amplio abanico de variables cuantificables y envían información digital a centros receptores para su tratamiento, análisis y diagnóstico

entonces podía hacerlo expresando su opinión en las consultas ciudadanas. Por otra parte, el Portal de Documentos Abiertos completaba el dispositivo de Gobierno Abierto con un repositorio documental de las normativas que regían los ordenamientos sociales en el territorio municipal: decretos, ordenanzas, resoluciones y convenios.

Este programa de gobierno, que había recibido varios premios y había participado de los más importantes foros nacionales e internacionales, estuvo a cargo de la Subsecretaría de Reforma y Modernización del Estado del Municipio de Mercedes. Además, esta Subsecretaría era responsable del desarrollo, mantenimiento, despliegue y administración de todas las redes municipales. También se encargaba de los sistemas y armado de sensores, la programación, el control del ancho de banda asignado a las zonas Wifi, la migración a software libre y el mantenimiento de todo el parque informático.

El objetivo planteado,desde un principio (según lo manifestado por el Municipio[17]), fue llevar a Mercedes a una modernización total de los sistemas internos, como así también de la comunicación, mediante la utilización de tecnología que hiciera más fácil la vida del vecino. En este sentido, una de las implementaciones más destacadas que sintetizaba este último objetivo fue el sistema de turnos (utilizado tanto en el Juzgado como para la obtención de Licencias) que consistía en que luego de sacar el turno presencialmente, identificándose con el nombre y el número de teléfono celular, el vecino podía retirarse del lugar, evitando la espera. De modo que el sistema automáticamente, le mandaría un mensaje de texto o SMS cuando faltaran cinco turnos para ser atendido. En este sentido, otra aplicación desarrollada para teléfonos celulares consistía en poder enviar un mensaje de texto con la palabra "Farmacia" a un número fácil de recordar y el sistema devolvía un listado de las farmacias de turno de la zona.

Respecto al personal afectado al dispositivo de Mercedes Digital, las actividades de desarrollo, programación, diseño, armado, colocación y mantenimiento eran realizadas por los empleados de la Subsecretaría de Reforma y Modernización del Estado de la Municipalidad de Mercedes. En cuanto al hardware utilizado en sensorización, se utilizaba bajo licencias "*Open Hardware*", es decir, de uso libre y abierto y se programaban y armaban desde la misma Subsecretaría. Para los otros tipos de

17 Ponencia de Maximiliano Chisnerman en el 9 Simposio de Informática en el Estado, 2015.

hardware como los *hotspot*[18],*clústers* [19] y quioscos interactivos[20] se realizaban adquisiciones directamente con los importadores, lo que hacía el precio más conveniente. En relación a esta última iniciativa, se había implementado un plan de cartelería digital que permitía consultar los reclamos, expedientes y contravenciones. Además los quioscos interactivos ofrecían la posibilidad de sacar turnos para centros de salud, obtener información y adherirse a las alertas ciudadanas por mensajes de texto.

Las políticas municipales promovían la participación ciudadana mediante varios mecanismos: en los blogs de cada área, en las redes sociales y en la aplicación móvil llamada "Mercedes Colabora". Además, se efectuaba el análisis de las redes sociales y se realizaban encuestas periódicas, solicitando la publicación de sets de datos abiertos como fue el caso de la Unión de Usuarios Viales[21]. La entrega de una API gratuita para hacer aplicaciones móviles, en base a estos datos, constituía en sí mismo un medio de consulta.

El sistema de expedientes digitales y virtuales permitía que los ciudadanos pudieran no solo consultarlos sino verlos, además era posible generar expedientes sin tener que concurrir al municipio. En este sentido, en las salas de atención médica se realizaban encuestas a los asistentes acerca de la utilidad del servicio de digitalización de su historia clínica en las redes de salud. Este servicio evitaba tener que estar escribiendo historias clínicas por separado, ya que estaban unificadas y digitalizadas e inclusive podían consultarse desde una ambulancia. Con este fin colaboraba la tarjeta Municipal de Servicios[22] que se utilizaba para emergencias médicas, como medio de validación de identidad en algunas aplicaciones móviles y permitía estar conectado al entorno y ser alertado sobre distintas informaciones personales. En línea con esto, el Municipio de Mercedes también había desarrollado un sistema que recordaba turnos, advertía sobre la cancelación de los mismos y alertaba la toma de algún medicamento o la realización del próximo estudio clínico.

---

18 El *Hotspot* o punto caliente es un lugar que ofrece acceso a Internet a través de una red inalámbrica y una conexión a un proveedor de servicios de Internet.
19 Se aplica a conjuntos o conglomerados de computadoras unidos entre sí normalmente por una red de alta velocidad y que se comportan como si fuesen una única computadora.
20 Son computadoras situadas en lugares públicos que permiten a los usuarios realizar múltiples acciones como consultas informativas mediante pantallas táctiles. Los quioscos digitales fueron de especial utilidad en el plan de Cartelería Digital que cambió la forma de comunicación y búsqueda de información útil.
21 La Unión de Usuarios Viales de la Provincia de Buenos Aires (UDUV) está compuesta por asociaciones de vecinos de la Provincia de Buenos Aires, que plantean y reclaman por la seguridad vial.
22 La Tarjeta Municipal de Servicios pretendía la total integración entre la ciudadanía y el Estado. Era una tarjeta que imprimía el municipio y se le entregaba a toda la ciudadanía. Contenía un código único y símbolos de acción rápida para atención médica.

Otra muestra de la utilización de los datos abiertos se presentó en épocas de inundaciones, ya que estos fueron la principal fuente de información para el municipio. A través de la sensorización llevada a cabo, era posible determinar en tiempo real la altura del río, su crecida, las precipitaciones y otros datos atmosféricos que podrían visualizarse mediante tablas y gráficos.

La estrategia de modernización fue implementada de modo tal que las bases de datos y los sistemas estuvieran relacionados y comunicados entre sí. Para llevar adelante el concepto e-ciudadano o ciudadano conectado era necesario que la información estuviera centralizada[23]. De este modo, se desarrolló un sistema de expedientes digitales que interrelacionaba absolutamente todas las áreas del municipio, que podía verse en un Sistema unificado de turnos y en la interrelación de las bases de datos de desarrollo social, educación y reclamos. La implementación inició en el palacio municipal para luego seguir con las demás dependencias, se estableció una única red que controlaba no solamente la navegación centralizada, sino que comenzaba a sentar las bases de sistemas interrelacionados. Para ello se puso en marcha un servidor principal que contenía el Web Server del municipio, el Mail Server, y el principal Servidor de Base de datos. Además, contaba con un segundo servidor que actuaba como Proxy[24] de toda la red y un servidor Jabber[25]. El criterio principal era que, para realización de sistemas en una administración pública, los datos debían estar alojados en equipos pertenecientes al Estado y no a terceros.

Respecto del desarrollo del sitio Web principal, una notable innovación fue la reacción a la hora y al clima existente en tiempo real en la ciudad. Los blogs de las áreas, independientes de la página de prensa municipal, comenzaron a integrarse en la participación ciudadana a través de la recepción de comentarios. Estos blogs dependían exclusivamente del responsable del área y no eran controlados por la dirección de Prensa Municipal. De este modo, la integración con las redes sociales y la escucha activa se evidenciaba desde varias cuentas vinculadas al municipio.

Otra de las iniciativas impulsadas, en el marco de Mercedes digital, fueron las Zonas Wifi que buscaban beneficiar a los ciudadanos. Para ello se elaboró un plan de zonas Wifi con acceso a Internet libre, gratuito y público. El principal objetivo era que

23 Muestra de ello fue la iniciativo de "Gobierno Móvil" que llevaba el Estado a cualquier tipo de dispositivo, sea este un teléfono de tipo smartphone o no.
24 Un Proxy, o servidor proxy, en una red informática, es un servidor (un programa o sistema informático), que hace de intermediario en las peticiones de recursos que realiza un cliente (A) a otro servidor (C).
25 Un Jabber es un protocolo abierto y libre para mensajería instantánea.

ningún barrio se quedara sin conexión. La alimentación de ancho de banda era comprada, administrada y subvencionada exclusivamente con fondos municipales.

Otro producto destacable en la modernización municipal fue la digitalización de los juzgados municipales, en los que se realizaba la recepción de las contravenciones relevadas por los distintos inspectores (tránsito, comercio o ambiente). Las fotomultas eran derivadas, de manera inmediata, al área de control urbano que cotejaba los datos ingresados y la validez de la foto (si estas eran hechas analógicamente, se agregaban al sistema en forma manual) y desde allí, automáticamente eran enviadas a los juzgados de faltas. Esta rutina era totalmente auditable y estaba publicada en el portal de Datos Abiertos.

En otro de los ejes de Mercedes Digital y dentro del plan de acción que se propuso al comienzo de la modernización del estado, se encontraba el eje de educación. Este dotaba de conectividad a los jardines de infantes, escuelas primarias y secundarias, centros de formación profesional y museos para formar una red educativa de intercambio de experiencias entre los distintos centros donde cada uno, a través de su propio blog, podía publicar lo que se iba realizando[26]. Además, se generó un programa llamado GEDEI (Gestión de Ideas) para potenciar el uso de las redes sociales para los niños en un ambiente controlado por los maestros y los padres en el que se realizaban concursos, grupos de interés, discusiones y se proponían soluciones a problemas generales de las escuelas.

Por otra parte, se habían implementado sistemas inherentes a la seguridad que interactuaban con las cámaras fijas y los domos[27] que estaban conectados a la red municipal. En el Centro de Observación Municipal, se monitoreaban las cámaras de seguridad, los móviles policiales, las alarmas vecinales y los botones de pánico. En relación con estas iniciativas, los sistemas de Sensorización relevaban datos y mediciones en tiempo real acerca de la iluminación del municipio. Los mismos se publicaban en el portal de Datos Abiertos para alertar al área Defensa Civil. Este sistema servía también para abordar problemas ambientales mediante el control de riego y permitía, además, el ahorro recursos hídricos y energía.

26 http://educacion.mercedes.gob.ar

27 Cámaras de vídeo digitales a prueba de vandalismo, gracias a su cubierta protectora alrededor de la cámara que impide que se dañe. Estas carcasas permiten que las cámaras soporten el daño de los proyectiles o animales o cambios climáticos.

Finalmente, el Gobierno Móvil disponía de una serie de aplicaciones diseñadas por el municipio con distintos fines. Entre ellas había aplicaciones turísticas, ambientales, botones de pánico y otras colaborativas. Estos sistemas móviles eran utilizados para avisar de manera instántanea sobre novedades en el intercambio entre el municipio y la ciudadanía, tanto en el ámbito médico (recordatorios de turnos, cancelación de los mismos, ingesta de medicamentos, nuevos estudios, entre otros), como en la gestión de trámites (el movimiento de un reclamo, un expediente, acta de infracciones, etc). Todos estos servicios digitales tenían como propósito una mayor llegada directa a la ciudadanía dada la alta tasa de teléfonos móviles que existía en Argentina.

Por otra parte, para destacar la transparencia del municipio (otro de los principios de Gobierno Abierto), la implementación del Portal de Gobierno Abierto de Mercedes desarrolló un plan denominado Discrecionalidad 0. El mismo publicaba los datos generados por el municipio, en tiempo real, a través de dos subportales. El primero de ellos, Documentos Abiertos, publicaba las ordenanzas, decretos, licitaciones. Por otra parte, Datos Abiertos ofrecía datos de distinta índole como los listados de personal y sueldos, seguimiento de expedientes, monitoreo de trabajos de la secretaria de obras y servicios con geolocalización, estadísticas de salud y ambiente, datos que se extraían de los sensores, información sobre la cantidad de gente conectada y dónde estaban ubicadas las zonas Wifi.

Hasta aquí se ha desarrollado una descripción de las políticas de Gobierno Abierto en la Argentina, recorriendo las expresiones discursivas y documentales de los tres niveles jurisdiccionales: el Federal, el de la Provincia de Buenos Aires y el de los Municipios seleccionados para la investigación (Bahía Blanca y Mercedes). A continuación, en el Capítulo 3 se analiza la Implementación de Gobierno Abierto en el Municipio de Bahía Blanca.

Capítulo 3

Implementación de Gobierno Abierto en el Municipio de Bahía Blanca

3.1. Introducción

El tratamiento del Capítulo 3 se realizó mediante el análisis de los hallazgos obtenidos de las políticas de Gobierno Abierto del Municipio de Bahía Blanca, localizado en la Provincia de Buenos Aires, en la República Argentina.

El Municipio de Bahía Blanca y el Municipio de Mercedes, que será analizado en el Capítulo 4, manifestaban iniciativas de implementaciones avanzadas y además muy reconocidas por las comunidades vinculadas al Gobierno Abierto. En este capítulo, entonces, se ha investigado en qué medida estas experiencias, que fueron expuestas como las mejores prácticas en desarrollos tecnológicos territoriales en la mayoría de las jornadas sobre estas temáticas, se han implementado como políticas efectivas de Gobierno Abierto y han contribuido a que las poblaciones se involucren en las acciones gubernamentales.

Mediante la interpretación de los testimonios de informantes clave, se realizó un análisis cualitativo para la investigación que se ha efectuado bajo el modelo analítico de los denominados vectores, ya definidos en el Capítulo 1. Se ha analizado cómo se expresa cada uno de los vectores en el Municipio de Bahía Blanca para distinguir notas características de la experiencia.

3.2. El Vector Democrático y el Discurso Político en Bahía Blanca.

En el Municipio de Bahía Blanca, en el período investigado, el intendente fue Gustavo José Bevilacqua, abogado y escribano, referente político argentino interesado en temáticas innovadoras como Gobierno Abierto y responsable político de la iniciativa. En términos generales, se aprecia la existencia de una fuerte valoración de la “decisión política” como una categoría dominante, que impacta de varias formas: como factor discursivo de innovación democrática, como factor de alineamiento administrativo y marcando la agenda política en términos de confrontación.(Tabla 1).

Una de las concepciones principales es la creencia de que, gracias al aporte de los datos abiertos y de las tecnologías de la información y la comunicación, se podrá modificar el concepto de democracia ciudadana y el uso de estas herramientas tecnológicas impactará positivamente en las estructuras de gobierno y se reflejará en la sociedad. Por lo tanto, existiría una relación entre sociedad y gobierno, en la que se plantean nuevos desafíos que entrelazan la necesidad de absorción de tecnologías y una actualización de dinámica democrática. En este sentido, la existencia de una brecha entre la ciudadanía acostumbrada a medios analógicos o físicos y los llamados nativos digitales se presenta como un problema a resolver en conjunto entre la sociedad y el gobierno.

Si bien se establece en el discurso político de que la democracia sigue siendo el mejor de los sistemas de administración de la propia sociedad, se aprecia un cambio en cuanto a cierta verticalidad de la dinámica democrática. Por lo que, se debería abrir paso hacia un esquema de las tecnologías con una visión que establezca que todos los efectos sean en red. Se trata, entonces, de promover una política que abra el Gobierno y que pueda sostenerse lo largo del tiempo. Además, ponga en evidencia que la calidad de la transparencia se pueda medir a través de lo realizado en apertura de datos reutilizables, publicados en tiempo real y sin filtro hacia la comunidad.

De este modo, la innovación democrática que propuso Bevilacqua, intendente de Bahía Blanca, se relacionó con la importancia de la participación de ciudadanos interesados en la tecnología y la intención de que la nueva dinámica del cambio culmine en la construcción de una sociedad en red. Desde el punto de vista del intendente, hasta ahora los debates se realizan en modalidad parlamentaria, con un imaginario abstracto que sostiene, en sus propias palabras, que en la democracia: La mayoría opina que hay que ir para tal lugar (Bevilacqua, 2014). La cuestión central para el intendente es cómo encontrar los nodos de esta sociedad que tiene distintos intereses y, como gobierno, ser capaces de escuchar a los distintos sectores y generar un tejido social necesario para la construcción del futuro. En este sentido, Bevilacqua sostiene que: Las decisiones se toman desde el gobierno, pero los medios y la sociedad son los que deben sostener el compromiso del cambio (2014). Además, considera que la misión es tratar de articular los distintos principios democráticos y en esta complejidad, interactuar con los diferentes actores para generar nuevos y buenos cimientos en la sociedad. Bevilacqua piensa que resulta beneficioso estructurar, con

aquellos interesados en participar, nuevas reglas de juego en la sociedad, que nos permitan generar un debate horizontal.

En las postulaciones del intendente se aprecia una calidad que podemos definir como de Innovación democrática y constituye la forma de expresión del motivador subjetivo “Ampliación de los derechos participativos”. Una de las concepciones principales que define la decisión de implementar políticas de Gobierno Abierto en Bahía Blanca es la de modificar una estructura municipal basada en una visión de principios del siglo XIX. A esto se suma la necesidad de innovar mediante la creación de nuevos dispositivos administrativos adecuados a las potencialidades que presentan las nuevas tecnológicas digitales. La expresión del motivador subjetivo “Rendición de cuentas” se expresa en que la incoporación de estas tecnologías provoca un alineamiento administrativo que impone, de hecho, la transparencia que conlleva la responsabilidad del funcionariado público.

Según el intendente Gustavo Bevilacqua [28] hoy en día no puede estar en discusión la apertura de datos, sino que hay que debatir cuáles son los criterios de dicha apertura, por qué se adoptan y qué determinan. En este sentido, de lo que se trata es de adaptarse al cambio. Es por eso que el principio de Gobierno Abierto más destacado inicialmente es el de la transparencia por considerar que, de otra manera, no se podrían implementar los otros dos: la participación y la colaboración. Consecuentemente, Bevilacqua adoptó un criterio binario para su gestión: el Gobierno es Abierto o no lo es. En esta línea de pensamiento, el intendente de Bahía Blanca destaca que la apertura de datos implica necesariamente la publicación inmediata y sin filtros. Esta orden ejecutiva buscaba generar un alineamiento administrativo respecto al impacto que esta acción pública provocaba en la calidad democrática, postulando que: "la participación ciudadana en tiempo real vuelve a los gobiernos más democráticos"[29] (Bevilacqua, 2014)

Sobre las implicancias de la cuestión democrática, el Secretario de la Agencia de Gobierno Abierto de Bahía Blanca que era, en ese entonces, Esteban Mirofsky aseguraba que fue una buena decisión la de publicar los datos, de manera de dar un

28 Entrevista realizada al Intendente de Bahía Blanca, Gustavo Bevilacqua por Yanina Scherger en la Política Comunicada el 11 de diembre de 2014. Versión web: https://politicacomunicada.com/entrevista-exclusiva-a-gustavo-bevilacqua-intende.nte-de-bahia-blanca-argentina/.

29 Discurso en la III Conferencia Regional de Datos Abiertos para Latam y Caribe que se llevó a cabo en Chile el 9 y 10 de septiembre de 2015.

mensaje inicial de que la decisión de apertura es contundente. Así, fueron publicados los ingresos y los egresos presupuestarios, los sueldos y los planes sociales con nombre y apellido y los estudios ambientales a diez años del polo petroquímico. Estos temas fueron históricamente los más controvertidos en términos políticos, por ende los más críticos para la gestión.

El intendente Bevilacqua analizaba que el esquema político, que contemplaba también a los concejales de la oposición, todavía no alcanzaba a entender qué significaba implementar políticas de Gobierno Abierto a largo plazo y que ese era el gran desafío. De este modo, la confrontación política signaba el contexto de implementación de Gobierno Abierto. Paradójicamente, aunque era el poder ejecutivo el que proponía políticas de Gobierno Abierto, este encontraba barreras en el Consejo Deliberante. Aunque aquellos sujetos políticos deberían ser quienes más interesados podrían estar en estos procedimientos de transparencia de gestión.

El Intendente sostenía que la lógica de la política tradicional hacía muy difícil que se rompieran ciertas estructuras y se dificultara, de esta manera, el entendimiento de los beneficios que podría provocar la apertura de gobierno, sobre todo respecto de la acumulación en términos de confianza política. Por otra parte, postulaba que la legitimidad política está basada en esa confianza y que la misma, entendida institucionalmente, se desgasta de manera rápida. Bevilacqua afirmaba que no contribuía a la generación de confianza política institucional que los datos liberados no fueran utilizados por las fuerzas políticas para construir, sino para poner siempre todo en duda, generando desconfianza. Pero insistía en que, aún así, el objetivo fundamental era la transparencia. Esteban Mirofsky, quien dirigió la Agencia de Innovación y Gobierno Abierto de la Municipalidad de Bahía Blanca en el período estudiado, apoyando el argumento del Intendente, sostenía que no hay una construcción colectiva de la clase política a partir de la apertura de datos, por más datos que se abran. Y añadía que, dado que los gobiernos no son infalibles, que están manejados por personas y las personas se equivocan, cuando existen errores administrativos (obviando hechos de corrupción o de irregularidades) por cuestiones de cultura política y sin importar quién es oficialismo y quién oposición, todos esos errores cometidos se utilizan para desprestigiar, atacar, denunciar y destruir: En tres años de Gobierno Abierto esta Agencia no tuvo un solo llamado telefónico del

Consejo Deliberante que haya utilizado datos abiertos para hacer algo constructivo (entrevista a Mirofsky, 2015).

En línea con las palabras de Mirofsky, había una ausencia de cooperación entre los poderes municipales para realizar proyectos en conjunto sobre datos abiertos, más allá del cumplimiento de la ley orgánica municipal de envío de proyectos relacionados con la tecnología escritos de acuerdo a esa norma. El funcionario sostenía que incluso existió el voto contrario, por parte del Consejo Deliberante, a una medida de transparencia que impulsó el Intendente. Como corolario, el motivador subjetivo "Colaboración en el Diseño de Politicas" se expresa en forma inversa mediante la confrontación política.

El 10 de octubre de 2012 el Gobierno de Bahía Blanca realizó el lanzamiento del Portal de Gobierno Abierto con ingresos y egresos presupuestarios, haberes de los empleados municipales con nombre y apellido, con ingresos brutos y horas extras de toda la planta municipal y planes sociales con sus titulares. La confrontación se desató, de inmediato, con la junta de mil quinientas firmas de empleados municipales y con una petición al Consejo Deliberante para que no sean publicados sus salarios. Por otro lado, la oposición política acusó al gobierno de estigmatizar la pobreza por publicar información de los planes sociales.

Sin embargo, sostienía el funcionario que nadie va a escapar al juego de los intereses políticos, pero que la identificación certera de quien recibe el beneficio de los planes sociales, permitiría denunciar a quien lo reciba y no lo necesite (a juicio del hipotético denunciante), lo que habilitaría una herramienta de control por parte de la ciudadanía e inclusive por parte de la oposición política. La publicación, además, tenía como criterio la convicción de que: Los gobiernos no tienen la capacidad de analizar la información que generan (entrevista a Mirofsky, 2015).

La apertura de información ayuda a que la ciudadanía pueda ejercer mayor control sobre los asuntos públicos. En este sentido, hay instituciones que buscan esta información para hacer estudios y universidades que la piden y luego la analizan para corregir rumbos no adecuados del gobierno. La apertura puede aportar a la corrección de políticas públicas mediante la participación ciudadana y la colaboración de diversas instituciones civiles pero esa construcción solo existe con instituciones que no están vinculadas a la política partidaria.

Sin embargo, como contrapunto, Antonio Milanese, Representante Comercial para América Latina de la empresa Junar[30], sostiene que las iniciativas de Gobierno Abierto no necesariamente deben generar conflictividad política. Por el contrario, pueden ampliar el mercado para generar nuevos negocios y deben captar y promover incentivos para poder empujar los datos abiertos. Según su experiencia en el sector público, Milanese declaraba que:"la forma de capturar nuevos actores que se sumaran a la iniciativa de datos abiertos tenía que ver con generar esos incentivos"(Milanese, 2015). Para lograr generar esos incentivos, el Gobierno debe tener aliados afuera, provocar que organizaciones de la sociedad civil organicen eventos e inviten a funcionarios del Gobierno, y de este modo, desarrollar un círculo virtuoso convocante y autosustentable. La cuestión es que la iniciativa se genere desde distintos actores y no siempre desde el Gobierno, aunque originalmente sea este el que la impulse. Según Antonio Milanese la idea de la prevalencia de la decisión política para ejecutar una iniciativa de Gobierno Abierto es relativa, en el sentido que no es suficiente porque:

> Hay otros procesos al costado de un gobierno, por ejemplo, construir escuelas es mucho más importante que datos abiertos (...) y el funcionario te dirá que publica si tiene ganas, si no tiene ganas no publica, a él nadie lo va a echar, si hace bien las escuelas (...) Entonces ahí empieza una secuencia de negociación en la cual vos tenés que encontrar los incentivos, y está bueno tener un ecosistema alrededor que te esté generando incentivos (entrevista a Milanese, 2015)

La idea clave es que trabajar sobre un Ecosistema de Gobierno y Datos Abiertos requiere sobre todo que el jefe del gobierno decida implementar datos abiertos mediante incentivos al resto de los actores involucrados. No alcanza solo con la voluntad política unilateral: Por eso tiene tan poca vida, se hace la página web, se hace la plataforma, se publican cuatro datos y se muere la iniciativa ¿por qué? Porque no hay incentivos suficientes para que eso sobreviva.(entrevista a Milanese, 2015)

En la siguiente Tabla, observamos una síntesis del carácter y los efectos para cada motivador subjetivo del vector democrático, encuadrado en la implementación de Gobierno Abierto en el Municipio Bahía Blanca.

30 Junar es una compañía tecnológica que se originó en Argentina, en la actualidad es internacional con oficinas en Silicon Valley y Latinoamérica que comercializa una plataforma de datos abiertos en Internet, que es utilizada por ambos municipios investigados, el Municipio de Bahía Blanca y el Municipio de Mercedes.

Categoría	Carácter	Motivadores subjetivos	Efectos
Discurso Político	Dominante	Ampliación de los derechos participativos	Innovación Democrática
		Rendición de cuentas	Alineamiento Administrativo
		Colaboración en el Diseño de Políticas	Confrontación Política

Tabla 1. Resumen características Vector Democrático Bahía Blanca - 2019. Fuente: Elaboración propia

3.3. El Vector Reformador y la Propuesta Modernizadora en Bahía Blanca.

Para el caso del Municipio de Bahía Blanca, y bajo el concepto de Vector Reformador relacionado la Propuesta Modernizadora, en el período investigado el funcionario encargado de implementar Gobierno Abierto fue Esteban Mirofsky, experto en tecnología y responsable técnico de la iniciativa.

El Intendente Gustavo Bevilacqua describe que inicialmente, junto a Esteban Mirofsky, analizaron diferentes posibilidades de innovación pública pero de manera fragmentada. Luego de un proceso de intercambio, definieron que la acción debería ser coordinada y profunda, en rigor de las convicciones que compartían respecto a la apertura de las actividades públicas, analizando fundamentalmente qué significaban y qué responsabilidades emanaba iniciar un proceso de esta naturaleza.

En el tema del motivador subjetivo “Interoperabilidad” se observa una vigorosa imposición de la autorización ejecutiva en los mandos medios municipales para la implementación de la apertura gubernamental. Esto derivó en una táctica “difusa” de instalación de las rutinas administrativas, que se expresaban de manera “silenciosa” mediante *webservices*[31] en los principales sistemas informáticos. El motivador subjetivo “Gobierno Electronico” (Cuadro 3.2.) se configuró con el desarrollo de servicios digitales que involucraban la participación de la ciudadanía.

31 Un servicio web (en inglés, web service o web services) es una tecnología que utiliza un conjunto de protocolos y estándares que sirven para intercambiar datos entre aplicaciones digitales.

Fue así que la decisión de implementar Gobierno Abierto nació como una idea de gestión integral y una cuestión de innovación que se complementaba en la nueva estructura del gobierno: Ya no se trataba solamente de 'modernizar', lo que interesaba era apostar a un dispositivo que apuntara a las demandas del futuro, pero para eso es el presente el que tenemos que saber manejar y administrar. (Bevilaqcua, 2014). Esta concepción determina la creación de una Secretaría transversal con Esteban Mirofsky al frente de la misma. Bahía Blanca se conviertía así, en ese momento, en el único Municipio de Argentina que tenía una Secretaria de Gobierno Abierto. Asimismo, la creación de la Secretaria ponía en evidencia una decisión política muy fuerte del Intendente: el Gobierno Abierto sería un eje de su gestión y la iniciativa arrancaba vigorosamente. Un episodio que describe Mirofsky es elocuente sobre la reconversión del sistema decisorio de apertura y publicación de información pública:

> La directora de sistema me dice: -"Tenés que mandar un memo a cada secretaría para que empiece a mandar la información y tiene que estar autorizada por cada Secretario"
> En ese momento lo entendí como una persona acostumbrada a trabajar de una manera por los años, entonces les dije "esperen un segundo acá". Fui a mi oficina, escribí un memo que decía que la Secretaria de Gobierno Abierto tiene autorización para ingresar a todos los sistemas del municipio sin autorización de ningún otro secretario, imprimí varios juegos, lo fui a ver al intendente para que firme, volví a la reunión y se los repartí a cada uno (…) y no fue por una cosa de demostración de poder, sino de decir que vamos a trabajar de otra forma y esto es una decisión de la gestión que se trabaje de otra manera y así arrancamos (entrevista a Mirofsky 2015).

La primera medida dispuesta, que evidenció claridad respecto del rumbo iniciado por la Secretaría de Gobierno Abierto, fue que el Departamento de Sistemas, el Departamento de Redes y el Departamento de Comunicación pasaban a depender de aquella, es decir, de un área técnica. Esto significó una imposición ejecutiva a los mandos medios sobre la apertura del Gobierno.

La medida no presentó mayor resistencia dentro del personal del Municipio. Analiza el Secretario que se presentaron enormes ventajas, como la cantidad de cuestiones administrativas que fueron implementadas en pocos años. Una singularidad de la medida fue el hecho de que no se realizaron actividades de capacitación en forma preliminar en la nueva forma de trabajar (ni al personal municipal ni al

personal político) sino que lo fueron realizando en forma simultánea a la implementación.

Se presentaron, sin embargo, algunas fricciones con determinadas áreas en la implementación, no en cuanto a la política de Gobierno Abierto, sino en la manera de realizarla. En particular, hubo conflictos con el hecho de saltar procesos administrativos por apresurar el avance, sin respetar los tiempos del aparato administrativo. Esto se produjo dado que el Secretario era de procedencia externa al Municipio, de perfil tecnológico, con mayor dinamismo y desprendido de los hábitos más laxos del ambiente laboral municipal.

Una de las características principales de la implementación de Gobierno Abierto en Bahía Blanca, que fuera reconocido a nivel nacional e internacional, fue la publicación de sets de datos abiertos. En el portal de datos abiertos se encontraba información sistematizada y publicada en tiempo real. Anteriormente a esta implementación, se publicaban informes actualizados cada tres meses. Según el Subsecretario este procedimiento era:

> Operativamente más engorroso porque tenes que generar un proceso que cada tres meses te suba la información y verificar y demás, y validar. Técnicamente es mucho más fácil conectarlo en tiempo real que desarrollar todo ese proceso (entrevista a Mirofsky 2015).

Por lo tanto, con la implementación del portal de datos abiertos, la actualización era automática. No era necesario disponer de personal que cargue información para el portal de gobierno abierto ya que la plataforma se conectaba directamente a los sistemas.

Esta situación demandó una adecuación de las rutinas administrativas que se aplicaban hasta ese momento puesto que, con la publicación en tiempo real, el error es evidente de inmediato. Cualquier decisión de una autoridad en el nivel que sea se carga automáticamente en el sistema y pasa a tomar estado público. Todas las áreas tienen información que aportar al sistema y lo van haciendo simultáneamente a la publicación, se está aportando “desde adentro” del sistema:

> Si vos ves el portal de gobierno abierto, tiene un montón de información que se alimenta directamente de los sistemas, o sea que no hay manera de escaparle, no es que en el medio tengo un filtro, que alguien está chequeando que las cosas se carguen bien y después se acomoda, no es así (entrevista a Mirofsky 2015).

Técnicamente, el sistema de Datos Abiertos se implementaba de una forma difusa en todos los subsistemas. Se creó un *webservice* en todos los sistemas que había en la Municipalidad y se conectó la plataforma de Gobierno Abierto a esos *webservices.* Además, se diseñaron gráficos adecuados a los segmentos de la población a quien se dirigía la comunicación:

> El Gobierno Abierto comunica para investigadores, periodistas, vecinos comunes, medios de comunicación y cada uno tiene su manera de dialogar con esa información. Entonces, armamos la cosa como para que todos entiendan o tengan la información en los formatos en los que la necesitan (entrevista a Mirofsky 2015).

La implementación del portal de datos abiertos enlazados por *web services* inició con la intervención de la empresa Junar, que fue la contratada como proveedora de la solución informática mediante una licitación pública. El lanzamiento se realizó con la instalación de la plataforma y la puesta a disposición de un analista de la empresa que, en primer término, supervisó la puesta en línea de los primeros sets de datos en cuanto al formato y no tenía injerencia sobre el contenido. Los datos con los que ya disponía el municipio fueron formateados para poder ser publicados en la plataforma y de ese modo, dar inicio al portal de datos abiertos sin mayores inconvenientes.

La empresa cargó los datos iniciales y capacitó a dos personas del municipio en aspectos netamente técnicos de la solución informática. No se capacitó al personal municipal responsable de la elaboración de los datos porque inicialmente no estaban definidas las estructuras. Además, ya se estaba diseñando la implementación silenciosa mediante *webservices.* Por otra parte, la empresa sostenía que la complejidad de uso de la plataforma era baja y no agregaba demasiado valor en sí misma la capacitación que pudiera brindarse.

Dentro de las implementaciones enmarcadas en la reforma para el Gobierno Abierto de Bahía Blanca, se destacaron algunos servicios digitales que se distinguen de los que se conocen comúnmente como gobierno electrónico por el hecho de que no solamente facilitan un trámite que la ciudadanía tiene que realizar, sino que son de naturaleza proactiva e implican la participación y la colaboración ciudadana en ciertos aspectos que impactan en la mejora de la gestión pública del municipio. De esta manera, se expresó en motivador subjetivo “Ventanilla única” como canal principal de

relacionamiento municipio/población. Por otra parte, estos servicios digitales están diseñados para la interacción ciudadana, de otro modo no tendría sentido su existencia. Además, funcionan como interfase comunicativa con otros servicios municipales de carácter físico, que forman parte de la vida cotidiana de la ciudadanía. Algunos de los servicios digitales participativos que pudieron observarse fueron aplicados a la mejora del transporte, el ambiente y la recolección de residuos. También se utilizaron para avisar cuándo los camiones regadores en las calles levantaban mucha tierra y por otro lado, en la participación vecinal en la plataforma de certificación de obras de calles asfaltadas.

Se destacó, en particular, el Programa de Protección Ciudadana, un sistema de alertas donde era posible informar hechos de emergencia o inseguridad mediante canales digitales diferentes como: *smarthphones;* a través de redes sociales como *Facebook*, *Twitter*; *Posnet* en los comercios; botones antipánico disponibles en todos los taxis, en todo el transporte público y en los parquímetros. Esta plataforma participativa y colaborativa tenía un canal donde se informaban los hechos de inseguridad o emergencias por mensaje de texto. Dada la gran cantidad de teléfonos celulares, resultaba de fácil acceso y utilización, brindando a la ciudadanía una forma de colaborar eficazmente: “Si a vos te están robando, es muy difícil que puedas mandar un mensaje de texto, pero si vos ves algo en la calle, no te está pasando a vos, pero ves algo en la calle sospechoso, podés mandar un mensaje de texto” (Mirofsky 2015). Cuando el Gobierno de Bahía Blanca comenzó a abrir datos relacionados con el día a día de los vecinos, se produjo una consecuencia que mejoró de la gestión pública y la calidad de vida de la población: “Tenemos más de quinientos casos resueltos de emergencia o inseguridad de esa manera; y ese tipo, por ahí no sabe que es un Plan de Gobierno Abierto donde él está influyendo en una política de protección ciudadana, pero la adoptó la herramienta” (Mirofsky 2015)

Otro aspecto de innovación en materia de participación ciudadana en la gestión pública es que:

> La persona que envía un mensaje de texto para saber cuánto falta para que llegue el colectivo a la puerta de su casa y no esperarlo afuera parado durante media hora, está participando para construir un mejor sistema de transporte y no lo sabe, dice ‘mirá que buena herramienta, la voy a usar(entrevista a Mirofsky 2015).

En la siguiente Tabla 2 observamos una síntesis del carácter y los efectos para cada motivador subjetivo del vector reformador, encuadrado en la implementación de Gobierno Abierto en el Municipio Bahía Blanca.

Categoría	Carácter	Motivadores subjetivos	Efectos
Propuesta Modernizadora	Difuso	Interoperabilidad	Imposición de autorización ejecutiva en mandos medios
		Gobierno Electrónico	Implementación silenciosa mediante *web services*
		Ventanilla única	Servicios digitales participativos

Tabla 2. Resumen características Vector Reformador Bahía Blanca – 2019. Fuente: Elaboración propia

Los servicios descriptos presentaron una baja tasa de utilización en relación con la población total del municipio. Es por eso que el Secretario concluyó que los mismos necesitaban ser más y mejor comunicados para aumentar la utilización. Además, el funcionario señaló que ese aspecto es uno de los principales desafíos a enfrentar en el futuro.

3.4. El Vector Tecnológico y el Empuje Digitalizador en Bahía Blanca

La empresa de tecnología que desarrolló la solución de la plataforma se denomina "Junar". Es un emprendimiento de argentinos que lograron inversiones extranjeras y poseen oficinas centrales en *Silicon Valey*. Para operar en Argentina y en particular con el Municipio de Bahía Blanca, conformaron alianzas comerciales con empresas locales por dos razones principales:

> Una es para desarrollo, o sea, conseguir recursos humanos para desarrollar algo específico es difícil en procesos muy largos. Entonces, cuando un cliente te pide datos abiertos y algo más, necesitás tener un aliado que pueda desarrollar eso que por ahí no es tu *core business*. Y también, tenés alianzas por cuestiones comerciales cuando una empresa que

> ya está radicada en un país donde vos no vas a poner una oficina se ocupa de hacer una reventa (entrevista a Milanese, 2015).

Estas alianzas comerciales, con distintos grados de formalización, llegan al extremo de que en algunos casos dialogan entre competidores, es decir, entre empresas de tecnologías que ofrecen el mismo servicio de apertura de datos. Esto se produce no por mecanismos de cartelización de precios sino por entender que existe un mutuo interés corporativo en la ampliación y desarrollo del mercado, más que en la competencia por tomar una porción del mismo. Dentro de la estrategia empresarial se observa que, más allá de la competencia que pueda existir por la venta de plataformas, los proveedores de servicios de datos abiertos necesitan contar con una comunidad más amplia de sujetos interesados en la publicación y la reutilización de datos:

> Con esto entendemos no solamente a la empresa, el gobierno y el ciudadano, sino empezar a armar un ecosistema de negocios alrededor de datos abiertos más amplio. Por ejemplo que incluya consultoras que dan servicios, ONGs que dan servicios asociados a datos abiertos, gente que produce determinadas aplicaciones pero que, además empuje la iniciativa. Digamos… es algo más amplio (entrevista a Milanese, 2015)

Las declaraciones de Milanese coinciden con la política municipal y con el interés de publicar los datos. Al hecho que sea en tiempo real, Bevilacqua, el Intendente, le adjudica una nota política: A la hora de pensar en abrir los datos de un gobierno quien esté a cargo debe pensar hasta dónde está dispuesto a llegar para que los datos sean realmente accesibles para la ciudadanía, y para eso toda la información debe darse en tiempo real (Bevilaqcua, 2014). Conjuntamente, está presente la cuestión de la confianza de la ciudadanía como principal capital de un Gobierno. Según Bevilacqua, existe una correlación positiva entre la transparencia y la confianza política. Por otra parte, el Secretario de Gobierno Abierto e Innovación, Esteban Mirofsky, sostiene que existen muchas posibilidades de acción política vinculada a la apertura y la publicación de datos a través de historias (*storytelling)*, aplicaciones y actividades en el sector público y la sociedad civil y acciones relacionadas con el mundo de las artes y las comunidades de investigación.

El Empuje Digitalizador se caracteriza por la "Apertura Digital" que provoca consecuencias tales como el desarrollo de aplicaciones informáticas oficiales, la

integración de soluciones digitales externas al sector público y la cooperación intergubernamental (Tabla 3).

Sobre el motivador subjetivo “Redes Sociales” en el período estudiado, se expresó en un sentido amplio: en la Integración soluciones digitales externas, tanto por la incorporación de una plataforma de datos abiertos provista por una empresa privada, cuanto por la inclusión de un desarrollo realizado por la sociedad civil (el caso de “Gasto Bahiense”).

Según Mirofsky, el Municipio de Bahía Blanca había publicado las compras oficiales desde el año 2000 de una manera difícil de entender o interpretar para la ciudadanía. De manera simultánea a la implementación del Gobierno Abierto en Bahía Blanca, un vecino llamado Manuel Aristaran[32], mediante una técnica que se conoce como *web scraping*[33], tomó los datos de compras y creó un sitio que se llamó “Gastos Públicos Bahienses”. Allí, publicó de una manera muy clara en qué aplicaba el gasto el Municipio de Bahía Blanca. Además, el vecino consignó cuáles eran las cinco áreas que más gastaban, los diez proveedores más beneficiados, el promedio de gastos mensual y agregó gráficos de una forma accesible y simple. A modo de ejemplo observemos el Gráfico 1:

Gráfico 1. Gasto Bahiense - Fuente: http://www.bahia.gob.ar/compra/

32 Es programador y músico. Trabajó en grandes sitios web, motores de recomendación, sistemas de aprovisionamiento y logística, herramientas de información pública y software para satélites. Actualmente se desempeña como becario del programa Knight-Mozilla OpenNews en el diario La Nación. En 2010 desarrolló GastoPublicoBahiense.org, una herramienta para explorar y visualizar la información de compras publicada por la municipalidad de Bahía Blanca, su ciudad natal. Trabajó en el proyecto CUBEBUG-1 —primer nanosatélite argentino, lanzado exitosamente en 2013—, donde desarrolló simulaciones y el software de control terrestre de la misión.

33 Web Scraping es una técnica utilizada mediante programas de software para extraer información de sitios web. Usualmente, estos programas simulan la navegación de un humano en la Web.

La experiencia fue una de las pioneras en colaboración ciudadana. De hecho, su creador la titula como un "Experimento de tecnología cívica"[34]. El Gobierno Abierto de Bahía Blanca le ofrece un acceso directo a la base de datos de gastos para que él pueda tener la información en tiempo real y a cambio le expresan que:

> Lo único que te voy a pedir es que cuando yo, cuando la gente entre a la página de la municipalidad a ver gastos, en vez de ver tu sitio, esté dentro del nuestro, y que diga "Gastos públicos bahienses" y todo, pero que esté embebido del nuestro. La gente que entra a tu sitio, entra al tuyo; pero si está en la municipalidad, es el nuestro." (entrevista a Mirofsky 2015)

De esta forma, "Gasto Público bahiense" se convierte en una de las experiencias colaborativas más contundentes que impulsa la clase gobernante, una clase cuestionada que decide incorporar agentes externos en los procesos de apertura con la intención de legitimar ese proceso.

Respecto al motivador subjetivo "Plataforma de Datos Abiertos" se expresa en el desarrollo de aplicaciones oficiales. Superada la primera etapa de implementación, dedicada a la transparencia y la apertura de datos, se procedió a la siguiente que fue de innovación tecnológica. Por una cuestión de baja escala poblacional, la apertura de datos y la puesta a disposición en línea y en tiempo real de grandes cantidades de sets de datos, no provoca que sean utilizados. En Bahía Blanca, no existía una comunidad de desarrolladores que se dedicaran a construir aplicaciones sobre esos datos. Mientras tanto, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires desarrollaba, en esos momentos, lo que se denomina en la jerga de los desarrolladores de *software* un *"Hackton"*[35]

Sobre esta cuestión Esteban Mirofsky sostiene que: Si hago un Hackaton y hago cien datasets tampoco tengo esa comunidad que venga a trabajar con esos datasets. Y, por un tema de convicción propia, creo que ese tipo de eventos para una ciudad como esta no funcionaría (entrevista a Mirofsky, 2015).

En lugar de realizar estos eventos masivos, el equipo de Gobierno Abierto identificó dos problemas reales que tenía la ciudad de Bahía Blanca. Para esto, abrieron la información específica para esos problemas y convocaron a la pequeña comunidad de desarrolladores a resolverlos mediante aplicaciones digitales:

---

34 Así lo define en su sitio web y blog personal http://www.gastopublicobahiense.org/

35 Un hackathon es un evento organizado por hackers, para hackers, con el fin de programar o construir una solución de forma colaborativa, durante un plazo determinado de horas, de preferencia en el mismo espacio físico.

> No queríamos poner los trescientos sets y que vengan a desarrollar, que lo más probable era que la mayoría no puedan desarrollarse y queden en la nada. No nos sirve a nosotros por la escala que tenemos, sí le sirve a la Ciudad de Buenos Aires porque tiene una participación activa de desarrolladores que participan y tiene una escala que se lo permite (entrevista a Mirofsky 2015)

Todos los casos se desarrollaron por iniciativa del Gobierno, identificando problemas puntuales reales. Salvo cinco casos, que sí tomaron datos abiertos e hicieron sus aplicaciones en forma externa al municipio (quien se limitó a divulgarlas), estos desarrolladores usaron la API[36] de Junar[37] y construyeron sus aplicaciones.

Una de las aplicaciones más destacadas del Municipio de Bahía Blanca es el Sistema de parquímetros. Esta contaba con parquímetros solares, con tarjetas de proximidad que permitían ingresar por mensaje de texto. La aplicación contaba con información en tiempo real y el sistema incluía la sensorización de los espacios para estacionar. De esta manera, se podía ver la disponibilidad de los parquímetros libres en tiempo real y la información se actualizaba cuando el usuario se acercaba a la cuadra.

Si bien esta aplicación era de uso particular suponía, además de la satisfacción de los conductores de vehículos en la vía pública, impactos secundarios tales como: la disminución de la emisión de gases (lo que tiene relevancia en la no contaminación ambiental), la dinamización del tráfico vehicular en zonas críticas y en horarios pico y las mejoras de las políticas de transporte en el Municipio.

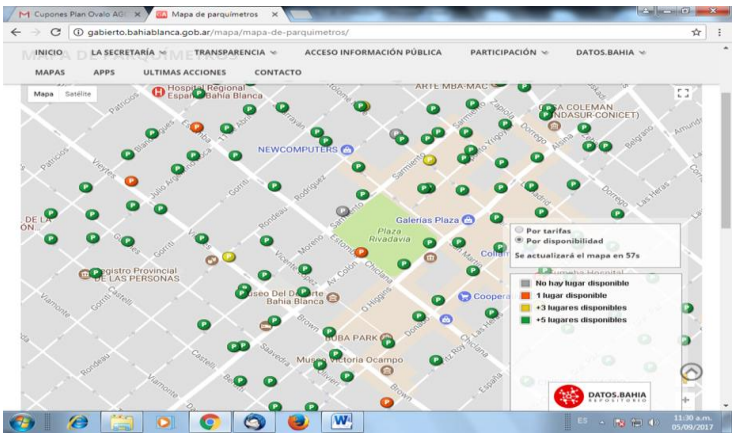


Gráfico 2. Mapa en línea de la disponibilidad de estacionamiento. Fuente: http://gabierto.bahiablanca.gob.ar

36 La interfaz de programación de aplicaciones, abreviada como API del inglés: Application Programming Interface, es un conjunto de subrutinas, funciones y procedimientos (o métodos, en la programación orientada a objetos) que ofrece cierta biblioteca para ser utilizado por otro software como una capa de abstracción.

37 Junar es una Empresa proveedora de tecnología especializada en datos abiertos.

Sin embargo, Antonio Milanese, de la empresa Junar, sostiene que lo ideal es promover que un tercero desarrolle las aplicaciones, no el gobierno. Su posición parte del hecho de que, habiendo aplicaciones privadas, se darán en mayor cantidad. Para Milanese, lo que el Gobierno puede hacer es medir el impacto para los otros posibles usuarios (como indicador de uso indirecto). Porque las visitas al portal de datos abiertos son mucho menores que las que se realizan para usar una aplicación por su valor de utilidad concreta (como, por ejemplo, el caso de la localización del transporte colectivo de pasajeros en tiempo real).

Con respecto al motivador subjetivo "Inclusión en la nube" se expresa definidamente enfocada a la Cooperación Intergubernamental. La característica principal de la cooperación es exportar soluciones de apertura digital a otras jurisdicciones, tanto nacionales como internacionales. Cabe destacar que existe una distinción entre los productos que se brindan a las organizaciones públicas, según sean estas de carácter ejecutivo o deliberativos (municipios o consejos deliberantes, respectivamente). Al respecto, el Intendente Bevilacqua sostiene que:

> Es muy importante que tengamos la posibilidad de contar la experiencia bahiense en otros países. Hay que pensar en todo lo que gana la sociedad cuando se abren los datos de su ciudad, en cómo se facilita aún más el trabajo de un gobierno que, en definitiva, es resolver los problemas de sus vecinos (Bevilacqua, 2014)

La acción de cooperación es mutuamente beneficiosa porque, por un lado, permite entablar relaciones políticas con Municipios coterráneos, como el caso de Tandil, y con Municipios Latinoamericanos, como en los casos de Santiago de Chile y Quito en Ecuador. Por otra parte, el necesario intercambio permite establecer redes donde también se produce una captación de soluciones de aquellos a quienes se asiste: Empezar a tejer estas redes donde vos tomás cosas que sirven y las vas distribuyendo y viceversa (entrevista a Mirofsky, 2015)

En términos de cooperación intergubernamental, la solución desarrollada concretamente se aplica el sistema RAFAM[38] (Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal) ya que toda la provincia de Buenos Aires utiliza

38 A partir del año 2000, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, a través del Ministerio de Economía, impulsó una reforma integral de la administración financiera y de los recursos reales en el ámbito de los municipios bonaerenses

el mismo sistema contable. Es por esto que todo el trabajo que hizo Bahía Blanca de apertura de datos en la parte de transparencia con el sistema financiero, sirve para cualquier otro municipio. Se trató de una solución en la cual, una vez configurados los datos que tenía cada RAFAM municipal, automáticamente abría sus datos de la misma manera que lo hacía Bahía Blanca. De este modo, se podía contar con toda la información de gastos y adjudicaciones de todos los municipios de la provincia de Buenos Aires. Complementariamente a esto, junto a Manuel Aristaran, quien diseñó la plataforma "Gasto Público bahiense", el Gobierno de Bahía Blanca desarrolló una versión ampliada que era abierta y cualquier municipio podía descargarla y comenzar a usarla de inmediato. Según Mirofsky, a partir de la disponibilidad gratuita y simple del punto de vista tecnológico, no abrir los datos sería exclusivamente por falta de voluntad política del intendente respectivo.

En un acuerdo de transferencia tecnológica con la provincia de Córdoba, personal del Municipio de Bahía Blanca colaboró en la implementación de lo que se denominó "Concejo Abierto". Los técnicos de Bahía Blanca asesoraron a sus colegas cordobeses, de manera remota, en un intercambio que no presentaba costos asociados. La solución tecnológica, en este caso, fue la plataforma abierta DemocracyOs. El software DemocracyOS es una plataforma online para debatir y votar propuestas políticas. Este propone estimular mejores argumentos y arribar a decisiones de forma colectiva porque brinda la posibilidad de votar, aunque el resultado no es vinculante.

En la siguiente Tabla 3, observamos una síntesis del carácter y los efectos para cada motivador subjetivo del vector tecnológico, encuadrado en la implementación de Gobierno Abierto en el Municipio de Bahía Blanca.

Categoría	Carácter	Motivadores subjetivos	Efectos
Empuje Digitalizador	Apertura digital	Plataforma de Datos Abiertos	Desarrollo de aplicaciones oficiales
		Redes Sociales	Integración soluciones digitales externas
		Inclusión en la nube	Cooperación Intergubernamental

Tabla 3. Resumen características Vector Tecnológico en Bahía Blanca – 2019. Fuente: Elaboración propia

A modo de *racconto*, a continuación, se presentan las notas características del grado de implementación de las políticas de Gobierno Abierto en el Municipio de Bahía Blanca.

En términos del Discurso Político, se aprecia la existencia de una fuerte valoración de la "decisión política" como una categoría dominante, que impacta como factor discursivo de innovación democrática, como factor de alineamiento administrativo y marcando la agenda política en términos de confrontación.

A la luz de la Propuesta Modernizadora, se observa una vigorosa imposición de la autorización ejecutiva en los mandos medios municipales para la implementación de la apertura gubernamental, lo que deriva en una táctica difusa de instalación de las rutinas administrativas expresadas de manera "silenciosa" mediante *webservices* en los principales sistemas informáticos y en el desarrollo de servicios digitales que involucran la participación de la ciudadanía.

Finalmente, el Empuje Digitalizador se caracteriza por la "Apertura Digital" que provoca consecuencias tales como: la integración de soluciones digitales externas al sector público, el desarrollo de aplicaciones informáticas oficiales y la cooperación intergubernamental.

Hasta aquí, se ha desarrollado un análisis de la implementación de las políticas de Gobierno Abierto en el Municipio de Bahía Blanca, basado en al modelo análitico de vectores.

En la siguiente Tabla 4, podemos observar en un cuadro integrador las características principales de la implementacion de Gobiernos Abierto en el Municipio de Bahía Blanca. El mismo esta desarrollado con la compilación de cada uno de los cuadros enteriores para facililtar su visualización.

En la primera columna se puede observar la Categoría que identifica a cada vector, en la segunda columna el Carácter que le otorga identidad a cada implementación, en la tercer columna, los motivadores subjetivos como significantes inobjetables y en la columna cuarta se puede observar la descripción de los efectos en cada caso.

Categoría	Carácter	Motivadores subjetivos	Efectos
Discurso Político	Dominante	Ampliación de los derechos participativos	Innovación Democrática
		Rendición de cuentas	Alineamiento Administrativo
		Colaboración en el diseño de Políticas	Confrontación Política
Propuesta Modernizadora	Difusa	Interoperabilidad	Imposición de autorización ejecutiva en mandos medios
		Gobierno Electrónico	Implementación silenciosa mediante *web services*
		Ventanilla única	Servicios digitales participativos
Empuje Digitalizador	Apertura Digital	Redes Sociales	Integración soluciones digitales externas
		Plataforma de datos abiertos	Desarrollo de aplicaciones oficiales
		Inclusión en la nube	Cooperación Intergubernamental

Tabla 4. Características d la implementación de Gobiernos Abierto en el Municipio de Bahía Blanca-Fuente: Elaboración propia 2019.

A continuación, en el Capítulo 4 se analiza la implementación de Gobierno Abierto en el Municipio de Mercedes.

Capítulo 4

Implementación de Gobierno Abierto en el Municipio de Mercedes

4.1. Introducción

El tratamiento del Capítulo 4 se realizó mediante el análisis de los hallazgos obtenidos de las políticas de Gobierno Abierto del Municipio de Mercedes (localizado en la Provincia de Buenos Aires, en la República Argentina). El Municipio de Mercedes también se manifestaba como una iniciativa de implementación avanzada y y muy reconocida por las comunidades vinculadas al Gobierno Abierto.

Se ha investigado en qué medida estas experiencias, que fueron expuestas como las mejores prácticas en desarrollos tecnológicos territoriales en la mayoría de las jornadas sobre estas temáticas, se han implementado como políticas efectivas de Gobierno Abierto y han contribuido a que las poblaciones se involucren en las acciones gubernamentales. Mediante la interpretación de los testimonios de informantes clave, se realizó un análisis cualitativo para la investigación, efectuado a la luz de los denominados Vectores, ya definidos en el Capítulo I. Se ha analizado cómo se expresa cada uno de los Vectores en el Municipio de Mercedes para distinguir notas características de la experiencia.

4.2. El Vector Democrático y el Discurso Político en Mercedes

Para el caso del Municipio de Mercedes en el período investigado, bajo el concepto de Vector Democrático relacionado al discurso político, el intendente del Municipio de Mercedes fue Carlos Selva, referente político argentino, oriundo de Mercedes y con una vasta trayectoria como dirigente político local.

En el 2009 se comenzó con un plan de modernización que incluía distintos aspectos de lo que después se constituyó en el plan de Gobierno Abierto. El programa de Gobierno Abierto inició en diciembre de 2012 y en 2013 se comenzaron a publicar en el sitio web algunos sets de datos abiertos. En términos generales, se aprecia la existencia de una fuerte valoración de la pragmática política, que impacta como

factor discursivo de esfuerzo de instalación. En este sentido, el Intendente manifestaba que:

> Ha costado articular el uso y mimetizarse con estas herramientas, te hablo de expedientes digitales que no los usa la gente. Ha costado un montón pero no los usan, el seguimiento, las cosas que son normales que uno trata de evitar desde lo que es la cola de la burocracia. No nos ha dado resultado, todavía falta darle una vuelta de tuerca (entrevista a Selva, 2015)

Una de las mayores valoraciones que realizaba el Intendente tenía que ver con la posibilidad de alcanzar una mayor visibilización de los logros de gestión. Este último aspecto pretendía funcionar como un procedimiento de rendición de cuentas a la ciudadanía por parte del Municipio. Una de las primeras acciones fue el de la historia clínica digitalizada, contenida en una tarjeta que expendía la municipalidad. Sin embargo, la iniciativa no funcionó como se esperaba, entre otras razones por el bajo compromiso asumido por el personal médico para completar la carga y la poca disposición de las personas para portarla y usarla. En este sentido, el Intendente manifestó:

> A veces la vorágine hace que no se tengan los tiempos para esto. Mas allá de que hay falta de voluntad también de los médicos de cargar las historias clínicas, cargar los datos en cada consulta, por la saturación o por lo que fuere. En definitiva, creo que faltan los cinco minutos necesarios (entrevista a Selva. 2015)

Se presenta como incostrastable el hecho de que había sido una acción que despertaba mucha expectativa politica, en el sentido de brindarle a la ciudadania un servicio digital en materia de salud y que no fue tomado como una respuesta efectiva a los reclamos provocados por eventos de accidentología y emergentología que recibía el Municipio. No obstante, se procedió a relanzar la tarjeta actualizada como un dispostivo de seguridad ciudadana, con el objetivo de modernizar la herramienta. Con la expectativa de que fuera recibida con mayor porcentaje de uso, se sumaron otros dispositivos digitales como entrega de turno y aviso por mensaje de texto para evitar aglomeraciones en las oficinas donde se realizaban trámites. A pesar de los magros resultados en cuanto a la recepción ciudadana de las acciones, se evidencia un fuerte apoyo político, por parte del Intendente, para la implementación de políticas de fomentaran la apertura y la modernización gubernamental.

El funcionario al frente de la Subsecretaría de Modernización en Mercedes destacó que su migración del Municipio de Marcos Paz (donde incialmente comenzó con el fomento de políticas de Gobierno Abierto) al Municipio de Mercedes se debió al apoyo decisivo que tuvo por parte del Intendente Carlos Selva: No teníamos un apoyo político importante en Marcos Paz y en este tipo de trabajo, si no tenés apoyo político estás muerto, no avanzás, chocás, empujás elefantes todo el tiempo. Renunciamos a Marcos Paz y el 1 de octubre arrancamos en Mercedes (entrevista a Chisnerman, 2015)

El funcionario expresó que el Gobierno Abierto no tiene nada que ver con la tecnología, sino más bien con una visión política de transparentar. Desde su punto de vista, la tecnología ayuda a que sea más fácil transparentar, a que la ciudadanía pueda descargar más fácilmente los datos, que puedan ser entendibles por máquinas en formatos abiertos y que se puedan generar aplicaciones. Aunque la tecnología ayude a esto, es posible transparentar la gestión sin el uso de la misma, otorgando a la política una preponderancia en la implementación de Gobierno Abierto. Con la idea de mostrar los logros de gestión, se inició el convecimiento al Intendente de la implementación de Gobierno Abierto, por parte del funcionario de modernización y un representante de la empresa Junar, proveedora de plataformas de datos abiertos. Otro argumento central fue que el hecho de que las acciones municipales son financiadas por la ciudadanía, lo que obliga a mostrarlas, es decir, a rendir cuentas:

> Yo creo que hay que transparentar. En el 2007, cuando no existía el cliché de Gobierno Abierto, habíamos hecho una pequeña página web que mostraba en tiempo real lo ingresos por rentas y al mes nos la hicieron bajar. Yo creo que la plata que entra es del público y hay que mostrarlo y qué se hace con eso (entrevista a Chisnerman, 2015)

Como contrapunto a visibilizar los logros de gestión el Gobierno Abierto, también se pone en relieve déficit de la gestión y es necesario estar preparado para este evento

> Y tiene una explicación por qué se hizo bajar. No porque el intendente no haya querido transparentar, sino porque el gobierno abierto muestra tus errores y tus defectos y esto demostraba que la recaudación era del 20%. Estás mostrando que tenés una pésima política recaudatoria (entrevista a Chisnerman, 2015).

La decisión política fue publicar la información sin importar las concecuencias. “En Mercedes, transparentar es una política de Estado”, afirmaban sus funcionarios, aunque faltaran cargar informaciones claves:

> Hay algunos funcionarios que aun no entienden la importancia de mostrar lo que se hace porque no todos los medios de prensa pueden contar todo lo que se hace. De esta forma, vos estás mostrando y dándole la posibilidad a aquel que te paga el sueldo de ver lo que estás haciendo. Un dato llamativo es que publicamos la recaudación de la última fiesta del salame que al municipio le dio pérdida y sin embargo, está publicado (entrevista a Chisnerman, 2015)

En cuanto a la ampliación de los derechos participativos, en Mercedes se entendió relacionado al Monitoreo de Gestión mediante soluciones digitales. El intendente pudo visualizar en su teléfono móvil las cámaras de vídeos dispuestas en la Ciudad, lo que le permitió monitorear la resolución de un conflicto con los trabajadores recolectores de residuos de la Ciudad, ya que pudo verificar, por este medio, el cumplimiento del compromiso asumido en retomar la recolección de residuos. Como así también le permitió monitorear las existencias en un corralón municipal, dada una sucesión de hechos de hurto de material. Para el Intendente, estos son resultados “más que halagüeños”.

Esta ampliación se reflejó también en la detección de la frecuencia y localización de la mayor cantidad de infracciones de tránsito. El Secretario de Modernización expresó que:

> Antes de la gestión de Selva, el sistema era estático. Donde se cargaba y había que mandar la información, nunca nos mandaban la información aunque insistamos. Lo hablo con el Secretario de Gobierno, que es de quien dependemos, y me dice “si nos pasás donde están las infracciones, exponemos que los inspectores nunca se mueven de la misma manzana” (entrevista a Chisnerman, 2015)

En la gestión analizada, existía un sistema de publicación automática propio, dada la decisión del intendente de publicar los datos sin la necesidad de autorización de ningún funcionario. La intención, según el funcionario de Modernización, era indicar cuáles son los lugares más peligrosos, dónde hay más infracciones o más accidentes para analizar dónde puede el Gobierno estar fallando: ya sea porque falta un semáforo,

porque es necesario un mayor control de tránsito o porque se indica una alta frecuencia de accidentología.

Aunque existió un rechazo inicial por parte del cuerpo de inspectores porque fue considerado, según el funcionario de Modernización, como una herramienta en perjuicio del inspector, se pudo hacer entender que esto no tenía ese objetivo. Sino que, por el contrario, se buscaba el beneficio de la gestión, de la que el inspector formaba parte y además, estas acciones terminan redundando en beneficio de la ciudadanía.

Respecto a la colaboración en diseño de políticas, se expresó, principalmente, en la prevención de catástrofes. Según el Intendente, la Municipalidad de Mercedes, en tema de prevención, estaba padeciendo la ausencia del Estado Provincial con respecto a los desbordes del Río Luján. Por lo que el gobierno municipal, por sus propios medios, creó un sistema de sensorización del río para ganar al menos dos horas en los puntos críticos, ya que viendo la evolución del crecimiento del río, puede anticiparse un problema serio. En este sentido, mediante el monitoreo del caudal del río por el Municipio, se pudo advertir a las organizaciones de defensa civil sobre una posible inundación en base a la evolución de la curva de crecimiento del río.

Sostiene el funcionario de Modernización que esta iniciativa fue una de las que mayor cantidad de consultas de datos recibió, no solo por parte de la población, sino también de otras jurisdicciones como el Municipio de Luján, con el que han articulado el tema del ordenamiento del río, coordinando la apertura de una compuerta. Según el Intendente, la cooperación con el Muncipio de Luján ha colaborado en paliar la ausencia de la autoridad hidráulica de la provincia en ese período. La experiencia fue tan eficaz que la gobernación provincial debió reconocerlo en declaraciones públicas.

En la siguiente Tabla 5, observamos una síntesis del carácter y los efectos para cada motivador subjetivo del vector democrático, encuadrado en la implementación de Gobierno Abierto en el Municipio de Mercedes.

Categoría	Carácter	Motivadores	Efectos
Discurso Político	Pragmático	Rendición de cuentas	Visibilización de logros de gestión
		Ampliación de los derechos participativos	Monitoreo de Gestión
		Colaboración en diseño de políticas	Prevención de catástrofes

Tabla 5. Resumen características Vector Democrático en Mercedes – 2019. Fuente: Elaboración propia

4.3. El Vector Reformador y la Propuesta Modernizadora en Mercedes.

La expresión de la implementación del Plan de Gobierno Abierto en el plano de la estructura organizacional del municipio fue la creación de una Subsecretaría en octubre de 2009. Su conformación incluyó, como componente principal, la incorporación del equipo de trabajo encabezado por Maximiliano Chisnerman que venía desempeñándose en el Municipio de Marcos Paz, municipio que fuera elegido como la primera ciudad digital de la Provincia de Buenos Aires en 2008. Al respecto Maximiliano Chisnerman manifiesta: “presentamos un programa de trabajo que incluía distintas áreas a modernizar. En 2009, no se hablaba de gobierno abierto, que es un cliché un poco más nuevo de lo que es gobierno electrónico” (Chisnerman, 2015). El inicio de la implementación la inaugura el Intendente, mencionando que el equipo que estaba a cargo provenía de una experiencia exitosa por fuera del personal del propio Municipio.

En términos de Interoperabilidad el Municipio de Mercedes implementó, como parte de su plan de Gobierno Abierto, una cooperación entre Municipios impulsada más por la necesidad común de dar solución a un problema compartido, que por la afinidad política entre ambos. El Municipio de Mercedes padece, al igual que Municipio de Luján, el desborde del Río Luján. Al respecto, Maximiliano Chisnerman manifiestaba: El desafío fue cómo íbamos a medir el río. No sabíamos cómo lo íbamos a hacer, cómo alertar y no había antecedentes sobre esto en el país. En general, en el ambiente técnico hay colaboración y nosotros nos nutrimos de otros y otros de lo que hacemos acá (entrevista a Chisnerman, 2015).

Respecto a la incidencia de la afinidad política sobre la cooperación y la interoperabilidad, es interesante desctacar que no fue posible la colaboración e interoperabilidad con el Municipio de Suipacha para instalar sensores en el Río Luján por razones de coyuntura política de partidos de distinto signo. Sin embargo, el Municipio de Suipacha optó por utilizar los datos abiertos publicados por el Municipio de Mercedes. En esta línea, con la jurisdicción provincial no había ningún tipo de colaboración y el funcionario entrevistado manifiestaba que era muy difícil colaborar entre municipios de distinto signo político.

En sentido contrario, se realizó una importante colaboración con el Municipio de Bahía Blaca con la puesta en común del sistema denominado OPEN RAFAM. El sistema fue finaciado por el Municipio de Bahía Blanca y el Municipio de Mercedes aportó desarrollo técnico e informático para darle un impulso mayor, permitiendo que 165 municipios de la Provincia de Buenos Aires puedan abrir sus datos del RAFAM de una manera sencilla y de forma gratuita.

Sobre a la Interoperabilidad al interior de Municipio de Mercedes, en lo que respecta a datos abiertos, existía una interacción con todas las aéreas. El sistema de reclamos estaba centralizado y era posible visualizar la ubicación de lo móviles municipales, el estado de los reclamos solucionados, gráficos estadísticos y los trabajos realizados por las máquinas de caminos. Al respecto, Maximiliano Chisnerman señalaba: Hablando con los chicos de servicios públicos, vimos que es una locura la cantidad de servicios que se hacen y la gente no sabe lo que se hace. La gente se levanta, abre la canilla y sale agua pero, para que eso ocurra, hay mucha gente y una maquinaria importante que produce esto (entrevista a Chisnerman, 2015). Para mejorar la difusión de la cantidad de servicios que presta el Municipio, posibles de observar mediante las soluciones digitales de datos abiertos, el funcionario consultado realizaba periódicas reuniones con medios de prensa para explicar cómo incrustar los gráficos en sus sitios web de noticias, para que pudieran ser visualizados por sus lectores, con actualización de datos en tiempo real.

Hacia el interior de la gestión municipal, uno de los sistemas más importantes que ha sido implementado fue el Control de Ausentismo Digital. Fue un sistema interno, que no podía ser visualizado por el agente municipal, que permitía escanear certificados formando un libro con el historial del empleado donde se podía ver también qué efectividad de trabajo había tenido. Este era consultado por el área de recursos humanos y disponía de una notificación de vencimiento de los certificados

para reconocer cuándo el empleado tenía que volver a trabajar. Cotidianamente se disparaba un email avisando al Intendente, Secretario de Gobierno y a Recursos Humanos, quiénes tenían que reintegrarse a trabajar. Al respecto, el Intendente Carlos Selva manifestaba:

> A los empleados municipales también les cuesta aceptar este tipo de cosas. Por eso cuando la gente escucha sistemas de modernización y los asocia sólo al monitoreo de cámaras, ahí estamos perdiendo la pelea. Cuesta que la gente pueda asociar una herramienta del Estado Municipal, aunque el rol del Municipio en la Modernización no tiene retorno (entrevista a Selva, 2015)

Sobre la cuestión de los perfiles informáticos y la problemática suscitada ante la implementación de soluciones digitales por un equipo que provenía de afuera del municipio (en el que ya existía un área de sistemas), se presentaron distintas resistencias a las nuevas implementaciones, por motivos relacionados más a cuestiones interpersonales que con roles técnicos. Al respecto, Maximiliano Chisnermar declaró: Lo primero que hice fue decirles que veníamos a colaborar y no a sacarle el puesto a nadie y que veníamos de colaborar en varias ciudades. Los conflictos siguen pero hoy Mercedes tiene ocho premios internacionales en innovación tecnológica, por lo que todo lo que te puedan decir en contra lo demostramos con trabajo (entrevista a Chisnermar, 2015).

El área responsable de la implementación comenzó con tres personas y fue incrementándose hasta llegar a ocho agentes tecnológicos. Además, se presentó la problemática común a toda la Administración Pública, que es la necesidad de perfiles técnicos y su dificultad de encontrarlos dado los bajos salarios que paga el Municipio respecto del mercado laboral informático. De este modo, y en compensación, se trató de incentivar a los trabajadores con un buen clima de trabajo, explicando que la experiencia podía redundar en un reclutamiento futuro de empresas tecnológicas. Sobre esto, Maximiliano Chisnerman señaló:

> Estamos en la pelea de que los informáticos deben cobrar de otra forma. Incluso hay un movimiento para crear un gremio que pueda negociar paritarias. Ahí esta Jorge Cabezas, referente a nivel nacional de software libre, peleando no solamente por él sino por todos los chicos que están cobrando muy poco en relación a lo que están haciendo (entrevista a Chisnermar, 2015)

El área técnica, por su enfoque, intentó mantenerse fuera de la coyuntura política, aunque la presión o tensión fue permanente y solamente fue aliviada por las premiaciones internacionales.

En lo que respecta al motivador subjetivo Ventanilla única, se expresa en la constante búsqueda por integrar datos, publicarlos y generar el interés de los usuarios potenciales. La posición de los funcionarios consultados fue la de publicar los datos porque las acciones realizadas son financiadas con dinero público, reconociendo a la vez, el derecho a la información de la ciudadanía para conocer en qué se está inviertiendo y cuáles son los beneficios que ocasiona la inversión pública. El área de desarrollo social publicó, a través de un sistema integrado y centralizado, cuántas personas nuevas se vieron beneficiadas de subsidios por mes, cuáles son los beneficios que se están otorgando (por ejemplo: la cantidad de colchones entregados o la cantidad de agua potable suministrada en las inundaciones). El área de Salud publicó las atenciones que había en las distintas áreas sanitarias, lo que se suma al desarrollo historias clínicas digitales, relacionados con datos abiertos. Se publicaron, además, los sueldos y la nómina de personal con nombre y apellido. Al respecto, Maximiliano Chisnerman expresó: Nosotros publicamos sueldos y nómina de personal y es lo que menos mira la gente. Ahora si no lo publicás, te putean y cuando lo publicás, nadie lo ve (entrevista a Chisnerman, 2015).

Todas estas informaciones y datos, según manifiesta el funcionario consultado, se publicaban en tiempo real y de manera transparente, porque se cargaban en un sistema y se publicaban de forma directa.

Un caso que es valorado por el interés que suscitó en la población fue la publicación de la información que anticipaba una crecida importante del Río Luján. Sobre esta información, Maximiliano Chisneman manifestó que el Intendente dijo en conferencia de prensa: ‘Esta va a ser la peor inundación ¡Empiecen a evacuar ya!’. Sobre todo, los barrios que están cerca del río. Se dijo cuál sería la metodología y se pudo trabajar mejor. Si no hubiésemos tenido esos datos, nos íbamos a encontrar con el agua al cuello (entrevista a Chisnerman, 2015). Este evento se presentó como un caso de interés ya que, durante esos días, hubo más de tres mil visitas a los datos relevados mediante la sensorización del río, fundamentalmente del periodismo, funcionarios y bomberos. Posteriormente a ello, el Instituto Nacional del Agua, el Ministerio de Ciencia y Tecnología y los municipios de Luján y Suipacha consultaron datos publicados por Mercedes.

En cuanto al compromiso de los intervinientes en el sistema, el funcionario consultado destacó el bajo involucramiento del personal municipal. Chisnerman puso como ejemplo a los médicos del sistema municipal de salud: Son una cofradía muy complicada. No cargan las historias, a pesar de los beneficios que a ellos mismos les reportaría. Entonces, decidimos cargar nosotros los datos en la tarjeta que sirven para la atención en la emergencia (entrevista a Chisnerman, 2015). Aunque, dentro de los funcionarios del municipio, también existían personas espontáneamente colaborativas, el equipo de tecnología decidió intentar automatizar todo para no depender de las personas porque algunos funcionarios no eran amigables con las tecnologías y les costaba mandar los datos.

En la siguiente Tabla 6, observamos una síntesis del carácter y los efectos para cada motivador subjetivo del vector reformador, encuadrado en la implementación de Gobierno Abierto en el Municipio Mercedes.

Categoría	Carácter	Motivador Subjetivo	Efecto
Propuesta Modernizadora	Disciplinador	Interoperabilidad	Cooperación entre Municipios e integración de datos
		Gobierno Electrónico	Diferenciación del perfil informático
		Ventanilla Única	Integración de la administración

Tabla 6. Resumen características Vector Reformador en Mercedes – 2019. Fuente: Elaboración propia

4.4. El Vector Tecnológico y el Empuje Digitalizador en Mercedes

El carácter preponderante en la expresión de vector tecnológico en el Municipio de Mercedes es la concepción de “Ciudad Digital”, que podemos definir como aquella ciudad que incorpora en su vida cotidiana tecnologías de la Información y de Comunicaciones para mejorar tanto su calidad de vida, como su capacidad de desarrollo. Para esto, se incorporan canales de innovación y se fortalece su infraestructura tecnológica, integrando todos los sistemas digitales y permitiendo el acceso de todos sus habitantes a la sociedad global de la información y el conocimiento. Un ejemplo de Ciudad Digital, que manfiestó Maximiliano

Chisnerman, es que con la utilización de una tarjeta digital provista por el municipio y conectada con todos los sets de datos y los dipositivos físicos, a una persona que pasara por un determinado comercio, la aplicación móvil le advertiría, a modo de notificación, que allí había disponible una oferta que podría intersarle e incluso si determinada zona geográfica no era conveniente para su alergía, cuyo diagnóstico previo ya estaría cargado en el sistema de Salud interconectado.

En el Municipio de Mercedes, al igual que en el Municipio de Bahía Blanca, la empresa de tecnología que desarrolló la solución de la plataforma de datos abiertos fue Junar, que es un emprendimiento de argentinos que lograron inversiones extranjeras y poseen oficinas centrales en Silicon Valey.

La disposición del motivador subjetivo "Plataforma de Datos Abiertos" es similar entre ambos municipios, aunque encontramos en Mercedes la particularidad de la incoporación decidida de la "sensorización", entendida como la implantación de dispositivos físicos que recogen información acerca de un amplio abanico de variables cuantificables y envían información digital a centros receptores para su tratamiento, análisis y diagnóstico.

El despliegue de la sensorización que comenzó en 2014, se expresó en sensores para determinar, entre otras variables, humedad, temperatura, presión, lluvia caída, calidad de aire, niveles de ruido y la crecida del río Luján. La sensorización ha impactado mayormente en el negocio inmobiliario porque: Si te vas a vivir a Mercedes, levantás datos para saber dónde te puede dar alergía, dónde hay menos ruido, dónde mejor calidad de aire. Tenés en tiempo real un mapa de Mercedes y sus condiciones ambientales. Publicamos todos los datos. Está en la gente si los quiere ver o no (entrevista a Chisnerman, 2015). La decisión de publicar fue inexorable porque se trata de la administración de fondos públicos y es la sociedad quien debe adaptarse al nuevo paradigma, con independencia de que los datos favorezcan o perjudiquen a algún sector determinado.

El impacto de la implementación de sensores fue evaluado positivamente por la sociedad. Los datos provistos por los sensores fueron los más consultados y el caso fue expuesto internacionalmente, fundamentalmente en Canadá, como un caso testigo de la utilización de datos públicos para el empoderamiento ciudadano. Sin embargo, advirtió el funcionario, que para publicar datos referidos a posibles catástrofes naturales es necesario evaluar el posible impacto de una exagerada alarma en la población que podría provocar una psicosis colectiva. Para esto, habrá que considerar,

primeramente, compartir los datos con las organizaciones municipales que intervienen en la gestión de la emergencia como defensa civil, seguridad, bomberos voluntarios, intendente, gobierno y todos los funcionarios de desarrollo social.

En términos del motivador subjetivo redes sociales, se destacó la implementación de la aplicación móvil "Mercedes colabora". La aplicación móvil fue desarrollada por el equipo tecnológico de Mercedes, incorporando elementos de soluciones compartidas por el Municipio de Bahía Blanca. El desarrollo más destacado fue una función colaborativa relacionada al aforo u ocupación de cajeros automáticos que fueron georeferenciados en formatos digitales. Al respecto, Maximiliano Chisnerman manifiestó:

> No podemos tener acceso a esos cajeros por una cuestión lógica. Los bancos no te van a dar acceso ¿Qué debería hacer la gente? Colaboremos entre todos. Si voy a un cajero y no tiene plata, simplemente lo marco y a todo el resto de la gente ya le aparece que en ese cajero no hay plata o no anda. Como nadie colabora, andamos todos girando por todos los cajeros. Si supiéramos que en ningún cajero de Mercedes hay plata, nos vamos a Luján o a otro lado. (entrevista a Chisnerman, 2015)

Finalmente, para el motivador subjetivo Inclusión en la nube, se planteó la migración de las soluciones digitales propietarias hacia el desarrollo software libre. La decisión de migrar a software libre se dio por una cuestión de soberanía tecnológica y de costos altos de los sistemas propietarios, según afirmó el funcionario consultado. Dado el tamaño del municipio, no existía una comunidad de programadores individuales o *hackers*, por lo que las aplicaciones las generaba el mismo municipio, considerando compartirlas libremente, ya que los desarrollos municipales son de propiedad y uso público. De todos modos, sostenía el funcionario, se realizó una intervención en los pliegos a nivel técnico (con el aval político del Intendente) para la adquisición de aquellas soluciones digitales que aun necesitaban del sector privado.

En relación al proveedor de software más importante contratado por el Municipio, la empresa Junar, se mantuvo una relación de cooperación y tratamiento del código colaborativamente. Aunque, al momento de la entrevista, el funcionario manifestó que estaban trabajando en el desarrollo de una plataforma con código abierto para compartir públicamente, en forma de software libre.

Otros softwares propietarios contratados por el Municipio fueron el sistema de monitoreo de cámaras y el sistema de estacionamiento medido. En las especificaciones técnicas incluidas en el pliego, estaba determinado que el proveedor debía entregar el código fuente de las aplicaciones y grabarlo en los servidores municipales de las bases de datos:

> De alguna forma los encerrás. Entiendo que es difícil que te entreguen el código fuente, pero cuando termina el contrato tienen que entregar todo y nuestras bases de datos están interrelacionas con las de los proveedores. Yo intervine para que esas condiciones estén en los pliegos. Tenemos la mejor relación con los proveedores (entrevista a Chisnerman, 2015)

El software del sistema de monitoreo era cerrado, sin embargo existía una relación de colaboración mediante soluciones digitales de intercambio. Los sistemas de botones de pánicos y de reconocimiento de patentes y las alertas ciudadanas eran de código abierto y software libre. Todos esos sistemas municipales interactuaban con el sistema de monitoreo que era privado.

En la siguiente Tabla 7, observamos una síntesis del carácter y los efectos para cada motivador subjetivo del vector tecnológico, encuadrado en la implementación de Gobierno Abierto en el Municipio Mercedes.

Categoría	Carácter	Motivadores subjetivos	Impactos
Empuje Digitalizador	Ciudad Digital	Plataforma de Datos Abiertos	Asociado a la sensorización
		Redes Sociales	Mercedes colabora
		Inclusión en la nube	Desarrollo software libre

Tabla 7. Resumen características Vector Tecnológico en Mercedes – 2019. Fuente: Elaboración propia

A modo de *racconto*, a continuación, se presentan las notas características del grado de implementación de las políticas de Gobierno Abierto en el Municipio de Mercedes.

En términos del Discurso Político, se aprecia la existencia de una fuerte visión pragmática, que se expresa en el aprovechamiento de la visibilización de logros de gestión

con relación al motivador, rendición de cuentas. Por otra parte, la ampliación de los derechos participativos se efectuó mediante dispositivos de monitoreo ciudadano de la gestión municipal. Finalmente, la colaboración en el diseño de políticas se expresó en materia de prevención de catástrofes y en la atención a la emergencia provocada por factores climáticos.

Desde del ángulo de la Propuesta Modernizadora, se observa un carácter disciplinador. Con respecto al motivador interoperabilidad, se aprecia una importante tendencia a la coopereación intermunicipal y la integración de datos internos. En relación con el Gobierno Electrónico, se realiza una notable diferenciación de perfiles informáticos con un tratamiento de mayor ponderación. La ventanilla única, por su parte, adoptó una atención administrativa de manera integrada.

Finalmente, el Empuje Digitalizador se caracteriza por la concepción de "Ciudad Digital" que provoca consecuencias tales como: el despliegue de la sensorización para la publicación de datos abiertos, la implementación de la aplicación móvil "Mercedes colabora" (como instrumento de colaboración ciudadana) y el "Desarrollo de software libre" para incluir en la nube y compartir con la comunidad tecnológica.

En la siguiente Tabla 8, podemos observar, en un cuadro integrador, las características principales de la implementación de Gobierno Abierto en el Municipio de Mercedes.

Categoría	Carácter	Motivadores subjetivos	Efectos
Discurso Político	Pragmático	Ampliación de los derechos participativos	Visibilización de logros de gestion
		Rendición de cuentas	Monitoreo de Gestión
		Colaboración en el diseño de Políticas	Prevención de catástrofes
Propuesta Modernizadora	Disciplinador	Interoperabilidad	Cooperación entre Municipios e integración de datos
		Gobierno Electrónico	Diferenciación del perfil informático

		Ventanilla Única	Integración de la administración
Empuje Digitalizador	Ciudad Digital	Redes Sociales	Asociado a la sensorización
		Plataforma de datos abiertos	Mercedes colabora
		Inclusión en la nube	Desarrollo software abierto

Tabla 8. Características de la implementación de Gobierno Abierto en el Municipio de Mercedes -Fuente: Elaboración propia 2019.

A continuación, en la conclusiones, se expresan consideraciones generales. Además, se realiza una comparación entre las implementaciones de ambos Municipios investigados y una valoración de la potencialidad del modelo analítico basado en la idea de vector.

Conclusiones

Las conclusiones se presentan en tres apartados. El primero expresa consideraciones generales, el segundo una comparación entre las principales características de cada implementación y el tercero una valoración del modelo de análisis basado en la idea de vector.

Conclusiones generales

La adhesión de la Argentina a la Alianza para el Gobieno Abierto fue voluntaria en terminos formales, aunque enmarcada en los posicionamientos de organismos internacionales que propugnaban las buenas practicas gubernamentales.

La adopción, por parte de los gobiernos, es fundamentalmente discursiva. En los casos investigados, se presentan implementaciones enfocadas en potenciar la transparencia, con la expectativa de participación ciudadana que no termina de expresarse. Aunque las Tecnologías de la Información y la Comunicación, en términos generales, permitan canalizar la expresión de la ciudadanía, la apertura de la información pública y las instancias de participación efectiva constituyen una demanda de un entorno más reducido e interesado en la dinámica de la participación política.

La noción de Gobierno Abierto utilizada, en el Municipio de Mercedes, se acerca al concepto de Gobierno Electrónico que incluía trámites digitales para que la ciudadanía pudiera realizar todo tipo de gestiones administrativas y el acceso a la información del sector público que habilitaba ciertos mecanismos de transparencia. En este sentido, el Municipio de Mercedes, implementó, por ejemplo, la tarjeta magnética con la historia clínica de la persona que permitía que el personal de salud accediera a los datos clínicos de inmediato y pudiera asistir al paciente con mayor rapidez y eficacia. La concepción de que un conjunto de servicios puedan mejorar la calidad de sus prestaciones haciendo uso de la tecnología y la gestión de la información en tiempo real, no es más que un desarrollo de Gobierno Electrónico.

La cuestión del Gobierno Abierto contiene la concepción de la participación ciudadana, que informa y colabora en la prestación de los servicios. Por ejemplo cuando el cuidadano que se acerca a un cajero automático bancario, avisa (mediante una aplicación digital diseñada a tal fin) que en ese cajero no hay dinero. En definitiva,

conlleva la idea de participación y colaboración, que resulta de la interacción del Gobierno y la Ciudadanía. Esta es la idea esencial en el imaginario del Gobierno Abierto. La información producida en términos de apertura de datos (en definitiva, una especie de refuerzo a la transparencia) es relevante pero no suficiente, porque lo más significativo del Gobierno Abierto es la idea de la acción en red. Esta noción contempla, además, las acciones de la ciudadanía generando información y colaborando, de este modo, en la resolución de problemas y no exclusivamente el accionar del Estado de forma unilateral. Sin esta cualidad, no estaríamos en la presencia de una implementación de Gobierno Abierto.

En este sentido, el Gobierno Abierto toma toda la idea de transparencia, ya presente en el Gobierno Electrónico, incorporando la participación activa de la Ciudadanía. Ahí es donde se comienza a vislumbrar alguna situación de aproximación al ideal del Gobierno Abierto. Lo cierto es que la participación y colaboración de la ciudadanía en la identificación de problemas y planteo de soluciones en medio de una participación activa, en los casos estudiados, sucede reducidamente.

La experiencia de Gobierno Abierto en Mercedes tuvo más impacto externo, lo que generó una reputación de implimentación avanzada, que dentro de la población. Una excepción de esto fueron los datos focalizados en la gestión de la emergencia vinculada con el río Luján y algunos desarrollos que involucraban a la ciudadanía de una manera indirecta.

En la Municipalidad de Bahía Blanca, se observan algunas notas de participación segmentada, porque no sucede con la población como ente masivo, sino en algunos sectores participando y colaborando en aspectos puntuales.

Lo que es evidente es que las palabras “Gobierno Electrónico” pasaron de moda y que la mayoría denomina “Gobierno Abierto” a lo que en su momento se denominó Gobierno Electrónico. Estamos, más que nada, ante un nuevo rótulo con pretensiones ideales de participación activa de la ciudadanía.

Cabe preguntarse, entonces, qué soluciones informáticas distinguen a un sitio web de un Municipio que disponga de una sección de Gobierno Abierto, del de cualquier otro Municipio que tenga un sitio web tradicional. Lo que surge, de inmediato, es que los sitios web que poseen un dispositivo de Gobierno Abierto cuentan con un apartado de Datos Abiertos. En los dos casos estudiados, esta fue una solución digital provista por la empresa tecnológica privada, escasamente consultada por la población en general. Se observa, en ambos casos, una instalación de valoración positiva del Gobierno Abierto en

los ambientes politícos y tecnológicos, sin que logre un impacto real en la disposición a la participación ciduadana, salvo casos puntuales o segmentos altamente interesados. Es importante destacar el carácter colaborativo de los actores de la implementación de Gobierno Abierto que se manifiesta más en la intención decidida de construir una red colaborativa de incentivos participativos, que en el desarrollo de un negocio rentable.

Comparación entre las principales características de cada implementación

Comparando las principales características de ambas implementaciones, podemos concluir que, en relación al discurso político, mientras que en el Municipio de Bahía Blanca es dominante, en el Municipio de Mercedes es pragmático.

El discurso político en Bahía Blanca se constituye en una variable de carácter dominante, dada la férrea alineación entre la autoridad política y la función administrativa. Esta significativa alianza logra imponer, en base a la inexorabilidad de decisión y velocidad de acción, los principios de apertura de la información y asume las consecuencias de la implementación y las contingencias confrontativas derivadas de la misma.

El discurso político en Mercedes se caracteriza por lo pragmático, puesto que la autoridad política observa que en la implementación no existe una amenza, sino más bien una oportunidad de visibilizar los logros de gestión. Además, permite proyectar la figura política del Intendente dado que la adopción de los postulados de Gobierno Abierto, lo ubica en la vanguardia de las tecnologias de gestión.

En lo referido a la Propuesta Modernizadora, mientras que en el Municipio de Bahía Blanca, la característica es difusa, en el Municipio de Mercedes es disciplinadora. La Propuesta Modernizadora en Bahía Blanca se constituye en una variable de carácter difusa, dado que con la implementación del portal de datos abiertos, la actualización es automática y no es necesario disponer de personal que cargue información para el portal de Gobierno Abierto. Además, la plataforma se conecta directamente a los sistemas informáticos internos, brindando información a la ciudadanía en tiempo real.

La Propuesta Modernizadora en Mercedes, en cambio, es disciplinadora, en el sentido de que un equipo de experimentados tecnólogos externos se incorpora al personal informático del municipio, adecuando, mediante la negociación permanente, el accionar técnico, a las nuevas soluciones digitales.

Sobre el Empuje Digitalizador, se observa un claro denominador común que es la elección del mismo proveedor externo, la empresa Junar, para realizar la instalación del portal de datos abiertos que constituye el eje central de la implementación. Aunque Bahía Blanca presenta una fuerte puesta en valor de los datos abiertos y Mercedes presenta soluciones conceptuales más cercanas a la idea de Ciudad Digital.

Modelo analítico basado en la idea de vector

El Modelo analítico desarrollado especialmente para esta investigación ha resultado útil a fin de detectar ordenadamente los aspectos fundamentales de la implementación, ajustada a los principios rectores de la doctrina y el origen de los actores que ejercen presión sobre el sistema.

El margen de predictibilidad que presenta el modelo analítico es amplio porque anticipa la trama de actores y los potenciales objetivos buscados. Por otra parte, presenta una satisfactoria controlabilidad, puesto que define moderadamente los límites en lo que se analiza la implementación.

La estabilidad del Modelo analítico está dada porque los postulados que lo fundamentan difícilmente perderán vigencia mientras que la doctrina no sufra fuertes variaciones. El modelo presenta un rasgo de alcanzabilidad ya que no resulta complejo en su entendimiento, aunque admite la incorporacion de múltiples variables.

El Modelo analítico por su fertilidad podrá emplearse para analizar casos más desarrollados de implementación de Gobierno Abierto, como el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Finalmente, para que el análisis de casos de implementación revista real relevancia, es necesario considerar que no puede haber Gobiernos Abiertos efectivos, sin que tengan lugar cambios al interior de Estado. Estos cambios no pueden darse si no hay una sociedad que los demande y que además cuente con canales adecuados para expresarlos.

El desafío consiste en construir nuevos gobiernos más abiertos e inteligentes que puedan abordar la complejidad de los cambios sociales, enriqueciendo y fortaleciendo la democracia de nuestro País en todos sus niveles jurisdiccionales.

Abal Medina, J. (29 de 10 de 2012). *Carta de adhesión de Estado Argentino ante la OGP.* Recuperado el 22 de 09 de 2015, de http://www.opengovpartnership.org/es/country/argentina

Alujas, R. (2011). "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública". *Enfoques*, 119.

Basaure, M. (2019). El gobierno abierto en la provincia de Buenos Aires: análisis del programa provincia abierta. *Revista Administración Pública y Sociedad (APyS-IIFAP-FCS-UNC)*.

Calderon, C. &. (2010). *Gobierno Abierto.* Madrid: Algon Editores.

Cao, H. (2008). La administración pública argentina: nación, provincias y municipios1. *XIII Congreso Internacional del CLAD*, (pág. 1). Buenos Aires.

Caves, R. (2004). *Encyclopedia of the Cit.* Routledge.

CENUD. (2015). *El Gobierno Abierto en municipios de la Provincia de Buenos Aires.* CENUD.

Concha, G. (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad.* Santiago de Chile: CEPAL.

Corojan, A. &. (2011). "Gobierno Abierto: ¿hacia un nuevo modelo?". En A. &. Corojan, *Gobierno Abierto: Alcances e implicaciones* (pág. 22). Madrid: Fundacion Ideas.

Corojan, A. E. (2013). Antecedentes: el gobierno electronico. En A. E. Corojan, *Gobierno abierto: Alcances e implicaciones* (págs. 15-16). Madrid: Fundacion Ideas.

Criado, I. &. (2013). *Las redes sociales digitales en la gestion y las politicas publicas.* Barcelona: Escuela de Admiistracion Publica de Catalunya.

DECLARACION, D. G. (2011). *www.opengovpartnership.org*. Recuperado el 2019, de https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto/

Dutton, W. (2012). *The Fifth Estate.* Londres: Rotledge.

Ferry, J. &. (1992). *El nuevo espacio publico.* Barcelona: Gedisa.

Guemes, C., & Ramirez-Alujas, A. (2012). "Gobierno Abierto, reforma del Estado y modernizacion de la gestion publica: alcances, obstaculos y perspectivas en clave latinoamericana". En A. Hoffman, A. Ramirez-Alujas, & J. Pereznieto, *La promesa del gobierno abierto* (pág. 196). Mexico y Chile: Creative commons.

Herrero, S. (1 de 4 de 2015). *http://www.revistacabal.coop*. Recuperado el 20 de 4 de 2015, de http://www.revistacabal.coop/almacenar-en-la-nube

Hofmann, A., Ramirez Alujas, A., & Pereznieto, J. (2012). "Estado del arte del Gobierno Abierto: Promesas y expectativas". En *La promesa del Gobierno Abierto* (pág. 125). Santiago de Chile: Creative Commons.

http://flyontime.us/. (20 de 7 de 2015). *http://flyontime.us/*. Recuperado el 20 de 4 de 2015, de http://flyontime.us/

Jaeger, P. (2003). *"http://www.oalib.com/"*. Recuperado el 17 de 4 de 2015, de http://www.oalib.com/references/13143060

Jaeger, P., & Thompson, K. (2010). "E-government around de the world". *Government Information Quarterly*, 389.

JGM. (2013). *"Gobierno Abierto en la Argentina".* Recuperado el 22 de 09 de 2015, de www.gobiernoabierto.gob.ar/: http://www.gobiernoabierto.gob.ar/multimedia/files/Plan%20de%20Accion%20ARGENTINA%20final.pdf

Junar. (2009). *http://www.junar.com/open-data.* Recuperado el 20 de 4 de 2015, de http://junar-cdn-brandings.s3.amazonaws.com/ebook/Junar-Data-Implementation-ebook.pdf

Kauffman, E. (2012). Multicanalidad en la entrega de servicios y ambiente colaborativo. En E. Kauffman, *Aportes para el Gobierno Abierto y la entrega de servicios.* (pág. 34). Autonoma de Buenos Aires: ASAEC.

Kaufman, E. (2012). *Aportes para el Gobierno Abierto y la entrega de servicios. Experiencias canadienses.* Autonoma de Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios Canadienses.

Manchado, A. (2010). "Gobierno Abierto una aproximacion desde del Estado". En C. &. Calderon, *Gobierno Abierto* (pág. 120). Alcalá la Real: Agón.

Mergel, I. (2013). Social media adoption and resulting tactics in the U.S. federal government. *Government Information Quarterly. 30*, 123-130.

MIyT. (2013). *http://www.gobiernolocal.gob.ar*. Recuperado el 22 de 4 de 2015, de http://www.gobiernolocal.gob.ar/?q=acerca

Obama, B. (21 de 1 de 2009). *"Memorandum on Transparency and Open Government"*. Recuperado el 2015, de www.archives.gov: https://www.archives.gov/files/cui/documents/2009-WH-memo-on-transparency-and-open-government.pdf

OGP. (2011). *"Declaracion sobre Gobierno Abierto".* Obtenido de https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/.

Olivera, M. (2010). "Del software libre al Gobierno Abierto. Procesos de construccion colaborativa". En C. &. Calderon, *Gobierno Abierto* (pág. 221). Alcala la Real: Algon Editores.

ONU, A. (2006). Resolucion aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. *Asamblea General A/RES/60/252* (pág. 2). Nueva York: ONU.

ORSI. (2010). *Open Government. 10 ideas para hacer tu ayuntamiento abierto.* Castilla y Leon: Observatorio Regional de la Sociedad de la Información de Castilla y León.

Oszlack, O. (2013). "ESTADO ABIERTO:HACIA UN NUEVO PARADIGMA DE GESTION PÚBLICA". *Congreso CLAD*, (págs. 1-2). Montevideo.

Oszlak, O. (2012). *http://www.oscaroszlak.org.ar/index.php.* Recuperado el 02 de 06 de 2014, de http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Gobierno%20abierto.pdf

Pagani, M., Quintana, N., Migliore, A., & García, M. (5 al 7 de diciembre de 2012). Modernización en la Provincia de Buenos Aires: Estudio de casos. *VII Jornadas de Sociología de la UNLP*. La Plata.

Park, R. (1972). *The Crowd and the public essays.* Chicago: Universidad de Chicago.

Procuraduria General de la Nacion. (2011). *Indice de Gobierno Abierto 2010 2011.* Bogotá: Procuraduría General de la Nación.

SME. (2015). *"Secretaría de Modernización de la Provincia de Buenos Aires"*. Recuperado el 30 de 04 de 2015, de http://www.modernizacion.gba.gov.ar: http://www.modernizacion.gba.gov.ar/content/para_una_nueva_sociedad_un_nuevo_estado

STG, S. d. (2015). *" Subsecretaria de Tecnologías de Gestion Provincia de Buenos Aires"*. Recuperado el 22 de 4 de 2015, de www.gobiernoabierto.gob.ar: http://www.gobiernoabierto.gob.ar/que-es-gobierno-abierto_p1

Tesoro, J. (2002). *Gobierno Electrónico:Factores asociados a su desempeño. Hallazgos emergentes de un analisis exploratorio de experiencias nacionales.* Autonoma de Buenos Aires: INAP.

Villatoro, S. (2005). *Estrategias, programas y experiencias de superación de la brecha digital y universalización del acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC). Un panorama regional.* Santiago de CHile: ECLAC.

Índice de Esquemas, Tablas y Gráficos

Esquema 1: Vector Democrático – 2019. Elaboración propia. ……Pag.27

Esquema 2: Vector Reformador – 2019. Elaboración propia. ……Pag.32

Esquema 3: Vector Tecnológico – 2019. Elaboración propia……Pag.37

Esquema 4: Intersección Vector Democrático y Vector Reformador – 2019. Elaboración propia...Pag.38

Esquema 5: Intersección Vector Reformador y Vector Tecnológico – 2019 Elaboración propia. ...Pag.39

Esquema 6: Intersección Vector Democrático y Vector Tecnológico – 2019 Elaboración propia....Pag.40

Tabla 1. Resumen características Vector Democrático Bahía Blanca - 2019. Fuente: Elaboración propia…….....Pag.67

Tabla 2. Resumen características Vector Reformador Bahía Blanca – 2019. Fuente: Elaboración propia. …….....Pag.72

Gráfico 1. Gasto Bahiense - Fuente: http://www.bahia.gob.ar/compra/ …….....Pag.74

Gráfico 2. Mapa en línea de la disponibilidad de estacionamiento. Fuente: http://gabierto.bahiablanca.gob.ar/mapa/mapa-de-parquimetros/…….....Pag.76

Tabla 3. Resumen características Vector Tecnológico Bahía Blanca – 2019. Fuente: Elaboración propia.……..…….....Pag.78

Tabla 4. Características de la Implementación de Gobierno Abierto en el Municipio de Bahía Blanca- Fuente: Elaboración propia. …….....Pag.80

Tabla 5. Resumen características Vector Democrático en Mercedes – 2019. Fuente: Elaboración propia…….....Pag.85

Tabla 6. Resumen características Vector Reformador en Mercedes – 2019. Fuente: Elaboración propia…….....Pag.90

Tabla 7. Resumen características Vector Tecnológico en Mercedes – 2019. Fuente: Elaboración propia…….....Pag.93

Tabla 8. Caracteristicas de la implementacion de Gobierno Abierto en el Municipio de Mercedes - Fuente: Elaboración propia 2019…….....Pag.94